



# **Rapport de l'Office fédéral de la culture à l'intention de la CSEC-CE**

## **Examen d'une «garantie de l'Etat» de la Confédération pour les objets d'art prêtés entre musées**

# Condensé

Les expositions temporaires des musées comprennent généralement des œuvres prêtées par des tiers. Le musée bénéficiaire du prêt doit assurer ces prêts contre les dommages et la perte. La valeur d'assurance pour une exposition temporaire peut atteindre des sommes très élevées se chiffrant en milliards – en particulier pour des musées d'art actifs au niveau international avec des prêts d'objets précieux. La prime d'assurance moyenne étant fixée à environ 1 pour mille de la valeur d'assurance, les frais encourus par les musées sont dès lors élevés.

Dans le cadre de cette problématique, certains Etats accordent aux musées ce qu'il est convenu d'appeler des « garanties de l'Etat ». En délivrant une telle « garantie de l'Etat », l'Etat assume un risque de responsabilité pour tout dommage survenant à l'œuvre d'art ou pour la perte de celle-ci. La garantie soulage financièrement les musées dans l'organisation de leurs expositions temporaires. En règle générale, la pratique prépondérante en vigueur au plan international favorise les musées nationaux ou les musées financés entièrement ou en partie par l'Etat. Seuls quelques pays accordent un soutien – assorti de certaines conditions - à des institutions privées.

Le présent rapport commence par faire le point de la situation et décrit les questions d'ordre financier et constitutionnel soulevées par la mise en place d'une « garantie de l'Etat » en Suisse. Puis vient un aperçu comparatif des différentes variantes sous lesquelles se présente cette garantie dans six Etats étrangers. Le rapport décrit ensuite le modèle suisse, à savoir les aides financières de la Confédération pour les primes d'assurance pour les musées de tiers. Il compare ensuite, à l'aide de quatre critères clés, ce modèle avec les « garanties de l'Etat » délivrées par les six Etats évoqués supra.

La question de la mise en place d'une « garantie de l'Etat » est depuis 1999 un sujet récurrent de discussion au sein de l'administration. Avec l'entrée en force de la loi sur l'encouragement de la culture en 2012, le législateur s'est décidé en faveur d'une solution alternative : actuellement, la Confédération peut verser annuellement 300 000 francs d'aides financières pour les primes d'assurance pour des prêts d'œuvres d'art à des musées de tiers.

Des problèmes d'ordre constitutionnel (ingérence dans la liberté de l'économie et dans la souveraineté culturelle des cantons) et financier (nécessité d'un crédit d'engagement égal au montant de la responsabilité), encore actuels, ont contribué à faire refuser l'idée de la « garantie de l'Etat ».

Une comparaison menée à l'échelon international des différentes « garanties de l'Etat » avec le modèle suisse actuel montre que l'introduction d'une telle mesure en Suisse aurait pour conséquence que le cercle des institutions bénéficiaires serait très réduit. Seuls en bénéficieraient les musées nationaux, i.e. les musées gérés ou financés par la Confédération. Alors que la demande d'une « garantie de l'Etat » émane plutôt de musées d'art actifs au plan international, qui ne sont ni gérés, ni financés par la Confédération (les musées de tiers). Ainsi, une telle mesure n'atteindrait pas le groupe visé.

En outre, la mise en place d'une « garantie de l'Etat » en Suisse comporterait un risque financier élevé pour la Confédération, avec des couvertures de responsabilité pouvant dépasser le milliard de francs et une charge administrative considérable liée à la nécessaire gestion des risques – nécessitant des ressources supplémentaires..

Le modèle en vigueur en Suisse, les aides financières pour les primes d'assurance, est sans risque financier pour la Confédération. La charge administrative qui résulte pour elle est comparativement peu élevée. Le domaine d'application personnel est très large puisque tous les musées (à l'exception des musées gérés par la Confédération) peuvent profiter des aides financières pour les primes d'assurance. Aujourd'hui déjà, les aides financières de la Confédération pour les primes d'assurance couvrent chaque année une valeur d'assurance de quelque 300 millions de francs, sans risque financier pour la Confédération. En comparaison internationale, cette valeur est dans les limites des valeurs d'assurances maximales couvertes par les Etats cités dans la comparaison.

Sur la base de ces considérations, l'OFC conclut que le modèle actuel des aides financières pour les primes d'assurance permet de mieux atteindre le but escompté plutôt que l'introduction d'une « garantie de l'Etat ».

<b>1</b>	<b>Mandat</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Situation initiale</b>	<b>4</b>
2.1	Primes d'assurance élevées pour les œuvres d'art prêtées à des musées lors d'expositions temporaires .....	4
2.2	Demande d'introduction d'une « garantie de l'Etat » de la Confédération .....	4
<b>3</b>	<b>Questions concernant la mise en place d'une « garantie de l'Etat » en Suisse</b>	<b>5</b>
3.1	Questions d'ordre constitutionnel .....	5
3.1.1	Art. 27 Cst. (Liberté économique) .....	5
3.1.2	Art. 69 Cst. (Culture) .....	6
3.2	Questions d'ordre financier .....	6
<b>4</b>	<b>Aperçu des diverses formes de « garantie de l'Etat » au plan international</b>	<b>7</b>
4.1	Aperçu sous forme de tableaux .....	7
4.2	Commentaires de l'aperçu sous forme de tableaux .....	12
4.2.1	Institutions bénéficiaires.....	12
4.2.2	Risques et limites.....	12
4.2.3	Charge administrative et émoluments .....	13
4.2.4	Acceptabilité dans le cadre des prêts au niveau international.....	13
<b>5</b>	<b>Modèle actuel de soutien aux expositions temporaires en Suisse</b>	<b>13</b>
5.1	Aides financières pour les primes d'assurance selon art. 10 LEC .....	13
5.2	Aides financières pour les primes d'assurance versées 2014–2016 .....	14
<b>6</b>	<b>Comparaison du modèle suisse et des diverses formes de « garanties de l'Etat » à l'étranger</b>	<b>15</b>
6.1	Institutions bénéficiaires.....	15
6.2	Risques et limites .....	16
6.3	Charge administrative et émoluments.....	17
6.4	Acceptabilité dans le cadre des prêts au niveau international .....	17
<b>7</b>	<b>Conclusion</b>	<b>17</b>

## 1 Mandat

Lors de la séance du 19 février 2015 consacrée à l'examen du message sur l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (Message culture), la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE) a donné le mandat à l'Office fédéral de la culture (OFC) d'examiner la possibilité d'une « garantie de l'Etat » pour des œuvres prêtées par des musées.

Cette « garantie de l'Etat » pour les musées verrait l'Etat servir de garant des prêts pour les expositions, autrement dit il assumerait les risques de responsabilité envers les prêteurs en cas de dommages ou de pertes au cours du transport aller et retour et pendant l'exposition. L'institution bénéficiaire du prêt n'aurait plus besoin de conclure une assurance pleine, vu qu'en cas de dommages ou de perte, l'Etat en assumerait totalement ou partiellement les risques.

Le présent rapport présente les aspects fondamentaux de la « garantie de l'Etat » ainsi qu'une comparaison des situations nationale et internationale.

## 2 Situation initiale

### 2.1 Primes d'assurance élevées pour les œuvres d'art prêtées à des musées lors d'expositions temporaires

La problématique des primes d'assurance élevées touche en particulier les expositions temporaires mises sur pied par des musées. Dans ce cadre, les musées exposent des œuvres prêtées par d'autres musées et/ou des collections privées de Suisse et de l'étranger.

Les musées bénéficiaires du prêt doivent assurer les objets prêtés contre la perte et les dommages. Les primes d'assurances sont tributaires de divers facteurs tels que la durée de l'exposition, le trajet du transport ou les mesures de sécurité notamment. Suivant les cas, la prime s'élève en moyenne à un pour-mille environ de la valeur d'assurance des objets en prêt.<sup>1</sup>

Lors d'expositions temporaires présentant des œuvres très cotées dans des musées d'art, la valeur d'assurance d'une exposition peut atteindre de très fortes sommes. Ainsi les deux expositions les plus coûteuses que l'OFC a soutenues entre 2014 et 2016 en leur allouant des aides financières aux primes d'assurance, avaient une valeur d'assurance de quelque 2,6 milliards de francs pour la première, de 715 millions de francs pour la seconde. Les musées ont été contraints de payer plus de 2 millions de francs dans le premier cas, 500 000 francs dans le second. En conséquence, le budget des musées bénéficiaires des prêts lors de prêts de valeur se trouve ainsi fortement obéré. Dans certains cas, les primes d'assurance représentent jusqu'à 40% du budget d'une exposition.

Des représentants des musées d'art constatent que la situation sur le front des coûts s'est aggravée ces dernières années en raison de la hausse prononcée des prix sur le marché de l'art, qui induit par conséquent une augmentation des primes d'assurance et peut conduire à l'annulation d'expositions planifiées ou à l'abstention de solliciter des prêts d'œuvres coûteuses.<sup>2</sup>

### 2.2 Demande d'introduction d'une « garantie de l'Etat » de la Confédération

Face au contexte décrit ci-dessus, plusieurs des plus grands musées de Suisse ont demandé depuis l'an 2000 l'introduction d'une « garantie de l'Etat » en faveur des musées. Ils renvoient notamment aux Etats européens qui ont déjà introduit une telle garantie. Leur argument est que le défaut d'une telle garantie représente un désavantage concurrentiel pour les musées suisses par rapport aux musées étrangers.

---

<sup>1</sup> La valeur moyenne a été calculée sur la base de la comparaison des demandes d'aides financières pour les primes d'assurance adressées jusqu'à maintenant à l'OFC, cf. point 5.2 ci-dessous.

<sup>2</sup> Cf. p.ex. l'article de *Die Schweiz am Sonntag* du 11 octobre 2014, *Kunst wird too big to fail*, [http://www.schweizamsonntag.ch/ressort/basel/kunst\\_wird\\_too\\_big\\_to\\_fail/](http://www.schweizamsonntag.ch/ressort/basel/kunst_wird_too_big_to_fail/); dernière visite du site le 20 novembre 2016.

Les musées justifient cette demande de « garantie de l'Etat » en premier lieu par un allègement financier. L'argumentation met particulièrement l'accent sur le fait que les subsides reçus par les musées seraient mieux investis dans la conception et la réalisation d'expositions et de manifestations plutôt que dans les frais d'assurance.

La discussion sur l'opportunité d'introduire une « garantie de l'Etat » pour les musées en Suisse n'est pas nouvelle. A l'interne, à partir de 1999, l'administration fédérale a discuté de manière intensive de la faisabilité d'une telle garantie. Le sujet a été repris en 2004 dans le cadre de la préparation de la loi sur l'encouragement de la culture (LEC)<sup>3</sup>, mais rejeté au profit d'une solution de substitution :

L'art. 10 LEC est une nouvelle disposition qui donne à la Confédération la possibilité d'allouer des aides financières pour les primes d'assurance pour des expositions temporaires organisées par des musées et des collections de tiers. Depuis 2014, un montant annuel de 300 000 francs est prévu à cet effet. L'OFC alloue les aides financières pour les primes d'assurance (*cf.* ch. 5).

Le dernier examen approfondi concernant la mise en place d'une « garantie de l'Etat » a eu lieu dans le cadre du Message culture 2016 à 2020 et l'idée en a été à nouveau rejetée.<sup>4</sup>

### **3 Questions concernant la mise en place d'une « garantie de l'Etat » en Suisse**

Le refus jusqu'ici de mettre en place une « garantie de l'Etat » s'explique d'un côté par le risque financier encouru par la Confédération, et par la possibilité limitée pour elle d'influer sur la gestion des risques des musées et par la probabilité qu'un dommage survienne. Et d'autre part, les questions d'ordre constitutionnel et financier ont contribué à ce rejet (*cf.* ci-dessous).

#### **3.1 Questions d'ordre constitutionnel**

##### **3.1.1 Art. 27 Cst. (Liberté économique)**

La Constitution fédérale suisse (Cst.)<sup>5</sup> voit dans le principe de l'autonomie privée et celui de la concurrence un mécanisme de coordination fondamental. C'est ainsi que l'art. 27 garantit la liberté économique. La Confédération et les cantons doivent s'en tenir au principe de la liberté économique et s'abstenir de prendre des mesures qui y contreviendraient (art. 94, al. 1, Cst.). L'ordre économique suisse se fonde ainsi sur des principes réglementaires explicites.

Il faut distinguer entre limites conformes et limites non conformes à la liberté économique. Toute mesure rendant impossible la concurrence entre agents économiques privés ou entraînant une distorsion de celle-ci doit être considérée comme fondamentalement non conforme au principe de la liberté économique. La Confédération ne peut déroger de ce principe de liberté économique que si la Constitution l'y autorise explicitement (art. 94, al. 4, Cst.).

Une « garantie de l'Etat » qui assumerait les risques inhérents au prêt d'œuvres d'art à des expositions temporaires pour tous les musées, et qui aurait pour objectif de décharger les musées de l'obligation de contracter une assurance privée pourrait, selon la situation concrète, avoir pour conséquence la disparition du marché de l'assurance dans ce domaine. Dans une telle configuration, les assureurs privés seraient incapables de concurrencer l'offre de garantie proposée par l'Etat. Notamment du fait que les institutions prêteuses trouveraient très attrayante la perspective d'avoir la Confédération suisse pour garante de leurs œuvres d'art. Une « garantie de l'Etat » aménagée ainsi représenterait une ingérence illicite dans la liberté de concurrence et devrait, pour être licite, avoir un fondement dans la Constitution fédérale au sens de l'art. 94, al. 4, Cst. Un tel fondement n'existe pas actuellement et il faudrait

---

<sup>3</sup> Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture) du 11 décembre 2009, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (RS 442.1).

<sup>4</sup> Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016–2020, FF 2015 461.

<sup>5</sup> RS 101.

d'abord le créer.

Dans le cas d'une interprétation moins large de la « garantie de l'Etat », p.ex. sur le modèle de la pratique internationale prépondérante en vigueur, où le cercle des institutions bénéficiaires se limitait aux musées de la Confédération ou principalement financés par la Confédération (cf. ch. 4.2.1), la « garantie de l'Etat » ne pourrait être qualifiée de mesure fondamentalement non conforme. Une telle mesure serait possible une fois pourvue d'une base légale et pour autant qu'elle puisse justifier d'un intérêt public suffisant et que le principe de proportionnalité soit préservé. Mais le cercle des institutions bénéficiaires serait très restreint puisque la grande majorité des musées en Suisse ne sont pas des institutions gérées par la Confédération (>99%) et que la Confédération, en vertu de sa compétence subsidiaire dans le domaine culturel, ne finance que très peu de musées de tiers (cf. ch. 6.1).

### 3.1.2 Art. 69 Cst. (Culture)

En vertu de l'art. 69, al. 1, Cst., les cantons sont compétents en matière culturelle. La Confédération n'a dans ce domaine qu'une compétence subsidiaire ; elle peut promouvoir les activités culturelles présentant une importance nationale (art. 69, al. 3, Cst.).

Une « garantie de l'Etat » étendue à laquelle tous les musées auraient droit pour des prêts à chacune de leurs expositions irait sans doute au-delà de la compétence fédérale inscrite dans la Constitution. En conséquence, le domaine d'application d'une « garantie de l'Etat » devrait également être restreint sous cet aspect-là.

## 3.2 **Questions d'ordre financier**

La loi sur les finances (LFC) impose à la Confédération de requérir un crédit d'engagement si celle-ci entend assumer des cautions et d'autres engagements (art. 21, al. 4, let. e, LFC).

Lors de la mise en place d'une « garantie de l'Etat », les règles applicables seraient semblables à celles régissant une caution, au sens de l'art. 21, al. 4, LFC, car la « garantie de l'Etat » présente le risque que l'Etat soit sollicité financièrement pour couvrir un éventuel dommage. Le montant du crédit d'engagement devrait être calculé sur la base d'une estimation la plus précise possible des dommages potentiels pouvant survenir. Le crédit d'engagement serait demandé dans le cadre d'un message (probablement le message culture).

L'OFC aurait à décider sur la base d'une réglementation qui resterait à établir quelles seraient les expositions, ou les objets exposés susceptibles, de bénéficier d'une garantie de l'Etat et jusqu'à quel montant la Confédération serait prête à endosser un risque. C'est sur une telle base que le crédit d'engagement devrait être calculé et demandé. Au vu du fait déjà mentionné qu'il suffit parfois d'une seule exposition pour que les valeurs d'assurances dépassent le milliard de francs, il faudrait sans doute demander un crédit d'engagement très élevé.

En partant du fait qu'en règle générale il ne se produit aucun dommage, la pratique est la même que pour les cautions, il n'y aurait à prévoir de ressources, ni dans le budget, ni dans le plan financier. Des ressources ne seraient demandées qu'une fois le sinistre arrivé (via un crédit supplémentaire). La question d'une compensation partielle prise dans le budget de l'OFC se poserait pour les dommages minimes, ce qui aurait des conséquences sur le budget de l'OFC.

## 4 Aperçu des diverses formes de « garantie de l'Etat » au plan international

La demande de créer une « garantie de l'Etat » pour les musées est souvent justifiée en invoquant la compétitivité internationale de la place culturelle et artistique suisse. De nombreux pays européens ainsi que les USA disposent de « garanties d'Etat » pour les musées agencées de diverses façons.

### 4.1 Aperçu sous forme de tableaux

Pour le présent rapport, un aperçu comparatif a été établi présentant les critères-clé récurrents et les plus importants des « garanties de l'Etat » pratiquées par les pays voisins de la Suisse, l'Angleterre ainsi que les USA.

Cet aperçu se fonde sur deux études de l'UE sur cette thématique des « garanties de l'Etat » : l'*Etude n°2003-4870 commanditée par la Commission européenne visant à dresser un inventaire des systèmes de garanties de l'Etat dans 31 pays* (étude UE 2003) et le *Report by the Open Method of Coordination (OMC) subgroup on State indemnity and shared liability agreements* de 2010 (étude OMC 2010), ainsi que les législations en vigueur des pays recensés.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La problématique de la responsabilité de l'Etat relative aux prêts pour des expositions dans la perspective d'encourager les échanges culturels est aussi examinée actuellement au niveau de l'UE. Deux études approfondies commanditées par la Commission européenne en 2004 et 2010 ont creusé la question des divers systèmes de « garantie de l'Etat » dans les pays européens. L'analyse a porté en particulier sur la configuration des systèmes de «garantie de l'Etat» ainsi que sur les différences et les convergences :

- *Etude n°2003-4870 commanditée par la Commission européenne visant à dresser un inventaire des systèmes de garanties de l'Etat dans 31 pays* (ci-après étude EU 2003) établi par la *Réunion des Musées nationaux établissement publics à caractère industriel et commercial (EPIC)*, (France) en collaboration avec les *Staatlichen Museen zu Berlin Preussischer Kulturbesitz* (Allemagne). L'étude portait sur les Etats suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque.
- *Report by the Open Method of Coordination (OMC) subgroup on State indemnity and shared liability agreements* (2010) (ci-après étude OMC 2010). Dans le cadre de ce rapport, 30 pays ont été interrogés sur leur modèle en matière de « garantie de l'Etat ». Il s'agit des pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse. La méthode ouverte de coordination (MOC) de l'Union européenne (UE) offre de nouvelles conditions-cadre pour la collaboration entre pays de l'UE. L'objectif est d'orienter la politique nationale pour réaliser des buts communs ([http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open\\_method\\_coordination.html?locale=de](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=de); dernier accès 10 novembre 2016).

## Vue d'ensemble internationale des diverses formes de « garanties de l'Etat » dans les pays comparés (Allemagne, France, Italie, Autriche, Grande-Bretagne, USA)

Tableau A : Institutions bénéficiaires

Institutions bénéficiaires	AL	F	IT	AU	GB	USA
Musées privés	NON	NON	NON	NON	OUI (Seulement avec l'approbation du <i>Secretary of State</i> et l'accord du Ministère des finances)	OUI (organisations U.S. exonérées d'impôt)
Musées nationaux	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Musées financés par des fonds publics <sup>7</sup>	OUI <sup>8</sup>	NON	OUI <sup>9</sup>	NON	OUI <sup>10</sup>	OUI

<sup>7</sup> Les deux études citées différencient dans la comparaison interétatique des institutions bénéficiaires entre les catégories suivantes : musées nationaux, musées financés par des fonds publics et musées privés. Il faut noter que la catégorie des musées financés par des fonds publics recouvre des réalités différentes selon les Etats comparés. Cf. FN 8 à 10 ci-après.

<sup>8</sup> Institutions financées à 100% par le gouvernement fédéral.

<sup>9</sup> Institutions ou autorités publiques qui mettent sur pied des projets d'expositions avec le soutien financier et la collaboration de l'Etat italien.

<sup>10</sup> Institutions entièrement ou principalement financées par le Parlement, l'église (*Measure*) ou gérées par les autorités locales, bibliothèques ou le *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* ou *National Trust for Scotland for Places of Historic Interest or Natural Beauty National Trust*.

Tableau B : Couverture

Couverture	AL	F	IT	AU	GB	USA
Objets « incoming-loans »	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Objets « outgoing-loans »	NON	NON	OUI	NON	NON	OUI
Durée « de clou à clou »	OUI	OUI	NON (couverture dès l'entrée sur le territoire national)	OUI	OUI	OUI

Tableau C : Risques et limites

	AL	F	IT	AU	GB	USA
Valeur d'assurance max. /min. par projet	NON	OUI (minimum 46 mio. €)	NON	OUI (maximum 100 mio. €)	NON <sup>11</sup>	OUI (maximum 1,8 mrd USD)
Valeur d'assurance max. (pour l'ensemble de l'Etat)	OUI (défini chaque année dans le budget national sur la base des demandes des bénéficiaires)	NON	OUI (300 moi. € à tout moment)	OUI (1 mrd € / an)	OUI (1,205 mrd £ à tout moment pour les musées nationaux)	OUI (15 mrd USD)
Risques exclus	NON	OUI <sup>12</sup>	OUI <sup>13</sup>	OUI (actes terroristes in situ et durant le transport, actes de guerre, risque nucléaire, usure due à une utilisation inappropriée, négligence et malveillance du prêteur, dommages survenus sans lien avec l'exposition, dommages résultant d'une restauration non professionnelle et d'un nettoyage/entretien inadéquat, etc.)	OUI (notamment actes de guerre, négligence du propriétaire)	OUI <sup>14</sup>
Franchise	NON	OUI (système hybride : l'Etat n'assume une responsabilité qu'à côté d'un assureur privé. Seuil de préjudice: dès 46 mio. €)	NON	OUI (en cas de « faible perte » : max. 20 000 € /objet ou 50 000 € / exposition)	OUI (se calcule d'après la valeur de l'objet : de 300 £ jusqu'à une valeur de 4000 £, au-dessus : plus 1% de la valeur de l'objet.)	OUI (échelonnée en fonction de la valeur totale de l'exposition)
Possibilité de recours par l'Etat	NON	OUI	NON	NON	NON	OUI

<sup>11</sup> Pas de limite pécuniaire par projet, mais les objets d'une valeur de moins de 301 £ ne sont pas indemnisés.

<sup>12</sup> La loi ne mentionne aucune exclusion de risque, mais certains risques sont exclus dans la pratique (p.ex. actes de terrorisme et de guerre).

<sup>13</sup> La loi ne mentionne aucune exclusion de risque, mais certains risques sont exclus dans la pratique (p.ex. actes de guerre, invasion, guerre civile, contamination radioactive, usure normale, vermine).

<sup>14</sup> La loi ne mentionne aucune exclusion de risque, mais certains risques sont exclus dans la pratique avec l'*Indemnity Agreement* (p.ex. usure normale, vices de conformation, dommages résultant d'une restauration).

**Tableau D : Charge administrative et émoluments**

Coûts	AL	F	IT	AU	GB	USA
<b>Charge administrative de l'Etat</b> - administration - personnel - dépenses évaluation du risque, examen normes de sécurité, estimation de la valeur, etc.	OUI	OUI <sup>15</sup>	OUI	OUI	OUI	OUI
<b>Charge administrative du musée</b> - administration - personnel - charge induite par les normes de sécurité requises, expertises, etc.	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
<b>Taxe pour la « garantie de l'Etat »</b>	NON	OUI (redevance forfaitaire de 30 500 €, en sus de la prime d'assurance) <sup>16</sup>	NON	NON	NON	NON

<sup>15</sup> L'autorité compétente de l'Etat institue une mission technique qui vérifie les normes de sécurité dans le musée emprunteur et durant le transport.

<sup>16</sup> En France, seules les expositions très onéreuses sont soutenues par une garantie de l'Etat avec une valeur d'assurance minimale de 46 millions d'euros (en pratique, une valeur moyenne de 250 millions d'euros est appliquée).

## 4.2 Commentaires de l'aperçu sous forme de tableaux

Il ressort de la comparaison internationale qu'il n'existe pas de modèle uniforme en matière de « garantie de l'Etat ». Les systèmes varient d'un pays à l'autre. L'analyse du tableau synoptique fait ressortir les points suivants :

### 4.2.1 Institutions bénéficiaires

Pour ce qui est des institutions bénéficiaires, les deux études précitées de l'UE distinguent trois catégories de musées : les musées nationaux, les musées financés par des fonds publics et les musées privés.

Par musées nationaux, on entend en principe des musées qui sont gérés par l'Etat central. Il est à noter que la notion de musées financés par des fonds publics n'a pas la même signification dans les différents pays comparés. En Allemagne, par exemple, seuls rentrent dans cette catégorie des musées qui sont financés à 100% par le gouvernement fédéral.<sup>17</sup> En Italie, cette catégorie concerne également des institutions publiques ou des autorités qui mettent sur pied des projets d'exposition avec le soutien financier et la collaboration de l'Etat. En Grande-Bretagne, cela recouvre des institutions entièrement ou principalement financées par le Parlement, l'église ou gérées par les autorités locales (*cf.* aussi tableau A). Toutefois la tendance qui se dégage est qu'en Europe continentale (AL, IT) la totalité ou l'essentiel du financement est assuré par l'Etat central alors que dans les pays anglo-saxons (GB, USA) d'autres échelons étatiques que l'Etat central peuvent intervenir dans le financement.

On peut dire pour résumer que les Etats d'Europe continentale comparés ne soutiennent en principe par une « garantie de l'Etat » que des musées nationaux ou des musées principalement financés par l'Etat. Seuls les pays anglo-saxons (GB, USA) accordent une « garantie de l'Etat » à des institutions privées et sous certaines conditions particulières.

### 4.2.2 Risques et limites

Le risque financier en cas de dommage peut être très élevé, car selon les expositions, le montant de l'assurance peut dépasser la barre du milliard de francs. Dans les études, la probabilité de survenance d'un dommage est cependant décrite comme étant relativement faible mais il reste qu'elle ne peut être exclue du moins à long terme.

Les Etats comparés limitent les risques notamment par des dispositions fixant des valeurs assurées maximales par projet et pratiquement tous plafonnent la valeur assurée au niveau de l'Etat et en fonction d'un laps de temps donné. La valeur d'assurance maximale par projet varie ainsi parmi les Etats comparés entre 100 millions d'euros et 1,8 milliard de dollars US (elle est n'est pas plafonnée dans certains Etats comparés). La valeur d'assurance maximale considérée au total par l'Etat comparé ou à tout moment varie entre 300 millions d'euros et jusqu'à 15 milliards de dollars US (elle est illimitée dans un seul Etat comparé).

Pratiquement tous les Etats comparés ne garantissent pas une couverture complète en cas de dommage, en ce sens qu'ils excluent quelques, voire de nombreux risques. En outre, certains Etats comparés exigent une franchise. En pratique, malgré une « garantie de l'Etat », les musées doivent néanmoins conclure une assurance privée commerciale pour le risque non couvert, respectivement pour la franchise.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> En Allemagne, la question de la « garantie de l'Etat » se pose également au niveau des *Länder* mais cet aspect n'est pas thématiquement traité dans le présent rapport.

<sup>18</sup> Etude OMC 2010, p. 47ss.

#### 4.2.3 Charge administrative et émoluments

Pour l'Etat, les coûts en termes d'administration, d'expertise ou de personnel sont importants. Ce sont surtout l'évaluation des risques, la vérification des normes de sécurité et l'estimation de la valeur des œuvres qui coûtent cher. En règle générale, cela implique la mise en place d'une infrastructure pour les questions de « garanties de l'Etat » et le recours à des experts.

Le musée emprunteur doit lui aussi faire face à d'importants frais administratifs, de personnel et de matériel afin de pouvoir respecter les normes de sécurité exigées et présenter un dossier complet ainsi que d'éventuelles expertises.

La plupart des Etats comparés ne taxent pas les expositions bénéficiant d'une « garantie de l'Etat ». Exception pour la France, où l'acquittement d'une redevance forfaitaire de 30 500 euros est demandé.<sup>19</sup>

#### 4.2.4 Acceptabilité dans le cadre des prêts au niveau international

Il ressort des deux études de l'UE citées que les institutions prêteuses acceptent généralement une « garantie de l'Etat » si la possibilité leur en est offerte. Une institution prêteuse peut être amenée à la refuser pour les raisons suivantes : législation peu claire, exclusion de risques, exclusion de couverture (durée, territoire), charge administrative, désaccord sur l'établissement de la valeur des œuvres prêtées.

## 5 **Modèle actuel de soutien aux expositions temporaires en Suisse**

### 5.1 **Aides financières pour les primes d'assurance selon art. 10 LEC**

Depuis sa mise en vigueur en 2012, la LEC prévoit à l'art. 10, al. 2, comme alternative à la « garantie de l'Etat », que la Confédération (OFC) peut contribuer aux primes d'assurance de prêts pour des expositions présentant un intérêt national. De cette manière, les musées de tiers peuvent, sur demande, être soulagés du fardeau que représentent des primes d'assurance élevées.

L'ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel pour les années 2016 et 2017 (régime d'encouragement 2016-2017 du DFI)<sup>20</sup> règle les conditions pour obtenir un soutien ainsi que la procédure à suivre. Les critères d'attribution de ces contributions financières sont les suivants :<sup>21</sup>

- **Conditions formelles d'attribution :**

- o Musée ou collection de tiers ;
- o Concept de collection et stratégie d'exploitation approprié ;
- o Projets scientifiquement fondés reposant sur une structure organisationnelle appropriée.

- **Critères pratiques d'attribution :**

- o Prestige et importance du musée ou de la collection de tiers ;
- o Importance culturelle et historique de l'exposition et des œuvres en prêt ;
- o Potentiel en visiteurs et visiteuses ;
- o Niveau d'autofinancement et des contributions de tiers.

---

<sup>19</sup> En France, seules les expositions très onéreuses sont soutenues par une garantie de l'Etat avec une valeur d'assurance minimale de 46 millions d'euros (en pratique, une valeur moyenne de 250 millions d'euros est appliquée).

<sup>20</sup> RS 442.121. La nouvelle Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel (Régime d'encouragement DFI, RS 442.121.1) qui règle les aides financières pour les primes d'assurances entrera en vigueur à partir du 1er février 2017. Les conditions d'attributions resteront fondamentalement inchangées.

<sup>21</sup> Art. 10 LEC en relation avec art. 3 ss régime d'encouragement 2016-2017 du DFI.

- **Procédure :**
  - o L'OFC décide annuellement, sur la base des demandes reçues ;
  - o Les institutions qui ont bénéficié de contributions aux primes d'assurance l'exercice précédent ne peuvent recevoir de soutien l'année suivant ledit exercice.
- **Taux plafond et taux plancher :**
  - o Au maximum 50% de l'ensemble des primes d'assurance d'une exposition ;
  - o Au maximum 150 000 francs par exposition ; la contribution minimale se monte à 20 000 francs par exposition.
- **Nombre maximum d'expositions encouragées par année :**
  - o Le nombre d'expositions bénéficiant de contributions aux primes d'assurance ne peut dépasser six par année.
- **Budget annuel actuel (à partir de 2014) :**
  - o Depuis 2014, la Confédération alloue annuellement des contributions pour un montant maximum de 300 000 francs.
- **Valeur assurée couverte avec le budget existant :**
  - o Avec un montant de 300 000 francs par année, la Confédération peut octroyer des contributions pour les primes d'assurance de biens culturels pour une valeur assurée globale de 300 millions de francs (base de calcul : 1 pour-mille de la valeur d'assurance).

## 5.2 Aides financières pour les primes d'assurance versées 2014–2016

Sur la période 2014-2016, l'ensemble des aides financières versées par l'OFC pour les primes d'assurance se présente comme suit :

	Aide en 2014	Aide en 2015	Aide en 2016	Aide en 2017
<b>Nombre de demandes</b>	7	7	5	3
<b>Nombre de demandes approuvées</b>	7	3	5	3
<b>Total en CHF des contributions demandées</b>	311 136	604 000	452 000	450 000
<b>Total en CHF des primes d'assurance des demandes approuvées</b>	891 433	2 472 000	1 253 600	1 606 000
<b>Total en CHF des valeurs d'assurance des demandes approuvées</b>	1,233 mrd	2,943 mrd	2,264 mrd	2,392 mrd
<b>Total en CHF des contributions approuvées</b>	277 718	286 000	290 000	300 000
<b>Proportion des contributions approuvées par rapport aux primes d'assurance totales – en % (arrondi)</b>	31%	11,6%	23%	18,7%

Ces chiffres nous permettent de tirer les conclusions suivantes :

Le nombre maximum d'expositions pouvant bénéficier d'un soutien (6) n'a pas encore été atteint en 2016 et 2017. En effet, le nombre de demandes déposées est inférieur à six. Les musées ont été informés de la possibilité de demander des contributions aux primes d'assurance. L'OFC a régulièrement rendu cette information publique et l'a également transmise directement à l'Association des musées suisses (AMS) et à l'Association des musées des Beaux-Arts suisses (AMB). Le nombre peu élevé de demandes ne peut donc en tout cas pas être attribué à un manque d'information sur les aides financières allouées par la Confédération. Deux autres raisons au moins permettent de l'expliquer :

Le nombre peu élevé de demandes concerne en particulier les musées suisses d'une certaine envergure et qui ont une orientation internationale. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'un musée ne peut bénéficier d'un soutien que tous les deux ans et qu'il ne déposera donc une demande d'aides financières pour les primes d'assurance qu'en fonction de cet intervalle. En raison de la limite minimale de 20 000 francs par exposition (ce qui signifie que le projet doit avoir une prime d'assurance de 40 000 francs minimum), les projets d'exposition de plus petite envergure et qui ont un rayonnement plutôt local/régional et des valeurs d'assurance peu élevées ne sont pas concernés. Il n'y a donc pas de demandes pour ces expositions.

Un musée ne peut demander une contribution supérieure à la limite fixée par l'OFC, qui est de 150 000 francs par exposition. Les musées ne demandent donc pas de contributions supérieures à ce montant.

La contribution de l'OFC au financement des primes d'assurance d'une exposition ne peut dépasser 50% du total ni excéder 150 000 francs. Ainsi, si les primes d'assurance dont un musée doit s'acquitter s'élèvent à un million de francs, celui-ci pourra solliciter une contribution de l'OFC de 150 000 francs maximum, ce qui ne représente que 15% du montant total.

Le budget annuel actuel pour les contributions aux primes d'assurance a permis de couvrir en moyenne depuis 2014 environ un cinquième des primes d'assurance des musées ayant déposé une demande de soutien.

## 6 Comparaison du modèle suisse et des diverses formes de « garanties de l'Etat » à l'étranger

Nous allons comparer directement le modèle suisse (aides financières pour les primes d'assurance) aux diverses formes de la « garantie de l'Etat » pratiquée à l'étranger en fonction de quatre critères-clés parallèles.

### 6.1 Institutions bénéficiaires

« Garantie de l'Etat » (Etats comparés)	Solution aides financières (Suisse)
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Musées nationaux, ou musées financés (principalement) par l'Etat.</b> Musées privés à titre exceptionnel (USA et UK) et à certaines conditions.<sup>22</sup></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Tous les musées, à l'exception des musées de la Confédération.</b></li></ul>

Le paysage muséal suisse se distingue fondamentalement du paysage muséal des autres pays en ce sens qu'il ne comprend qu'une très petite partie (< 1%) d'institutions appartenant à la Confédération sur plus de 1100 musées recensés dans le pays. Pendant la période 2016-2017, l'OFC a de surcroît alloué des contributions d'exploitation à 13 musées, collections et réseaux de tiers.<sup>23</sup> L'allocation de contribu-

<sup>22</sup> Pour la terminologie, cf. les explications au ch. 4.2.1.

<sup>23</sup> Pour la période 2018-2022, avec le nouveau régime d'encouragement du DFI, seuls recevront des contributions d'exploitation les musées possédant une collection constituée essentiellement d'Helvetica et qui répondent en plus à d'autres critères (p.ex.

tions d'exploitation est subsidiaire. Autrement dit, aucun musée de tiers n'est entièrement ou principalement financé par la Confédération. Le cercle des musées qui tireraient profit de l'introduction d'une « garantie de l'Etat » en Suisse, pratique déjà en vigueur en Allemagne et en Italie, est très petit. De nombreux grands musées d'art actifs au plan international ne pourraient profiter d'une garantie de l'Etat, car il s'agit de musées privés, communaux ou cantonaux respectivement des institutions financées par des tiers.

A l'opposé, le modèle suisse, à savoir les aides financières aux primes d'assurance, a un domaine d'application personnel bien plus étendu car tous les musées, à l'exception des musées de la Confédération, peuvent être pris en compte.

Si l'on allait bien plus loin dans la conception de la « garantie de l'Etat », et qu'on englobait également les musées qui ne sont pas financés par la Confédération, il faudrait impérativement limiter le risque de responsabilité en édictant des conditions très rigoureuses concernant la sécurité dans les musées de tiers en question (cf. ci-dessous ch. 6.2).

## 6.2 Risques et limites

« Garantie de l'Etat » (Etats comparés)	Solution aides financières (Suisse)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Risque financier pour l'Etat très élevé en cas de dommages.</b></li> <li>• <b>Le risque n'est que partiellement évaluable.</b></li> <li>• <b>Influence limitée sur la probabilité de survenance</b> d'un dommage et sur la <b>gestion des risques</b> par les musées.</li> <li>• <b>Limites</b> (différentes suivant l'Etat) : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Valeur assurée maximale</b> dans tout l'Etat par année ou à tout moment : de 300 mio. d'euros à 15 mrd de dollars US, et sans plafonnement dans un Etat comparé.</li> <li>○ <b>Risques exclus</b> : aucune exclusion jusqu'à liste très variée de risques non couverts.</li> <li>○ Parfois <b>franchise</b> en cas de dommages.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'Etat n'encourt pas de risque financier.</b> Le budget annuel est défini d'avance et il n'y a pas de risques supplémentaires.</li> <li>• <b>Limites</b> : <b>Budget actuellement fixé à 300 000 francs / an</b> ; correspond à une <b>valeur assurée</b> de 300 mio. de francs.</li> </ul>

Si l'on introduisait une « garantie de l'Etat », la Confédération devrait s'acquitter de très fortes sommes en cas de sinistre alors qu'elle n'aurait qu'une influence limitée sur la gestion des risques par les musées. Pour minimiser les risques, il faudrait s'assurer par des directives contraignantes que les mesures de sécurité sont effectives.

Il faudrait en plus dans chaque cas garantir le respect des normes et des mesures de sécurité requises (engagement d'experts ; contrôles), avec les charges considérables que cela implique. Cela pourrait entraîner une augmentation du nombre d'expositions et de prêts dans la mesure où il y aurait un report du risque sur la Confédération.

Le système de contributions aux primes d'assurance en vigueur en Suisse permet avec un budget annuel de 300 000 francs de couvrir une valeur assurée d'environ 300 millions de francs. En comparaison internationale, cette valeur se situe dans la fourchette large des valeurs d'assurance maximales à l'étranger.

Pratiquement tous les états comparés ne garantissent pas une couverture complète en cas de dommage, en ce sens qu'ils excluent quelques (voire de nombreux) risques, et certains exigent une franchise. Du fait de la couverture incomplète du risque, la conclusion d'une assurance privée commerciale peut être requise, comme c'est déjà aussi le cas avec le modèle suisse actuel.

### 6.3 Charge administrative et émoluments

« Garantie de l'Etat » (Etats comparés)	Solution aides financières (Suisse)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Charge administrative importante</b> (frais administratifs, de personnel et de matériel) pour l'Etat et le musée. En particulier coûts d'évaluation/d'expertises pour déterminer les risques, la sécurité et la valeur du prêt.</li> <li>• <b>En principe, aucun émoluments</b> prélevé (à l'exception de la France, qui perçoit une redevance forfaitaire de 30 500 euros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Budget annuel de 300 000 francs</b> (transfert de crédit ordinaire OFC/DFI).</li> <li>• <b>Charge administrative minimale pour l'Etat</b> (examen de la demande de contribution financière et décision).</li> <li>• <b>Pas d'émoluments.</b></li> </ul>

En cas d'introduction d'une « garantie de l'Etat », la charge administrative serait lourde pour la Confédération (cf. ch. 4.2.3). Il serait en outre complexe de déterminer la valeur des objets en prêt, car les intérêts des parties concernées (Confédération, emprunteur, prêteur) peuvent entrer en collision. Avec le modèle d'aides financières actuellement en vigueur, la charge pour la Confédération est nettement moindre : il s'agit des moyens nécessaires pour examiner la demande et prendre une décision.

Pour les musées, l'introduction d'une « garantie de l'Etat » ne changerait pas grand-chose en termes de charge administrative dans la mesure où ces musées sont aujourd'hui déjà tenus d'établir pour les assureurs privés des dossiers très complets et de respecter les dispositions requises en matière de sécurité.

### 6.4 Acceptabilité dans le cadre des prêts au niveau international

Comme indiqué au ch. 4.2.4, les musées prêteurs acceptent en règle générale une « garantie de l'Etat », lorsque celle-ci existe. Si la couverture n'est pas complète, une assurance complémentaire fournie par un assureur privé est généralement exigée. Par ailleurs, les prêteurs privés ont souvent plutôt tendance à demander une police d'assurance privée.

Le modèle concernant les prêts en vigueur en Suisse est accepté sans réserve.

## 7 Conclusion

Après avoir analysé la question de la « garantie de l'Etat » sous l'angle du droit constitutionnel et du droit financier et comparé la solution en vigueur en Suisse aux modèles appliqués à l'étranger, le constat est le suivant :

- L'introduction au niveau fédéral d'une « garantie de l'Etat » valable pour tous les musées serait en contradiction avec les principes de la liberté économique et de la compétence subsidiaire de la Confédération en matière culturelle.
- Une « garantie de l'Etat » limitée à un cercle restreint de bénéficiaires nécessiterait la création d'une base légale correspondante.
- Etant donné que la « garantie de l'Etat » entraîne le risque de devoir recourir aux moyens financiers de la Confédération, il faudrait obligatoirement solliciter un crédit d'engagement pour un montant correspondant à la somme garantie. En cas de sinistre, la question d'une compensation partielle au budget de l'OFC/DFI devrait être envisagée, avec les conséquences budgétaires qui en résulteraient pour l'OFC.

- L'introduction en Suisse d'une « garantie de l'Etat » comparable aux modèles allemand et italien (c'est-à-dire applicable aux musées appartenant à la Confédération ou principalement financés par elle) ne concernerait qu'un nombre très faible de musées, car il y a très peu de musées appartenant à la Confédération et il n'y a aucun musée tiers dont l'essentiel du financement est assuré par la Confédération. Nombre de grands musées d'art d'envergure internationale ne rentreraient pas dans ce cercle. Le domaine d'application personnel du modèle suisse d'aides financières aux primes d'assurance est en revanche beaucoup plus étendu puisque à l'exception des musées gérés par la Confédération tous les musées peuvent en bénéficier.
- Le risque financier qu'implique une « garantie de l'Etat » serait très élevé pour la Confédération puisque les montants dus en cas de dommages peuvent dépasser le milliard de francs. La probabilité de survenance d'un sinistre est certes relativement faible mais ne peut être exclue, du moins à long terme.  
  
Le système d'aides financières aux primes d'assurance ne présente en revanche aucun risque financier pour la Confédération puisque les contributions sont allouées sur la base d'un budget annuel bien défini.
- Le système actuellement en vigueur en Suisse couvre une valeur d'assurance d'environ 300 millions de francs. Dans les pays comparés, la valeur d'assurance maximale varie entre 300 millions d'euros et 15 milliards de dollars US.
- Pratiquement tous les Etats comparés ne garantissent pas une couverture complète en cas de dommage, en ce sens qu'ils excluent quelques (voire de nombreux) risques et ils exigent pour certains une franchise. En principe, les musées prêteurs acceptent une « garantie de l'Etat », mais ils exigent souvent en plus la conclusion d'une assurance privée commerciale pour le risque non couvert.
- L'introduction d'une « garantie de l'Etat » entraînerait un important surcroît de charges administratives pour la Confédération (dépenses de personnel et de fonctionnement) dans la mesure où la gestion des risques nécessiterait comme pour tout assureur la création de mécanismes d'expertise et de contrôle, avec les ressources supplémentaires que cela implique. En comparaison, le système actuel d'aides financières pour les primes d'assurance est bien moins lourd pour la Confédération puisque les coûts se limitent à l'examen des demandes et aux décisions.
- Si l'on manque certes encore un peu de recul puisque le système d'aides financières pour les primes d'assurance n'est vieux que de quatre ans, on n'en constate pas moins que le nombre maximum d'expositions qui auraient pu bénéficier d'un soutien en 2016 et 2017 n'a pas été atteint faute de suffisamment de demandes de la part des musées. Ce nombre limité de demandes soulève à tout le moins la question de savoir quels sont les besoins effectifs à l'échelle nationale et si les musées (des beaux-arts) concernés ne se limitent finalement pas à un cercle restreint.

Sur la base de ces considérations, l'OFC conclut que le modèle actuel des aides financières aux primes d'assurance est plus à même d'atteindre le but recherché qu'une « garantie de l'Etat ».