



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative législative populaire « 1% pour la culture »**

(Du 12 juin 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'initiative législative populaire cantonale intitulée « 1% pour la culture » a été déposée le 30 juillet 2021. Après diverses vérifications d'ordre juridique, le Grand Conseil a déclaré l'initiative recevable par décret du 24 janvier 2023. Avec le présent rapport, le Conseil d'État soumet celle-ci au Grand Conseil, conformément à l'article 107, alinéa 4 LDP.

L'initiative demande que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien des activités culturelles.

Sur le fond, le Conseil d'État comprend les aspirations des initiant-e-s et souhaite précisément renforcer le soutien cantonal à la culture au travers de la nouvelle LEAC et du projet La Chaux-de-Fonds Capitale Culturelle Suisse. Sur la forme toutefois, il ne peut soutenir l'initiative 1%. Celle-ci poserait en effet de trop nombreuses difficultés dans l'établissement du budget cantonal et dans la définition du périmètre des dépenses concernées. En outre, il ne paraît pas pertinent, dans un monde en forte évolution, de figer des parts du budget dans le marbre, dans un sens, comme dans l'autre.

Ainsi, afin de répondre aux attentes des initiant-e-s mais en évitant les difficultés exposées dans le présent rapport, le Conseil d'État propose au Grand Conseil, en guise de contre-projet indirect, une augmentation des moyens dédiés à l'encouragement des activités culturelles dans le cadre de la future loi sur l'encouragement des activités culturelles et artistiques (LEAC). L'objectif sur 3 ans est une augmentation du volume de subvention de l'ordre de 1,2 million de francs par an. Cette augmentation est prévue dans le cadre des budgets ordinaires 2024 et 2025, ainsi que de la planification financière. Le Conseil d'État préconise dès lors le rejet de l'initiative.

1. INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE

L'initiative législative populaire cantonale « 1% pour la culture », déposée 30 juillet 2021, a recueilli 4'575 signatures attestées comme valables par arrêté du Conseil d'État publié dans la Feuille officielle du 17 septembre 2021. L'initiative législative populaire cantonale « 1% pour la culture » a donc recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaire fixé à 4'500 par l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 décembre 2000. Le Grand Conseil l'a déclarée recevable par décret du 24 janvier 2023.

Présentée sous la forme d'une proposition générale, l'initiative est ainsi rédigée :

« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles ».

Par le présent rapport, le Conseil d'État transmet l'initiative au Grand Conseil, conformément à l'article 107, alinéa 4 LDP, en recommandant son rejet compte tenu des multiples problèmes qu'elle induirait pour l'établissement du budget cantonal et de la difficulté, à définir le périmètre des dépenses concernées. En guise de contre-projet indirect, le Conseil d'État revient sur les perspectives offertes par la nouvelle loi sur l'encouragement des activités culturelles et artistiques (LEAC), sur l'augmentation liée des moyens alloués à l'encouragement des activités culturelles et sur le soutien au projet de La Chaux-de-Fonds, Capitale culturelle suisse.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Sur le fond, le Conseil d'État partage les aspirations des initiants-e-s visant à renforcer le soutien en faveur de la culture.

Dans le cadre du projet de nouvelle loi sur l'encouragement des activités culturelles et artistiques (LEAC), une augmentation des moyens est prévue. Le Canton s'engage également en faveur du projet La Chaux-de-Fonds, Capitale culturelle suisse et de la dynamique inscrite autour d'un événement qui aura un retentissement national et des perspectives positives pour le développement artistique et culturel du canton dans les années à venir.

Toutefois, sur la forme, le Conseil d'État ne peut pas soutenir cette initiative 1%.

2.1. Budget et comptes

En premier lieu, l'initiative poserait de nombreuses difficultés dans l'établissement du budget cantonal. En effet, établir un budget par pourcentage prédéfini est un exercice délicat qui nécessite de nombreux arbitrages et qui ne laisse qu'une marge de manoeuvre réduite à l'exécutif cantonal. Lorsqu'il établit le budget, le Conseil d'État doit tenir compte d'un grand nombre de dépenses incontournables, notamment dans le domaine de la santé, du social et de la formation. Si l'ensemble des ressources sont déjà affectées, le seul moyen pour attribuer un pourcent supplémentaire est de réduire les pourcentages qui sont déjà affectés aux autres domaines. L'exécutif se trouverait alors dans une situation où le processus budgétaire s'apparenterait à un exercice d'équilibrisme entre les différents domaines, délié de toute considération de gestion des politiques publiques. Cette manière de procéder, peu commune, rend la réalisation de l'initiative, en tous les cas, inopportune pour ne pas dire impossible. Pire, lorsque l'État est confronté à des augmentations de charges en elles-mêmes déjà difficilement absorbables, par exemple dans le domaine de la santé, la difficulté serait renforcée en faisant croître en parallèle le montant à attribuer à la culture en vertu de la règle du 1%. Par ailleurs, si une situation extrême dans laquelle 100% du budget étaient légalement alloués à différents domaines de charges, le processus budgétaire ne ferait plus l'objet d'aucune discussion politique, et la marge de manoeuvre de l'exécutif et du législatif serait pratiquement réduite à néant. La possibilité d'une gestion financière efficiente et capable de s'adapter rapidement aux nouveaux enjeux qui apparaissent au fil des années serait indiscutablement mise à mal. Certes, 1% peut paraître facilement absorbable de prime abord, même cumulé avec 1% « sport » également sur la table du Grand Conseil. En réalité, et sans même prendre en compte d'éventuelles initiatives des différents lobbyistes qui pourraient être encouragés à consolider « leur » domaine avec un pourcentage déterminé (et potentiellement supérieur à 1%), la marge de manoeuvre n'est pas si grande si on considère les domaines de dépenses incompressibles – ou quasi incompressibles – qui sont prépondérants dans le budget de l'État (Base comptes 2022 : santé (28%), formation (27%), prévoyance sociale (23%), ordre et sécurité publique (8%), trafic et télécommunications (5%), etc...).

Faudra-t-il réduire le soutien aux institutions parapubliques afin de pouvoir répondre aux objectifs de l'initiative ? Ou diminuer certaines prestations dans d'autres domaines ? Ces questions deviendraient assurément très concrètes en cas d'acceptation de l'initiative.

Par ailleurs, la mise en oeuvre impliquerait également de nombreux défis et interrogations au niveau des comptes : on pense notamment aux contrôles à mener et aux conséquences en cas de non-respect du seuil de 1 %.

Enfin, le périmètre de ce qui devrait être considéré comme entrant dans le 1% pourrait poser des problèmes au niveau de sa formalisation dans une base légale. Le périmètre n'étant pas défini sur une base claire et automatisable, il est susceptible d'évoluer d'année en année, au gré des nouveaux projets, de sorte que de nouveaux arbitrages seront régulièrement nécessaires.

2.2. Un chiffre du 1% difficile à déterminer

Un autre élément pousse le Conseil d'État à s'opposer à l'initiative : le chiffrage du 1%, qui est plus délicat à déterminer qu'il n'y paraît. Le Conseil d'État est d'avis que l'initiative génère de nombreux questionnements en demandant que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien des activités culturelles. Que faut-il comprendre par « soutien aux activités culturelles » ? Le budget de l'État correspondant actuellement à environ 2,4 milliards de francs, 1% est l'équivalent de 24 millions de francs.

En 2022, la création artistique et l'offre culturelle sont soutenues par le budget du service cantonal de la culture à hauteur de 2,8 millions au titre d'encouragement aux activités culturelles et artistiques. Ce montant tient compte des frais de fonctionnement (frais de personnels, locaux, etc.). Il s'y ajoute 12,9 millions pour les autres entités du service de la culture (patrimoine bâti et immatériel, archéologie, Laténium (3,3 millions) ainsi que les archives). Ce montant comprend également les charges d'entretien pour les châteaux de Colombier, Boudry et Valangin ainsi que les subventions versées au titre de promotion de la lecture. Lors de la construction de nouveaux bâtiments ou de la rénovation de bâtiments par l'État, un pourcentage est attribué à des interventions artistiques, ce qui représente un montant variable d'année en année, de l'ordre de quelques dizaines de milliers de francs. L'État soutient par ailleurs la culture par le biais du budget de la formation (École d'arts appliqués, Conservatoire, HES, etc.) et contribue au développement des compétences artistiques, à la créativité et aux échanges ainsi qu'à la formation des professionnel-le-s de demain. En 2022, ce montant a représenté une enveloppe d'environ 24,3 millions de francs. Ainsi, si les montants à prendre compte peuvent être questionnés, l'État consacre aujourd'hui un montant global de 40 millions pour la culture. Le soutien à la culture représenterait ainsi un peu plus de 1,7% des dépenses totales.

En outre, le Canton verse aux communes 13 millions de compensation de charges de centre pour financer des prestations pour lesquelles il existe un intérêt cantonal et que les villes fournissent aux habitant-e-s du canton, quand bien même celles-ci ou ceux-ci ne résident pas dans leur commune. Or, ces charges de centre relèvent désormais pratiquement des seuls domaines culturel et sportif. Il faudrait sans doute en tenir compte.

2.3. Financement de la culture – contexte actuel

En ce qui concerne leur financement, culture et sport sont souvent opposés et le Conseil d'État regrette cette situation. Ces domaines relèvent d'une importance similaire aux yeux du gouvernement. Ils sont soutenus différemment et les missions de l'État en matière de sport et de culture sont différentes. Le Conseil d'État relève l'importance qu'ils revêtent pour la cohésion sociale, l'épanouissement individuel et la richesse qu'ils apportent à l'existence collective.

Plus spécifiquement pour la culture, des institutions paraétatiques ou privées, mais proches de l'État comme la Loterie Romande, le FAC-LoRo, la Banque Cantonale Neuchâteloise, Viteos, Groupe E, etc. soutiennent des activités culturelles. Ces dernières sont sans doute hors du périmètre de l'initiative, mais est-ce pertinent? À titre d'exemple, le Conseil d'État rappelle que l'organe neuchâtelois de répartition du bénéfice de la Loterie Romande (appelée LoRo-Culture) regroupe huit domaines ; il soutient des actions et des projets liés à l'action sociale et aux personnes âgées, la jeunesse et l'éducation, la santé et le handicap, la culture, la formation et la recherche, la conservation et le patrimoine, l'environnement, la promotion du tourisme et le développement. En

2022, le montant attribué par la LoRo à la culture s'élevait à 8,8 millions de francs. Si la LoRo peut y consacrer ce montant, c'est notamment parce que l'État prend largement à sa charge le financement d'autres domaines listés. C'est le cas de certains projets liés au domaine du secteur social qui sont prioritairement soutenus par le Canton à Neuchâtel alors qu'ailleurs la LoRo y contribue de façon plus prépondérante. Cette dernière a pu s'en dessaisir partiellement au profit, entre autres, des subventions à la culture au sens strict. Il en va de même pour le domaine de la sauvegarde du patrimoine culturel. De plus, dès le 1^{er} janvier 2021, le Conseil d'État affecte 10% de la part des bénéficiaires de la LoRo à un fonds d'attributions cantonales (FAC Loro), permettant de soutenir des manifestations publiques, uniques ou récurrentes, ayant une portée touristique et générant des retombées importantes. Ce soutien – large – permet de soutenir des manifestations culturelles d'envergure telles que le NIFFF ou le projet La Chaux-de-Fonds Capitale culturelle suisse.

L'OFS tient des statistiques en matière de dépenses des collectivités publiques en faveur de la culture. D'aucuns mobilisent les classements qui en résultent comme un argumentaire. Si, en termes de montants, la prépondérance des soutiens communaux y est une constante, comparer les dépenses culturelles cantonales n'a de sens que si l'on prend en compte l'ensemble des financements : une simple comparaison des soutiens alloués par les services de la culture cantonaux revient à comparer des services qui n'ont pas les mêmes missions. Par exemple, le service des affaires culturelles du Canton de Vaud gère notamment six musées cantonaux, dont ceux rassemblés aujourd'hui sous la bannière de Plateforme 10. Le service de la culture du Canton de Neuchâtel gère quant à lui le musée du Laténium, les autres musées relevant des communes. Ces sources de financement différenciées, qui relèvent d'historiques cantonaux variés, doivent être appréhendées avec justesse sous peine de tirer des conclusions erronées et de briser des équilibres équitables existant entre les différents contributeurs.

2.4. La future loi sur la culture et Capitale culturelle suisse : une montée en puissance

Avec la révision de la LEAC, le Conseil d'État souhaite donner un signal fort quant à l'importance de la culture pour le canton. Outre le fait de la rendre plus en phase avec les enjeux structurels du monde de la culture et d'ouvrir de nouvelles possibilités de soutien, la nouvelle loi doit pouvoir donner un élan, notamment par le biais de moyens plus importants. Dans ce sens, l'objectif sur 3 ans est celui d'une augmentation totale du volume de subvention de l'ordre de 1,2 million de francs à l'horizon 2026 qui demeurera pérenne au-delà. Cette progression permettra de mettre en œuvre les axes principaux de la nouvelle loi. Ce montant permettra d'ouvrir de nouvelles perspectives de soutien : l'accès à la culture sera développé et renforcé, les subventions seront affermiées pour favoriser une meilleure rémunération des actrices et des acteurs culturels et le cadre des domaines soutenus sera élargi afin de tenir compte du développement de nouvelles pratiques artistiques.

Par ailleurs, des moyens supplémentaires seront également sollicités auprès du Grand Conseil pour le projet de La Chaux-de-Fonds, Capitale culturelle suisse, à hauteur de 2,5 millions. Bien que porté par la Ville de La Chaux-de-Fonds, le projet de Capitale culturelle suisse représente une opportunité et un vecteur de dynamisme pour l'ensemble du canton. Le montant global du projet représente 18,5 millions qui, outre l'apport du Canton et de la Ville, seront apportés par des sponsors régionaux et nationaux ainsi que par la Confédération. Le Conseil d'État voit une très belle perspective de développement artistique, culturel et économique. De plus, il offrira l'opportunité de développer concrètement les axes principaux de la nouvelle loi.

S'appuyant sur une nouvelle base légale, des possibilités de soutien accrues et des moyens pour mettre en place une véritable montée en puissance en vue du projet de Capitale culturelle suisse, le Conseil d'État propose une piste réaliste et concrète en faveur d'un soutien plus fort à la culture.

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

En cas d'acceptation, l'initiative devra être mise en œuvre par le législateur, à savoir le Grand Conseil, après avoir estimé le coût financier de l'initiative, à savoir potentiellement 24 millions (1% du budget de l'État – base 2023), dont devront être déduites les dépenses actuelles déjà engagées en faveur de la culture.

L'initiative serait concrétisée par l'adoption de dispositions ancrant le principe et prévoyant les modalités d'exécution afin de pallier les nombreuses complications liées à l'établissement du budget, lesquelles ont été mises en évidence au point 2.1.. Ensuite, la concrétisation finale se fera chaque année par les dépenses permises dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil. La mise en œuvre en tant que telle n'aura pas forcément de conséquences sur le budget de l'État, sachant que pour conserver un certain équilibre des finances publiques, il faudra éventuellement réduire les ressources dans d'autres domaines pour permettre d'atteindre un niveau de dépenses destinées à la culture égal à 1% du budget de l'État.

4. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Selon le périmètre de financement retenu, la mise en œuvre de l'initiative pourrait nécessiter des moyens humains supplémentaires dédiés au service de la culture.

5. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

S'agissant de l'initiative, son acceptation entraînerait potentiellement une modification du poids du Canton dans la politique culturelle, en fonction de la manière dont le périmètre sera défini. Par ailleurs, la répartition actuelle des compétences entre collectivités publiques explique l'importante compensation de 13 millions de francs des charges de centre versées par le Canton au profit des communes. L'initiative questionne inévitablement cette répartition canton-communes et le Conseil d'État devrait la revoir en cas d'acceptation de l'initiative. La reprise à l'échelon cantonal des tâches assumées par les communes se poserait, entraînant inévitablement un rapatriement du financement correspondant.

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le décret présenté est conforme au droit supérieur.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Selon le périmètre de financement retenu, l'initiative pourrait renforcer l'action de l'État dans le champ culturel. Toutefois, il se ferait probablement au détriment d'autres domaines dont l'État a la charge et dans lesquels les montants devraient être prélevés pour, cas échéant, atteindre le 1%. Cette bascule pourrait ne pas être sans conséquences pour les politiques publiques liées au développement durable.

8. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Selon le périmètre de financement retenu, l'initiative pourrait renforcer l'action de l'État dans le champ culturel, notamment dans le domaine de l'accès à la culture dont certains développements concerneraient les personnes vivant avec un handicap. Toutefois, il se ferait possiblement au détriment d'autres domaines dont l'État a la charge et dans lesquels les montants devraient être prélevés pour, cas échéant, atteindre le 1%. Bien que prioritaires aux yeux du Conseil d'État,

certaines politiques de prises en charge et d'inclusion des personnes vivant avec un handicap pourraient être pr t rit es.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'article 36 de la loi sur les finances de l'état et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, prévoit que les dépenses nouvelles uniques de plus de 7 millions de francs et les dépenses nouvelles renouvelables de plus de 700'000 francs par année sont soumises à la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil.

En l'occurrence, le décret soumis à votre Autorité prévoit de recommander le rejet de l'initiative et ainsi d'éviter toute nouvelle dépense supplémentaire. Il peut donc être voté à la majorité simple.

10. CONCLUSION

Comme exposé à travers ce rapport, le Conseil d'état comprend les aspirations des initiant-e-s et reconnaît que la culture nécessite un engagement cantonal plus significatif. Ainsi, afin de répondre aux attentes des initiant-e-s mais en évitant les difficultés exposées dans le présent rapport, induites par la mise en œuvre de l'initiative, le Conseil d'état propose de renforcer le soutien aux activités culturelles au travers de 2 projets phare : la LEAC et La Chaux-de-Fonds Capitale culturelle suisse. Avec eux, les préoccupations légitimes des initiant-e-s trouveront des réponses adéquates et moins problématiques   déployer qu'avec le texte de l'initiative.

Le Conseil d'état invite dès lors le Grand Conseil à recommander au peuple le rejet de l'initiative « 1% pour la culture ».

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 12 juin 2024

Au nom du Conseil d' tat :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale intitulée « 1% pour la culture »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ;
vu l'initiative législative populaire cantonale intitulée « 1% pour la culture » ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 12 juin 2024,
décède :

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « 1 % pour la culture », présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit :

Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que l'équivalent d'au moins 1% du budget de l'État (selon charges d'exploitation) soit consacré au soutien aux activités culturelles.

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc.

Art. 5 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Il entre en vigueur immédiatement.

³Le Conseil d'État pourvoit à sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :
La présidente, La/le secrétaire général-e