



Avis du Conseil d'État au Grand Conseil

sur

le rapport de la commission parlementaire à l'appui d'un projet de décret soumettant au vote du peuple

- a) l'initiative législative cantonale intitulée « 1% pour la culture »**
- b) le contre-projet du Grand Conseil sous la forme de décret portant octroi d'un crédit d'engagement d'un montant total de 14,5 millions de francs pour la culture.**

(Du 23 mars 2026)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil d'État a pris connaissance avec intérêt du rapport 24.024 de la commission parlementaire Encouragement des activités culturelles. Il donne ci-après son avis en application de l'article 196, al. 2 OGC.

RÉSUMÉ

Le Conseil d'État partage les préoccupations exprimées par les initiants et relayées par la commission parlementaire Encouragement des activités culturelles. Il considère que le contre-projet qui en résulte répond de manière ciblée et proportionnée aux enjeux identifiés, sans recourir au mécanisme du pourcent dont il avait exposé les difficultés de mise en œuvre dans son rapport du 12 juin 2024. Considérant que le contre-projet est susceptible de permettre le retrait de l'initiative, le Conseil d'État soutient dès lors celui-ci et invite le Grand Conseil à recommander au peuple le rejet de l'initiative et l'adoption du contre-projet.

1. INTRODUCTION

Dans son rapport du 12 juin 2024, le Conseil d'État a recommandé au Grand Conseil de rejeter l'initiative « 1% pour la culture », tout en reconnaissant la légitimité des préoccupations exprimées par les initiants et la nécessité d'un engagement cantonal plus significatif en faveur de la culture. Son opposition tenait au mécanisme proposé : l'affectation d'un pourcentage fixe du budget de l'État aurait réduit structurellement la capacité d'arbitrage de l'exécutif dans l'élaboration du budget et du législatif lors de son adoption, engendré un périmètre de dépenses difficile à délimiter et créé un précédent susceptible d'effets d'entraînement dans d'autres domaines de politique publique.

La commission parlementaire, après neuf séances tenues sur deux législatures et les travaux d'un groupe de travail réunissant notamment l'ensemble des groupes politiques représentés en son sein, a élaboré un contre-projet qui tient compte de ces réserves.

2. DÉVELOPPEMENT

Le contre-projet prend la forme d'un crédit d'engagement d'un montant total de 14,5 millions de francs, réparti sur une durée minimale de cinq ans, affecté à des buts précisément définis dans le décret. À la différence du mécanisme du pourcent, il ne lie ni le volume ni la part du budget cantonal consacré à la culture aux variations annuelles des charges d'exploitation de l'État. Il préserve ainsi la capacité d'arbitrage du Conseil d'État dans l'élaboration du budget et du Grand Conseil lors de son adoption, les montants annuels n'étant pas mécaniquement déterminés par une règle externe au processus budgétaire.

Sur le plan de l'instrument juridique, le Conseil d'État ne peut ignorer les réserves formulées par le service financier (SFIN) et le service juridique (SJEN), selon lesquels le crédit d'engagement ne correspond que partiellement aux caractéristiques formelles de l'objet financé. Il prend acte que la commission, consciente de ces réserves, a néanmoins retenu cette solution au motif qu'aucun autre instrument juridique disponible ne permet d'inscrire le financement prévu dans un cadre pluriannuel. Il relève que cette même approche a été retenue par le Grand Conseil pour le contre-projet à l'initiative 1% pour le sport, plus précisément pour l'enveloppe de 4 millions de francs pour le financement des projets relevant de la mise en œuvre du concept cantonal du sport. En l'absence d'instrument plus adapté, le Conseil d'État estime dès lors que la solution retenue reste praticable, ces spécificités devant toutefois être pleinement prises en compte dans la mise en œuvre.

L'article 2 du contre-projet prévoit pour le Conseil d'État une obligation de veiller au maintien du niveau d'engagement financier atteint et de soumettre au Grand Conseil, avant l'épuisement du crédit, une évaluation assortie d'une proposition motivée. Le Conseil d'État juge cette disposition cohérente avec les objectifs visés : les mesures prévues sont de nature à produire des effets structurels qui n'ont de sens que dans la durée. Elle garantit que le Grand Conseil sera saisi en temps utile pour se prononcer sur la suite à donner, sans fixer de montants contraignants pour les budgets futurs ni se substituer au processus budgétaire ordinaire.

Des axes ancrés dans les priorités stratégiques de la législature et la LEAC

Les trois axes du contre-projet rejoignent l'objectif 1.2 du programme de législature 2026-2029 – favoriser l'accès à la culture et soutenir le développement de l'offre, en partenariat avec les communes, tout en améliorant les conditions d'exercice des artistes neuchâteloises et neuchâtelois – et aux priorités de la LEAC adoptée par le Grand Conseil le 3 septembre 2024. Sur le fond, leur cohérence avec les orientations que le Conseil d'État a lui-même définies représente un compromis acceptable et constitue un élément central de son appréciation.

La réduction de la précarité des actrices et acteurs culturels constitue l'un des axes centraux de la LEAC et répond à un enjeu documenté que le programme de législature 2026-2029 identifie parmi les priorités en matière de culture. Le contre-projet en concrétise les ambitions par trois leviers complémentaires : la revalorisation des soutiens structurels et ponctuels, la correction des sous-dotations sectorielles les plus critiques et un dispositif de simplification administrative inspiré de modèles existants en Suisse. Ces trois leviers, ciblés et complémentaires, sont de nature à produire des effets structurels sur les conditions d'exercice du secteur culturel.

Le renforcement de l'accès à la culture à travers l'école s'inscrit dans une dynamique partagée par la majorité des cantons romands, qui se sont d'ores et déjà dotés de dispositifs coordonnés en la matière. Le dispositif proposé s'appuie sur ces modèles éprouvés et s'articule en complémentarité avec les compétences communales et les services concernés. Il permet en outre de répondre aux préoccupations exprimées par la motion 24.179 relative au développement d'une vision stratégique autour de la médiation culturelle en lien avec le domaine de la formation. S'agissant de la participation cantonale aux coûts de transport des élèves prévue dans le cadre de cet axe, le Conseil d'État rappelle que cette compétence relève en principe des communes. Sa mise en œuvre devra dès lors faire l'objet d'une concertation avec les partenaires communaux, dans le respect de leurs prérogatives et afin de garantir que l'engagement cantonal joue pleinement son rôle incitatif.

La capitalisation sur la dynamique de La Chaux-de-Fonds Capitale culturelle suisse 2027 prolonge l'engagement cantonal déjà pris en faveur de ce projet et traduit un objectif de législature explicitement identifié : transformer un élan ponctuel en dynamique durable au service de la cohésion territoriale et de la vitalité culturelle du canton. Cet axe renforce par ailleurs la collaboration

entre le Canton et les communes, conformément au principe de concertation inscrit dans la LEAC et aux priorités du programme de législation.

Ces trois axes forment un ensemble cohérent et interdépendant, dont les effets sont de nature à se renforcer mutuellement. Le Conseil d'État relève, comme mentionné dans le rapport de la commission, l'adhésion des initiants aux axes retenus ainsi qu'au montant proposé pour leur mise en œuvre. Il considère dès lors que le contre-projet est susceptible de permettre le retrait de l'initiative, un élément déterminant de sa prise de position.

Il note toutefois que la commission n'a pas procédé à la consultation formelle de tous les services concernés par la mise en œuvre du contre-projet, notamment du service de l'enseignement obligatoire (SEO) et du service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), dont la collaboration est pourtant centrale pour la mise en œuvre de l'axe 2. Il le regrette. En revanche, il prend acte que le service financier (SFIN) et le service juridique (SJEN) ont été associés aux travaux du groupe de travail. Par ailleurs, une consultation des communes aurait été bienvenue, compte tenu de leur compétence en matière de gestion des cercles scolaires, dont découle notamment la prise en charge des coûts de transport des élèves.

Engagement financier et proportionnalité

Au cours de la précédente législature, le Conseil d'État a pris des mesures concrètes et successives pour renforcer son engagement en faveur de la culture, dont l'objectif d'augmentation de 1,2 million de francs sur trois ans des moyens dédiés à l'encouragement des activités culturelles – dont la dernière tranche est engagée en 2026 – et un soutien de 2,5 millions de francs au projet LCDF27. Ces engagements traduisent la volonté du Conseil d'État de renforcer le soutien à la culture, que le programme de la présente législature confirme et prolonge. Le contre-projet s'inscrit dans cette même dynamique.

Le Conseil d'État ne méconnaît pas la sensibilité particulière que représente tout nouvel engagement financier dans le contexte budgétaire de la présente législature. Le programme de législation 2026-2029 anticipe des déficits structurels importants pour les exercices 2027 à 2029, et l'initiative en question y figure parmi les risques financiers pendants, pour un impact estimé à 20 millions de francs en cas d'application stricto sensu. Dans le contexte d'un effort d'allègement budgétaire de l'ordre de 200 millions de francs et dans un environnement économique marqué par des incertitudes importantes, un engagement annuel supplémentaire de 2,9 millions de francs est significatif ; au-delà de la cohérence entre le contre-projet et les orientations prises par le Conseil d'État, celui-ci estime que ce montant représente une réponse proportionnée au regard du coût estimé de l'initiative. Il relève que la mise en œuvre nécessitera la création de 2 équivalents plein temps, dont le financement devra être assuré dans le cadre de cette enveloppe.

Refuser le contre-projet n'écarte pas le risque financier : il le maintient entier, sous la forme de l'initiative soumise au vote populaire sans contre-projet, avec le risque que le mécanisme du pourcent s'impose par la voie populaire, entraînant les difficultés de mise en œuvre que le Conseil d'État avait exposées dans son rapport du 12 juin 2024. À l'inverse, un contre-projet crédible, cohérent avec les priorités cantonales et dimensionné à 2,9 millions de francs par année, offre au peuple une option proportionnée et lisible. L'écart entre les deux instruments est de l'ordre de six à sept fois en faveur du contre-projet. C'est, aux yeux du Conseil d'État, l'élément financier central de son appréciation.

3. CONCLUSION

Le contre-projet de la commission évite les écueils qui avaient conduit le Conseil d'État à s'opposer à l'initiative. Il répond aux préoccupations légitimes du secteur culturel par des mesures ciblées, ancrées dans les priorités que le Conseil d'État a définies pour la présente législature. Il constitue en outre, dans le contexte budgétaire actuel, une réponse mesurée au risque que ferait peser sur les finances cantonales et sur les équilibres institutionnels l'acceptation de l'initiative sans contre-projet. Pour ces raisons, le Conseil d'État soutient le contre-projet et invite le Grand Conseil à recommander au peuple le rejet de l'initiative et l'adoption du contre-projet.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 23 mars 2026

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La chancelière,
S. DESPLAND