

N° 437

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2024

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives : des moyens considérables, une logique de guichet, un contrôle insatisfaisant 2017-2023,

Par MM. Jean-Raymond HUGONET, Vincent ÉBLÉ
et Didier RAMBAUD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	9
I. DES MONTANTS EN JEU CONSIDÉRABLES POUR LES INDUSTRIES CULTURELLES ET CRÉATIVES.....	9
II. UNE GESTION MANQUANT DE LISIBILITÉ ET POUVANT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	12
A. UN CONTRÔLE LACUNAIRE ET UN PROCESSUS DE SUIVI INEFFICACE.....	12
B. UNE PERTINENCE LIMITÉE DES INTERVENTIONS AU REGARD DES BESOINS DU SECTEUR.....	13
1. <i>Une conception des dispositifs parfois peu stratégique</i>	13
2. <i>Les investissements de la Caisse des dépôts et de Bpifrance : une prise de risque élevée pour des investissements dont la pertinence reste à démontrer</i>	16
C. L'ABSENCE D'ANALYSE PRÉALABLE DES BESOINS A ENTRAÎNÉ UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS À GÉOMÉTRIE VARIABLE	17
1. <i>Le PIA 1 : une sous-consommation importante des crédits</i>	17
2. <i>Le plan de relance et France 2030 : un pilotage par la dépense</i>	18
III. DÉPASSER LES EFFETS D'ANNONCE : UNE INDISPENSABLE AMÉLIORATION À GARANTIR DANS LE CADRE DU PLAN FRANCE 2030.....	19
A. METTRE UN ACCENT NÉCESSAIRE SUR L'ÉVALUATION.....	19
B. CLARIFIER LE PILOTAGE, NOTAMMENT POUR PRENDRE D'AVANTAGE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES	20
C. REDONNER AU PARLEMENT SON RÔLE AU-DELÀ DES LIMITES DE LA PROCÉDURE DES GRANDS PLANS D'INVESTISSEMENT	22
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITIONS POUR SUITE À DONNER.....	25
I. AUDITION DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	25
II. AUDITION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'INVESTISSEMENT ET DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE	41
ANNEXE COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	57

Mesdames, Messieurs,

Par courrier daté du 22 décembre 2022, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes la réalisation, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, d'une enquête relative aux crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives.

Cette étude fait suite aux constats récurrents formulés par les rapporteurs spéciaux d'une croissance des dispositifs de soutien au secteur culturel extérieurs aux missions budgétaires « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles ». Depuis le premier programme d'investissement d'avenir (PIA) jusqu'au plan France 2030, la part de ces crédits dits exceptionnels n'a cessé d'augmenter, jusqu'à atteindre plus de 3 milliards d'euros cumulés au cours des cinq dernières années. Cela représente près de l'équivalent des crédits annuels de la mission « Culture ».

Par construction, les rapporteurs spéciaux ont une vision limitée de ces crédits, dont la gestion se veut avant tout interministérielle, et *a fortiori* de leur exécution. Le rôle du Parlement dans cette procédure se borne bien souvent à l'adoption d'enveloppes globales d'autorisations d'engagement, sur lesquelles il est ensuite bien difficile d'avoir un contrôle alors même que les montants concernés, loin d'être anodins, financent parfois des projets culturels ou patrimoniaux emblématiques. La commande de cette enquête à la Cour des comptes doit donc permettre de combler ces lacunes et de dresser un panorama de l'emploi des crédits et de la pertinence du soutien exceptionnel apporté par l'État aux industries culturelles et créatives.

Les constats dressés par la Cour impliquent de s'interroger : absence de réel pilotage et d'évaluation ; opacité des moyens consacrés, pourtant importants ; soutien allant parfois à l'encontre des objectifs d'évolution des filières culturelles ; absence de lisibilité des dispositifs et contournement du rôle du Parlement. Si la Cour met en avant l'impact positif qu'a pu avoir la relance du secteur culturel pendant la crise sanitaire, le panorama d'ensemble est alarmant. Cette enquête doit donc permettre de tirer la sonnette d'alarme afin d'éviter que la suite du plan France 2030 ne continue de reproduire ces erreurs.

Plus largement, au-delà du seul secteur culturel, ces constats doivent conduire à interroger les modalités de gestion et de contrôle des grands plans d'investissement et ne peuvent qu'inciter à davantage y associer le Parlement.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes, la commission des finances a entendu le Premier président de la Cour des comptes le 20 mars 2024. Elle a organisé le même jour une audition réunissant M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement, Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles et Mme Sophie Zeller, adjointe au directeur général de la création artistique.

LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n°1 : dans le cadre d'une évaluation systématique des dispositifs préalable à toute prolongation ou pérennisation, prévoir la mise en place de clauses de revoyure afin d'améliorer la récupération des financements indus (*ministère de la culture, ministère du budget*)

Recommandation n°2 : veiller à intégrer davantage les réseaux déconcentrés du ministère de la culture afin d'améliorer l'équilibre territorial des projets soutenus (*Secrétariat général pour l'investissement - SGPI, ministère de la culture*)

Recommandation n°3 : limiter le recours aux modes exceptionnels de financement (programmes d'investissement et plan de relance) aux projets les plus innovants pour lesquels un réel pilotage interministériel est nécessaire (*SGPI, ministère des comptes publics*)

Recommandation n°4 : améliorer l'information du Parlement sur l'exécution des crédits France 2030, impliquant au préalable la formalisation d'un suivi budgétaire rigoureux (*SGPI, ministère des comptes publics*)

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. DES MONTANTS EN JEU CONSIDÉRABLES POUR LES INDUSTRIES CULTURELLES ET CRÉATIVES

Les crédits qualifiés ici « d'exceptionnels » recourent des financements ayant des objectifs différents dans des cadres budgétaires spécifiques. Entrent ainsi dans cette catégorie des **dispositifs ponctuels de soutien tout comme des investissements de grande ampleur destinés à encourager la transformation et la modernisation du secteur culturel**. Ces crédits ont pu prendre la forme de subventions ou d'appels à manifestation d'intérêt. Dans la quasi-totalité des cas, à l'exception des crédits mobilisés dans le cadre du plan de relance, la gestion de ces moyens a été déléguée par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) à des autorités indépendantes (centre national du livre ou centre national du cinéma par exemple) ou à d'autres opérateurs (Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance en premier lieu).

Les montants totaux s'élèvent à près de 3 milliards d'euros. Ces plans sont construits de manière pluriannuelle : si les crédits du plan de relance ont été presque intégralement consommés, il reste encore des crédits des programmes d'investissement d'avenir non engagés. Le plan France 2030 n'en est quant à lui qu'aux premières années d'exécution.

Montant total de crédits exceptionnels ouverts au titre des crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatrices

(en milliards d'euros)

	Montant prévu	Montant consommé (à mi-2023)
Programmes d'investissement d'avenir - PIA 1 et 3	0,508	0,187
<i>dont PIA 1</i>	0,315	0,130
<i>dont PIA 3</i>	0,193	0,056
Plan de relance	1,569	1,439
France 2030 dont PIA 4	0,900 ¹	0,743
Total	2,968	2,686

Source : commission des finances d'après l'enquête de la Cour des comptes

¹ Compte tenu de la décision postérieure au lancement de France 2030 de créer un fonds de dotation consacré aux innovations de rupture, abondé en partie par les crédits initialement destinés aux industries culturelles à hauteur de 100 millions d'euros.

Ces crédits correspondent en premier lieu aux reliquats du **premier plan d'investissement d'avenir (PIA 1) et à ceux du troisième (PIA 3)**. S'agissant du PIA 1, son volet « culture » a essentiellement ciblé depuis 2017 le soutien aux projets numériques d'établissements publics culturels ou de *start-up* culturelles.

Les deux principaux dispositifs financés depuis 2017 sont l'appel à manifestation d'intérêts « *Culture, Patrimoine et Numérique* » doté de 140 millions d'euros et géré par la caisse des dépôts, et le fonds « Industries culturelles et créatives - *Tech and Touch* » géré quant à lui par Bpifrance et s'élevant à 125 millions d'euros. Les crédits « culture » du PIA 3 ont essentiellement servi à financer les travaux de la Cité de la francophonie au sein du château de Villers-Cotterêts et des travaux de rénovation du Grand Palais, à hauteur de 190 millions d'euros.

Les crédits exceptionnels incluent également les **moyens accordés au secteur culturel dans le cadre du plan de relance**. Le plan de relance contient 4 volets « culture », eux-mêmes recoupant d'une part un soutien sectoriel aux filières en difficulté (plan presse, mais aussi filière du livre et de la musique) et d'autre part un soutien aux grands opérateurs du patrimoine et du spectacle vivant. Au-delà de la logique d'urgence et d'attribution de subventions, qui concernent la majorité des montants accordés dans le cadre du plan de relance, on peut noter la création du programme « Mondes nouveaux », doté de 30 millions d'euros et destiné aux jeunes créateurs. Les rapporteurs spéciaux relèvent que les crédits du plan de relance ont également financé la réalisation de grands travaux, en particulier du fait d'un dépassement de budget pour la réalisation du projet de Villers-Cotterêts (124 millions d'euros financés par le plan de relance).

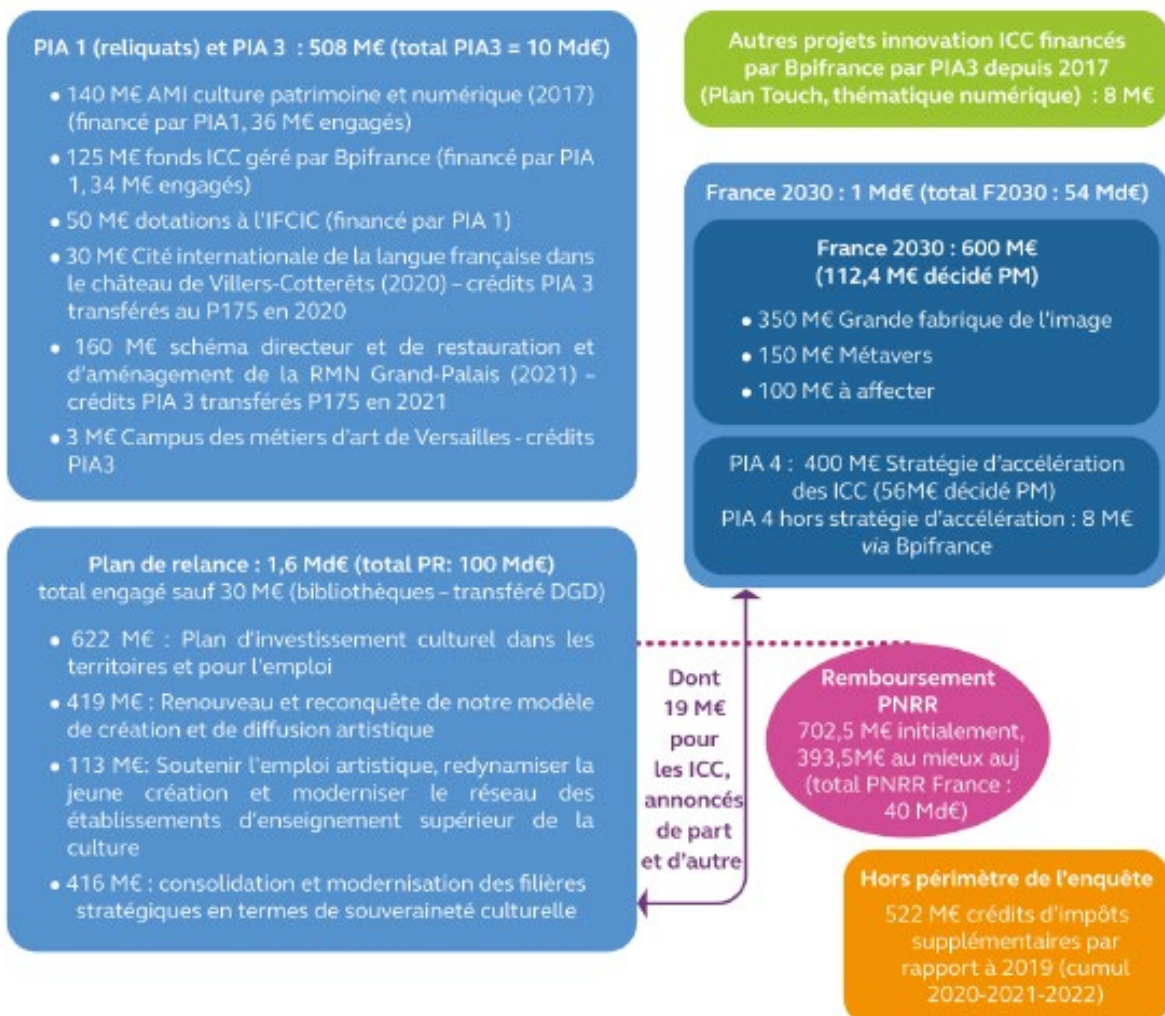
Enfin, le secteur de la création bénéficie d'importants montants dans le cadre du **volet culturel de France 2030**, dont 350 millions d'euros pour la « Grande fabrique de l'image », qui finance la création de studios de cinéma, ou le plan « Culture immersive et métavers », doté de 150 millions d'euros. S'y ajoutent 400 millions d'euros dans le cadre de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives consécutive aux États généraux des industries culturelles et créatives engagés avant 2020. Ces investissements passent notamment par différents appels à manifestation d'intérêts (« Compétences et métiers d'avenir » ; « Accélérateurs » ; « Pôles territoriaux d'industries culturelles et créatives »), gérés pour certains par la Caisse des dépôts. S'y ajoutent des actions spécifiques (développement d'une offre de billetterie innovante par exemple).

La stratification des programmes et des actions, ainsi que la multiplicité des objectifs, certains gérés directement par le ministère de la Culture ou le SGPI, d'autres confiée à des opérateurs, rendent extrêmement complexe l'établissement d'un panorama global de ces crédits, en dépit de l'importance des montants. La Cour note ainsi **des difficultés de périmètre** : 19 millions d'euros à destination des industries culturelles et créatives sont identifiés à la fois dans le cadre du plan

France 2030 et dans celui du plan de relance. Autre exemple, deux mesures dotées de 80 millions d'euros présentées par le ministère de la Culture comme déployées dans le cadre de France 2030 sont en réalité financées à partir de reliquats du PIA 1.

Enfin, une partie des crédits du plan de relance devait faire l'objet d'un remboursement par l'Union européenne (UE). Ce montant, initialement conséquent (702 millions d'euros, soit près de 4/5^e du volet « Culture » du plan) a été fortement diminué du fait du retrait des plans de filières « Presse », « Livre » et « Cinéma » de la demande de remboursement auprès de l'UE. **Le montant maximal potentiellement remboursé à la France ne serait donc désormais que de 393 millions d'euros.**

Ensemble des crédits exceptionnels concernés par l'enquête



Source : enquête de la Cour des comptes

II. UNE GESTION MANQUANT DE LISIBILITÉ ET POUVANT ÊTRE AMÉLIORÉE

Le point commun à l'ensemble des plans d'investissement ou de relance est le **manque de lisibilité des dispositifs et des moyens** correspondants. Il en découle un suivi parcellaire, éclaté entre différents acteurs et sans réel contrôle. En parallèle, la Cour des comptes souligne les défauts de conception préalable de ces plans, dont la logique semble davantage relever d'un « **pilotage par la dépense** », pour lesquels le lien avec les besoins réels du secteur culturel n'est pas toujours évident et dont l'effet levier est en définitive très décevant. La Cour l'indique clairement : « *ainsi, le secteur culturel constitue-t-il un cas d'école des faiblesses de la gestion budgétaire et financière des PIA* ».

A. UN CONTRÔLE LACUNAIRE ET UN PROCESSUS DE SUIVI INEFFICACE

L'écheveau des mesures de soutien au secteur culturel, complexe en lui-même, l'est d'autant plus que **le suivi des dispositifs est éclaté entre un nombre important d'acteurs**. À titre d'exemple, 14 des 36 mesures « Culture » du plan de relance étaient gérées par des grands opérateurs (Centre national de la musique, Centre national du livre, Centre des monuments nationaux, centre national du cinéma, *etc.*) et 6 co-gérées entre le ministère de la culture et d'autres opérateurs, dont des cabinets de conseil (Deloitte Conseil), et des structures privées exerçant des missions d'intérêt général (Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles - IFCIC et Société des auteurs et compositeurs dramatiques - SACD notamment). Deux mesures étaient gérées intégralement par d'autres ministères que celui de la Culture. Les rapporteurs spéciaux notent à cet égard que la multiplication des intermédiaires a pu entraîner un accroissement important des frais de gestion. Ainsi, la Cour estime que la rémunération des artistes en phase de production ne représenterait que 11 % du total des moyens prévus pour le programme « Mondes nouveaux », alors même que le principal objectif du dispositif est le soutien à la création.

En outre, si le plan de relance a été en grande partie piloté par le ministère de la culture lui-même, le SGPI est en charge du pilotage des PIA et de France 2030.

La Cour des comptes déplore le manque d'association du ministère de la culture, meilleur connaisseur sur le fond des filières culturelles : « *le pilotage des PIA et de France 2030 par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) contribue à dessaisir le ministère de la culture de ses missions de pilotage stratégique, d'allocation des financements et de contrôle sur l'équivalent d'une part significative de son budget annuel* ».

Sur ce point, l'analyse des rapporteurs spéciaux peut diverger de celle de la Cour. **Il n'est pas certain que confier la gestion et le pilotage des plans d'investissement au ministère de la culture ait été un choix davantage stratégique.** Ainsi, concernant le plan de relance, il a été déployé au prix d'une certaine tension dans les effectifs des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), alors même qu'il s'agissait d'une logique classique d'attribution de subventions. Il est possible de douter des capacités d'ingénierie et de gestion du ministère de la culture, au moins dans les services déconcentrés, pour la mise en place des dispositifs France 2030. La Cour, tout en déplorant la faible place du ministère de la Culture dans le déploiement des crédits exceptionnels, l'indique elle-même : *« le recours massif à des opérateurs pour la mise en œuvre du plan de relance est d'abord une réponse pragmatique à l'impossibilité humaine et matérielle du ministère de le faire lui-même »*, reconnaissant par là les moyens limités du ministère.

En revanche, il est certain que le volet culture et industries culturelles des PIA comme de France 2030 n'a que faiblement un caractère interministériel. Par conséquent, **il est permis de douter de la plus-value des PIA en termes de souplesse de gestion et de décision**, d'autant plus que, comme l'indique la Cour des comptes, *« le plan « France 2030 » se caractérise par une grande lourdeur des processus décisionnels et par un éparpillement de l'information, qui rendent complexe un suivi rigoureux »*.

Au-delà de l'enjeu de difficulté de suivi, la Cour relève que la **complexification de la chaîne de décision entre SGPI, ministère de la Culture et opérateurs est un facteur de « déresponsabilisation »**. Il est certain que la faiblesse des procédures de contrôle formalisées par le SGPI a pu entraîner des anomalies de gestion. La conclusion de la Cour des comptes est sans appel : les PIA *« apparaissent cependant globalement inadaptés à ce secteur. [...] pour les industries culturelles et créatives, le gain initial attendu du montage interministériel au plus haut niveau est limité en termes d'agilité faute d'une construction stratégique et budgétaire suffisamment robuste »*.

B. UNE PERTINENCE LIMITÉE DES INTERVENTIONS AU REGARD DES BESOINS DU SECTEUR

1. Une conception des dispositifs parfois peu stratégique

La Cour des comptes met en avant les **lacunes de la conception des plans, faute d'une gouvernance adaptée.** Ainsi, elle souligne *« l'imprécision »* de la définition des montants mobilisés dans le cadre des plans, ce qui découle d'un manque de réflexion préalable : *« la stratégie des investissements dans les industries culturelles et créatives des PIA 1 et 3 est ainsi peu écrite. Il n'existe pas de stratégie cadre ni d'exposé des objectifs qu'il serait légitime de poursuivre, hormis, en filigrane, la nécessité de soutenir la transformation numérique de ces industries »*.

En conséquence, faute d'une conception suffisamment stratégique en amont, le soutien apportés par les divers plans s'est parfois avéré inadapté. Ainsi, s'agissant du plan de relance, **le soutien massif apporté aux industries culturelles a pu entrer en conflit avec les évolutions structurelles de certaines filières, voire avec certaines politiques historiques du ministère de la Culture.**

Un cas spécifique qui interroge : les aides à la presse dans le cadre du plan de relance

Le secteur de la presse a bénéficié de 58 millions d'euros de crédits du plan de relance, s'ajoutant à 5 millions d'euros votés en loi de finances rectificative pour 2020¹. À noter que les crédits non consommés dans le cadre du plan de relance ont été utilisés en 2023 pour financer les aides à la presse dans le contexte inflationniste.

Ces aides s'ajoutent aux aides à la presse de droit commun. La Cour des comptes relève que les crédits distribués aux entreprises de presse dans le cadre du plan de relance s'avèrent très concentrées, à la fois géographiquement et par bénéficiaires. Ce constat s'explique d'autant plus facilement que la Cour indique qu'aucun « *critère relatif à la concentration des médias ni à la répartition géographique des bénéficiaires du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) ne figure dans les critères d'éligibilité ou d'évaluation prévus* » par décret.

Si cette aide ponctuelle a pu être indispensable pour certains titres de presse, elle ne saurait éluder les difficultés de long terme du secteur, nécessitant une réforme d'ampleur. Dans la mesure où la crise du secteur de la presse écrite est bien antérieure à la crise sanitaire, les mesures contracycliques dans le cadre du plan de relance peuvent s'apparenter à un emplâtre sur une jambe de bois. Le chiffre d'affaires global du secteur a reculé de 6 % entre 2019 et 2022, et cette tendance est amenée à durer.

L'aide à la presse doit aujourd'hui être conçue comme une aide à l'investissement et non plus comme un soutien à des titres fragiles, n'ayant pas pu ou su procéder à une révision de leurs modèles ou comme un appui à des messageries (France Messagerie en premier lieu) qui ne peuvent rien face à la diminution inexorable du lectorat « papier ».

Source : commission des finances

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent sur ce point que reprendre les constats de la Cour des comptes, qui relève que « *l'occasion semble avoir été manquée d'aborder les enjeux pourtant identifiés de transformation véritablement nécessaires pour l'avenir (presse, livre, musique), mais trop complexes pour que les dispositifs adéquats puissent être élaborés en quelques semaines* », le plan de relance ayant été mis en place dans l'urgence.

Si le plan de relance a bénéficié à l'ensemble des industries culturelles, la Cour des comptes relève également que **les plans d'investissement ont été massivement orientés vers quelques filières** : « *le cinéma, l'audiovisuel, l'image animée ou le numérique sont clairement privilégiés* » car celles-ci étaient davantage « *proactives* ». L'exemple le plus frappant est l'appel à projet « La grande

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

fabrique de l'image », géré par la Caisse des dépôts et dont l'angle phare est l'aménagement ou la modernisation d'une dizaine de grands studios de tournage, se voulant compétitifs avec les plus grands studios internationaux (153 000 m² de plateaux de tournage et 187 000 m² de décors extérieurs permanents devant être construits d'après le ministère). La conception du programme se basait pour compléter l'analyse du ministère notamment sur une étude des besoins confiée par le CNC au cabinet McKinsey. Si ce programme représente selon la Cour des comptes un « *“passage à l'échelle” significatif* », les rapporteurs spéciaux s'interrogent cependant sur le **dimensionnement du projet au regard du volume actuel des tournages sur le territoire français**. En outre, la Cour note que « *bien que le CNC ait indiqué dans sa réponse à la Cour que l'appel à projets ne s'adressait pas à des projets reposant à plus de 30 % sur une subvention de France 2030, 27 projets [sur 68] ne respectent pas cette condition* », ce qui doit interroger sur la **viabilité à terme de certains d'entre eux**.

En outre, les 350 millions d'euros de France 2030 s'ajoutent aux crédits et réductions d'impôt devant accroître la relocalisation des tournages en France, alors que le montant record de 591 millions d'euros de dépenses éligibles a été atteint en 2022. Ce sont 346 millions d'euros de dépenses supplémentaires par rapport au niveau de 2019, soit une progression de 141 %. Le montant total de la dépense fiscale a été chiffré à 472 millions d'euros en 2023, soit un niveau à peu près équivalent à celui constaté en 2022. Les montants prévisionnels pour 2024 dénotent une nette progression (+ 55 millions d'euros) atteignant des niveaux inédits. En conséquence, **il est légitime de s'interroger sur le caractère massif des financements apportés dans le cadre de la Grande fabrique de l'image, s'ajoutant aux divers soutiens publics au cinéma**, comme l'a indiqué à plusieurs reprises la commission des finances¹.

Enfin, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les moyens considérables déployés dans le cadre de l'appel à projet *Culture immersive et métavers* à hauteur de 150 millions d'euros géré par Bpifrance, s'ajoutant aux 50 millions d'euros destinés à financer les technologies du *métavers* hors champ de la culture. **Dans le contexte de tensions sur les finances publiques, il n'est pas certain que consacrer 200 millions d'euros au métavers fasse partie des investissements prioritaires, y compris dans le seul domaine culturel.**

¹ *Itinéraire d'un art gâté : le financement public du cinéma, Roger KAROUTCHI, rapport n° 610 au nom de la commission des finances, mai 2023.*

2. Les investissements de la Caisse des dépôts et de Bpifrance : une prise de risque élevée pour des investissements dont la pertinence reste à démontrer

Une part importante de la gestion des PIA et certains dispositifs de France 2030 ont été confiés aux deux opérateurs généralistes que sont la Caisse des dépôts et Bpifrance. La Cour des comptes a une vision très critique de certains appels à manifestation d'intérêt gérés par ces opérateurs.

Ainsi, l'appel à manifestation d'intérêt « Culture, patrimoine, numérique » géré par la Caisse des dépôts depuis 2017 dans le cadre du PIA 1 avait pour but de financer des projets innovants mêlant culture et numérique. Il concentre nombre des limites soulevées par la Cour. L'appel est doté de 140 millions d'euros jusqu'à fin 2024. Au printemps 2023, cinq des quatorze sociétés lauréates étaient placées en procédure collective, soit un taux de sinistralité de 35 %, largement supérieur à la moyenne. Cette proportion de défaillance découle d'un défaut d'évaluation du risque par la Caisse des dépôts : « *le suivi étroit de ces souscriptions en capital a fait défaut, ainsi que l'évaluation de [la] performance réelle* » des entreprises, qui, souffrent « *d'une absence de modèle économique viable* ». En outre, selon la Cour, **les projets financés n'ont parfois qu'un lien distant, pour ne pas dire inexistant dans certains cas, avec le secteur culturel.**

Le fonds ICC/*Tech and Touch*, géré par Bpifrance mais dont les parts sont souscrites par la Caisse des dépôts, pour un montant total de 125 millions d'euros, fait l'objet d'une analyse détaillée par la Cour des comptes. Ce fonds a procédé par des prises de participation dans 13 entreprises, par la souscription à un fonds de fonds et par des placements en organismes de placements collectifs (OPC). S'agissant du fonds de fonds, qui représente un engagement de 10 millions d'euros, il semble n'avoir aucun lien avec les industries culturelles¹.

S'agissant des entreprises, pour la plupart des *start-up*, concernées par la prise de participation, leur examen révèle d'autres difficultés : le fonds ICC/*Tech and Touch* a investi dans une *start-up* dont la maison mère est domiciliée dans le Delaware ; une autre propose des jetons non fongibles (NFT) dans le secteur de la mode, activité hautement spéculative et sans lien direct avec le secteur culturel ; une troisième est une société de podcasts connaissant des problèmes de droits d'auteurs et dont la valeur s'est considérablement dégradée après la prise de participation de Bpifrance (d'après la Cour, d'une valeur d'1,6 million d'euros lors de leur souscription, les actions détenues par Bpifrance ne représentaient ainsi plus que 179 000 euros lors de la revente de la *start-up* en juillet 2022).

¹ *L'inventaire des prises de participation du fonds de fonds dressé par la Cour est à cet égard éloquent : ameublement, vins, jouets, confection « durable » de vêtements, foie gras de synthèse, alimentation premium pour chats et chiens, fabrication robotisée de pizzas, produits cosmétiques, service de réparation électroménager à domicile...*

D'autre part, **l'effet levier sur les industries culturelles semble extrêmement faible**, rapportés aux 14 millions d'euros d'ores et déjà décaissés dans le cadre de prise de participation dans des *start-up* : Bpifrance évoque une progression de seulement 115 emplois dans la totalité des 13 entreprises bénéficiaires entre 2021 et 2023, ce que les rapporteurs spéciaux considèrent comme particulièrement alarmant.

Si la Cour met donc en avant un « *bilan très mitigé* » de ces opérations, **les rapporteurs spéciaux considèrent quant à eux qu'une telle gestion, s'agissant d'argent public, n'est pas tolérable de la part d'opérateurs expérimentés.**

C. L'ABSENCE D'ANALYSE PRÉALABLE DES BESOINS A ENTRAÎNÉ UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Il est certain que la faiblesse des résultats obtenus par la Caisse des dépôts et Bpifrance découle d'un **nombre d'entreprises innovantes dans le secteur culturel trop faible par rapport aux montants en jeu, contraignant les opérateurs à s'éloigner toujours davantage des industries culturelles et créatives.** Ce constat soulève la problématique plus générale du pilotage par la dépense des programmes d'investissement comme du plan de relance, le principal objectif semblant n'être pas tant la performance du résultat obtenu que la consommation de l'ensemble des crédits alloués.

1. Le PIA 1 : une sous-consommation importante des crédits

Il est vrai que dans le cadre du PIA 1, le problème réside plutôt dans une sous-exécution des crédits prévus. Ainsi, **les crédits réellement consommés ne représentent qu'à peine moins d'un quart des crédits issus du PIA 1 activés depuis 2017.** Les crédits engagés en représentent quant à eux à peine plus des deux-tiers.

Consommation des crédits activés depuis 2017 dans le cadre du volet « culture » du PIA 1 à mi- 2023

(en millions d'euros et en %)

	Montants (en millions d'euros)	Part des crédits mobilisés par rapports aux crédits annoncés (en %)
Crédits annoncés	315	-
Crédits engagés	120	38,1 %
Crédits consommés	78	24,8 %

Source : commission des finances d'après l'enquête de la Cour des comptes

Cette sous-consommation remet en cause, comme le souligne la Cour, l'argument selon lequel le PIA, qui est un instrument souple et libéré d'un certain nombre de contraintes budgétaires, permet d'engager des financements plus rapidement que des crédits classiques.

Notons par ailleurs que les deux dispositifs précédemment mentionnés gérés par la Caisse des dépôts et Bpifrance ont tous les deux été aménagés afin de tenir compte d'une inadaptation des moyens ouverts aux besoins : l'appel à manifestation d'intérêt Culture, Patrimoine et Numérique a été prolongé jusqu'en décembre 2024 tandis que le fonds ICC/*Tech and Touch* a vu son montant quasiment divisé par deux (225 millions d'euros étant initialement prévus).

2. Le plan de relance et France 2030 : un pilotage par la dépense

Dans le cas du plan de relance, l'urgence du soutien à apporter à des filières en difficulté a justifié un pilotage davantage quantitatif que qualitatif des crédits. Celui-ci a certes abouti à une consommation satisfaisante des crédits, mais avec deux conséquences : d'une part, une baisse de la sélectivité des projets financés ; d'autre part, le financement par le plan de relance de dispositifs sans lien avec la crise sanitaire. Le financement de la Cité de la francophonie à Villers-Cotterêts est un exemple emblématique du deuxième cas : s'ils ne remettent pas en cause l'intérêt du projet en lui-même, les rapporteurs spéciaux se sont déjà interrogés par le passé sur la **pertinence du plan de relance comme vecteur de financement de ces travaux.**

Concernant la sélectivité des projets, le ministère de la Culture, en particulier la direction générale des patrimoines, a modulé à plusieurs reprises la liste des monuments bénéficiant de crédits « relance », afin de cibler davantage non pas les opérations les plus indispensables, mais celles dont les travaux pouvaient commencer le plus rapidement afin d'améliorer le taux de consommation des crédits.

Plus généralement, si les crédits ont été correctement consommés, la qualité des dispositifs a pu en souffrir. Ainsi, si la Cour souligne l'intérêt qu'a pu représenter le programme « Mondes nouveaux », elle indique que celui-ci « a souffert d'un défaut de visibilité et de médiation », se privant notamment de l'expertise des réseaux traditionnels de soutien à la création culturelle (fonds régionaux d'art contemporain - FRAC - notamment).

Concernant France 2030, tout comme pour le PIA 1, **l'insuffisante analyse des besoins réels du secteur débouche sur une sous-consommation de certains volets du plan.** Ainsi, seuls 193 millions d'euros sont d'ores et déjà engagés pour 553,4 millions d'euros prévus.

III. DÉPASSER LES EFFETS D'ANNONCE : UNE INDISPENSABLE AMÉLIORATION À GARANTIR DANS LE CADRE DU PLAN FRANCE 2030

Ce panorama de l'emploi des crédits soulève donc un nombre conséquent d'interrogations. Les rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que **ces constats doivent, au-delà du passé, nourrir la réflexion collective sur la suite de la mise en place de France 2030 et sur d'éventuels futurs plans d'investissement.**

A. METTRE UN ACCENT NÉCESSAIRE SUR L'ÉVALUATION

Conséquence de la faiblesse du pilotage, la Cour relève que le **dispositif d'évaluation de la performance de ces plans laisse largement à désirer.** Ainsi, sur un plan purement formel, il semble que la communication du SGPI et celle du ministère de la Culture autour de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives et de sa traduction dans France 2030 présente d'importantes divergences, notamment autour du nombre d'objectifs. Il semble difficile, dans ces conditions, d'élaborer un dispositif de performance solide : *« il en résulte que l'articulation entre les mesures et les objectifs d'ensemble ainsi que la logique de priorisation dans la mise en œuvre ne sont pas compréhensibles. Cette superposition d'objectifs, d'indicateurs et de cibles rend toute évaluation très délicate ».*

Plus largement, il semble à première vue **que l'effet levier de ces plans soit inférieur à celui espéré.** Les rapporteurs spéciaux renvoient à l'analyse présentée plus haut des créations d'emplois sur les dispositifs pilotés par la Caisse des dépôts et Bpifrance. En outre, le SGPI a calculé en janvier 2023 un effet levier de 1,16 sur le volet « culture » de France 2030, nettement plus faible que d'autres dispositifs. La Cour cite notamment la comparaison avec les pôles de compétitivité, pour lesquels l'effet levier est de 2,8.

Les rapporteurs spéciaux ne sauraient trop le mettre en avant : **une évaluation des dispositifs doit constituer un préalable indispensable à leur prorogation.** Pourtant, alors même qu'il n'existe pas de réelle évaluation du programme « Mondes nouveaux », un acte II a été prévu en 2023. Les rapporteurs spéciaux rejoignent donc la recommandation de la Cour **d'éviter toute prorogation sans évaluation préalable.**

En outre, il convient également de **d'avantage tenir compte des évaluations lorsqu'elles existent.** Ainsi, dans le cadre du plan de relance, alors même que le ministère a pu avoir connaissance de crédits alloués à des acteurs ne remplissant pas les conditions d'attribution, il n'existe pas de mécanisme de récupération des indus. La Cour relève deux cas seulement où le Centre national du livre et le Centre national du cinéma ont émis des titres de recouvrement auprès de bénéficiaires d'aides du plan de relance. Comme l'indique la Cour, *« le faible empressement tant du ministère que des*

opérateurs à recouvrer les crédits non consommés du Plan de relance ou dont l'usage ne remplit pas les conditions initialement fixées est une source d'étonnement ».

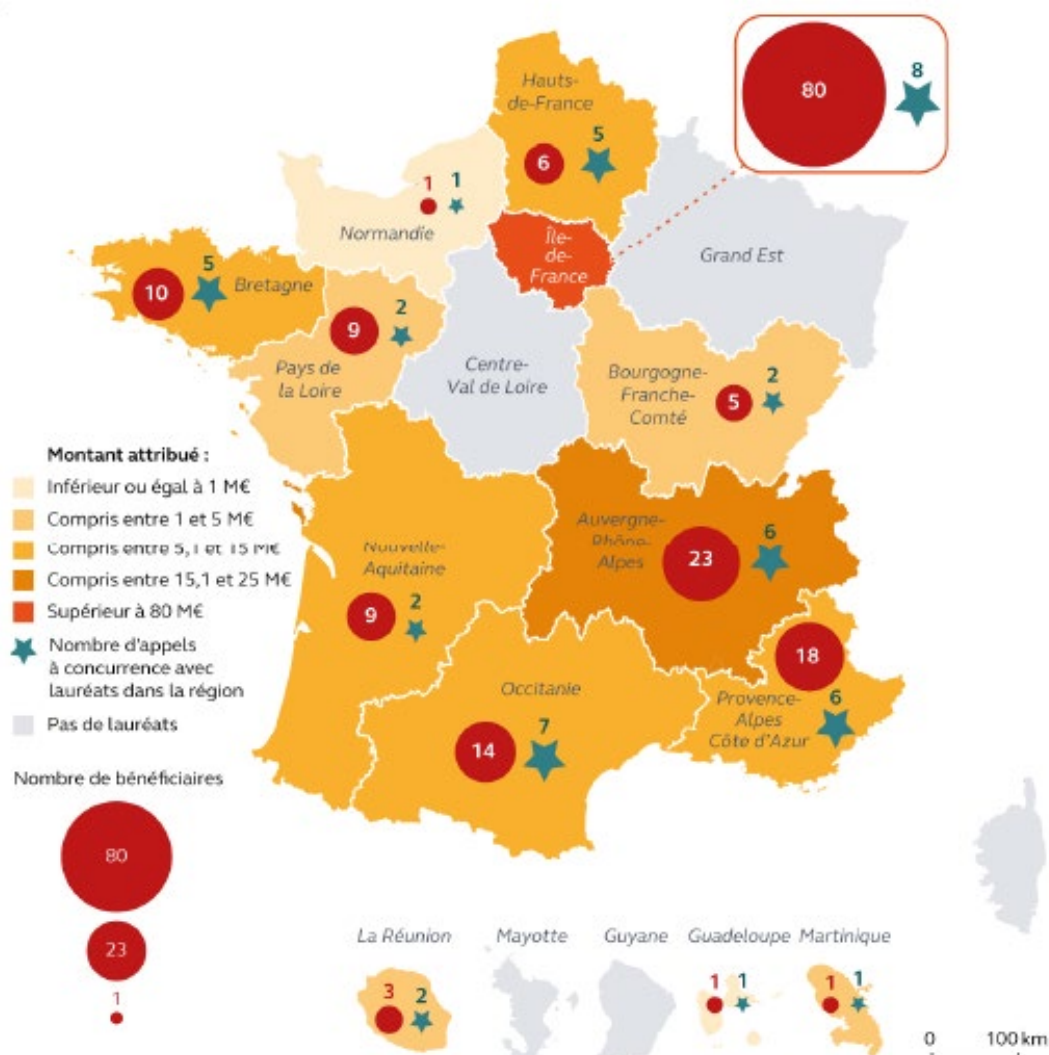
En conséquence, les rapporteurs spéciaux partagent la recommandation de la Cour des comptes de prévoir la mise en place systématique, dans le cadre de crédits de soutien, de **clauses de revoyure et de retour à meilleure fortune**.

Recommandation n°1 : dans le cadre d'une évaluation systématique des dispositifs préalable à toute prolongation ou pérennisation, prévoir la mise en place de clauses de revoyure afin d'améliorer la récupération des financements indus (*ministère de la Culture, ministère du Budget*)

B. CLARIFIER LE PILOTAGE, NOTAMMENT POUR PRENDRE D'AVANTAGE EN COMPTE L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES

Si la Cour des comptes l'indique en filigrane (« *l'équilibre territorial n'est pas forcément recherché* »), on note une **concentration très importante des bénéficiaires d'aides des PIA et de France 2030 en Île-de-France en premier lieu et dans le sud de la France en second lieu** (essentiellement du fait de la localisation des grands studios de tournage de la « grande fabrique de l'image »). Ainsi, certaines régions n'accueillent aucun projet financé par France 2030 – c'est le cas de la région Grand Est et du Centre-Val de Loire, mais aussi de la Corse ou de Mayotte et la Guyane – quand d'autres, bien que bénéficiaires, ne reçoivent qu'un montant très faible (Normandie ou Bourgogne-Franche Comté notamment, ainsi que les autres départements ultramarins). **Près de la moitié des lauréats de financements « France 2030 » sont situés en région parisienne (47 %).**

Répartition territoriale des projets financés par le volet « culture » de France 2030



Source : enquête de la Cour des comptes

Ce déséquilibre s'explique par deux facteurs principaux. D'une part, les *start-up* répondant à des appels à projets innovants sont essentiellement situées en Île-de-France. D'autre part, le SGPI a conservé un **pilotage très centralisé**, d'autant plus qu'il ne bénéficie pas du réseau déconcentré du ministère de la Culture (directions régionales des affaires culturelles - DRAC et FRAC). Pour cette raison, il aurait été préférable d'opter pour une logique « *bottom-up* », c'est-à-dire la remontée de projets innovants des territoires vers le SGPI, contrairement à la logique descendante d'appels à projets qui a été mise en œuvre. La Cour suggère également la participation d'un représentant des DRAC au comité de pilotage du ministère de la Culture et la tenue de réunions régulières des correspondants France 2030 dans les DRAC. Les rapporteurs spéciaux s'associent à cette recommandation, qui doit contribuer à une **répartition territoriale plus équitable**.

Recommandation n°2 : veiller à intégrer davantage les réseaux déconcentrés du ministère de la Culture afin d'améliorer l'équilibre territorial des projets soutenus (SGPI, ministère de la Culture)

Plus largement, il convient aussi de veiller à une **meilleure répartition des soutiens financiers entre les filières et les industries culturelles**, de manière à moins favoriser les industries de l'image. En conséquence, le ministère de la Culture doit être davantage associé par le SGPI au stade non du déploiement, dans la mesure où il n'est pas certain que le ministère de la Culture ait les moyens de ses ambitions sur ce point, mais à celui de la conception et de la sélection des projets. La connaissance fine des industries culturelles du ministère et de ses très nombreux opérateurs doit pouvoir permettre **d'élargir le spectre des projets soutenus**.

C. REDONNER AU PARLEMENT SON RÔLE AU-DELÀ DES LIMITES DE LA PROCÉDURE DES GRANDS PLANS D'INVESTISSEMENT

Les rapporteurs spéciaux ont eu fréquemment l'occasion de l'indiquer dans leurs rapports budgétaires respectifs : **le recours au véhicule spécifique des plans et programmes d'investissement ne doit en aucun cas constituer un contournement du Parlement et de l'autorisation budgétaire annuelle votée par le Parlement**.

Ainsi, la Cour des comptes relève que **le choix des plans d'investissement a pu être surprenant pour des projets bénéficiant de financements s'apparentant à des subventions classiques** (ainsi des projets patrimoniaux notamment, en particulier dans le cadre du PIA 3). Les rapporteurs spéciaux voient donc échapper à leur champ de compétence et d'information des crédits dont le contrôle devrait relever de la mission « Culture » ou de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Recommandation n°3 : limiter le recours aux modes exceptionnels de financement (programmes d'investissement et plan de relance) aux projets les plus innovants pour lesquels un réel pilotage interministériel est nécessaire (SGPI, ministère des comptes publics)

En outre, **la complexité de la présentation budgétaire a pu nuire à l'information du Parlement** : « l'information destinée à la représentation parlementaire est lacunaire et le suivi de l'exécution difficile, cela d'autant plus que les programmes budgétaires correspondants ont été supprimés, que les montants ont évolué et que les fonds spécifiques ont été utilisés sur d'autres procédures que celles annoncées publiquement ». Par conséquent, les rapporteurs spéciaux souhaitent que les

documents budgétaires soient davantage explicites sur l'emploi des crédits exceptionnels, d'autant plus que certains dispositifs financés initialement par ces crédits ont pu ensuite être rapatriés au sein des missions budgétaires afin d'être utilisés à l'instar de crédits classiques.

Recommandation n°4 : améliorer l'information du Parlement sur l'exécution des crédits France 2030, impliquant au préalable la formalisation d'un suivi budgétaire rigoureux (*SGPI, ministère des comptes publics*)

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITIONS POUR SUITE À DONNER

I. AUDITION DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Réunie le mercredi 20 mars 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives : des moyens considérables, une logique de guichet, un contrôle insatisfaisant 2017-2023.

M. Claude Raynal, président. – Nous procédons ce matin à deux auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application du deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives.

Nous recevons tout d'abord le Premier président de la Cour des comptes Pierre Moscovici, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Le Premier président est notamment accompagné par M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre, ainsi que par les magistrats ayant travaillé sur cette enquête. Il y a de la matière dans votre rapport, c'est le moins que l'on puisse dire !

Nous avons souvent, dans cette commission, déploré la faible place laissée au Parlement pour l'attribution et le contrôle des moyens dans le cadre des plans et programmes d'investissement. Le rôle du Parlement dans cette procédure ne doit pas être réduit à l'adoption d'enveloppes globales d'autorisations d'engagement, sur lesquelles il est ensuite bien difficile d'avoir des informations précises. Les montants concernés, loin d'être anodins, financent parfois des projets culturels ou patrimoniaux emblématiques. Je me félicite donc la demande d'une enquête sur ces sujets formulée auprès de la Cour des comptes par la commission des finances et suivie par les rapporteurs spéciaux de la mission « Culture », MM. Vincent Éblé et Didier Rambaud, ainsi que par le rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles », M. Jean-Raymond Hugonet.

Les rapporteurs spéciaux poseront les premières questions. Je laisserai ensuite la parole à ceux de nos collègues qui souhaiteraient vous interroger.

À l'issue de cette audition, nous enchaînerons avec un panel d'intervenants qui pourront répondre aux constats dressés par la Cour dans son enquête. Cela permettra d'approfondir auprès du Secrétariat général pour

l'investissement (SGPI) et du ministère de la culture certaines questions qui pourraient venir à l'esprit de nos collègues en écoutant la présentation de la Cour des comptes.

Cette audition est retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. - Je suis très heureux de vous présenter le rapport de la Cour des comptes sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives.

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre invitation. C'est toujours un grand plaisir pour moi de me rendre au Sénat, et tout particulièrement devant votre commission, pour vous présenter les travaux de la Cour. La Cour répond à votre demande, monsieur le président, sur le fondement de l'article 58 de la Lolf, de réaliser une enquête portant sur les crédits dits « exceptionnels » à la culture et aux industries créatives. L'enquête a ainsi été confiée à la troisième chambre de la Cour et a été inscrite au programme 2023 de la juridiction.

Je suis ravi de vous présenter aujourd'hui cette enquête. J'ai déjà pu l'exprimer devant votre commission : je suis extrêmement attaché à la mission d'assistance au Parlement que la Constitution a confiée à la Cour. Elle est pour moi essentielle. D'abord, il est vrai que ma sensibilité d'ancien parlementaire et d'ancien élu local m'y incline. Ensuite, veiller à l'équilibre des relations de la Cour avec le Parlement et le Gouvernement fait partie de mes fonctions et de mes devoirs. Soyez donc assurés, que je continuerai à attacher à la relation privilégiée qui nous unit un soin tout particulier.

M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour des comptes est présent à mes côtés. Je salue également la présence dans la salle des rapporteurs de cette enquête, Angélique Sloan, conseillère référendaire, et Anne Le Lagadec, conseillère référendaire en service extraordinaire, ainsi que Christine de Mazières, conseillère maître, présidente de la section culture et communication. Je souhaite les remercier chaleureusement, ainsi que Vincent Peillon, contre-rapporteur, pour leur implication et pour leur travail approfondi, que je crois profondément d'actualité.

Le rapport sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives que nous vous présentons aujourd'hui est riche d'enseignements à plusieurs égards : pour le Parlement, pour le Gouvernement et pour les citoyens. En effet, la culture est, nous en sommes tous convaincus, loin d'être un luxe ; elle est un ferment essentiel de l'émancipation et de l'épanouissement de chacun, « la seule force que nous ayons en face de l'élément de la nuit », pour reprendre une citation d'André Malraux. La culture est aussi un élément essentiel de la cohésion dans nos territoires, les collectivités territoriales assurant les trois quarts des dépenses publiques en faveur de la culture.

Avant d'en dévoiler les principaux messages, j'aimerais préciser l'origine de ce travail et son périmètre.

La Cour a été saisie par votre commission, en application du deuxième alinéa de l'article 58 de la Lolf, à la demande de MM. Vincent Éblé, sénateur de Seine-et-Marne, Didier Rambaud, sénateur de l'Isère, Roger Karoutchi, sénateur des Hauts-de-Seine, depuis remplacé par M. Jean-Raymond Hugonet, sénateur de l'Essonne. Je tiens à les remercier pour la qualité de leurs échanges avec l'équipe de la Cour.

Les contours de la mission ont été précisés par un échange de lettres entre nos deux institutions, et l'essentiel de l'instruction s'est déroulé entre juin et septembre 2023.

L'enquête de la Cour a porté sur les crédits dits « exceptionnels » alloués en faveur de la culture et des industries créatives, c'est-à-dire les crédits qui se sont ajoutés aux crédits budgétaires ordinaires du ministère de la culture. Entre 2017 et mi-2023, plus de 3 milliards d'euros – ce n'est pas négligeable – de crédits de l'État ont été engagés pour le secteur culturel en dehors du budget du ministère de la culture, soit presque l'équivalent d'une année des crédits de la mission « Culture » de ce ministère. Il convient de distinguer : d'une part, les crédits du plan de relance pour 1,6 milliard d'euros, délégués par le ministère des finances au ministère de la culture pour accompagner la sortie de crise du covid ; d'autre part, à hauteur de 1,5 milliard d'euros au total, les programmes d'investissements d'avenir (PIA) – 500 millions d'euros des PIA 1 et 3 ont été ouverts en faveur de la culture, et ils ont été prolongés par le plan France 2030 avec 1 milliard d'euros destinés à la culture. Ces crédits s'inscrivent dans une logique d'investissement à long terme : ils sont gérés au niveau interministériel et délégués pour l'essentiel à des opérateurs généralistes comme Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Notre enquête s'inscrit dans le prolongement de travaux de la Cour déjà publiés sur ces procédures inédites. Elle examine la mise en œuvre de ces crédits exceptionnels, ainsi que leur articulation avec les crédits ordinaires du ministère de la culture, les possibles effets sur la politique culturelle, la place et le rôle du ministère. Elle propose une analyse détaillée d'un certain nombre de dispositifs. En revanche, notre lettre de mission spécifiait bien que n'entraient pas dans le périmètre de l'analyse demandée à la Cour les crédits d'urgence qui ont précédé le plan de relance, l'année blanche des intermittents du spectacle et les dépenses fiscales relatives à la culture.

Le décor étant planté, entrons maintenant dans le vif du sujet.

Le rapport livre quatre principaux messages que je souhaite partager avec vous.

Le premier porte sur le plan de relance : la Cour souligne qu'il a davantage contribué à la sauvegarde des revenus du secteur culturel qu'à sa transformation structurelle.

Les trois autres messages du rapport portent sur les PIA et le plan France 2030.

D'abord, nous relevons que les crédits issus des PIA 1 et 3 ont été utilisés pour des opérations patrimoniales et des opérations risquées. Ensuite, notre rapport relève qu'en dépit de moyens considérables, le plan France 2030 a une stratégie trop peu lisible. Enfin, nous analysons que le mode de pilotage de ces fonds est largement déconnecté des objectifs de la politique culturelle du pays.

Le rapport de la Cour est critique et met en exergue des pratiques de dépenses exceptionnelles qui se sont pérennisées, en 2023, au-delà du seul domaine de la culture et des industries créatives – j'ai d'ailleurs eu l'occasion de revenir sur ce sujet la semaine dernière en séance publique devant votre assemblée lors de la présentation de notre rapport public annuel.

Notre premier constat, donc, est le suivant : le plan de relance a davantage contribué à la sauvegarde des revenus du secteur culturel, qu'à sa transformation structurelle.

Les crédits du plan de relance ont certes été utiles pour sauvegarder le secteur culturel frappé par la crise du covid, mais sa mise en œuvre a été guidée par une logique de dépense plus que par une analyse des besoins réels.

Doté de 1,6 milliard d'euros pour la culture, le plan de relance adopté dans la loi de finances pour 2021 est, en raison du contexte sanitaire, en grande partie constitué de mesures relevant de l'urgence ou amplifiant des dispositifs de droit commun. Elles ont bénéficié en priorité au secteur du patrimoine, pour près de 600 millions d'euros, et au spectacle vivant à hauteur de plus de 400 millions d'euros. Le plan de relance avait deux objectifs, pour ce qui concerne la culture : un soutien aux revenus du secteur, selon une logique keynésienne, d'une part, et une accélération des transformations structurelles identifiées comme nécessaires, d'autre part.

Le plan a incontestablement permis de stabiliser la situation budgétaire et financière de nombreux acteurs, selon le premier objectif du plan. Il a aussi permis de financer des travaux urgents de restauration de monuments, notamment *via* le plan « Cathédrales ». Plus globalement, il a conduit à la sauvegarde des revenus des acteurs culturels. Tout cela relève du paysage global du « quoi qu'il en coûte » que la Cour avait eu l'occasion d'analyser dans son rapport public annuel d'il y a deux ans, et a assurément eu un impact significatif et positif.

Dans ce cadre, les administrations et leurs agents ont été largement mobilisés, à moyens humains constants, tout comme les opérateurs chargés de répartir une grande partie des crédits.

En revanche, le second objectif du plan – accélérer les transformations économiques, industrielles et sociales du secteur – n'a été que marginalement engagé. Ainsi, l'occasion semble avoir été manquée d'accompagner les mutations des industries culturelles, notamment de la presse, pourtant fortement dotée en crédits du plan de relance, ou encore de la musique et du livre.

Plusieurs éléments nous ont semblé problématiques dans le déploiement du plan de relance pour le secteur de la culture.

D'abord, l'impératif de mise en œuvre rapide du plan, qui a été fixé au plus haut niveau de l'État et suivi de près, a entraîné un pilotage par la dépense, parfois au détriment des objectifs de politique publique. Cet objectif de dépenser le plus vite possible les crédits de l'État a eu un effet inflationniste dans certains secteurs ; il a même conduit à privilégier les secteurs culturels déjà les plus aidés, comme le cinéma et la presse, au détriment du livre, par exemple.

Par ailleurs, une partie des crédits du plan de relance a été utilisée pour boucler les plans de financement de grands travaux des opérateurs culturels ou même pour anticiper des travaux, à rebours des objectifs fixés. Ainsi, le château de Versailles a vu, grâce au plan de relance, sa subvention d'investissement quadrupler en 2021. L'établissement a même pu financer des travaux qui auraient pu être effectués à échéance de vingt ans ! La Cour mentionnait déjà cet élément quelque peu surprenant dans son rapport sur le château de Versailles, publié en 2023.

Ensuite, certains dispositifs créés dans le cadre du plan de relance se sont surajoutés aux institutions et procédures existantes, sans être *in fine* évalués. Par exemple, l'appel à manifestation d'intérêt « Mondes nouveaux » a conduit à choisir et à financer, dans de brefs délais, 264 projets artistiques à hauteur de 30 millions d'euros. Je souligne que ce montant est sans commune mesure avec le budget annuel d'acquisition des vingt-deux fonds régionaux d'art contemporain (Frac), qui s'élève à 4 millions d'euros. Une part significative de ce dispositif a été attribuée à des intermédiaires et non aux créateurs. Or, faute de médiation, certaines œuvres financées ont manqué de visibilité. C'est pourquoi la Cour recommande, avant toute nouvelle consommation de crédits, de procéder à une évaluation indépendante du dispositif « Mondes nouveaux », notamment du point de vue de la rémunération des artistes et de l'articulation avec les dispositifs et institutions préexistants.

Enfin, les crédits restants n'ont pas toujours été réalloués selon les besoins effectivement constatés. Pour les crédits de relance gérés par l'administration, la réallocation s'est opérée grâce à certains fonds moins sollicités que prévu ; ce fut le cas de l'aide aux pigistes, par exemple. En revanche, faute de clauses de retour à meilleure fortune, les crédits confiés à des opérateurs au titre de la relance ne sont pas restitués au budget de l'État, quand bien même leur situation à la sortie de la crise sanitaire le permettrait. De même, les contrôles visant à récupérer des indus auprès de certains bénéficiaires d'aides demeurent marginaux, et le risque de pérennisation de certains dispositifs financés sur crédits exceptionnels n'est pas totalement écarté. La Cour préconise donc de prévoir une procédure explicite de restitution, ou de réallocation, des crédits exceptionnels non utilisés.

Vous l'aurez compris, la Cour salue l'atteinte du premier objectif du plan de relance, soit la sauvegarde des revenus de nombreux acteurs culturels. En revanche, nous soulignons que ces fonds n'ont permis ni d'accélérer ni même d'initier des transformations dans le secteur, tant leur conception ne s'y prêtait pas.

J'en viens aux PIA et à leur prolongement, le plan France 2030, sur lesquels portent les trois autres messages de notre rapport. Il convient, dans cette deuxième catégorie, de distinguer les PIA 1 et 3, d'une part, du PIA 4 prolongé par France 2030, d'autre part.

D'abord, nous relevons que les crédits issus des PIA 1 et 3 ont été utilisés pour des objets éloignés de leur objectif premier de soutien à l'innovation, ou qu'ils ont été accordés sans prise en compte suffisante du risque.

Les PIA 1 et 3, qui ont représenté 500 millions d'euros ouverts pour la culture, ne semblent pas suivre une stratégie d'ensemble pour le secteur. Après la première vague de numérisation du patrimoine financée par le grand plan d'investissement 2012-2016, les PIA 1 et 3 ont faiblement investi le champ culturel et celui des industries culturelles et créatives. Depuis 2017, ce sont 278 millions d'euros qui ont été consommés dans ce domaine.

Surtout, les PIA 1 et 3 ont contribué à financer des opérations patrimoniales importantes ; à rebours, donc, de leurs objectifs de soutien à l'innovation. Ainsi, le PIA 3 a financé deux grandes opérations de restauration patrimoniale à hauteur de 190 millions d'euros, pour le château de Villers-Cotterêts, qui accueille désormais la Cité internationale de la langue française, et le Grand Palais. Je vous laisse juger si patrimoine et innovation vont dans ce cas-ci de pair.

Par ailleurs, les objets financés relèvent parfois d'une conception que je qualifierai de « très extensive » des industries culturelles et créatives, ou n'en font clairement pas partie. C'est le cas pour le financement de produits de consommation « éthique » ou de l'industrie de la confection, voire pour des produits relevant carrément d'un champ spéculatif comme des actifs virtuels sur le marché de la mode. C'est la raison pour laquelle nous préconisons d'appliquer strictement la doctrine des investissements d'avenir et de réserver les financements des PIA à des projets répondant à des critères d'innovation préétablis.

S'agissant des industries culturelles et créatives, quelques projets culturels innovants, comme la Philharmonie des enfants, ont été financés ; mais globalement, les premières stratégies d'investissement dans les industries culturelles et créatives de la part de la CDC ou de Bpifrance se sont révélées particulièrement risquées.

Des entreprises au modèle économique fragile ont été soutenues et ont connu depuis lors de graves difficultés. La prise de risque a été incontestablement trop élevée, en manquement au principe de l'investisseur

avisé. Cette stratégie s'est soldée par des échecs nombreux, annulant la portée de l'investissement public. À titre d'exemple, le taux de sinistralité pour l'appel à manifestation d'intérêt « Culture, patrimoine et numérique », lancé par la CDC, a été de 35 %, un taux bien supérieur à celui admis en général par la Caisse ou Bpifrance. Le suivi étroit de ces souscriptions en capital a fait défaut, ainsi que l'évaluation de leur performance réelle.

Ces premières expériences d'investissement dans le secteur culturel ont souffert d'une absence de stratégie formalisée avec le ministère de la culture. Nous observons un manque de réflexion sur les outils mobilisés, sur la typologie des projets structurants et sur les effets d'accélération recherchés. *A contrario*, le soutien apporté à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic), par exemple, est apparu plus cohérent avec l'ambition des PIA et plus respectueux des finances publiques. Ainsi, les 60 millions d'euros de crédits ouverts et les 25,1 millions d'euros de crédits consommés dans le cadre de ce fonds ont permis de tirer profit de l'excellente connaissance des entreprises culturelles de l'Institut, et de ses liens anciens avec les financeurs de la place.

Ainsi, la Cour préconise de déterminer de façon concertée les objectifs poursuivis par les investissements d'avenir, et de délimiter plus nettement le périmètre d'intervention des PIA dans le secteur des industries culturelles et créatives.

Ensuite, notre rapport relève qu'en dépit de moyens considérables, le plan France 2030 a, lui aussi, une stratégie trop peu lisible.

Après le plan de relance, l'État a décidé d'engager 400 millions d'euros fin 2020, dans le cadre du PIA 4, pour mettre en œuvre la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives (ICC). Puis, à l'automne 2021, ont été annoncés 600 millions d'euros destinés aux industries de l'image et du numérique, dans le cadre du plan France 2030. À la faveur d'un amendement, fin 2022, le PIA 4 a été rattaché à France 2030. Cela porte l'effort, pour le seul volet culturel de France 2030, à 1 milliard d'euros au total. Là encore, la stratégie poursuivie pour le déploiement des fonds a été trop peu lisible.

D'abord, la Cour a observé un manque de transparence dans les objectifs et les moyens alloués à la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives. Cette stratégie a été formalisée à l'issue d'États généraux des ICC fin 2019-début 2020, mais ces dix-neuf mesures n'ont pas été rendues publiques. La consolidation des volets successifs d'enveloppes budgétaires au sein du plan France 2030 n'est pas davantage été publiée.

Il en résulte que l'articulation entre les objectifs d'ensemble et les mesures financées est difficilement compréhensible. Leur évaluation à terme sera dès lors complexe, d'autant que les indicateurs d'impact et de résultats des appels à manifestation d'intérêt et des appels à projets ne sont pas encore complètement arrêtés. Par ailleurs, France 2030 montre une grande lourdeur

des processus décisionnels et un éparpillement de l'information. Jusqu'à présent, seules les mesures permettant de lancer rapidement des appels à concurrence ont été mises en œuvre, au risque parfois de ne pas aborder des sujets d'infrastructure, plus centraux, et de ne pas mobiliser le levier réglementaire.

Si les mutations structurelles du secteur culturel peuvent justifier un accompagnement par l'État, les PIA apparaissent cependant globalement inadaptés à ce secteur. De plus, la logique de mise en œuvre rapide d'appels à concurrence peut créer des effets d'aubaine et dispenser les pouvoirs publics de recourir à des outils de régulation.

Enfin, si le principe originel des PIA consistait à utiliser des avances remboursables pour inciter le secteur privé à investir, cette logique s'est progressivement effacée au profit d'une logique de subventions. Dès lors, la Caisse des dépôts et Bpifrance se retrouvent dans la situation paradoxale d'être les pourvoyeurs majoritaires de subventions dans ce secteur, sans avoir l'expertise du ministère de la culture.

En définitive, nous constatons que le mode de pilotage de ces fonds a largement dessaisi le ministère de la culture de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique culturelle.

Le pilotage des PIA et de France 2030 par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) contribue à dessaisir le ministère de la culture. Ses missions de pilotage stratégique, d'allocation des financements et de contrôle lui sont retirées, sur un montant équivalent à une part significative de son budget annuel.

En effet, le ministère de la culture n'est pas formellement décisionnaire dans ces opérations, même s'il a été à l'origine de la conception de la stratégie. Il est généralement rédacteur des cahiers des charges, et associé aux étapes d'instruction, mais siège souvent comme observateur uniquement dans les comités constitués de professionnels, qui désignent les lauréats des financements.

Le ministère n'est donc pas pleinement en situation de garantir la cohérence de ces financements avec les objectifs de la politique culturelle : préserver et mettre en valeur le patrimoine historique, soutenir la création artistique, contribuer à l'éducation artistique et à la transmission des savoirs, développer l'économie de la culture et les industries culturelles.

Plus généralement, la segmentation de la prise de décision entre le SGPI, les grands opérateurs généralistes et le ministère de la culture est facteur de déresponsabilisation. Cela induit un manque de rigueur dans l'analyse des besoins. Par exemple, au sein des crédits alloués à France 2030, une priorité a été donnée *de facto* aux industries de l'image, au travers du seul projet de « Grande Fabrique de l'image » pour un montant de 350 millions d'euros. Celui-ci consiste notamment en la construction de nouveaux studios de tournage, de studios numériques et d'écoles de formation aux technologies

audiovisuelles, sans que les études de besoins soient suffisamment étayées. Par ailleurs, le recours aux financements de *start-up* pour des projets culturels innovants d'établissements publics plutôt que l'octroi de subventions directes suscite de nombreuses interrogations. À cet égard, nous recommandons d'accorder dès à présent au ministère de la culture une place plus importante dans les processus décisionnels de France 2030, ce qui lui permettrait d'assurer son rôle de chef de file de la politique culturelle.

Enfin, La Cour regrette l'absence d'évaluation des crédits exceptionnels accordés à la culture.

Les premiers résultats de la stratégie d'accélération sont globalement méconnus, du fait d'un suivi évaluatif insuffisant. Si l'on ne veut pas courir le risque de priver durablement le ministère des moyens de remplir ses missions, celui-ci doit reprendre le pilotage des dispositifs mis en place dans le cadre de France 2030 et en renforcer significativement le suivi. Il pourrait ainsi conforter ses compétences sur les enjeux liés au numérique et mener une action efficace auprès des entreprises culturelles.

Par ailleurs, en lien avec la direction générale des entreprises (DGE), le ministère de la culture doit engager une réflexion sur les grands enjeux technologiques et culturels, et sur les outils pour susciter un terreau favorable à l'innovation et des effets d'accélération à haute valeur culturelle. Le ministère devrait être le garant de cette stratégie sur le long terme et décisionnaire dans les crédits affectés. La Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance pourraient plutôt être mobilisés sur des projets innovants pour leur expertise entrepreneuriale et financière. La Cour recommande, dans ce contexte, d'instaurer une procédure de suivi et d'évaluation des crédits des PIA et de France 2030, afin de permettre le contrôle parlementaire.

Les PIA et France 2030 ont fait l'objet, ces dernières années, d'un mode de pilotage particulier : il s'est traduit par des annonces de montants globaux de financements publics, sans stratégie bien établie, dans une logique d'urgence, une absence de clause de restitution au budget de l'État des crédits non utilisés et avec le passage d'une logique d'avances remboursables à des subventions majoritaires.

En fin de compte, cette situation amène la Cour à émettre un message d'alerte. Ce pilotage conduit en effet à déroger au cadre général de gestion des finances publiques, à minimiser le rôle du ministère et à mettre à l'écart le Parlement, ce qui n'est pas de bonne gouvernance politique et démocratique. Un retour des crédits exceptionnels dans le périmètre ministériel serait de nature à améliorer l'exercice du contrôle parlementaire.

Dans le contexte actuel de revue des dépenses de l'État, ce rapport semble particulièrement utile et d'actualité. Dans la mesure où les PIA et France 2030 sont épargnés par le plan d'économies acté par le dernier décret d'annulation, il convient d'être encore plus vigilants à leur égard. Autant pouvait-on comprendre la nécessité d'engager rapidement des dépenses dans

le cadre des plans d'urgence et de relance, autant la Cour s'étonne qu'au vu de la masse de dépenses engagées par les PIA et France 2030, toujours aussi peu d'attention ait été portée au suivi et à l'évaluation de ces dépenses.

Pour agir en investisseur avisé, il est absolument nécessaire de développer davantage une culture d'évaluation, d'autant plus qu'une part significative des crédits est d'origine européenne. Or, et je fus bien placé pour l'affirmer, la Commission européenne est très attentive à la notion d'investisseur avisé et souhaite, en l'occurrence légitimement puisqu'elle joue un rôle essentiel en tant que financeur, qu'on lui rende des comptes.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Je m'associe à mes collègues rapporteurs spéciaux pour saluer le travail de la Cour et la clarté de la présentation qui nous a été faite.

La demande de cette étude à la Cour des comptes fait suite aux constats récurrents d'une croissance des dispositifs de soutien au secteur culturel extérieurs aux missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles ». Depuis le premier PIA jusqu'au plan France 2030, la part de ces crédits dits exceptionnels n'a cessé d'augmenter, jusqu'à représenter plus de 3 milliards d'euros cumulés au cours des cinq dernières années. Cela représente près de l'équivalent des crédits annuels de la mission « Culture ». En tant que rapporteurs spéciaux de cette mission, il nous paraissait nécessaire de ne pas nous priver d'un droit de regard sur de tels montants, qui financent parfois des dispositifs structurants.

Concernant la sévérité du diagnostic émis par la Cour, je voudrais reprendre un bref passage : « *Ainsi, le secteur culturel constitue-t-il un cas d'école des faiblesses de la gestion budgétaire et financière des PIA.* » Il semble que cela dit tout des lacunes qui ont pu être constatées et de la gestion, parfois discutable, de ces financements. Plus largement, je pense que cette enquête doit servir de support à l'édification des prochains plans d'investissement et surtout à la poursuite du plan France 2030, pour lequel j'ose espérer que tout n'est pas perdu.

Je voudrais revenir sur le fait que les crédits du plan de relance et de France 2030 ont également financé la réalisation de grands travaux. Nous l'avons indiqué à plusieurs reprises à cette commission : on voit mal ce qui justifie de financer la restauration du château de Villers-Cotterêts par le biais de crédits France 2030 plutôt qu'au travers de la mission « Culture ». Plus largement, monsieur le Premier président, considérez-vous que ces grands plans d'investissement constituent un instrument pertinent pour des projets liés à la restauration du patrimoine ?

En outre, l'enquête indique que le ministère de la culture, en particulier la direction générale des patrimoines, a modulé à plusieurs reprises la liste des monuments bénéficiant de crédits du plan de relance, afin de cibler davantage non les opérations les plus indispensables, mais celles dont les travaux pouvaient commencer le plus rapidement afin d'améliorer le taux de

consommation des crédits. Pensez-vous que cela ait été dommageable à la qualité des projets sélectionnés ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». – La présentation que vous venez de nous faire, monsieur le Premier président, est édifiante. À l’heure où le ministre des finances vient ici nous annoncer qu’il est impératif de faire 10 milliards d’euros d’économies – nous lui avons pourtant fait une proposition d’économies à hauteur de 7 milliards d’euros lors de l’examen du projet de loi de finances –, voilà 3 milliards d’euros sur lesquels nous étions curieux d’avoir des renseignements. Nous sommes désormais parfaitement informés ! Je remercie donc la Cour des comptes pour cette enquête, qui nous dessillera sans doute les yeux sur la réalité concrète de la gestion de ces grands plans d’investissement. Je cite pêle-mêle : l’absence de réel pilotage et d’évaluation, un soutien financier allant parfois à l’encontre des objectifs d’évolution des filières culturelles, une absence de lisibilité des dispositifs et enfin un contournement du rôle du Parlement.

Je ne reviendrai pas plus longuement sur les constats effarants qui viennent de nous être présentés, d’autant que nous pourrions interroger les principaux concernés au cours de l’audition suivante. Je souhaite néanmoins poser quelques questions.

La Cour déplore à de nombreuses reprises le manque d’association du ministère de la culture à la construction des différents programmes d’investissements. Permettez-moi, à titre personnel, de douter que le ministère ait fait les choses bien mieux que le SGPI. Pensez-vous réellement qu’il ait une capacité de gestion suffisante ?

Je souhaite revenir sur un point spécifique de votre enquête sur les aides au secteur de la presse. Cela fait des années que nous appelons de nos vœux une réforme de ces dernières. Or, pendant la crise sanitaire, le déblocage d’aides massives à la presse écrite a remis en cause tous les objectifs de rationalisation des financements. Les mesures contracycliques dans le cadre du plan de relance peuvent à ce titre s’apparenter à un cautère sur une jambe de bois. Quelle est votre analyse du soutien à la filière presse par les crédits exceptionnels ?

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Je remercie la Cour des comptes pour cette enquête approfondie. En tant que rapporteurs spéciaux, il nous est difficile d’avoir une vision sur des financements publics qui, par construction et bien qu’à destination des secteurs culturels, ne sont pas inscrits au sein des missions que nous suivons. Le travail de la Cour nous permet d’avoir un vaste panorama ; il est donc précieux à cet égard.

Nous pouvons nous féliciter que le monde de la culture et des industries créatives n’ait pas été oublié dans le cadre des programmes d’investissements d’avenir. Les financements publics à destination des

industries culturelles que vous étudiez dans votre rapport sont importants, et c'est là une reconnaissance de la contribution de ce secteur à l'innovation.

Le plan de relance a les qualités de ses défauts ou, pour le dire autrement, les défauts de ses qualités. Je rappelle qu'il a été déployé dans des délais très courts à la sortie du pic de la crise sanitaire, avec un objectif clair : empêcher l'effondrement du secteur culturel. En ce sens, il me semble que le but est atteint. Il ne s'agit pas cependant de sous-estimer les remarques de la Cour des comptes, s'agissant notamment de la faiblesse de l'évaluation des dispositifs. C'est d'ailleurs précisément dans le cadre d'une logique d'évaluation que nous avons demandé à la Cour de réaliser cette enquête. Je partage à cet égard sa recommandation visant à améliorer l'information du Parlement sur l'exécution des crédits France 2030, en particulier sur le volet culturel.

Monsieur le Premier président, avez-vous mené des analyses comparatives à l'échelle européenne ? Comment la France se positionne-t-elle en matière d'aides aux industries culturelles et créatives ?

Quel regard portez-vous sur l'action des différents opérateurs du ministère de la culture ? La Cour formule une recommandation visant à renforcer la place laissée au ministère, ce qui peut d'ailleurs susciter des interrogations. Qu'en est-il des divers opérateurs qui jouent un rôle fondamental dans l'animation et le financement du secteur culturel ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce rapport montre que la France est dans une situation d'une particulière gravité et que les prochains mois, voire les prochaines années, seront difficiles. Le verdict est sans appel : vous déplorez, monsieur le Premier président, un certain mélange des genres et le flou entourant ces dépenses, qui nuisent à la lisibilité d'engagements financiers issus de politiques publiques partiellement conduites en dehors des circuits ministériels traditionnels. On nous disait que ces circuits étaient source de lourdeur et d'inefficacité ; le fait de les contourner s'avère encore plus inefficace.

Je déplore et condamne ces pratiques qui ne sont pas à la hauteur de celles et ceux qui portent les politiques publiques. C'est d'autant plus préjudiciable que, lors des débats budgétaires, un bloc transpartisan défend l'exception culturelle en soutenant les crédits alloués à la culture.

Votre enquête est un véritable signal d'alerte envoyé à tous les responsables publics. Le ministère de la culture est en partie dépossédé de ses prérogatives et implicitement mis en cause. Cette pluie de milliards ne produit pas de bons effets ! L'urgence étant là, le Gouvernement doit se reprendre. L'efficacité de la dépense publique doit être mieux contrôlée et contrôlable.

Lors de l'élaboration de ce travail, avez-vous eu des difficultés pour obtenir certaines informations et constaté l'existence de zones d'ombre ? Si nous en avons connaissance, nous pourrions mieux mener à bien notre mission en vue d'établir davantage de transparence.

Ce gouvernement ne cesse d'invoquer l'esprit de responsabilité qui doit inspirer les décisions de dépense publique. Ce rapport est un camouflet à son encontre !

M. Pierre Moscovici. – Vous pouvez tout à fait mettre vos propres mots sur les faits établis dans ce rapport... Pour notre part, nous établissons un constat.

Il est certain, monsieur Éblé, que le déséquilibre en faveur des grands travaux de restauration a été accentué par la mise en œuvre du plan de relance et des PIA. Durant la crise du covid, les décisions du Gouvernement ont visé à maintenir le revenu de nos concitoyens, ce qui était salutaire ; à défaut, il se serait effondré. Pour autant, les transformations structurelles n'ont pas été suffisantes. En l'occurrence, la restauration du patrimoine ne saurait relever des PIA, qui doivent servir, je le rappelle, à réaliser des investissements d'avenir.

Monsieur Hugonet, nous avons préconisé, dans une récente note thématique relative au ministère de la culture, des modifications structurelles. On peut s'interroger, comme vous le faites, sur la capacité de gestion du ministère de la culture, mais on ne saurait remettre en cause sa légitimité. En effet, il connaît les acteurs concernés et le terrain culturel ; l'exemple de l'Ifcic que j'ai donné est à cet égard parlant. Par ailleurs, il existe un contrôle parlementaire.

L'enjeu est de renforcer le ministère de la culture, dont l'expertise est réelle mais qui manque de moyens de pilotage. Il doit aussi travailler davantage avec le ministère des finances, entre autres, et rétablir des procédures normales. La connaissance de l'écosystème culturel est un point névralgique.

Le sujet des aides à la presse sera prochainement traité par la Cour. Une revue d'ensemble sera nécessaire.

Non, monsieur le rapporteur général, nous n'avons pas rencontré d'obstacles au cours de ce travail. Vous avez évoqué le problème d'ensemble ; la période actuelle est en effet difficile et il faut changer la culture de la dépense publique. Nous avons dépensé à l'excès, et nous le payons. À cet égard, le cas de ces crédits exceptionnels est intéressant.

M. Grégory Blanc. – Vous dénoncez dans ce rapport un éparpillement des crédits, sans stratégie claire, et soulignez que les objectifs visés ne sont pas suffisamment interministériels. Quant au manque de transformations structurelles, il se traduit par un défaut de consolidation et de développement des filières culturelles.

Une attention particulière a été portée aux mutations économiques ; qu'en est-il des mutations environnementales ? *Quid* de la culture dans un contexte de réchauffement climatique qui pourrait s'élever jusqu'à + 4 degrés ?

Vous indiquez que les territoires bénéficient assez peu des crédits mobilisés et préconisez une meilleure association entre les réseaux déconcentrés du ministère de la culture. Ne faudrait-il pas également mieux associer aux projets les préfets de région et les chambres régionales consulaires, tout en conservant le rôle décisionnaire du ministère de la culture ?

M. Olivier Paccaud. – Ces crédits exceptionnels ont bénéficié aux « diadèmes » que sont Versailles, Villers-Cotterêts et le Grand Palais, notamment ; vous avez aussi évoqué le plan « Cathédrales ». Le patrimoine est un élément clef de l’attractivité de notre pays. Or nombre d’églises et de chapelles classées et inscrites ont été totalement oubliées. Ce sont pourtant des joyaux...

M. Michel Canévet. – Le maintien de la redevance audiovisuelle, même durant une seule année, n’aurait-il pas permis de financer ces 3 milliards d’euros ? Le groupe de l’Union Centriste avait proposé son maintien lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2023.

On assiste à un démembrement de l’action du ministère de la culture. Ne faudrait-t-il pas rattacher tous les crédits épars relevant de l’action culturelle à son budget ?

La moitié de ces projets culturels sont concentrés dans la région Île-de-France. Quelle est votre analyse sur ce point ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – La situation s’est-elle dégradée depuis le dernier rapport établi par la Cour sur la question des investissements d’avenir ? Il faudrait réfléchir à la pertinence de ce mode de gestion, qui fait peu de cas du contrôle parlementaire.

M. Laurent Somon. – Ce rapport est décapant ! La discussion est tronquée entre le Gouvernement et les parlementaires sur la politique culturelle, laquelle fait intervenir des organismes intermédiaires échappant à notre contrôle et à notre évaluation. Les agences se substituent de plus en plus aux ministères, ce qui est inefficace et coûteux. Ne trouvez-vous pas cette pratique contreproductive, voire corporatiste ? Est-il nécessaire de multiplier les missions de contrôle ? Faut-il réarmer le ministère de la culture en prévoyant des orientations stratégiques plus claires et mieux ciblées ?

M. Claude Raynal, président. – Ce rapport, dérangeant par certains aspects, met les choses à plat. Avec France 2030, l’objectif était de mener une action rapide, efficace et significative en dehors des structures existantes, et ce dans tous les domaines – par exemple le secteur spatial –, dès lors qu’il s’agissait d’investissements à risque.

En matière culturelle, la notion de risque est pourtant encore plus confuse, car si l’on sait où démarre l’industrie créative, on ne sait jamais trop où elle s’arrête. La France a une tradition culturelle et bénéficie d’une

reconnaissance internationale en la matière, de sorte que l'innovation culturelle ne dérange personne.

Le plan France 2030, tel que l'a présenté le Président de la République, fait le pari d'aller plus vite, d'explorer des terrains nouveaux pour la puissance publique et de favoriser l'ouverture. Je ne suis pas étonné qu'il donne lieu à un taux d'échecs plus important que ne le ferait un système structuré inscrit dans un champ connu, repéré et budgété. L'enjeu est donc de trouver un équilibre entre la volonté d'innover et la nécessité de contrôler, car une formule innovante ne peut justifier la suppression de tout contrôle. En l'occurrence, la Cour des comptes a exercé son contrôle à notre demande.

Par conséquent, il me semble que l'innovation est encore plus complexe dans les industries culturelles que dans d'autres secteurs, où son champ est plus cadré et plus visible, grâce à des perspectives clairement affichées. Même si je comprends bien les propositions qui tendent à favoriser une expertise du ministère de la culture en prévoyant pour cela un renforcement de ses moyens, il me semble qu'elles sont antinomiques avec l'objet même du plan France 2030, tel qu'il nous a été présenté.

M. Pierre Moscovici. – Monsieur le sénateur Blanc, le secteur culturel ne sera pas plus épargné que les autres dans un monde où les températures seront supérieures de 4 degrés. Le rapport public annuel que la Cour des comptes vient de publier sur les politiques d'adaptation au changement climatique montre éloquemment que la vie ne sera pas la même dans un tel monde. Certes, le sujet culturel n'est pas traité dans ledit rapport, et il l'est d'ailleurs peu en général. Dans le cadre du PIA, des autorisations de programmes « Alternatives vertes » ont été prévues et dotées de 35 millions d'euros, dont seuls 9,3 millions ont été engagés. Des réflexions sont en cours au sein du ministère. Le secteur doit s'approprier le sujet en dehors du PIA.

Concernant la mobilisation de l'échelon territorial, rien n'est prévu dans le cadre du plan de relance. Le Centre national du cinéma (CNC) a lancé le projet de « La Grande fabrique de l'image », mais c'est à peu près tout. En réalité, il faudrait mobiliser et davantage mettre en réseau tous les acteurs, que ce soit l'État, les collectivités locales ou les chambres consulaires.

Pour ce qui est du patrimoine, j'ai apprécié la métaphore sur les bijoux et les diadèmes, mais ce n'est pas là l'objet du rapport. Je ne conteste pas la nécessité de protéger le patrimoine et je comprends parfaitement l'attachement que l'on peut avoir pour Villers-Cotterêts, Versailles, le Grand Palais, Notre-Dame de Paris ou telle ou telle église. Mais la question pour nous était de savoir si cela relevait du PIA. Or, pour être clair, net et précis, la réponse est non.

Par ailleurs, il faut que nous soyons capables de financer le patrimoine, de manière intelligente et équilibrée. Le programme « Patrimoines » a fait l'objet d'une annulation de crédits de près de 100 millions d'euros, le 21 février 2024. Par conséquent, d'un côté l'on réduit

les crédits budgétaires de droit commun, et de l'autre, le PIA et France 2030 sont préservés, de sorte que, face aux besoins de financement du patrimoine culturel – tout type de bijoux et de diadèmes –, la tentation sera forte d'aller puiser sans arrêt dans des crédits exceptionnels et non dans ceux du ministère, qui auront été réduits. Il y a là un signal d'alerte de portée générale.

Sur la répartition géographique des crédits, nous disposons d'assez peu d'éléments, mais nous constatons une certaine concentration des crédits en Ile-de-France, ce qui pose des problèmes comparables à ceux qu'évoquait le sénateur Blanc.

Vous m'avez également posé des questions d'ordre plus général, mais je ne peux ni ne souhaite porter de jugement général sur les PIA ou sur les pratiques de l'État à partir de l'exemple du secteur culturel. Celui-ci est à la fois assez particulier et assez typique.

En effet, la culture a un statut particulier : si elle ne bénéficie pas d'un grand ministère, elle a depuis toujours dans notre pays retenu l'attention des princes. Elle appelle donc un regard particulier, de sorte que même si les enjeux sont financièrement assez modestes, le pilotage tend à s'écarter un peu de la norme. C'est un fait historique, même si la tendance a été poussée à l'extrême dans certaines circonstances.

Mais il s'agit aussi d'un secteur assez typique. En effet, le PIA a été créé après la crise financière, sous la présidence Sarkozy. Il s'agissait donc initialement de réagir de manière agile à la crise. Puis, le système a grossi et l'on s'est petit à petit écarté d'une gestion ordinaire. M. Canévet a prononcé le mot de « démembrement » pour caractériser le ministère de la culture, terme que la Cour des comptes aurait pu employer en d'autres temps. En effet, il y a une forme de démembrement dès lors que les procédures normales sont contournées, que le ministère reste uniquement dans un rôle consultatif et que le Parlement est mis à l'écart. Par conséquent, le PIA a beaucoup grossi et la question est de savoir si la créature est encore sous le contrôle du créateur. En réalité, la situation est plus nuancée. C'est du moins ce qui ressort du rapport récemment publié par le comité d'évaluation du PIA auquel la Cour des comptes se réfère à plusieurs reprises.

De manière générale, comme l'a souligné le sénateur Hugonet, il faut toujours regarder comment se déroule la gestion ministérielle, mais il faut aussi tirer profit de la connaissance des acteurs et respecter un certain nombre de circuits, quand bien même on les trouverait parfois trop lents.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions pour cette présentation.

La commission a adopté les recommandations des rapporteurs spéciaux Jean Raymond Hugonet, Vincent Éblé et Didier Rambaud et autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information des rapporteurs spéciaux.

II. AUDITION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL POUR L'INVESTISSEMENT ET DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Réunie le mercredi 20 mars 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Bruno BONNELL, secrétaire général pour l'investissement, Mme Florence PHILBERT, directrice générale des médias et des industries culturelles, et Mme Sophie ZELLER, cheffe de service, adjointe au directeur général de la création artistique, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives : des moyens considérables, une logique de guichet, un contrôle insatisfaisant 2017-2023.

M. Claude Raynal, président. – Le Premier président de la Cour des comptes vient de nous présenter les principales conclusions de l'enquête réalisée à la demande de notre commission, en application du deuxième alinéa de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la Cour est assez sévère.

Il est donc particulièrement intéressant d'entendre dans un second temps ce qu'auront à dire nos invités pour cette table ronde, à savoir M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement, que nous avons reçu il y a peu de temps, Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles, ainsi que Mme Sophie Zeller, adjointe au directeur général de la création artistique.

Les rapporteurs spéciaux vont s'exprimer brièvement dans un premier temps. Je donnerai ensuite la parole aux intervenants, puis à nos collègues pour un temps d'échange.

Je rappelle enfin que cette audition est retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Comme le président Raynal vient de le rappeler, nous avons demandé à la Cour des comptes, au titre du deuxième alinéa de l'article 58 de la Lof, la réalisation d'une enquête relative aux crédits dits exceptionnels. En effet, la Cour a montré dans son enquête le caractère exceptionnel non pas tant de ces crédits que de leur exécution. Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) sont généralement présentés comme des outils souples et agiles, ce qui justifie leur gestion dérogatoire, notamment le faible contrôle que le Parlement exerce sur ces financements.

Mais, nous l'avons déjà dit devant cette commission, il existe plusieurs cas où les moyens mobilisés dans le cadre des PIA ou du programme France 2030 ont pu davantage combler des besoins de financement sur des projets déjà identifiés que favoriser des dispositifs réellement innovants. L'exemple typique à cet égard est celui du financement des travaux de

Villers-Cotterêts et du Grand Palais par des crédits du PIA 3. Pourquoi avoir fait le choix de rattacher ces montants au PIA et non pas tout simplement à la mission « Culture » ?

Je voudrais m'attarder sur un autre aspect. Dans le cadre du plan de relance, alors même que le ministère a pu avoir connaissance de crédits alloués à des acteurs ne remplissant pas les conditions d'attribution, il n'existe pas de mécanisme de récupération des indus. La Cour relève deux cas seulement où le Centre national du livre (CNL) et le Centre national du cinéma (CNC) ont émis des titres de recouvrement auprès de bénéficiaires d'aides du plan de relance.

La Cour indique que « *le faible empressement tant du ministère que des opérateurs à recouvrer les crédits non consommés du Plan de relance ou dont l'usage ne remplit pas les conditions initialement fixées est une source d'étonnement* ». Nous partageons cet étonnement, je dois bien l'avouer.

Ma question s'adresse donc aux représentants du ministère de la culture : pouvez-vous nous préciser si le ministère dispose d'une évaluation des sommes qui auraient dû être restituées ? Pourquoi ne pas avoir davantage cherché à les récupérer ?

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». - Le Premier président de la Cour des comptes vient de nous dresser un tableau assez sombre de la gestion des PIA, du plan de relance et de France 2030. Vous avez eu cette enquête et vos services ont vraisemblablement participé à sa phase contradictoire. Je ne vais donc pas m'appesantir.

Je voudrais revenir sur une expression utilisée régulièrement par la Cour et qui me semble au cœur de la réflexion que nous devons avoir, celle de « pilotage par la dépense ».

Je vais ainsi donner l'exemple de deux appels à projets gérés respectivement par la Caisse des dépôts et consignations et par Bpifrance. La Cour souligne que les investissements n'ont parfois qu'un lien distant, pour ne pas dire inexistant dans certains cas, avec le secteur culturel.

Sur le premier appel à projets, plus d'un tiers des entreprises ayant bénéficié de financements ont d'ores et déjà fait faillite, moins de cinq ans plus tard. Sur le second, parmi les prises de participation, l'une concernait une entreprise dans le Delaware et une autre a perdu depuis lors la quasi-totalité de sa valeur. En outre, Bpifrance a également investi dans un fonds spécialisé, entre autres choses, dans les aliments pour chiens et chats, le foie gras de synthèse et la fabrication robotisée de pizzas. Nous sommes loin du monde de la culture...

Comment des opérateurs pourtant expérimentés peuvent-ils afficher un bilan aussi catastrophique ? C'est tout simplement parce que les financements alloués l'ont été sans analyse préalable des besoins. L'enjeu pour

les opérateurs est de pouvoir afficher des investissements importants, dont le déblocage s'inscrit bien souvent dans le cadre de grandes annonces présidentielles. Peu importe si l'intendance ne suit pas, c'est-à-dire si le besoin n'existe pas...

Prenons l'exemple de « La Grande fabrique de l'image », qui finance la création de grands studios de cinéma. La Cour des comptes indique au sujet de ce dispositif, doté d'un budget de 350 millions d'euros dans le cadre du plan France 2030, que « *le cinéma, l'audiovisuel, l'image animée ou le numérique sont clairement privilégiés* » par rapport aux autres industries culturelles. Pourriez-vous nous le confirmer ? Comment rééquilibrer les efforts demandés entre les différentes filières culturelles ? Sur la base de quels critères les financements accordés à la filière cinématographique, qui ne manque pourtant pas de subsides publics, c'est le moins que l'on puisse dire, ont-ils été fixés ?

La Cour nous indique également que la conception de l'appel à projets « La Grande fabrique de l'image » reposait notamment sur une analyse des besoins confiée par le Centre national du cinéma et de l'image animée au cabinet McKinsey. Pensez-vous aujourd'hui que le dimensionnement du projet est pertinent au regard du nombre de tournages réalisés en France ?

Étant intéressé par la plupart des dispositifs cités par la Cour des comptes en ma qualité de rapporteur spécial des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », je pourrais continuer longtemps, mais je préfère céder la parole et laisser la discussion suivre son cours.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Une chose est sûre : certains des constats que dresse la Cour des comptes doivent nous permettre d'améliorer le pilotage des programmes d'investissements d'avenir.

Cela étant, je note que la Cour met en avant les « *effets positifs indéniables* » qu'ont pu avoir certains dispositifs mis en œuvre dans le cadre du plan de relance. Les financements accordés aux filières culturelles, pour la plupart en grande difficulté du fait de la crise sanitaire, ont permis à de nombreux acteurs de survivre. Concernant le spectacle vivant, Vincent Éblé et moi-même avons entendu les professionnels de nombreux théâtres et opéras tout au long des travaux que nous avons menés : nos auditions ont permis de mettre en lumière la nécessité de ces crédits pour soutenir ces projets.

Je tiens à revenir sur la question de la sous-consommation persistante de crédits alloués à un certain nombre de dispositifs des PIA 1 et 3. En réalité, les crédits réellement consommés représentent moins d'un quart des crédits issus du PIA 1, activés depuis 2017. Ces données tendent donc à relativiser le chiffre de 3 milliards d'euros de crédits exceptionnels. Pourriez-vous toutefois, monsieur Bonnell, nous donner les raisons de cette sous-consommation ?

Au-delà des principaux motifs pour lesquels la majorité des crédits sont accordés dans le cadre du plan de relance – urgence, attribution de subventions, etc. –, il faut noter la création du programme « Mondes nouveaux », doté de 30 millions d’euros, et destiné aux jeunes créateurs. Si la Cour des comptes souligne l’intérêt de ce programme de commandes artistiques, elle indique aussi que l’opération « *a souffert d’un défaut de visibilité et de médiation* », notamment parce qu’elle a été menée sans l’expertise des réseaux traditionnels de soutien à la création culturelle que sont les directions régionales des affaires culturelles (Drac) et les fonds régionaux d’art contemporain (Frac).

Madame Zeller, quel bilan dressez-vous du dispositif « Mondes nouveaux » et que répondez-vous aux critiques de la Cour ? Qu’en est-il du deuxième volet du programme, qui devrait débiter prochainement ?

M. Michel Canévet. – Je vous poserai deux questions, monsieur le secrétaire général pour l’investissement.

Dans son rapport, la Cour des comptes indique que « *le plan "France 2030" se caractérise par une grande lourdeur des processus décisionnels et par un éparpillement de l’information, qui rendent complexe un suivi rigoureux.* » Ce constat s’applique-t-il exclusivement aux industries culturelles et créatives ou cela vaut-il également pour l’ensemble des politiques pilotées par le secrétariat général pour l’investissement ?

Ma seconde question porte sur la recommandation n° 6 de la Cour, qui considère qu’il convient de « *prévoir une procédure explicite de restitution ou de réallocation des crédits exceptionnels non utilisés* ». Qu’en est-il dans les faits, puisqu’il semblerait, selon nos rapporteurs spéciaux, qu’il existe une sous-consommation notable des crédits ? Des dispositions particulières ont-elles été prises pour récupérer et réaffecter ces crédits à d’autres programmes, ou sont-ils tout bonnement supprimés ?

M. Marc Laménie. – Permettez-moi tout d’abord de saluer le travail de la Cour et de nos trois rapporteurs spéciaux.

Les dispositifs dont il est question aujourd’hui sont extrêmement complexes, ’au point que l’on a parfois du mal à s’y retrouver.

Rappelons-nous que les différents plans de relance ont été engagés à compter de 2020 ; à cet égard, il faut reconnaître que la vie culturelle et associative, au sens large, a été durement frappée par la crise.

La semaine dernière, le Sénat a adopté une proposition de loi visant à soutenir l’engagement bénévole – une large part des bénévoles travaillent dans le secteur culturel – et à simplifier la vie associative. Alors que, pour tenter d’obtenir quelques subsides ou subventions, les petites associations ont bien du mal à constituer leurs dossiers de financement, on observe, en comparaison, que plusieurs millions, voire plusieurs milliards d’euros sont injectés dans les secteurs de la culture et des industries créatives.

Ce tableau s'obscurcit davantage encore quand on s'aperçoit qu'il existe une sous-consommation des crédits des PIA. Il est en outre très difficile de s'y retrouver dans le maquis des divers opérateurs et interlocuteurs : Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance, n'en jetons plus !

Voici mes questions : quelle place occupent les Drac, ces représentants du ministère de la culture dans les territoires, au service des élus, des habitants et des associations, dans le panorama général ? Que faire pour améliorer la lisibilité et simplifier les financements consacrés au secteur culturel ?

Mme Christine Lavarde. – Nous venons d'entendre une analyse que je qualifierais de très à charge de la Cour des comptes sur la gestion de la politique culturelle décentralisée.

Qui est le vrai pilote des programmes d'investissements d'avenir sur le volet culturel ? Est-ce le ministère de la culture ou le SGPI ? Il serait intéressant d'avoir une réponse à cette question, car la Cour s'est montrée très critique et a mis en exergue un défaut de gouvernance stratégique.

J'attire votre attention sur un exemple précis, celui des 150 millions d'euros consacrés à l'appel à projets « Culture immersive et métavers » dans le cadre du plan France 2030.

Estimez-vous qu'il existe un véritable lien entre les industries culturelles et le métavers ? Pour avoir étudié quelque peu la question, il me semble pourtant que le métavers relève davantage de la sphère numérique.

Alors que le Gouvernement doit être attentif au moindre euro dépensé, considérez-vous que le métavers soit un poste de dépenses prioritaire pour l'État, d'autant plus que le secteur privé a déjà beaucoup investi dans ce domaine ?

Estimez-vous qu'un budget de 150 millions d'euros soit proportionné aux capacités du marché ? Autrement dit, existe-t-il un nombre suffisant de *start-up* en mesure de se porter candidates à cet appel à projets ?

Enfin, quels sont les objectifs que la sphère publique cherche à atteindre au travers de cet appel à projets ?

M. Thierry Cozic. – Comme vient de l'indiquer notre collègue, la Cour des comptes dresse un bilan sans appel de la stratégie conduite par l'État au travers des crédits exceptionnels alloués à la culture et aux industries créatives.

Cela fait plusieurs années que la Cour des comptes nous alerte à ce sujet. Est-il prévu de puiser dans les recommandations du rapport pour avancer et repenser les aspects budgétaires de notre politique culturelle ?

M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement. – Monsieur le président, messieurs les rapporteurs spéciaux, mesdames, messieurs les sénateurs, je précise, à titre liminaire, que j'aurais préféré que la première chambre de la Cour des comptes soit associée à ce rapport réalisé par

la troisième chambre, compte tenu de l'aspect interministériel du plan France 2030.

Pour rappel, je n'exerce la fonction de secrétaire général pour l'investissement que depuis deux ans et demi. Par conséquent, je peux vous donner quelques indications sur les crédits consommés au titre des PIA 1 et 3, mais je ne pourrai en aucun cas entrer dans le détail. Si vous l'acceptez, certaines de mes réponses pourront vous être transmises ultérieurement par écrit.

Ma première remarque concerne l'intitulé même du rapport de la Cour : les crédits qui font l'objet de cette étude ne sont en rien « exceptionnels ». Il s'agit de crédits d'investissement, qui ont été votés par le Parlement dans le cadre du plan France 2030 et, plus particulièrement, dans le cadre d'un volet consacré aux industries culturelles et créatives.

Ma deuxième remarque concerne le plan de relance : je n'étais pas chargé du pilotage de ce plan, qui était, à ma connaissance, géré à l'époque directement par Bercy.

N'ayons pas la mémoire courte : il semblerait qu'un voile trop pudique ait recouvert le problème posé par l'état catastrophique du secteur de la culture durant la crise de la covid-19. Souvenons-nous qu'à ce moment-là certains professionnels du spectacle n'avaient plus les moyens de se nourrir et d'exercer leur métier. Il y avait urgence !

Je reconnais bien volontiers que, dans cette période, il est possible que l'on ait commis des bêtises et que vous constatiez tout un tas de manquements - ayant moi-même été chef d'entreprise durant quarante ans, je sais mieux que quiconque que chacun, en situation d'urgence, peut faire des erreurs. Ce qui compte, selon moi, c'est le bénéfice que le secteur culturel a tiré de ces investissements. Ne devait-on rien faire au motif que tout euro dépensé devait faire l'objet d'un contrôle sourcilieux ? Je ne le pense pas ; à cette époque, nous avons aidé des centaines de milliers de personnes dans le besoin.

Fermons la parenthèse et revenons-en à France 2030. Je partage l'analyse que Mme Lavarde et M. Cozic ont faite du rapport de la Cour : c'est un rapport à charge. J'ajoute - c'est ma troisième remarque préalable - qu'il est de surcroît inexact.

Ainsi, je déplore que le travail colossal que nous avons réalisé, avec soin - je le précise -, soit jugé imprécis et vague, et qu'il soulève des questions. Je peux pourtant vous certifier que, depuis le premier jour, je travaille main dans la main avec le ministère de la culture sur ces questions. Ce dernier a été associé à toutes les initiatives qui ont été prises. Il préside d'ailleurs le comité de pilotage opérationnel qui alloue les budgets dans le secteur de la culture. Aussi, il est pour le moins erroné d'affirmer que le ministère n'est pas impliqué dans les décisions d'investir dans tel ou tel secteur de la culture et des industries créatives.

Vous me demandez ce que les industries culturelles et créatives (ICC) viennent faire au sein d'un programme d'investissements d'avenir. Je conçois parfaitement que vous vous posiez cette question : doit-on allouer des moyens technologiques innovants aux professionnels du secteur de la culture pour développer l'expression artistique ? Pour ma part, je considère que l'artiste précède l'innovateur, qu'il voit plus loin. Il est donc tout à fait normal que l'on soutienne les artistes en investissant dans le numérique, le métavers et l'intelligence artificielle : ces technologies ou secteurs innovants permettront de faire émerger de nouvelles formes d'expression culturelle fondamentales, qui contribueront demain au rayonnement de notre pays.

Dans cette logique, il importe de créer et, donc, de financer des infrastructures. Quand je parle d'infrastructures, je ne vise évidemment pas les routes et les bâtiments, qui n'apportent rien en termes d'innovation, mais plutôt, pour citer cet exemple, les studios de cinéma que nous finançons à Martigues grâce à « La Grande fabrique de l'image ». Ces studios très modernes contribuent à financer à moindre coût des séries et des films français. Nous cherchons ainsi à éviter que notre industrie ne soit frappée par la même crise que celle dont le cinéma italien et Cinecittà ont souffert autrefois.

Nous accordons des moyens importants aux professionnels du cinéma – je l'admets – en vue de créer un véritable effet de levier : sachez que, aujourd'hui, s'ajoutent aux 125 millions d'euros du dispositif « La Grande fabrique de l'image » plus de 1,1 milliard d'euros de financements privés. Pour 1 euro d'argent public investi, 8 euros d'argent privé sont dépensés : il me semble qu'il est sain pour l'État de poursuivre dans cette voie. Ainsi, nous « dérisquons » les investissements, nous encourageons l'innovation, au profit des territoires.

J'en profite pour souligner que plus de 50 % des crédits du plan France 2030 sont investis, à date, hors Île-de-France, alors que la région francilienne concentre plus de la moitié des sociétés travaillant dans les industries culturelles et créatives.

Si je vous semble sur la défensive, c'est parce que je ne voudrais pas que vous croyiez que nous sommes responsables d'une gabegie d'argent public. Contrairement à ce qu'affirme la Cour, notre stratégie est publique : vous en trouverez le détail sur les différents sites gouvernementaux.

Un document, dit « jaune budgétaire », que vous connaissez tous, est communiqué au Parlement. La page 70 est consacrée dans le détail à la culture. Il existe donc bel et bien un *reporting*. Un *reporting* permanent est en outre effectué auprès du Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA), notamment composé de huit parlementaires : quatre sénateurs et quatre députés. Si je suis prêt à reconnaître des erreurs ou des ratés, je ne peux laisser dire qu'aucun suivi précis n'est assuré et que tout cela n'est pas sous contrôle.

Est-ce le bon moment pour investir dans le métavers ? Je rappelle que l'intelligence artificielle générative est apparue il y a un an et demi. Or nous voyons bien quelle révolution cette technologie représente, tant dans l'écriture que dans la musique, l'image animée et la création d'images fixes. Je ne pilote pas le progrès, mais un décrochage par rapport à ces technologies nous exposerait à des risques.

Ce sont non pas 150 millions d'euros qui ont été mobilisés sur le métavers, mais une première tranche de 50 millions d'euros. L'enjeu est de voir si nous disposons de la ressource nécessaire sur le territoire pour poursuivre l'investissement. À défaut, nous réallouons les budgets comme la Cour des comptes le recommande et comme nous l'avons déjà fait par le passé, en retravaillant avec le ministère de la culture.

L'intelligence artificielle ne figure pas dans notre plan sur les ICC, car il s'agit d'une nouveauté, mais nous devons en parler.

Le plan France 2030 a commencé sous mon autorité en octobre 2021. Fixer un délai de dix-huit mois pour les projets que nous finançons me paraissait légitime pour assurer un bon suivi des dossiers, en accord avec nos opérateurs. Cette mission de suivi a deux objectifs : veiller à ce que les engagements pris par les bénéficiaires du plan - en matière de financements complémentaires et d'avancement des projets - soient tenus et voir si la dynamique est restée la même ou si les projets ont évolué conformément au plan. Pour rappel, le plan France 2030 est tourné vers la décarbonation du quotidien et le respect de nos valeurs sociétales.

Pour répondre à la question sur les entreprises sociales et solidaires, nous aidons de très nombreuses associations, y compris en matière d'ingénierie, par l'intermédiaire du plan France 2030 régionalisé auquel elles ont droit, placé sous l'autorité des territoires, préfetures et présidences de région. En revanche, nous ne proposons pas de crédits de fonctionnement. Les associations ne peuvent donc pas se tourner vers nous pour financer un recrutement. En revanche, une association souhaitant monter un projet de spectacle vivant innovant peut candidater à l'un de nos appels à projets.

Ce suivi s'effectue dans un dialogue permanent avec nos opérateurs. Nous pouvons aller jusqu'à décider de l'arrêt du soutien financier au bénéficiaire. Cette décision a été prise dans d'autres domaines que la culture, mais il n'y a aucune raison pour que les ICC ne soient pas traitées comme les autres.

La Corée du Sud intègre les ICC comme un élément fondamental de son rayonnement international pour vendre d'autres technologies. Penser un plan qui se limiterait à la technologie et à la technicité sans intégrer la dimension culturelle unique de notre pays serait une erreur grave. Nous devons exprimer notre différence et notre éthique. Associer les ICC à nos réflexions sur le numérique, sur la réindustrialisation et sur nos processus, est indispensable.

Le rapport de la Cour des comptes soulève également la question des délais. Or nous les avons réduits à six à huit mois. Lorsque l'on donne de l'argent public en visant une expertise garantie par des jurés indépendants, une telle durée n'est pas ridicule. Elle est plutôt sage. C'est un équilibre, que l'on retrouve ailleurs dans France 2030. Le délai était double avant mon arrivée.

Une autre remarque du rapport porte sur les continuums de financement. La totalité de l'arsenal d'interventions dont nous disposons dans le cadre de France 2030 – subventions, avances remboursables, fonds propres, prêts – doit être mobilisée intelligemment dans chaque dossier. Le bateau est donc clairement piloté. Le ministère, en liaison interministérielle avec nous, est chargé des stratégies ; nous sommes chargés de l'exécution, notamment financière.

La situation est donc sous contrôle. Je refuse de lire le contraire. Ce système fait partie de l'interministérialité. Il fonctionne sous l'autorité du Premier ministre, qui signe les engagements supérieurs à 15 millions d'euros, tout en étant piloté par un comité de pilotage ministériel opérationnel (CPMO) présidé par le ministère de la culture, mais incluant également le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. En effet, les ICC œuvrent au rayonnement de la France. Ce sont les industries qui présentent la plus forte croissance. Elles représentent autant dans le PIB français que l'industrie agroalimentaire. Il faut les regarder sous l'angle industriel, non sous le seul angle uniquement « culture ».

Le plan France 2030 a été voté par le Parlement pour une durée longue. Pour rappel, le rapport « Investir pour l'avenir » de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, à l'origine des programmes d'investissements d'avenir, parlait de la « tyrannie du court terme ». Nous avons réussi à nous en affranchir. Ne revenons pas à cette tyrannie, même pour des raisons parfaitement légitimes. Des réformes sont certes à mener et des précautions doivent être prises pour nos dépenses, mais je continuerai jusqu'au bout à défendre l'investissement d'avenir dans la culture française tel qu'il a été conçu dans le plan France 2030.

Concernant la musique, plusieurs dossiers sont en présentation, notamment dans le domaine immersif.

Enfin, je suis prêt à soutenir des projets d'innovation dans les secteurs du livre ou de la presse, mais aucun n'a été présenté depuis le lancement de France 2030.

Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles. – La stratégie déployée en faveur des industries culturelles et créatives se trouve au croisement entre la politique culturelle et la politique industrielle, entre financements publics et financements privés. Cette stratégie a été pensée en quatre étapes.

À partir des années 2016-2017, un constat a été dressé en lien avec la Commission européenne, dans le cadre de la préparation du programme Europe créative 2021-2027, qui soulignait une difficulté d'accès aux financements des acteurs culturels.

Rappelons au préalable qu'il n'est pas question ici d'industrie classique, mais d'économie de prototype. On ne fabrique pas des produits à la chaîne, on crée une œuvre, un actif immatériel dont la gestion est plus complexe que celle d'une industrie classique. Cela se traduit par des bilans et des comptes de résultats difficilement lisibles pour les financeurs privés. Les réseaux bancaires et fonds d'investissement traditionnels sont moins accessibles aux industries culturelles qu'aux autres industries pour cette raison. La contribution des crédits bancaires au secteur culturel est moindre que pour l'ensemble de l'économie. On constate donc une faible structuration capitalistique des industries culturelles, en particulier une faiblesse de leurs fonds propres qui les empêche de se développer comme des entreprises classiques.

En 2017, la France a conçu une stratégie en faveur des industries culturelles avec le Secrétariat général pour l'investissement, la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic), dans une logique de continuum de financement. L'enjeu était de voir comment la puissance publique pouvait, en sus des subventions, faire levier sur des fonds propres privés et faire en sorte que ces entreprises obtiennent des prêts. C'est tout l'enjeu des PIA et de France 2030.

En mai 2019, plusieurs fonds ont été créés, notamment le fonds *Tech & Touch* de Bpifrance ou le fonds de prêts à l'innovation (Fpinnov) de l'Ifcic. D'autres fonds ont été créés par la Caisse des dépôts et consignations pour accompagner ces acteurs privés.

Les états généraux des industries culturelles et créatives ont été lancés ensuite en 2019 dans le but de structurer une politique de filière. L'enjeu était de construire un diagnostic partagé sur les besoins, pour dépasser les silos que sont le livre, la musique, le spectacle vivant, la presse, le patrimoine, etc., et dégager des enjeux prioritaires communs. Quelque 700 personnes ont été consultées individuellement, au cours d'ateliers collectifs, ou en consultation publique. Cette démarche a été lancée à Saint-Ouen en novembre 2019 par le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de la culture, preuve de la dimension interministérielle du sujet et de la volonté de faire rayonner ces entreprises sur le plan international.

Plusieurs axes d'intervention ont été mis en évidence au cours de ces travaux, autour des besoins de structuration financière des entreprises, de leurs besoins de formation, de professionnalisation, d'accompagnement des stratégies écologiques et numériques, de leur développement à l'export et de leur développement dans les territoires.

Notre logique demeure inchangée : ne pas se substituer aux investisseurs privés, accompagner les entreprises les plus innovantes, essayer, dans une logique partenariale public-privé, d'accompagner les entreprises pour provoquer des effets de levier, et positionner l'État là où les risques sont les plus grands et où la rentabilité n'est pas encore établie. Cette politique est très risquée, mais c'est le rôle de la puissance publique que de prendre ces risques qui expliquent les taux de sinistralité bien supérieurs à ce que l'on pourrait trouver dans une banque privée, par exemple.

La réflexion s'est poursuivie par la construction d'un PIA 4, qui s'efforçait de retracer les grandes orientations issues des états généraux. Puis est survenue, en 2020, la crise sanitaire. Les bouleversements qui se sont opérés alors et les modifications des usages ont confirmé nos constats précédents. Le plan de relance comportait un chapitre relatif aux investissements d'avenir, doté de 400 millions d'euros pour les ICC.

La stratégie est claire. Les objectifs restent les mêmes : continuum de financement, effets levier, logique d'investisseurs avisés et travail d'investisseurs publics. Le ministère de la culture a besoin de ses partenaires investisseurs pour agir, car il n'est pas outillé pour ce faire.

Nous accompagnons les entreprises privées et parfois des opérateurs publics, dans des logiques d'investissement de moyen terme. Nous raisonnons sur la base de la pluriannualité budgétaire, pour des projets s'étalant sur deux à cinq ans. Mobiliser ainsi des crédits sur des programmes *ad hoc* n'est pas propre aux ICC. Cette démarche est interministérielle et répond à un besoin de différenciation entre une logique de long terme et d'investissement et la logique d'annualité budgétaire qui s'applique sur chaque politique publique.

Enfin, le plan France 2030 a été lancé en octobre 2021, marque d'une accélération du soutien aux ICC par la mobilisation de 600 millions d'euros de nouveaux crédits. Pour lancer ce nouveau bloc culturel dans France 2030, nous avons affiné nos besoins, dans un dialogue constant avec Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'avec l'ensemble des secteurs professionnels et la Commission européenne, pour comparer nos pratiques avec celles des autres pays européens.

Le lancement du volet culturel du plan France 2030 s'appuyait sur une étude du CNC sur les capacités de production française en studio et en formation et sur le volet immersif. Notre réflexion a été complétée par le lancement d'un rapport sur le développement des métavers commandé par le Gouvernement, contenant une réflexion sur les applications des métavers dans le secteur culturel : musique, spectacle vivant, cinéma.

Les grandes lignes de notre stratégie en faveur des ICC ont toujours été claires et n'ont cessé de s'affiner. Au fil des réunions que nous avons avec les directions régionales des affaires culturelles et les autres administrations centrales du ministère, cette stratégie évolue et s'adapte aux transformations des acteurs internationaux du numérique, de l'intelligence artificielle, etc.

Nous avons besoin de nous positionner pour faire rayonner nos industries culturelles dans un contexte de concurrence accrue.

Dans ce cadre, le rôle du ministère de la culture est de penser la stratégie, de rédiger des appels à projets, en lien avec les équipes de Bruno Bonnell, et d'organiser le dialogue et la concertation pour piloter cette stratégie. Toutefois, ce ne sont pas les cinq personnes de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) qui étudient ensuite les dossiers. Ce sont les banques publiques qui sont chargées d'en examiner la robustesse, le ministère de la culture n'étant pas outillé pour mener ce travail.

Nous avons reçu plus de 1 300 candidatures pour la stratégie ICC. Pas moins de 500 projets lauréats sont recensés à ce stade, dans les treize régions françaises et dans quatre territoires ultramarins. Quelque 50 % des lauréats sont situés hors Île-de-France, alors même que les industries culturelles ont tendance à s'y concentrer. Les taux de subvention moyens sont de 850 000 euros, et en croissance. Aucun saupoudrage ne s'opère, contrairement à la critique récurrente de la Cour des comptes. Par ces investissements interministériels, l'enjeu est bien de structurer la profession. Cela vient compléter les politiques subventionnelles. Il s'agit de deux logiques différentes qui s'entremêlent : la politique culturelle traditionnelle du ministère et la politique d'investissement dans des industries.

M. Claude Raynal, président. – Quelle est votre réaction face à la recommandation suivante de la Cour des comptes : « *Accorder dès à présent un rôle central au ministère de la culture dans les processus décisionnels d'affectation des crédits de France 2030* » ?

Mme Florence Philbert. – Comme nous avons essayé de vous l'expliquer à deux voix, cette politique ne peut pas être centrée sur le ministère de la culture, elle est partenariale. La recommandation que vous citez me semble donc en décalage par rapport à nos pratiques actuelles.

Mme Sophie Zeller, cheffe de service adjointe au directeur général de la création artistique. – Le dispositif « Mondes nouveaux », doté de 30 millions d'euros, avait vocation à répondre à la situation difficile dans laquelle se trouvaient les artistes pendant la crise sanitaire. Le dispositif a été particulièrement adapté aux plasticiens, qui ne pouvaient – n'étant pas salariés – bénéficier des autres dispositifs mis en place, comme l'année blanche instaurée pour les intermittents du spectacle. Ce dispositif se distinguait des pratiques habituelles des commandes publiques par la très grande liberté laissée à l'artiste, à qui aucune œuvre spécifique n'était commandée, et par le fait qu'il demeurait propriétaire de son œuvre.

La Cour des comptes pointe dans son rapport le très grand élan créateur que cela a suscité : 3 200 projets ont été déposés et 264 projets soutenus, portés par 430 artistes. La rémunération versée aux artistes s'élève à un peu moins de 6 millions d'euros, somme à laquelle il faudra ajouter toutes

les retombées futures en matière de vente ou de présentation de ces œuvres ou de droits d'auteur découlant de publications ou de réalisations.

Comme l'a relevé la Cour des comptes, le dispositif manque, il est vrai, de visibilité. Ces 264 projets n'ayant pas été réalisés en même temps, tous n'ont pas été livrés au même moment. Si la presse quotidienne régionale a beaucoup relayé l'installation des œuvres, que nous avons pensée en lien avec le Centre des monuments nationaux et le Conservatoire du littoral pour qu'elles soient vues par un large public, la répartition « pointilliste » des projets sur l'ensemble du territoire a complexifié les opérations de communication associées. En avril 2023, une présentation de l'ensemble des projets a été organisée à l'École nationale des Beaux-Arts pour tenter de redonner de la visibilité à ce programme.

Nous établissons le bilan du dispositif. Nous avons l'intention de lancer un nouvel appel à projets, mais cela ne se fera pas avant la fin de l'année 2024. Nous voulons aussi nouer un lien plus étroit entre les fonds régionaux d'art contemporain et l'ensemble de l'écosystème existant sur le territoire. N'étant plus dans une phase d'urgence, nous avons plus de temps pour nouer des partenariats plus horizontaux avec les structures culturelles des territoires. C'est ce que nous nous attachons à faire en vue de ce prochain appel à projets.

M. Claude Raynal, président. – Plusieurs sujets n'ont pas été traités, notamment la politique patrimoniale'. Nous souhaiterions malgré tout obtenir une réponse écrite sur ces points.

M. Bruno Bonnell. – Bien sûr.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – Quelles sont les raisons de la sous-consommation de certains crédits ?

M. Bruno Bonnell. – Ces raisons sont multiples. Comme je l'ai indiqué, ces appels à projets sont un appel au peuple. L'enjeu est de voir s'il y a de l'appétence pour le domaine ciblé et si des projets susceptibles de répondre à nos critères d'excellence seront présentés. Par ailleurs, les projets étant pluriannuels, une partie de cette sous-consommation tient peut-être à un décalage dans le temps. Je ferai une réponse écrite à ce sujet.

En outre, le rapport de la Cour des comptes ne souligne pas un élément fondamental de la stratégie relative aux ICC, qui repose sur une autre ligne de crédits, « Compétences et métiers d'avenir ». Il existe des formations aux ICC, notamment les campus des métiers et des qualifications (CMQ) de Versailles, sur les métiers traditionnels. Nous soutenons l'école des Gobelins pour renforcer son attractivité et son développement. Il est important de pouvoir mobiliser des crédits dans un cadre interministériel pour les protéger, conformément à l'esprit du rapport Rocard-Juppé, de la tyrannie du court terme.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur spécial. – Nous avons montré à M. le ministre de l'économie et des finances, pendant toute la durée de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, combien la situation financière de notre pays était dégradée. Vous êtes assez critique à l'égard de la Cour des comptes...

M. Bruno Bonnell. – Je ne me le permettrais pas !

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur spécial. – Les gouvernements n'écoutent pas la Cour des comptes, et ce depuis bien longtemps.

M. Bruno Bonnell. – Ce n'est pas vrai !

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur spécial. – Mais vous permettrez aux sénateurs membres de la commission des finances du Sénat d'avoir pour elle non seulement du respect, mais de l'écoute. Ce que vous essayez de défendre est assez difficile à faire entendre au vu de l'état des finances de la Nation. Par ailleurs, n'oublions pas que l'essentiel de la culture est financé par les territoires. Au moment où l'État doit se concentrer sur ses pouvoirs régaliens et leur donner des moyens financiers, il est difficile de dire qu'il faut financer le métavers.

Le président de la commission l'a dit voilà quelques instants : nous comprenons la stratégie du risque. Le milieu artistique et culturel est risqué. Or, si les banquiers sont habituellement frileux, Bpifrance ne l'est visiblement pas. Ainsi, le taux de sinistralité de 35 % est nettement supérieur aux autres appels à projets lancés par les mêmes opérateurs et nous observons que la valorisation de la start-up spécialisée dans les podcasts dans laquelle Bpifrance a investi est passée de 1,6 million d'euros à 179 000 euros !

Vous dites qu'il y a un contrôle. En ce qui me concerne, je n'en vois pas. Il n'est pas exercé au niveau où il devrait l'être. La multiplication des comités compromet la bonne lecture de l'ensemble. Le CSIA ne se réunit plus depuis janvier 2024 et le Premier ministre n'a même pas encore nommé les personnalités qualifiées qui y siègent. Il y a assurément une volonté de bien faire, mais le résultat ne trompe personne.

Monsieur Bonnell, personne ne conteste qu'au moment du covid-19 le monde de la culture a été légitimement bien traité, car des signaux d'alerte ont été remontés rapidement. Mais nous sommes passés à autre chose. Comment expliquer l'investissement de Bpifrance dans un fonds spécialisé notamment dans le foie gras de synthèse ? C'est inexplicable ! Nous comprenons votre fougue, mais ce que note la Cour des comptes est inexplicable et inexcusable dans le contexte que connaît aujourd'hui notre pays. Enfin, vous avez dit que l'artiste allait plus loin que l'innovateur. Il faudrait peut-être plus d'artistes à Bercy...

M. Bruno Bonnell. - J'ai le plus grand respect pour la Cour des comptes. Je ne balaie pas son rapport d'un revers de la main. En revanche, s'il contient des éléments inexacts, je les corrige. En tant que directeur d'administration centrale, je suis tenu par ailleurs à un devoir de réserve qui m'empêche de répondre sur un terrain plus politique que mon cadre de travail.

C'est précisément parce que nous sommes dans le contexte que nous savons qu'il faut faire des investissements d'avenir. Les investissements d'avenir ont perduré depuis le lancement des PIA, car la Nation française a eu conscience de l'importance qu'il y avait à aller plus loin et à se projeter.

M. Claude Raynal, président. - L'avenir des investissements d'avenir n'est pas en question.

M. Bruno Bonnell. - Pour autant, est-ce le moment de freiner leur déploiement ?

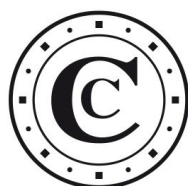
M. Claude Raynal, président. - Je ne le crois pas.

M. Bruno Bonnell. - J'ai essayé de vous apporter des réponses sur la question du contrôle. Nous allons nous améliorer. Cependant, la situation n'est pas aussi catastrophique que celle qui est décrite dans cette enquête.

M. Claude Raynal, président. - Cette audition avait précisément pour objet de vous permettre de répondre à ce rapport.

**ANNEXE
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



LES CRÉDITS EXCEPTIONNELS À LA CULTURE ET AUX INDUSTRIES CRÉATIVES

Des moyens considérables, une logique
de guichet, un contrôle insatisfaisant
2017-2023

Communication à la commission des finances du Sénat

Février 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UN PLAN DE RELANCE ORIENTÉ VERS LA SAUVEGARDE DU SECTEUR	23
I - UNE STRATÉGIE MODIFIÉE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE	24
A - Quatre priorités initiales qui ont dû être conjuguées avec le soutien aux grands opérateurs publics	25
B - Urgence et relance s'entremêlent	26
C - Un recours important à des opérateurs, aux frais de gestion hétérogènes	30
II - UNE GOUVERNANCE CENTRALISÉE, UN PILOTAGE PAR LA DÉPENSE	32
A - Une gestion centralisée	32
B - Un pilotage par la dépense	33
III - DES EFFETS POSITIFS INDÉNIABLES POUR DE NOMBREUX ACTEURS CULTURELS	36
A - Le plan de relance a assuré la sauvegarde de certains secteurs dans le prolongement des mesures d'urgence.....	36
B - ... mais les stratégies de filières ont été <i>de facto</i> ajournées ou non formalisées	38
C - Des difficultés pour le remboursement par l'Union Européenne d'une partie des crédits de relance en faveur de la culture	41
CHAPITRE II DES PIA 1 ET 3 SANS STRATÉGIE D'ENSEMBLE POUR LE SECTEUR CULTUREL	45
I - DES DISPOSITIFS PEU LISIBLES	45
A - Une absence de stratégie partagée et de gouvernance d'ensemble	45
B - Une insuffisance des documents d'information budgétaire et financière.....	49
II - PIA 1 - UN BILAN INSATISFAISANT	50
A - L'appel à manifestation d'intérêt <i>Culture, patrimoine et numérique</i> présente un bilan en demi-teinte.....	50
B - Des investissements du Fonds ICC/ <i>Tech and Touch</i> parfois spéculatifs ou sans lien avec les industries culturelles et créatrices.....	54
C - Le soutien à l'IFCIC, établissement spécialisé expérimenté.....	58
III - LE PIA3 : UN CONTOURNEMENT DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE	60
CHAPITRE III FRANCE 2030 : L'ANNONCE DE MOYENS CONSIDÉRABLES SANS ANALYSE PRÉALABLE DE BESOINS	63
I - UNE AMBITION INABOUTIE	63
A - L'élaboration progressive d'une stratégie d'accélération	63
B - Des crédits France 2030 encore peu engagés deux ans après les premières annonces.....	67
C - Un défaut de lisibilité.....	69
D - ...encore accentué par la structuration de la mission Investir pour la France de 2030	70
II - DES SUBVENTIONS GÉRÉES EN DEHORS DU MINISTÈRE	71
A - Des fonds directement versés à deux opérateurs généralistes	71
B - Un vecteur « Investissement d'avenir » surprenant pour des subventions classiques.....	73

III - UNE GOUVERNANCE DE FRANCE 2030-PIA4 CHRONOPHAGE ET PEU LISIBLE	74
IV - UNE LOGIQUE DE GUICHET ORGANISÉE DANS LA PRÉCIPITATION	77
A - L'analyse des besoins est insuffisante	77
B - Des industries de l'image et numériques privilégiées car proactives	80
C - Appel à manifestation d'intérêt « <i>Solutions de billetterie innovantes</i> » : des caractéristiques du marché insuffisamment prises en compte	82
CHAPITRE IV PREMIERS ENSEIGNEMENTS.....	87
I - UN CONTRÔLE DIFFICILE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS.....	87
A - Un calibrage des crédits des premiers PIA et des redéploiements qui posent problème	87
B - Un pilotage interministériel qui comporte des lacunes	89
C - Un contrôle parlementaire limité par la complexité et par l'insuffisance des données	90
D - Des crédits non utilisés qui ne sont pas restitués	91
II - UNE ATTEINTE DES OBJECTIFS DES PIA DIFFICILE À APPRÉCIER	92
A - Des niveaux d'innovation disparates selon les mesures.....	92
B - La prise en compte des spécificités de l'économie numérique doit être renforcée	93
C - Un bilan culturel qui reste en grande partie à mener	94
D - L'équilibre territorial n'est pas forcément recherché	95
E - Un effet de levier décevant.....	97
Liste des abréviations	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président du Sénat, par lettre du 14 décembre 2022, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête de la commission des finances, portant sur « *Les crédits exceptionnels alloués à la culture, la communication et aux industries créatives alloués au titre du Plan de Relance, des Programmes d'investissement d'avenir, et de France 2030* ». Cette demande a été acceptée par le Premier président qui, par une lettre datée du 21 avril 2023, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres du 27 avril 2022. D'un commun accord avec la commission des finances, la date de remise du présent rapport a été fixée à la fin du mois de décembre 2023.

Les rapporteurs ont conduit une cinquantaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations et établissements publics financiers concernés, ainsi qu'avec des représentants de certains secteurs professionnel et des dirigeants d'entreprises du secteur des industries culturelles et créatives. Des experts du secteur ont également été rencontrés à plusieurs reprises.

Des questionnaires ont été envoyés administrations et établissements publics financiers concernés.

*

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 20 décembre 2023 par la troisième chambre présidée par M. Meddah, et composée de Mmes de Mazières et Oltra-Oro, MM. Bouvard, Lefebvre, Mousson, Miller, conseillers maître, Mme Prost et M. Masset, conseillers maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteuses, Mmes Sloan, conseillère référendaire, et Le Lagadec, conseillère référendaire en service extraordinaire, et en tant que contre-rapporteur M. Peillon, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 16 janvier 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mmes Camby, Podeur, et Hamayon, MM. Meddah, Charpy et Bertucci, présidents de chambre, Mme Renet, MM. Strassel, Lejeune et Serre, présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Entre 2017 et la mi-2023, plus de 3 Md€ de crédits de l'État ont été engagés pour le secteur culturel en dehors du budget du ministère de la culture, soit presque l'équivalent d'une année des crédits de la mission Culture de ce ministère. Il convient de distinguer, d'une part, des crédits du plan de relance (1,6 Md€), délégués par le ministère des finances au ministère de la culture pour accompagner la sortie de crise covid, et d'autre part, à hauteur de 1,5 Md€ au total, les programmes d'investissements d'avenir (500 M€ des PIA 1 et 3 consacrés à la culture) prolongés par le programme France 2030 (1 Md€ pour la culture), dont les crédits s'inscrivent dans une logique d'investissement à long terme : ils sont gérés au niveau interministériel et délégués à des opérateurs généralistes comme Bpifrance et la Caisse des dépôts.

Ces crédits exceptionnels qui viennent s'ajouter au budget du ministère de la culture ont pour ambition de soutenir la transformation numérique des industries culturelles et créatives (ICC) et de structurer le soutien public aux acteurs privés, avec une ampleur sans précédent, surtout depuis la crise sanitaire.

La présente enquête s'inscrit dans le prolongement de travaux de la Cour sur ces procédures inédites¹. Elle examine la mise en œuvre de ces crédits exceptionnels, ainsi que leur articulation avec les crédits ordinaires du ministère de la culture, les possibles effets sur la politique culturelle, la place et le rôle du ministère. Elle propose une analyse détaillée d'un certain nombre de dispositifs.

Un plan de relance qui a davantage contribué à soutenir les revenus du secteur culturel qu'à sa transformation structurelle

Annoncé à la sortie de l'été 2020, dans un contexte sanitaire encore incertain, le plan de relance visait à la fois un soutien aux revenus du secteur selon une logique keynésienne et une accélération des transformations structurelles identifiées comme nécessaires.

Doté d'1,6 Md€ pour la culture et adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2021, il a conduit à un peu plus d'1,4 Md€ de dépenses. En raison du contexte sanitaire, il a été en grande partie constitué de mesures relevant de l'urgence ou amplifiant des dispositifs de droit commun. Elles ont été efficaces du point de vue du revenu des acteurs culturels, notamment *via* la priorité accordée au secteur du patrimoine. L'effet de levier de la dépense dans ce secteur est le plus net en termes d'emplois directs et indirects.

¹ Dans la période récente, la Cour a publié plusieurs travaux portant sur les PIA (*Le programme investissement d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, observations définitives, décembre 2015 ; *La mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir*, référé, octobre 2021 ; *Note d'exécution budgétaire Mission Investir pour la France de 2030*, avril 2023) et un rapport public thématique relatif à la mise en œuvre du plan de relance (*La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, mars 2022). Concernant plus spécifiquement le secteur culturel, la Cour a examiné les mesures de soutien d'urgence dans le secteur culturel durant la crise sanitaire du covid 19 dans le cadre de trois audits-flash (*Trois audits flash sur les mesures de soutien dans le secteur de la culture pendant la crise sanitaire*, septembre 2021) ainsi que, chaque année dans le cadre des *Notes d'exécution budgétaires des missions Culture et Médias, Livre et industries culturelles* pour 2020, 2021 et 2022.

Ce plan a permis de stabiliser la situation budgétaire et financière de nombreux acteurs et plus globalement la sauvegarde du secteur culturel. Les administrations et leurs agents se sont fortement mobilisés, à moyens humains constants, de même que les opérateurs chargés de répartir une grande partie des crédits (CNL, ASTP, CNM, CNC, CMN²).

En revanche, le second objectif du plan, accélérer les transformations économiques, industrielles et sociales, probablement trop ambitieux dans le cadre d'une action conjoncturelle, n'a été que marginalement engagé. En effet, les administrations, déjà très sollicitées pendant le confinement, ont élaboré le plan dans la précipitation à l'été 2020, le contexte sanitaire étant encore très instable. De ce fait, tandis que des mesures de sauvegarde étaient prises, l'occasion semble avoir été manquée d'aborder des enjeux de transformation, notamment dans les secteurs de la presse, du livre et de la musique.

Le plan a été adapté à plusieurs reprises, en particulier sous l'effet des difficultés financières des grands établissements publics culturels. Les crédits sont répartis de façon très hétérogène entre secteurs culturels (le cinéma et la presse en bénéficient bien davantage que le livre par exemple) et une partie a aussi été utilisée pour boucler les plans de financement de grands travaux d'établissements publics.

L'impératif de mise en œuvre rapide fixé au plus haut niveau de l'État et suivi de près a entraîné un pilotage par la dépense, parfois au détriment des objectifs de politique publique. Cet objectif de dépenser le plus vite possible les crédits de l'État a, par ailleurs, eu un effet inflationniste dans certains secteurs.

L'appel à manifestation d'intérêt *Mondes nouveaux* lancé par le ministère de la culture a conduit à la sélection, dans de brefs délais, de 264 projets artistiques pour un montant total de 30 M€. Ce dispositif a certes suscité un grand élan de création multidisciplinaire mais on peut regretter que les effets sur les revenus des artistes ne soient à ce stade pas connus. Sa reconduction étant prévue à hauteur de 30 M€ supplémentaires, il est impératif qu'aucun crédit nouveau ne soit engagé avant l'établissement d'un bilan contradictoire, tant budgétaire que culturel, afin d'assurer sa cohérence avec les dispositifs et institutions préexistants.

Les crédits de relance qui ont été gérés par l'administration, ont pu être réalloués en fonction des besoins effectivement constatés (l'aide aux pigistes notamment, bien moins sollicitée qu'initialement envisagé). En revanche, faute de clauses de retour à meilleure fortune, les crédits confiés à des opérateurs au titre de la relance (comme de l'urgence auparavant) ne sont pas restitués au budget de l'État quand bien même leur situation à la sortie de la crise sanitaire le permettrait. Les contrôles visant à récupérer des indus auprès de certains bénéficiaires d'aides demeurent marginaux. Par ailleurs, le risque de pérennisation de certains dispositifs financés sur crédits exceptionnels n'est pas totalement écarté.

² Centre national du livre (CNL), association pour le soutien au théâtre privé (ASTP), centre national de la musique (CNM), centre national du cinéma (CNC), centre des monuments nationaux (CMN) – une liste des abréviations figure à la fin du rapport.

Des crédits issus des PIA 1 et 3 utilisés pour des opérations patrimoniales et des opérations risquées

Après la première vague de numérisation du patrimoine financée par le Grand Plan d'Investissement dans les années 2012-2016, les PIA 1 et 3 ont faiblement investi le champ culturel et celui des industries culturelles et créatives. Depuis 2017, 278 M€ ont été consommés à ce titre, dont 190 M€ transférés au budget de la culture pour financer deux grandes opérations de restauration patrimoniale (Villers-Cotterêts et Grand Palais).

Les premières stratégies d'investissement dans les industries culturelles et créatives de la part de la Caisse des dépôts et consignations-Banque des territoires (CDC) ou de Bpifrance (sur des fonds consentis à la CDC) ont soutenu quelques projets culturels emblématiques ayant une réelle portée en termes d'expérimentation et d'innovation, tels que le Grand Palais Immersif ou la Philharmonie des enfants. Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt « Culture, patrimoine et numérique » (engagé à hauteur de 36 M€ dont 10 M€ pour l'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles, l'IFCIC) et d'un fonds industries culturelles et créatives (ICC) « *Tech and Touch* » (engagé à hauteur de 34 M€), des entreprises au modèle économique fragile ont été financées mais ont connu depuis lors de graves difficultés. La prise de risque a été particulièrement élevée : à titre d'exemple, l'appel à manifestation d'intérêt « Culture, patrimoine, numérique » lancé par la CDC a connu un taux de sinistralité de 35 %, bien supérieur à celui admis en général par la CDC ou Bpifrance, se soldant par des échecs nombreux et la disparition de l'argent public investi. Le suivi étroit de ces souscriptions en capital a fait défaut, ainsi que l'évaluation de leur performance réelle.

Les projets des sociétés financées relèvent parfois d'une conception très extensive des industries culturelles et créatives ou n'en font clairement pas partie, comme des produits de consommation « durable » ou de l'industrie de la confection, voire relèvent d'un champ spéculatif (NFT³ sur le marché de la mode).

Ces premières expériences d'investissement dans le secteur culturel ont souffert enfin d'une absence de stratégie formalisée avec le ministère de la culture comme de réflexion sur les outils mobilisés, sur la typologie des projets structurants et sur les effets d'accélération recherchés.

A contrario, le soutien apporté à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC, 60 M€ de crédits ouverts et 25,1 M€ consommés⁴), qui dispose d'une excellente connaissance des entreprises culturelles et de liens anciens avec les financeurs de la place, apparaît cohérent avec l'ambition des PIA et économe des finances publiques.

France 2030, des moyens considérables, une stratégie trop peu lisible

Après le plan de relance, l'État a décidé d'engager 400 M€ fin 2020, dans le cadre du PIA 4, pour mettre en œuvre la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives. Puis, à l'automne 2021, ont été annoncés 600 M€ destinés aux industries de l'image et du numérique, dans le cadre de France 2030. À la faveur d'un amendement fin 2022, le PIA 4 a été rattaché à France 2030 ce qui porte l'effort pour son volet culturel à 1 Md€ au total.

³ *Non-fungible token* ou jeton non fongible : certificat cryptographique associé à un objet numérique (image, vidéo, musique, etc.) dont l'authenticité et la traçabilité sont garanties par la *blockchain*.

⁴ Non compris le soutien reçu dans le cadre de l'AMI évoqué plus haut.

Le plan « France 2030 » se caractérise par une grande lourdeur des processus décisionnels et par un éparpillement de l'information, qui rendent complexe un suivi rigoureux. Ni la stratégie d'accélération, issue d'États généraux des industries culturelles et créatives fin 2019-début 2020 et dotée de 400 M€, ni même la liste des 19 mesures retenues n'ont été rendues publiques. Pour autant, la communication autour du volet culturel de France 2030 renvoie régulièrement à ces 19 mesures et les dispositifs (appels à manifestation d'intérêt et appels à projet) sont pour la plupart numérotés par référence à ce canevas. La consolidation des volets successifs au sein de France 2030 n'est pas davantage publiée. Il en résulte que l'articulation entre les mesures et les objectifs d'ensemble est difficilement compréhensible. Leur évaluation à terme sera dès lors complexe, d'autant que les indicateurs d'impacts et de résultats des appels à manifestation d'intérêt et des appels à projet de France 2030 ne sont pas encore complètement arrêtés.

Jusqu'à présent, seules les mesures permettant de lancer rapidement des appels à concurrence ont été mises en œuvre, au risque parfois de ne pas aborder des sujets d'infrastructure, plus centraux, et de ne pas mobiliser le levier réglementaire.

Les mutations structurelles du secteur culturel peuvent justifier un accompagnement par l'État. Les plans d'investissements d'avenir (PIA) apparaissent cependant globalement inadaptés à ce secteur. En effet, ils sont insuffisamment articulés aux objectifs et enjeux de la politique publique.

La mise en œuvre rapide d'appels à concurrence peut créer des effets d'aubaine et dispenser les pouvoirs publics de recourir à des outils de régulation. Enfin, la logique originelle des PIA consistant à utiliser des avances remboursables ou à co-investir pour inciter le secteur privé à s'engager s'est progressivement effacée au profit d'une logique de subventions. Dès lors, la Caisse des dépôts-Banque des territoires et Bpifrance se retrouvent dans la situation paradoxale de verser, très majoritairement dans ce secteur, des subventions, une mission qui incombe en principe au ministère de la culture.

Un mode de pilotage largement déconnecté des objectifs de la politique culturelle

Le pilotage des PIA et de France 2030 par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) contribue à dessaisir le ministère de la culture de ses missions de pilotage stratégique, d'allocation des financements et de contrôle sur l'équivalent d'une part significative de son budget annuel.

Le ministère de la culture n'est pas formellement décisionnaire même s'il a été à l'origine de la conception de la stratégie : généralement rédacteur des cahiers des charges, et associé aux étapes d'instruction, il siège souvent comme observateur dans les comités constitués de professionnels désignant les lauréats. Il n'est donc pas pleinement en situation de garantir la cohérence de ces financements conséquents avec les objectifs de la politique culturelle (à savoir préserver et mettre en valeur le patrimoine historique, soutenir la création artistique, contribuer à l'éducation artistique et à la transmission des savoirs, et développer l'économie de la culture et les industries culturelles).

Plus généralement, la segmentation de la prise de décision entre SGPI, grands opérateurs généralistes et ministère est facteur de déresponsabilisation.

Au sein des crédits alloués à France 2030 (1 Md€), une priorité a été donnée *de facto* aux industries de l'image à travers le seul projet de « Grande fabrique de l'image » (350 M€), qui consiste notamment en la construction de nouveaux studios de tournage, de studios numériques et d'écoles de formation aux technologies audiovisuelles, sans que les études de besoins soient suffisamment étayées. Par ailleurs, le recours aux financements de *start-up* pour des projets culturels innovants d'établissements publics plutôt que l'octroi de subventions directes suscite de nombreuses interrogations.

Les premiers résultats de la stratégie d'accélération sur l'investissement privé et sur la structuration des filières sont globalement méconnus du fait d'un suivi évaluatif insuffisant. Si l'on ne veut pas courir le risque de priver durablement le ministère des moyens de remplir ses missions, celui-ci doit reprendre le pilotage des dispositifs initiés dans le cadre de France 2030, en renforcer significativement le suivi. Il pourrait ainsi conforter ses compétences sur les enjeux liés au numérique, afin de lui permettre une action efficace auprès des entreprises culturelles.

En lien avec la direction générale des entreprises, le ministère de la culture doit engager une réflexion sur les grands enjeux (à la fois technologiques et culturels), et sur les outils adéquats afin de susciter un terreau favorable à l'innovation et des effets d'accélération à haute valeur culturelle. Le ministère devrait être le garant de la stratégie sur le long terme et décisionnaire dans les crédits affectés, tandis que la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance pourraient être mobilisés sur des projets innovants pour leur expertise entrepreneuriale et financière.

Les plans d'investissements d'avenir (PIA) et France 2030 ont ainsi fait l'objet ces dernières années d'un mode de pilotage qui s'est traduit par des annonces de montants de soutiens publics sans stratégie bien établie, une urgence imprimée au plus haut niveau de l'État, une absence de clause de restitution au budget de l'État des crédits non utilisés et le passage des PIA d'une logique d'avances remboursables à des subventions majoritaires.

En outre, ce pilotage conduit à déroger aux principes applicables aux finances publiques (annualité, spécialité, unité, voire sincérité) et à mettre à l'écart le Parlement. Un retour des crédits exceptionnels dans le périmètre ministériel serait de nature à améliorer l'exercice du contrôle parlementaire.

Recommandations

1. Avant toute nouvelle consommation de crédits, procéder à une évaluation indépendante du dispositif *Mondes Nouveaux*, notamment du point de vue de la rémunération des artistes et de l'articulation avec les dispositifs et institutions préexistants (*ministère de la culture*).
2. Définir de façon concertée les objectifs poursuivis par les investissements d'avenir et délimiter plus nettement le périmètre d'intervention des PIA dans le secteur des industries culturelles et créatives (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture*).
3. Veiller à une articulation lisible entre l'architecture budgétaire et la stratégie de France 2030, pour le volet culture (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture*).
4. Appliquer strictement la doctrine des investissements d'avenir et réserver les financements des PIA à des projets répondant à des critères d'innovation préétablis (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture*).
5. Instaurer une procédure de suivi et d'évaluation des crédits des PIA et de France 2030 robuste, afin de permettre le contrôle parlementaire (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture*).
6. Prévoir une procédure explicite de restitution ou de réallocation des crédits exceptionnels non utilisés (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture*).
7. Dans les processus décisionnels de France 2030 accorder dès à présent au ministère de la culture une place lui permettant d'assurer son rôle de chef de file de la politique culturelle (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture*).

Introduction

La politique culturelle poursuit principalement des missions de préservation et mise en valeur du patrimoine historique, de soutien à la création artistique ; elle contribue à l'éducation artistique et à la transmission des savoirs, et accompagne le développement de l'économie de la culture et les industries culturelles. Ces dernières recouvrent traditionnellement la presse, les médias et les secteurs du livre et du jeu vidéo. Au cours des années récentes, le soutien de l'État à la politique culturelle a pu emprunter d'autres vecteurs budgétaires que ceux ordinairement dévolus au ministère de la Culture, pour des volumes financiers conséquents, avec un accent porté sur les industries culturelles et créatives entendues de façon extensive.

Par courrier du 21 avril 2023, le Premier président a confirmé au président de la Commission des finances du Sénat la réalisation d'une enquête sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives demandée en application du 2^e alinéa de l'article 58 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La présente enquête, qui s'est appuyée sur un comité informel d'experts⁵, examine les crédits exceptionnels à la culture, gérés en dehors du budget du ministère de la culture. Elle prolonge des travaux antérieurs de la Cour portant sur les programmes d'investissement d'avenir (PIA)⁶ et le plan de relance⁷, en les approfondissant pour le seul secteur culturel.

Au début des années 2010, s'est imposée l'idée que l'État devait mener une action spécifique auprès des acteurs des industries culturelles dans un contexte de transformation numérique accélérée. En 2012, la Caisse des dépôts et consignations (CDC-Banque des Territoires) a lancé une action volontariste de numérisation des archives, patrimoines et collections des institutions culturelles publiques et privées dans le cadre du fonds national pour la société numérique (FSN) du premier programme d'investissement d'avenir (PIA 1). En parallèle, Bpifrance identifiait les industries culturelles et créatives comme l'un des secteurs innovants devant être accompagné dans sa stratégie numérique.

Depuis 2017, les industries culturelles et créatives ont fait l'objet de stratégies d'accélération déclinées d'abord dans le cadre des premiers PIA 1 et 3, puis dans celui du PIA 4-France 2030, dont la gestion a été déléguée de façon extra-ministérielle, via le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), pour l'essentiel à deux opérateurs généralistes : la Banque des territoires (Caisse des Dépôts et Consignations) et Bpifrance. Ces programmes d'investissement d'avenir, ont pour ambition de financer des investissements innovants afin d'augmenter le potentiel français de croissance et d'emplois, grâce à la mise en œuvre d'un effet de levier sur les cofinancements de partenaires privés avec lesquels le risque est partagé.

⁵ Constitué de Mme Françoise Benhamou, économiste de la culture, MM. Philippe Chantepie, inspecteur général des affaires culturelles, Alain Le Diberder, économistes, ancien directeur des programmes d'Arte et Emmanuel Suard, conseiller maître, ancien gérant et directeur de la gestion d'Arte GEIE.

⁶ *Le programme investissement d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, observations définitives, décembre 2015 ; *La mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir*, référé, octobre 2021 ; Note d'exécution budgétaire Mission *Investir pour la France de 2030*, avril 2023.

⁷ *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, mars 2022 ; *Trois audits flash sur les mesures de soutien dans le secteur de la culture pendant la crise sanitaire*, septembre 2021 ; notes d'exécution budgétaires des missions *Culture et Médias, Livre et industries culturelles* pour 2020, 2021 et 2022.

La définition des industries culturelles et créatives

La définition du champ statistique de la culture a fait l'objet de travaux en 2011 conduits par Eurostat après que les nomenclatures de la comptabilité nationale aient été renouvelées à l'échelle européenne. Cette définition, qui s'appuie sur les travaux de l'Unesco (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), retient une trentaine d'activités croisant dix domaines culturels : patrimoine culturel, archives, bibliothèques, livre et presse, arts plastiques, audiovisuel et multimédias, architecture, création publicitaire et artisanat d'art et six fonctions économiques : création, production et édition, diffusion et commercialisation, conservation, formation, administration et management culturels (cf. annexe n° 3 proposant une représentation graphique des industries culturelles et créatives).

Le panorama des industries culturelles et créatives publié à l'occasion des États généraux des industries culturelles et créatives en 2019 reprend cette définition qui inclut la publicité. C'est également le cas des chiffres clés publiés chaque année par le département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture. Cependant la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives de 2019 exclut le champ publicitaire et retient le périmètre suivant : « *l'audiovisuel, le cinéma, le spectacle vivant dans toutes ses disciplines, la musique dans toutes ses composantes (dont la facture instrumentale), les musées et le patrimoine (dont le patrimoine archivistique), les arts visuels, le design, l'architecture, les métiers d'art, la mode, la communication, le jeu vidéo, l'édition, la presse, la radio et la télévision* ».

Les limites des industries culturelles et créatives sont parfois difficiles à établir : la frontière entre les activités créatives et les activités manufacturières est délicate à tracer pour les domaines du design ou des métiers d'art, qui ont un poids économique élevé. On connaît également très mal les activités patrimoniales et la création architecturale.

La crise sanitaire en 2020-2021 a mis en relief la nécessité de soutenir, de relancer et de moderniser les industries culturelles et créatives marchandes, ainsi que l'activité des grands établissements culturels fortement déstabilisée pendant les confinements et les périodes de transition qui ont suivi. Le plan de relance a donc particulièrement ciblé le secteur culturel dont les activités sont en grande partie non délocalisables.

En parallèle, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) avait lancé en novembre 2019 des États généraux qui ont abouti, après des phases de concertation et de validation, à la définition d'une stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives (annexe n° 6), inscrite dans le PIA4, voté fin 2020 puis dans le programme France 2030, voté fin 2021. Un comité stratégique de filière des industries culturelles et créatives associant des entreprises et des représentants de l'État devait initialement être constitué à l'issue des États généraux en mars 2020 afin de déterminer les axes d'un contrat de filière, mais ne l'a pas été à ce jour.

Plus de 3,1 Md€ de crédits exceptionnels pour la culture et les médias depuis 2017

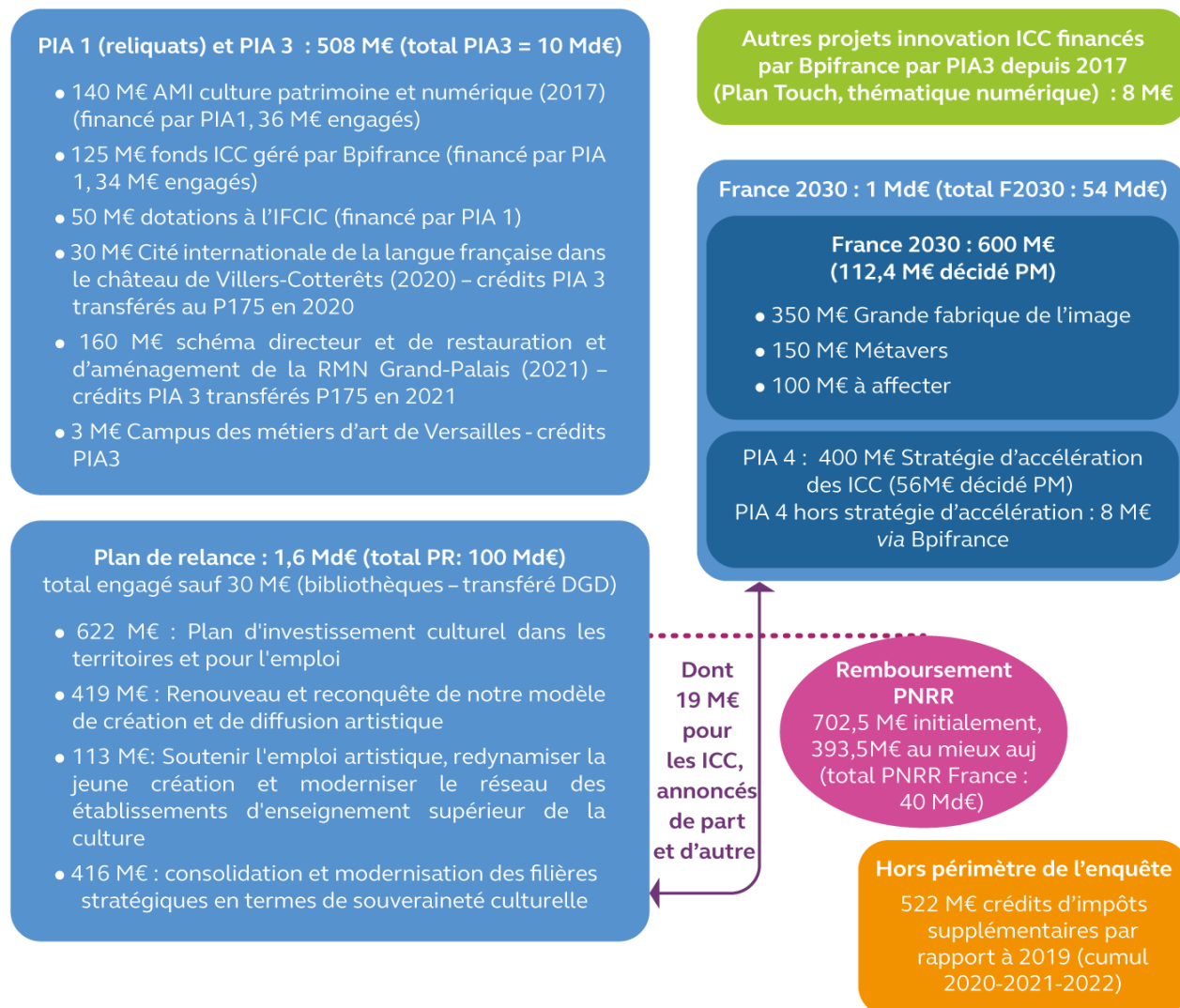
Cette enquête porte sur un total de crédits annoncés dans le cadre des PIA1 et PIA3, de France Relance et de France 2030-PIA4 représentant plus de 3,1 Md€, soit l'équivalent des crédits exécutés de la mission Culture en 2019 (en AE). Ils sont répartis comme suit :

- **508 M€** de reliquats du PIA1 et de crédits du PIA3 depuis 2017⁸. Ces montants s'ajoutent à ceux d'appels à projets transversaux (dits structurels) lancés par la Banque des territoires et Bpifrance depuis 2017 et qui ont retenu des projets de recherche, d'innovation et de développement numérique dans le champ culturel et des industries créatives ;
- **1,6 Md€** au titre de la mission « Plan de relance » créée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021 (plan d'un montant total de 100 Md€ sur 2021-2022), afin de « *redynamiser notre modèle culturel et soutenir l'activité* » par un soutien financier dans les secteurs du patrimoine, de la création, de l'emploi artistique et de la jeune création, et pour la consolidation des filières stratégiques ;
- **400 M€** pour la stratégie d'accélération des ICC annoncée le 3 septembre 2020, dans le cadre du PIA4 (doté de 20 Md€ au total), au travers de 5 axes : 1/ renforcer la solidité et la compétitivité des entreprises de la filière ; 2/ hisser la France au premier rang de la nouvelle économie numérique en matière culturelle ; 3/ renforcer la place des ICC françaises à l'international ; 4/ inscrire pleinement les ICC dans les dynamiques de transformation territoriale et 5/ faire de la filière un secteur de référence en matière de responsabilité sociale et écologique ;
- **600 M€** pour le volet culture du programme France 2030 dévoilé en octobre 2021 et doté de 34 Md€ au total pour « *développer des studios de tournages et de post production, soutenir les technologies immersives et de réalité virtuelle et favoriser l'émergence de nouvelles formations aux métiers des ICC* »⁹.

⁸ Ce montant de 508 M€ correspond aux financements spécifiques aux ICC *via* la CDC ou transféré au ministère de la culture (cf. schéma n°1). Il ne comprend pas les crédits qui ont bénéficié à des ICC à travers des dispositifs généralistes de Bpifrance (I-Lab, I-Demo, ATF- accompagnement et transformation des filières, Concours Innov).

⁹ Dossier de presse France 2030, 18 novembre 2022, p.9.

Schéma n° 1 : carte générale des crédits exceptionnels à la culture (crédits annoncés au 31 mai 2023)



Source : Cour des comptes

Durant l'examen de la loi de finances pour 2023, la mission *Investissement d'Avenir* a fait l'objet d'amendements visant à en modifier l'intitulé et les objectifs, à y intégrer France 2030 et à ouvrir les crédits correspondants. La mission désormais intitulée *Investir pour la France de 2030*, représente un total de 54 Md€ dont 1 Md€ pour la culture. Ce montant doit être rapporté aux autorisations d'engagement des trois premiers PIA, soit 57 Md€ entre 2010 et 2017. La nouvelle mission se déploie, de façon plus globale que ne le faisaient jusqu'ici les PIA, sur l'ensemble du cycle de l'innovation et de son industrialisation et n'est pas uniquement concentrée sur les étapes en amont.

Les volets culture du plan de relance comme des PIA et de France 2030 relèvent de principes et de stratégies interministérielles sur lesquelles le ministère de la culture, comme ses homologues pour leur domaine, n'a que partiellement prise.

Pour mémoire, en 2022, les crédits budgétaires ordinaires de la mission Culture représentaient 3,6 Md€ (en AE), ceux de la mission Médias, livres et industries culturelles, 644 M€ (en AE) et ceux du compte d'avance à l'audiovisuel public, 3,6 Md€ (en AE).

Un cadre budgétaire dérogoire

Depuis sa création par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2010¹⁰, le programme investissements d'avenir a pour objectif de soutenir un effort d'investissement pluriannuel de long terme en faveur de projets structurants et prometteurs pour l'avenir, au-delà du cadre budgétaire et ministériel habituel. Il poursuit des objectifs de visibilité, de lisibilité et de suivi, de réactivité sans risque de rebasage ultérieur des crédits ministériels.

En lien avec le caractère particulier de ces crédits et afin, comme rappelé dans le Jaune budgétaire 2023, de « *préserver sa vocation pluriannuelle de long terme [du PIA] pour permettre des interventions publiques qui ne soient pas soumises aux contraintes politiques et administratives de court-terme* »¹¹, une gestion budgétaire et financière spécifique a été instaurée pour les PIA.

Les PIA dérogent aux grands principes des finances publiques...

Parce qu'elles sont transférées à des opérateurs auxquels ne s'appliquent pas les règles générales des finances publiques, les dotations des PIA sont pluriannuelles et ne font pas l'objet de régulation *infra* annuelle (absence de lettre de cadrage, de mise en réserve ou d'annulation).

Elles sont versées directement aux opérateurs sans passer par les budgets des ministères, et l'ordonnateur principal est le Premier ministre (et non les ministres et directeurs d'administration centrale). Celui-ci peut redéployer les fonds entre actions et générations du PIA après information des commissions parlementaires. Ainsi le *Jaune* relatif à la mission Investissement d'avenir consigne-t-il les redéploiements entre programmes intervenant à chaque loi de finances¹². La souplesse est telle qu'en pratique les opérateurs utilisent les crédits de programmes réputés supprimés, comme l'ex-programme 323¹³. Les procédures d'allocation des investissements, qui se veulent plus sélectives et plus innovantes, sont gérées par les opérateurs et peuvent s'étaler sur une durée de 20 ans.

Pour les PIA1 et 2, l'ensemble des crédits budgétaires a été voté en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur des programmes éphémères et versé aux opérateurs du PIA dès les premières années, ce qui avait été critiqué par la Cour¹⁴. Les AE = CP ont été respectivement ouverts par la loi de finances rectificative pour 2010 et la loi de finances initiale pour 2014. Ils ne sont pas encore aujourd'hui totalement consommés par les opérateurs.

¹⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000021943775

¹¹ Jaune 2023 PIA, page 12 « gestion budgétaire et financière ».

¹² Pages 32 et suivantes du Jaune PLF 2023 « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir ».

¹³ L'utilisation des crédits du PIA1 par le FSN par décret est rendu publique au journal officiel (JO) mais il est possible à sa lecture en l'espèce de s'interroger sur la qualité et l'accessibilité de l'information des parlementaires. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000044980967/2023-06-26/ et <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022788108> (convention créant le FSN, 02/09/2010) ; exposé des motifs sénat <https://www.senat.fr/rap/a09-283/a09-28329.html>

¹⁴ Cour des comptes, *Le programme d'investissement d'avenir*, décembre 2015.

Le PIA3 a, lui, fait l'objet d'une budgétisation sur la mission pérenne « Investissements d'avenir » créée par la loi de finances pour 2017 et dotée de 10 Md€ d'AE. Contrairement aux PIA1 et 2, les CP destinés à couvrir les AE du PIA3 sont ouverts chaque année pour être versés sur les comptes au Trésor des quatre opérateurs du PIA3 : la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Bpifrance, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Le mécanisme retenu pour France 2030 est similaire : les AE ont été ouverts la première année et les CP sont progressivement ouverts sur la mission désormais intitulée « Investir pour la France de 2030 ». Pour France 2030, le fait générant la consommation d'AE est la publication de la décision *ad hoc* du Premier ministre. La consommation des CP correspond à la mise à disposition des crédits aux opérateurs sur un compte à leur nom détenu au Trésor.

...échappent pour partie au calcul du déficit au sens maastrichtien...

De plus, les prises de participation privilégiées dans les premiers PIA ont la particularité, dès lors que ces opérations sont celles d'un investisseur avisé¹⁵, de ne pas peser sur le déficit au sens des critères de Maastricht lors du décaissement. En revanche, les avances remboursables et subventions n'échappent pas au calcul du solde maastrichtien. Alors que les prises de participation représentaient plus des deux tiers des crédits des PIA en 2018, elles ne représentaient plus qu'un quart des crédits de paiement ouverts en 2022¹⁶.

...et n'ont été que récemment intégrés dans le périmètre des dépenses de l'État.

Les PIA n'étaient pas intégrés à la précédente norme de dépenses pilotables définie par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2018-2022. Toutefois, la nouvelle LPPF 2023-2027 les intègre désormais dans la définition du périmètre des dépenses de l'État pour la part relevant de France 2030. Cette nouvelle définition est entrée en vigueur dès 2023.

L'autorisation parlementaire est donnée pour une enveloppe et une typologie de projets et pour des programmes pouvant aller jusqu'à 10 ans pour le PIA1, 15 ans pour le PIA2¹⁷, 3 ans pour le PIA3 et 5 ans pour le PIA4-France 2030¹⁸. Les crédits du PIA 1, 2, 3 et de France 2030, une fois activés par le SGPI, peuvent être mis en œuvre par les opérateurs pendant 20 ans jusqu'à leur clôture¹⁹.

Il est en pratique très difficile de vérifier le bon respect de ces autorisations du fait de la confusion entre générations de crédits. Dans le contexte budgétaire actuel, marqué par un endettement croissant de l'État, il convient en outre de prêter attention au risque que des crédits des PIA alloués avant 2023 puissent peser sur le déficit au sens maastrichtien, tout en étant hors du champ de la norme des dépenses de l'État.

¹⁵ Au sens de l'article 345 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (TFUE), qui reconnaît la liberté des entités publiques de détenir des participations dans les entreprises, sous réserve du respect des dispositions de l'article 107 relatives aux aides d'État (cf. annexe n° 3 de la NEB PIA 2021).

¹⁶ NEB 2022 *Investir pour la France de 2030*, Cour des comptes, 2023, p. 27.

¹⁷ *Le programme investissement d'avenir*, Cour des comptes, 2015, op.cit. p. 16.

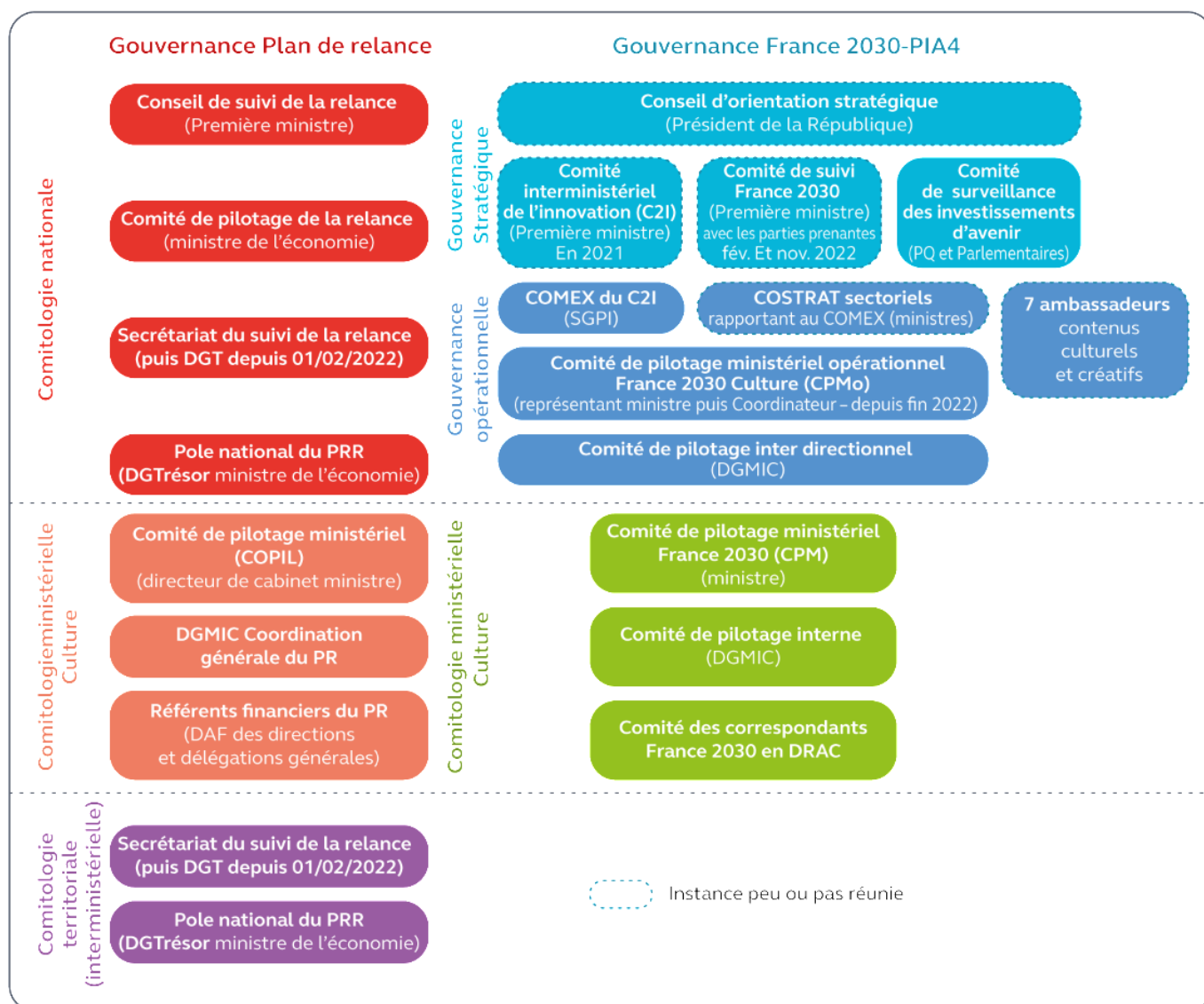
¹⁸ <https://www.economie.gouv.fr/france-2030>

¹⁹ Jaune 2023 rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir (page 134).

Des gouvernances complexes

Le Plan de relance, d’une part, et France 2030, d’autre part, disposent chacun d’architectures de gouvernance propres, dérogeant aux règles applicables aux crédits ordinaires du ministère. Ces gouvernances se caractérisent par une comitologie complexe et centralisée, cumulant des niveaux stratégiques, opérationnels, territoriaux et experts. Pour les programmes d’investissement d’avenir, l’engagement nécessite une décision du Premier ministre (DPM). À la gouvernance « État » s’ajoute naturellement une gouvernance interne à chaque opérateur.

Schéma n° 2 : gouvernance du plan de relance et de France 2030



Source : Cour des comptes

Ces pilotages au plus haut niveau de l'État attestent de l'importance politique accordée à ces plans et programmes et à leur exécution budgétaire et financière. Ils ont pour inconvénient d'alourdir le processus décisionnel²⁰.

*

**

La présente enquête apprécie l'efficacité du plan de relance (I), revient sur les expérimentations de soutiens en capital à des industries culturelles et créatives opérées dans le cadre des PIA 1 et 3 à partir de 2017 (II), puis décrit l'ambition et les réalisations du programme France 2030 pour le secteur culturel (III). Enfin elle réalise une première évaluation et dégage les enseignements de près d'une décennie de crédits exceptionnels (IV).

²⁰ La Cour des comptes a déjà formulé ces constats dans des travaux précédents : *Le programme investissement d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, observations définitives*, décembre 2015 ; *La mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir*, référé, octobre 2021 ; Note d'exécution budgétaire *Mission Investir pour la France de 2030*, avril 2023 et un rapport public thématique relatif à la mise en œuvre du plan de relance (*La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, mars 2022).

Chapitre I

Un plan de relance orienté vers la sauvegarde du secteur

Le plan de relance a poursuivi plusieurs objectifs. Tout d'abord, il a représenté un soutien aux revenus et à la demande globale de type keynésien, dans le prolongement des mesures d'urgence prises au plus fort de la crise sanitaire de 2020. Les montants injectés dans l'économie sont apparus ensuite comme une opportunité d'accélérer des transformations des différentes filières. Ce plan fait ainsi figure d'étape de transition entre les mesures d'urgence et les transformations plus structurelles qu'entendent porter les PIA.

La création de la mission *Plan de relance* en 2020 permet d'isoler les crédits spécifiques des crédits ministériels de droit commun, en les inscrivant sur des vecteurs budgétaires temporaires ayant vocation à être supprimés à l'échéance du Plan. La visibilité de l'effort de relance dans le budget de l'État est ainsi assurée, tout en évitant d'augmenter les dotations ministérielles ordinaires, afin d'affirmer le caractère conjoncturel et exceptionnel de ces financements.

Pour le secteur culturel, 1,6 Md€ destinés à accompagner la sortie de la crise sanitaire ont été inscrits sur l'action 5-*Culture* du programme 363-*Compétitivité* de la mission Plan de relance. Comme l'intégralité du programme, cette action était rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la relance, mais la mise en œuvre opérationnelle et la consommation des crédits a été confiée au ministère de la culture dans le cadre d'une convention de délégation de gestion²¹. Le secrétariat général du ministère de la culture était chargé d'assurer le suivi de l'exécution budgétaire, de coordonner les opérations de valorisation du plan de relance, d'animer le réseau des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et de piloter la gouvernance ministérielle du plan de relance.

Les crédits du Plan de relance sont désormais tous engagés, ce qui devrait conduire à une extinction à moyen terme de la mission, lorsque les travaux d'investissement qu'ils financent seront achevés.

²¹ Datée du 18 décembre 2020.

La lisibilité budgétaire initialement souhaitée a cependant été brouillée de plusieurs façons :

- un transfert de crédits initialement inscrits au volet Culture vers le ministère de la cohésion des territoires pour alimenter la dotation générale des collectivités territoriales afin de financer la construction de bibliothèques (30 M€) ;
- un autre transfert de crédits vers le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion pour la mise en œuvre du fonds de transformation sociale des imprimeries (31 M€) grâce à une enveloppe « Plan filière Presse, Transition écologique du secteur »²² ;
- une partie de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives, qui relève en principe du PIA 4, est financée par le Plan de relance. De ce fait 19 M€²³ destinés à des dispositifs transversaux ont été affichés de part et d'autre (cf. schéma n°1, *supra*) ;
- les sommes attribuées à chaque axe du plan de relance ont évolué au cours du temps ;
- certains crédits du Plan de relance ont financé des dispositifs de droit commun ou des actions déjà engagées. C'est en particulier le cas des aides à la presse (aides à la modernisation des diffuseurs, fonds stratégique pour le développement de la presse - FSDP), des subventions destinées aux travaux dans les écoles d'art et d'architecture ou de dispositifs mis en œuvre par de grands établissements publics tels que le Centre national de la musique (CNM). Consigne ayant été donnée de prioriser les crédits de relance, des sous-consommations ou des reports importants de crédits ordinaires ont été constatés en 2021 et 2022, voire 2023 ;
- la labellisation « relance » a parfois couvert des dispositifs relevant davantage de l'urgence ou de la sauvegarde, tels que l'aide aux éditeurs de presse face à l'augmentation de certains coûts, notamment du papier, ou plusieurs aides mises en œuvre par le Centre national de la musique.

I - Une stratégie modifiée à l'épreuve de la crise sanitaire

Élaboré à l'été 2020, dans un contexte d'incertitudes encore fortes, le Plan de relance visait avant tout la reprise d'un secteur culture très lourdement affecté, avec une baisse annuelle du chiffre d'affaires alors estimée à - 25 %. Le plan de relance est apparu comme le bon vecteur pour financer un nouvel élan d'ampleur dans le secteur culturel, afin de soutenir des emplois non délocalisables sur les territoires et répondre à des enjeux sociétaux et politiques.

Sa structure initiale articulée autour de quatre grandes priorités a cependant dû être ajustée à plusieurs reprises en raison de la poursuite de la crise sanitaire et de la situation des principaux opérateurs culturels. Quoique pragmatiques, ces ajustements ont brouillé la distinction initiale entre aides d'urgence et crédits de relance, tandis que la mise en œuvre, pour largement confiée à des tiers, induit des frais de gestion très hétérogènes.

²² Le plan Bibliothèques est déployé ordinairement sur le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*. Le volet transformation sociale des imprimeries du plan filière presse est soutenu par des crédits ordinaires dans le cadre du Programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

²³ Pour financer trois dispositifs : découvrabilité des contenus numériques francophones (2 M€), quartiers culturels créatifs (3 M€) et renforcement des capacités d'intervention en garantie de l'IFCIC (14 M€).

A - Quatre priorités initiales qui ont dû être conjuguées avec le soutien aux grands opérateurs publics

Ce plan a été rapidement structuré en quatre priorités ou axes (cf. tableau n° 1), la structuration des filières des industries culturelles et créatives étant finalement rattachée au PIA 4 pour un montant de 400 M€ (à l'exception de 19 M€ de mesures budgétaires rattachées au plan de relance)²⁴.

Tableau n° 1 : les quatre axes du volet culture du plan de relance (1,6 Md€)

Priorités/axes du plan de relance	Arbitrage initial	AE = CP votés	CP exécutés*
Relance du patrimoine dans les territoires et pour l'emploi, (dont 80 M€ d'AE pour le Plan Cathédrales)	588	621	597
Renouveau et reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique, dont les plans spectacle vivant hors musique et plan musique	229	419	414
Soutien à l'emploi artistique et la jeune création et modernisation du réseau des établissements d'enseignement supérieur de la culture	96	113	101
Consolidation et modernisation des filières stratégiques en termes de souveraineté culturelle (filière presse, livre, audiovisuel)	687	428	309
(Contribution budgétaire à la structuration des filières des industries culturelles et créatives)	Compris dans le PIA 4	19	19
Total	1,6 Md€	1,6 Md€	1,439 Md€

* Données d'exécution au 30/06/2023.

Source : secrétariat général du ministère de la culture et direction du budget

Le montant de 1,6 Md€ pour la relance du secteur culturel résulte d'arbitrages rendus au cours de l'été 2020 par le Premier ministre, sur la base des estimations des besoins des filières et des opérateurs ainsi que d'échanges entre le ministère de la culture et celui des finances.

La définition de ces priorités a dû être conciliée avec le soutien aux grands opérateurs publics du patrimoine (musée du Louvre, châteaux de Versailles, de Chambord et de Fontainebleau, Archives Nationales, Universcience, Mucem (Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée), musée d'Orsay, etc.), dont les ressources propres s'étaient effondrées pendant la crise sanitaire. L'enveloppe globale en fonctionnement et en investissement qui leur était destinée au titre du plan de relance était initialement de 268 M€, mais les crédits votés se sont élevés à 337 M€ et les crédits exécutés à 357 M€.

Les priorités du plan de relance devaient aussi s'articuler avec des « plans de filières » annoncés dans la même période. Un cinquième axe, *Digitalisation du ministère de la culture*, un temps envisagé à hauteur de 10 M€ n'a finalement été doté d'aucun crédit.

²⁴ Une ambiguïté demeure cependant sur le rattachement de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives, parfois encore présentée comme relevant du plan de relance initialement calibré à 2 Md€.

Au vu du retard constaté par les enquêtes sectorielles menées par la Cour des comptes sur *Le soutien de l'État au spectacle vivant* et *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*²⁵ en matière d'infrastructures des données, il est indispensable et urgent de doter le ministère des outils lui permettant de remplir ses missions. On peut dès lors regretter que cet enjeu majeur pour le suivi et le pilotage du champ culturel n'ait pas été pris en compte à l'occasion du plan de relance.

B - Urgence et relance s'entremêlent

Le contexte sanitaire encore fragile et les délais très courts d'élaboration se sont traduits par l'inscription au plan de relance de mesures dont bon nombre relèvent de la poursuite des mesures d'urgence. D'autres crédits de relance ont permis de boucler le financement de grands travaux.

1 - Des crédits de relance pour boucler le financement de grands travaux

Le plan de relance a été sollicité pour boucler le plan de financement de la restauration du château de Villers-Cotterêts et la création dans son enceinte d'une cité internationale de la langue française, financement sous-estimé au moment de la programmation. Les engagements contractualisés sur le plan de relance s'élevaient à 100 M€. Les AE votées au titre de la relance s'élèvent finalement à 124 M€ (pour un coût total actuellement des travaux de 234 M€), par redéploiement de 19 M€ de crédits initialement prévus pour la relance de la filière presse.

De même, le Centre des monuments nationaux devait recevoir 40 M€ pour des restaurations. La liste des monuments bénéficiaires a sensiblement évolué et les montants engagés sur cette opération s'élèvent à 53,75 M€, le supplément d'AE ayant été obtenu par redéploiement des mesures sous-consommées du plan de relance (mesures presse notamment et 5 M€ auprès du Centre national de la musique).

2 - Des crédits de relance de la presse entre mesures d'urgence et amplification de mesures existantes

Dans le cadre du plan de relance, des financements étaient prévus pour cinq dispositifs d'aides à la presse, pour un total de 140 M€ sur deux ans (en bleu dans le tableau 4 du III du chapitre II) :

- Deux sont des dispositifs préexistants abondés par des crédits de relance afin d'accélérer la modernisation du secteur. Il s'agit du fonds stratégique pour le développement de la presse - FSDP (45 M€) et de l'aide à la modernisation des diffuseurs (12 M€) ;

²⁵Cour des comptes, *Le soutien de l'État au spectacle vivant*, mai 2022 ; *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental*, juin 2022.

- Le « fonds pour la transition écologique » (16 M€) est la seule mesure véritablement nouvelle de relance pour la presse. Il finance des projets de recherche et développement favorisant la transition écologique et des projets d'investissements écologiques d'entreprises du secteur ;
- Le volet « lutte contre la précarisation des journalistes » (36 M€) relève du soutien d'urgence à la profession. Au sein de ce volet, l'aide aux pigistes²⁶ était dotée de 29,6 M€, dont seuls 6,7 M€ ont été consommés au profit de 1 478 bénéficiaires, en raison d'un nombre de journalistes éligibles inférieur aux estimations ;
- Enfin, le « plan de transformation des imprimeries de la presse régionale » (31 M€) s'apparente quant à lui à un plan social et non à une véritable mesure de relance. Il a été transféré à la mission « Travail et emploi »²⁷ et consommé pour moitié seulement. À la suite d'une décision interministérielle de fin 2022, le reliquat a été redéployé en 2023 pour compenser l'augmentation du prix du papier pour les éditeurs de presse.

Près de la moitié des crédits initialement prévus au titre de la relance sont ainsi des mesures de sauvegarde en faveur des journalistes ou d'accompagnement du déclin des imprimeries.

La comparaison de la stratégie française avec celle de cinq pays européens met en relief des niveaux d'aides sensiblement plus élevés en France que chez ses voisins, ainsi que l'hétérogénéité des priorités retenues dans le cadre de la relance (voir encadré en annexe n° 5). Là où, dans le cadre de la relance, l'Allemagne a ciblé son soutien sur l'indépendance des médias (1 M€), les Pays-Bas ont privilégié l'investigation et la presse locale (13,2 M€) et le Danemark a choisi d'apporter un soutien à la presse en danois, à la liberté et à l'indépendance (moins de 6 M€ pour 2023). Le Royaume-Uni a pour sa part surtout soutenu la presse numérique, principalement par le levier fiscal, et acheté des espaces publicitaires (85 M£ au total). Enfin, l'Espagne n'a pas mis en place de plan spécifique, mais a accordé 15,2 M€ d'aides directes à des opérateurs privés pour compenser la perte de leurs revenus publicitaires.

Le fonds stratégique pour le développement de la presse (45 M€) est destiné à soutenir la transformation numérique, les projets industriels et la transition écologique des acteurs de la presse. En pratique, il s'agit principalement de projets de sites internet (51 projets pour un montant moyen supérieur à 180 000 €). Par ailleurs, les titres appartenant à de grands dirigeants de presse captent une part significative des crédits (voir annexe n°5), certes en cohérence avec la structuration du secteur. Les plafonds par éditeur et par groupe étant calculés par référence à l'enveloppe²⁸, le doublement du montant disponible par des crédits du plan de relance a ainsi pu provoquer un effet d'aubaine au profit de quelques bénéficiaires parmi les plus importants.

²⁶ Aide instituée par décret n°2021-1175 du 10 septembre 2021, modifié par décret du 23 décembre 2021 (n°2021-1795).

²⁷ Programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », 18M€ par an avaient été annoncés (Communiqué de presse Annonce du plan de soutien à la filière presse, 27 août 2020).

²⁸ Maximum 10 % de la dotation du fonds.

Des subventions surprenantes au titre du FSDP

Ce fonds s'adresse à une presse classée « d'information politique et générale » par la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP).

La Cour a relevé qu'en 2021-2022, 4,1 M€ ont été attribués à deux imprimeries au titre de ce dispositif en principe destiné à soutenir des publications, tandis qu'une société exerçant des activités « de postes et de courrier » a bénéficié de 2,4 M€. Le ministère indique que ces aides ont été accordées car ces bénéficiaires sont parties prenantes à des projets collectifs impliquant des titres de presse quotidienne. En outre, ces aides à des imprimeries ne concernent qu'indirectement des titres de presse et ne figurent donc pas sur la liste de bénéficiaires publiée par le ministère (tableaux des titres de presse aidés en 2022).

Un titre très récent peut obtenir des financements conséquents. À titre d'exemple, *Woman2theTop*, société créée en juin 2021, a obtenu près de 360 000 € (dont près de 110 000 € versés en 2022). En effet, l'entreprise ayant moins de 25 salariés et moins de 3 ans, elle est éligible au taux d'aide dit « super-bonifié » de 70 %, porté à 80 % dans le contexte de la relance.

Les montants financiers dont a été doté le fonds pour la transition écologique de la presse (16 M€ en programmation initiale) sont relativement faibles au vu du montant alloué aux mesures de sauvegarde et des enjeux dans le secteur. Par ailleurs, 80 % des 9,3 M€ engagés sur ce fonds ont été attribués à quatre sociétés appartenant à un même entrepreneur²⁹ et certaines de ces sociétés sont également aidées au titre du FSDP³⁰. Certes, comme le souligne le ministère, la diversité des demandeurs est faible et les projets portés par ces sociétés bénéficient aussi à leurs partenaires éditeurs de presse. Il n'en est pas moins regrettable que les règles applicables au dispositif n'aient pas pris en compte la concentration du secteur. La définition des objectifs, des critères d'attribution et du calibrage des aides du plan de relance dont les bénéficiaires sont en nombre réduit, aurait nécessité une réflexion particulière, le dispositif perdant alors son caractère général et approchant de l'aide directe à certaines entreprises.

De façon plus générale, le bilan de la stratégie de relance dans le secteur de la presse renvoie à un nécessaire examen de la politique menée, au regard d'objectifs qu'il conviendrait également de préciser.

3 - Des crédits de relance au secteur du livre marginalement confiés au CNL

Le CNL a perçu 30 M€ dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 au titre des aides d'urgence. Élaborées dans un contexte sanitaire encore fragile, les premières mesures « de relance » pour le secteur du livre ont été annoncées par le ministère en juin 2020 et précisées par le Centre national du livre (CNL) en juillet 2020 et septembre 2020. Elles sont enchevêtrées avec des annonces de prolongation des mesures d'urgence de la période précédente³¹ et couvrent l'ensemble de la filière.

²⁹ HP Brochage, France Routage, Lenglet Imprimeur, Paris Offset Print.

³⁰ Paris Offset Print, Proximity dont l'actionnaire majoritaire détient indirectement aussi 48 % de Midi print *via* une personne morale. Au total dans le cadre du plan de relance, sans compter Midi Print, plus de 11,2 M€ de subventions ont ainsi été attribuées à des sociétés contrôlées par un même dirigeant.

³¹ 230 M€, mesures transversales et prêts garantis par l'État compris, annoncé dans *L'État renouvelle son soutien à la filière du livre*, [Communiqué de presse](#) du gouvernement, 9 juin 2020.

Dans la communication ultérieure du CNL et dans la convention de délégation de crédits du plan de relance (décembre 2020) ne subsistent qu'une aide à la modernisation des libraires et aux plateformes de vente à distance³². À ces aides englobées dans une enveloppe unique de 5 M€ s'ajoute une mesure de soutien indirect aux librairies de proximité (10 M€ destinés à l'achat de livres par les bibliothèques). Outre ces deux mesures confiées au CNL, un dispositif de soutien à la demande (7 M€) est confié aux des directions régionales des affaires culturelles, tandis que l'aide à l'investissement dans les bibliothèques (30 M€) est intégrée à la dotation globale de décentralisation des collectivités.

Fin 2020 a aussi été annoncé un abondement de l'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) dont 40 M€ présentés comme « accessibles aux acteurs du livre »³³. En pratique l'IFCIC n'a été abondé qu'à hauteur de 14 M€ en fonds de garantie destinés à répondre à la dégradation de la sinistralité pour l'ensemble de ses actions. Sur ce montant, seuls 2,4 M€ ont servi aux industries culturelles et créatives autres que le cinéma et l'audiovisuel.

Si elles ne reflètent pas une stratégie ferme tout au long de la période, ces modifications traduisent en revanche une évolution pragmatique des priorités et des dispositifs, du soutien d'urgence vers des dispositifs de relance, à mesure que s'éloignait la crise sanitaire et ceux-ci ne sont que partiellement portés par le CNL. Au total, au titre de la relance, un peu moins de 60 M€ ont été consommés pour le secteur du livre dans le cadre des dispositifs portés par le CNL, les DRAC et pour les investissements dans les bibliothèques.

4 - Le Centre national de la musique a mis en place plusieurs fonds d'urgence financés sur crédits de relance

Le CNM a déployé une action vigoureuse pour aider des professions qui ne pouvaient être que modérément accompagnées par les aides transversales du ministère de l'économie et des finances. Il a créé de nombreux fonds au fur et à mesure que la crise sanitaire avait des effets dévastateurs sur la filière musicale : *fonds de sauvegarde des entreprises du spectacle vivant, de sécurisation des revenus des auteurs et des compositeurs, de soutien à l'édition musicale, de reprise et de sauvegarde des producteurs et distributeurs phonographiques, de relance de la production phonographique, de soutien exceptionnel aux managers, agents artistiques, attachés de presse et entreprises du spectacle n'accédant pas au fonds de sauvegarde, et fonds d'accompagnement à la reprise d'activité du spectacle vivant*. Il a également redimensionné les aides sélectives sectorielles et transversales pérennes.

La convention relative au plan de relance signée entre le CNM et le ministère de la culture le 29 mars 2021 porte sur 205 M€. Elle n'assigne pas à ces crédits des objectifs distincts de ceux ayant trait à l'urgence et la sauvegarde, une confusion qui se retrouve dans l'exécution pendant les deux années qui suivent.

³² Adoptés par le conseil d'administration du CNL, ces deux dispositifs font l'objet de conventions respectivement des 30 mars et 31 mai 2021 par lesquelles le ministère de la culture en confie la gestion au CNL, les aides à la modernisation des librairies espaces de ventes pour 9 M€ et plateformes de vente à distance doté de 1,2 M€³², selon le bilan du plan de relance établi par le CNL.

³³ *L'État renouvelle son soutien à la filière du livre*, Communiqué de presse *op cit*.

Les 205 M€ alloués à l'établissement ont abondé au fil de l'eau les fonds créés par l'établissement en réponse à la crise, l'origine budgétaire étant indifférente. Le CNM a ainsi privilégié une approche visant à répondre aux besoins de la filière. Les abondements successifs nombreux dont il a bénéficié ont provoqué une difficulté à distinguer les financements exceptionnels des financements ordinaires et une difficulté à consommer, entraînant d'importants reports sur 2022 et même 2023³⁴. Les données sur l'origine des crédits (urgence ou relance) publiées par le CNM se contredisent entre elles selon les dates et les documents de bilan. De ce fait, le tableau n°2, qui propose une « reconstitution » par le ministère de la culture de l'usage des fonds du plan de relance, doit être lu avec beaucoup de prudence.

Tableau n° 2 : mesures du plan de relance gérées par le CNM (en M€)

<i>Mesures</i>	AE 2021-2022	CP 2021	CP 2022
<i>Plan filière musique : auteurs / compositeurs</i>	38,7	9,2	23,1
<i>Plan filière musique : spectacle vivant</i>	138,0	57,2	80,8
<i>Plan filière musique : industrie phonographique et disquaires indépendants</i>	17,7	16,8	0,9
<i>Plan filière musique : éditeurs</i>	9,8	2,3	1,1
<i>Plan filière musique : développement international</i>	0,8	0,1	0,7
Total musique	205	85,6	106,5

Source : secrétariat général du ministère de la culture, réponse au questionnaire NEB MLIC 2022

C - Un recours important à des opérateurs, aux frais de gestion hétérogènes

La mise en œuvre du plan de relance a mobilisé de multiples acteurs. Sur les 36 mesures « culture », l'administration centrale du ministère en pilotait 12, dont la moitié avec le concours d'opérateurs (ASTP, IFCIC, OPPIC, Groupe Audiens, SACD, Deloitte Conseil³⁵), les directions régionales des affaires culturelles en géraient huit, d'autres opérateurs (CMN, CNM, CNL, CNC³⁶) 14 et deux mesures étaient confiées à deux autres ministères.

Pour le ministère et l'administration déconcentrée, cette mise en œuvre s'est effectuée pour l'essentiel à effectif constant, au prix d'une tension certaine dans les services. Les directions régionales des affaires culturelles ont bénéficié de 500 000 € pour financer l'équivalent de 20 vacataires à temps plein.

³⁴ Le CNM s'est vu verser 175 M€ de CP dès 2021, sa consommation de CP s'est élevée à 85,6 M€ d'aides au titre du plan de relance en 2021 et à 106,5 M€ en 2022. 12,9 M€ ont été reportés sur 2023 (Source NEB Médias, Livre et Industries Culturelles 2022).

³⁵ Association pour le soutien au théâtre privé (ASTP), Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic), Operateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC), Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD).

³⁶ Centre des monuments nationaux (CMN), Centre national de la musique (CNM), centre national du livre (CNL), centre national du cinéma (CNC).

Les conventions avec les centres nationaux du livre, du cinéma et de la musique ne prévoient aucun frais ni rémunération au titre de la gestion des mesures du plan de relance. Les taux des frais de gestion au titre de leur mise en œuvre par les autres acteurs mobilisés sont très disparates et mal connus. Le tableau ci-après rassemble les données disponibles, mais non exhaustives.

Tableau n° 3 : aperçu des coûts associés à la mise en œuvre du plan de relance en 2021-2022

<i>Gestionnaire</i>	Dispositif	Total frais de gestion (€)	Taux connu des frais de gestion
<i>Deloitte</i>	Aide à la modernisation des diffuseurs de presse	795 044	6,45 % jusqu'en avril 2021 puis 4,5 %
<i>Deloitte</i>	Aide aux journalistes-pigistes	367 242	5,48 %
<i>Bibliothèque nationale de France</i>	Grande commande photographique	363 100*	6,7 %
<i>IFCIC</i>	Application des frais de gestion ordinaires	NC	NC
ASTP	Mesures de relance en faveur du théâtre privé	112 524**	0,48 %

* *Frais RH seuls.*

** *Montant issu de la NEB Culture 2021, chiffrage communiqué par l'ASTP.*

Source : Cour des comptes à partir des réponses du ministère de la culture (pour les taux ASTP et IFCIC : NEB culture 2021)

Le recours massif à des opérateurs pour la mise en œuvre du plan de relance est d'abord une réponse pragmatique à l'impossibilité humaine et matérielle du ministère de le faire lui-même³⁷. L'expertise des centres nationaux a été largement mobilisée, comme celle de l'association de soutien au théâtre privé (ASTP) qui ne percevait auparavant qu'une subvention de 8 M€ (en 2019). Ce transfert des crédits vers des acteurs et opérateurs a permis un décaissement rapide des crédits de relance affectés à la culture, sans toutefois que cela ne signifie que les destinataires finaux aient immédiatement perçu les crédits.

Le recours à l'expertise d'un cabinet tel que Deloitte (*via* sa filiale Difpresse) pour assurer la gestion de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse surprend, dans la mesure où il s'agit d'un dispositif (subventions directes pour des travaux ou des achats de modernisation) dont la sélectivité est quasi nulle. En effet, plus de 99 % des dossiers ont été acceptés, pour un coût de gestion facturé de 795 044 € pour 2021-2022 soit 4,59 % du montant versé³⁸.

³⁷ Constat déjà formulé dans les audits flash relatifs au soutien de l'État au secteur de la culture pendant la crise sanitaire (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/trois-audits-flash-sur-les-mesures-de-soutien-dans-le-secteur-de-la-culture-pendant-la>) et dans les NEB *Culture et Médias, Livre et industries culturelles*.

³⁸ Dans le cadre de la convention de concession de service public confiant la gestion de cette aide à Deloitte Conseil (4 juillet 2019), le taux des frais de gestion était de 6,45 % du montant des subventions versées. Ce taux a été ramené à 4,5 % par avenant du 22 avril 2021. Le taux effectif mentionné *supra* résulte de l'application du taux initial aux dossiers dont l'instruction avait commencé lors de la signature de l'avenant.

Enfin, une convention du 7 octobre 2021 entre le ministère de la culture et la Bibliothèque nationale de France (BNF) prévoit une enveloppe de 4,4 M€ pour une commande de photojournalisme répartie en deux appels à projets (2021 et 2022) destinée à sélectionner 200 lauréats. S’y ajoutent des crédits pour financer les effectifs nécessaires à la gestion de cette commande (363 100 €) et des actions de communication et la préparation d’expositions en région (696 900 €). Or, ces deux dernières rubriques, qui représentent plus de 19 % du montant total de la subvention, peuvent s’apparenter à un complément de subvention de fonctionnement de l’établissement public. Le ministère estime que seuls les frais de personnel supplémentaire devraient être prise en compte dans ce calcul ; dans ce cas, les frais de gestion représentent 6,7 % de l’enveloppe du dispositif, soit le taux le plus élevé constaté.

II - Une gouvernance centralisée, un pilotage par la dépense

Pour le plan de relance, le ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique était le responsable de programme et le ministère de la culture le délégataire de premier rang. Une gouvernance dédiée et centralisée a été mise en place pour permettre une mise en œuvre dans des délais très courts. Cette organisation a conduit à privilégier la rapidité de consommation des crédits, au détriment parfois de projets plus complexes et moins avancés. L’exigence de rapidité a aussi pu nuire au pilotage qualitatif de certains dispositifs.

A - Une gestion centralisée

Le plan de relance est piloté au niveau du Premier ministre. Une comitologie nationale à trois niveaux (Premier ministre, ministre de l’économie et des finances et secrétariat général pour la relance) s’articule à la fois avec une comitologie territoriale interministérielle à deux niveaux (régions et départements) et avec la gouvernance mise en place dans chaque ministère. Pour la culture, les comités départementaux et régionaux (interministériels) devaient s’articuler avec le comité des directions régionales des affaires culturelles, interne au ministère de la culture, ce qui suppose un double *reporting* (voir schéma en point III du chapitre I).

Un coordonnateur du plan de relance détaché de l’Inspection générale des finances et placé auprès du secrétaire général du ministère de la culture était chargé du pilotage opérationnel, en relation avec la direction du budget, les directions générales métiers, le cabinet ministériel et celui du Premier ministre, ainsi qu’avec les opérateurs chargés de la mise en œuvre des différentes mesures. Comme la Cour, l’Inspection générale des affaires culturelles a constaté un degré de centralisation particulièrement élevée³⁹ censée répondre à l’exigence de décaissement très rapide des crédits du plan.

En 2021, cette gouvernance du plan de relance a cohabité avec celle du PIA4-France 2030. En février 2022, dans la perspective de l’extinction du plan, la gouvernance a été simplifiée avec la disparition du secrétariat général pour la relance. Ne subsistent aujourd’hui que des suivis de l’exécution budgétaire du plan et de son remboursement partiel par l’Union européenne, partagés entre la direction du budget, le SGAE, la direction générale du trésor et le ministère de la culture.

³⁹ *Le pilotage gouvernemental du plan de relance, Mission-flash IGAC sur la mise en œuvre du volet territorialisé du plan de relance.* Rapport IGAC, non publié.

B - Un pilotage par la dépense

La volonté de mettre en œuvre rapidement le plan de relance se traduit dans les projets et rapports annuels de performance de la mission *Plan de relance* par la création d'indicateurs relatifs au taux de consommation des crédits, en AE comme en CP, pour chaque programme budgétaire.

Les directions générales du ministère de la culture étaient mensuellement appelées à rendre compte des rythmes de décaissement et des écarts à la prévision devant le « COPIL relance » présidé par le ministre de l'économie et des finances, qui validait aussi les modifications de la programmation. La fréquence de ces réunions ainsi que leur positionnement institutionnel exerçaient une pression forte sur les services, pour une mise en œuvre évaluée principalement au travers du prisme de la rapidité d'exécution de la dépense comme le montre le choix des cinq indicateurs spécifiques au volet culture⁴⁰.

Contrairement au principe de subsidiarité entre services centraux et déconcentrés qui prévaut en temps ordinaire, la recentralisation du pouvoir décisionnaire a complexifié le circuit de la dépense. Par ailleurs, l'injonction à la rapidité a pu conduire à financer des projets qui, hors crise sanitaire, n'auraient pas été soutenus ou encore à abonder des dispositifs préexistants grâce à ces crédits de relance. Pour certains dispositifs, comme par exemple les aides à la modernisation des diffuseurs de presse, coexistaient une enveloppe de crédits ordinaires et une autre de crédits de relance, chacune suivie séparément, ce qui était facteur de lourdeur administrative.

1 - Un plan de relance en faveur du patrimoine, réajusté selon la capacité à dépenser les crédits

La liste des monuments bénéficiant de crédits de relance a fait l'objet de plusieurs ajustements, la direction générale des patrimoines s'efforçant d'y inscrire des opérations dont la maturité était à même de garantir un taux élevé d'exécution finale des crédits. À titre d'exemple, le montant des crédits accordés au CMN pour la restauration du château d'If à Marseille a été modifié (variant de 6 M€ à 0,8 M€ pour revenir à 6 M€), en raison de l'incertitude pesant sur la possibilité de démarrer rapidement le chantier. Au final, 14 monuments confiés au CMN ont pu bénéficier pour leurs travaux de restauration de près de 54 M€ de crédits⁴¹.

⁴⁰ Nombre de projets ayant fait l'objet d'un marché notifié par rapport au total des projets de rénovation de cathédrales et de monuments nationaux ; nombre de projets ayant fait l'objet d'un marché notifié par rapport au total des projets de rénovation de monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales bénéficiaires ; montant total investi pour la rénovation de monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales bénéficiaires ; nombres de structures du spectacle vivant aidées (hors opérateurs de la création et CNM) ; nombre d'entreprises aidées sur le périmètre des aides CNM, CNC Presse, Livre.

⁴¹ 40 M€ avaient été alloués initialement et près de 14 M€ supplémentaires ont pu être engagés par redéploiement.

De même, la direction générale des patrimoines a dû tenir à jour une chronique des cathédrales et des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, dont les travaux ont été inscrits puis désinscrits au bénéfice d'opérations pouvant démarrer plus rapidement, et après validation expresse du cabinet du Premier ministre. La liste des 25 cathédrales et des 52 monuments financés à hauteur de respectivement 77 M€ et 42 M€ (en AE), régulièrement mise à jour, a été communiquée en conseil des ministres.

À cet impératif dans le cadre de la relance s'est ajoutée la mobilisation exceptionnelle pour la restauration du patrimoine, qui a constitué de surcroît l'une des trois réformes prioritaires du ministère de la Culture en 2021.

2 - Mondes nouveaux : un objectif de consommation des crédits atteint, un bilan à établir

Annoncé par le gouvernement en septembre 2020 lors de la présentation du plan de relance comme un « *plan exceptionnel de commande publique [donnant] un nouvel élan à la création dans toutes les disciplines [...] en priorité dédié aux jeunes créateurs, pour les soutenir dans un contexte qui a particulièrement fragilisé le début de leur parcours artistique et leur insertion professionnelle à la sortie des écoles* », l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) *Mondes nouveaux* a été lancé le 22 juin 2021 et doté de 30 M€. Afin d'inciter les artistes à proposer des projets « *en résonance avec des sites patrimoniaux, architecturaux et naturels* », des conventions ont été conclues par le ministère de la culture avec le Centre des monuments nationaux (CMN) d'une part⁴² et le Conservatoire du Littoral d'autre part⁴³.

Les lauréats ont bénéficié d'une bourse de recherche d'un montant compris entre 3 000 € et 10 000 € puis d'études de faisabilité, dont une quarantaine réalisée par deux agences, Eva Albarran et Vivanto⁴⁴. Le Centre des monuments nationaux (CMN) a également effectué 63 études de faisabilité, les autres artistes s'en étant eux-mêmes chargés.

Pour la réalisation, les lauréats pouvaient choisir de porter eux-mêmes la production de leur projet, ou la confier soit au CMN, soit à l'une des deux agences. Le ministère a directement financé la production de 149 projets, 61 ont été produits par le CMN et 50 par les agences. Selon le ministère, le coût moyen de la production serait de 91 000 € lorsque celle-ci est assumée par les artistes, d'un peu moins de 95 000 € lorsque le CMN réalise le projet. Il dépasse 130 000 € avec l'agence Eva Albarran et 150 000 € avec Vivanto. Le ministère explique ces écarts par la plus grande complexité des projets accompagnés par les agences et par la rémunération de la prestation du CMN et des agences⁴⁵. Il n'en demeure pas moins que la part des crédits revenant aux agences (26,5 %) est supérieure à la proportion de projets qu'elles accompagnent (19,2 %), contrairement aux productions directes par les porteurs de projets (51,5 % des crédits et 57,3 % des projets).

⁴² Convention pour le financement du programme *Mondes Nouveaux* du 13 décembre 2021, entre le ministère de la culture et le CMN (5M€), modifiée par avenant du 17 novembre 2022 (montant augmenté de 792 548 €).

⁴³ Convention pour la production et le financement du programme *Mondes Nouveaux* du 21 avril 2022, entre le ministère de la culture et le Conservatoire du littoral (275 000 €), et modifiée par avenant du 7 décembre 2022 (+ 25 000 €). Cette convention couvrait les frais de personnel liés aux projets, d'inauguration, vernissage et communication. Le Conservatoire du littoral n'a produit aucun projet mais en a accompagné 72 (produits soit par les artistes, soit par le CMN, soit par les agences) présentés sur 37 sites.

⁴⁴ Marché en deux lots spécialisés par ensembles de disciplines, attribués en janvier 2022.

⁴⁵ Le ministère indique que la rémunération des agences s'élève à 374 000 € pour la quarantaine d'études de faisabilité et 1,3 M€ pour la phase de production.

Le programme a contribué à un élan créateur, offert aux lauréats les moyens de réaliser des projets dont certains n'auraient sans doute pas vu le jour sans lui et les crédits ont été quasi intégralement consommés. Toutefois, l'opération, montée rapidement et en dehors des circuits ordinaires de commande publique ou d'accompagnement des créateurs par les directions régionales des affaires culturelles et par les centres d'art, a souffert d'un défaut de visibilité et de médiation. Pour pallier ce manque, des événements ont été organisés à l'école nationale supérieure des Beaux-Arts de Paris (avril 2023) et à la Fondation Pernod Ricard. Le ministère estime à 1,34 M€ le total des dépenses de communication et d'événementiel de l'opération (4,5 % du budget).

Alors que le soutien aux artistes était l'objectif premier annoncé, la part des honoraires versée aux créateurs n'est pas précisément connue, ce qui s'explique en partie par l'objectif de réaliser l'opération dans les délais impartis. À la bourse de recherche allouée aux projets sélectionnés (5,6 % des crédits consommés) s'ajoutent des honoraires versés à l'étape de réalisation par le ministère, le CMN ou les agences selon le mode de production. Selon le ministère, la rémunération des artistes en phase de production représenterait 11 % du total de l'opération. En ajoutant les bourses, environ 16 % de l'enveloppe de *Mondes nouveaux* aurait alors rémunéré les artistes initiateurs. Le ministère précise que, dans nombre de projets, d'autres artistes que le porteur interviennent (musiciens, danseurs, comédiens notamment), dont la rémunération représente une part significative des coûts de production et devrait également être prise en compte au titre de la rémunération des artistes. La connaissance de la part « artistique » de l'ensemble des dépenses doit être affinée. Par ailleurs, les lauréats ont aussi bénéficié d'un accompagnement professionnel tout au long du projet et la réalisation a été financée sur fonds publics.

Le caractère novateur du dispositif n'est en outre pas probant. Tout d'abord, contrairement aux règles de la commande publique, les artistes demeurent propriétaires d'œuvres financées par l'État. Pour les arts visuels en particulier, des dispositifs anciens de soutien à la création existent telles que les acquisitions des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), celles des centres d'art, ainsi que le 1 % artistique dans les constructions publiques. La marginalisation de ces institutions financées sur fonds publics et celle des directions régionales des affaires et culturelles est difficilement compréhensible, au vu de l'expertise de ces réseaux et de leur importance pour l'implantation locale, la médiation et la valorisation des œuvres. Une étude récente de l'Inspection générale des affaires culturelles⁴⁶ a en effet montré l'effet positif des acquisitions des FRAC sur le parcours et la cote des artistes, malgré la relative modicité de leur budget annuel d'acquisition (moins de 4 M€ pour 22 FRAC en 2019). Ce mécanisme ne profitera pas aux bénéficiaires du dispositif *Mondes Nouveaux*, puisque leurs œuvres n'entrent pas dans les collections publiques, mais l'avenir dira si le dispositif a constitué une étape de carrière significative pour les lauréats.

Un acte II *Mondes nouveaux* a été inscrit dans la loi de finances pour 2023 sur le programme 131-*Création* et doté d'une nouvelle enveloppe de 30 M€ sur trois ans, mais ces crédits n'ont pas été engagés. Il est impératif qu'aucune consommation de crédits sur cette nouvelle ligne et aucune pérennisation du dispositif n'intervienne tant que le bilan de la première expérimentation n'a pas été dressé. Ce bilan devra être contradictoire en associant les professionnels et s'attacher aux aspects budgétaires (notamment coût/avantage de la production déléguée), organisationnels et considérer les effets, la médiation ou encore l'ancrage territorial du programme. Le ministère de la culture convient de la nécessité d'un bilan et s'est engagé à le mener.

⁴⁶ Philippe Chantepie, Serge Kancel, François Muller, *Mission prospective sur les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC)*, septembre 2021.

III - Des effets positifs indéniables pour de nombreux acteurs culturels

Conçu et déployé dans des délais très resserrés à la sortie du pic de la crise sanitaire, le Plan de relance a permis d'éviter l'effondrement du secteur. Toutefois, ses objectifs annoncés en matière de soutien aux transformations structurelles et de structuration des filières, sans doute trop ambitieux pour un plan conjoncturel, n'ont été que marginalement engagés. Par ailleurs, le volet culturel du plan de relance n'a été intégré au Plan européen que postérieurement à sa conception, entraînant des difficultés en phase de remboursement.

A - Le plan de relance a assuré la sauvegarde de certains secteurs dans le prolongement des mesures d'urgence...

Le plan de relance a contribué à contenir la sinistralité dans le secteur culturel et à soutenir la dépense globale par un investissement public contracyclique. C'est en particulier le cas pour le domaine de la restauration patrimoniale où la dépense publique a pu avoir des effets d'entraînement très nets. Les travaux de comptabilité nationale⁴⁷ montrent en effet que l'effet de levier de l'investissement public dans le domaine de la construction (dont la restauration du patrimoine) est très élevé et supérieur à 4. Les directions régionales des affaires culturelles ont su travailler rapidement et faire remonter des projets de restauration prêts à être engagés et la répartition territoriale a été prise en considération. À telle enseigne que le niveau soutenu des commandes de travaux de restauration a suscité des goulets d'étranglement liés à la disponibilité de la main d'œuvre qualifiée et des matières premières qui ont été sources d'inflation.

La combinaison des aides transversales et des aides sectorielles a également bien fonctionné pour les autres domaines culturels. La sinistralité a été contenue et dans certains secteurs comme la librairie, la création d'entreprises excède les fermetures en 2022⁴⁸. Il en va de même de la musique : sur la période 2020-2022, le Centre national de la musique a soutenu, au titre de son intervention exceptionnelle, 2 603 entreprises différentes, toutes formes juridiques confondues, hors les fonds de sécurisation des revenus des auteurs et des compositeurs mis en place en partenariat avec la Société des auteurs, compositeurs de musique (Sacem) et la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD). Ces fonds ont permis d'aider 11 505 dossiers *via* la Sacem sur la période 2021-2022 et 2 442 dossiers *via* la SACD pour un montant total attribué de 36,7 M€.

⁴⁷ Tableaux de l'économie française 2018-2019.

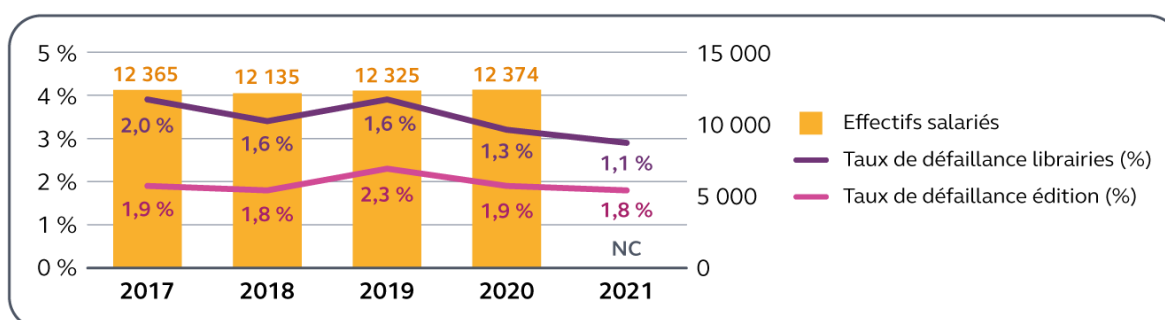
⁴⁸ Le communiqué de presse du CNL du 6 mars 2023 dénombre 142 créations de librairies et 27 fermetures en 2022, soit un solde net de 115 établissements, auxquels s'ajoutent 51 reprises. 46 créations ont été soutenues par le CNL : 21 par des aides à l'investissement et 25 par des conventions territoriales tripartites CNL-DRAC-Régions.

Une contribution à la sauvegarde du secteur du livre

L'expertise, les outils et les réseaux du Centre national du livre (CNL), opérateur bien identifié par le secteur, ont été mobilisés pour le déploiement des crédits du plan de relance, permettant ainsi une mise en œuvre rapide et une bonne exécution des crédits. L'opérateur s'est adapté à des missions nouvelles et l'articulation avec les directions régionales des affaires culturelles, avec lesquelles était partagée la mise en œuvre de certains dispositifs, semble également avoir bien fonctionné.

Même si le montant des crédits de relance en faveur du livre a été relativement faible au regard de son chiffre d'affaires (il s'agit de la première des industries culturelles, entendues au sens strict) et en comparaison des aides apportées aux autres secteurs culturels, le bilan tiré de ces mesures peut être considéré comme bon, qu'il s'agisse du nombre de librairies, d'éditeurs, ou encore de l'emploi, comme l'atteste le graphique ci-après, qui n'ont pas pâti de la crise sanitaire, au contraire.

Graphique n° 1 : sinistralité et effectifs dans le secteur du livre



Source : Cour des comptes à partir de données Syndicat national de la librairie française et Syndicat national de l'édition

C'est cependant avant tout le marché qui a assuré la sauvegarde du secteur : les acheteurs de livres ont marqué leur fort attachement aux librairies lors de la crise sanitaire. Le chiffre d'affaires des libraires (toutes tailles confondues) diminuait de 6,3 % en 2020, pour s'envoler en 2021 (+ 15 %) et diminuer de 5,4 % en 2022, tout en restant nettement supérieur à son niveau d'avant crise.

Ces résultats ont été obtenus pour un coût modeste comparativement aux autres secteurs.

B - ... mais les stratégies de filières ont été *de facto* ajournées ou non formalisées

Le Plan de relance avait également pour objectif de faire progresser et soutenir l'attractivité culturelle de la France. Les bilans publiés par France Stratégie⁴⁹ pointent une efficacité contracyclique qui a pu être mise à mal par l'absence de relance sur les mêmes secteurs dans des pays partenaires commerciaux. Par exemple, l'efficacité du soutien des salles de cinéma en France tant par des aides transversales de droit commun que spécifiques (ces dernières étant versées par le Centre national du cinéma et de l'image animée) s'est heurtée aux difficultés de cette industrie à l'étranger. Les *blockbusters* américains qui contribuent à soutenir le niveau des recettes des exploitants de salles ont été absents en 2020 et 2021, tandis que le cinéma français rencontrait de grandes difficultés à l'exportation du fait de la mise à l'arrêt de l'exploitation cinématographique dans des pays voisins.

Les plans de filière annoncés fin 2020 pour les secteurs de la presse, du livre, de l'audiovisuel et de la musique n'ont pu être réalisés dans le cadre du plan de relance qui a joué en revanche un rôle classique de soutien keynésien au revenu. La temporalité d'un plan de filière est, il est vrai, plus longue que celle d'une relance conjoncturelle.

1 - Un vaste plan filière presse qui ne répond que partiellement aux enjeux du secteur

En complément des mesures d'urgence de 2020 destinées à garantir la continuité de la distribution de la presse et à soutenir les acteurs les plus affectés par la crise sanitaire (106 M€), un vaste plan de filière annoncé à hauteur de 377 M€ a été présenté fin août 2020. Il visait « *à accompagner les transitions écologique et numérique du secteur, mais aussi à réaffirmer l'attachement de l'État à une presse libre, indépendante et pluraliste, enjeu vital pour notre démocratie* »⁵⁰. Ce dernier objectif n'a été que marginalement poursuivi (cf. chapitre II.B.2).

⁴⁹ Rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance d'octobre 2021 présidé par Benoit Cœuré et France Relance.

⁵⁰ Communiqué de presse du gouvernement, « Annonce du plan de soutien à la filière presse », 27 août 2020.

Tableau n° 4 : le plan filière presse (en M€)

Axes	Montants annoncés et inscrits à la convention pour les crédits de relance	Consommation fin août 2023 (CP)
1. Encourager la souscription d'abonnements et renforcer les aides au pluralisme		
Dont crédit d'impôts sur les abonnements à la presse d'information politique et générale (IPG)	60 M€/an*	6
Dont aide <u>pérenne</u> au pluralisme pour les services de presse en ligne d'IPG	4 M€/an**	8
Dont aide <u>pérenne</u> aux titres de presse ultramarins	2 M€/an	6
2. Accompagner la réforme industrielle et la transition écologique du secteur de l'imprimerie		
Plan de restructuration des imprimeries de la presse régionale (plan Prim), gestion déléguée au ministère du travail (P103)	31 M€	15
Fonds de transition écologique	16 M€	3,2
3. Réformer en profondeur la filière de la distribution		
Soutien à France Messagerie	80 M€	80
Réforme à venir du transport postal	Non chiffré	
Aide à la modernisation des diffuseurs	12 M€	12
4. Transformer les modèles économiques et encourager l'innovation		
Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)	45 M€	19
Lutte contre la précarité des journalistes	36 M€	13,2
<i>Dont aide aux pigistes</i>	29,50	6,68
<i>Dont commande photojournalisme</i>	5,46	5,46
<i>Dont aide à l'insertion des étudiants journalistes</i>	0,49	0,49
<i>Dont dotation du fonds pour la photographie documentaire du CNAP</i>	0,54	0,54
5. Rendre plus équitables les conditions de concurrence avec les plateformes numériques		
Instaurer un droit voisin des éditeurs et agences de presse	-	-
Réguler la domination des géants de l'internet sur le marché de la publicité numérique	-	-

* Initialement estimée à 60 M€ en année pleine, la dépense fiscale a finalement été revue à 3 M€ pour 2022, et la LFI 2023 a avancé la date d'extinction de ce crédit d'impôt au 31 décembre 2022.

**En 2021, aucune consommation en l'attente de l'accord la Commission européenne sur le dispositif.

Source : Cour des comptes à partir de données ministère de la culture

Seule une partie de ce plan de filière est financée par le plan de relance (en bleu dans le tableau)⁵¹. Le décalage est notable entre les montants annoncés dans ce plan de relance (qui correspondent à ceux inscrits à la convention de gestion, soit 140 M€) et ceux consommés (75 M€ engagés fin août 2023 et 62,4 M€ versés).

Le plan filière prévoyait différents leviers : projets de réformes, mesures réglementaires, dispositifs pérennes, crédit d'impôt et aide exceptionnelle à France Messageries (successeur de Presstalis, à hauteur de 80 M€). Telle que déployée, la stratégie de relance de la filière presse consiste pour l'essentiel à renforcer des aides anciennes, principalement contracycliques, accordant une large place au soutien à la presse écrite pourtant en déclin depuis plusieurs décennies (aides aux imprimeries, aide à la modernisation des diffuseurs, c'est-à-dire les espaces de vente). Cette stratégie ne soutient que marginalement les médias numériques et/ou indépendants et dans certains cas contribue même à conforter les oligopoles. La faiblesse des crédits en faveur de la transition écologique ne manque pas non plus de surprendre s'agissant d'un secteur pour lequel les enjeux environnementaux sont multiples.

2 - Un plan de filière livre annoncé mais non formalisé

En juin 2020, le ministre de l'économie affirmait que : « *ce plan [de relance] s'intègre dans le cadre de la réflexion globale engagée par le ministère de la Culture sur le partage de la valeur, la rémunération des auteurs et le modèle économique des acteurs de la chaîne du Livre* ».

Le plan filière annoncé n'est en pratique pas un ensemble articulé de réponses, activant différents leviers, financiers ou autres, répondant aux enjeux structurels du secteur. Les mesures de relance visent principalement des objectifs de court terme et n'abordent dès lors pas la plupart des questions stratégiques relatives au prix du transport postal du livre, aux asymétries d'information, au partage de la valeur et à la diversité de la création dans un contexte de concentration d'un secteur de l'édition déjà oligopolistique. Elles ne traitent pas non plus des questions liées à la production du papier, à la numérisation ou à l'augmentation des frais (papier, énergie, transport) ni aux enjeux environnementaux de la chaîne du livre.

La production du papier, les imprimeries ou le transport sont des enjeux partagés entre le secteur de la presse et celui du livre. Or, leur approche par le ministère offre un contraste considérable : alors que les aides dont bénéficie la presse pour y répondre sont très importantes, le ministère de la culture considère que ces sujets ne relèvent pas de sa politique du livre. De même, alors qu'un outil d'information en temps réel sur les ventes de livres des éditeurs et des auteurs (*booktracking*) serait particulièrement structurant et relève des missions d'intérêt général et de régulation de l'État, sa conception reviendrait, à la seule interprofession selon le ministère, qui a cependant répondu à la Cour que des aides publiques à un tel projet pourraient être envisagées sous conditions.

⁵¹ Le solde des annonces était principalement constitué du crédit d'impôt sur les abonnements à la presse d'information politique et générale (une dépense fiscale initialement estimée à 60 M€ mais réalisée à hauteur de 6 M€ seulement à l'extinction du dispositif au 31/12/2022), et d'une subvention d'urgence de 80 M€ (en 2020), pour soutenir France Messageries à la suite de la faillite de Presstalis.

Ces enjeux du secteur du livre ne sont pas davantage pris en compte dans la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives. Celle-ci ne mentionne en effet le secteur du livre qu'à titre d'exemple par le seul prisme de la transition écologique. Le Centre national du livre n'a pas été consulté sur cette stratégie.

3 - Des ambitions de la filière musique reportées

Le Centre national de la musique, créé en 2020, a reporté ses ambitions de filière à une date ultérieure. Les crédits mobilisés entre 2021 et 2022 n'ont pas servi les trois axes prioritaires d'un plan musique imaginé dans le rapport sénatorial consacré à la filière musicale⁵²: « *l'export et le développement international des créations françaises, l'innovation et le numérique, la structuration du tissu économique pour garantir la diversité de la filière et la souveraineté culturelle de la France* ».

Du côté du spectacle vivant musical, le secteur fait face à des défis qui n'ont pu être abordés par le plan de relance : vétusté des salles publiques de spectacle à la consommation énergétique trop élevée, festivals en nombre trop important et offre surabondante de spectacles dans un contexte de tassement du pouvoir d'achat des ménages et de renchérissement des coûts.

Les grands enjeux stratégiques, bien qu'identifiés par les opérateurs, restent donc en grande partie des chantiers à venir.

C - Des difficultés pour le remboursement par l'Union Européenne d'une partie des crédits de relance en faveur de la culture

Les États membres de l'Union européenne se sont accordés en juillet 2020 sur un plan de relance et de résilience (PNRR) de 750 Md€, financé par un endettement commun. Il inclut en particulier la « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR) qui doit soutenir les efforts de relance des États membres. Dans ce cadre, la France a sollicité le financement du plan à hauteur de 40,3 Md€ sur les 100 Md€ du plan français.

Pour le volet culture du Plan de relance (1,6 Md€), en 2021, trois mesures représentant 702,5 M€ ont été proposées pour un financement au titre de la FRR : (i) soutien aux sites patrimoniaux dans les territoires, valorisation des métiers d'art et des savoir-faire d'excellence (280 M€) ; (ii) soutien à l'emploi artistique, redynamisation de la jeune création et modernisation du réseau des établissements d'enseignement supérieur de la Culture (113 M€) et (iii) consolidation et modernisation des filières culturelles stratégiques lourdement touchées par la crise sanitaire (309,5 M€).

⁵² *La stratégie de financement de la filière musicale en France. Faire du Centre national de la musique l'outil d'une nouvelle ambition*, avril 2023, Sénat.

Le remboursement européen est conditionné par l'atteinte de cibles et de jalons dont le contrôle relève de la Commission européenne. Celle-ci mène des audits pour chaque demande de paiement, sous le contrôle de la Cour des comptes européenne. Toutefois, les audits menés par l'Inspection générale des affaires culturelles et la Commission ont fait apparaître que l'atteinte des objectifs est particulièrement difficile à attester selon le référentiel de la Commission européenne – qui s'attache à l'effectivité du décaissement des aides plutôt qu'à l'engagement juridique préalable – en France comme dans les autres pays. Cette situation s'explique notamment par le fait que les dispositifs n'ont pas tous été mis en place comme relevant du cadre européen, mais y ont été rattachés *a posteriori*.

Pour la France, la formalisation de la demande de remboursement a été confiée à la direction générale du trésor⁵³, le Secrétariat général des affaires européennes assurant la négociation européenne. La demande de paiement finale devrait être soumise d'ici le 31 août 2026 et le dernier versement doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2026. Ces échéances ont contribué à l'urgence de mise en œuvre des crédits de relance.

Toutefois, en début d'année 2023, il a été acté – à l'issue de discussions entre la Commission, la Direction du Trésor et le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) – que les plans de filières français « presse », « livre » et « cinéma »⁵⁴ seraient soustraits de la demande de remboursement, ce qui fait baisser d'environ 310 M€ le montant du remboursement potentiel au titre du volet culturel, qui ne serait désormais plus que de 393 M€.

En revanche, le plan « cathédrales » dont les difficultés de décaissement ont pourtant été soulevées par la Cour⁵⁵ depuis 2021 est conservé dans le périmètre du plan européen.

Ces difficultés françaises ne se retrouvent pas en Allemagne, aux Pays-Bas ou au Danemark, car leurs plans de relance ne prévoient aucun dispositif de soutien ciblant spécifiquement le secteur de la culture ou de la presse. En revanche, le plan de relance espagnol comporte 325 M€ d'aides visant le projet de « nouvelle économie de la langue » destiné à placer l'espagnol, le catalan, le basque et le galicien au cœur de la transformation numérique et de la promotion de la chaîne de valeur de la nouvelle économie de la connaissance et de l'intelligence artificielle. L'Italie prévoit que la « régénération des villages historiques » bénéficie de 2,7 Md€ au titre du PNRR, (1 Md€ pour leur attractivité, 800 M€ pour leur sécurité sismique, 300 M€ pour valoriser 110 parcs et jardins historiques et 600 M€ pour la restauration de leur patrimoine, notamment religieux), ce qui l'expose à des difficultés encore plus considérables que celles de la France, en raison du caractère décentralisé de la mise en œuvre de ces crédits.

Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), chargé des négociations avec la Commission, souligne toutefois que la diminution des remboursements européens au titre du volet culture serait sans impact sur le montant global reversé à la France au titre du plan de relance, car une nouvelle négociation a introduit des mesures nouvelles (« *REPowerUE* ») qui pourront être remboursées dans le cadre de l'enveloppe totale de 40,3 Mds€⁵⁶.

⁵³ Pôle Facilité pour la Reprise et la Résilience relevant d'une Mission « pôle France relance » à la direction du Trésor, depuis le 1^{er} février 2022.

⁵⁴ Correspondant à la mesure « consolidation et modernisation des filières culturelles stratégiques lourdement touchées par la crise sanitaire ».

⁵⁵ Cour des Comptes, NEB Culture, 2021.

⁵⁶ PNRR mis à jour de la France intégrant un chapitre *REPowerEU* adopté en Conseil ECOFIN le 14 juillet 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Annoncé à la sortie de l'été 2020 et doté d'1,6 Md€ pour la culture, le plan de relance visait à la fois un soutien à la demande et une modernisation des filières stratégiques.

Il prend la suite des mesures de sauvegarde de court terme et se conjugue avec les ambitions des plans de filière annoncés à la même période (livre, presse, musique, audiovisuel). Il est ainsi en grande partie constitué de mesures relevant de l'urgence ou amplifiant des dispositifs de droit commun, qui se sont avérées globalement efficaces du point de vue du revenu des acteurs culturels et de leur sinistralité.

Toutefois, parmi les dispositifs examinés, l'opération Mondes nouveaux appelle plusieurs observations. En particulier, les effets sur le revenu des créateurs restent à ce jour méconnus et l'articulation avec les dispositifs préexistants de soutien à la création artistique en région doit être clarifiée, d'autant que la reconduction du dispositif est actée à hauteur de 30 M€ : avant toute nouvelle dépense, un bilan financier et culturel doit impérativement être mené.

Le second objectif du plan, relatif à la modernisation des filières, n'a quant à lui été que marginalement engagé. Cela s'explique notamment par les conditions d'élaboration du plan, dans la précipitation à l'été 2020, le contexte sanitaire étant encore très instable. De ce fait, parmi les mesures de sauvegarde, certaines étaient contraires aux évolutions structurelles – telles que le soutien massif à une presse écrite en déclin. En revanche, l'occasion semble avoir été manquée d'aborder les enjeux pourtant identifiés de transformation véritablement nécessaires pour l'avenir (presse, livre, musique), mais trop complexes pour que les dispositifs adéquats puissent être élaborés en quelques semaines.

L'impératif de mise en œuvre rapide demandé au plus haut niveau de l'État a eu pour conséquence un pilotage par la dépense, consistant à consommer les crédits le plus vite possible, sans réflexion suffisante.

Ces constats conduisent la Cour à émettre la recommandation suivante :

- 1. Avant toute nouvelle consommation de crédits, procéder à une évaluation indépendante du dispositif Mondes Nouveaux, notamment du point de vue de la rémunération des artistes et de l'articulation avec les dispositifs et institutions préexistants (ministère de la culture).*
-

Chapitre II

Des PIA 1 et 3 sans stratégie d'ensemble pour le secteur culturel

Le premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1) dans le secteur culturel correspond pour l'essentiel à une phase d'expérimentation – faiblement concertée toutefois entre les institutions partie prenante – *via* des souscriptions en capital dans des sociétés mobilisant l'outil numérique, tandis que le PIA 3 permet, hors le budget du ministère de la culture, de boucler des financements de grands travaux.

I - Des dispositifs peu lisibles

Le PIA 1 dans le secteur culturel utilise des reliquats de crédits du fonds pour la société numérique (FSN) dont la ventilation a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2010. Le PIA 3 souffre également d'une faible lisibilité budgétaire car d'emblée, les crédits utilisés ont été soustraits pour être mobilisés sur des grands chantiers patrimoniaux par le ministère de la culture *via* des décrets de transfert.

A - Une absence de stratégie partagée et de gouvernance d'ensemble

Bien que le secteur culturel et les industries culturelles et créatives aient été précocement et parmi les plus impactés par la transformation numérique, les stratégies d'investissement dans ce secteur, avant 2021, n'ont pas fait l'objet d'un énoncé sectoriel spécifique comparable à la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives mise en place avec le PIA 4. Les PIA 1 à 3 n'ont pas conduit non plus à organiser une gouvernance particulière.

Les deux opérateurs, Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Banque publique d'investissement (Bpifrance), ont déployé des actions qui, soit répondaient à des attentes identifiées par le ministère de la culture au moment de lancer un grand plan d'investissement au début des années 2010, soit ont émergé au fil de l'examen des dossiers de candidatures par Bpifrance, tel que le soutien aux innovations numériques des entreprises culturelles et créatives.

Seule l'action de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) en garantie et en prêt était identifiée et conçue de longue date comme complémentaire aux soutiens du centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC).

À partir de 2010, le soutien à des entreprises culturelles est rattaché à la mission budgétaire « *Économie* » pour les actions relevant du PIA 1 (ex-programme 323 et programme 343) et à la mission « *Investissement d'avenir* » à travers le programme 423 « *Accélération de la modernisation des entreprises de la mission investissement d'avenir* » pour les actions relevant du PIA 3 à partir de 2017.

Depuis le lancement du grand plan d'investissement en 2010, des entreprises culturelles ont été aidées sur leur volet numérique. Entre 2010 et 2017, la CDC a ainsi financé dans le cadre du PIA1 un important programme de numérisation du patrimoine pour Gaumont, la Bibliothèque nationale, la Réunion des musées nationaux (RMN), le Centre Pompidou etc. Elle a également soutenu les activités numériques de l'Agence France Presse et financé un fonds de prêts participatifs de l'IFCIC pour l'innovation.

À partir de 2017, l'attention se porte sur le financement d'innovations (technologiques, d'usage, d'expérience ou en termes de modèles économiques) permises par le numérique dans les secteurs de la culture et du patrimoine.

Un appel à manifestation d'intérêts (AMI) « *Culture, Patrimoine et Numérique* » doté de 140 M€⁵⁷ lancé en 2017 par la CDC est financé sur les reliquats d'un programme ancien relevant du PIA1, qui n'existe plus au sens budgétaire (ex-323)⁵⁸. En tant qu'« investisseur avisé » pour le compte de l'État, l'objectif de la CDC est de financer en fonds propres ou quasi-fonds propres de sociétés de projet aux côtés d'investisseurs privés (industriels et *start-up*) et/ou d'établissements publics culturels, qui soient viables sur le plan économique et qui comportent un projet culturel de qualité ou contribuent à la valorisation du patrimoine. L'IFCIC est également associé à cet appel à manifestation d'intérêt à travers le fonds de prêts à l'image animée et du numérique FPIA (10 M€). La Caisse des dépôts est aussi souscripteur d'un fonds ICC-*Tech and Touch* (125 M€ prévus) dont la gestion est confiée à Bpifrance qui intervient sous la forme de dotations en fonds propres.

⁵⁷ Le montant de l'AMI diffère selon les publications entre 100 M€ et 140 M€, le PIA de rattachement aussi.

⁵⁸ En raison du fonctionnement qui prévalait pour les premiers PIA, ces crédits ont été affectés en intégralité à l'opérateur dès 2010.

**Tableau n° 5 : les investissements d'avenir dans le secteur culturel depuis 2017
(en M€, données juin 2023)**

Génération de PIA et missions	Programme budgétaire	Action	Sous-action//procédure	Opérateur	Montant activé	Prêts	Prise de participation (AE)	Subvention	
PIA 1 « Mission économie »	Ex-323 : développement de l'économie numérique (Programme supprimé mais toujours consommé)	Action n° 2 : soutien aux usages, services et contenus innovants	FSN Projets IFCIC - Fonds INNOV	CDC	50	25	25		
			AMI Culture, Patrimoine et numérique	CDC	140		36		
			Dont IFCIC-fonds FPIA	CDC opérateur / IFCIC gestionnaire	10		10		
			Fonds ICC	CDC souscripteur /BPI gestionnaire	125		34,2		
		French Tech Tremplin	Bpifrance	Enveloppe non spécifique				0,2	
PIA 3 « Mission Investissement d'avenir »	423 : accélération de la modernisation des entreprises	Action n° 5 : concours d'innovation	Concours d'innovation vague 7	Bpifrance Thématique numérique	Enveloppe non spécifique	1,2		2,5	
		Action n° 1 : soutien à l'innovation collaborative	Filière ATF ⁵⁹ (a financé les premiers accélérateurs)	Bpifrance Plan French Touch	Enveloppe non spécifique	1,2		2,4	
	421 : Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	Action n° 7 Territoires d'innovation pédagogique	2 décrets de transfert financement travaux Grand Palais et château de Villers-Cotterêts	Ministère de la Culture puis RMN et CMN		190			190
			Campus des métiers et des qualifications	CDC		3			3
Total PIA 1 et 3					508	27,4	95,2	198,1	
Hors PIA	Deeptechs (projets de technologie de rupture)			Bpifrance		1,5		1,2	
	Fonds RIAM (Recherche et Innovation en Audiovisuel et Multimédia) en partenariat avec le CNC			Bpifrance /CNC pour la partie subvention		6			

Source : jaune budgétaire 2023, rapport de la Cour des comptes relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir et réponses aux questionnaires de la Cour

⁵⁹ Accompagnement et transformation des filières.

Depuis 2017, Bpifrance a lancé plusieurs appels à projets afin d'accompagner l'innovation, en particulier le concours « *Innov'* ». Pour autant, il n'existe pas non plus à proprement parler de document programmatique thématique dans les premières années, les industries culturelles et créatives n'étant identifiées comme un secteur spécifique qu'à partir des vagues 8 et 9 du concours « *Innov'* » qui émargent sur le programme France 2030. Le secteur est cependant reconnu comme pertinent et le plan *Touch*⁶⁰ apparaît de façon concomitante en 2020 à la stratégie « Industries culturelles et créatives » préparée par le ministère de la culture puis validée par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Le tableau n° 8 mentionne aussi quelques opérations visant les industries culturelles et créatives financées par Bpifrance sur des enveloppes non spécifiques, dans le cadre de son accompagnement professionnalisé et de qualité de l'innovation numérique.

Les montants alloués aux différents dispositifs des premiers PIA ne reposent pas sur des études statistiques qui permettraient d'apprécier le nombre de candidats potentiels et leurs besoins de financement. Les enveloppes sont définies par le SGPI avec un certain degré d'imprécision, si bien que, près de dix ans après leur lancement, les crédits alloués ne sont pas tous dépensés.

La stratégie des investissements dans les industries culturelles et créatives des PIA 1 et 3 est ainsi peu écrite. Il n'existe pas de stratégie cadre corédigée par les quatre acteurs institutionnels principaux (ministère de la culture, SGPI, CDC et Bpifrance) ni d'exposé des objectifs qu'il serait légitime de poursuivre, hormis, en filigrane, la nécessité de soutenir la transformation numérique de ces industries. Avant 2019, aucun document officiel n'évoque ainsi à l'appui des investissements consentis les objectifs d'accélération, de souveraineté culturelle, de transition écologique, ou de territorialisation de l'action culturelle à l'échelle de ces filières, objectifs qui ne seront formalisés qu'ultérieurement.

⁶⁰ La « *French Touch* » regroupe six filières (Cinéma, Mode et Création, Musique et Spectacle vivant, Arts visuels et Art de vivre, Édition, Jeux vidéo), particulièrement soutenues par un plan *Touch* développé par Bpifrance.

B - Une insuffisance des documents d'information budgétaire et financière.

D'un interlocuteur à l'autre (SGPI, ministère de la culture, CDC et Bpifrance), les générations de PIA et les programmes budgétaires associés sont sujets à variation, tout comme les montants des différentes procédures :

- La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 définissant les emplois des investissements d'avenir affecte une partie des crédits du PIA1 (4,25 Md€) à un « Fonds national pour la société numérique » (FSN), opéré par la Caisse des dépôts. Ce fonds sans personnalité juridique alimenté par diverses origines budgétaires⁶¹ a notamment servi à financer au fil de l'eau, différents dispositifs culturels tels que l'appel à manifestation d'intérêt *Culture, patrimoine et numérique*⁶².
- Alors que le dossier de presse du ministère de la culture, document officiel de présentation de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives⁶³ associe à tort cet appel à manifestation d'intérêt au PIA 3, il a en réalité été financé par le FSN (fonds national pour la société numérique) et donc par redéploiement de crédits du PIA1. Ceci permet certes d'éviter l'ouverture de nouveaux crédits, mais nuit à la traçabilité de l'usage des fonds du PIA1 et à la lisibilité de l'action publique en matière culturelle. Le même dossier de presse ministériel et les jaunes 2023 et 2024 « *Investissement d'avenir* » mentionnent 100 M€ pour cet appel à manifestation d'intérêt alors que les documents de bilan de mai 2023 de la CDC et la convention entre l'État et la CDC mentionnent un montant de 140 M€ et l'associent à raison au PIA 1 (ex-programme 323).
- Le jaune 2023 « *Investissement d'avenir* », qui propose une synthèse rétrospective sur les premiers PIA, ne retrace qu'incomplètement l'ensemble des dispositifs relatifs aux industries culturelles et créatives qui découlent du FSN. Le fonds *ICC/Tech and Touch* de 125 M€ « géré » par Bpifrance sur des fonds « opérés » par la CDC n'y est pas décrit, de même la CDC ne le mentionne pas dans son propre bilan. Les raisons d'un tel partage des rôles entre Bpifrance gestionnaire et la CDC souscriptrice ne sont *a fortiori* pas exposées.

⁶¹ Convention du 17 décembre 2014 entre l'État et BPI-Groupe relative au programme d'investissements d'avenir (actions: « Développement de l'économie numérique », « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants, volet « Subventions et avances remboursables », « Usages et technologies du numérique »); Convention du 28 décembre 2016 modifiée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « Développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit », et Avenant n° 2 du 10 juillet 2019 à la convention du 28 décembre 2016 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « Développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit » et Convention du 12 décembre 2021 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du plan « France très haut débit ».

⁶² Cahier des charges de l'AMI Culture, patrimoine et numérique.

⁶³ Dossier de presse du ministère de la culture "Stratégie d'accélération des ICC : innovation et culture face aux défis des transitions numérique et écologique".

- Les crédits destinés à d'autres dispositifs non spécifiquement destinés au secteur culturel *via* le FSN ont parfois suivi des parcours tortueux : ainsi du concours d'innovation, de *French tech tremplin* et du fonds d'innovation sociale (FISO) dans le cadre de son action 2 - *Usages, services et contenus numériques innovants*⁶⁴, partiellement financés par des crédits issus du PIA 1

L'information destinée à la représentation parlementaire est lacunaire et le suivi de l'exécution difficile, cela d'autant plus que les programmes budgétaires correspondants ont été supprimés, que les montants ont évolué et que les fonds spécifiques ont été utilisés sur d'autres procédures que celles annoncées publiquement. Ainsi le secteur culturel constitue-t-il un cas d'école des faiblesses de la gestion budgétaire et financière des premiers PIA⁶⁵. Des montants d'autorisation d'engagements très élevés ont été votés en début de décennie 2010, puis activés à travers des conventions avec les opérateurs. Ce sont toujours en grande partie les fonds issus du PIA 1 qui soutiennent des projets d'investissement dans les industries culturelles et créatives.

II - PIA 1 - Un bilan insatisfaisant

À partir de 2017, la politique interministérielle se concentre sur l'utilisation des reliquats du PIA 1 à travers deux expérimentations conduites par la CDC et par Bpifrance portant sur des souscriptions en capital. Leur bilan est critique contrairement à celui du soutien à l'IFCIC, acteur éprouvé du financement des entreprises du secteur.

A - L'appel à manifestation d'intérêt *Culture, patrimoine et numérique* présente un bilan en demi-teinte

L'appel à manifestation d'intérêt *Culture, Patrimoine et numérique* a été lancée en 2017 afin de répondre à des besoins de financement de projets innovants proposant de renouveler des contenus culturels et/ou d'atteindre de nouveaux publics grâce aux technologies du numérique. Contrairement à d'autres financements ultérieurs qui portent exclusivement sur des services annexes aux entreprises culturels (billetterie, accessibilité pour des publics souffrant de handicaps), l'appel à manifestation d'intérêt a une ambition avant tout culturelle.

⁶⁴ Cette action vise notamment à favoriser le développement de la numérisation et de la valorisation des contenus culturels, scientifiques ou éducatifs, et celui des nouveaux usages, notamment en matière d'ICC.

⁶⁵ La Cour a publié plusieurs travaux portant sur les PIA : *Le programme investissement d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, observations définitives, décembre 2015 ; *La mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir*, référé, octobre 2021 ; Note d'exécution budgétaire *Mission Investir pour la France de 2030*, avril 2023.

Dans ce cadre, la stratégie d'investissement a porté sur 14 sociétés de projets constituées avec des partenaires privés ou sous la forme de filiales de grands établissements culturels ou audiovisuels publics (Réunion des musées nationaux, Grand Palais, Radio France, Ircam, Saline royale d'Arc-et-Senans). Les souscriptions ont été décidées en comité d'engagement investisseur avisé (CEIA) auquel siègent de droit, outre la CDC, la direction générale des entreprises, la direction générale du trésor et le ministère de la culture et auquel participe également un représentant du SGPI.

L'appel à manifestation d'intérêt avait pour premier objectif de créer des *joint-ventures* entre acteurs publics et privés pour faire émerger des marchés à potentiels sur des nouveaux usages et opportunités possibles grâce aux nouvelles technologies, comme la réalité virtuelle, la réalité augmentée, la *blockchain*, etc.

Il avait également pour objectif de répondre au besoin de nouvelles dimensions digitales pour des établissements publics, de créer des filiales de développement, en dehors de leurs missions de service public et de leur plafond d'emploi, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans le champ de l'audiovisuel public, tout en les conduisant à se doter de compétences spécifiques (numérique, juridique notamment), face à des acteurs mondiaux.

Via cet appel à manifestation d'intérêt, ont pu être réalisés à titre d'exemple :

- Le Grand Palais Immersif, filiale de la Réunion des musées nationaux (RMN), avec en co-investisseurs la CDC et Vinci Immobilier, qui vise à développer des expositions immersives réalisés avec le concours de conservateurs de musée, et répond à des exigences scientifiques et de médiation culturelle plus élevées que celles développées par les acteurs privés ;
- Ircam Amplify, filiale de l'Institut de recherche et coordination acoustique/musique, avec en co-investisseurs la CDC, Believe, licorne française du secteur musical, Qobuz, startup dans le secteur digital et Être, *business angel*. L'objectif était d'accélérer le lancement sur le marché des innovations réalisées par l'Ircam dans le domaine du son.

Tableau n° 6 : souscriptions de la CDC dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt Culture, Patrimoine, Numérique dans des sociétés de projet constituées avec des partenaires privés (en €)

Projet	Nom du bénéficiaire	Date d'engagement	Engagement prises de participation	Décassement prises de participation	
BALUZE	BALUZE	21/09/2017	3 000 000	2 999 973	
FRANCE TV	Partenaire fictif CDC	03/07/2017	100 000	-	
EDUC'ARTE	ARTE ÉDUCATION	20/09/2018	2 500 000	2 500 000	
FXP - FESTIVAL D'AVIGNON	FXP - FESTIVAL EXPÉRIENCES	30/07/2019	307 000	307 000	
FLYVIEW PARIS	FLYVIEW PARIS	10/04/2019	1 050 000	1 000 000	
NOMAD MUSIC	DEPREZ GUIGNOT ASSOCIES	13/12/2018	20 000	3 786	
	DIGITAL MUSIC SOLUTIONS	13/12/2018	1 500 300	1 125 600	
IRCAM AMPLIFY	IRCAM AMPLIFY	05/03/2020	2 000 000	1 999 838	
UNIVERSAL MUSEUM OF ART	UMA	20/01/2020	700 000	-	
PHILHARMONIE DES ENFANTS	PHILHARMONIE DES ENFANTS	30/07/2019	2 000 000	1 987 000	
EN. LIVE	QU'EST-CE QUI TOURNE	05/03/2020	800 000	799 871	
IMERSIO	GRAND PALAIS IMMERSIF	05/03/2020	2 300 000	2 300 000	
SENSORY ODYSSEY	EXPÉDITIONS SPECTACLES	05/03/2020	400 000	400 000	
GLEEPH	F-451	23/07/2020	1 850 000	1 849 999	
MUSIC@MPUS	MUSICAMPUS SAS	23/07/2020	2 500 000	2 499 990	
LA CHOUETTE RADIO	LA CHOUETTE RADIO SAS	05/03/2021	1 950 000	1 842 000	
YOUSCRIBE	DIRECTION RÉGIONALE FINANCES PUBLIQUES ÎLE-DE-FRANCE ET DÉPARTEMENT PARIS	30/09/2021	450	450	
	HABERT DASSAULT FINANCE	30/09/2021	39 663	39 663	
	YOUSCRIBE		30/09/2021	377 437	368 154
			30/09/2021	2 582 450	2 582 450
IFCIC - FPIA	INSTITUT POUR LE FINANCEMENT DU CINEMA ET DES INDUSTRIES CULTURELLES	28/07/2022	10 000 000	4 670 000	
Total			35 977 300	29 275 774	

Source : SGPI- tableau des souscriptions de l'AMI à partir du fonds pour la société numérique (PIA1) au 31 mai 2023

L'examen des sociétés soutenues dans le cadre de cet appel à manifestation d'intérêt suscite les observations suivantes :

- Parmi les partenaires privés à la tête de ces sociétés de projet, plusieurs proviennent du monde de l'assurance, du conseil ou de l'industrie pharmaceutique, sans expérience dans le secteur culturel ;
- L'effet sur l'emploi de telles sociétés est très difficilement appréciable ; pour la plupart les sociétés de projet ne dépassent pas la dizaine de salariés. Elles ont par ailleurs souvent recours à des prestataires, dont les créations d'emploi ne sont pas connues ;
- L'information comptable rendue publique est souvent très lacunaire voire inexistante du fait d'un régime d'exception qui permet à des micro-entreprises de ne pas rendre publics leurs comptes, mais de procéder à une déclaration de confidentialité en vertu du premier ou du deuxième alinéa de l'article 232-25 du code de commerce ;
- Aucune des sociétés ne dégage de résultat positif depuis leur création, ce qui n'est pas en soi anormal au regard de leur ambition en termes d'innovation. Les résultats négatifs cumulés affectant cependant leur report à nouveau, ces entreprises ont vite été confrontées à des difficultés. En effet, la plupart ont été créées sans financements privés suffisants, ce qui ne leur permet pas de supporter un temps de retour sur investissement nécessairement long ;
- Des liens très étroits existent entre les établissements publics et leurs sociétés de projet créées avec le soutien de la CDC. Il convient de veiller à bien distinguer alors les activités relevant de la sphère marchande des activités d'intérêt général.
- Au printemps 2023, cinq des quatorze sociétés de projet étaient placées en procédure collective, ce qui correspond à une sinistralité supérieure à celle généralement admise par la CDC ou Bpifrance. À titre de comparaison la sinistralité constatée sur 388 sociétés aidées au cours des 10 vagues du concours « Innov' » opéré par Bpifrance est de 23, soit 5,9 %.

Tableau n° 7 : bilan au printemps 2023 de l'appel à manifestation d'intérêt Culture, Patrimoine, Numérique

Année du soutien de la CDC	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Nombre de projets soutenus (hors financement de l'IFCIC)	2 dont un engagement sans suite*	2	3	6	2	14
Montant investi (en M€)	3	3,63	3,3	9,85	4,8	24,6 M€
Nombre d'entreprises avec résultat positif quelle que soit l'année	0	0	0	0	0	0
Entreprises aidées à l'année n avec un résultat continûment négatif et/ou /RAN négatif depuis	1	2	3	4	1	11**
Nombre de procédures collectives (lire : une société soutenue par la CDC en 2018 est actuellement placée en procédure collective)	-	1	2	2	-	5

* CDC partenaire fictif pour France TV ** comptes non publiés pour trois entreprises

La stratégie d'investissement engagée par la CDC paraît ainsi pour le moins risquée : avec la liquidation des sociétés, les dotations en capital sont perdues (entre 300 000 € et 1,125 M€), soit directement, soit *via* l'étape intermédiaire d'une opération de réduction de capital. En effet, si du fait des pertes constatées, les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social, la société est tenue soit de recapitaliser, soit de réduire son capital du montant des pertes qui n'ont pu être imputées sur les réserves⁶⁶. Ainsi, une des sociétés a-t-elle d'abord divisé la valeur nominale de ses actions par dix, avant d'être conduite à une procédure collective : la valeur de la souscription de la CDC est passée de 1 M€ à 110 000 € en mai 2021.

Le panorama des entreprises aidées montre la situation difficile de la plupart d'entre elles, dont plusieurs souffrent d'une absence de modèle économique viable, bien que faiblement exposées à la crise sanitaire du fait d'activités exclusivement numériques pour neuf d'entre elles.

Enfin, une société créée en décembre 2016 par un actionnaire privé (spécialiste réputé de la commercialisation de photos sur Internet et en boutiques) avec un capital d'1 M€, a augmenté son capital en 2018 à l'occasion de la souscription à hauteur de 3 M€ opérée par la CDC, qui place cependant cette dernière en situation d'actionnaire minoritaire (45 %) du fait de la procédure financière retenue⁶⁷. L'objet de la société est de valoriser les patrimoines d'établissements publics culturels, notamment la RMN, grâce à des expositions photographiques et par un dispositif de diffusion et promotion numérique. Le volet numérique du projet et la commercialisation de tirages, d'ouvrages et de produits dérivés n'ont pas été mis en œuvre, et il n'est pas possible d'identifier la dimension innovante de l'activité. La société a été apparemment mise en sommeil après un début de développement très timide et n'a plus aucun salarié en 2023. La CDC n'a pas apporté de réponse aux questions de la Cour sur cette situation.

B - Des investissements du Fonds ICC/*Tech and Touch* parfois spéculatifs ou sans lien avec les industries culturelles et créatrices

Le fonds ICC / *Tech and Touch* est constitué à partir de reliquats du fonds pour la société numérique (FSN) dont la CDC est l'opérateur souscripteur. Une décision du Premier ministre d'octobre 2019⁶⁸ avalise la souscription par la CDC de parts émises par le fonds professionnel de capital Investissement ICC/*Tech and Touch*, dans la limite de 125 M€ ; sa gestion est confiée à Bpifrance.

La décision du Premier ministre précise que l'engagement de la CDC doit intervenir dans un délai de six mois à compter du 13 octobre 2019 ; le règlement du fonds marquant sa constitution a cependant été publié après ce délai, le 24 avril 2020. L'avenant de 2019 de la convention de 2016 entre l'État et la CDC n'explicite pas les raisons pour lesquelles l'investissement est souscrit par la CDC et non confié directement par le SGPI à Bpifrance⁶⁹. Or, l'origine des fonds aurait pu conduire à mieux équilibrer l'allocation des fonds entre bénéficiaires des secteurs marchands et non marchands.

⁶⁶ Article L 225-248 du Code de commerce sur la nécessité de reconstituer le capital.

⁶⁷ Acquisition d'actions à bons de souscription d'actions.

⁶⁸ Décision du Premier ministre du 13 octobre 2019 référencée ENUM-01.

⁶⁹ Sinon à titre d'héritage du fonds précédemment dénommé FNS-PME-Ambition numérique dont la gestion avait déjà été confiée à Bpifrance.

Le fonds ICC/Tech and Touch « a pour objet d'investir, principalement directement ou indirectement dans des structures dédiées au développement de sociétés dont l'activité s'exerce dans les industries culturelles et créatives⁷⁰ ». L'article 3 « Orientation du fonds » du règlement définitif précise : *ces investissements peuvent être réalisés dans (i) des start-ups non cotées indépendantes [...] ou (ii) des entités d'investissement (fonds de fonds ou autre) ». Selon le rapport de la Cour sur les activités d'investissement de Bpifrance⁷¹, l'établissement « n'a aucun pouvoir sur les choix d'investissement dans les entreprises de ses fonds partenaires. Conformément à la réglementation de l'AMF, ces sociétés de gestion sont indépendantes dans leurs décisions, la neutralité de Bpifrance étant une condition de confiance pour les autres investisseurs privés ».*

Pour autant, l'article 3 susmentionné précise que l'investissement devra s'exercer « dans les ICC dont le business model repose principalement sur de la créativité et des contenus, et notamment dans les secteurs des médias (édition littéraire, audiovisuel, cinéma, musique, jeux vidéo etc.), des nouveaux médias (Internet), de la publicité (agences, régies), des industries de la mode, du luxe, du patrimoine vivant et des métiers d'art ». Les engagements du fonds sont présentés périodiquement à un comité consultatif composé de quatre membres avec voix délibérative représentant du SGPI, de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), du CNC et de la direction générale du trésor et d'une personnalité qualifiée représentant l'IFCIC avec voix consultative.

À partir de 2020, Bpifrance s'est engagé sur 13 prises de participation (dont deux n'aboutiront pas) auprès de *start-ups* proposant des services numériques au secteur culturel, et a souscrit à un « fonds de fonds ». Ce dernier engagement de 10 M€ a été décidé en mars 2020 avant même la constitution du fonds ICC/Tech and Touch grâce à un portage temporaire sur fonds propres de Bpifrance. Le gestionnaire n'a pas apporté de réponse probante à la Cour sur la validité de la procédure suivie. Bpifrance a également réalisé deux placements en trésorerie auprès de filiales financières d'une grande banque française au printemps 2023.

⁷⁰ Règlement définitif du fonds ICC Tech and Touch du 24/04/2020.

⁷¹ Les activités d'investissement de Bpifrance, rapport portant sur une entreprise publique, juin 2023, page 57.

Tableau n° 8 : souscriptions du fonds *Tech and Touch* géré par Bpifrance (en €)

Nom du projet	Nom du bénéficiaire	Date d'engagement	Engagement Prises de participation	Décaissement Prises de participation
Eutopia II	Eutopia II-FCPI	09/03/2020	10 075 000	6 063 260
Emissive	Emissive	24/04/2020	1 500 000	1 500 000
Tandem	Tandem	24/04/2020	700 008	700 008
Majelan	Majelan	08/06/2020	1 599 942	1 599 942
Tekyn	Tekyn	19/01/2021	2 999 991	2 999 988
Ariane	Ariane	04/01/2021	2 199 611	1 199 611
Ask Mona	Ask Mona	04/02/2021	750 000	749 491
Paradiso	Paradiso	03/03/2021	1 000 050	1 000 048
Matchtune	Matchtune	17/05/2021	3 500 000	1 499 988
Million Victories	Million Victories	28/06/2021	1 000 000	-
Groover	Groover	20/07/2021	1 500 000	1 499 987
Sybel	Sybel	22/11/2021	2 000 000	-
Zedrimetim	Zedrimetim	30/03/2022	400 000	399 960
Shotgun	Shotgun	30/03/2022	1 500 000	899 987
Bft - opc	Bft - opc	01/03/2023	1 749 712	1 749 712
Amundi - OPC	Amundi - OPC	01/03/2023	1 749 871	1 749 871
Total			34 224 185	23 611 853

Source : SGPI- tableau des souscriptions du fonds *Tech and Touch* à partir du Fonds pour la Société Numérique (PIA1) au 31 mai 2023

Parmi ces participations, le fonds de fonds représente l'engagement le plus élevé (10 M€), son lien avec les industries culturelles et créatives est toutefois difficile à établir, le fonds étant orienté sur le « bien-être » et la grande consommation « éthique » (ameublement, vins, jouets, confection « durable » de vêtements, foie gras de synthèse, alimentation *premium* pour chats et chiens, fabrication robotisée de pizzas, produits cosmétiques, service de réparation électroménager à domicile etc.) et non vers les domaines de la création ou de la diffusion culturelle et audiovisuelle. Ni le portfolio des participations de ce fonds en capital-risque (présenté sur son site Internet) ni les rapports de gestion et bilans de Bpifrance ne le classent parmi l'une des verticales des industries culturelles et créatives (musique et spectacle vivant, mode et création, arts visuels et art de vivre, cinéma et audiovisuel, jeux vidéo). Cette souscription n'est rendue possible que par une distorsion extrême de la compréhension de l'article « Orientation du fonds ». Le premier paragraphe « chapeau » impose un investissement dans les industries culturelles et créatives, tant pour les *start-ups* que pour les fonds de fonds tandis que le (ii) de cet article laisse supposer que les fonds de fonds ne puissent viser qu'un investissement majoritairement réalisé dans les industries culturelles et créatives.

Par ailleurs, les placements en organismes de placements collectifs (OPC) de trésorerie ne sont autorisés par le règlement qu'en période de pré-liquidation du fonds, qui ne peut intervenir avant la fin du cinquième exercice suivant sa création. Les deux placements non autorisés intervenus au printemps 2023 permettent d'atteindre un taux de rentabilité interne (TRI) de + 6 % au 30 juin 2023⁷².

Les trois souscriptions (auprès du fonds de fonds et sous la forme de placements en OPC) représentent 9,6 M€ en mai 2023, soit 40 % des décaissements qui ne sont pas conformes à la doctrine d'investissement dans les industries culturelles et créatives mais sont motivés probablement par la recherche d'une rentabilité minimale.

Ces souscriptions opèrent une distorsion par rapport à l'objectif poursuivi et témoignent aussi de la difficulté de Bpifrance à identifier des start-ups du secteur des industries culturelles et créatives au modèle économique et à l'assise financière cohérents. Une meilleure articulation avec les réseaux du ministère de la culture serait de nature à sélectionner des projets à haute valeur culturelle soutenus par des technologies du numérique et non l'inverse. Il paraît également nécessaire de s'accorder à un échelon interministériel sur le périmètre de financement public des industries culturelles et créatives.

Parmi les souscriptions dans des *start-ups*, figure un investissement dans une société qui propose à des marques de mode et du luxe de renouveler la relation à leurs clients par la mise à disposition d'un passeport numérique lors de l'acquisition d'un objet de marque. Ce passeport permet d'obtenir, grâce à une technologie *blockchain*, un certificat d'authenticité et de traçabilité et permet également au client d'utiliser l'objet dans un monde virtuel (Metavers). L'accès à des bonus, ventes privées et autres opérations privilégiées associés aux passeports numériques sont négociés en NFT (jetons non fongibles) tout comme le marché secondaire des passeports qui peuvent être revendus. Au regard des mouvements spéculatifs⁷³ qui caractérisent les crypto-monnaies et du secteur du luxe concerné, la pertinence d'un investissement public dans ce type d'activité n'est pas évidente.

Le fonds investit aussi dans une *start-up* dont la maison mère est domiciliée dans le Delaware, connu pour ses facilités juridiques et fiscales. Cette *start-up* qui a tenté de développer une solution de synchronisation de musique à de l'image ne développe qu'un faible chiffre d'affaires en France (moins de 100 000 € pour un engagement de 3,5 M€ du fonds *Tech and Touch*), n'a jusqu'à présent pas trouvé son modèle économique et vient selon Bpifrance de se réorienter vers une solution d'identification de musiques protégées par des droits grâce à l'intelligence artificielle.

Le soutien tardif (en juin 2020 et à nouveau au début de 2022) et hasardeux accordé à une société de *podcasts*, qui avait déjà connu plusieurs changements d'orientation stratégique dont la presse s'était faite l'écho, se conclut par un rachat dommageable à l'investissement de Bpifrance. D'une valeur d'1,6 M€ lors de leur souscription, les actions détenues par Bpifrance ne représentent ainsi plus que 179 000 € lors de la revente de la *start-up* en juillet 2022. Le choix de soutenir plusieurs *start-ups* développant des *podcasts*, un secteur qui en France, peine à trouver un modèle économique face à l'offre de qualité, abondante et gratuite proposée par Radio France paraît risqué. L'activité soulève d'importants problèmes de droits d'auteur.

⁷² Le taux de rendement interne (TRI) du portefeuille global depuis l'origine est de 3,98 % au 31/12/2022 (rapport de gestion 2022 du fonds ICC *Tech and Touch*).

⁷³ *Les crypto-actifs : une régulation à renforcer*, Cour des comptes, décembre 2023.

D'une façon plus générale, les entreprises bénéficiaires n'ont que peu ou pas de salariés. L'emploi direct des 11 bénéficiaires du fonds *Tech and Touch* progresse au total de 125 emplois entre 2021 et 2023 (pour 14 M€ d'argent public décaissés au 31 mai 2023 dans le cadre de cet appel à manifestation d'intérêt), leurs sièges sociaux sont très majoritairement en Île-de-France, les dirigeants et associés sont fréquemment jeunes et ils ont créé leur société très récemment.

Tableau n° 9 : caractéristiques des sociétés du fonds *Tech and Touch*

Date de création		Sièges sociaux (département)		Président < 45 ans	Président > 45 ans
2022	1	Paris	7*	11	3
2021	1	77/93/94	3		
2019	1	14	1		
2018	5	69	2		
2017	4	59	1		
2016	1				
2014	1				

Les deux placements en trésorerie opérés au printemps 2023 et mentionnés ci-dessus ne figurent pas dans ce tableau.

**Dont une société franco-américaine.*

Source : Bpifrance et Pappers.fr

Enfin, comme pour l'appel à manifestation d'intérêt *Culture, Patrimoine et Numérique*, l'information comptable disponible est souvent lacunaire du fait de la possibilité donnée à ces microsociétés de ne pas rendre publiques leurs comptes.

C - Le soutien à l'IFCIC, établissement spécialisé expérimenté

Le PIA 1 a également financé l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), *via* la CDC. Cet établissement de crédit agréé par l'ACPR⁷⁴ a été créé en 1983 sous la forme d'une société anonyme dont le capital est détenu à 50,5 % par des banques (Groupe Bpce, Bnp Paribas, Neuflyze Obc, Hsbc, etc.) et à 49,5 % par l'État (incluant une participation de Bpifrance d'environ 30 %).

L'IFCIC apporte aux entreprises culturelles et créatives des solutions de financement et, aux banques une garantie, des capacités de cofinancement et une expertise des modèles économiques spécifiques des entreprises du secteur.

Les solutions de financement de l'IFCIC, adossé en garantie à la Banque européenne d'investissement, sont :

- La garantie bancaire : avec un taux compris entre 50 et 70%, elle permet de partager le risque avec les banques. La banque bénéficiaire de la garantie verse à l'IFCIC une commission (1% l'an du montant garanti) ;

⁷⁴ L'Autorité de Contrôle Prudenciel et de Résolution.

- Le prêt : l'IFCIC a développé une capacité à prêter directement, mais n'a pas vocation à concurrencer les banques. Ces prêts viennent en effet satisfaire des besoins de financement qui ne seraient pas totalement ou partiellement couverts par des prêts bancaires, le cas échéant garantis par l'IFCIC. Ces prêts ne prévoient aucune sûreté, afin de les laisser disponibles en faveur des banques qui viennent compléter le plan de financement. Ces prêts peuvent prendre la forme soit de prêts classiques soit de prêts participatifs.⁷⁵

Les garanties et prêts ne sont octroyés qu'à des entreprises et associations présentant une capacité de remboursement, l'établissement ayant développé une connaissance éprouvée du secteur (essentiellement le cinéma et l'audiovisuel). Son action ne s'inscrit pas dans une logique de subvention mais dans une logique de « bancarisation » qui permet de limiter le coût financier pour l'État tout en mobilisant les acteurs de financement privés afin de favoriser un effet de levier.

Pendant la crise sanitaire, en cohérence avec cette prudence, pour se prémunir d'un risque d'épuisement des fonds de garantie si le taux de défaillance venait à dépasser les coefficients multiplicateurs appliqués, l'IFCIC a identifié un besoin de renforcement de ses fonds de garantie à hauteur de 14 M€, montant qui lui a été accordé dans le cadre de la LFI 2021.

Les capacités de prêts de l'établissement ont par ailleurs été renforcées sur deux volets grâce à la mission *Investissements d'avenir* :

- Le soutien à la distribution, à l'exportation et aux industries techniques du cinéma et du jeu vidéo à travers le fonds FPIA (Fonds de prêts à l'image animée et du numérique) à hauteur de 10 M€ ;
- L'innovation à travers l'abondement du fonds participatif FPINNOV (Fonds de prêts aux entreprises culturelles et créatives innovantes) à hauteur de 50 M€.

Dans les documents de communication, ce soutien financier de 50 M€ au FPINNOV est rattaché à France 2030, alors qu'il a été financé par le reliquat de l'ex-programme 323, ce qui contribue à la faible lisibilité des différentes générations de PIA. À ce jour, sur ce montant, seule une tranche de 25 M€ pourrait être financée par France 2030⁷⁶.

L'IFCIC joue un rôle complémentaire à celui du ministère de la culture auprès des entreprises culturelles, alors que les financements bancaires ne sont pas toujours aisés à obtenir. La CDC et Bpifrance soulignent également dans leurs réponses à la Cour qu'une coordination soutenue existe entre leurs établissements financiers et l'IFCIC afin de garantir un *continuum* de financements aux porteurs de projets.

Au regard de son expertise financière, de la part du capital possédée par des banques privées, de la composition de ses comités sectoriels (banques publiques et privées, CNC, personnalités qualifiées, ministère de la culture, représentants professionnels...) et de l'antériorité de son intervention dans le secteur culturel, la Cour regrette que seul un rôle modeste lui ait été dévolu par la suite dans la mise en œuvre de France 2030.

⁷⁵ Les prêts participatifs définis par le Code Monétaire et Financier comme des quasi-fonds propres. Dans ce cas, s'ajoute au taux d'intérêt fixe de 4% l'an, un taux d'intérêt participatif variable, indexé sur la progression du chiffre d'affaires et la rentabilité de l'entreprise accompagnée.

⁷⁶ Sous toutes réserves cependant, le soutien financier au FPINNOV de l'IFCIC à hauteur de 50 M€ est à la fois partie prenante de la déclinaison opérationnelle du PIA 4/France 2030 et fléché sur des reliquats de crédits du PIA 1 par la direction des finances du SGPI.

III - Le PIA3 : un contournement de l'autorisation budgétaire

Sans que l'intitulé et le contenu du programme ne le justifient, les financements des travaux de Villers-Cotterêts et du Grand Palais ont d'abord été rattachés au programme 421- *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* du PIA3. Ces deux projets de rénovation ont ensuite été réintégrés au budget du ministère de la culture par décrets de transfert en 2020 et 2021⁷⁷, sans information du Parlement. Celui-ci n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ces mouvements lors du vote de la loi de finances, puisqu'ils ne sont mentionnés que dans les rapports annuels de performance (RAP) 2020 et 2021 et non dans les projets annuels de performances (PAP).

Ce mécanisme d'inscription des dépenses au titre du PIA puis de subvention au budget général était pourtant prévu dès 2017 et 2019⁷⁸. Ce procédé est problématique, car le choix de financer ces projets dans le cadre du PIA (contestable au vu de l'absence de lien avec l'objet du programme auquel ils sont rattachés) a privé la représentation nationale de la possibilité de débattre de l'opportunité et du montant alloué à ces deux projets, soit 190 M€ au total.

S'agissant de Villers-Cotterêts, la direction du budget a plaidé début 2019 pour que le ministère de la culture documente 30 M€ de dépenses liées au projet d'aménagement culturel et scientifique de cité internationale de la francophonie, hors rénovation du patrimoine bâti. L'ensemble du coût du chantier de rénovation et d'aménagement d'une cité internationale de la langue française a depuis très largement excédé le chiffrage de 110 M€ de 2019 (qui comprenait déjà l'abondement par des crédits PIA3), le plan de relance ayant contribué à hauteur de 100 M€ supplémentaires, puis par redéploiement interne à nouveau à 24 M€⁷⁹. Ainsi le coût total du chantier est-il désormais estimé à 234 M€.

Pour le Grand Palais, le transfert des 160 M€ destinés à la RMN-Grand Palais est présenté dans le rapport annuel de performance de la mission Culture 2021 comme un simple mouvement intervenu en cours d'année (« *l'exécution a été minorée de 160 M€ en AE=CP par décret de transfert du 28 juin 2021 vers le P175, correspondant au projet de rénovation du Grand Palais* »), alors que le mécanisme était acté dès décembre 2017⁸⁰ au niveau interministériel. En réalité l'utilisation dérogatoire des investissements d'avenir pour financer le projet de rénovation et d'aménagement du Grand Palais avait déjà été mentionnée en décembre 2016 dans l'exposé des motifs de l'amendement au projet de loi de finances rectificative accordant la garantie de l'État à un emprunt de 150 M€ maximum contracté par la RMN⁸¹ afin de boucler le financement de cette opération de 466 M€.

⁷⁷ Rapport relatif au décret n° 2020-1448 du 24 novembre 2020 portant transfert de crédits - Légifrance (legifrance.gouv.fr) et Décret n° 2020-1448 du 24 novembre 2020 portant transfert de crédits - Légifrance (legifrance.gouv.fr) pour Villers-Cotterêts (point 83) et Rapport relatif au décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits - Légifrance (legifrance.gouv.fr) et Décret n° 2021-831 du 28 juin 2021 portant transfert de crédits - Légifrance (legifrance.gouv.fr) pour RMN-Grand Palais.

⁷⁸ Réunion interministérielle (RIM) du 8 décembre 2017 - projet de rénovation du Grand Palais et RIM du 4 février 2019 - projet de création d'une cité internationale de la francophonie au sein du château de Villers-Cotterêts.

⁷⁹ Suite à un arbitrage intervenu en août 2022, 19 M€ AE/CP ont été redéployés depuis le dispositif « Presse - solidarité et cohésion territoriale » et 5 M€ depuis le Centre national de la musique pour couvrir l'impasse constatée pour le chantier de Villers-Cotterêts (24 M€). Ce redéploiement tenait compte des perspectives de consommation sur les deux dispositifs. Il a été inscrit en lettre plafond pour le projet de loi de finances (PLF) 2023. Les crédits du plan de relance versés au CMN pour le chantier de Villers-Cotterêts se sont ainsi élevés à 124 M€.

⁸⁰ RIM du 8 décembre 2017, *op. cit.*

⁸¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/4235/AN/549.asp>

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le fonds pour la société numérique (FSN) voté en 2010 dans le cadre du PIA 1 présentait des reliquats de crédits élevés. Ceux-ci ont été utilisés par la CDC et Bpifrance pour de premières expériences d'investissement dans des sociétés de projet créées avec des partenaires privés et/ou des établissements publics ou dans des sociétés privées.

Ces investissements ont souffert d'une absence de stratégie d'ensemble formalisée avec le ministère de la culture, comme de réflexion sur les outils mobilisés, la typologie des projets structurants et les effets recherchés.

Si l'innovation est par nature risquée, la doctrine des PIA obéit à une logique d'effet de levier et de retour sur investissement. Or, ces expérimentations présentent un bilan très mitigé, du fait des objets soutenus, parfois éloignés de la définition ministérielle des ICC, de la sinistralité constatée et des faibles effets d'accélération engendrés.

A contrario, le soutien à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) apparaît cohérent avec l'ambition du PIA et économe pour les finances publiques.

Surtout, le caractère très dérogatoire des PIA aux règles générales des finances publiques exige un strict respect de l'adéquation des objets financés avec les objectifs des programmes. Or, l'essentiel des crédits du PIA 3 alloués au secteur de la culture ont été programmés de façon à lever des impasses budgétaires dans le secteur patrimonial (190 M€), sans lien avec des objectifs d'innovation.

La souplesse inhérente aux PIA requiert une attention particulière au caractère effectif des contreparties en matière de transparence et d'évaluation des impacts. De fait, l'information relative à la dépense est éclatée, non stabilisée, difficilement accessible en raison de l'antériorité des crédits budgétaires utilisés (2010 pour les PIA 1), ce qui entrave tout suivi rigoureux et a fortiori le contrôle parlementaire.

L'examen approfondi de la mise en œuvre des premiers PIA dans le secteur culturel ne fait que conforter des critiques régulièrement formulées par la Cour ces dernières années.

Dès lors, la Cour formule la recommandation suivante :

- 2. Définir de façon concertée les objectifs poursuivis par les investissements d'avenir et délimiter plus nettement le périmètre d'intervention des PIA dans le secteur des industries culturelles et créatives (secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture).*
-

Chapitre III

France 2030 : l'annonce de moyens considérables sans analyse préalable de besoins

La crise sanitaire a suscité le renouvellement de la réflexion sur les consommations culturelles. Le plan de relance accompagne des initiatives nouvelles d'accès à la culture (captation de spectacles vivants, développement du *click and collect* pour les librairies ou de sites internet pour la presse etc.) susceptibles de soutenir le revenu des professionnels. En parallèle, la numérisation des consommations culturelles est saisie comme une « *opportunité de rajeunir les publics et de réduire les inégalités sociales et territoriales d'accès à l'offre culturelle*⁸² » et comme l'un des fondements d'une nouvelle politique de filières.

Le ministère de la culture est à l'initiative d'une stratégie d'accélération, qui s'est inscrite sous une forme largement amendée dans le PIA 4, puis dans France 2030.

I - Une ambition inaboutie

La stratégie ministérielle d'accélération des industries culturelles et créatives correspond à un premier document programmatique non rendu public. Cette stratégie a inspiré le déploiement des investissements d'avenir, qui ne sont cependant pas rattachés clairement à une stratégie consolidée depuis lors dans le cadre de France 2030.

A - L'élaboration progressive d'une stratégie d'accélération

La première esquisse d'une stratégie pour les industries culturelles et créatives apparaît en mai 2019 avec l'annonce par le président de la République de la création d'un fonds « industries culturelles et créatives » de 225 M€ confié à Bpifrance. Ce fonds, financé par le Fonds national pour la société numérique (FSN) sur des crédits du PIA1 (cf. *supra*), voit le jour en avril 2020 et est ramené à 125 M€. Cette première étape est fondée sur le constat, qui fait suite au rapport Boutonnat de 2019⁸³, d'un manque récurrent de financements privés pour l'audiovisuel et le cinéma. Il est alors considéré que l'apport de souscriptions publiques pourrait constituer un levier pour la mobilisation de fonds privés.

⁸² *Synthèse de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives*, ministère de la culture, 2021 (document non rendu public).

⁸³ Rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles, Dominique Boutonnat, CNC, décembre 2018.

En parallèle, la nécessité de structurer la filière des industries culturelles et créatives est posée publiquement. Le ministère de la culture souhaite s'inspirer des exemples de comités ou de contrats stratégiques de filière. Deux personnalités qualifiées, Catherine Pégard et Bruno Patino, sont nommées pour encadrer le travail de création d'un comité de filière avec l'appui des ministères de la culture, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'économie, des finances et de la relance. Des états généraux des industries culturelles sont lancés en novembre 2019 afin d'élaborer un diagnostic partagé : 400 acteurs culturels sont consultés, le processus d'ensemble d'élaboration de la stratégie d'accélération associe finalement près de 700 acteurs.

Cette démarche participative constitue la première tentative du ministère de la culture de se doter d'un cadre stratégique d'accompagnement des transformations des industries culturelles et créatives et ceci de façon transverse pour des secteurs hétérogènes. Elle aborde l'innovation dans son ensemble, y compris les enjeux de développement à l'international et de transition écologique. La consultation s'achève en avril 2020 et la synthèse de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives produite en juin paraît articulée, cohérente et réaliste (voir annexe n° 6).

À l'été 2020, le secrétariat général pour l'investissement, alors attelé à l'élaboration du PIA4, intègre le diagnostic posé par les états généraux et retient l'idée d'un volet « industries culturelles et créatives » centré sur l'innovation dans le futur programme d'investissement. Les bases de la préfiguration d'une stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives sont approuvées *via* le mandat d'une « *task force* » interministérielle⁸⁴ en novembre 2020 après l'approbation du conseil national de l'innovation. La comparaison entre cette stratégie et la synthèse issue des états généraux fait apparaître un *hiatus* qui se retrouve dans les propositions opérationnelles formulées par le ministère de la culture et validées le 8 mars 2021.

Quelle est la valeur ajoutée des industries culturelles et créatives, leur part dans le PIB français et leur évolution ?

À l'occasion du lancement des états généraux, le ministère de la culture publie le troisième *Panorama des industries culturelles et créatives en France*⁸⁵. Si le chiffre d'affaires de ces industries (91,4 Md€ en 2018) n'a pas grand sens au regard des consommations intermédiaires du secteur qui, soit ne relèvent pas d'activités culturelles, soit au contraire s'imbriquent les unes dans les autres le long d'une chaîne de valeur, on retient que les industries culturelles et créatives représentent une valeur ajoutée de 47,5 Md€ en 2017, soit 2,3 % de l'économie nationale (ou 41,6 Md€ et 2 % du produit intérieur brut (PIB) sans les agences de publicité)⁸⁶. En 2019, ce même agrégat représente 49,1 Md€ et toujours 2,3 % du PIB (43,7 Md€ et 2 % du PIB sans la publicité), mais seulement 46,1 Md€ en 2020 en raison de la crise sanitaire.

⁸⁴ La concertation a fait intervenir le ministère de la culture et les ministères de l'économie, des finances et de la relance ; de l'Europe et des affaires étrangères ; de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ; de la transition écologique ; de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, ainsi que le SGPI.

⁸⁵ Publication EY et France Créative.

⁸⁶ *Les chiffres clés 2022 et 2021*, DEPS, ministère de la culture.

Les analyses sur l'évolution du secteur des industries culturelles et créatives sont contrastées. Si le tableau général proposé par le panorama EY/France Créative se veut optimiste, mettant en valeur une croissance deux fois plus rapide des exportations que dans le reste de l'économie française et « *un dynamisme entrepreneurial et un écosystème de start-up en plein essor* », les statistiques publiées annuellement par le ministère de la culture soulignent plutôt une croissance comparable à celle du PIB dans son ensemble depuis 2012 et une stagnation de la part de ces industries dans le PIB français. Alors que la part des industries culturelles et créatives était de 2,5 % en moyenne entre 2002 et 2012, portée à la fois par une progression des volumes mais également des prix relatifs du secteur, celle-ci s'est stabilisée aux environs de 2,3 % publicité comprise depuis le milieu de la décennie 2010.

Tableau n° 10 : poids des industries culturelles et créatives dans l'économie en 2019 et 2020 (Mds€ courants et %)

<i>Répartition par domaine culturel</i>	VA 2019	VA 2020	Poids en % en 2019
<i>Audiovisuel</i>	13,7	12,5	27,8
<i>Spectacle vivant</i>	7,6	6,7	15,4
<i>Livre, presse</i>	7,1	6,7	14,4
<i>Publicité</i>	5,5	5,2	11,2
<i>Patrimoine</i>	4,8	5,1	9,7
<i>Arts visuels</i>	4,3	4,1	8,7
<i>Architecture</i>	4,1	3,6	8,3
<i>Enseignement artistique et culturel</i>	2,2	2,3	4,5
Total culture	49,2	46,1	100,0

Source : Insee, comptes nationaux – base 2014 ; DEPS, ministère de la culture, 2022

Il est difficile de mener des comparaisons internationales avec les pays anglo-saxons, car ils retiennent une définition encore plus large des industries culturelles et créatives, les amenant à conclure à une part dans le PIB situé aux alentours de 3 à 4 %.

Les professions culturelles et créatives représentaient 656 200 actifs en 2019 (dont 272 200 dans des secteurs non culturels⁸⁷ et 82 900 dans les agences de publicité hors champ de la stratégie « industries culturelles et créatives »), soit 2,4 % de la population active en emploi. La part des non-salariés est de 31 % contre 12 % dans la population active en emploi, et parmi ces non-salariés, les micro-entrepreneurs sont 55 % contre 31 % pour l'ensemble des non-salariés en France.

En septembre 2021 enfin, six des appels à manifestation d'intérêt (AMI) et appels à projets (AAP) qui découlent de la stratégie d'accélération et de nouvelles vagues de concours « Innov' » centrées sur les industries culturelles et créatives sont lancés par la ministre de la culture, Roselyne Bachelot. Au total, 400 M€ sont prévus pour la stratégie « industries culturelles et créatives » dans le cadre du PIA 4.

⁸⁷ L'emploi de designer par exemple dans l'industrie automobile ou de l'ameublement est considéré comme une profession culturelle dans un secteur non culturel.

Aucun document de synthèse ni liste des mesures n'ont été rendu publics, ce qui nuit fortement à l'intelligibilité de la stratégie. Pourtant, la communication autour des appels à manifestation d'intérêt et des appels à projets « Culture » dans le cadre de France 2030 fait constamment référence à cette stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives et aux 19 mesures qui la déclinent. Même si, dans le domaine du numérique, les évolutions peuvent être rapides et justifier des évolutions de la stratégie, des clauses périodiques de revoyure, dans l'hypothèse d'un document programmatique public, auraient permis de procéder aux inévitables réajustements.

**La stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives (non publiée)
décline 19 mesures⁸⁸ autour de 5 axes thématiques**

- Axe 1 : le renforcement de la solidité et de la compétitivité des entreprises de la filière par l'accès au financement, à des accélérateurs dédiés et à la formation et la recherche
- Axe 2 : l'atteinte pour la France des premiers rangs de la nouvelle économie numérique en matière culturelle par de l'investissement dans la recherche et développement (R&D) et la diffusion de l'innovation
- Axe 3 : le renforcement de la place des ICC françaises à l'international grâce à des programmes d'accompagnement et d'immersion
- Axe 4 : l'inscription des ICC dans des dynamiques territoriales grâce à la mise en réseau des acteurs, le développement de clusters et de lieux innovants dans les territoires
- Axe 5 : faire de la filière ICC un secteur de référence en matière de responsabilité sociale et écologique en développant des alternatives vertes.

Les résultats attendus :

- Renforcement de la structure financière des acteurs de la filière afin de consolider leurs bilans et de financer l'innovation ;
- Densification et structuration du tissu économique des entreprises culturelles, dont 3 % seulement comptent plus de 10 salariés, et doublement de la capacité d'accélération du secteur *via* des dispositifs dédiés ;
- Conquête du leadership dans les briques technologiques innovantes, grâce aux deux leviers de la recherche et du financement de l'innovation ;
- Augmentation du chiffre d'affaires à l'export des entreprises de la filière, en particulier sur les territoires de marché prioritaires pour les ICC ;
- Transformation d'ampleur dans les territoires, issue des pôles instaurés autour des clusters et des lieux innovants, qui réuniront les entreprises du secteur culturel et créatif, les start-ups, la recherche, les écoles et les universités, les citoyens pour créer de la valeur économique, mais aussi de l'attractivité territoriale et de la cohésion sociale ;
- Accroissement des revenus des créateurs, à travers l'augmentation du taux d'identification des œuvres et la redistribution accélérée de leurs droits d'exploitation ;
- Développement accru, dans tous les secteurs de la filière, de pratiques innovantes correspondant aux « alternatives vertes » à même de rendre les ICC exemplaires en matière de développement durable.

⁸⁸ Liste des mesures en annexe n° 6.

À la mi-octobre 2021, vient s'ajouter un nouveau programme France 2030 (PLF 2022) pour les industries culturelles et créatives répondant à un objectif 8 « *Placer la France à nouveau en tête de la production européenne de contenus culturels et créatifs* », annoncé par le président de la République. Cet objectif est le seul des dix objectifs posés par France 2030 à ne pas être véritablement interministériel, puisqu'il ne concerne que le seul secteur de la culture. Il comporte trois volets : les deux volets de *La grande fabrique de l'image*, studios de tournage et studios numériques, d'une part, et les établissements de formation aux techniques de l'image, du son et du numérique, d'autre part. Quant au troisième volet sur les technologies immersives et le métavers à travers des applications culturelles, son lancement est prévu dans un second temps⁸⁹. Ces nouveaux objectifs proposés par France 2030 sont rassemblés dans une « feuille de route » qui intègre en principe les objectifs de la stratégie d'accélération.

Parallèlement, le ministère de la culture formalise fin 2021 une stratégie numérique⁹⁰ qui identifie les défis à relever et définit les priorités afin de « *mettre le numérique au service de la culture* ». Cette stratégie ne s'articule pas à ce jour de façon très évidente avec les actions engagées dans France 2030, notamment parce qu'elle aborde le numérique dans son ensemble et non seulement *via* la question de l'innovation.

B - Des crédits France 2030 encore peu engagés deux ans après les premières annonces

Au total 600 M€ étaient prévus pour la seconde étape (« Grande Fabrique de l'Image », technologies immersives et *métavers*). Cependant par une décision interministérielle de décembre 2021, 100 M€ sont soustraits pour abonder un fonds de dotation consacré aux innovations de rupture.

⁸⁹ L'appel à projets a été lancé le 30 janvier 2024.

⁹⁰ *Politiques culturelles : la stratégie numérique du ministère de la culture, novembre 2021.*

**Tableau n° 11 : l'inscription budgétaire de France 2030
(état des engagements mi-2023, en M€)**

Programme budgétaire	Action	Sous-action	Programmation initiale	Opérateur	Montant activé	Subventions/ Dépenses directes engagées		
			PIA 4 ou France 2030					
423 : accélération de la modernisation des entreprises	Action n° 1 : soutien à l'innovation collaborative	Accélérateurs	PIA4 Stratégie d'accélération des ICC	Bpifrance Plan Touch	4	3		
		. Musiques et Spectacle vivant						
		. Savoir-faire d'exception (2 promotions)						
		. Architecture et Design						
		Programme d'accompagnement Cultur'Export						
Action n° 5 : concours d'innovation	I-lab	PIA 4 Structurel	Innovation ICC	Non spécifique		1,2		
	I-Démo collaboratifs							
	Concours d'innovation vague 8 à 10	PIA 4 Stratégie d'accélération des ICC	Bpifrance	36	15,7	5,3		
	Innovation ICC							
424 : financement des industries stratégiques	Action n° 3 : démonstration en conditions réelles, amorçage et premières commerciales	AAP expériences augmentées du spectacle vivant (vagues 1, 2 et 3)	PIA 4 Stratégie d'accélération des ICC	CDC	10	11		
		Numérisation patrimoine architecture (vagues 1, 2 et 3)		stratégie ICC	10	10,4		
	Action n° 4 : soutien au déploiement	AMI Solutions de billetteries innovantes (AAP à venir)			10	0,9		
		Soutenir les alternatives vertes			35	9,3		
		AMI compétences et métiers d'avenir		CDC/ANR	41	13,5		
		Programme d'immersion internationale		Institut français/ Business France	10,5	10,5		
		Pôles territoriaux d'industries culturelles		CDC	46,8			
		Non réparti						
		Sous-total stratégie d'accélération ICC			203,4	80,6		
		La grande fabrique de l'image – volet studios et formations numériques		France 2030	CDC/CNC	350	112,4	
		Contractualisation directe				Dont	4,3	
	Action n° 6 : Industrialisation et déploiement	AAP Culture immersive et métavers (dotation 150 M€)				Bpifrance/ CNC	150	
	Non réparti		100					
Sous-total volet France 2030				350	112,4			
TOTAL PIA4-France 2030					553,4	193		

Source : Cour des comptes

Après l'annonce en juin 2023 d'une stratégie d'ensemble sur le *métavers* dotée de 200 M€, un appel à projet *Culture immersive et métavers* à hauteur de 150 M€ devrait être lancé par Bpifrance tandis que 50 M€ sont destinés à financer les technologies du *métavers* hors champ de la culture. Avec les deux premiers volets de la « Grande Fabrique de l'Image », dotés de 350 M€, le sous-total « France 2030 » annoncé lors du PLF 2022 pourrait être ramené de 600 à 500 M€.

Enfin, à l'échelle des programmes dans leur entier, il est finalement décidé par amendement, à la faveur de l'examen de la loi de finances de 2023, de fusionner le PIA4 et France 2030. Cette fusion intervient sur le mode de la juxtaposition à laquelle n'échappe pas le volet culturel qui est porté à 900 M€ (ou 1 Md€ selon l'intégration ou non des innovations de rupture dont les 50 M€ sur les technologies du métavers sont partie prenante).

C - Un défaut de lisibilité...

La conception de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives dans le cadre des états généraux a constitué un chantier participatif de grande ampleur qui a permis de dégager des problématiques communes à plusieurs « verticales » (cinéma et audiovisuel, spectacles vivants, jeux vidéo, etc.). Cependant, le fil conducteur entre les différentes générations de PIA, l'apport en particulier des PIA 1 et 3 et la complémentarité entre le PIA 4 et France 2030 ne sont pas clairement établis, ce qui nuit à la compréhension du développement dans le temps de la stratégie poursuivie.

Depuis la fusion des crédits du PIA 4 et de France 2030, il n'existe pas à proprement parler de document programmatique d'ensemble définissant une stratégie générale de filière posant d'abord un diagnostic, puis des objectifs, des mesures et des indicateurs et unissant les différentes générations de PIA. *La grande fabrique de l'image* et le prochain appel à projets sur les technologies immersives s'ajoutent aux dispositifs financés dans le cadre de générations précédentes de PIA, sans que l'articulation entre les différents plans et la stratégie numérique du ministère ne soit précisée.

**La confusion des objectifs :
les documents programmatiques et de bilan présentent d'importantes discontinuités**

La stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives (cf. *supra*) comporte 19 mesures, 5 axes et 7 indicateurs.

La feuille de route, qui a vocation à faire la synthèse entre la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives et les trois volets de France 2030 qui s'y ajoutent, comporte deux objectifs⁹¹, trois axes stratégiques et cinq cibles chiffrées.

Mais le bilan sectoriel « Culture » du pôle évaluation du SGPI qui a vocation à évaluer *in itinere* le déploiement de France 2030 comporte cinq objectifs sectoriels⁹², trois axes stratégiques et trois ambitions chiffrées.

La stratégie numérique culturelle du ministère comporte quant à elle 4 axes⁹³ et 18 objectifs.

La formulation des objectifs, axes stratégiques et valeurs cibles d'indicateurs est chaque fois différente.

**D - ...encore accentué par la structuration de la mission Investir
pour la France de 2030**

La structure en stratégies, objectifs et leviers de France 2030 n'a que peu de liens avec l'architecture budgétaire déclinée en programmes et actions et précisée annuellement par des PAP et des RAP⁹⁴. Comme souligné par la Cour dans la note d'exécution budgétaire 2022 portant sur la mission *Investir pour la France de 2030*, « celle-ci mêle des objets de gestion budgétaire classiques comme les programmes et les actions avec des objets plus spécifiques comme les stratégies, les objectifs et les leviers. Les programmes et actions ne correspondent pas directement à des thématiques d'investissement, mais plutôt à des modalités de soutien à l'innovation ».

⁹¹ 1 - Accroître le dynamisme de la filière en suscitant l'innovation au sein des industries culturelles et créatives et en accélérant leur transition écologique /2 - Positionner la France en tête de la production des contenus culturels de demain, tant dans le domaine du cinéma, de l'audiovisuel et du jeu vidéo que dans celui de l'immersif, et du métavers appliqués aux expositions muséales, à la valorisation du patrimoine, à la formation dans les métiers d'art, au spectacle vivant, etc.

⁹² 1 - Défendre la souveraineté et la diversité culturelle française et européenne (enjeux de production et de diffusion) /2 - Accélérer l'émergence de futurs champions nationaux sur certains segments technologiques clés/ 3 - Changer d'échelle dans la formation des nouveaux talents aux métiers d'avenir /4 - Accélérer la diffusion de l'innovation pour renforcer la démocratisation culturelle et l'accessibilité à tous les publics et mieux prendre en compte les problématiques du développement durable / 5 - Positionner la France en tête de la production des contenus culturels de demain.

⁹³ 1- définir la place du numérique dans la culture ; 2 - renouveler l'offre culturelle ; 3 - pérenniser le modèle français et européen ; 4 - imaginer les nouveaux métiers et préparer l'avenir.

⁹⁴ Annexés au projet de loi de finances, les projets annuels de performances (PAP) retracent, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat, et les rapports annuels de performance (RAP) l'exécution des engagements pris dans les PAP.

Ainsi, bien que France 2030 affiche parmi les dix grands objectifs de son programme celui de « *Placer la France à nouveau en tête de la production des contenus culturels et créatifs* », le secteur culturel n'est nulle part évoqué par le projet annuel de performance 2023 de la mission⁹⁵, sauf pour préciser, à tort, que les industries culturelles et créatives ont été peu soutenues par le PIA 1 et ont vocation à l'être par le PIA 3 qui se poursuit⁹⁶.

Certes les « *actions génériques offrent (...) une grande souplesse pour adapter les financements en cours d'exercice sans passer par le vote du Parlement* »⁹⁷. Il en résulte cependant une très faible lisibilité. Depuis le PIA 3, les crédits de paiement ne sont exécutés qu'au moment de la formalisation d'une décision d'investissement et de la signature de la convention correspondante avec l'opérateur (dont le Parlement est destinataire), ce qui constitue un progrès, comme détaillé et souligné dans la note d'exécution budgétaire (NEB) *Investir pour la France de 2030* de 2022 mais l'information demeure très limitée.

Ainsi qu'il a été relevé à maintes reprises, tant par la Cour des comptes dans son rapport consacré aux PIA (2015)⁹⁸ et dans les notes d'exécution budgétaire qu'elle produit annuellement, que par les commissions des finances des Assemblées parlementaires dans les rapports présentés dans le cadre de l'examen de la loi de finances, ou par le comité de surveillance des investissements d'avenir, la souplesse et le caractère dérogoire des PIA s'exercent largement au détriment de l'information du Parlement, qui est conduit à voter des enveloppes budgétaires très conséquentes pour des dispositifs et des destinataires non précisés.

Il convient dès lors d'être particulièrement rigoureux en amont et en aval du dispositif du PIA : d'abord en réservant strictement le recours au PIA à des projets conformes à son objet et ensuite par une très grande attention portée à la qualité du suivi et de la traçabilité des fonds dans le cadre des programmes budgétaires auxquels ils sont rattachés, ainsi qu'à l'évaluation des résultats.

II - Des subventions gérées en dehors du ministère

En raison d'une gouvernance uniformisée depuis 2021, les investissements d'avenir sont confiés à deux grands établissements publics qui les allouent sous la forme quasi-exclusive de versements de subventions.

A - Des fonds directement versés à deux opérateurs généralistes

Les fonds sont directement versés à la CDC et à Bpifrance, sans transiter par le budget du ministère de la culture. La CDC peut mobiliser des opérateurs délégués (IFCIC, Institut Français), dans le cadre de conventions spécifiques.

⁹⁵ PAP 2023 Investir pour la France de 2030

⁹⁶ De fait, jusqu'à 2022 toutes les actions d'importance dans le secteur culturel ont été majoritairement financées par le PIA 1 *via* le FSN (selon une logique de consommation des reliquats), même le fonds participatif *Innov* de 50 M€ attribué à l'IFCIC et mentionné lors du lancement de la réflexion sur les ICC par le Président de la République est financé sur le PIA 1, alors que les documents stratégiques ministériels le rattachent au PIA 4.

⁹⁷ NEB 2022 Investir pour la France de 2030, point 1-C p 20.

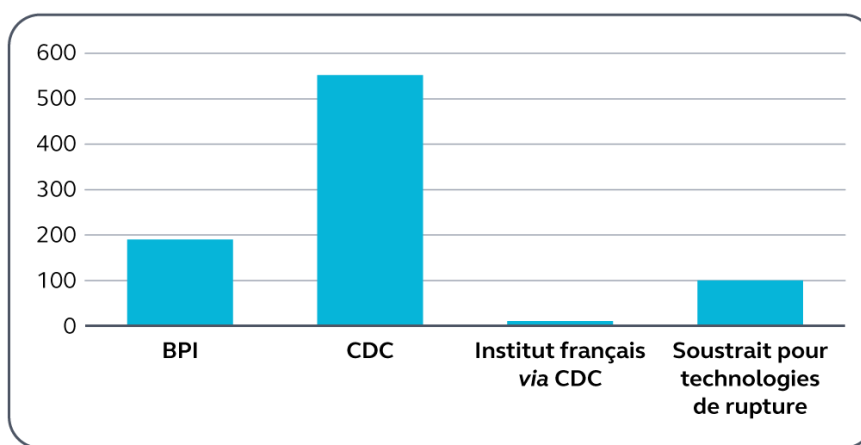
⁹⁸ *Le programme investissement d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, observations définitives, décembre 2015.

Le ministère est associé aux phases préparatoires (élaboration des cahiers des charges) et à l’instruction conduite par les opérateurs qui lui ont été désignés. Ses représentants peuvent siéger comme observateurs dans les comités d’experts consultés lors des processus de sélection de bénéficiaires. Toutefois, il n’est pas le décisionnaire officiel. Il n’est pas non plus destinataire du suivi de l’exécution des crédits, si bien que des erreurs se retrouvent dans les documents de communication du ministère.

L’intervention des opérateurs généralistes, CDC et Bpifrance, résulte du souhait de privilégier des procédures qui se veulent plus innovantes que les procédures administratives classiques, et susceptibles de favoriser l’émergence de nouveaux acteurs. Elle peut avoir pour conséquence une forme de concurrence entre ces opérateurs, dont témoigne la décision tardive (fin 2023) d’attribution de la gestion de l’appel à projets *Technologies immersives et métavers* à Bpifrance. Cette concurrence peut aussi conduire à la multiplication de dispositifs proches. Les frais de gestion prélevés par les opérateurs pour la mise en œuvre des dispositifs devront être examinés dans le cadre de l’évaluation de France 2030 par le SGPI. D’ores et déjà, la consultation des différentes générations de conventions entre l’État et ses grands opérateurs montre que l’encadrement juridique des frais supportés par les opérateurs tend à être de plus en plus ténus⁹⁹.

Ni le ministère ni le SGPI n’apparaissent dès lors en mesure d’effectuer un suivi fin sur chacune des dépenses engagées, l’un parce qu’il est dessaisi, l’autre parce qu’il ne dispose pas des expertises métier lui permettant d’apprécier qualitativement la dépense.

Graphique n° 2 : répartition prévisionnelle des crédits activés France 2030 entre opérateurs et opérateurs délégués au 30 juin 2023 (M€)



Les crédits attribués à l’IFCIC n’apparaissent pas car financés sur un reliquat du PIA 1
Source : Cour des comptes

⁹⁹ Dans le cadre du PIA 1, les frais de gestion ne peuvent excéder 1,45 % des financements engagés pour le compte de l’État par la Caisse des dépôts dans le cadre de l’action 2 du FSN et ce taux ne s’applique pas au fonds ICC *Tech and Touch* géré par Bpifrance pour le compte de la CDC qui prélève ses propres frais (*Convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l’État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d’investissements d’avenir (action « Développement de l’économie numérique » et du plan « France très haut débit ») – Légifrance*). Dans la convention du 12 décembre 2021 portant toujours sur les reliquats du FSN (*Convention entre l’État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du plan « France très haut débit » - Légifrance (legifrance.gouv.fr)*), les frais de gestion peuvent être renégociés par avenant et atteindre 7 % des montants investis. Pour le PIA 4-France 2030, la convention-cadre reste évasive et précise seulement que « chaque opérateur et chaque gestionnaire fait ses meilleurs efforts pour réaliser tous les gains de productivité potentiels sur sa structure lui permettant de gérer les crédits destinés aux investissements d’avenir en ayant un moindre recours à des ressources supplémentaires ». Le calcul des frais de gestion doit être précisé dans la convention financière qui lie chaque opérateur au SGPI mais ne fait plus l’objet d’une communication publique.

B - Un vecteur « Investissement d'avenir » surprenant pour des subventions classiques

Alors que le PIA1 avait fait porter l'effort sur l'innovation en matière de numérisation du patrimoine et sur l'usage de technologies immersives dans le spectacle, le PIA4 et les appels à projets qui suivent dans le cadre de France 2030 financent le déploiement de technologies ou d'innovations d'usages ou d'organisation déjà éprouvées. La pertinence d'utiliser le vecteur PIA pour soutenir ces projets qui ne relèvent plus à proprement parler du champ de l'innovation n'est pas avérée.

Les résultats globalement négatifs des sociétés de projets développées par la Banque des territoires (cf. *supra*) ou des investissements gérés par Bpifrance *via* le fonds « ICC » de la Banque des territoires ont conduit à remettre en question le choix de dotations en capital risquées qui entraînent la disparition pure et simple d'actifs en cas d'échec et de liquidation des sociétés.

Dans le cadre de France 2030, les interventions dans le secteur culturel prennent quasi exclusivement la forme de subventions, les avances remboursables étant marginales, contrairement à ce qui était pratiqué pour les premiers PIA. Seul le concours d'innovation de Bpifrance prévoit une enveloppe d'avances remboursables (environ 12 M€).

Dès lors que l'on revient à des choix de soutien en subventions pour des projets faiblement innovants, l'usage du vecteur « Investissement d'avenir » qui conduit à placer le ministère de la culture dans une position où il n'est gestionnaire d'aucune des enveloppes apparaît peu évident. En outre, cette logique de subvention conduit à abandonner d'emblée toute hypothèse d'un retour des fonds publics investis.

Les principes d'intervention de France 2030 selon les ministères financiers

- Compléter, mais en aucun cas se substituer, aux politiques de droit commun des ministères ;
- Financer strictement de l'innovation, même si l'acceptation du terme a été assouplie par rapport aux précédentes versions du PIA (innovations technologiques, mais aussi d'usage ou d'organisation) ;
- Être principalement dirigée vers les acteurs privés (une dérogation a toutefois été admise s'agissant des établissements publics culturels, compte tenu de leur place dans l'écosystème) ;
- Répondre au principe de l'investisseur avisé et donc ne prévoir de financement qu'en amorçage (pour une durée de trois à cinq ans) dans des projets présentant des perspectives de rentabilité ;
- Être mise en œuvre au travers d'appels à projets rendus publics puis pris en charge par l'un des quatre opérateurs officiels du PIA (ANR, ADEME, Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance).

Dans certains cas, les appels à manifestation d'intérêt et les appels à projets semblent utilisés par des établissements publics comme expédients pour trouver des financements que le ministère de la culture n'est pas en mesure de dégager pour les projets innovants. Les projets *Gallica image* de la Bibliothèque nationale de France (1,3 M€) et celui du musée Guimet (282 758 €), destinés à rendre accessibles des fonds iconographiques grâce à l'intelligence artificielle, ainsi que le projet d'enrichissement du catalogue d'actifs numériques immersif du Centre des monuments nationaux (1,1 M€), financés dans le cadre des appels à projets

Expérience augmentée de spectacle vivant et Numérisation du patrimoine et de l'architecture, semblent relever de cette catégorie¹⁰⁰. Plus largement, fin mai 2023, sur 21,4 M€ attribués, 12,6 M€ concernaient des projets portés par le secteur public, ses filiales ou le secteur associatif.

En outre, l'expérimentation en conditions réelles prévue pour ces deux appels à projets comporte un risque de contournement des règles de la commande publique, qui est patent lorsque ces crédits servent à financer des projets culturels de collectivités publiques.

III - Une gouvernance de France 2030-PIA4 chronophage et peu lisible

La gouvernance du PIA 4 se voulait épurée. Cette gouvernance malgré tout relativement fournie s'est étoffée fin 2021 avec le lancement de France 2030 et la mise en place d'instances complémentaires¹⁰¹ destinées à conforter les niveaux stratégique et politique, à assurer la cohérence de l'investissement public et à répondre aux exigences de lisibilité.

Face à la complexité du schéma de gouvernance présenté au point III du 1^{er} chapitre, force est aujourd'hui de constater que l'objectif de simplicité n'a pas été atteint : la multiplicité des comités et instances à vocation stratégique, décisionnaire, de surveillance, de pilotage au niveau interministériel et ministériel rend la compréhension du dispositif particulièrement complexe. Les niveaux stratégiques instaurés fin 2021 ne se sont en outre peu ou pas réunis. Le rapport du comité de surveillance des investissements d'avenir de juin 2023 insiste sur la nécessité pourtant de mettre en place un « *triptyque connaissance-anticipation-action* » et de bâtir une fonction stratégique pour France 2030¹⁰².

L'une des raisons de cette complexité peut être trouvée dans la remontée d'une grande partie du processus décisionnel au plus haut niveau de l'État, au contraire de la subsidiarité qui prévaut pour les crédits budgétaires ministériels ordinaires. Certes, les instances de gouvernance sommitales prévues au lancement de France 2030 n'ont pas toutes été mises en place ou se réunissent relativement peu, mais le rôle de l'exécutif n'en est pas moins central. Ainsi, les annonces du Président de la République sont, dans bien des cas, structurantes pour le volet culturel de France 2030 : *la grande fabrique de l'image* en septembre 2021, les appels à projets *Culture immersive et métavers* en juin 2023, par exemple, tandis que la validation du cahier des charges et la décision finale concernant la désignation de chacun des lauréats des appels à manifestation d'intérêt et des appels à projets pour les montants supérieurs à 15 M€ reviennent au Premier ministre.

¹⁰⁰ Lancés en 2021 afin d'« accompagner la maturation de projets à haut potentiel de développement, ou capitaliser sur des preuves de concept préalablement éprouvées, avec une attention particulière au caractère soutenable du plan de financement et donc à contribuer au continuum de financement accompagnant la structuration et le développement des projets ».

¹⁰¹ Réunion interministérielle du 16 décembre 2021, gouvernance de France 2030.

¹⁰² Rapport du CSIA, juin 2023, *op. cit.* pp.121 et suivantes.

Le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) pilote France 2030 et notamment le volet culture pour le compte du Premier ministre. Il revient au coordinateur de la stratégie nationale des industries culturelles et créatives qui lui est rattaché d'assurer l'interface entre le ministère et le SGPI, de veiller à la bonne mise en œuvre des actions de France 2030 pour la culture, et d'élaborer le dispositif d'évaluation. Il anime le Comité de pilotage ministériel opérationnel (CPMo), instance de pilotage interministériel de l'axe « culture » de France 2030 réunissant les administrations (tandis que le Comité de pilotage ministériel, CPM, est présidé par la ministre de la culture). La Direction du Budget, peu associée à l'étape de conception et de calibrage des dispositifs, participe désormais au CPMo et au COMEX dans le cadre du suivi de leur mise en œuvre.

Ces instances interministérielles n'ayant pas gommé le besoin de coordination à l'échelle du ministère et de France 2030 répondant à des exigences et des processus spécifiques, des instances spécifiques ont été instaurées par le ministère de la culture. Il s'agit d'un comité de pilotage intra-ministériel relevant de la DGMIC et d'un comité des correspondants France 2030 en direction régionale des affaires culturelles. Il faut aussi souligner la modification des équilibres internes au ministère, un rôle d'interface étant confié à la DGMIC pour les crédits culture de France 2030.

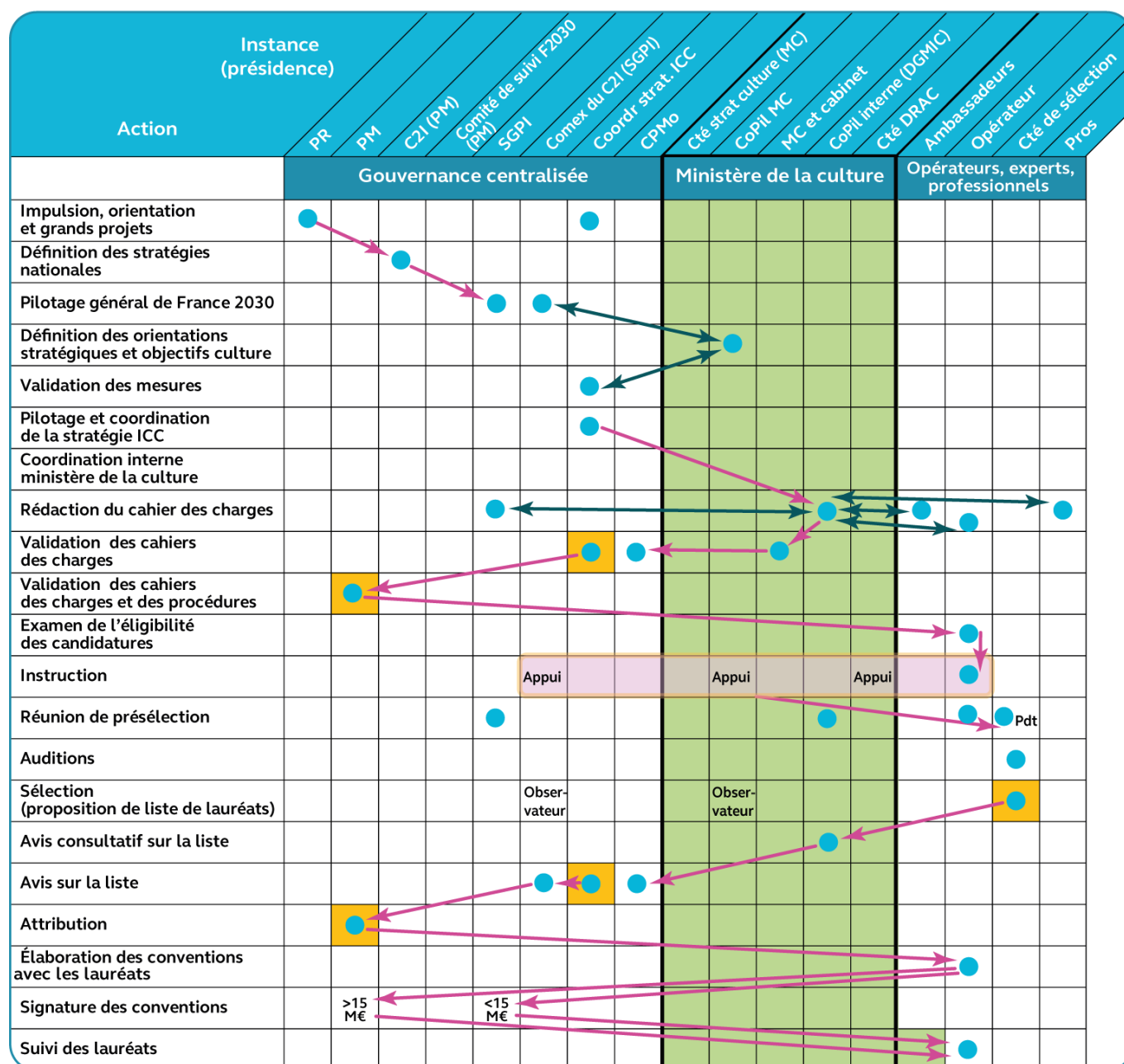
Enfin, les relations entre l'État et les opérateurs de la mise en œuvre de France 2030 sont régies par convention. Pour les trois premiers PIA, il existait une convention par action. Dans un souci de simplification, la gouvernance de France 2030 est désormais unifiée et décrite par une convention du 8 avril 2021¹⁰³ entre l'État et les principaux opérateurs (l'Agence de la transition écologique -ADEME, l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance). Une fiche de procédure, validée en COMEX du 13 septembre 2022 précise les règles applicables au cadrage des appels à projets, à la sélection et à l'accompagnement des projets¹⁰⁴.

Alors qu'elle cherchait à répondre à l'exigence de centralité et de rapidité tout en prenant en compte le besoin de coordination et de connexion au niveau opérationnel, la gouvernance actuelle de France 2030 est particulièrement complexe et difficilement lisible, ainsi que le montre le schéma ci-dessous. Il apparaît aussi que, sollicité à toutes les étapes, de la conception au choix des lauréats, le ministère n'est pas formellement décisionnaire. La Caisse des dépôts et consignations souligne que l'implication du ministère correspond à des dérogations dont le secteur de la culture est seul bénéficiaire et qui « *alourdissent et allongent fortement les procédures et créent des dysfonctionnements* », appelant à un retour au droit commun de France 2030. Il résulte paradoxalement de cette organisation une dilution de la responsabilité entre opérateurs, ministère et SGPI.

¹⁰³ Convention du 8 avril 2021 entre l'État, l'ADEME, l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations, l'EPIC Bpifrance et la société anonyme Bpifrance encadrant les dispositions communes aux conventions relatives à la mise en œuvre du quatrième programme d'investissements d'avenir.

¹⁰⁴ En règle générale, pour les projets inférieurs à 10 M€, à la phase de présélection, le CPMo dispose des avis d'experts et sur demande, des éléments relatifs aux projets eux-mêmes. En phase de sélection, l'opérateur propose des documents de synthèse au CPMo, sur la base desquels celui-ci prend ses décisions de façon globale. Le ministère de la culture a cependant obtenu d'assister aux comités de présélection et de sélection.

Schéma n° 3 : processus décisionnel dans le cadre de France 2030



Les cases orange signalent des étapes décisionnelles, en vert celles où intervient le ministère de la culture.

Source : Cour des comptes à partir des données SGPI et ministère de la culture

Quel que soit l'effort de célérité de chaque intervenant, la multiplicité des niveaux et des instances est structurellement chronophage et il n'est pas certain qu'elle optimise la qualité des décisions, ni qu'il soit aisé de la simplifier, sauf à revenir à la subsidiarité du fonctionnement ordinaire du ministère.

Pour nuancer ce constat général, le SGPI met en avant la rapidité de mise en œuvre des projets *Marseille en grand* et *La grande fabrique de l'image*, ainsi que l'appel à manifestation d'intérêt *Pôles territoriaux des ICC*¹⁰⁵. Il importe toutefois de rappeler que les deux premiers sont issus de projets anciens.

IV - Une logique de guichet organisée dans la précipitation

Dans un contexte de transformation numérique rapide, les crédits du PIA4 - France 2030 sont attribués, sans études préalables suffisantes. De plus, ces crédits vont prioritairement aux industries de l'image et du numérique, dont les acteurs ont été les plus réactifs.

A - L'analyse des besoins est insuffisante

Le contexte d'élaboration du volet culturel du PIA 4, en urgence au cœur de l'été 2020, n'a pas été favorable à la préparation de propositions solidement étayées. Il en résulte que le calibrage des enveloppes (hors *Grande fabrique de l'image*, et technologies immersives et métavers) résulte principalement des états généraux des industries culturelles et créatives lancés par le ministère de la culture. Ni Bpifrance, ni la CDC ne diligenteront d'études sectorielles permettant d'apprécier le nombre de candidats potentiels et leurs besoins de financement. Les deux opérateurs s'appuient donc sur la connaissance des différents écosystèmes par le ministère et sur leur propre expertise. Toutefois, le ministère ne dispose pas actuellement de capacités de contre-expertise face à des comités d'experts composés de professionnels qui instruisent les dossiers de candidature et émettent un avis rarement contredit. Dans le cas du projet « Solutions de billetterie innovantes », la CDC a pallié l'imprécision des données relatives à ces marchés par l'organisation d'un appel à manifestation d'intérêt exploratoire « *pour valider l'intérêt de l'action et l'appétence des acteurs à y répondre, avant de lancer un éventuel appel à projets* »¹⁰⁶.

Seuls les opérateurs culturels (CNC, CNL, CNM) disposent d'observatoires sectoriels, mais deux d'entre eux n'ont pas été étroitement associés à l'élaboration de la stratégie. Pour compléter l'analyse des besoins dans le cadre de *la grande fabrique de l'image*, le CNC a commandité trois études au cabinet McKinsey.

¹⁰⁵ Quatre mois entre la clôture des candidatures et la décision de la Première ministre, à partir de laquelle l'élaboration des conventions peut être engagée.

¹⁰⁶ Réponse au questionnaire CDC.

La Grande fabrique de l'image, un dispositif d'aménagement ambitieux

En matière de studios de tournage, le CNC disposait depuis 2019 d'un rapport détaillé de Serge Siritzky¹⁰⁷ sur la situation comparée de la France et de ses voisins européens. La tradition française de tournage en décors naturels, caractéristique de *la Nouvelle vague* a ralenti l'essor des studios dont les surfaces sont très nettement inférieures (58 000 m²) à celles des studios britanniques (360 000 m²) ou allemands (156 000 m²). L'appel à projets se présente comme un choc d'offre avec l'objectif de réaliser « *une dizaine de grands studios de tournage, compétitifs avec les plus grands studios internationaux, comportant en un même lieu un nombre important de services (location de matériel, décors, services numériques, post-production, services financiers, immobilier d'entreprise, etc.)* ».

L'étude des besoins confiée au cabinet McKinsey¹⁰⁸ (trois cahiers correspondant aux studios de tournage, aux studios numériques et aux besoins de formation) relève cependant un faible taux d'occupation des studios français existants (60 % environ), inférieur à ceux de pays pourtant très largement dotés en infrastructures (95 % environ au Royaume-Uni et 80 % en Allemagne). Le rapport Siritzky avance que le faible taux d'occupation tient beaucoup à la dimension encore artisanale de la production et de la réalisation française, qui fait peser un aléa sur la disponibilité d'un studio à une date précise. Les studios français sont aussi peu attractifs en raison d'une gamme de services complémentaires qui n'est pas développée. Le chiffre d'affaires au Royaume-Uni provient à 50 % d'activités techniques connexes, ou hôtelières et immobilières alors qu'en France il dépend à 80/90 % des tournages. La question de la propriété du foncier est également évoquée, faisant peser une incertitude sur la pérennité d'activités assez faiblement rémunératrices. Enfin, le besoin en capacités nouvelles repose surtout sur la croissance des séries audiovisuelles françaises, particulièrement dynamique depuis le milieu de la décennie 2010.

¹⁰⁷ *Les studios de tournage, un enjeu primordial pour la production en France*, rapport de Serge Siritzky au CNC et à Film France, mars 2019. Si ce rapport estime que la politique publique doit soutenir la création de studios afin de répondre à la croissance spectaculaire des séries audiovisuelles, il souligne aussi les défis inhérents à la situation française, afin de réussir ce pari :

- Augmenter les taux d'occupation et les activités connexes ;
- Faire progresser la maîtrise des techniques spécifiques de tournage en studios par les techniciens français ;
- Retourner la tendance à la baisse du nombre de jours de tournage en studios observée entre 2008 et 2017, qui se double d'une baisse observée des tournages publicitaires en studios ;
- Sécuriser les financements des œuvres en amont du début d'un tournage, ce qui est difficilement compatible avec le modèle français de la production déléguée (ou indépendante) ;
- Surmonter un coût relatif de la main d'œuvre plus élevée en France pour une technique de cinéma qui est très consommatrice de main d'œuvre (fabrication des décors).

¹⁰⁸ L'étude commandée en janvier 2022 et rendue publique en avril portait sur un devis de 410 000 € TTC.

Au terme de l'appel à projets, le ministère de la culture annonce l'objectif de 153 000 m² de plateaux de tournage et de 187 000 m² de *backlots* (décors extérieurs permanents) « *ce qui placera la France en tête de l'Europe continentale* ». Ce saut industriel risque toutefois d'intervenir en fin de cycle économique, alors que l'économie des plateformes VOD et SVOD présente dès à présent des signes de ralentissement¹⁰⁹. La pertinence d'un soutien public pour une activité risquée est en jeu, l'économie des studios connaissant régulièrement des faillites retentissantes. Au Royaume-Uni, le financement privé de la construction de cinq studios de tournages intervenue en 2020-2021 avoisine les 2 Md€, mais le soutien public s'est limité à des crédits d'impôts attractifs. Enfin la tendance observée à l'échelle mondiale est celle du retour à une concentration verticale, les studios étant souvent la propriété de grandes majors de l'audiovisuel et du cinéma qui les utilisent pour leurs propres productions. L'ambition de *La grande fabrique de l'image* est aussi de protéger le modèle de la production indépendante (production dite « déléguée ») à plus faible budget et la diversité culturelle des œuvres et des formats, ce qui n'est pas compatible avec la concentration verticale caractéristique des productions dites « exécutives ». Selon le CNC cependant, les studios lauréats de France 2030 déjà en activité (Bry sur Marne, Provence Studios, La Montjoie) connaissent une progression de leur taux d'occupation en 2023 (de 70 à 80 %), laissant penser que les productions étrangères peuvent s'accommoder des conditions de tournage en France.

Sur les besoins de studios numériques, l'étude souligne la très forte croissance des besoins, notamment pour le jeu vidéo. Elle met aussi en valeur un secteur éminemment spéculatif en raison de l'engouement actuel. Ce secteur connaît des mouvements de rachats successifs, au gré des innovations, peu fondés sur la rentabilité réelle des studios. Par ailleurs, l'expansion des jeux en ligne se fait au détriment des studios éditeurs, bouleversant les modèles économiques.

Enfin, sur les besoins de formation, l'étude est incomplète. Elle recense les formations initiales, mais pas la formation continue. Pour l'essentiel les cursus techniques sont dispensés dans des écoles privées – sur lesquels un contrôle précis de la quantité et la qualité des enseignements et des équipements mis à la disposition des élèves doit s'exercer au long cours –, tandis que les grandes écoles publiques (Femis, Institut Louis Lumière) se sont spécialisées sur les segments de l'écriture et de la réalisation. L'étude donne très peu d'informations sur l'offre en classes de BTS ou à l'université en licence et master Cinéma et Audiovisuel. Surtout, les cursus de formation continue, qui représentent d'importants volumes de professionnels qualifiés¹¹⁰ ne sont pas pris en compte, ce qui constitue un point de faiblesse du diagnostic. Dès lors l'étude ne s'avance pas à proposer une prévision de nombre d'étudiants et de professionnels à former.

¹⁰⁹ Le CNC a apporté les précisions suivantes : l'activité de tournage sur le territoire français a connu en 2021 une augmentation de 25 % par rapport à 2019, représentant un chiffre d'affaires de 2,8 Md€ de dépenses engagées dont 400 M€ pour les tournages internationaux, soit + 62 %. La variation du chiffre d'affaires par rapport à 2019 n'est plus que de + 4,5 % en 2022, mais la part relative des tournages internationaux progresse et leur chiffre d'affaires atteint 590 M€, tandis que l'année 2023 est en retrait du fait de deux grèves hollywoodiennes.

¹¹⁰ AFDAS et CPNEF Audiovisuel, *Étude sur l'identification des besoins en compétences et en formation des studios d'animation*, mai 2018.

B - Des industries de l'image et numériques privilégiées car proactives

1 - Des filières *de facto* favorisées par rapport à d'autres

Le cumul des objectifs des PIA et de France 2030 conduisent au constat d'un effort déséquilibré en faveur de quelques filières : le cinéma, l'audiovisuel, l'image animée ou le numérique sont clairement privilégiés. Le spectacle vivant est principalement soutenu à travers les services numériques destinés à la relation client, toutefois dans de moindres proportions.

À la faveur du PIA4/France 2030, le Centre national du cinéma et de l'image animée voit son rôle renforcé. Bien qu'il ne soit pas l'opérateur financier de *La grande fabrique de l'image* et de l'appel à projets *Culture immersive et Metavers*, il y joue un rôle de premier plan en assumant en large part les responsabilités d'écriture des appels à projets et d'instruction des dossiers avant la sélection. Les crédits qu'il est amené à orienter dans ce cadre seront supérieurs ou égaux à 500 M€.

En revanche, bien qu'ils représentent une part essentielle des industries culturelles, les secteurs du livre et de la musique sont peu accompagnés et quand ils le sont, c'est par des dispositifs non spécifiques, à l'inverse des industries de l'image.

2 - La grande fabrique de l'image, un « passage à l'échelle » significatif

L'appel à projets *La grande fabrique de l'image* constitue la pierre angulaire de France 2030 avec un budget mobilisé de 350 M€, confié en gestion à la CDC et reposant sur l'expertise du CNC. Cet important effort en investissement s'appuie sur les études de besoins mentionnées *supra*.

L'appel à projets lancé le 25 avril 2022 a suscité 175 candidatures analysées après le 31 octobre par le CNC et la CDC. Les 68 projets lauréats ont été rendus publics lors du festival de Cannes en mai 2023. Quatre opérations développées dans le cadre du plan *Marseille en Grand* ont toutefois été retenues sans mise en concurrence préalable (cf. encadré Chapitre 5.1.D).

À l'issue d'une première analyse interne au CNC, 15 des 175 candidats ont été déclarés inéligibles, notamment pour non-respect des montants minimum de projets (1 M€ pour les studios numériques et 10 M€ pour les studios de tournage). Les montants minimums exigés, assumés comme une dimension nécessaire du « passage à l'échelle » pour des infrastructures coûteuses, ont conduit de petites structures innovantes à renoncer à candidater.

Au CNC, les dossiers ont été examinés par un jury de professionnels constitué en collèges : « tournages » (85 dossiers) ou « numérique » (82 dossiers), sept dossiers étant examinés par les deux, car ils présentaient des investissements dans les deux domaines. Au final, 35 projets relevant du volet studios et 36 du volet formation ont été retenus¹¹¹. Le coût total des devis des lauréats soumis aux comités d'experts était de 1,706 Md€, 293 M€ ont été accordés, soit un effet de levier potentiel de 5,8 qui sera revu en fonction du bouclage financier des projets.

¹¹¹ La liste rendue publique comporte 68 lauréats qui correspondent à 71 projets labellisés. Le CNC précise que « *Les projets Kourtrajmé (Kourtrajme Karaibes, Kourtrajmé Marseille et Kourtrajmé Montfermeil) sont considérés comme un seul et même lauréat. De même, les deux projets de Provence Studios/Delta entreprises (Martigues et Marseille) sont considérés comme un seul et même lauréat* ».

Tableau n° 12 : les studios lauréats de l'appel à projets *La grande fabrique de l'image*

<i>Taux de soutien public</i>	Nombre de projets	Secteurs	Montant moyen (en €)
> 40 %	3	3 jeux vidéo	988 000
30 % > t > 40 %	2	1 animation / 1 tournage	5 503 000
20 % > t > 30 %	10	6 animations / 2 tournages / 1 VFX / 1 Post-Production	6 064 000
10 % > t > 20 %	14	7 tournage/3 animation / 2 jeux vidéo / 2 VFX	8 326 000
0 % > t > 10 %	6	2 tournages/2 animations / 1 jeux vidéo/1 Post-Production	5 700 000
Nombre de projets	35		6 440 000

Source : CNC

Parce que les dossiers étaient plus complexes, le CNC a rédigé des synthèses spécifiques pour l'ensemble des projets de studios de tournage dont le devis était supérieur à 20 M€ et situés soit en Île-de-France soit sur l'arc méditerranéen. Pour ces dossiers seulement, une audition des porteurs de projets était prévue.

Dès octobre 2022, la presse se faisait l'écho de travaux en cours « *grâce au soutien de France 2030* » dans une société de studios, soit environ six mois avant la proclamation des résultats¹¹². Selon le Centre National du Cinéma, l'article de *La Provence* opère une confusion entre une subvention de 800 000 € reçue en 2021 au titre d'un appel à projet « choc de modernisation » conduit par le CNC et financé par le plan de relance et les deux subventions de 26,9 M€ reçues au titre de *La grande fabrique de l'image* pour deux extensions de sites de studios de tournage. Le chiffre d'affaires annuel de l'ensemble des sociétés familiales du lauréat ne dépasse pas les 5 M€, mais le CNC estime qu'il présente des garanties suffisantes pour avoir été retenu par le comité d'experts (croissance de l'activité, propriété du foncier et des actifs immobiliers).

Bien que le CNC ait indiqué dans sa réponse à la Cour¹¹³ que l'appel à projets ne s'adressait pas à des projets reposant à plus de 30 % sur une subvention de France 2030, 27 projets ne respectent pas cette condition comme le montrent les tableaux 12 et 13. La moitié (par exemple, trois sociétés de jeu vidéo aidées à 45 %, des groupes privés de formation financés à 55 ou 57 % etc.) de ces 27 projets n'est portée ni par une structure associative ni par une structure publique pour lesquelles une appréciation différenciée du modèle économique a été conduite, dès lors que leur activité relève du secteur non-marchand.

¹¹² Économiel *Quand Provence Studios fait tourner l'économie régionale La Provence.*

¹¹³ Réponse au questionnaire de la Cour en juillet 2023. Le CNC précise depuis que le « *niveau de 30 % de subvention France 2030 n'était donc ni une condition du cahier des charges ni un critère d'appréciation en tant que tel. Il s'agit simplement d'un ordre de grandeur donné aux candidats à titre purement indicatif afin de leur permettre d'évaluer l'effet de levier attendu* ».

Tableau n° 13 : les écoles de formation lauréates de l'AAP Grande Fabrique de l'Image

<i>Taux de participation</i>	Nombre de projets	Formations aux tournages	Formations aux techniques numériques	Montant moyen
<i>100 % > t > 50 %</i>	9	4	5	1 880 000
<i>50 % > t > 30 %</i>	13	5	8	1 808 000
<i>30 % > t > 10 %</i>	11	7	4	2 060 000
<i>0 % > t > 10 %</i>	3	3	-	1 500 000
<i>Nombre de projets</i>	36			1 877 000

Source : CNC

Le partage des rôles entre CNC et CDC-Banque des territoires reste à préciser dans le futur lors de la mise en œuvre des projets. Le contrôle est toujours complexe sur des opérations d'investissement, en particulier de travaux avec une composante technique élevée. En quelques années, les marchés et les technologies peuvent avoir changé (du jeu vidéo, des effets spéciaux etc.). Il faut prévoir une bonne articulation entre le contrôle métier compétent et le contrôle financier.

C - Appel à manifestation d'intérêt « Solutions de billetterie innovantes » : des caractéristiques du marché insuffisamment prises en compte

L'émergence d'intermédiaires entre le créateur et son public, rend impossible pour le producteur ou le gestionnaire de lieu de connaître (pour sa stratégie éditoriale) ou de valoriser (pour ses revenus publicitaires) son public. Face à ce constat, il est décidé d'encourager le développement d'innovations en matière de billetterie susceptibles de préserver les marges des entreprises culturelles, de leur assurer l'accès aux données, de favoriser l'interopérabilité et de standardiser les métadonnées du spectacle vivant, de proposer des services permettant d'optimiser la commercialisation et de faire rayonner les offres culturelles en développant les outils multilingues, et ce avec des offres d'une taille critique suffisante.

Confié à la CDC et doté de 10 M€, le dispositif « billetterie innovante »¹¹⁴ est conçu en deux phases¹¹⁵ :

- Une phase d'identification et d'ingénierie de projets (dotée d'1 M€) dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt *Solutions de billetterie innovantes*, à l'issue de laquelle 928 775 € ont été attribués à 13 projets lauréats (sur 43 candidatures) désignés en avril 2022 ;
- Un appel à projets doté de 9 M€ pour subventionner les solutions dont il aura été jugé qu'elles répondent le mieux aux besoins du marché ou pour des projets n'ayant pas été présentés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt. Cet appel à projets, ouvert le 20 avril 2023, a été clos fin septembre 2023.

L'appréhension de ce dispositif nécessite que soient rappelées les caractéristiques du secteur de la billetterie, qui est un marché biface tendant naturellement à la concentration.

¹¹⁴ L'intitulé exact du dispositif est le suivant : « Favoriser le développement des infrastructures ouvertes et pérennes permettant de réserver et de payer l'ensemble des offres culturelles du territoire ».

¹¹⁵ L'instruction est préparée par l'opérateur CDC, puis effectuée par le ministère de la culture et des experts métiers. Le processus de sélection comporte deux réunions du comité de sélection et une audition des candidats.

La billetterie, un marché biface, tendanciellement oligopolistique

Les marchés de la billetterie en ligne combinent plusieurs contenus ayant pour objet de relier différents types d'acteurs (détenteurs des fichiers de données nominatives, répartiteurs, sites de billetterie, producteurs de spectacles ou établissements muséaux, clients français et étrangers). Ces marchés dits « bifaces » ou « multi-faces » se caractérisent par des effets de réseau entre les différents acteurs ou « faces » du marché : l'intérêt des acteurs d'une face à participer à une plateforme peut en effet augmenter avec le nombre d'acteurs de cette face (effet direct) ou d'une autre face du marché (effet croisé).

Ce type de marché conduit naturellement à des phénomènes de concentration horizontale rapides, le pouvoir de marché étant rapidement le fait des plus gros intervenants. De fait, ce marché est actuellement structuré autour d'acteurs puissants de la billetterie (TicketMaster-Live Nation, CTS Eventim, France Billets, etc.), dont certains sont également des acteurs intégrés verticalement de *l'Entertainment* (Vivendi, Fimalac, Live Nation, AEG) avec une activité qui s'étend de la production à la relation client, en passant par l'acquisition des lieux d'exposition ou de spectacle.

Face à eux se développent d'une part des solutions de self-billetterie (Weezevent, Vivaticket, etc.) qui permettent aux lieux et événements de gérer eux-mêmes la vente de leur offre et de rester propriétaires de leurs données et, d'autre part des agences de tourisme en ligne (TripAdvisor, Booking, Expedia) ou des billetteries spécialisées dans les activités touristiques (Get Your Guide, Viator), enfin une multitude de petits acteurs proposent des innovations technologiques de niche ou des innovations d'usages. Le secteur est donc principalement partagé entre trois types d'acteurs (des mastodontes établis maîtrisant toute la chaîne, des éditeurs de logiciels spécialistes de la self billetterie, des agences de tourisme offensives), mais aussi entre trois métiers plus ou moins intégrés : les distributeurs qui commercialisent, les acteurs qui organisent la répartition des ventes entre différents canaux¹¹⁶ et les acteurs qui gèrent les données.

Les billetteries se situent ainsi au croisement de problématiques d'intégration et de concentrations horizontales et verticales et des questions de préservation de la diversité et de pluralité de l'offre. Dans ce contexte, la stratégie consistant à subventionner l'émergence d'acteurs concurrents pour corriger des biais de marché pose plusieurs questions :

- Tout d'abord, les services de billetteries/ *Customer relationship management* (CRM) ou gestion de la relation client ont déjà été accompagnés par les *concours Innov'* de Bpifrance ou des régions, les incubateurs de la ville de Paris etc. Ce nouvel appel à manifestation d'intérêt/appel à projets concerne des innovations relativement modestes (niche) ou des innovations d'usage (mélange usage et technique), sans rupture attendue ;
- Ensuite, le secteur des services numériques est marqué par des rendements d'échelle croissants, voire exponentiels (cf. encadré). Dans un marché déjà structuré, le choix de subventionner un nombre relativement important de sociétés pour un montant maximal unitaire de 150 000 € en phase appel à manifestation d'intérêt et 2 M€ en phase appel à

¹¹⁶ Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis où prévaut un système d'exclusivité dans lequel le marketing et la vente sont le fait des grands acteurs de l'entertainment (Live nation ou AEG), il existe en France un système d'allocation avec des ventes multicanaux reposant sur du traitement de données-client (pour qu'une même place ne soit par exemple pas vendue deux fois).

projets¹¹⁷ apparaît donc comme un saupoudrage trop tardif pour bousculer des dynamiques déjà bien engagées ;

- Du fait de cette tendance oligopolistique, il est aussi très probable que les projets innovants soient à terme absorbés par les géants que le dispositif entendait contrebalancer, aboutissant *in fine* à leur renforcement sans qu'ils n'aient assumé le risque financier de l'innovation. Dans ce contexte et dès lors que les structures sont notamment sélectionnées sur leur capacité à atteindre un équilibre économique, le choix d'attribuer des subventions plutôt que d'intervenir *via* des prêts se fait donc au détriment de l'argent public, que la structure prospère ou pas.

Dès lors, la Cour considère que le recours à l'instrument réglementaire, moins coûteux et plus structurant, aurait pu mieux contraindre les acteurs de billetterie installés à accorder aux entreprises culturelles sinon la propriété, du moins l'usage de leurs données-clients. La réglementation pourrait aussi imposer une visibilité sur l'ensemble de l'offre sans que les grands acteurs de billetterie intégrés verticalement ne puissent excessivement privilégier leurs propres propositions, notamment *via* une obligation de transparence des algorithmes et des exigences en termes de « découvrabilité¹¹⁸ », à l'image des règles que doivent respecter les plateformes audiovisuelles.

Alors que le marché de la billetterie est déjà structuré, l'enjeu apparaît ainsi désormais, pour les institutions publiques, de faire en sorte que leur offre ne soit pas accessible uniquement *via* des plateformes de billetterie prélevant une commission souvent significative au détriment du public ou du lieu de spectacle. Pour les lieux indépendants, notamment en matière de spectacle vivant, l'enjeu est de pouvoir continuer à accueillir des artistes en contrat avec les géants du divertissement, afin de préserver la diversité de l'offre et des lieux de diffusion, mais aussi, face à la sur-fréquentation des lieux emblématiques, d'assurer une meilleure répartition du visitorat en donnant davantage de visibilité à une offre de second rang.

Le mode d'intervention retenu ne semble ainsi pas assez tenir compte des spécificités d'un marché qui tend structurellement à l'intégration à la fois horizontale et verticale dans une dynamique oligopolistique.

¹¹⁷ De 1 M€ et 50 % du budget total (TTC) du projet (à l'exception des projets collectifs ou portés par des TPE et PME, pour lesquels un taux bonifié de 70 % pourra s'appliquer) dans la présentation faite dans le cahier des charges de l'AMI, la subvention maximale est portée à 2 M€ dans celui de l'AAP, ce qui conduit à limiter le nombre de projets soutenus dans ce cadre et donc le saupoudrage.

¹¹⁸ « La découvrabilité d'un contenu dans l'environnement numérique se réfère à sa disponibilité en ligne et sa capacité à être repéré parmi un vaste ensemble d'autres contenus sans que la recherche ne porte précisément sur ce contenu. La notion [...] est essentielle dans un écosystème numérique caractérisé par l'hyper-abondance de l'offre, la concentration de la distribution sur quelques grandes plateformes et le rôle des mécanismes de recommandation dans l'accès aux contenus culturels », source : site Internet du ministère de la culture.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Placer la France en tête de la production des contenus culturels et créatifs est l'un des dix objectifs de France 2030 et ce volet culturel a été doté de 1 Md€.

Pour autant, la stratégie poursuivie est peu lisible : au sein de cette enveloppe, les objectifs assignés aux 600 M€ inscrits au titre de France 2030 se juxtaposent à ceux des 400 M€ destinés à la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives (approuvés dans le cadre du PIA4, puis rattachés à France 2030 dans un second temps). La stratégie d'accélération issue des états généraux avec les professionnels du secteur n'a pas été rendue publique. Plus généralement, il n'existe aucun document stratégique consolidé.

Il en résulte que l'articulation entre les mesures et les objectifs d'ensemble ainsi que la logique de priorisation dans la mise en œuvre ne sont pas compréhensibles. Cette superposition d'objectifs, d'indicateurs et de cibles rend toute évaluation très délicate.

Malgré les efforts de simplification, le volet culturel de France 2030 souffre des mêmes défauts que les PIA 1 et 3 (lourdeur des processus décisionnels, absence d'information du Parlement en amont du déploiement des dispositifs et d'information consolidée sur les bénéficiaires...). Impliqué aux différentes étapes des processus, le ministère de la culture, n'est pas formellement décisionnaire. De l'articulation complexe entre le ministère, les opérateurs et le SGPI découle finalement une dilution de la responsabilité dans la prise de décision.

Le volet de France 2030 représente l'équivalent du tiers des moyens annuels du ministère, dont il n'a pas la maîtrise, puisque les crédits ont été confiés à la Caisse des dépôts-Banque des territoires et à Bpifrance. Ces grandes institutions financières sont placées en situation de verser des subventions, mission qui incombe en principe au ministère, sans que celui-ci ne soit désigné comme pilote et garant de la cohérence de la politique culturelle.

Enfin, certains choix paraissent risqués et discutables en termes d'innovation au regard de la doctrine d'investissement des PIA. Ils s'articulent ainsi faiblement avec l'architecture budgétaire de la mission France 2030. Dès lors, la Cour formule la recommandation suivante :

- 3. Veiller à une articulation intelligible entre l'architecture budgétaire et la stratégie de France 2030, pour le volet culture (secrétariat général pour l'investissement et ministère de la culture).*
-

Chapitre IV

Premiers enseignements

Certains dispositifs relevant du PIA 4 sont encore en phase de conception et d'autres n'ont connu qu'un début d'exécution. En revanche, l'antériorité des PIA 1 et 3 et la date d'extinction du Plan de relance (fin 2022) autorisent à se pencher plus précisément sur leurs résultats et les enseignements à retenir. De l'enquête, il ressort que les crédits exceptionnels en faveur de la culture se caractérisent par des difficultés d'exécution et de contrôle qui conduisent à un premier bilan mitigé, appelant à une révision d'ensemble de leurs modalités.

I - Un contrôle difficile de l'exécution des crédits

L'économie culturelle, très atomisée, requiert une excellente connaissance des modes de fonctionnement et des acteurs. À l'examen, la dimension interministérielle des programmes d'investissement d'avenir n'apparaît pas adaptée à ces spécificités, qu'il s'agisse du calibrage des crédits ou du pilotage d'ensemble, dont les modalités ne permettent pas un contrôle parlementaire satisfaisant, tandis que des procédures de restitution des crédits non utilisés n'ont été que rarement prévues.

A - Un calibrage des crédits des premiers PIA et des redéploiements qui posent problème

Les PIA fondent leur légitimité sur leur aptitude supposée à accélérer les processus de dépense, les contraintes liées ordinairement à l'annualité des crédits ou à des règles d'autofinancement minimal pouvant être levées. Or, pour les crédits issus du PIA1 activés depuis 2017, l'écart constaté entre les montants mobilisés, c'est-à-dire annoncés pour les différents dispositifs (315 M€) et engagés (120 M€) est considérable, avec un taux de réalisation de 38 % seulement à mi-2023. Le taux de consommation des crédits est encore plus faible si l'on considère les crédits effectivement consommés, soit 78 M€.

Ce taux remet en cause le calibrage des crédits destinés à l'appel à manifestation d'intérêt Culture, Patrimoine et Numérique (140 M€ pour un terme prolongé au 31 décembre 2024) et au fonds ICC/*Tech and Touch* (d'un montant initial de 225 M€ ramené à 125 M€) et conduit à s'interroger sur l'analyse préalable des besoins.

Même si les PIA sont par nature pluriannuels (en cohérence avec l'objectif de réaliser des investissements avisés donc échelonnés dans le temps), ce taux de consommation n'en reste pas moins faible s'agissant de crédits provenant du Fonds pour une société numérique créé en 2010. Plusieurs conventions successives entre l'État et les opérateurs ont en effet pourtant organisé le redéploiement des fonds non utilisés du FSN¹¹⁹.

En dépit de la rationalisation intervenue depuis le PIA 3, qui conduit à revoir annuellement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement des programmes votés, un brouillage persiste du fait de ces redéploiements, en dehors de toute autorisation parlementaire formelle, qui bénéficient à des mesures de France 2030 (voir annexe n°7 – mesures 1 et 3 notamment).

Le passage d'un soutien en fonds propres et avances remboursables dans les premiers PIA à des subventions pour le volet culturel de France 2030 permet certes d'accélérer l'activation des crédits, mais pose d'autres questions en matière de pilotage par la dépense et de modalités de soutien à l'innovation.

En somme, pour les industries culturelles et créatives, le gain initial attendu du montage interministériel au plus haut niveau est limité en termes d'agilité faute d'une construction stratégique et budgétaire suffisamment robuste.

Par ailleurs, concernant les crédits de relance, comme déjà relevé par les notes d'exécution budgétaire de la Cour ces dernières années, si le décaissement au profit d'opérateurs correspond budgétairement à une exécution des crédits (94 % mi-2023), cela ne signifie pas qu'ils soient intégralement consommés par ces derniers. Ainsi, l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) a-t-elle reçu 10 M€¹²⁰ en 2021 qui n'ont pas donné lieu à lancement d'appels à projets avant 2023.

De plus, les crédits de relance pour certaines mesures se sont parfois substitués aux crédits ordinaires. La substitution a été particulièrement nette pour les dépenses d'investissement des écoles d'art et d'architecture de la mission Culture ou pour les aides à la presse¹²¹ portées par la mission Médias, livre et industries culturelles, dont le taux de consommation des crédits ordinaires a en conséquence légèrement fléchi en 2022 (95 % au lieu de 99 % les années précédentes).

¹¹⁹ Pour mémoire, dans le cadre des premiers PIA, les crédits étaient intégralement ouverts en crédits de paiements versés d'emblée sur les comptes des opérateurs financiers, tandis que, depuis le PIA 3, les CP sont ouverts à mesure du lancement des AMI et AAP.

¹²⁰ Cf. NEB 2021 Mission Culture. Le rapport notait que l'ASTP dotée par le plan de relance à hauteur de 10 M€ (versés en 2021) dont l'association précisait qu'ils étaient alors : « *sanctuarisés dans l'attente du lancement de ce plan* ». L'ASTP ayant dû surseoir « au financement des crédits relance », le ministère confirmait en 2021 qu'il « *a fait le choix de verser dans les meilleurs délais les crédits dus à ces structures sans préjuger de leur calendrier de décaissement. L'essentiel étant pour des raisons de lisibilité et de fluidité de la gestion, de permettre à ces établissements de consommer ces crédits dans les meilleures conditions. Les 10 M€ sont en attente du lancement des opérations du plan de relance qui doit intervenir dans les prochaines semaines* ».

¹²¹ Aide à la modernisation des diffuseurs, FSDP.

B - Un pilotage interministériel qui comporte des lacunes

Une stratégie partagée et pilotée sur la durée entre les différents acteurs institutionnels (SGPI, ministère de la culture, direction générale des entreprises, direction du budget) a fait défaut.

Les générations successives de PIA dans le champ des industries culturelles et créatives ont été marquées par une grande discontinuité stratégique : perspectives programmatiques non formalisées jusqu'à 2021, juxtaposition du plan de relance et de la stratégie d'accélération des industries culturelles et créatives, puis de France 2030 par la suite. Cette discontinuité est patente dès lors qu'aucune stratégie consolidée n'a été rendue publique. Des appels à projets relevant de générations différentes de PIA peuvent représenter des innovations portant sur des objets similaires (expériences immersives, billetteries innovantes déjà visées par le PIA 1 ou le concours Innov de Bpifrance par exemple).

La délégation de la gestion à la CDC et à Bpifrance s'est traduite par le lancement immédiat de nombreuses mises en concurrence, laissant supposer que les attentes en termes de politique publique étaient tout à fait claires.

Pourtant, la réflexion sur les conditions de la diffusion des innovations et de la structuration des industries culturelles qui étaient attendues n'est pas arrivée à maturité.

De même, à ce jour les mesures engagées dans le cadre de France 2030 ne proposent pas d'outils réglementaires de protection des actifs culturels (et des données de marché) face à la transformation numérique, ni d'outils de reconquête de « pouvoir de marché » grâce à une meilleure connaissance des algorithmes opérant sur les plateformes de diffusion des contenus culturels¹²².

Les mesures susceptibles d'avoir des effets structurants sur les industries culturelles et créatives ne sont pas encore lancées, telles que « dynamiser la recherche dans les ICC » (mesure n° 9), ou « se doter d'une infrastructure commune de partage des données culturelles ou d'un pôle d'expertise sur la qualité des données et métadonnées des ICC françaises » (mesure n° 7), etc.

La CDC et Bpifrance n'ont pas été chargées de réaliser d'études de besoins avant chaque mise en concurrence, l'établissement d'un diagnostic reposant sur le ministère de la culture, qui seul serait en capacité de produire ce type d'études et cela, en dépit d'outils statistiques qui n'ont que peu progressé récemment.

Dans un contexte d'urgence, le CNC a commandité trois études de besoins avant le lancement de *La grande fabrique de l'image*, qui demeurent cependant lacunaires (cf. *supra*). Pour le reste le calibrage des mesures est issu d'échanges avec les représentants des filières, en particulier lors des états généraux des industries culturelles et créatives et a été précisé en amont de la rédaction des cahiers des charges par des échanges entre le ministère et le secteur, puis arbitré au niveau du cabinet ministériel et du comité de pilotage interministériel (CPMo).

¹²² La régulation caractéristique du secteur de l'audiovisuel et du cinéma obtenue grâce à la combinaison de négociations professionnelles fréquentes (chronologie des médias, engagements de programmation) et d'une réglementation précise (décrets fixant les règles applicables aux services de médias audiovisuels à la demande – SMAD par exemple) constitue un exemple d'intervention garantissant l'exception culturelle française, qui pourrait inspirer la poursuite d'objectifs comparables dans d'autres champs des ICC.

L'annonce d'enveloppes de crédits prédéfinies, *a fortiori* sans analyse préalable des besoins, a pu conduire à des effets contrastés. Elle peut avoir créé une externalité positive sur le développement d'acteurs qui vont réussir un passage à l'échelle dans de bonnes conditions grâce au soutien public. Elle peut également être synonyme de distributions de crédits à des entreprises créées très peu de temps avant le lancement des appels à manifestation d'intérêt ou d'appels à projets ou clairement sous-dimensionnées au regard des montants alloués.

Les modalités d'intervention ont évolué au cours du temps sans que les raisons de cette évolution ne soient explicitées : le PIA 1 privilégiait l'investissement en fonds propres et les prêts, tandis que France 2030 privilégie pour l'essentiel la distribution de subventions.

La Cour s'interroge sur le choix de confier à des banques publiques le soin d'attribuer quasi-exclusivement des subventions (98,5 % de l'enveloppe culture de France 2030), sans modulation des instruments financiers mobilisés, ce qui les éloigne de leur objet social, au lieu de recourir à l'expertise ministérielle, des directions régionales des affaires culturelles ou des opérateurs spécialisés (CNL, CNM) et d'accompagner davantage l'IFCIC dans son métier d'octroi de prêts et de garantie de prêts.

C - Un contrôle parlementaire limité par la complexité et par l'insuffisance des données

Les dispositifs exceptionnels ne bénéficient pas de la même robustesse dans les processus de validation et de contrôle que les crédits budgétaires classiques. Les risques associés sont renforcés par l'exigence forte de rapidité et par l'importance accordée à la communication. L'amélioration de la fiabilité des données représente une dimension du contrôle nécessaire.

Du fait d'une gouvernance complexe, des différences non négligeables de rattachements budgétaires et de montants des crédits engagés sont apparues entre les données du SGPI, de la CDC et du ministère de la culture et perdurent dans le Jaune 2024.

En raison de la multiplication des vecteurs budgétaires, la perte d'information est également importante. Il paraît pourtant impératif que la vision globale de tous les financements publics d'un bénéficiaire soit disponible auprès du ministère de la culture et de la représentation nationale, afin de maîtriser le niveau et la qualité de la dépense. Ainsi par exemple, le Centre des monuments nationaux a été aidé à titre exceptionnel dans les années récentes par le PIA 3 à hauteur de 30 M€ pour Villers-Cotterêts en 2020, par le plan de relance à hauteur de 195 M€ en 2021 et de 122 M€ en 2022 (pour six mesures différentes dont *Mondes Nouveaux*, Villers-Cotterêts et des soutiens exceptionnels en fonctionnement et en investissement) et par le PIA 4 à hauteur d'1 M€ pour une opération de numérisation du patrimoine et de l'architecture, soit 348 M€ sur trois ans. Il reçoit d'ordinaire 67 M€ par an de la part de l'État¹²³.

Ce cumul s'agissant de grands établissements publics peut se révéler problématique en termes de répartition de l'effort public. Il l'est *a fortiori* s'agissant d'entreprises privées qui en vertu d'un continuum de financements peuvent avoir été aidées à l'étape de la R&D et de l'incubation par Bpifrance, la ville de Paris, la région Île-de-France, à l'étape du financement de projets par un prêt et une garantie par Bpifrance ou par l'IFCIC et peuvent encore l'être lors du développement de projets par France 2030.

¹²³ AE exécutés, rapport annuel de performance 2022, mission *Culture*.

D - Des crédits non utilisés qui ne sont pas restitués

Dans un contexte de recherche impérative d'économies, le faible empressement tant du ministère que des opérateurs à recouvrer les crédits non consommés du Plan de relance ou dont l'usage ne remplit pas les conditions initialement fixées est une source d'étonnement.

Il convient de distinguer la situation des établissements publics dont les besoins d'investissement sont considérables et pour lesquels les crédits de relance peuvent alimenter la trésorerie fléchée vers des travaux programmés, de la situation d'opérateurs distribuant des aides. Ces derniers ont vu leur fonds de roulement et leur trésorerie sensiblement augmenter à la faveur de la crise sanitaire, en raison d'anticipations trop pessimistes et d'une surestimation des besoins de soutien de leurs secteurs d'intervention respectifs.

Parmi ces derniers, ceux qui effectuent des contrôles visant à récupérer des indus auprès de certains bénéficiaires d'aides demeurent marginaux. Ainsi, seuls deux opérateurs ont émis des titres de recouvrement auprès de bénéficiaires d'aides du plan de relance, pour un montant très modique concernant le CNL (100 000 €, à l'échelle des 15 M€ qui lui ont été confiés dans le cadre du plan de relance) et 19 M€ pour le CNM.

Le CNC a conservé dans ses comptes la dotation pour réarmement financier de 48,5 M€, soit une fraction significative des crédits du Plan de relance (165 M€ sur un total de crédits exceptionnels d'urgence et de relance qui a atteint 427 M€ entre 2020 et 2022), alors que dans le même temps, son fonds de roulement et sa trésorerie ont progressé d'environ 100 M€ pendant la crise¹²⁴.

Les crédits de relance étant considérés comme acquis aux opérateurs qui répartissent des aides, ces derniers peuvent réallouer les sommes non consommées à d'autres dispositifs, ce qui peut comporter un risque d'effet cliquet voire de rebasage. Ainsi, le Centre national de la musique¹²⁵ a réaffecté des crédits non consommés à son budget d'intervention, notamment aux aides aux festivals, dont certaines correspondent à des mesures nouvelles créées durant la crise sanitaire et jusqu'ici reconduites¹²⁶.

Dans l'hypothèse d'une nouvelle crise, il conviendrait d'assortir les crédits exceptionnels, d'urgence comme de relance, de clauses de retour à meilleure fortune prévoyant les modalités d'un retour des sommes excédentaires au budget de l'État, et de prévoir des clauses de réexamen rapprochés du calibrage et de la finalité de dispositifs lancés en contexte exceptionnel.

¹²⁴ *Le Centre national du cinéma et de l'image animée*, observations définitives et référé, septembre 2023.

¹²⁵ En l'absence soulignée *supra* de suivi par le CNM de l'usage des fonds par origine (urgence ou relance), il n'est pas possible d'établir à quelle source ces dispositifs ont été financés.

¹²⁶ Voir Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, *Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant*, pp. 396 et 397.

II - Une atteinte des objectifs des PIA difficile à apprécier

Les programmes d'investissement d'avenir sont porteurs d'une grande ambition notamment en termes d'innovation culturelle et numérique et d'effet de levier qui n'apparaissent pas pleinement atteints à ce jour.

A - Des niveaux d'innovation disparates selon les mesures

Le rapport 2023 du comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA)¹²⁷ placé auprès du SGPI estime nécessaire de réviser la doctrine de France 2030 et pose un certain nombre de critères auxquels les investissements d'avenir doivent répondre : « *Les investissements sont réalisés dans une perspective de long terme et dans des domaines qui représentent un enjeu stratégique pour la France. Ils poursuivent des objectifs de transformation systémique, afin de renforcer la croissance potentielle, d'atténuer le changement climatique et d'adapter l'organisation socio-économique du pays à ce changement. Ils ciblent les projets les plus risqués et innovants. Ils ne se substituent pas aux politiques publiques pérennes ou récurrentes* ». Cette exigence contraste avec les constats opérés dans le domaine des industries culturelles et créatives.

La multiplication des appels à projet sur des sujets très proches – qui peut engendrer un découragement de l'écosystème culturel et créatif, le nombre de bénéficiaires élevé au regard des montants engagés, la faiblesse des « tickets moyens » sont autant de traits caractéristiques du déploiement de France 2030 pour la culture, des spécificités qui répondent aux attentes du ministère, au vu de la structuration du secteur¹²⁸. Il paraîtrait souhaitable de mieux définir la doctrine d'investissement dans ce secteur. Les innovations des projets lauréats sont souvent incrémentales et non radicales et remettent ainsi en question la notion de transformation systémique et de risque. De plus, les établissements publics représentent 18 % des lauréats à mi-2023 ; ils ont candidaté auprès de France 2030 afin d'obtenir des financements supplémentaires qui s'additionnent à leurs crédits budgétaires ordinaires (faute aussi de pouvoir obtenir des financements par les canaux traditionnels pour développer des projets nouveaux). La direction du budget souligne aussi que la doctrine d'intervention du SGPI dans le cadre de France 2030 devrait être clarifiée sur ce point.

Le risque d'une substitution des financements de France 2030 aux crédits ordinaires mérite donc d'être souligné, d'autant plus que le mix des instruments de financement défini par le rapport du CSIA de 2019 n'est pas respecté. En effet, plus une entreprise est de taille importante, plus son projet est mature, plus elle a vocation à être financée par des avances remboursables. Les projets d'envergure de *La grande fabrique de l'image* qui satisfont le critère du « passage à l'échelle » ne sont pas aidés pourtant *via* cette modalité mais par des subventions alors qu'il s'agit d'entreprises qui pour certaines sont très installées dans le secteur. En témoigne d'ailleurs leur inscription dans l'action n°4 – *soutien au déploiement* du programme 424 – *financement des industries stratégiques*. Le CNC justifie le choix de l'outil subventionnel par le caractère risqué des investissements dans les studios de tournage considérés comme des

¹²⁷ *France 2030, lancement maîtrisé d'un plan d'investissements à impacts majeur*, CSIA, Juin 2023.

¹²⁸ Le ministère a ainsi souhaité rendre possible l'attribution d'aides et de souscriptions inférieures à 1 M€ par projet.

actifs atypiques de par leurs perspectives de revenus faibles, du retour sur investissement long et de l'accès plus difficile en 2023 aux financements privés. Ces caractéristiques de l'activité de studios conduisent cependant à s'interroger sur la véritable additionnalité des investissements d'avenir.

De plus, la construction de studios, qui peut constituer un signal fort pour la production audiovisuelle internationale, s'apparente par plusieurs aspects à une stratégie d'aménagement territorial comportant de nombreux bâtis, qui pour certains vont abriter des activités non innovantes (hôtellerie, base logistique, ateliers de costumes etc.).

De même, des petites structures sont également subventionnées, alors que certaines mériteraient d'être accompagnées par une participation au capital en raison du caractère très innovant et risqué de leur projet, qui ne peut porter ses fruits que sur le long terme. Au regard des résultats décevants de l'appel à manifestation d'intérêt *Culture, Patrimoine, Numérique*, le choix de la subvention peut paraître justifié car, en termes de montant moyen (plus faible dans le cas des subventions), il fait courir moins de risque aux finances publiques. Cependant dès lors que de petites structures disposent de soutiens privés capables d'absorber plusieurs années de reports à nouveaux négatifs, l'investissement public peut se révéler pertinent, notamment pour la garantie qu'il représente auprès de banques.

Tableau n° 14 : les premiers bénéficiaires de France 2030

Typologie des bénéficiaires	Nombre	Montant attribués	Montant moyens (AE suite à DPM)	Part des financements
Associations	52	53 159 479	1 022 298	32%
Établissements publics	23	29 669 509	1 289 979	18%
ETI	4	2 901 338	725 335	2%
Grandes entreprises	4	9 375 000	2 343 750	6%
Organismes de recherche	3	3 798 200	1 266 067	2%
PME	78	69 207 884	887 281	41%
Total général	164	168 111 410	1 025 070	100%

Source : Cour des comptes à partir de données SGPI (fin mai 2023)

B - La prise en compte des spécificités de l'économie numérique doit être renforcée

En outre, si le caractère interministériel peut contribuer à la cohérence d'ensemble des crédits de France 2030, celle-ci peut se faire au détriment de la prise en compte des finalités de politiques culturelles dans le PIA. Le développement de certaines technologies vise la croissance et l'emploi, mais il est important de veiller à ce que les projets retenus ne soutiennent pas des modèles destructeurs pour la diversité culturelle, le pluralisme, l'équilibre territorial.

Cette attention est d'autant plus nécessaire que la transformation numérique des activités culturelles s'inscrit dans les logiques d'une économie de réseau, où « *tout nouveau consommateur conquis permet de valoriser un contenu existant sans charge d'exploitation additionnelle et, en faisant jouer le bouche-à-oreille, de démultiplier le nombre*

d'utilisateurs »¹²⁹. Le coût marginal du dernier client est dérisoire du fait de l'extrême agilité des systèmes d'information, il apporte avec lui d'autres clients potentiels mais également de l'information (on accède potentiellement à ses réseaux sociaux et aux bases de données auxquelles il est relié).

Le modèle de petites sociétés évoluant dans l'écosystème culturel est dès lors fragilisé par l'insuffisance de leurs outils marketing. Le risque est élevé qu'elles ne parviennent pas à atteindre un seuil de notoriété leur permettant de perdurer.

Certaines propositions sont également très fragiles, en l'absence de modèle économique viable. La CDC a pu retenir des sites de recommandation dans le domaine du livre (financés par exemple dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt *Culture, patrimoine et numérique*), sans lien avec un site marchand, qui se trouvent alors face à une impasse pour faire progresser leur pouvoir de marché (par défaut de marketing et de trafic soutenant leur notoriété).

Le partage d'expertise entre Bpifrance, la CDC et le ministère (DGMIC) doit être renforcé, afin notamment de mieux prendre en compte la structuration des marchés et de pouvoir activer les leviers les plus efficaces. Pour protéger des actifs culturels, des subventions peuvent transitoirement soutenir l'émergence d'acteurs concurrents de sociétés établies. Le succès de ces sociétés subventionnées suppose cependant d'identifier un marché de niche ou de maîtriser les logiques d'un marché segmenté. Par exemple, en matière de billetterie, l'enjeu de détenir les données-clients n'est pas le même s'agissant de visiteurs locaux à fidéliser ou de touristes étrangers effectuant une visite potentiellement unique. Il n'est pas non plus le même pour les établissements culturels de proximité que pour de très grands établissements prestigieux (Le Louvre, Versailles) qui attirent spontanément une fréquentation élevée.

C - Un bilan culturel qui reste en grande partie à mener

Certaines innovations remarquables et qualitatives en termes culturels ont pu être financées grâce au PIA1. On retient en particulier des expériences immersives de très grande qualité qui ont atteint une notoriété internationale (exposition sur Venise réalisée par une société de projet filiale de la RMN Grand Palais, ou exposition « Notre-Dame éternelle » réalisée par Emissive) ou le soutien à la R&D développée par l'Ircam, la Bibliothèque Nationale, l'Institut national de l'audiovisuel.

La priorité a été donnée au financement d'outils numériques spectaculaires. Il conviendrait de réinvestir la dimension culturelle des projets en s'interrogeant sur le juste niveau de mobilisation de ce type d'outils au service d'objectifs de politique culturelle.

Le plan de relance a, quant à lui, notamment été l'occasion de mettre en œuvre des projets patrimoniaux ambitieux (plan cathédrales et monuments en région, bouclage de plans de financement de grands travaux d'opérateurs nationaux). Ses financements ont aussi servi à soutenir la reprise de la programmation de l'ensemble des structures de création (opérateurs nationaux, lieux labellisés ou conventionnés, secteur non subventionné), généralisé le dispositif « Jeunes en librairie » ou encore alimenté un fonds de transition écologique pour les institutions de création en région.

Le bilan culturel de ces dispositifs du plan de relance n'a cependant à ce jour pas été formalisé.

¹²⁹ Retour sur les industries culturelles, Xavier Greffe, in *Réalités industrielles*, février 2022, p.6.

D - L'équilibre territorial n'est pas forcément recherché

L'instrument privilégié des appels à manifestation d'intérêt et des appels à projets est à l'origine d'un aléa moral assez marqué. Même si globalement les entreprises lauréates estiment avoir été bien informées par des opérateurs professionnels (CDC et Bpifrance) qui les accompagnent au mieux de leur projet, les directions déconcentrées de la culture auraient sans doute dû être davantage associées au déploiement de la stratégie d'investissement des PIA et de France 2030 afin de faire remonter des candidatures de qualité. Cette remarque ne vaut pas pour le CNC qui possède une très bonne connaissance des acteurs de son secteur et a veillé à une répartition territoriale équilibrée sur le territoire, conjuguée à la mise en valeur de trois pôles, le nord de la France, l'arc méditerranéen et l'Île-de-France.

Marseille en grand, le volet contractuel de la grande fabrique de l'image

Le volet Culture de « Marseille en grand » représente une enveloppe de 22,5 M€ destinée à financer quatre projets sélectionnés dans un cadre contractuel de gré à gré, et non dans le cadre de l'appel à projets *La grande fabrique de l'image*¹³⁰, pour une mise en œuvre rapide. Il porte sur les projets suivants :

- création de l'École Cinéfabrique Marseille avec l'installation préalable de sa classe d'orientation et de préparation « COP » (15 M€) ;
- modernisation du Pôle Média de la Belle de mai (1,5 M€) ;
- création d'une base logistique provisoire de tournage (1 M€) ;
- création d'une antenne de la Cinémathèque française (5 M€).

Un protocole d'accord adopté en septembre 2022 avec l'ensemble des collectivités territoriales a été signé le 9 janvier 2023 en présence de la ministre de la culture. Toutefois les cofinancements des collectivités territoriales n'y sont pas précisés, renvoyés à la définition précise des projets.

Deux de ces projets ont une ambition sociale affirmée : la Cinéfabrique, une école ouverte à des jeunes de tous niveaux, y compris non diplômés, qui souhaitent se former aux carrières du cinéma et de l'audiovisuel et la modernisation du Pôle média de la Belle de Mai afin d'y poursuivre l'installation de l'association Kourtrajmé – qui propose un programme de formations courtes aux métiers du cinéma à des personnes en insertion, pour la plupart sans emploi. Ce deuxième projet connaît un retard de plus d'un an.

¹³⁰ Cependant dans le cadre de l'AAP Grande Fabrique de l'Image plusieurs opérations seront également financées en complément à Marseille ou dans son agglomération à hauteur de 33,7 M€ :

- Provence Studios Marseille – studios de tournage (16,4 M€) ;
- Provence Studios Martigues – studios de tournage (10,5 M€) ;
- Les Ateliers de l'image et du son – studio de tournage (0,8 M€) ;
- Université Aix-Marseille – formation au tournage (518 K€) ;
- L'école *Kourtrajme* Marseille – formation au tournage (450 K€) ;
- La Plateforme Formation – formation numérique (5 M€).

Trois projets sur quatre nécessitent des localisations provisoires : pour les rentrées 2023 et 2024, la formation des première et seconde années de la Cinéfabrique à l'issue du cycle préparatoire ouvert en 2022 est temporairement située rue Guibal sur un site municipal de 800 m² qui doit être aménagé techniquement pour ce faire. Ces travaux ont occasionné une demande de financement supplémentaire auprès du CPMo de décembre 2022 de 3 M€, consignée dans un avenant à la convention initiale avec la Cinéfabrique.

La troisième année de la Cinéfabrique devrait être accueillie temporairement entre 2025 et 2027 sur le site privé de La Plateforme (également dotée par *La grande fabrique de l'image*), et l'installation définitive des formations techniques des trois années d'école n'intervient sur le site pressenti des Docks du sud qu'à partir de 2027. Cette installation définitive dans une grande « Cité du Cinéma » située aux Docks du Sud est cependant conditionnée à la validation et la conduite du projet par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'installation temporaire dans des locaux mis à disposition par l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée de la base logistique de tournage conduite par l'Association régionale des techniciens du sud (ARTS) et financée à hauteur d'1 M€, ne devrait durer que jusqu'à décembre 2026 avant qu'elle ne rejoigne elle aussi la future Cité du Cinéma. Ce projet inauguré le 11 octobre 2023 et réalisé en 10 mois après la décision Première ministre constitue la première réalisation concrète de l'ensemble du plan Marseille en Grand.

Enfin l'antenne nouvelle de la Cinémathèque à Marseille devrait connaître un accueil temporaire sur le site privé de La Plateforme, mais le projet connaît actuellement du retard.

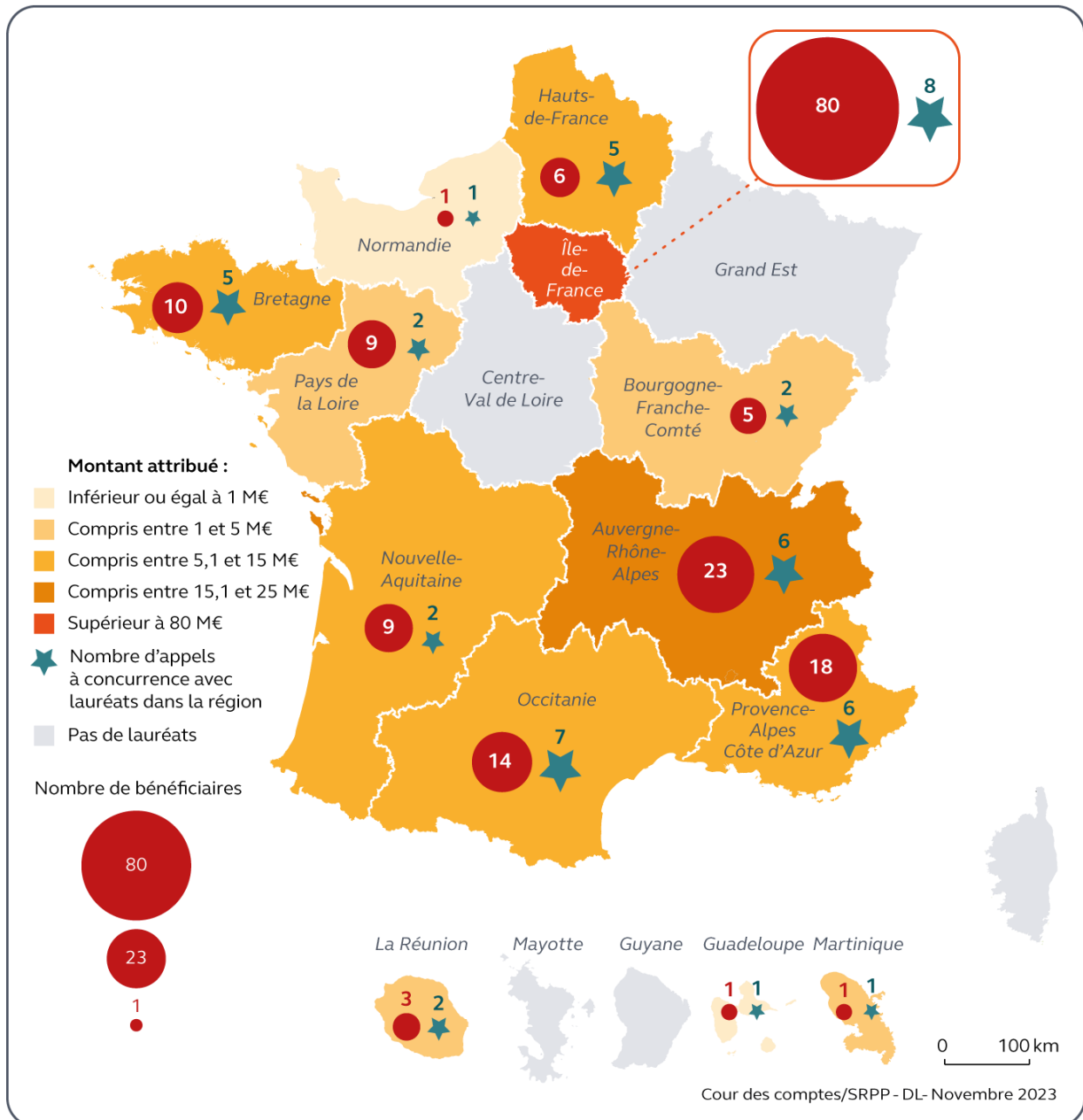
Le passage par des localisations provisoires, dont deux d'entre elles dans des sites privés, constitue une source de surcoûts. La réussite de ces quatre projets dans leurs installations définitives est conditionnée de surcroît à la pleine coopération des collectivités territoriales et établissements publics parties prenantes : la ville, la métropole Aix-Marseille, la région, le département, Euroméditerranée. Demeurent à ce stade des incertitudes sur les décisions des collectivités, leur maîtrise d'ouvrage et l'obtention de tous les cofinancements qui vont peser sur le calendrier d'avancement.

Beaucoup des entreprises bénéficiaires des PIA ont une antériorité très récente, certaines n'ayant été créées que quelques mois avant une mise en concurrence.

Lorsque les projets s'adressent à des entreprises de petite taille, les bénéficiaires sont des créateurs de *start-ups* installés majoritairement en Île-de-France, ce qui tient pour partie à leur surreprésentation dans la région capitale mais également au biais introduit par le pilotage centralisé des dispositifs. L'équilibre territorial n'apparaît ainsi qu'inégalement recherché. Il l'a été sur certains axes du plan de relance (patrimoine, spectacles vivants, musique par le CNM, livre par le CNL) mais n'est apparu que très progressivement pour d'autres dispositifs au fur et à mesure des mises en concurrence¹³¹ et de la proclamation des lauréats. La participation d'un représentant des directions régionales des affaires culturelles au comité de pilotage interne du ministère, et les réunions trimestrielles des correspondants France 2030 en direction régionale des affaires culturelles, ainsi que la possibilité pour les directeurs régionaux de participer à l'évaluation des candidatures en amont des comités de sélection peuvent contribuer à corriger les déséquilibres constatés (cf. carte).

¹³¹ Les 25 lauréats de l'AAP *Pôles territoriaux d'industries culturelles et créatives*, désignés en octobre 2023 sont situés dans douze régions, et deux outre-mer.

Carte n° 1 : répartition territoriale des projets « industries culturelles et créatives » de France 2030 (au 31 mai 2023)



Source : Cour des comptes à partir de données SGPI

E - Un effet de levier décevant

Les effets en termes d'emploi directs et d'activité sont limités pour les premières générations de PIA. Bpifrance évoque une progression de 115 emplois dans les 13 entreprises bénéficiaires du fonds ICC/*Tech and Touch*. Le bilan de l'appel à manifestation d'intérêt *Culture, Patrimoine, Numérique* est sensiblement identique, les 14 sociétés aidées étant à quelques exceptions près des très petites entreprises.

Plus difficiles à appréhender sont les effets indirects positifs sur l'emploi et l'activité des expériences immersives proposées par de grands établissements publics. Les expositions numériques (*Venise révélée*¹³², *Éternel Mucha*) réalisées par la société de projet Grand Palais Immersif dans la salle modulable de l'Opéra de Paris ont rencontré le succès et sont susceptibles d'attirer de nouveaux publics vers la culture. Cette société de projet et les quelques autres qui ont développé un concept original et plébiscité par le public doivent désormais relever le défi de la duplication et de la commercialisation, s'agissant d'une offre interstitielle, entre musée et audiovisuel. Le modèle économique de ce type de propositions n'est pas stabilisé, les exportations¹³³ et d'une façon plus générale les duplications¹³⁴ demeurent rares quoiqu'en développement et nécessitent généralement des adaptations coûteuses.

La seule indication des budgets prévisionnels des opérations sélectionnées lors des mises en concurrence ne peut constituer une donnée fiable pour le calcul de l'effet de levier des financements publics, les montants définitifs des projets n'étant pas tous connus.

Les premiers travaux d'évaluation du SGPI soulignent cependant une faible additionnalité des financements de France 2030 dans ce secteur, alors que les subventions accordées sont en moyenne nettement supérieures à celles distribuées par le ministère de la culture ordinairement. L'effet de levier calculé en janvier 2023 est de 1,16 : pour chaque euro financé, les partenaires ont investi 1,16 €. À titre de comparaison, selon une étude de la direction générale des entreprises, les pôles de compétitivité ont atteint un ratio de 2,8 €.

Une évaluation *in itinere* réalisé par le SGPI

Pour accompagner la mise en œuvre France 2030, le SGPI a défini un référentiel d'indicateurs socle, valable quels que soient le projet et le secteur afin de cerner la valeur ajoutée économique et sociale. Chaque projet aidé donne lieu à l'établissement d'une grille d'impact (logigramme) comportant plusieurs axes :

- Axe innovation : Caractérisent l'innovation, notamment quand elle est technologique ;
- Axe socioéconomique : création d'emploi et international ;
- Axe environnemental, difficile car il faut négocier avec tous les opérateurs ;
- Axe de souveraineté pour réduire des vulnérabilités, notamment d'approvisionnement ;
- Axe de mixité, cibles de femmes dans les projets (50 % de femmes dans les équipes).

À côté de ces indicateurs socle, le SGPI travaille avec le CPMO à l'élaboration d'indicateurs spécifiques d'impact et de résultat qui devront être validés par le ministère de la culture.

¹³² 99 055 visiteurs ont découvert l'exposition *Venise révélée* entre septembre 2022 et février 2023.

¹³³ L'expérience immersive *Éternelle Notre-Dame* est présentée à Taiwan (août 2023-mars 2024), *L'horizon de Khéops* le sera dans les prochains mois à Londres, Shangai, Montréal, Bordeaux et Lyon ; ces expositions sont développées par la société Emissive, bénéficiaire d'une souscription du fonds Bpifrance *Tech and Touch*.

¹³⁴ Les expériences immersives du Grand Palais Immersif se sont déployées récemment dans différents lieux de Marseille.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dispositifs exceptionnels se caractérisent au final par un pilotage par le rythme de décaissement (en particulier pour le plan de relance) et/ou par l'idée que la centralité de la décision permettrait une efficacité élevée. Ces arbitrages ont été rendus au détriment des objectifs et de la cohérence d'ensemble de la politique culturelle et sans que l'intervention d'un tiers (CDC, Bpifrance) n'apporte de plus-value manifeste sur le fond. Il faut regretter un mode d'association imparfait et dommageable du ministère de la culture et des institutions culturelles publiques à cette occasion.

Tel que mis en œuvre jusqu'à présent, France 2030 ne semble pas véritablement de nature à conforter la politique culturelle, ni la capacité du ministère à endosser ces politiques d'avenir à l'issue de France 2030. Il importe de prendre garde à un mode de fonctionnement qui risquerait de fragiliser durablement tant l'institution que les politiques qu'il porte. Les lacunes des programmes exceptionnels étudiés conduisent donc à souhaiter que soient renforcées les compétences des agents ministériels qui disposent déjà d'un bon niveau d'expertise dans de nombreux domaines culturels et des compétences juridiques de facto liées à leurs missions réglementaires. L'urgence paraît être de développer leur niveau de connaissance et de maîtrise des enjeux liés à la transformation numérique et aux nouvelles technologies. Pour cela il faut probablement prévoir de renforcer la formation des agents de la DGMIC et des établissements culturels.

Pour la conduite de la suite de France 2030, il convient dès à présent de pleinement mobiliser l'expertise métier, budgétaire et financière du ministère de la culture et de ses opérateurs sectoriels faiblement mobilisés par les PIA (CNL, CNM, IFCIC). Les opérations sélectionnées par les opérateurs généralistes du PIA se déroulant sur une temporalité longue, il faut prévoir un accompagnement et un contrôle métier de long terme sur des opérations d'investissement pluriannuelles. Les nouvelles technologies étant très évolutives, cette expertise métier paraît d'autant plus indispensable dans les domaines de la réalité augmentée, virtuelle et de l'intelligence artificielle, de la gestion des données et métadonnées etc. Il est crucial de mettre le ministère en mesure de piloter les dispositifs initiés dans le cadre de France 2030 à l'issue de ce programme (compétences internes, ou procédures permettant de mobiliser les expertises pointues des opérateurs financiers de l'État), afin de mieux articuler expertise et stratégie d'intervention publique. La création d'un fonds ministériel pour l'innovation culturelle¹³⁵ mériterait d'être examinée en tant qu'elle pourrait permettre également de préserver la spécificité de ces crédits et constituer une instance de mobilisation d'expertises pluridisciplinaires (CDC, Bpifrance, ministère de la culture, personnalités qualifiées...).

Enfin, il faut réactiver la capacité ministérielle de prospective et de débat, afin de réarmer la politique publique et établir des liens plus étroits avec la recherche. Les articulations entre la politique numérique du ministère et les financements via notamment France 2030 doivent être renforcées, afin de faire du PIA le bras armé d'une stratégie pilotée par le ministère.

¹³⁵ Tel qu'imaginé dès 1996 par Jacques RIGAUD (« Pour une refondation de la politique culturelle : rapport au ministre de la Culture »).

Au vu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. appliquer strictement la doctrine des investissements d'avenir et réserver les financements des PIA à des projets répondant à des critères d'innovation préétablis (secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture) ;*
 - 5. instaurer une procédure de suivi et d'évaluation des crédits des PIA et de France 2030 robuste, afin de permettre le contrôle parlementaire (secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture) ;*
 - 6. prévoir une procédure explicite de restitution ou de réallocation des crédits exceptionnels non utilisés (secrétariat général pour l'investissement, ministère de la culture) ;*
 - 7. accorder dès à présent un rôle central au ministère de la culture dans les processus décisionnels d'affectation des crédits de France 2030 (secrétariat général pour l'investissement et ministère de la culture).*
-

Liste des abréviations

AAP.....	Appel à projets
ADEME.....	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMI.....	Appel à manifestation d'intérêt
ANR.....	Agence nationale de la recherche
ASTP.....	Association pour le soutien au théâtre privé
ATF.....	Accompagnement et transformation des filières
AVP.....	Audiovisuel public
BNF.....	Bibliothèque nationale de France
Bpifrance.....	Banque publique d'investissement
CDC.....	Caisse des dépôts – Banque des territoires
CGI.....	Commissariat général à l'investissement
CMN.....	Centre des monuments nationaux
CNAP.....	Centre national des arts plastiques
CNC.....	Centre national du cinéma
CNL.....	Centre national du livre
CNM.....	Centre national de la musique
COMEX.....	Comité exécutif
COSTRAT.....	Comité stratégique sectoriel
CPME.....	Confédération des petites et moyennes entreprises
CPMo.....	Comité de pilotage ministériel opérationnel
CPPAP.....	Commission paritaire des publications et des agences de presse
CRM.....	<i>Customer Relationship Management</i> ou Gestion de la relation client
CSIA.....	Comité de surveillance des investissements d'avenir
DB.....	Direction du budget
DEPS.....	Département des études et statistiques (ministère de la culture)
DGCA.....	Direction générale de la création artistique
DGE.....	Direction générale des entreprises
DGMIC.....	Direction générale des médias et industries culturelles
DGPA.....	Direction générale du patrimoine et de l'architecture
DGT.....	Direction générale du travail
DPM.....	Décision premier ministre
DRAC.....	Direction régionale des affaires culturelles
ENSB.....	École Nationale Supérieure des Beaux-Arts
ETI.....	Entreprise de taille intermédiaire
FPINNOV.....	Fonds de prêts participatifs à l'innovation
FRAC.....	Fonds régional d'art contemporain

FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSDP	Fonds stratégique pour le développement de la presse
FSN	Fonds national pour la société numérique
ICC.....	Industries culturelles et créatives
IFCIC	Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles
IGAC.....	Inspection générale des affaires culturelles
IPG	Information politique et générale
IRCAM.....	Institut de recherche et coordination acoustique/musique
LFR	Loi de finances rectificative
MESR.....	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MH	Monument historique
NEB.....	Note d'exécution budgétaire
NFT	<i>Non-fungible token</i> ou jeton non fongible
OPPIC	Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture
PAP	Projet annuel de performance
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PNRR	Plan national de relance et de résilience
RAN	Report à nouveau
RAP	Rapport annuel de performance
RIM	Réunion interministérielle
RMN.....	Réunion des musées nationaux
SACD	Société des auteurs et compositeurs dramatiques
SAS	Société par actions simplifiée
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGPI.....	Secrétariat général pour l'investissement
SGPR.....	Secrétariat général pour la relance
TPE.....	Très petite entreprise

Annexes

Annexe n° 1 : saisine de la Cour par la commission des finances du Sénat.....	104
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.....	106
Annexe n° 3 : le champ européen de la culture, dix domaines et six fonctions	109
Annexe n° 4 : plan de relance : axes, mesures et engagements juridiques (en M€).....	110
Annexe n° 5 : examen de quelques mesures du plan de relance	111
Annexe n° 6 : enjeux, objectifs et actions issus des États généraux des industries culturelles et créatives (ICC).....	116
Annexe n° 7 : les mesures du volet culturel de France 2030.....	121
Annexe n° 8 : les soutiens gouvernementaux aux industries culturelles et créatives (ICC) dans cinq pays européens	123

Annexe n° 1 : saisine de la Cour par la commission des finances du Sénat

Le Premier président

Le 21 AVR. 2023

Monsieur le Président, *Claude,*

La Cour réalisera l'enquête sur les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la troisième chambre de la Cour. L'instruction a été confiée à Mmes Anne Le Lagadec, conseillère référendaire en service extraordinaire et Angélique Sloan, conseillère référendaire. M. Vincent Peillon, conseiller maître en service extraordinaire, assurera le contre-rapport.

Le 4 avril dernier, le président de la troisième chambre, M. Nacer Meddah, la présidente de la section « culture et communication » de la troisième chambre, Mme Christine de Mazières, et les magistrats concernés ont pu rencontrer MM. Roger Karoutchi, Vincent Eblé et Didier Rambaud, sénateurs désignés par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Au vu de ces échanges, je vous propose que cette enquête porte sur les crédits alloués aux secteurs de la culture et de la communication dans le cadre du plan de relance, et sur les aides à l'investissement des filières culturelles et créatives, dans le cadre des crédits PIA 3 et 4-France 2030.

N'entrent dès lors pas dans le périmètre retenu : les crédits d'urgence ouverts en faveur du secteur de la culture, les aides transversales (fonds de solidarité, activité partielle, exonération de charges, PGE) et l'année blanche des intermittents mobilisés en réponse à la crise sanitaire. Je vous propose également de ne pas inclure les dépenses fiscales en faveur du secteur au regard de l'ampleur des crédits budgétaires exceptionnels visés et du calendrier de cette enquête.

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75006 PARIS

1/2

À la suite de ces échanges, je vous propose que cette enquête aborde tout particulièrement les points suivants :

- Les modalités de définition, de formalisation et d'approbation des objectifs stratégiques visés par les crédits exceptionnels ainsi que la définition du montant de ces crédits. Un tableau d'ensemble de ces crédits (affectation et consommation), notamment par filière, sera effectué.
- Le pilotage et le suivi de l'exécution budgétaire et financière, à travers notamment les frais de gestion, les dépenses de communication et, le cas échéant, leur éligibilité au plan de relance européen ;
- Les conséquences de la délégation d'une partie importante des crédits à de grands opérateurs généralistes ou sectoriels, ainsi que du recours à des appels à manifestation d'intérêt et à des appels à projet. Un échantillon de dispositifs et de bénéficiaires fera l'objet d'un examen approfondi ;
- L'articulation entre la consommation de ces crédits exceptionnels et des crédits budgétaires ordinaires.

Il sera également dressé un premier bilan des mesures financées par les crédits exceptionnels, en particulier :

- L'impact macro-économique et en matière de structuration des filières ;
- Les risques éventuels de pérennisation de ces crédits exceptionnels et les mesures prises pour contrer ce risque ;
- Les enseignements mobilisables dans l'hypothèse d'une prochaine crise nécessitant une action contracyclique.

La chambre se tient à la disposition pour un point d'étape avec MM. les sénateurs MM. Roger Karoutchi, Vincent Eblé et Didier Rambaud.

Le rapport vous sera remis au plus tard fin décembre 2023.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amitiés,

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Secrétariat général pour l'investissement

Fabrice CASADEBAIG, coordinateur national de la stratégie industrie culturelles et créatives
François GERMINET, directeur du pôle connaissance
Camille MULLER, directrice juridique et financière
Marc-Antoine LACROIX, responsable du pôle évaluation

Ministère de la culture

Secrétariat général

Aude ACCARY-BONNERY, secrétaire générale adjointe
Hervé MERLIN, sous-directeur des affaires économiques et financières
Diane DAYRAUT, Cheffe adjointe du département des affaires budgétaires et de la synthèse

DGMIC

Fabrice DE BATTISTA, chef du département des affaires financières et générales
Loïc MASSON, chef du bureau des affaires budgétaires et financières
Sébastien THÉVENET, Délégué aux entreprises culturelles, DGMIC

DGCA

Carole ROBIN, sous-directrice adjointe des affaires financières et générales
Manuella ROBERT, cheffe du bureau des affaires budgétaires
Maud DESSEIGNES, chargée de mission *Mondes nouveaux*

Direction du budget

Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur Budgets des secteurs de la culture, de la jeunesse, de la vie associative, des sports, de l'économie, des finances, de l'Outre-mer, de la justice et des médias
Bao NGUYEN-HUY, adjoint au sous-directeur
Aurélien WAREMBOURG, chef de bureau culture, jeunesse et sports
Julia BRANDIZI, Adjointe au chef de bureau. Suivi du programme « Patrimoines »

Direction du Trésor

Éléonore TRIGANO, adjointe au chef de bureau Europe
Alice COURTADE, cheffe du pôle PNRR

Secrétariat général aux affaires européennes

Emmanuel CHAY, conseiller spécial

Caisse des dépôts – Banque des territoires

Pierre CHEVALIER, directeur des affaires juridiques, conformité et déontologie
Maud FRANCA, directrice adjointe
Nicolas CHARROL, chargé de conformité et de suivi des missions Cour des comptes

Bpifrance

Nicolas PARPEX, pôle des industries créatives
Anne DARNIGE RABATE, direction des filières industrielles, responsable domaine numérique
Romain DUDOGNON, responsable sectoriel innovation
Yoana PANAZOL, chargée de mission *French Touch*

IFCIC

Karim MOUTTALIB, Directeur général
Salam HILAL, Directeur financier et de la stratégie
Valérie HANSEN, Directrice réglementation et contrôle interne
Sébastien SAUNIER, Directeur crédits aux entreprises
Géraldine SEGOND, Directrice crédits à la production de l'image

Centre national de la Musique

Jean-Philippe THIÉLLAY, Président
Romain LALEIX, Directeur général délégué

Centre national du livre

Régine HATCHONDO, Présidente
Pascal PERRAULT, Directeur général
Marlena MATHON, Secrétaire générale
Marie AMELLER, Déléguée à la diffusion et à la lecture

Centre national du Cinéma

Olivier HENRARD, directeur général délégué
Vincent VILLETTE, directeur financier et juridique
Arnaud ROLLAND, chef de projet France 2030
Lionel BERTINET, directeur du cinéma
Patricia BELLUIRE, adjointe au directeur financier et juridique

Syndicat national de l'édition

Renaud LEFEBVRE, président

Comité d'experts informel

Emmanuel SUARD, conseiller maître, ancien gérant et directeur de la gestion d'Arte
GEIE

Philippe CHANTEPIE, inspecteur général des affaires culturelles

Alain Le DIBERDER, économiste, ancien directeur des programmes d'Arte

Françoise BENHAMOU, économiste de la culture

Entrepreneurs du secteur des nouvelles technologies culturelles

Carl DE PONCINS, associé de la société Panthéa

Éric DE RUGY, fondateur de la société Delight

Thomas PÉTILLON, fondateur de la société Orféo

Annexe n° 4 : plan de relance : axes, mesures et engagements juridiques (en M€)

Mesures approuvées en début de plan de relance		AE 2021-2022
Un plan d'investissement culturel dans les territoires et pour l'emploi	Plan Cathédrales	80,0
	Restauration des MH non État	40,0
	Réinvestissement dans les monuments nationaux CMN	40,0
	Accélération du chantier de Villers-Cotterêts	100,0
	Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives)	20,0
	Soutien aux opérateurs patrimoniaux (fonctionnement)	272,3
	Soutien aux opérateurs patrimoniaux (investissement) dont Universcience 13,75 M€	69,5
		621,8
Renouveau et reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique	Plan spectacle vivant hors musique	30,0
	Plan musique (ensembles, orchestres et festivals)	30
	Fonds de transition écologique - institutions de création en région	20
	Soutien aux opérateurs nationaux de création (fonctionnement)	62,3
	Soutien aux opérateurs nationaux de création (investissement)	56,7
	Plan filière musique - dont CNM, industrie musicale (producteurs, labels, etc.), spectacle vivant musical (salles, tourneurs, festivals) et aides à l'emploi pour les salles /aux auteurs	200
	Fonctionnement CNM	10
Soutien à la relance du théâtre privé	10	
		419
Un effort spécifique pour soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et moderniser le réseau des établissements d'enseignement supérieur de la culture	Soutien des artistes fragilisés par la crise et non pris en compte dans les dispositifs transversaux	13
	Soutien des artistes et créateurs avec un programme exceptionnel de commande publique	30
	Rénovation et modernisation du réseau des écoles d'architecture et de création	69,925
		113
Consolidation et modernisation des filières stratégiques en termes de souveraineté culturelle	Plan filière presse - transition écologique du secteur	16
	Plan filière presse - compétitivité du secteur	45
	Plan filière presse - solidarité et cohésion territoriale	48
	Plan filière livre "Jeunes en librairie"	7
	Plan filière livres - financement des achats de livres auprès des librairies par les bibliothèques publiques	10
	Plan filière livres - soutien aux investissements de modernisation en direction des librairies	6
	Plan filière livres volet investissement bibliothèques	30
	Plan filière audiovisuel - préservation de la souveraineté de la création française et renforcement à l'international CNC	56,7
	Plan filière audiovisuel - investissement sur la jeunesse et les talents d'avenir CNC	6
	Plan filière audiovisuel - soutien de la diffusion culturelle sur tous les territoires et pour tous les publics CNC	53,8
	Plan filière audiovisuel - réarmement financier du CNC	48,5
	Soutien audiovisuel public	70
	Mesures transversales Industries culturelles et créatives et audiovisuelles publiques dont mise en place d'un volet découvrabilité numérique	2
	Mesures transversales ICC et AVP dont renforcement des capacités d'intervention en garantie de l'IFCIC	14
Mesures transversales ICC et AVP dont lancement des quartiers culturels créatifs	3	
		416,0
Total		1569,8

Annexe n° 5 : examen de quelques mesures du plan de relance

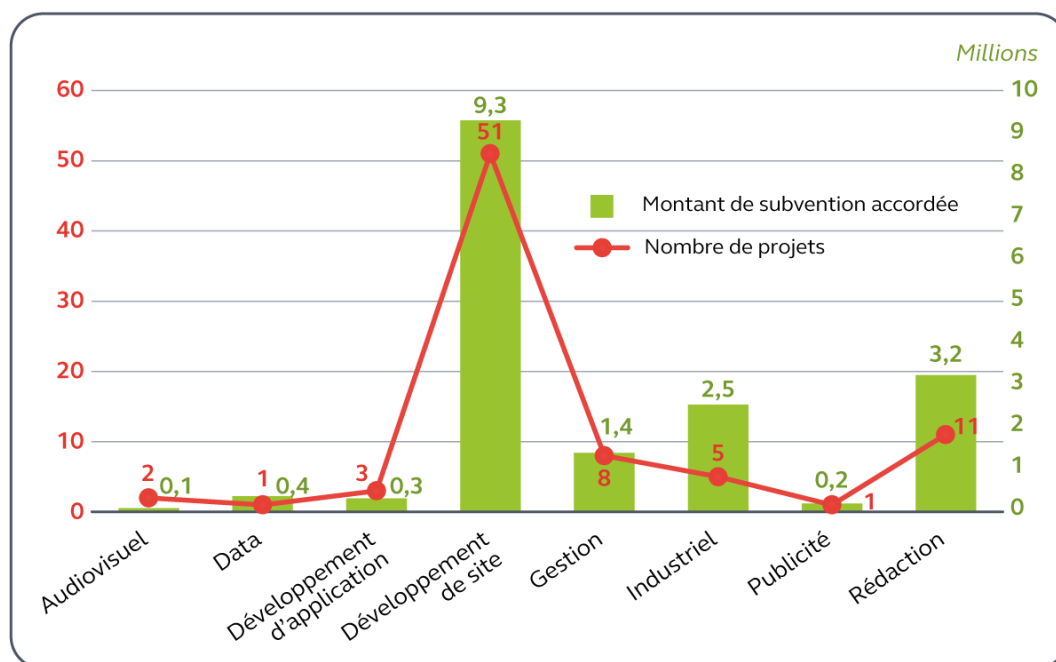
1. Aides à la presse : certaines aides au titre du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) posent question

Initialement doté de 16,5 M€, le FSDP permet de subventionner les dépenses d'investissement des éditeurs et des agences de presse. Il a été augmenté de 45 M€ de crédits du plan de relance (s'ajoutant à 5 M€ votés en loi de finances rectificative (LFR3) 2020), tandis qu'une démarche de simplification des procédures était engagée.

Fonds stratégique pour le développement de la presse

Créé en 2012 et doté de 16,47 M€, le FSDP a vocation à accompagner des projets d'investissements innovants (principalement des projets de développement de sites internet, touchant au rédactionnel, à des aspects industriels ou de gestion de la relation client).

Graphique n° 3 : typologie des projets subventionnés au titre du FSDP « relance »



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de la culture

Sont éligibles au FSDP, les publications d'information politique et générale (IPG) de périodicité au maximum trimestrielle, ainsi que les services de presse en ligne qui développent l'information professionnelle ou qui favorisent l'accès au savoir et à la formation, la diffusion de la pensée, du débat d'idées, de la culture générale et de la recherche scientifique.

- Pour chaque projet présenté au FSDP, en règle générale, la subvention accordée est plafonnée à 40 % des dépenses éligibles. Ce taux est exceptionnellement porté à 50 % dans le cadre du plan "France relance" pour l'ensemble des dossiers déposés avant le 6 septembre 2022, et dans la limite des crédits disponibles.

- Le montant de l'aide susceptible d'être accordée à un projet éligible de presse en ligne est plafonné à 1,5 M€.
- Le montant de l'aide susceptible d'être accordée à un projet d'une agence de presse éligible est plafonné à 600 000 €.
- Le total des aides attribuées au cours d'une même année à une même société éditrice ne peut être supérieur à 10 % du montant de la dotation du Fonds.
- Dans certains cas, le montant de la subvention est fixé à 60 % des dépenses éligibles (70 % dans le cadre du plan de relance) : innovation, publications à faibles ressources publicitaires, PME<25 personnes, éditeurs ultramarins.

Le montant de la subvention accordée est fixé à 70 % maximum des dépenses éligibles (80 % dans le cadre du plan « France relance ») pour les projets présentés par des entreprises émergentes qui occupent moins de 25 personnes et ayant moins de trois ans.

Les 58 M€ d'aides attribuées au titre de ce fonds dans le cadre du plan de relance (auxquels s'ajoutent donc les aides de droit commun) s'avèrent très concentrées, à la fois géographiquement et par bénéficiaires. Sur 147 bénéficiaires :

- 59 sont domiciliés à Paris, 16 dans les Hauts-de-Seine et cinq en Seine-Saint-Denis, ces trois départements franciliens cumulant 37 M€ d'aides au titre du FSDP. Seuls sept autres départements concentrent plus d'1 M€ de subventions chacun. En Martinique deux titres sont aidés France Antilles et Presse Antilles Guyane¹³⁶. Dans les autres six départements, Haute-Garonne, Puy de Dôme, Gard, Gironde, Hérault et Nord, un titre majeur ou un groupe de presse concentre les aides¹³⁷. *A contrario*, seul un titre est soutenu dans le territoire de Belfort (6 600 € attribués), de même que dans le Val de Marne (moins de 3 000 €).
- Chaque bénéficiaire s'est vu attribuer 395 000 € en moyenne, mais 10 sociétés ont obtenu chacune plus de 2 M€ soit 45 % du total, et les 15 principaux bénéficiaires concentrent 71 % du montant des aides. Sans préjuger des éventuelles aides accordées au titre du FSDP hors crédits de relance, l'approche par groupe de presse, telle qu'elle a pu être réalisée dans les limites de l'instruction¹³⁸ fait apparaître la prédominance des sociétés du Fonds pour l'indépendance de la presse (13,1 % du total¹³⁹), suivi par les sociétés du groupe Riccobono (plus de 11 %¹⁴⁰), avant les titres du groupe La Dépêche du midi (6,1 % du total¹⁴¹). Suivent les titres contrôlés par Dassault (Le Figaro avec 2,7 M€ soit 4,6 % du total), LVMH (le Parisien, 2,6 M€, soit 4,5 % du total), et Pinault (Le Point, 1,6 M€).

Aucun critère relatif à la concentration des médias ni à la répartition géographique des bénéficiaires du FSDP ne figure dans les critères d'éligibilité ou d'évaluation prévus par le décret.

¹³⁶ Il existe en outre depuis 2021 une aide spécifique pour les titres ultramarins, dotée de 2M€ par an.

¹³⁷ Les principaux titres et groupes aidés sont le Groupe la Dépêche, le groupe La montagne, Midi print, les Éditions du sud-Ouest, Midi-Libre, La voix du Nord.

¹³⁸ Source : cartographie réalisée par *Le Monde* (décembre 2022) : <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/PPA>

¹³⁹ France Antilles Production, Le Monde, Télérama, Presse Antilles-Guyane, Nice Matin.

¹⁴⁰ Paris Offset print, Proximy, Midi print.

¹⁴¹ Groupe la dépêche du Midi, Midi libre.

Comparaison internationale : les aides à la presse de 5 pays Européens

En Allemagne, un soutien ciblé sur l'indépendance des médias

La politique des médias est avant tout une compétence des Länder et non de l'État fédéral. Pour la période 2021-2022, 220 M€ avaient toutefois été dégagés au niveau fédéral pour subventionner l'innovation en vue de la digitalisation de la presse écrite, mais ce programme a été retiré suite aux nombreuses critiques relatives notamment aux conditions d'attribution et l'indépendance de la presse.

Depuis 2021, le gouvernement fédéral pour la culture et les médias (BKM) coordonne un programme de subvention pour protéger et renforcer structurellement le journalisme indépendant. Peuvent par exemple être soutenus des programmes d'exil pour des journalistes étrangers, des organisations réalisant du Fact checking, des actions de sensibilisation d'un public large à l'importance d'un journalisme de qualité. Aucune subvention ne sera en revanche accordée à des maisons de presse ou des journalistes spécifiques, dans un souci d'indépendance de la presse. En 2023, ce programme est doté d'1 M€.

Des réflexions sont toutefois en cours sur un soutien financier au secteur de l'édition de presse, de manière à accompagner les grands acteurs du secteur dans leur transformation numérique dans un contexte l'envolée des prix de l'énergie et des matières premières. La question des coûts de distribution des journaux (portage) est un sujet sur lesquels alertent les éditeurs de presse.

Aux Pays-Bas, un accent mis sur l'investigation et la presse locale.

Bien qu'aucun chapitre des principaux instruments nationaux de relance ne soit spécifiquement dédié à la culture ou à la communication, des dispositifs additionnels ont été annoncés puis déployés mi 2022, à hauteur de 13,2 M€ pour la presse dont 2,4 M€ en soutien au journalisme d'investigation et 11 M€ pour la presse et les médias locaux (dont 6 M€ de professionnalisation des équipes et pratiques). Une aide structurelle de 30 M€ annuels au secteur sera pérennisée à partir de 2023.

Au Danemark, un soutien à la presse en danois, à la liberté et à l'indépendance

Les aides visent prioritairement le soutien à la diversité, notamment de la presse locale (moins de 6 M€ alloués à la presse hebdomadaire en loi de finances pour 2023). Dans un souci de promotion de la démocratie de proximité et de l'accès à une information de qualité, ces aides publiques favorisent les médias "établis" (locaux, régionaux, et hebdomadaires) qui proposent encore des publications au format papier et répondent à des normes éditoriales antérieures à l'avènement du numérique.

Au Royaume-Uni, des aides surtout à la presse numérique, principalement fiscales

Lors de la pandémie, certaines des recommandations formulées par un rapport de 2019 relatif au futur du journalisme et de la presse, ont été mises en œuvre en particulier un abaissement de la TVA portant sur les journaux et magazines numériques et les abonnements correspondants (depuis mai 2020, pour un montant total estimé à 50 M£) et la prorogation pour cinq ans d'un régime d'allègement des taux d'impositions mis en place en 2016. Le gouvernement a par ailleurs soutenu les publications par l'achat de 35 M€ d'espaces publicitaires pour sa communication pendant la pandémie, achats répartis entre médias imprimés locaux, régionaux et nationaux.

En Espagne, pas de plan d'aide à la presse, des aides directes aux opérateurs privés

Malgré les demandes réitérées des entreprises de presse qui ont vu s'effondrer leurs ressources publicitaires pendant la covid, aucun plan d'aide n'a été mis en place pour ce secteur. Toutefois, en 2021, le gouvernement espagnol a débloqué 15,2M€ d'aides directes aux opérateurs privés *Atresmedia, Medias et, Vocento, Unidad Editorial, le Grupo Secuoya, DKiss, Real Madrid TV et 13TV-* pour pallier les difficultés de ces groupes face à la chute de leurs revenus issus de la publicité.

Source : réponses aux questionnaires de la Cour par les SCAC et les conseillers économiques DGT

2. Secteur du livre : des mesures de relance relativement modestes

Le volet soutien à la l'offre pris la forme de la généralisation de « Jeunes en librairie » en 2021-2022. Ce dispositif à l'élaboration duquel le CNL n'a pas été associé, vise à sensibiliser les jeunes (collégiens, lycéens, apprentis) à la lecture, au métier de libraire, aux enjeux du commerce de proximité, tout en soutenant la demande de livres, l'achat de livres en toute autonomie au sein de la librairie de proximité conclut ces parcours.

Tableau n° 15 : récapitulatif aide exceptionnelle aux librairies françaises et bibliothèques (2020-2022)

Dispositif	Année	Dossiers déposés	Dossiers favorables	Montant attribué (M€)	Montant moyen	Taux d'acceptation
Aide aux acquisitions par les bibliothèques	Total 2021-2022	2059	1640	9,49	5 789 €	80%
	2021	1653	1301	7,60	5 841 €	79%
	2022	406	339	1,89	5 590 €	83%
Aide à la modernisation des librairies	Total 2021-2022	193	173	8,84	51 104 €	90%
	2020	35	26	0,95	36 692 €	74%
	2021	135	124	6,45	52 024 €	92%
	2022	23	23	1,44	62 435 €	100%
Aide à la modernisation portails et sites des librairies	2022	27	18	0,85	46 962 €	67 %
Total général		2279	1831	19,18	10 476 €	

Source : CNL - Réponse au questionnaire

Les aides à la modernisation des librairies renforcent un dispositif de droit commun, du CNL (1 M€/an), partagé avec les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) (qui s'occupent des plus petits projets¹⁴²) mais avec un relèvement des seuils à 70 % (40 % pour l'aide de droit commun) et des plafonds (jusqu'à 300 000 € dans certains cas¹⁴³ vs 100 000 € auparavant). Elles ont été mises en place dès octobre 2020 et pour moitié financées par la LFR3 2020, le solde étant financé par le CNL. S'adressant à des commerces caractérisés par un taux de marge parmi les plus faibles, cette aide a été très sollicitée et a permis de financer 172 projets (portés par 166 librairies) de mise aux normes environnementales et accessibilité, mais aussi d'évolution du concept des espaces (davantage lieux de vie). Si elles ont certainement contribué à l'attractivité des librairies et soutenu leur reprise, ces aides ont dans un premier temps contribué à la relance du secteur du bâtiment appelé à réaliser les travaux.

¹⁴² Chiffre d'affaires annuel en vente de livres neufs inférieur à 150 000 € et projet de modernisation inférieur à 20 000 €.

¹⁴³ Le règlement des aides modifié par délibération du Conseil d'administration du CNL du 15 mars 2021 porte le plafond à 200 000 € et permet de solliciter l'aide deux fois dans l'année pour des projets différents et un montant global maximal de 300 000 € en année glissante.

On relève une sélectivité décroissante avec un taux d'acceptation des dossiers qui passe de 74 % en 2020 à 100 % en 2022.

L'aide aux portails internet pour la vente en ligne lancée au printemps 2024 recouvre des projets divers, de portails nationaux, régionaux ou soutien à des SS2I, répondant à un besoin identifié de la filière pointée par un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles de 2021. Toutefois, les délais contraints de consommation des crédits du plan de relance n'ont sans doute pas suffi à faire émerger des projets parfaitement aboutis et l'enveloppe de 1,2 M€ annoncée n'a été consommée qu'à 70 %.

L'aide exceptionnelle à la relance des bibliothèques (10 M€ sur deux ans) ne relève pas du champ ordinaire d'intervention du CNL qui n'est pas compétent en matière de lecture publique. Les crédits alloués à cette aide pensée par la DGMIC ont été consommés à 95 % (le reliquat a été affecté aux librairies francophones à l'étranger). Elle a permis l'enrichissement des fonds de 1 640 bibliothèques (80 % de demandes acceptées), principalement localisées dans la moitié sud de la France et avec, en 2022 sur les 20 % de crédits restants pour la deuxième année, une attention particulière aux territoires ruraux. Ces derniers ont cependant été pénalisés par le budget minimal d'acquisition (5 000 € annuel) conditionnant l'éligibilité.

Annexe n° 6 : enjeux, objectifs et actions issus des États généraux des industries culturelles et créatives (ICC)

Engagés avant la crise sanitaire qui a interrompu leurs travaux, les États généraux des ICC ont permis de dresser un état des lieux concerté entre les administrations et les professionnels. Le document qui en est résulté n'a pas été rendu public.

Il a cependant identifié cinq grands enjeux et esquissé pour chacun des objectifs à atteindre assortis de pistes d'actions. Il est présenté comme base de la structuration en commun d'un contrat de filière. En pratique, les enseignements de ces États généraux ont été tamisés pour aboutir à une stratégie ICC, et une feuille de route ICC dans le cadre de France 2030 (sans concertation complémentaire).

Les enjeux, objectifs et actions identifiés dans le cadre de la concertation sont les suivants :

I. Assurer aux ICC un actif de formation et de compétences de référence

1. Anticiper l'évolution des compétences et adapter la formation initiale et continue aux besoins d'une industrie en évolution constante

- Créer un forum recensant, analysant et consolidant les études prospectives existantes, et déterminant les travaux supplémentaires qui doivent être menés pour affiner la compréhension des besoins futurs.
- Partager ces données et analyses avec les organismes de formation initiale et continue et avec les services de l'État compétents
- Établir un nouvel « engagement de développement de l'emploi et des compétences » (EDEC) couvrant toute la filière

2. Attractivité de la filière pour un public plus divers

- Lancer une campagne nationale de communication auprès des plus jeunes, dès le secondaire, afin de faire naître des vocations et d'engager un dialogue avec élèves et parents autour des perspectives de carrière au sein de la filière.
- Créer un réseau d'accompagnement
- Étudier la possibilité de permettre à des écoles des ICC de délivrer des diplômes de grade master et doctorat

3. Se doter d'un réseau de formation de classe internationale, préparant des professionnels armés pour affronter les révolutions à venir

- Développer un réseau d'écoles ICC sur le modèle du RECA (réseau des écoles de cinéma d'animation)
- Créer, à partir de ce réseau et du travail du forum prospectif, un groupe de travail chargé d'identifier, entre écoles de secteurs différents, des possibilités de partenariats pertinents au regard des besoins de la filière et des cultures/ projet pédagogique de chaque organisme de formation
- Créer un moteur de recherche de formation adaptée

II. Renforcer les capacités d'export des ICC

1. Mieux s'organiser

- S'appuyer sur des leviers d'influence pour établir des contacts en amont des appels d'offres et favoriser leur structuration
- Définir des modalités de veille afin de mieux identifier et qualifier les appels d'offres internationaux opportuns pour la filière ICC
- Construire des consortiums souples
- Mutualiser et valoriser le capital de compétences et d'expériences
- Créer un « *Club des dirigeants ICC* » en France,
- Inciter à la mise en œuvre de systèmes de parrainage entre structures
- Mettre en place un délégué pour l'export au sein du comité de filière afin de mobiliser structurellement ces leviers

2. Être mieux visible (élaborer un récit commun)

- Cartographier les grands événements ICC à l'international
- Désigner des chefs de file sectoriels
- Communiquer sous une bannière commune
- Créer un festival des industries culturelles et créatives, une « *creative week* », incluant une plateforme professionnelle européenne des ICC en France.

3. Mieux accompagner

- Identifier des marchés-cibles pour l'export des ICC et inciter les organismes à l'export à cofinancer et partager des études sur les marchés prioritaires pour les ICC, en lien avec Business France et les opérateurs sectoriels ;
- Rendre les dispositifs d'aides à l'international plus lisibles
- Mettre à disposition des acteurs des ressources fiables et simples pour guider leurs projets et leurs démarches à l'export en créant des tutoriels
- Mutualiser et mieux déployer les ressources spécialisées dans les zones stratégiques en mutualisant les correspondants filière sur place (par ex. un correspondant Unifrance pourrait aussi s'occuper de la musique) et en s'appuyant sur les ressources du réseau diplomatique et culturel à l'étranger ;
- Accompagner plus spécifiquement les entrepreneurs de PME les plus prometteurs qui souhaitent développer une activité à l'export : en créant, en lien avec BPI France, un accélérateur « export des ICC »,
- Évaluer la faisabilité d'un dispositif de suivi des performances à l'export sur les marchés stratégiques, afin de disposer de retours d'expérience objectivés et d'adapter les stratégies export plus finement.

III. Accompagner l'évolution des modèles d'affaires dans l'économie numérique en améliorant l'exploitation des données

1. Améliorer la « compétitivité » de l'offre culturelle française dans un contexte d'hyper-offre

- Réaliser un état des lieux de la numérisation de l'offre culturelle et créative française
- Doter la filière d'une cellule de marketing stratégique pour réfléchir au positionnement de l'offre française sur chaque marché
- Mettre en place, pour les plus petites entreprises, de chèques numériques pour développer des débouchés digitaux et accroître la résilience des entreprises du secteur (France Num de la culture)
- Mettre en place une gouvernance des métadonnées à l'échelle de la filière ICC, avec des déclinaisons par secteur, pour favoriser l'interopérabilité des standards de production et d'échange de métadonnées.
- Renforcer les compétences en marketing digital et la présence des acteurs ICC sur les réseaux sociaux, pour favoriser la « découvrabilité » des contenus notamment vis-à-vis du public jeune.
- Diffuser une culture de la « découvrabilité » à l'ensemble des acteurs ICC, par un renforcement de l'offre de formation continue et des outils de partage d'expérience autour du potentiel de valeur d'une meilleure exploitation des métadonnées
- Moderniser les outils de stockage des données, en recensant l'existant, et en ouvrant une réflexion sur la conception d'outils interopérables (base de données, outils de référencement et d'interopérabilité des différentes offres culturelles, stratégies de billets couplés
- Instaurer un dialogue avec les plateformes pour plus de transparence dans les algorithmes et les techniques d'éditorialisation humaine

2. Accélérer les modèles d'affaires numériques dans un cadre normalisé et sécurisé

- Favoriser l'appropriation par les acteurs des ICC des systèmes d'identification existants.
- Encourager l'interopérabilité des outils de reconnaissance des contenus numériques, et réfléchir à la mise en œuvre d'un système d'empreinte unique à l'échelle de la filière
- Accélérer les expérimentations portant sur l'utilisation de systèmes de *blockchain* pour une automatisation de la rémunération des ayants-droits et envisager l'extension de cette solution à l'échelle de la filière ICC dans le cadre d'un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI).

3. Placer la connaissance des publics au cœur de la stratégie de croissance des secteurs culturels et créatifs

- Accroître la culture de la donnée (structurer un réseau d'expert, mettre à disposition des formations courtes, créer un événement à l'intérieur de la filière)
- Faire émerger des outils communs de collecte des données sur le public
- Renforcer les compétences data des acteurs des ICC
- Créer un groupe de travail sur la prospective, les évolutions technologiques, économiques et des usages.

IV. Renforcer la structure et la résilience des entreprises culturelles et créatives sur tout le territoire

1. Renforcer la structure des entreprises culturelles et créatives, leur assise financière et leur organisation

- Développer des actions de mentorat pour accompagner les entrepreneurs culturels dans la structuration de leur croissance et leur développement, notamment en matière de gestion d'entreprise
- Mettre en place, en lien avec BPI, des accélérateurs dédiés aux entrepreneurs ICC les plus prometteurs
- Encourager les partenariats entre écoles pour renforcer l'offre de formation initiale des écoles ICC sur la gestion et favoriser les parcours croisés (comptabilité, gestion financière, contrôle de gestion...)
- Créer un label des entrepreneurs ICC (ce label pourrait être articulé avec les réflexions sur la labellisation de l'offre de formation ICC)
- Faciliter l'accès au financement en développant des relations plus structurées entre le secteur financier et les entrepreneurs de la culture
- Créer une représentation des entrepreneurs ICC (notamment au sein de la CPME) afin de faire remonter les besoins des entrepreneurs de la culture auprès des partenaires et des financeurs, en passant notamment par un club des entrepreneurs culturels et par un dispositif pérenne de remontée des besoins et de représentation institutionnelle.

2. Renforcer la place des entreprises culturelles et créatives comme moteur de développement économique des territoires, pour favoriser les mises en réseaux locales, l'innovation et la croissance, et contribuer à l'activité et à l'égalité territoriales

- Créer un guichet unique dédié aux entrepreneurs culturels et créatifs pour évaluer leurs besoins et les orienter vers les dispositifs et organismes d'accompagnement spécifiques existants
- Favoriser l'émergence de missions d'accompagnement dédiées aux artistes, dans les territoires, pour les aider à développer leur connaissance de l'écosystème local et des compétences
- Cartographier les clusters existants et évaluer l'opportunité de développer un centre de compétitivité dédié aux ICC en partenariat avec un projet de territoire, sur le modèle des « Creative clusters » britanniques
- Développer une « boîte à outil » ou un centre de ressources à destination des collectivités avec des leviers d'action concrets pour faciliter l'implantation des acteurs ICC, notamment dans les villes moyennes, en complémentarité des actions menées par la Banque des Territoires
- Favoriser le développement de dispositifs d'incubation abrités par les opérateurs du ministère de la Culture, de façon à permettre l'accès aux entrepreneurs à des ressources publiques de façon structurée et encadrée, ainsi qu'à des terrains d'expérimentation uniques, tout en contribuant à l'émergence de nouveaux modes de valorisation des actifs de l'État.

V. Faire des secteurs culturels et créatifs des références en matière d'engagements sociaux et éthiques

1. Renforcer la parité et la diversité dans la filière, pour renforcer l'égalité des chances et la richesse de la création.

- Réaliser un état des lieux exhaustif sur le niveau de parité et de diversité dans les ICC
- Favoriser la promotion et la visibilité des femmes et des personnes issues de la diversité par la conception d'un annuaire de professionnels.
- Organiser une campagne de communication incluant tous nos secteurs pour promouvoir des rôles modèles de femmes et de personnes issues de la diversité (cf. partie formation)
- Mettre en place des projets d'Insertion par l'Activité Économique (IAE).
- Généraliser la pratique des chartes de lutte contre le harcèlement, de promotion de la parité et de la diversité à toutes les ICC.

2. Faire des secteurs culturels et créatifs des références mondiales en matière de transition écologique

- Mettre en place un outil de mesure et de suivi de l'empreinte carbone des ICC, en collaboration avec l'ADEME
- Mettre en place un label commun d'éco-responsabilité.
- Mettre en place une plateforme de transition écologique des ICC (à l'image de celle de l'Ordre des Architectes) pour faire connaître et partager les meilleures pratiques.
- Développer des partenariats entre ICC et instituts de recherche autour du sujet de la transition écologique.
- Inclure un volet développement durable dans l'observatoire des tendances et usages.
- Inclure le développement durable dans les formations culturelles (initiales et continues).

Annexe n° 7 : les mesures du volet culturel de France 2030

AXE	Action	Mesure	AMI/AAP	Montant envisagé stratégie ICC	Montant annoncé/ activé (M€)	
<i>Axe 1. Renforcer la solidité et la compétitivité des entreprises</i>	Action 1.1. Améliorer l'accès au financement des entreprises des industries culturelles et créatives	Mesure n° 1 : Renforcer les capacités d'intervention de l'IFCIC en matière de financement de l'innovation	Dotation Fonds de prêt à l'innovation (FPINNOV)	50 (financé par le PIA1)*	50	
		Mesure n° 2 : Renforcer en capital les champions nationaux de la distribution numérique				
	Action 1.2. Placer l'innovation au centre de l'accompagnement à la croissance des ICC	Mesure n° 3 : adapter les critères de l'AMI « Culture, patrimoine et numérique » aux besoins de la filière			30 (financé par le PIA1)*	
		Mesure n° 4 : Créer des accélérateurs dédiés aux secteurs culturels et créatifs	AMI accélérateurs « musique et spectacle vivant »	4	4	
			AMI accélérateur « savoir-faire d'exception »			
			AMI accélérateur « architecture et design »			
	Mesure n° 5 : Poursuivre la dynamique des Forums « Entreprendre dans la culture » et encourager leur déclinaison régionale et internationale	Cultur'Export	1	1		
Action 1.3. Doter la filière d'un actif de formation performant et adapté aux enjeux des entreprises culturelles et créatives	Mesure n° 6 : Anticiper les mutations des acteurs des ICC en adaptant l'actif de formation initiale et continue de la filière	AMI "Compétences et métiers d'avenir" 1 AMI "Compétences et métiers d'avenir" 2	61	41		
<i>Axe 2. Hisser la France aux premiers rangs de la nouvelle économie numérique en matière culturelle</i>	Action 2.1. Créer les conditions du développement d'une économie de la donnée performante dans les ICC	Mesure n° 7 : Créer une infrastructure commune de partage des données culturelles, ainsi qu'un pôle d'expertise sur la qualité des données et métadonnées des ICC françaises		22		
		Mesure n° 8 : accélérer la politique de numérisation et de diffusion des contenus dans les opérateurs culturels		15		
	Action 2.2. Devenir leader dans les briques technologiques cruciales pour les contenus et expériences culturelles de demain	Mesure n° 9 : Dynamiser la recherche dans les ICC		3		
		Mesure n° 10 : Accompagner les entreprises porteuses d'innovation de rupture pour les ICC	Concours d'innovation « I-Nov »	40	36	
		Mesure n° 11 : Favoriser le développement d'infrastructures ouvertes et pérennes permettant de réserver et de payer l'ensemble des offres culturelles du territoire	Stratégie d'accélération pour l'innovation de la filière des ICC : AMI offre de billetterie innovante	10	10	
			Stratégie d'accélération pour l'innovation de la filière des ICC : AAP offre de billetterie innovante			
	Mesure n° 12 : Accompagner la transition numérique des entreprises culturelles et créatives	AAP "Expérience augmentée de spectacle vivant" (gestion CDC), AAP "Numérisation du patrimoine et de l'architecture" (gestion CDC)	40	20		
Action 2.3. Favoriser le développement de nouvelles offres culturelles et la conquête de nouveaux publics	Mesure n° 13 : Soutenir la diffusion de technologies innovantes dans la sécurisation de l'exploitation d'œuvres protégées et la remontée des recettes		20			
<i>Axe 3. Renforcer la place des ICC françaises à l'international</i>	Action 3.1. Accompagner les entreprises culturelles sur les marchés internationaux	Mesure n° 14 : Créer des programmes d'immersion dans les pays prioritaires à l'export	ICC Immersion	10,5		

AXE	Action	Mesure	AMI/AAP	Montant envisagé stratégie ICC	Montant annoncé/ activé (M€)
Axe 4. Incrire pleinement les ICC dans les nouvelles dynamiques de transformation territoriale	Action 4.1. S'appuyer sur les dynamiques d'écosystèmes et la mise en réseau pour faire émerger des pôles territoriaux sectoriels ou intersectoriels	Mesure n° 15 : Susciter l'émergence de pôles culturels et créatifs (de type « clusters »), favorisant la structuration d'écosystèmes sectoriels ou trans-sectoriels	AMI « Pôles territoriaux d'industries culturelles et créatives » (gestion CDC)	46,8	46,8
	Action 4.2. Créer un effet d'entraînement sur les territoires en s'appuyant sur le développement de lieux innovants et sur l'implantation d'incubateurs dans les territoires	Mesure n° 16 : Susciter sur le terrain le développement de lieux culturels innovants ainsi que l'incubation par les opérateurs culture		28,5	
Axe 5. Faire des ICC une filière de référence en matière de responsabilité écologique	Action 5.1. Soutenir les alternatives vertes	Mesure n° 17 : Articuler expérimentations à gain rapide et innovations structurantes pour le secteur des ICC	AAP Alternative vertes 1	10	35
		Mesure n° 17 : Articuler expérimentations à gain rapide et innovations structurantes pour le secteur des ICC	AAP Alternative vertes 2	25	
	Action 5.2. Assurer un suivi fin de l'empreinte environnementale des ICC et mettre les acteurs de la filière en capacité d'être proactifs en la matière	Mesure n° 18 : Développer et mettre en place des outils de mesure d'impact écologique et former l'ensemble des acteurs à ces enjeux		3,9	
	Action 5.3. Mettre la culture et les industries créatives au service de la transition écologique	Mesure n° 19 : Soutenir des actions permettant de valoriser l'engagement des ICC en faveur de la transition écologique		4,5	
Grande fabrique de l'image	Développer des studios de tournage et des infrastructures de production et de post-production	Mesure 1 et 3 : <i>La grande fabrique de l'image</i> (studios et formation)		400	350
	Application culturelles technologies immersives	Mesure 2 : Application culturelles techno immersives	AAP « culture immersive et métavers »		150
				825,2	743,8

* Note de lecture : les deux mesures 1 et 3 seront financées à partir de reliquats du PIA 1.

Annexe n° 8 : les soutiens gouvernementaux aux industries culturelles et créatives (ICC) dans cinq pays européens

Pays	Actions institutionnelles de soutien aux ICC	Secteurs prioritairement ciblés	Données macroéconomiques et perspectives
Pays-Bas	<p>Les ICC, au même titre que dix secteurs de pointe (topsectorenbeleid), sont soutenues en investissement depuis 2011. En collaboration avec les ICC et la communauté scientifique, le gouvernement investit spécifiquement pour l'export (CreativeNL), la R&D (CLICKNL), les talents créatifs, et la coordination du partenariat public-privé avec <i>Federatie Creative Industrie, Nieuwe Instituut, Stimuleringsfonds Creative Industrie, DutchCulture</i>.</p> <p>Le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences (OCW) accorde des subventions de quatre ans à des institutions culturelles et finance six fonds culturels nationaux, dont le <i>Stimuleringsfonds Creative Industrie</i> qui accorde des bourses et des subventions aux industries créatives dans les domaines de l'architecture, du design et des cultures numériques.</p> <p>Les provinces et les municipalités accordent aussi des financements publics aux ICC.</p>	<p>Design architecture, jeux vidéo, cinéma et audiovisuel, mode</p>	<p>Le jeu et le design sont les industries qui connaissent la croissance la plus rapide et, avec celle de l'architecture, qui jouissent d'une excellente réputation au niveau international.</p>
Danemark	<p>Hors fiscalité, des aides sont directement attribuées par l'Agence de la Culture, ou bien par le biais d'opérateurs tels que l'Institut national du cinéma. Les collectivités locales ne jouent dans ce domaine qu'un rôle marginal, à l'exception de certaines grandes municipalités.</p> <p>En 2019, le Gouvernement a publié un "Plan de croissance pour les industries culturelles", comprenant une série de mesures ayant notamment trait à la formation, au financement participatif et à l'export.</p> <p>L'État organise et soutient salons et foires à l'international (festivals de cinéma, biennale de Venise, salons de jeu vidéo, etc.). Le rayonnement des ICC à l'international est assuré par l'agence <i>Creative Denmark</i>, pilotée et financée par un conglomérat public-privé (ministères de l'Industrie, de la Culture et des Affaires étrangères, de la confédération de l'industrie (<i>Dansk Industri</i>) et de la Chambre de commerce).</p> <p>Les politiques publiques culturelles s'adressent essentiellement aux secteurs du cinéma, des séries et du jeu vidéo. L'ensemble des aides accordées à ces filières sont pilotées et attribuées par le <i>Dansk Filminstitut</i> (Institut national du cinéma). Pour le cinéma, le DFI accorde différents types d'aides à la production et à la diffusion, pour les productions danoises et des coproductions minoritaires. Son budget s'élève à environ 560 millions de couronnes (75 millions d'euros). Une aide spécifique est également attribuée pour le développement de jeu vidéo.</p> <p>L'agence danoise des arts (<i>Danish Art Foundation</i>) pilote par ailleurs par 87 appels à projets. La musique, le livre et les arts graphiques sont notamment soutenus (bourses, résidences, aides à la mobilité, à la publication ou à la traduction, à l'organisation d'événements culturels (festivals, expositions, etc.) ou à la promotion des échanges internationaux). Les postulants s'adressent souvent également aux nombreuses fondations privées et mécènes qui jouent un rôle de premier plan dans la vie culturelle danoise.</p>	<p>Cinéma, des séries et jeux vidéo.</p> <p>La création d'un Institut du jeu vidéo indépendant de l'Institut du cinéma est actuellement en discussion, afin de renforcer le soutien à cette filière stratégique dont le chiffre d'affaires dépasse celui du cinéma.</p>	<p>Le gouvernement danois est conscient depuis plusieurs années du potentiel économique des ICC, qui représentaient 130 000 emplois et 40 Md€ de chiffre d'affaires en 2022. À l'export, les ICC représentaient 18,8 M€ en 2022.</p>

Pays	Actions institutionnelles de soutien aux ICC	Secteurs prioritairement ciblés	Données macroéconomiques et perspectives
Espagne	<p>Dans le cadre du PNRR, le gouvernement a annoncé en mars 2021 la création d'un Hub audiovisuel (<i>España, Hub Audiovisual de Europa</i>) doté de 1,6Md€. Une majorité des financements consistera en des incitations fiscales.</p> <p>Pour l'audiovisuel, ce sont 200M€ (0,3% du plan de relance) qui sont mobilisés pour dynamiser le secteur et compléter l'ambition du hub audiovisuel afin de moderniser l'ensemble du tissu productif.</p> <p>Par ailleurs, un des douze projets stratégiques du PNRR concerne la « nouvelle économie de la langue » avec pour objectif de placer l'espagnol et les langues co-officielles en Espagne (catalan, basque, galicien), au cœur de la transformation numérique et de la promotion de la chaîne de valeur de la nouvelle économie de la connaissance et de l'intelligence artificielle.</p> <p>En 2023, 1,8 Md€ ont été affectés aux politiques culturelle et sportive (375 M€ pour le sport), directement gérés par le Ministère de la Culture et du Sport, soit une augmentation de 13,5 % par rapport à l'année précédente. Ce montant inclut les fonds du plan de relance affectés à la culture et à l'audiovisuel.</p>	<p>Audiovisuel surtout mais les aides à la modernisation et à l'innovation couvrent tout le champ des ICC : architecture, audiovisuel, arts du spectacle, arts plastiques et visuels, arts interactifs, cinéma, design, gestion culturelle, livres, mode, musique et danse, nouveaux genres créatifs multimédias, nouveaux médias, patrimoine culturel, publicité, radio et télévision et tourisme culturel.</p>	<p>Si la culture n'a jamais été une priorité des gouvernements successifs espagnols depuis le retour de la démocratie, un effort plus important a été consenti très récemment pour les secteurs de l'audiovisuel et du jeu vidéo.</p> <p>L'ambition du Hub audiovisuel est d'augmenter de 30 % la production audiovisuelle et de faire de l'Espagne le leader de la production audiovisuelle en Europe.</p>
Allemagne	<p>Le soutien aux ICC est intégré à la politique culturelle et économique du Bund. Au niveau du gouvernement fédéral, le portefeuille dédié aux ICC (en allemand, <i>Kultur- und Kreativwirtschaft</i>)¹⁴⁴, est confié au ministère de l'Économie et de la Protection du Climat et au BKM¹⁴⁵. Les ICC sont intégrés à la ligne budgétaire « économie de services » du ministère de l'Économie et de la Protection du Climat. En 2017, cette ligne, qui intègre les ICC, le tourisme et l'industrie de la santé, était dotée de 21 M€. Dans le budget provisionnel de 2024, il est réduit à 13 M€, les financements de l'industrie cinématographique notamment ayant été transférés au BKM (ministère de la culture). Dans ce même budget provisionnel, le BKM dispose d'une nouvelle ligne dédiée aux ICC et au développement durable dans la culture de 9 M€. Les subventions aux industries cinématographiques constituent un poste budgétaire à part au sein du budget du BKM et s'élevaient en 2020 à 175 M€.</p> <p>Le gouvernement a annoncé, dans son programme de coalition, vouloir créer un centre de compétence pour la culture digitale afin de mutualiser les conseils et les réseaux dans ce domaine.</p> <p>En outre, le gouvernement fédéral a lancé en 2019 un appel à projet doté de 25 M€ pour des projets-pilote pour les innovations non-techniques (<i>Pilotförderung für nichttechnische Innovationen</i>) dont l'un des trois appels à projets était à destination des projets ICC.</p> <p>En parallèle, les Länder et/ou les villes développent leur propre stratégie en soutien aux ICC</p>	<p>Livre, cinéma et audiovisuel, jeux vidéo, musique. (Le savoir-faire et l'artisanat de font pas l'objet de politiques sectorielles spécifiques)</p>	<p>Le potentiel économique des ICC est bien identifié et la compétitivité du secteur et la création d'entreprises des ICC est au cœur de la stratégie du Bund.</p> <p>Chaque année, un <i>monitoring</i> des ICC est publié par l'Initiative <i>Kultur- und Kreativwirtschaft</i>.</p> <p>En 2021, les ICC ont ainsi produit 103,7 Mds€ (2,9 % du PIB allemand), employé 1,8 M de personnes dans 226 000 entreprises.</p> <p>Les principaux objectifs 2023-2024 du Centre de Compétences fédéral pour les ICC sont : augmentation de la visibilité et des performances des ICC ; mise à disposition d'offres de mise en réseau et d'échange ; positionnement du secteur en tant que moteur d'innovation.</p>

¹⁴⁴ La déléguée fédérale à la culture et aux médias définit ainsi les ICC : « Les industries culturelles et créatives comprennent les secteurs suivants : L'industrie de la musique, le marché du livre, le marché de l'art, l'industrie cinématographique, l'industrie de la radiodiffusion, le marché des arts du spectacle, le marché de l'architecture, l'industrie du design, le marché de la presse, le marché de la publicité et l'industrie des jeux logiciels. Le critère essentiel de la définition est le caractère lucratif des entreprises. Font partie de ce cercle les entreprises qui veulent gagner de l'argent grâce à l'art, la culture et la créativité ».

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/kultur-und-kreativwirtschaft>

¹⁴⁵ Le BKM : *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien* est le Délégué du gouvernement fédéral pour la Culture et les Médias.

Pays	Actions institutionnelles de soutien aux ICC	Secteurs prioritairement ciblés	Données macroéconomiques et perspectives
<p>Royaume-Uni</p>	<p>Le Livre blanc <i>Industrial Strategy, Creative Industries Sector Deal</i>, publié en 2018 détaille les mesures de soutien aux industries culturelles et créatives. Ces mesures sont renforcées par l'annonce en juin 2023 de <i>Creative Industries Sector Vision 2030</i>.</p> <p>Les principales mesures concernent les investissements en R&D, le développement et le maintien d'une main d'œuvre spécialisée et hautement qualifiée, les améliorations et le développement des infrastructures, notamment en termes de réseaux numériques (5G, fibre optique), le développement d'un environnement favorable à l'innovation et aux affaires, les investissements en région et dans les territoires défavorisés (<i>levelling-up</i>).</p> <p>Elles passent en particulier par les crédits d'impôts, mis en place pour les productions TV et les contenus d'animation "haut-de-gamme" depuis 2013 ; pour les jeux vidéo et le théâtre, depuis 2014 ; pour les contenus TV pour la jeunesse, depuis 2015 ; pour les orchestres depuis 2016 ; et pour les musées et les galeries depuis 2017. Ces soutiens, renforcés en 2018, atteignent 150 M£ d'investissements publics, auxquels s'ajoutent 200 M£ provenant du secteur privé.</p> <p>Les fonds proviennent du gouvernement <i>via</i> le DCMS et sont distribués par l'intermédiaire de plusieurs organismes publics indépendants ou privés à but non lucratif, tels que les <i>Arts Councils</i> des quatre Nations, le <i>British Council</i>, le <i>British Film Institute</i>, <i>Creative UK</i>, <i>Creative Industries Clusters Programme</i>, ou <i>UK Research and Innovation</i>.</p> <p>Les financements prennent la forme de subventions, de prêts (<i>via</i> la <i>British Business Bank</i>), ou de participations (quand il s'agit de <i>start-ups</i> à fort potentiel). Les aides publiques sont abondées par des financements provenant des secteurs des ICC.</p> <p>Dans le cadre de <i>Creative Industries Sector Vision 2030</i> (juin 2023), le gouvernement a alloué 77 M£ de nouveaux investissements aux ICC, dont 50 M£ destinés à développer des "clusters" d'entreprises créatives. Le gouvernement s'est en outre également engagé à financer quatre laboratoires de recherches consacrés aux technologies d'écran et numériques à hauteur de 75,6 M£.</p>	<p>Le cinéma et l'audiovisuel (70 M£/an, <i>via</i> la loterie nationale et le BFI) ; les technologies immersives et leurs contenus (33 M£) ; R&D impliquant la collaboration entre des universités et des entreprises des ICC (39 M£) ; le développement d'une main d'œuvre spécialisée et hautement qualifiée (2 M£) ; les arts (660 M£ <i>via</i> les <i>Arts Councils</i> et la loterie nationale).</p> <p>Le secteur du livre n'est qu'indirectement concerné par les politiques de soutien aux industries culturelles et créatives</p>	<p>Au cours de la dernière décennie, le taux de croissance du secteur créatif était 1,5 fois plus élevé que celui du reste de l'économie et sa contribution annuelle à la valeur ajoutée brute (VAB) nationale est de 108 Md£. Depuis 2011, l'emploi dans ces industries a été multiplié par cinq par rapport au reste de l'économie.</p> <p>Le <i>Creative Industries Sector Vision 2030</i> (juin 2023) vise à accroître le secteur de 50 Md£ d'ici à 2030, à créer 1M d'emplois supplémentaires et à établir des formations destinées aux carrières créatives afin d'alimenter un vivier de futurs talents.</p>