

...le rapport d'information

SUR LA RÉALITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE EN FAVEUR DE LA CRÉATION

Intégré à la loi de finances pour 2021, le plan « France Relance » comporte plus de 400 millions d'euros de crédits en faveur de la création artistique à consommer d'ici la fin de l'année 2022. Alors que l'exécution de ce plan en est bientôt à mi-parcours et que s'annonce l'examen du projet de loi de finances pour 2022, Sonia de la Provôté et Sylvie Robert se sont penchées, au nom de la commission de la culture, sur les modalités de mise en œuvre de ce plan de relance pour en évaluer l'exécution et l'efficacité et vérifier qu'il trouve une traduction concrète et appropriée dans l'ensemble des territoires.

Si les crédits du plan de relance ont constitué un soutien substantiel pour le secteur de la création, lui permettant de passer le cap de l'année 2021, les inquiétudes sont très fortes en ce qui concerne l'année 2022. Alors que l'essentiel des crédits de ce plan auront déjà été consommés, les acteurs de la création s'interrogent sur leurs perspectives en l'absence du maintien d'un soutien fort des collectivités publiques. Il apparaît important que la dépense publique se montre plus efficiente et coordonnée pour mieux répondre aux défis qui menacent aujourd'hui l'avenir de la création. Le plan de relance ne doit pas se réduire à un simple plan de reprise.

1. LES CONSTATS

A. DES CRÉDITS EN FAVEUR DU REDRESSEMENT DU SECTEUR DE LA CRÉATION QUI PROFITENT INÉGALEMENT À SES ACTEURS

1. Un soutien financier significatif et chargé de sens

Mis à l'arrêt pendant une année complète du fait des périodes de fermeture successives, le secteur de la création a été durement frappé par la crise sanitaire et en subit encore les effets.

L'État a débloqué des moyens importants pour venir à son secours depuis mars 2020. Outre les différents **dispositifs transversaux** mis en place – activité partielle, fonds de solidarité, exonérations ou aides au paiement des cotisations sociales, prêts garantis par l'État – ainsi que l'instauration de « **l'année blanche** » pour les **intermittents**, le ministère de la culture a progressivement déployé une série d'**aides sectorielles ciblées** pour sauvegarder l'emploi, éviter les défaillances des différentes structures de création et de diffusion et rendre possible la reprise d'activité au sortir de la crise.

Ces mesures de sauvegarde ont été complétées dans le cadre du **plan France Relance** par l'octroi d'une **enveloppe de 400 millions d'euros de crédits au titre des années 2021 et 2022** destinée à permettre « *le renouveau et la reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique* », à soutenir l'emploi artistique et à redynamiser la jeune création.

Ces crédits permettent d'**accroître de plus de 20 %** le montant des crédits alloués par l'État dans le cadre du programme 131 « Création » au titre de ces deux années (861 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2021 et 915 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2022). Ils jouent un **rôle primordial pour éviter la disparition de certaines structures**.

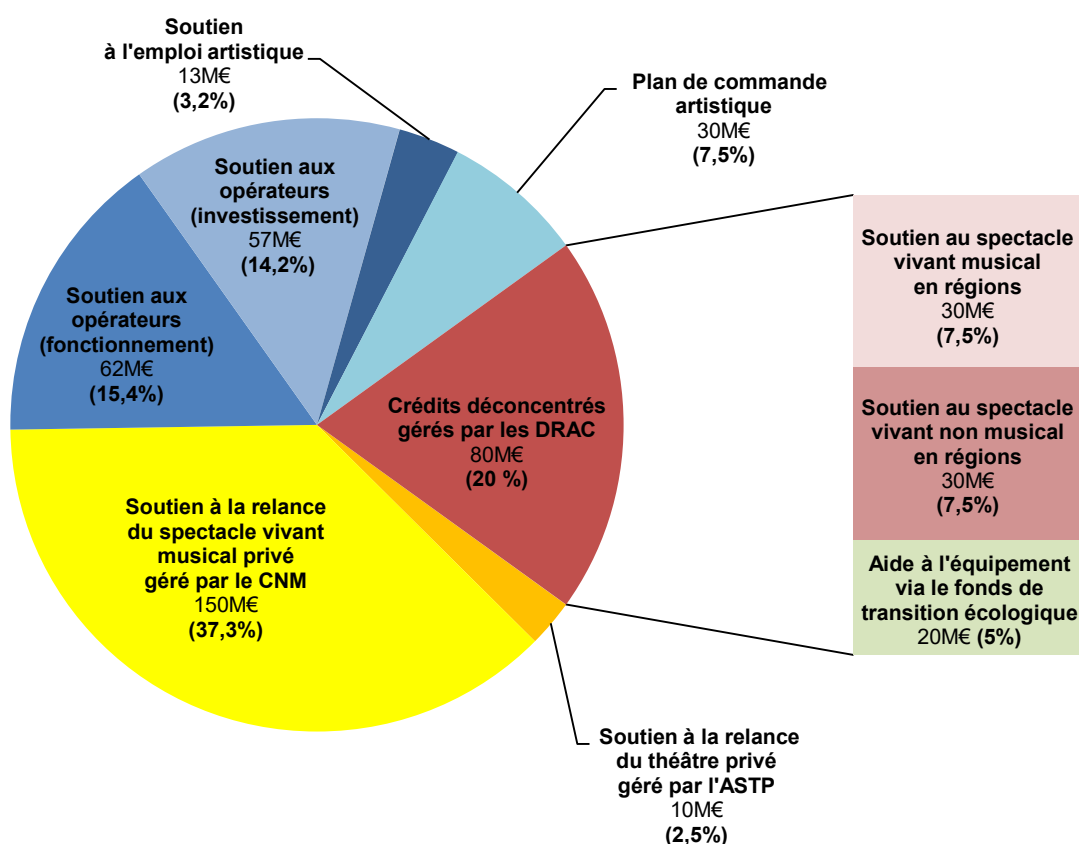
Malgré les **problèmes de lisibilité budgétaire** qui en découlent, l'inscription de crédits spécifiques au profit de la création au sein même de la mission « plan de relance » est aussi le signe de l'importance qu'accorde l'État à la reprise rapide et durable de ce secteur. En ce sens, elle peut être lue comme une **reconnaissance de sa contribution au développement économique et au rayonnement de notre pays**.

2. Une répartition des crédits centrée sur les entreprises privées du spectacle vivant et les grands opérateurs nationaux franciliens

Les mesures financées dans le cadre du plan de relance **ne se distinguent guère des mesures mises en place depuis le début de la crise sanitaire**. Loin de se limiter à des dépenses d'investissement, ces crédits financent essentiellement des mesures de compensation pour accompagner la reprise en mode dégradé et des mesures de soutien à la création et à la programmation.

Pour préserver l'emploi artistique et relancer la création, le Gouvernement a décidé, à juste titre, **d'ouvrir très largement le bénéfice de ces crédits à des acteurs qui n'étaient pas ou peu soutenus financièrement jusqu'alors**. 40 % des crédits sont destinés aux structures privées du spectacle vivant, y compris celles qui ne contribuent pas à la taxe sur les spectacles. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont également reçu pour instruction de repérer les petites structures jusqu'ici non soutenues qui constituent des lieux de diffusion pour la jeune création afin de les subventionner. 18 % des crédits destinés à soutenir le spectacle vivant en régions seraient réservés à cet effet, dont plus de la moitié devraient être octroyés dans le cadre d'appels à projets.

Répartition des crédits du plan de relance destinés à la création en 2021 et 2022



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la base des informations communiquées par le ministère de la culture

a) Une territorialisation modeste des crédits

Alors que 30 % des crédits du plan de relance sont alloués au soutien des principaux opérateurs nationaux de la création – dont 91 % pour l'Opéra national de Paris, la Comédie française et l'établissement public du parc et de la grande Halle de la Villette –, **seuls 20 % des crédits du plan de relance sont déconcentrés (80 millions d'euros)**.

Ces crédits déconcentrés visent à soutenir les institutions, labels, réseaux et équipes en régions en fonctionnement et, dans une moindre mesure, en investissement, via le fonds de transition écologique qui finance des opérations de remise aux normes et de transition énergétique des bâtiments. La répartition de ces crédits ne repose sur **aucune réelle estimation préalable des besoins de chaque territoire**. Les DRAC considérées comme sous-dotées au titre du programme 131 ont reçu davantage de crédits dans le cadre du plan de relance à titre de compensation.

D'autres crédits du plan de relance sont néanmoins susceptibles de se traduire dans les territoires. Il s'agit en particulier des crédits consacrés à la relance du spectacle vivant musical privé géré par le Centre national de la musique (CNM), des crédits destinés aux artistes fragilisés par la crise qui n'étaient pas correctement couverts par les dispositifs transversaux ainsi que des crédits du plan de commande artistique « Mondes nouveaux ». **Mais l'équilibre territorial dans leur répartition demeure néanmoins aléatoire, aucune consigne précise ne semblant avoir été donnée à cet effet. Il ne pourra donc être apprécié qu'ex post.**

b) Une faible prise en compte des besoins du secteur des arts visuels

Déjà décrit comme le parent pauvre du programme 131, le secteur des arts visuels ne se voit attribuer qu'une **proportion extrêmement réduite des crédits du plan de relance**.

Le soutien aux arts visuels dans le plan de relance, hors crédits du plan de commande artistique



Ces crédits financent des mesures qui visent à la fois à soutenir les artistes plasticiens, les galeries d'art, les artisans d'art et les jeunes créateurs de mode, à accompagner le Palais de Tokyo dans la reprise de son activité artistique et à subventionner certaines dépenses d'investissement des labels et autres lieux de diffusion des arts visuels en régions.

À ces crédits devrait s'ajouter **une partie seulement des 30 millions d'euros de crédits du plan de commande artistique**, alors que le secteur des arts visuels, moins structuré et organisé que les autres champs de la création, espérait beaucoup de ce programme pour lui venir en aide. Si la commande publique est habituellement l'un des vecteurs privilégiés de soutien aux artistes visuels, l'appel à manifestation d'intérêt « Mondes nouveaux » est en effet ouvert aux artistes représentant les divers champs de la création (arts visuels, musique, spectacle vivant, écritures, design et arts appliqués). Aucune répartition des crédits entre les différentes disciplines n'a été préétablie et ni la délégation aux arts visuels du ministère de la culture, ni le Centre national des arts plastiques (CNAP), ni les galeristes n'ont été associés à la mise en œuvre de ce plan de commande artistique.

La faible prise en compte des besoins du secteur des arts visuels apparaît peu cohérente avec la volonté exprimée par le Gouvernement d'améliorer le soutien aux artistes-auteurs. La crise sanitaire a aggravé la précarité dans laquelle se trouvaient les artistes visuels, comme en témoigne la multiplication par dix du nombre de demandes déposées auprès du CNAP pour bénéficier de son dispositif de secours exceptionnel aux artistes.

Certes, un fonds exceptionnel de garantie des revenus artistiques doté de 5 millions d'euros a été mis en place pour aider les artistes visuels non couverts par le fonds de solidarité ou les dispositifs sectoriels. Toutefois, ses critères de répartition, identiques à ceux définis pour le fonds équivalent créé en faveur des artistes et techniciens du spectacle, se sont révélés inadaptés à la profession des artistes visuels. Il est impératif que le Gouvernement ne conclue pas à l'absence de besoins du secteur des arts visuels du fait de son faible taux de consommation.

Au contraire, ce bilan mitigé doit faire réfléchir le ministère de la culture à la **nécessité de mieux connaître les réalités économiques de ce secteur pour l'accompagner de manière adaptée.** Les **outils d'observation font aujourd'hui défaut**, faute de moyens humains et financiers suffisants.

B. UNE MISE EN ŒUVRE DES CRÉDITS QUI MANQUE D'EFFICIENCE

1. Une exécution efficace mais insuffisamment « collective »

a) Un pilotage spécifique garantissant une bonne consommation des crédits

L'exécution du plan de relance constitue une priorité pour le Gouvernement. Une **organisation dédiée a été mise en place pour en assurer le suivi budgétaire régulier et veiller à la bonne tenue d'engagement des crédits sur deux ans.**

Même si la gestion des crédits destinés à la création a été confiée au ministère de la culture, la direction du budget suit plus étroitement leur mise en œuvre que pour les crédits ordinaires du programme 131. Le ministère de la culture s'est par ailleurs doté de deux organes spécifiques, réunis sur une base régulière : un comité de pilotage du plan France relance et un comité de suivi avec les DRAC.

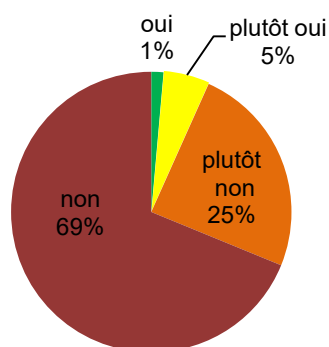
Les sous-préfets à la relance jouent un rôle marginal dans la mise en œuvre du plan de relance pour la culture. Ils exercent tout au plus une mission d'information des acteurs locaux, mais n'ont pas pris part à l'élaboration du plan ni à son pilotage.

Après quelques lenteurs dans les premiers mois du fait des processus administratifs, **le taux de consommation des crédits s'est accéléré depuis la fin du printemps.** Il s'établissait aux alentours de 78 % en autorisations d'engagement et 73 % en crédits de paiement à la fin du mois de septembre, un taux légèrement supérieur à celui habituellement enregistré en ce qui concerne les crédits ordinaires. Le ministère de la culture estime que les crédits pourront être intégralement consommés d'ici la fin de l'année 2022.

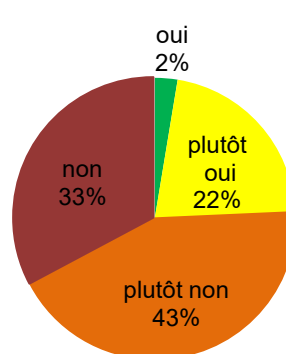
b) Un dialogue contrasté avec les collectivités territoriales et les professionnels du secteur

En dépit du partage de la compétence en matière culturelle et du rôle majeur joué par les collectivités territoriales dans le financement de la culture, **ni l'élaboration, ni la mise en œuvre du plan de relance n'ont fait l'objet d'une véritable concertation avec les différents échelons de collectivités territoriales.** Les résultats de la consultation des élus locaux lancée sur le site internet du Sénat dans le cadre de la présente mission présentés ci-contre en fournissent une illustration.

Avez-vous été consulté sur vos besoins en amont de l'élaboration du plan de relance ?



Etes-vous satisfait du fonctionnement du nouveau conseil régional des territoires pour la culture ?



Les conseils des territoires pour la culture (CTC), qui ne sont d'ailleurs toujours pas installés dans l'ensemble des régions, ont, au mieux, été mobilisés pour informer les collectivités des actions menées dans le cadre du plan de relance, mais ils n'ont pas été des lieux de décision ni même de simple consultation.

Le dialogue avec les collectivités s'est limité à des discussions bilatérales menées par les DRAC en fonction des soutiens octroyés au titre du plan de relance. Ces modalités de fonctionnement n'apparaissent pas optimales, puisqu'elles **réduisent l'effet de levier qu'auraient pu avoir les crédits du plan de relance et peuvent être à l'origine de carences ou d'un doublonnement des actions.**

Les professionnels du secteur déplorent, pour leur part, **un manque de clarté sur les priorités du plan de relance et sur les critères qui ont présidé à l'attribution des aides**, dans la mesure où des disparités d'application ont été constatées d'une région à l'autre. La réactivation des comités régionaux des professions du spectacle (COREPS), instances de dialogue entre l'État, les collectivités et les syndicats d'employeurs et de salariés, n'a pas été effective dans toutes les régions. Des structures équivalentes n'existent pas pour les arts visuels, où toutes les régions ne sont pas encore dotées de schémas d'orientation pour le développement des arts visuels (SODAVI).

2. Une efficience qui n'est pas toujours au rendez-vous

a) Des effets pervers suscités par l'obligation de consommer les crédits en deux ans

La limite temporelle du plan de relance, fixée au terme de l'année 2022, se révèle être un **frein à la construction d'une véritable politique culturelle par son biais et à la réalisation de certaines de ses ambitions.**

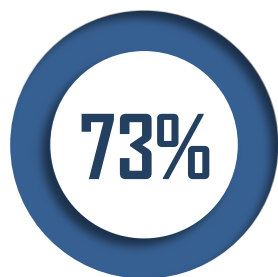
Conjuguée au risque de remontée des crédits en fin d'année vers l'administration centrale, voire de leur éventuel transfert vers le budget général, elle a pu **compromettre l'objectif d'une large ouverture du bénéfice des crédits « relance »**. Faute de temps et de moyens humains suffisants, certaines DRAC ne semblent pas être véritablement parvenues à soutenir de petites structures qui passaient jusqu'ici sous le radar du ministère comme l'ont fait d'autres DRAC (Bretagne, Centre-Val de Loire). La procédure des appels d'offres est chronophage et fastidieuse pour les DRAC comme pour les structures.

Des projets ont également été abandonnés et ont donné lieu à des **redéploiements de crédits** en raison, soit du coût des opérations initialement envisagées, soit de l'impossibilité de les réaliser dans les délais impartis du fait de leur immaturité.

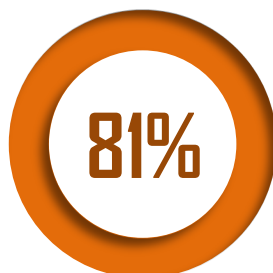
Au final, **les aides profitent majoritairement aux acteurs les plus structurés**, comme le relève également la Cour des comptes dans son audit consacré au soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise de la Covid-19.

b) Un calibrage initial des crédits mis à mal par la durée et l'ampleur de la crise

Le montant du plan de relance pour la création avait été déterminé au cours de l'année 2020 sur la base d'une estimation des besoins du secteur, dans un contexte où la reprise était attendue dès le début de l'année 2021. C'est la raison pour laquelle l'essentiel des crédits de soutien au fonctionnement avaient été concentrés sur l'année 2021.



**des crédits du plan
de relance sont
inscrits sur l'année
2021**



**des crédits
destinés à soutenir
le fonctionnement
concernent l'année
2021**

Rouverts seulement au mois de mai, les établissements culturels n'ont **toujours pas repris une activité pleine et entière**. Ils sont encore soumis à un certain nombre de contraintes liées à la situation sanitaire, en particulier les salles de concert debout dont la jauge maximale demeure fixée à 75 % dans les départements dans lesquels le taux d'incidence dépasse 50 pour 100 000 habitants. Ils constatent par ailleurs un retour timide du public dans les salles depuis cette seconde réouverture, malgré le pass sanitaire : billetterie atone, réduction du nombre d'abonnements, non présentation d'une part significative du public (30 %) pour les représentations qui ont fait l'objet d'un report. Il est encore trop tôt pour déterminer si ce phénomène est conjoncturel ou traduit un changement profond des habitudes des publics. Le Centre national de la musique (CNM) évalue la perte de chiffre d'affaires des spectacles musicaux et de variétés sur l'ensemble de l'année 2021 à 1,8 milliard d'euros par rapport à 2019, soit près de 80 %.

Si le montant des crédits du plan de relance n'est globalement pas contesté, **la manière dont ils ont été répartis entre les années 2021 et 2022 se révèle plus problématique face à la mollesse de la reprise**. Les établissements culturels sont soumis à un **risque majeur d'effet « ciseau »**, compte tenu de l'augmentation rapide de leurs charges alors que les perspectives de recettes demeurent limitées et incertaines. Il s'agit d'une **réelle menace pour la création dans les années à venir**. Ce contexte, conjugué à la difficulté actuelle que rencontrent les établissements pour faire venir des artistes internationaux, engendre une certaine frilosité parmi les programmeurs, qui pourrait, à terme, se traduire par un resserrement des propositions artistiques.

2. LES PROPOSITIONS

1. Maintenir un soutien à la relance jusqu'au retour à la normale de l'activité

Dans ce climat incertain, **la situation du secteur de la création reste fragile**. Si le soutien de l'État a permis d'éviter la défaillance d'établissements en 2021, les inquiétudes pour 2022 sont fortes. Le risque de disparition d'un nombre important de structures et d'artistes ne peut encore être écarté : les établissements ont déjà constaté une certaine hémorragie avec une hausse des départs pour cause de reconversion professionnelle. Le début des échéances de remboursement des prêts garantis par l'État et l'attitude des assurances constituent des sujets majeurs de préoccupation pour les structures privées l'an prochain.

Le retour à la normale n'étant pas espéré avant 2023, il est essentiel que le secteur de la création demeure accompagné pendant cette période de reprise progressive de son activité. Malgré la fin annoncée du « quoi qu'il en coûte », il serait regrettable que le soutien public massif dont a bénéficié le secteur jusqu'ici ne produise pas les résultats escomptés sous l'effet de son interruption trop brutale. Les crédits ordinaires du programme 131 « Création » ont vocation à soutenir le secteur en rythme de croisière et non à en assurer la relance après avoir été sinistré par une crise majeure. La recherche de nouvelles modalités de financement pérennes pour le CNM devra être résolue d'ici 2023.

- ✓ **Reporter sur 2022 les crédits non consommés du plan de relance en 2021** en leur conservant leur affectation initiale.
- ✓ **Prolonger les mesures exceptionnelles de soutien** pour garantir la préservation de l'écosystème de la création.
- ✓ **Instaurer une garantie financière temporaire de l'État** pour faciliter le redémarrage des établissements compte tenu du retrait des assurances, en l'assortissant de contreparties en termes d'emploi et d'investissement dans la création.

2. Aider les établissements à reconquérir et étendre leur public

Le **retour du public** dans les lieux de création apparaît comme **l'un des enjeux majeurs de cette période de reprise**. S'il appartient avant tout aux établissements de mener un travail individuel pour reconquérir leur public, l'État peut contribuer à **réinstaurer un climat de confiance stable entre le public et les lieux** de création et de diffusion et encourager le public à y revenir. Dans le cas où la situation n'évoluerait pas dans les mois à venir, il serait opportun que le ministère de la culture analyse, courant 2022, les causes de la désaffection du public pour adapter ses politiques afin qu'elles répondent à cet enjeu.

- ✓ **Actualiser les éléments publiés sur le site internet du ministère de la culture** pour permettre à tous de disposer d'informations précises concernant les obligations qui s'imposent en matière d'accueil du public dans le contexte épidémique (pass sanitaire, port du masque selon la jauge ou la configuration du lieu ou du spectacle).
- ✓ **Veiller à la proportionnalité des mesures de restriction** qui pourraient être de nouveau imposées en cas de nouvelle vague au regard de leur potentiel impact structurel sur la fréquentation par le public des lieux culturels.
- ✓ **Faire du développement des réservations en matière de spectacle vivant, de pratiques artistiques et de visites sur le Pass culture une priorité pour 2022** afin de garantir que sa généralisation soit véritablement un instrument de relance.

3. Mieux connaître et informer les professionnels du secteur

Le secteur de la création est très dépendant de la programmation. Il a besoin d'une stabilité des normes et d'une bonne information pour anticiper au moment des prises de décision. La crise a révélé des **faiblesses au niveau des enceintes de discussion** avec l'État et les collectivités territoriales et une vraie **lacune en termes de connaissance des arts visuels**.

- ✓ **Veiller à la mise en place de COREPS et de SODAVI dans chacune des régions** pour faciliter le dialogue entre les représentants des filières et les collectivités publiques au niveau local et aboutir progressivement à l'adoption de **contrats de filière**.
- ✓ **Créer un observatoire des arts visuels** pour mieux comprendre les enjeux de ce secteur et construire des politiques qui lui soient plus adaptées.
- ✓ **Doter le Conseil national des professions des arts visuels (CNPAV) de moyens et d'une méthode** lui permettant d'avancer sur les questions qui intéressent la profession.

4. Rendre possible une véritable co-construction des politiques culturelles avec les collectivités territoriales

L'État et les collectivités territoriales ont trop souvent répondu à la crise sanitaire en parallèle plutôt qu'en interaction, faute de dialogue suffisant, en dépit des progrès réalisés avec la mise en place progressive des CTC dans les régions dans lesquelles il fonctionne et la création de la nouvelle délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle. Pour apporter une réponse coordonnée aux enjeux en matière de création et garantir une meilleure prise en compte de la problématique de l'accès à la culture dans les zones rurales, il serait utile qu'un véritable partenariat se mette en place avec les collectivités territoriales. Celui-ci apparaît d'autant plus primordial que les finances des collectivités ont été mises à rude épreuve par la crise et qu'une contractualisation plus poussée entre l'État et les collectivités pourrait permettre de mieux répondre aux besoins des territoires, tout en évitant que certaines collectivités ne soient tentées de se désengager financièrement.

- ✓ Consacrer, au niveau national et dans chaque région, une réunion du CTC à **évaluer en commun la mise en œuvre à mi-parcours du plan de relance**.
- ✓ **Achever la mise en place des CTC dans l'ensemble des régions** et en faire de véritables instances opérationnelles d'échanges et de consultation des collectivités territoriales débouchant sur des décisions concertées.
- ✓ **Réserver chaque année 10 % des crédits d'intervention déconcentrés à des projets choisis avec les collectivités**, sous réserve que ces dernières s'engagent à maintenir le niveau global de leurs subventions à la création (fonds « 10% territoires »).



Laurent Lafon
Président

Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Sylvie Robert
Rapporteuse

Sénatrice
d'Ille et Vilaine
(Socialiste, Écologiste et Républicain)



Sonia de La Provôté
Rapporteuse

Sénatrice
du Calvados
(Union Centriste)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le rapport dans son intégralité :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-XXX-notice.html>