



COMMISSION DES FINANCES

MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD

Rapporteurs spéciaux de la mission « Culture »

M. Jean-Raymond HUGONET

Rapporteur spécial de la mission
« Médias, livre et industries culturelles »

Rapport

**Les financements exceptionnels à la
culture et aux industries créatives**

VERSION PROVISOIRE
MERCREDI 20 MARS 2024

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>Les 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

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, livres 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 organisé le 20 mars 2024, une audition réunissant M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement ; Mme Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles ; 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>	<i>0,315</i>	<i>0,130</i>
<i>dont PIA 3</i>	<i>0,193</i>	<i>0,056</i>
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).

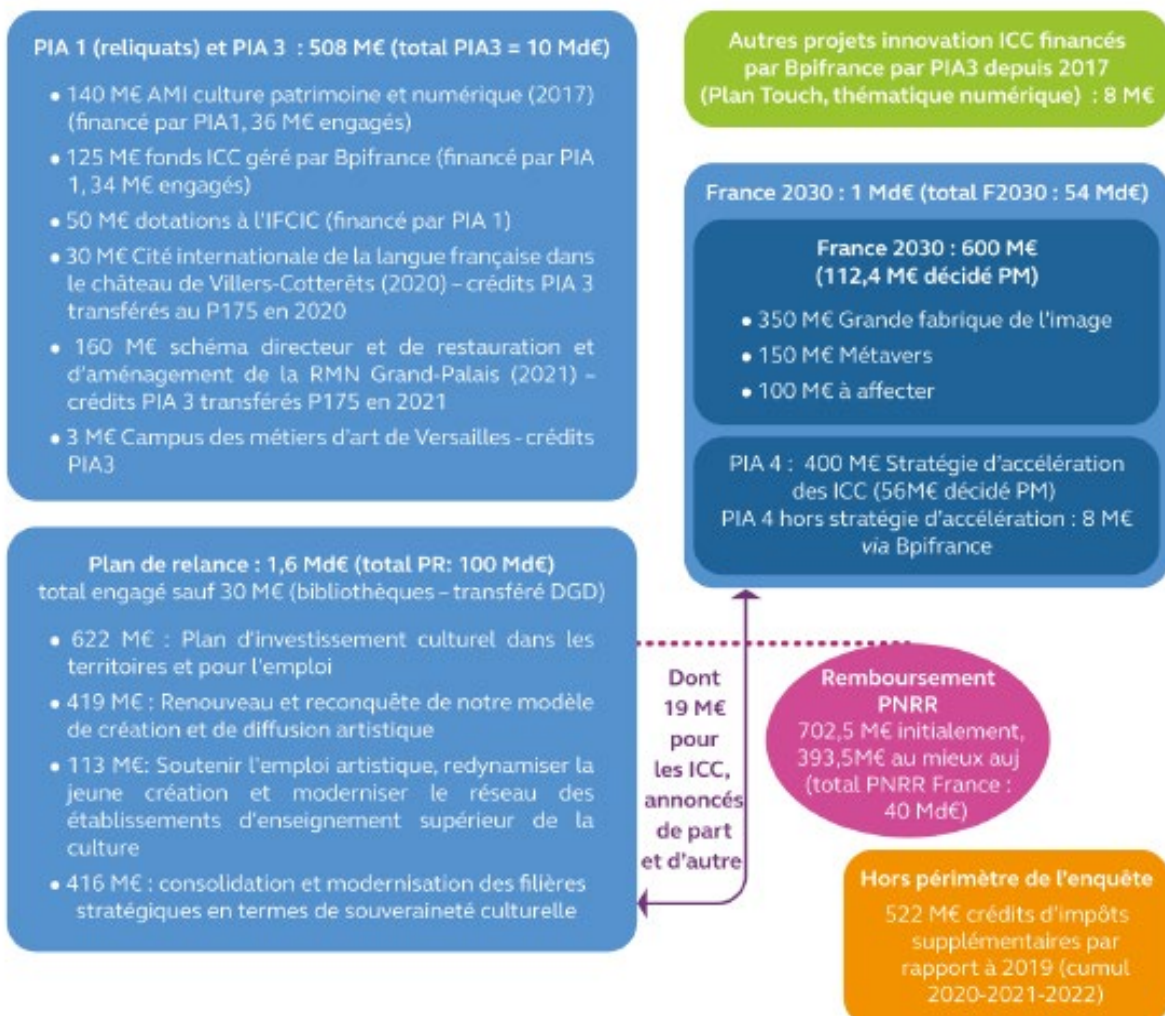
Enfin, le secteur de la création bénéficie d'importants montants dans le cadre du **volet culturel de France 2030**, dont 350 millions d'euros pour la « Grande fabrique de l'image », qui finance la création de studios de cinéma, ou le plan « Culture immersive et métavers », doté de 150 millions d'euros. 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. Les 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 ».

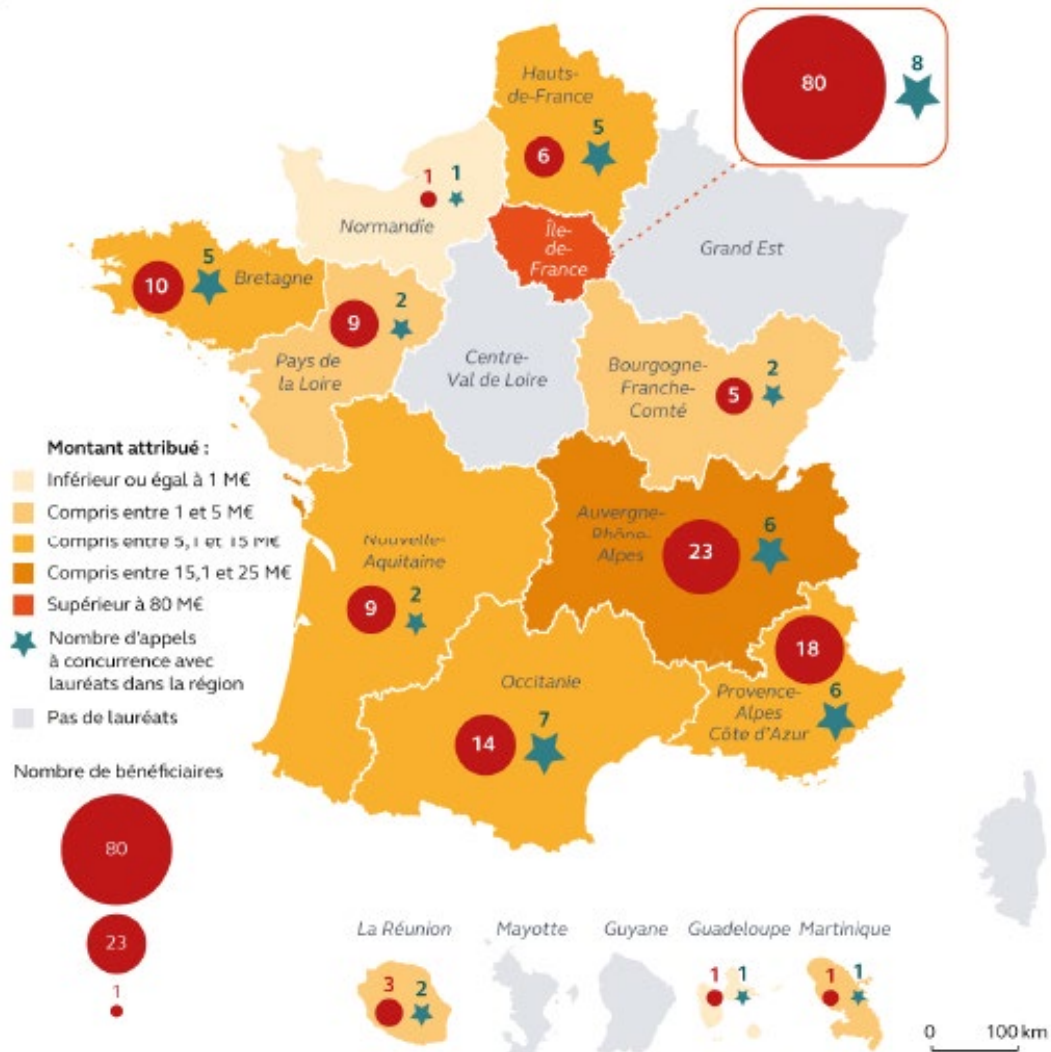
En conséquence, les rapporteurs spéciaux partagent la recommandation de la Cour des comptes de prévoir la mise en place systématique, dans le cadre de crédits de soutien, de **clauses de revoyure et de retour à meilleure fortune**.

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*)