

Delémont, le 27 avril 2021

MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT RELATIF A L'ARRETE OCTROYANT UN CREDIT SUPPLEMENTAIRE DESTINE AU SOUTIEN DES MILIEUX CULTURELS (MESURE COVID-19)

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Au vu de la durée de la crise sanitaire et de l'impact important sur le tissu culturel des mesures prises pour limiter la propagation de la pandémie, le Gouvernement vous soumet un projet d'arrêté relatif à l'octroi d'un crédit supplémentaire sur le budget 2021 de l'Office de la culture (OCC) destiné à soutenir les actrices, acteurs et entreprises culturels de la République et Canton du Jura. Ce crédit supplémentaire, d'un montant brut de deux millions de francs, sera en partie couvert par la Confédération, en vertu de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (ci-après : loi COVID-19, RS 818.102) et de son ordonnance d'application dans le domaine de la culture (ordonnance du 14 octobre 2020 sur les mesures dans le domaine de la culture prévues par la loi COVID-19, ci-après : ordonnance COVID-19 culture, RS 442.15). Il implique une part cantonale nette plafonnée à un million de francs. La base légale actuellement en vigueur prévoit que la Confédération couvre 50% des besoins des cantons.

Le Gouvernement vous invite ainsi à accepter ce crédit supplémentaire de deux millions de francs et le motive comme suit.

I. Contexte

En mars 2020, c'est-à-dire dès les premières mesures sanitaires rendues nécessaires pour endiguer la propagation de la pandémie de coronavirus, les institutions culturelles, les manifestations, les associations, les actrices et les acteurs culturels ont subi d'importants préjudices. Ce coup d'arrêt a été rapidement considéré par la Confédération et les cantons comme une mise en danger de la diversité de l'offre culturelle et comme un risque de péjoration de la situation financière des artistes, des travailleuses et travailleurs de ce secteur, dont la situation financière était déjà préoccupante avant la crise. Cette prise de conscience a également été renforcée par les chiffres de l'Office fédéral de la statistique publiés en 2020 montrant que le secteur culturel dégage 15 milliards de francs de valeur ajoutée chaque année, soit 2,1% du produit intérieur brut (PIB).

Ainsi, dès le 20 mars 2020, des aides d'urgence aux actrices et acteurs culturels, des indemnités aux indépendants et aux entreprises culturelles, des aides à fonds perdus pour les associations d'amateurs ont été octroyées par le Conseil fédéral par le biais de l'ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (ordonnance d'urgence, RO 2020 855). Il revenait aux cantons de mettre en œuvre l'ordonnance fédérale, de

réceptionner les demandes, de les analyser et d'opérer les versements, mais aussi de financer le 50% des indemnisations aux actrices, acteurs et entreprises culturels basés sur leur territoire et qui en faisaient la demande. De manière réactive et dans le contexte du droit de nécessité, le 7 avril 2020, un crédit supplémentaire de 2,338 millions de francs pour des aides au secteur de la culture a été voté par le Gouvernement jurassien, étant entendu que la moitié – soit 1,169 millions de francs – serait couvert par la Confédération. Ce montant correspondait à la clé de répartition définie par la Confédération selon les dépenses culturelles de chaque canton. Par la même occasion, le Gouvernement a pris la décision de ne pas diminuer les subventions 2020 aux bénéficiaires qui accuseraient une diminution d'activités due à la crise et de verser des contributions aux projets annulés en proportion des frais déjà engagés.

Cette première phase (phase 1), prévue initialement pour deux mois par l'ordonnance fédérale d'urgence, a été prolongée pour des dommages allant de mars à fin octobre 2020. Au-delà du 31 octobre, et en considération de la durée de la crise, une deuxième phase a été ouverte, sur le même principe des aides d'urgence (entièrement couvertes par la Confédération) à travers *Suisseculture Sociale* et des indemnisations (couverte pour moitié par les cantons, pour moitié par la Confédération) à travers les comptes cantonaux.

La phase 2 est régie au niveau fédéral par la loi COVID-19 (particulièrement son article 11) et par l'ordonnance COVID-19 culture. Elle couvre des dommages allant du 1^{er} novembre 2020 au 31 décembre 2021, soit une durée de 14 mois. Dans une logique de relance, elle offre également la possibilité aux milieux culturels de déposer des projets dit « de transformation », leur permettant d'opérer des changements structurels et de gagner de nouveaux publics pendant et après la crise. Ces projets de transformation peuvent être soutenus à hauteur de maximum 80% par le biais de la même enveloppe financière que les indemnisations allouées à chaque canton.

Au niveau cantonal, une ordonnance d'application (ordonnance portant introduction de l'ordonnance fédérale sur les mesures dans le domaine de la culture prévues par la loi COVID-19, RSJU 443.15) a été adoptée par le Gouvernement le 17 novembre 2020. A cette occasion, l'exécutif a également validé le plan de financement de mise en œuvre des mesures inhérentes à l'ordonnance fédérale pour la phase 2. Le budget était alors prévu de la manière suivante :

- 400'000 francs de part cantonale sur le budget 2021 de l'Office de la culture (rubrique 520.3636.00) ;
- 374'300 francs octroyés par l'organe de répartition jurassien de la Loterie Romande, régularisé par un dépassement de crédit couvert, représentant ainsi au total 774'300 francs de part cantonale, et
- 774'300 francs de part fédérale.

Depuis le 17 novembre 2020, la crise s'est aggravée avec une ampleur que personne n'avait imaginée. Compte tenu de sa durée, mais aussi compte tenu de l'élargissement du champ d'application des indemnisations aux actrices et aux acteurs culturels par la Confédération qui, dans un premier temps, les avait exclus de la phase 2, il est réaliste de prévoir que le montant de 1'548'600 francs budgété ci-dessus ne sera pas suffisant pour couvrir les dommages des milieux culturels jurassiens entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 décembre 2021.

Au moment de la rédaction du présent message, les incertitudes restent importantes. La durée de la crise et son impact sur les milieux culturels, et en particulier sur les arts de la scène, sont difficiles à prévoir. Au niveau financier, la question de l'immanquable augmentation de l'engagement financier de la Confédération pour les aides à la culture sera soutenue par les cantons et débattue lors de la session d'été des chambres fédérales, les cantons espérant une augmentation de l'enveloppe totale et un passage de 50% à 70%, voire 80% de la part fédérale, par similitude avec ce qui se pratique pour le soutien aux cas de rigueur.

L'Office de la culture ayant traité les demandes pour les mois de novembre et décembre 2020, le Gouvernement est néanmoins apte à faire des projections pour évaluer le besoin financier jusqu'à la fin de l'année 2021. En l'état actuel, il est estimé qu'un crédit supplémentaire de 2'000'000 de francs est à prévoir. Il sera couvert à 50% par la Confédération si la pratique actuelle est maintenue. Si la Confédération augmente l'enveloppe de façon plus conséquente qu'imaginé, la part prise en charge par le canton du Jura sera réduite d'autant. De plus, la part cantonale n'excédera en aucun cas la part fédérale. Si la Confédération n'augmente pas suffisamment son enveloppe, le delta ne sera pas à la charge du canton. Ainsi, comme cela figure dans le projet d'arrêté annexé, le Gouvernement propose au Parlement de considérer le montant de 1'000'000 de francs de part cantonale comme un plafond.

II. Aides aux milieux culturels, phase 1 (mars à octobre 2020)

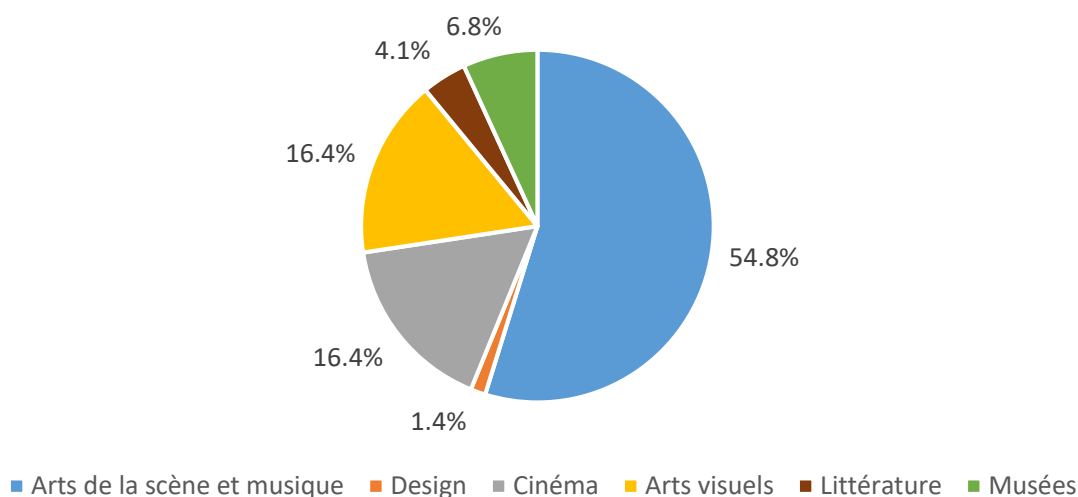
Le crédit supplémentaire de 2,338 millions de francs voté par le Gouvernement le 7 avril 2020 a permis de financer deux types d'aides : les indemnisations pour les actrices et acteurs culturels et les indemnisations pour les entreprises culturelles.

Ainsi, au terme de la phase 1, 23 acteurs culturels et 35 entreprises culturelles ont été soutenus (sur un total de 83 demandes), pour un montant total de 1'361'582 francs (voir graphique ci-dessous). Les dommages, calculés sur les charges incompressibles, les projets et contrats annulés et les surcoûts, dus aux mesures imposées par les autorités fédérales et cantonales en lien avec la crise du coronavirus, ont été couverts au maximum à 80% par les aides financées à part égale par la Confédération et le canton.

Les indemnisations COVID ayant été conçues comme subsidiaires aux autres aides dans le domaine économique (APG, RHT) et culturel (aides d'urgence aux acteurs culturels couvertes entièrement par la Confédération et versées par l'association *Suisseculture Sociale*), l'Office de la culture avait pour tâche, comme tous les services culturels des cantons, de déduire ces aides avant de verser les indemnisations. Ce système de dépendance, compliqué encore par l'incertitude du maintien durant toute l'année 2020 des RHT et des APG, a généré des retards dans de nombreux cantons. Le Jura a pris le parti de verser des acomptes qui ont eu pour avantage de répondre rapidement à la demande des milieux culturels et ainsi de contribuer à la sauvegarde du secteur durant la phase 1, qui correspond aussi à la première vague de la pandémie. Ces acomptes ont été calculés *a minima* pour éviter de devoir demander *in fine* des restitutions à un secteur lourdement impacté. Il s'avère aujourd'hui qu'une correction de 7'846 francs (imputés sur les comptes 2021) a été nécessaire sur 58 dossiers, relevant ainsi que les pertes avaient été bien calculées et évaluées et que la stratégie adoptée s'est avérée efficace et appréciée.

Au final, durant la phase 1 allant jusqu'en octobre 2020, 976'418 francs des 2,338 millions de francs de crédit supplémentaire n'ont pas été utilisés. Ce delta s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, la somme a été allouée au début de la crise, en fonction de la part fédérale calculée avec la clé de répartition entre cantons fixée par la Confédération, et non sur des besoins réels qu'il était alors impossible à évaluer. D'autre part, le champ d'application de l'ordonnance fédérale définissant les ayants droit s'est avéré plutôt étroit et moins adapté à des cantons où, par exemple, les traditions vivantes ont une grande importance. A noter que le champ d'application a pu être redéfini par chaque canton pour la phase 2. Pour le Jura, il s'est agi principalement du rajout de la formation culturelle et des traditions vivantes cantonales reconnues (pour leur partie culturelle).

Domaines culturels concernés par les aides COVID octroyées - phase 1



III. Aides aux milieux culturels, phase 2 (novembre 2020 à décembre 2021)

En novembre 2020, le Département de la formation, de la culture et des sports a signé, au nom du Gouvernement, avec l'Office fédéral de la culture une convention de prestations pour indemniser les entreprises culturelles du canton et contribuer à des projets de transformation, s'appuyant sur l'ordonnance COVID-19 culture. Au moment de la signature, la période des dommages courait de novembre 2020 à décembre 2021 et les indemnisations concernaient uniquement les entreprises culturelles. Depuis, l'ordonnance a été modifiée : les acteurs et actrices culturels (et y compris les intermittents, sans statut d'indépendant) ont réintégré le périmètre des indemnisations avec effet rétroactif au 26 septembre 2020, selon la décision des chambres fédérales entérinée par le Conseil fédéral le 31 mars 2021. En outre, lors de l'élaboration du budget 2021, il n'avait pas été prévu une telle prolongation de la crise sanitaire.

Les besoins pour la phase 2 s'avèrent plus importants que pour la phase 1, d'abord parce que la période à indemniser est deux fois plus longue, ensuite parce que la paralysie du secteur a été plus générale durant la deuxième période que la première et enfin parce que la phase 1 n'intégrait pas

les soutiens aux projets de transformations (environ 25% de l'enveloppe de chaque canton, selon une recommandation des cantons). A cela s'ajoute qu'au début de la crise, de nombreux projets culturels, bien qu'annulés, étaient déjà autofinancés, soit parce que le financement avait été trouvé, soit en raison du maintien des subventions et du sponsoring. Ces soutiens tiers ont depuis disparu, augmentant les pertes. Par ailleurs, le mécanisme d'indemnisation pour acteurs culturels prévoyait, lors de la phase 1, une indemnisation des pertes financières sèches. En raison de l'arrêt total du secteur culturel, plusieurs acteurs culturels n'ont plus de contrats ou de mandats et le mécanisme d'indemnisation se base sur la perte de revenus par rapport aux deux années précédant la crise (2018-2019).

Ouvert début décembre 2020, le guichet des demandes pour la phase 2 faisait état, le 31 mars 2021, de 25 demandes d'indemnisation d'entreprises culturelles, de 14 demandes d'actrices et d'acteurs culturels pour un total de 1'924'056 francs pour couvrir des pertes financières de novembre 2020 à janvier 2021. Après analyse financière, les versements pour les mois de novembre et décembre devaient avoisiner les 188'000 francs par mois. Une projection sur 14 mois montre ainsi un besoin de 2,63 millions de francs pour les indemnisations du milieu culturel jurassien.

A cela s'ajoutent les contributions aux projets de transformation prévues par l'ordonnance COVID-19 culture. Au 31 mars 2021, l'Office de la culture avait reçu 14 demandes de soutien pour un total de 1'824'231 francs. D'entente avec les autres cantons dans le cadre des conférences intercantionales, il a été proposé qu'une part d'environ 25% de l'enveloppe financière totale soit réservée aux projets de transformation permettant au tissu culturel de s'adapter aux nouvelles conditions pendant et après la crise.

Au total, l'Office de la culture prévoit qu'une enveloppe mensuelle de 250'000 francs est nécessaire pour sauvegarder le tissu culturel jurassien, soit 3,5 millions de francs sur les 14 mois prévus. En misant sur une reprise progressive des activités culturelles dès le mois de mai 2021, mais en observant que les réouvertures et reprises partielles des activités en mai et juin 2020 avaient eu également un coût non négligeable, un crédit supplémentaire de 2'000'000 de francs (y compris participation fédérale) semble réaliste. L'issue de la négociation prévue aux chambres fédérales pendant la session de mai-juin permettra si possible de réduire la part de 50% de dépenses cantonales.

Récapitulatif des phases d'indemnisations de l'ordonnance fédérale et des montants relatifs

Récapitulatif des phases d'indemnités forfaitaire et des montants relatifs																									
Année	2020												2021												
Mois	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
Phase			PHASE 1									PHASE 2													
Période												Pér. I		Période II			Période III			Période IV					
Montant			1'361'582.-									1'548'600.-					2'000'000.-								
Budget			Budget 2020 OCC									Montant à disposition Budget 2021 OCC					Crédit supplémentaire								

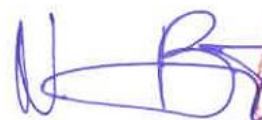
IV. Conclusion, décisions

Le Gouvernement soumet au Parlement un projet d'arrêté octroyant un crédit supplémentaire destiné au soutien des milieux culturels (mesure COVID-19). Ce dernier vise en particulier à accorder un crédit supplémentaire de 2'000'000 de francs à l'Office de la culture, dont la part cantonale nette n'excédera pas 1'000'000 de francs et ne sera libérée que dans la mesure où l'apport fédéral correspondant est garanti.

Il vous en recommande l'approbation.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de sa parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



Nathalie Barthoulot
Présidente



Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Annexe : projet d'arrêté octroyant un crédit supplémentaire destiné au soutien des milieux culturels (mesure COVID-19)

ARRETE OCTROYANT UN CREDIT SUPPLEMENTAIRE DESTINE AU SOUTIEN DES MILIEUX CULTURELS (MESURE COVID-19)

du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu l'article 11 de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19) (1),

vu l'ordonnance fédérale du 14 octobre 2020 sur les mesures dans le domaine de la culture prévues par la loi COVID-19 (Ordonnance COVID-19 culture) (2),

vu l'ordonnance du 17 novembre 2020 portant introduction de l'ordonnance fédérale sur les mesures dans le domaine de la culture prévues par la loi COVID-19 (3),

vu l'article 57, alinéas 1 et 2, de la loi du 18 octobre 2000 sur les finances cantonales (4),

arrête :

Article premier Un crédit supplémentaire de 2'000'000 francs est octroyé à l'Office de la culture.

Art. 2 ¹ Ce crédit supplémentaire comprend la contribution de la Confédération découlant de l'article 11 de la loi COVID-19 (1).

² La part à charge du canton s'élève au maximum à 1'000'000 francs comprenant les frais administratifs supportés par l'Etat et n'excédera pas la part fédérale. Elle ne peut être libérée que dans la mesure où l'apport fédéral correspondant est garanti.

Art. 3 Ce crédit supplémentaire est destiné au financement du soutien, en application de l'ordonnance COVID-19 culture (2), aux milieux culturels jurassiens en difficulté suite à l'épidémie de COVID-19.

Art. 4 Ce montant est imputable au budget 2021 de l'Office de la culture, rubrique 520.3636.00.01. La part fédérale est imputable à la rubrique 520.4630.00.

Art. 5 Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

La présidente :

Katia Lehmann

Le secrétaire :

Jean-Baptiste Maître

(1) RS 818.102
(2) RS 442.15
(3) RSJU 443.15
(4) RSJU 611