

N° XXX

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le xxxxxx 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur la **réalité** de la **mise en œuvre** du **plan de relance** pour la **création artistique** dans les **territoires***

par

Mme Sonia de LA PROVÔTÉ,

Rapporteure

et

Mme Sylvie ROBERT,

Rapporteure

Document provisoire

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| I. LES CONSTATS | 7 |
| A. DES CRÉDITS EN FAVEUR DU REDRESSEMENT DE LA CRÉATION QUI PROFITENT INÉGALEMENT À SES ACTEURS | 7 |
| 1. <i>Un soutien financier significatif et chargé de sens</i> | <i>7</i> |
| 2. <i>Une répartition des crédits centrée sur les entreprises privées du spectacle vivant et les grands opérateurs nationaux franciliens</i> | <i>8</i> |
| a) <i>Une territorialisation modeste des crédits</i> | <i>9</i> |
| b) <i>Une faible prise en compte des besoins du secteur des arts visuels</i> | <i>13</i> |
| B. UNE MISE EN ŒUVRE DES CRÉDITS QUI MANQUE D'EFFICIENCE | 14 |
| 1. <i>Une exécution efficace mais insuffisamment « collective »</i> | <i>14</i> |
| a) <i>Un pilotage spécifique garantissant une bonne consommation des crédits</i> | <i>14</i> |
| b) <i>Un dialogue contrasté avec les collectivités territoriales et les professionnels du secteur</i> | <i>15</i> |
| 2. <i>Une efficacité qui n'est pas toujours au rendez-vous</i> | <i>17</i> |
| a) <i>Des effets pervers suscités par l'obligation de consommer les crédits en deux ans.....</i> | <i>17</i> |
| b) <i>Un calibrage initial des crédits mis à mal par la durée et l'ampleur de la crise... ..</i> | <i>18</i> |
| II. LES PROPOSITIONS | 21 |
| 1. <i>Maintenir un soutien à la relance jusqu'au retour à la normale de l'activité</i> | <i>21</i> |
| 2. <i>Aider les établissements à reconquérir et étendre leur public</i> | <i>22</i> |
| 3. <i>Mieux connaître et informer les professionnels du secteur</i> | <i>24</i> |
| 4. <i>Rendre possible une véritable co-construction des politiques culturelles avec les collectivités territoriales</i> | <i>25</i> |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 27 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 29 |
| PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES ÉLUS LOCAUX..... | 33 |

AVANT-PROPOS

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, de l'éducation et de la communication, 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.

I. LES CONSTATS

A. DES CRÉDITS EN FAVEUR DU REDRESSEMENT 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 continue à en subir 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 – dont les structures et les entreprises privées ont pu bénéficier, ainsi que l'instauration de « **l'année blanche** » pour les **intermittents**, le ministère de la culture a, de son côté, 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 constituent un **apport substantiel pour le secteur**. Ils ont permis 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).

Compte tenu de l'impact terrible de la crise sanitaire sur le secteur, ils jouent un **rôle primordial pour éviter la disparition de certaines structures**, qui ne pourraient pas faire face en leur absence.

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**.

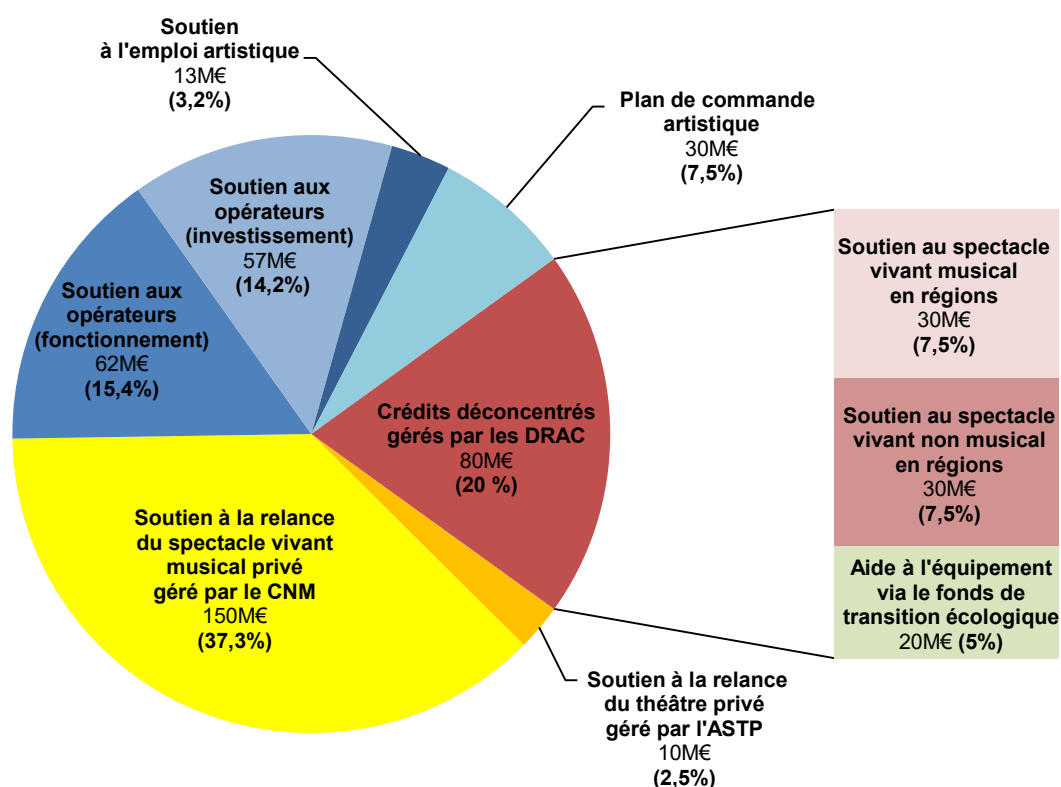
2. Une répartition des crédits centrée sur les entreprises privées du spectacle vivant et les grands opérateurs nationaux franciliens

Deux objectifs ont été assignés au plan de relance :

- sauvegarder les structures de diffusion toujours menacées par la crise, aux fins de préserver l'emploi artistique, la création et sa diffusion ;
- et relancer la création artistique au sens large.

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, en fin de compte, essentiellement des mesures de compensation pour accompagner la reprise en mode dégradé et des mesures de soutien à la création et à la programmation.

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

Pour préserver l'emploi artistique et relancer la création, le Gouvernement a décidé, à raison, d'**ouvrir très largement le bénéfice des crédits du plan de relance aux acteurs qui n'étaient pas ou peu soutenus financièrement jusqu'alors**.

40 % des crédits sont destinés aux structures privées du spectacle vivant, qu'il s'agisse des entrepreneurs du spectacle vivant musical et de variétés et des théâtres privés. Le Centre national de la musique (CNM) et l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), auxquels la gestion de ces crédits a été déléguée, ont reçu des consignes pour que les aides financées par ce biais ne soient pas réservées aux seuls contributeurs de 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.

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, situés pour l'essentiel à Paris, **seuls 20 % des crédits du plan de relance sont déconcentrés (80 millions d'euros)** afin de soutenir les institutions, labels, réseaux et équipes en régions en fonctionnement et en investissement.

Le montant des crédits alloués à chaque DRAC ne repose pas sur une estimation préalable des besoins de chacun des territoires. Il a été déterminé en reprenant la même base de calcul que celle utilisée pour répartir les crédits ordinaires déconcentrés (« l'euro par habitant » par DRAC), même si un léger rééquilibrage a été opéré en faveur des DRAC habituellement sous-dotées par rapport à leurs besoins au titre du programme 131.

Les crédits déconcentrés sont répartis entre **trois enveloppes** :

- la première, comportant 30 millions d'euros (23 millions d'euros en 2021 et 7 millions d'euros en 2022), est consacrée au soutien au fonctionnement du **spectacle vivant musical en régions** - elle est désignée sous l'appellation « Plan musique ». Au sein de cette enveloppe, 1,1 million d'euros est destiné spécifiquement aux résidences de compositeurs et à l'aide aux écritures musicales ;

- la deuxième, également d'un montant de 30 millions d'euros (20 millions d'euros en 2021 et 10 millions d'euros en 2022), vise à soutenir le fonctionnement du **spectacle vivant non musical en régions** ;

Le soutien au spectacle vivant non musical en régions en 2021

Les moyens pour l'année 2021 ont été répartis entre les DRAC, pour financer les actions suivantes :

- **le soutien à la production et à la diffusion de spectacles des labels et réseaux**, orienté en priorité vers les structures subventionnées les plus dépendantes financièrement de leurs ressources propres (billetteries, recettes commerciales et artistiques, mécénat) ;

- **l'accompagnement financier plus soutenu des équipes indépendantes** les plus fragilisées par la crise, visant à compenser leurs pertes de ressources propres (liées aux annulations de tournées, ou à la baisse des produits de cession) et à relancer leur activité de création par un renforcement exceptionnel des aides aux projets, le financement des déplacements en tournées des compagnies ;

- **le soutien des projets des tiers lieux et ateliers de fabrique**, fortement touchés par la crise et qui ne seraient pas éligibles à d'autres dispositifs.

Source : Ministère de la culture

- la dernière enveloppe, dotée de 20 millions d'euros (10 millions d'euros chacune des deux années), constitue un soutien à l'investissement. Elle alimente un **fonds de transition écologique** qui devrait financer 104 opérations de remise aux normes et de transition énergétique des bâtiments.

D'autres crédits du plan de relance sont néanmoins susceptibles de se traduire dans les territoires. 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*.

Il s'agit en particulier :

- des crédits consacrés à la relance du spectacle vivant musical privé géré par le CNM, qui ont permis d'alimenter le fonds de sauvegarde, le fonds de compensation des pertes de billetterie et différentes aides octroyées par le CNM à la création, à la production et à la diffusion de spectacle vivant, ainsi qu'à l'aménagement et l'équipement des salles de spectacles ;

- des crédits destinés aux artistes fragilisés par la crise qui n'étaient pas correctement couverts par les dispositifs transversaux ;

La répartition des crédits soutenant les artistes non couverts par les dispositifs transversaux

Dès le début de la crise a été identifiée l'existence de « trous dans la raquette ». Des mécanismes ont été mis en place pour accompagner les artistes qui étaient exclus des dispositifs transversaux.

Sur les 13 millions d'euros de l'enveloppe du plan de relance destinée aux artistes, dont l'intégralité des crédits sont inscrits exclusivement au titre de 2021, **7 millions d'euros sont destinés aux artistes et techniciens du spectacle**. Ils visent à réabonder le fonds d'urgence spécifique de solidarité pour **les artistes et les techniciens du spectacle vivant et enregistré** (FUSSAT) géré par Audiens.

Les **6 millions d'euros restants** sont consacrés au soutien des **artistes dans le domaine des arts visuels** :

- 3,2 millions d'euros ont réabondé les dispositifs de soutien et d'acquisition du Centre national des arts plastiques (CNAP) en faveur des artistes plasticiens et des galeries d'art ;

- 0,5 million d'euros ont été attribués aux jeunes créateurs de mode, dans le cadre d'un appel à projets lancé pour l'aide au développement numérique des jeunes marques de mode et des métiers d'art de la mode ;

- 0,5 million d'euros sont enfin consacrés au soutien des métiers d'art, à travers un plan de restauration de 230 pièces issues des collections nationales (années 1930-1950) du Mobilier national, qui sera mis en œuvre en 2021 et 2022 pour soutenir les artisans d'art. D'un montant total de 1 million d'euros, ce projet est cofinancé par la direction générale des entreprises (DGE) sur son propre programme budgétaire ;

- 1,8 million d'euros ont été délégués aux DRAC pour soutenir les acquisitions des FRAC et les structures non labellisées en région.

*Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication
à partir des informations transmises par le ministère de la culture*

- et des crédits du plan de commande artistique « Mondes nouveaux ». Ce programme, qui vise à soutenir la conception et la réalisation de projets artistiques originaux, donne la possibilité aux lauréats de présenter leurs créations dans l'un des monuments du Centre des monuments nationaux ou l'un des sites du Conservatoire du littoral. Pour accroître l'effet de ce programme de commande publique sur les territoires, il serait souhaitable d'autoriser les lauréats à choisir d'autres lieux de présentation que ceux de ces deux réseaux. Il pourrait également être envisagé de faire un second appel à manifestation d'intérêt pour rééquilibrer la répartition territoriale entre les lauréats si des crédits restaient disponibles à l'issue du premier appel à manifestation d'intérêt.

Le soutien du plan de relance aux opérateurs nationaux

Le plan de relance octroie 119 millions d'euros pour le fonctionnement et l'investissement des opérateurs nationaux dans le champ de la création.

Ces crédits portent pour l'essentiel sur trois établissements parisiens (l'Opéra national de Paris, la Comédie française et l'établissement public du parc et de la grande Halle de la Villette).

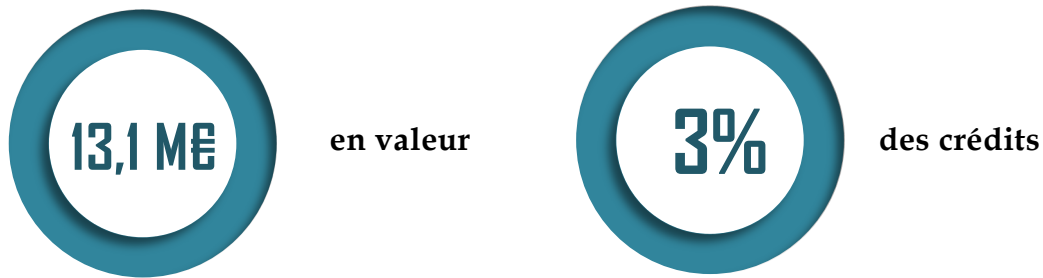
| Opérateur (en millions d'euros) | Soutien au fonctionnement | | | Soutien à l'investissement | | |
|---|---------------------------|------------|-----------------|----------------------------|-------------|-----------------|
| | 2021 | 2022 | Total opérateur | 2021 | 2022 | Total opérateur |
| Opéra national de Paris | 41 | 5 | 46 | 15 | 20 | 35 |
| Comédie française | 3,5 | 0,5 | 4 | - | 11,7 | 11,7 |
| Cité de la musique - Philharmonie de Paris | 3,3 | 0,5 | 3,8 | - | - | 0 |
| Palais de Tokyo | 2 | 0,9 | 2,9 | - | - | 0 |
| Opéra comique | 2 | 0,5 | 2,5 | - | - | 0 |
| Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette | 1 | - | 1 | 5 | 5 | 10 |
| Établissement public Cité de la céramique | 1 | - | 1 | - | - | 0 |
| Théâtre national de l'Odéon | 0,4 | - | 0,4 | - | - | 0 |
| Théâtre national de Chaillot | 0,3 | - | 0,3 | - | - | 0 |
| Théâtre national de la Colline | 0,2 | - | 0,2 | - | - | 0 |
| Ensemble intercontemporain | 0,1 | - | 0,1 | - | - | 0 |
| Théâtre national de Strasbourg | 0,1 | - | 0,1 | - | - | 0 |
| Total des crédits | 54,9 | 7,4 | 62,3 | 20 | 36,7 | 56,7 |

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

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 diverses, qui visent à la fois à :

- soutenir les artistes plasticiens, les galeries d'art, les artisans d'art et les jeunes créateurs de mode (6 millions d'euros, voir *supra*) ;
- accompagner le Palais de Tokyo dans la reprise de son activité artistique (2,9 millions d'euros) ;
- subventionner certaines dépenses d'investissement des labels et autres lieux de diffusion des arts visuels en régions au travers du fonds de transition écologique (18 projets concernés pour un total de 4,2 millions d'euros).

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. Le président du comité artistique, Bernard Blistène, a laissé entendre que l'interdisciplinarité et l'équité feraient partie des principaux critères de sélection des lauréats parmi les 3 250 candidatures reçues. 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, 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. Contrairement au spectacle vivant, le secteur des arts visuels reste peu structuré.

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. Ce taux devrait augmenter significativement une fois l'annonce des lauréats du plan de la commande publique « Mondes nouveaux » effectuée, dans la mesure où il est envisagé de verser des crédits de recherche oscillant entre 5 000 et 10 000 euros à chacun d'entre eux.

Quoi qu'il en soit, le ministère de la culture estime que les crédits pourront être intégralement consommés d'ici la fin de l'année 2022.

Le taux de consommation des crédits du plan de relance

| Dispositifs | Notification initiale 2021 | | Consommation au 28 septembre 2021 | | % de consommation au 28 septembre par rapport à la notification initiale | |
|---|----------------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|--|------------|
| | AE | CP | AE | CP | % AE | % CP |
| PLAN DE COMMANDE ARTISTIQUE | 20 000 000 | 20 000 000 | - | - | 0% | 0% |
| SPECTACLE VIVANT NON MUSICAL | 20 000 000 | 20 000 000 | 14 617 245 | 14 004 300 | 73% | 70% |
| PLAN MUSIQUE (spectacle vivant non musical) | 23 000 000 | 23 000 000 | 11 919 132 | 11 404 132 | 52% | 50% |
| SOUTIEN AUX INTERMITTENTS ET PLASTICIENS | 13 000 000 | 13 000 000 | 12 213 250 | 12 114 750 | 94% | 93% |
| SOUTIEN A LA RELANCE DES THEATRES PRIVES | 10 000 000 | 10 000 000 | 10 000 000 | 10 000 000 | 100% | 100% |
| OPERATEURS NATIONAUX (fonctionnement) | 54 900 000 | 54 900 000 | 54 900 000 | 54 900 000 | 100% | 100% |
| OPERATEURS NATIONAUX (investissement) | 20 000 000 | 20 000 000 | 20 000 000 | 20 000 000 | 100% | 100% |
| FONDS DE TRANSITION ECOLOGIQUE EN REGION | 10 000 000 | 10 000 000 | 9 806 100 | 1 585 847 | 98% | 16% |
| Total | 170 900 000 | 170 900 000 | 133 455 727 | 124 009 029 | 78% | 73% |

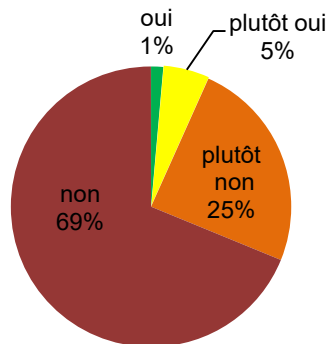
Source : Ministère de la culture

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

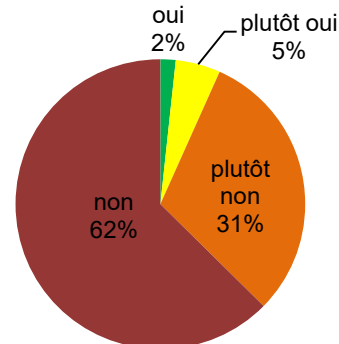
En dépit du partage de la compétence en matière culturelle et du rôle majeur joué par les collectivités territoriales dans le financement de la culture, **ni l'élaboration, ni la mise en œuvre du plan de relance n'ont fait l'objet d'une véritable concertation avec les différents échelons de collectivités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

Un manque de concertation manifeste des collectivités territoriales dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre du plan de relance

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

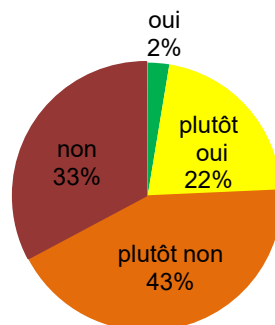


Avez vous été consulté sur vos besoins pour la mise en oeuvre du plan de relance, une fois celui-ci voté ?



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.

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



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.**

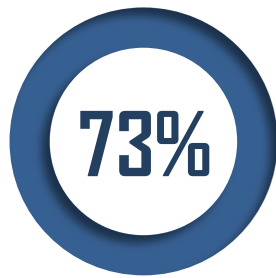
Conjuguée au risque de remontée des crédits en fin d'année vers l'administration centrale, voire de leur éventuel transfert vers le budget général, elle a pu **compromettre l'objectif d'une large ouverture du bénéfice des crédits « relance »**. Faute de temps et de moyens humains suffisants, certaines 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). Repérer de nouveaux établissements qui ont une action structurante sur le territoire nécessite du temps. Quant à la procédure d'appel d'offres, elle se révèle elle aussi chronophage et fastidieuse pour les DRAC comme pour les éventuelles structures bénéficiaires.

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.

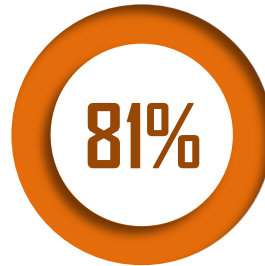
Au final, **les aides profitent majoritairement aux acteurs les plus structurés**, comme le relève également la Cour des comptes dans son audit consacré au soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise de la Covid-19.

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

Répartition des crédits du plan de relance entre les années 2021 et 2022

| Enveloppes (en millions d'euros) | 2021 | | 2022 | |
|--|------------|-------------|------------|-------------|
| | Montant | % | Montant | % |
| Soutien au fonctionnement des opérateurs | 55 | 89 % | 7 | 11 % |
| Soutien à l'investissement des opérateurs | 20 | 35 % | 37 | 65 % |
| Soutien à la relance du spectacle vivant musical privé | 122 | 81 % | 28 | 19 % |
| Soutien à la relance du théâtre privé | 10 | 100 % | 0 | 0 % |
| Plan de commande artistique | 20 | 67 % | 10 | 33 % |
| Soutien à l'emploi artistique | 13 | 100 % | 0 | 0 % |
| Soutien au spectacle vivant musical en régions | 23 | 77 % | 7 | 23 % |
| Soutien au spectacle vivant non musical en régions | 20 | 67 % | 10 | 33 % |
| Fonds de transition écologique | 10 | 50 % | 10 | 50 % |
| Total | 293 | 73 % | 109 | 27 % |

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

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.

II. 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.

Pour conserver au plan de relance son effet puissant, contrarié par la lenteur de la reprise, il apparaît dans un premier temps essentiel qu'aucun des crédits qui y étaient inscrits ne soit redéployé à d'autres fins. Cette mesure est indispensable pour permettre au spectacle vivant de surmonter les incertitudes qui s'annoncent en 2022, mais aussi pour laisser suffisamment de temps aux DRAC de réaliser le travail de repérage de nouvelles structures qui jouent un rôle structurant dans les territoires.

Recommandation n° 1 : Reporter sur 2022 les crédits non consommés du plan de relance en 2021 en leur conservant leur affectation initiale.

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.

Recommandation n° 2 : Prolonger les mesures exceptionnelles de soutien pour garantir la préservation de l'écosystème de la création.

Dans le secteur du spectacle vivant, la question des modalités d'accompagnement des structures se pose de façon d'autant plus aiguë que la crise a entamé une partie des capacités financières du CNM et de l'ASTP. Hors subvention de l'État et crédits exceptionnels qui leur ont été octroyés dans le contexte de la crise, les ressources fiscales de ces deux opérateurs sont assises sur la billetterie, aujourd'hui atone. La recherche de nouvelles

modalités de financement pérennes revêt donc un caractère majeur d'ici 2023. En attendant, l'État pourrait d'ores et déjà contribuer au redémarrage des établissements en leur apportant sa garantie financière pour leur permettre de continuer à prendre des risques en investissant dans de nouvelles créations, compte tenu de la frilosité dont ils font preuve dans un contexte marqué par un retrait des assurances.

Recommandation n° 3 : 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.

Les professionnels du secteur n'excluent pas que la faiblesse actuelle de la fréquentation soit **partiellement imputable aux différences de règles sanitaires applicables** en fonction de la nature et de la configuration du lieu ou du spectacle. Ils jugent essentiel que des clarifications leur soient apportées et qu'elles soient largement diffusées auprès du grand public. La complexité des règles est de nature à déstabiliser le public si celles-ci ne sont pas suffisamment expliquées et motivées.

Recommandation n° 4 : 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).

Il sera important que le Gouvernement fasse preuve de la plus grande vigilance si l'épidémie devait repartir à la hausse dans les mois à venir concernant la proportionnalité des mesures de restriction qu'il pourrait mettre en place en ce qui concerne les établissements culturels. Les effets sur la fréquentation des lieux culturels semblent avoir été beaucoup plus sensibles à l'issue de la seconde période de fermeture de ces établissements, dont la durée a été beaucoup plus longue que la première. Il n'est pas

possible d'exclure à ce stade que la durée de la fermeture ait eu une influence durable sur les habitudes culturelles des Français.

Recommandation n° 5 : 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.

Au-delà des crédits du plan de relance, la généralisation du Pass culture a été présentée par le Gouvernement comme l'un des instruments de la relance du secteur culturel. Au regard du faible nombre des réservations en matière de spectacle vivant, de pratiques artistiques et de visites effectuées par les jeunes qui ont participé à l'expérimentation, totalisant respectivement 1 %, 1 % et 2 % du nombre total de réservations et 1 %, 3 % et 4 % des montants dépensés par les jeunes, **le Pass culture n'apparaît pas à ce stade comme un instrument de relance du secteur de la création**. Pour qu'il remplisse cette mission, il est impératif que le Gouvernement demande à la SAS Pass culture d'accroître significativement la part des réservations effectuées dans ces trois domaines. Il s'agit aussi d'une priorité pour permettre au Pass culture d'atteindre son ambition de diversification des pratiques culturelles des jeunes, cet objectif apparaissant encore loin d'être atteint à ce stade.

Recommandation n° 6 : 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.

Dans le cas où la fréquentation se maintiendrait à un niveau bas dans les mois à venir, il sera indispensable 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. L'enquête d'opinion menée par l'Institut Harris Interactive et le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, dévoilée fin octobre, n'y apporte à ce stade une réponse que partielle, dans un contexte où le risque sanitaire demeure encore très élevé dans les esprits.

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 être en mesure d'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, que ce soit dans le domaine du spectacle vivant et des arts visuels.

Recommandation n° 7 : 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**.

Dans le secteur des arts visuels, il apparaît clairement que **le manque de connaissances des réalités du secteur a considérablement réduit l'efficacité d'un certain nombre de mesures de soutien mises en place**. Elles se sont révélées inadaptées aux spécificités de l'activité des artistes visuels, très différente de celle des artistes et techniciens du spectacle. Pour aller plus loin dans l'objectif d'améliorer le statut des artistes-auteurs, il serait indispensable de mettre en place un observatoire des arts visuels, comme un observatoire de l'économie de la musique avait été mis en place dans le cadre de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Recommandation n° 8 : Créer un observatoire des arts visuels pour mieux comprendre les enjeux de ce secteur et construire des politiques qui lui soient plus adaptées.

Pour remédier au déficit de prise en compte du secteur des arts visuels, un **Conseil national des professions des arts visuels** a été instauré en décembre 2018. Placé auprès du ministre chargé de la culture, il peut être consulté par le Gouvernement sur toute question intéressant les arts visuels ainsi que les professionnels du secteur. **Trois ans après sa mise en place, ce conseil peine cependant à montrer son efficacité, faute de disposer de moyens suffisants et d'une véritable méthode de travail**. Sa mobilisation devrait faire figure de priorité tant cet organe était attendu par les professionnels des arts visuels pour combler le manque de reconnaissance du secteur et enregistrer des progrès significatifs sur les questions liées à la structuration du secteur et à l'emploi.

Recommandation n° 9 : Doter le Conseil national des professions des arts visuels (CNPAV) de moyens et d'une méthode lui permettant d'avancer sur les questions intéressant 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, il convient qu'un **véritable partenariat** se mette en place avec les collectivités territoriales.

À défaut d'avoir fait l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales, il apparaîtrait **opportun que la mise en œuvre du plan de relance puisse faire l'objet d'une évaluation en partenariat avec les collectivités territoriales**. Par son caractère exceptionnel, ce plan constitue en effet une occasion unique de tirer les leçons du passé et de jeter les bases d'un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'action culturelle sur les territoires. Il serait utile qu'une première évaluation puisse être organisée d'ici la fin de l'année pour rendre possible des adaptations dans la seconde année de l'exécution du plan.

Recommandation n° 10 : 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**.

Si leur fonctionnement n'a pas donné pleinement satisfaction jusqu'à présent, **les CTC apparaissent néanmoins comme un cadre adapté pour coordonner l'action de l'État et des différents échelons de collectivités territoriales**. Il pourrait y avoir un risque à voir les régions délaisser le champ culturel en créant de telles instances au niveau départemental, ce qui n'empêche pas ensuite les collectivités de se réunir à des échelons inférieurs. Il convient donc d'en achever l'installation dans toutes les régions pour leur permettre de se mettre au travail.

Le fonctionnement des CTC doit néanmoins être adapté pour les rendre pleinement opérationnels. Les collectivités territoriales attendent de ces instances **qu'elles ne fonctionnent pas exclusivement selon une logique verticale**, où elles seraient réduites à écouter les informations transmises par le Gouvernement. Les résultats de la consultation des élus locaux organisée par la présente mission ont montré qu'elles trouveraient importants qu'un certain nombre de sujets touchant aux politiques culturelles fassent l'objet d'une **consultation obligatoire des collectivités territoriales dans le cadre des CTC**. Elles estiment également que les CTC doivent assurer une meilleure **prise en compte de la problématique de l'accès à la culture, en particulier dans les zones rurales**, dans la mesure où cette dimension, dont

le traitement nécessite par nature, une réponse coordonnée à l'échelle des territoires, n'est pas suffisamment prise en compte dans le cadre de la relation bilatérale que l'État entretient avec les collectivités.

Recommandation n° 11 : 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.

La mise en place d'un véritable partenariat avec les collectivités territoriales apparaît d'autant plus primordiale 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. Cette contractualisation pourrait être l'occasion d'adapter davantage la politique culturelle de l'État à chaque territoire, compte tenu de la disparité des besoins qui existent d'un territoire à l'autre.

Recommandation n° 12 : 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 »).

* *
*

Si l'État s'est globalement montré au rendez-vous financièrement en débloquant des crédits importants pour sauvegarder le secteur de la création, ravagé par la crise sanitaire, **il convient maintenant qu'il poursuive la mise en œuvre du plan de relance en procédant à quelques ajustements et en agissant de manière plus transparente et concertée afin de garantir qu'il se traduise véritablement en une reprise durable et soutenable.**

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 2 NOVEMBRE 2021

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 5 juillet 2021

- *Association des DRAC de France* : **M. Laurent ROTURIER**, président.

- *Ministère de la culture - Secrétariat général* : **M. Quentin JAGOREL**, coordonnateur du plan de relance.

Jeudi 9 septembre 2021

- *Ministère de la culture - direction générale de la création artistique* : **Mmes Hélène ORAIN**, cheffe de service, adjointe au directeur général de la création artistique, **Isabelle GADREY**, sous-directrice des affaires financières et générales, et **Carole ROBIN**, adjointe au sous-directeur des affaires financières et générales.

- *Ministère de la culture - Secrétariat général* : **M. Luc ALLAIRE**, secrétaire général.

- *Centre national de la musique* : **MM. Jean-Philippe THIELLAY**, président, **Romain LALEIX**, directeur général délégué, et **Pierre-Louis LE GUILLOU**, chargé de mission.

Mercredi 15 septembre 2021

- *Centre national des arts plastiques (CNAP)* : **Mmes Béatrice SALMON**, directrice, et **Anne-Sophie de BELLEGARDE**, secrétaire générale.

- *Association pour le Soutien du Théâtre Privé* : **M. Stéphane HILLEL**, président, directeur du théâtre de Paris, **Mme Anne-Claire GOURBIER**, déléguée générale.

Lundi 20 septembre 2021

- **M. Bernard BLISTÈNE**, président du Comité artistique chargé de sélectionner les projets d'artistes dans le cadre de commandes publiques, programme « Mondes nouveaux ».

- *Ministère de la culture - Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC)* : **M. Noël CORBIN**, délégué général.

Mardi 28 septembre 2021

Table ronde consacrée à la situation du spectacle vivant :

- *PRODISS* : **Mme Malika SEGUINEAU**, directrice générale, et **M. Julien LAVERGNE**, gérant de la société AZ PROD et élu au sein du comité Diffuseurs du ProdiSS ;

- *Syndicat des musiques actuelles* : **MM. Laurent DECÈS**, président, **Stéphane KRASNIEWSKI**, vice-président, et **Mme Aurélie HANNEDOUCHE**, déléguée générale ;

- *Union syndicale des employeurs du secteur public du spectacle vivant (USEP-SV)* : **Mme Céline PORTES**, vice-présidente du Profedim et déléguée générale de l'Ensemble correspondances, **M. Bruno LOBÉ**, vice-président du Syndeac et directeur du Manège de Reims, **M. Vincent MOISSELIN**, directeur du Syndeac.

Vendredi 1^{er} octobre 2021

Table ronde consacrée à la situation des arts visuels :

- *Association nationale des écoles supérieures d'art (ANdÉA)* : **Mmes Amel NAFTI**, coprésidente, et **Maud LE GARZIC**, coordinatrice ;

- *Comité professionnel des galeries d'art (CPGA)* : **Mmes Marion PAPILLON**, présidente, **Géraldine DOGER DE SPEVILLE**, déléguée générale, et **Gaëlle DE SAINT-PIERRE**, déléguée générale adjointe, responsable des affaires juridiques et fiscales ;

- *Fédération des professionnels de l'art contemporain (CIPAC)* : **M. Xavier MONTAGNON**, secrétaire général ;

- *Fédération des réseaux et associations d'artistes plasticiens (FRAAP)* : **Mmes Paméla DORIVAL**, co-présidente, et **Julie DESMIDT**, déléguée générale ;

- *Réseau des fonds régionaux d'art contemporain (PLATFORM)* : **Mme Julie BINET**, secrétaire générale.

Mardi 19 octobre 2021

Table ronde des associations d'élus locaux

- *Association des maires ruraux de France* : **M. Yvan LUBRANESKI**, maire de la commune Les Molières (91), président de l'Amr 91 et membre du bureau de l'AmrF ;

- *Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture* : **M. Frédéric HOCQUARD**, président ;

- *France Urbaine* : **Mme Anne MISTLER**, référente de la commission culture de France Urbaine et adjointe à la culture à la mairie de Strasbourg, **M. Sébastien TISON**, conseiller en charge de la culture, du numérique, de la participation citoyenne et du sport.

Invités, l'association des maires de France (AMF), l'association des Départements de France et Régions de France n'ont pas été en mesure d'envoyer des représentants pour participer à cette table ronde.

Contribution écrite :

- Associations des départements de France

**PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA CONSULTATION
DES ÉLUS LOCAUX**