

PLF 2024 - L'avis de la commission sur les crédits des programmes

CRÉATION et TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Si la commission de la culture se félicite de la poursuite de l'effort en direction du secteur culturel compte tenu des difficultés croissantes auxquelles il fait face, elle estime qu'une attention particulière devrait être prêtée aux scènes de musiques actuelles et au secteur des arts visuels, particulièrement fragilisés.

Malgré la priorité budgétaire accordée à l'enseignement supérieur, la commission regrette que les écoles supérieures d'art territoriales, dans une situation inquiétante, n'aient pas fait l'objet d'un soutien accru.

Alors que la politique de démocratisation culturelle est de plus en plus dominée par le Pass culture, la commission reste convaincue qu'une véritable co-construction avec les collectivités territoriales est la clé pour parvenir à faciliter l'accès de tous à la culture.

1. LA CRÉATION À L'ÉPREUVE DES CRISES SUCCESSIVES

A. UNE NOUVELLE CROISSANCE DES CRÉDITS RENDUE NÉCESSAIRE PAR L'IMPACT DE L'INFLATION SUR LE SECTEUR

1. La poursuite de l'effort budgétaire face à la fragilisation

3,1%
en CP

D'un montant de **plus d'un milliard d'euros**, les crédits du programme 131 devraient poursuivre leur progression en 2024 (+ 3,1 %), même si leur croissance est inférieure à celle des autres programmes de la mission « Culture ».

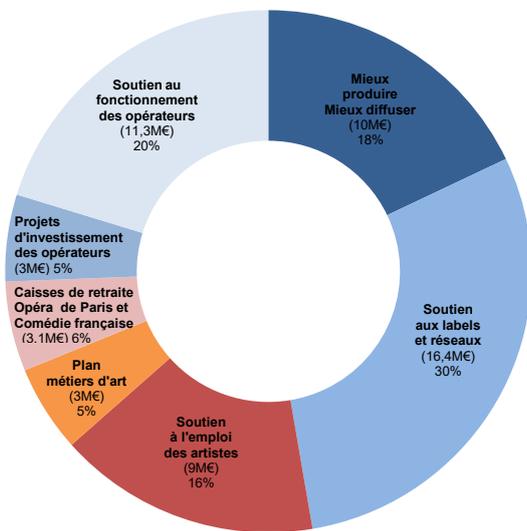
Cette revalorisation des crédits se justifie au regard des **difficultés financières** que rencontre le secteur de la création. Malgré son ampleur, la relance n'a pas permis aux établissements de reconstituer leurs marges artistiques¹. Les comportements modifiés des publics suite à la crise sanitaire (réservations tardives, intérêt pour les têtes d'affiche au détriment des artistes émergents) génèrent de l'incertitude, malgré la réelle reprise du niveau de la fréquentation.

1,6%
en AE

Les structures culturelles subissent désormais de plein fouet les effets de la crise énergétique et des demandes salariales qui en ont découlé. L'augmentation généralisée de leurs coûts fixes se traduit par une **réduction de plus en plus inquiétante de leurs marges artistiques**, qui compromet leur capacité à mener à bien leurs missions de soutien à la création et à la diversité artistique, mais aussi d'animation culturelle des territoires. Les structures labellisées ont, en principe, des obligations en matière d'actions de médiation et de diffusion « hors les murs » pour faciliter l'accès et la participation de tous les citoyens à la vie culturelle.

Cette situation nécessite une attention particulière compte tenu de la place centrale qu'occupent les structures de diffusion dans l'écosystème culturel. Les marges de manœuvre des établissements afin d'accroître leurs ressources propres sont limitées au regard de l'impact qu'aurait une augmentation significative du prix des billets sur la fréquentation et l'accès à l'offre culturelle. **Leur fragilisation constitue une menace pour l'ensemble de la filière.** Alors que beaucoup commencent à reconsidérer leur programmation faute de moyens suffisants, **le risque pourrait être de voir progressivement se réduire l'offre culturelle et sa diversité et d'aboutir à un effondrement de l'activité et de l'emploi artistiques, dont les conséquences seraient terribles en termes d'irrigation culturelle des territoires et de démocratisation.**

¹ Moyens restant disponibles pour les activités de création et de diffusion après imputation des charges fixes.



La moitié des nouveaux crédits inscrits en 2024 vise à accompagner le fonctionnement des opérateurs, labels et réseaux du spectacle vivant et des arts visuels.

Si ces revalorisations sont à saluer, elles restent **proportionnellement modestes en comparaison du niveau de l'inflation**. Les représentants des collectivités territoriales auditionnés n'ont pas caché qu'ils rencontraient des difficultés croissantes pour parvenir à assumer les coûts de fonctionnement des structures compte tenu de leurs propres contraintes, bien que le dernier baromètre de l'Observatoire des politiques culturelles sur les dépenses des collectivités territoriales montre qu'il n'y a pas eu jusqu'ici de repli des subventions de la part des collectivités.

Les collectivités s'inquiètent en particulier du sort des labels, dont elles assument une part majoritaire du financement. Si l'État prévoit une progression des crédits qu'il consacre aux labels de l'ordre de 4,6 % pour le spectacle vivant et de 12,5 % pour les arts visuels, les collectivités estiment qu'il serait profitable de récompenser parmi elles celles qui font des efforts sur leurs dépenses culturelles en modulant le niveau de leur dotation globale de fonctionnement.

2. Mieux produire, mieux diffuser : la nouvelle orientation politique du Gouvernement pour répondre aux difficultés du secteur de la création

Un cinquième des mesures nouvelles devrait financer en 2024 **le déploiement du programme « Mieux produire, mieux diffuser » qui doit permettre d'aider les établissements à reconstituer leurs marges artistiques**. Découlant du constat que le secteur de la création pâtit aujourd'hui d'un excès de productions, insuffisamment diffusées, ce programme vise à refonder le système de production et de diffusion en développant les coopérations et les mutualisations et en favorisant la diffusion sur des temps plus longs, y compris à l'international. Il doit permettre de contribuer à la vitalité des territoires, au développement des publics, et à la soutenabilité écologique du secteur. Sa mise en œuvre devrait s'accompagner d'une rénovation des dispositifs d'aide, d'une actualisation des cahiers des missions et des charges et de l'élaboration d'un nouveau pacte de financements croisés avec les collectivités territoriales.

Le ministère de la culture attend un important effet de levier des crédits qu'il devrait consacrer à son déploiement. Il espère une contribution équivalente des collectivités territoriales et la réalisation d'environ 10 millions d'euros d'économies de la part des établissements culturels grâce à une rationalisation du nombre de productions. Si les collectivités territoriales et les structures culturelles partagent les objectifs du programme, ses premiers effets ne devraient se faire sentir qu'à compter de la saison culturelle 2024-2025. **Il conviendra d'en mesurer rapidement l'efficacité concrète**, compte tenu des tensions très fortes qui pèsent sur le fonctionnement des établissements et qui laissent peu la possibilité de tâtonner entre différentes solutions.

La qualité de la coopération entre l'État, les collectivités et les établissements jouera un rôle clé dans le succès de ce dispositif.

3. Un effort sur les questions d'emploi dans un contexte marqué par un risque d'hémorragie

Le budget comporte 9 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre du soutien à l'emploi artistique : 5 millions d'euros pour le financement des mesures du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps), dont l'enveloppe est ainsi portée à 39 millions d'euros ; et 4 millions d'euros pour la poursuite de la mise en œuvre du plan artistes-auteurs.

Alors que la crise sanitaire s'est déjà traduite par le départ d'une partie des professionnels du secteur de la création vers d'autres secteurs, les difficultés budgétaires croissantes que rencontrent les établissements culturels mettent aujourd'hui à mal leur capacité à répondre aux revendications salariales qui leur sont soumises. **On sent poindre une véritable inquiétude des établissements sur leur capacité à conserver l'expertise en leur sein et à endiguer le risque**

d'hémorragie dans un secteur où les rémunérations sont déjà en moyenne moins attractives.

Cet enjeu constitue **un véritable défi pour le secteur de la création**. Particulièrement palpable dans le secteur des arts visuels, qui ne bénéficie d'aucun instrument comparable au Fonpeps permettant de contribuer à la pérennisation de l'emploi, cet enjeu apparaît également fort pour le spectacle vivant, comme l'ont révélé les inquiétudes qu'a suscitées la négociation du nouvel accord interprofessionnel sur le régime de l'assurance chômage. Si les conditions d'indemnisation du régime de l'intermittence ne devraient finalement pas être durcies, comme le souhaitaient les organisations patronales interprofessionnelles, les avancées qui figuraient dans l'accord sectoriel conclu le 27 octobre dernier par la Fesac et les syndicats du secteur n'ont pas été reprises.

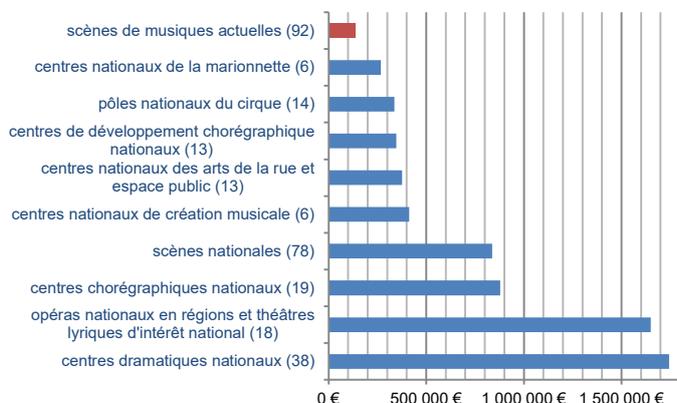
La rapporteure estime que ces questions d'emploi constituent un enjeu majeur afin d'assurer la poursuite de l'activité culturelle et le bon déploiement de l'offre culturelle dans les zones les plus fragiles.

B. LES POINTS DE VIGILANCE DE LA COMMISSION

1. La situation alarmante des scènes de musiques actuelles (SMAC)

La commission est particulièrement préoccupée par la situation des SMAC, qui ne parviennent plus à remplir les missions fixées dans le cahier des charges du label faute de moyens suffisants. Plusieurs d'entre elles se trouvent dans un état financier alarmant. La reprise de la fréquentation, désormais repartie à la hausse, a été plus lente pour les salles de petite et moyenne jauges après la crise sanitaire et le remplissage des salles s'est révélé plus délicat pour les artistes émergents. D'après une enquête réalisée au printemps par le ministère de la culture auprès d'une trentaine de SMAC, leurs marges artistiques se réduiraient et seraient même négatives pour un certain nombre d'entre elles. Plusieurs SMAC envisagent de procéder à des licenciements ou d'annuler partiellement ou totalement leur saison artistique afin de faire face à la hausse des charges, évaluée aux alentours de 20 % sous l'effet de l'inflation.

Aide moyenne de l'État par typologie de label



La contribution de l'État au financement de ces structures demeure faible en comparaison d'autres labels : les SMAC l'évaluent en moyenne à 135 000 euros, le montant plancher de participation de l'État étant par ailleurs le plus bas de l'ensemble des labels, malgré le relèvement de 75 000 à 96 000 euros prévu en 2024. L'État finance aujourd'hui ces structures à hauteur de 11 % de leur budget, contre 40 % pour les collectivités territoriales.

Au regard de l'importance des 92 SMAC pour la vie culturelle des territoires, le dynamisme de la filière musicale et le soutien à l'émergence des jeunes artistes au niveau local, la commission a déposé, sur la proposition de sa rapporteure, un amendement visant à revaloriser la dotation globale de l'État aux SMAC de 3,68 millions d'euros par le biais d'un transfert de crédits prélevé sur le Pass culture, dans la mesure où la commission considère qu'une offre culturelle diversifiée sur les territoires est un préalable nécessaire pour permettre au Pass culture de remplir ses objectifs de démocratisation culturelle et de diversification des pratiques des jeunes. Cette somme permettrait de garantir un soutien minimal de l'État de 175 000 euros à chacune des SMAC dans le but de résorber une partie de leurs difficultés de financement.

La commission a bien noté que la ministre de la culture, lors de son audition le 24 octobre, estimait qu'il pourrait être plus opportun de différencier le niveau d'accompagnement par l'État des différentes SMAC au regard de l'hétérogénéité de leur situation budgétaire. Bien que l'ensemble des SMAC soit soumis au même cahier des missions et des charges, la commission est ouverte à ce que cette dotation supplémentaire puisse être répartie entre les SMAC d'une manière différente du relèvement du montant plancher à 175 000 euros, dès lors que la solution retenue permette à l'ensemble des lieux labellisés de disposer des moyens appropriés pour continuer à remplir leurs missions. **La question du financement des SMAC constitue le point de préoccupation majeur**

dans le domaine du spectacle vivant, comme l'a reconnu le président de l'association des directeurs régionaux des affaires culturelles lors de son audition.

2. L'impact des Jeux olympiques sur l'édition 2024 des festivals

Si le projet de loi de finances pour 2024, tel qu'il a été considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution, prévoit une revalorisation de 2 millions d'euros du fonds festivals, porté à 12 millions d'euros, **des inquiétudes persistent autour de la situation des festivals en 2024 dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques (JOP)**. Si des solutions ont généralement été trouvées pour permettre le maintien des éditions, les organisateurs craignent toujours de se voir imposer une annulation de dernière minute pour des motifs de sécurité (réquisition des services d'ordre privé par les JOP, manque de sécurité civile). Par ailleurs, la programmation simultanée de nombreux festivals suite aux décisions de report, ainsi que la concurrence créée par les JOP, laissent planer des doutes sur le niveau de la fréquentation.

Face au renchérissement des coûts artistiques, sécuritaires et techniques, accru l'année prochaine par la concomitance des différentes manifestations, **le ministère de la culture envisage la possibilité d'une indemnisation des acteurs culturels qui auront subi une perte de recettes liée aux JOP**. Des crédits pourraient être ouverts à cet effet en loi de finances de fin de gestion.

La commission considère qu'il s'agit d'un enjeu d'autant plus crucial pour beaucoup de festivals que leur situation budgétaire est fragile et que plusieurs d'entre eux, soutenus par l'État depuis 2022 dans le cadre de sa nouvelle politique en direction des festivals, ne pourront plus prétendre à un soutien de sa part l'année prochaine, puisque les principes d'engagement de l'État définis en 2021 prévoient que l'aide ponctuelle ne peut intervenir au maximum qu'à deux reprises.

3. Les arts visuels, éternel « parent pauvre » de la politique du ministère

En dépit de la progression de 6,7 % des crédits de l'action 2 en 2024, pour un montant total de 150,9 millions d'euros, le secteur des arts visuels estime que le rééquilibrage des crédits en cours par rapport au spectacle vivant¹ n'est toujours pas à la hauteur du public qu'il touche proportionnellement au spectacle vivant et des retombées qu'il génère en termes économiques ou de droits culturels.

Malgré les efforts budgétaires prévus en 2024, le niveau du soutien financier de l'État reste en deçà des besoins réels du secteur, compte tenu de la sous-dotation initiale dont pâtit l'action 2.

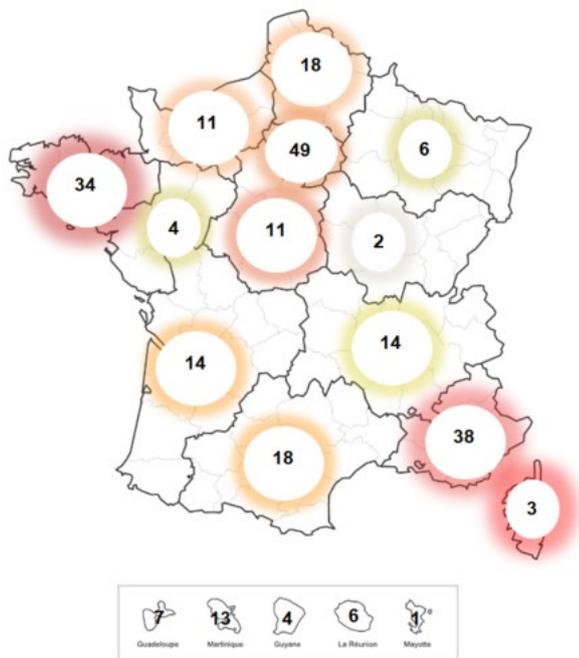
D'une part, **les efforts se concentrent essentiellement sur les grands établissements publics**, qui représentent les deux tiers des crédits, **et les labels**, pour un cinquième des crédits. L'aide aux professionnels du secteur est très résiduelle dans le budget total. Le nombre de bénéficiaires des aides est d'ailleurs réduit, passant de 1 335 en 2023 à 738 en 2024. Les aides à la structuration du secteur au travers des SODAVI demeurent très modestes (1,2 M€), alors que ces dispositifs nécessitent d'être inscrits dans la durée pour rendre possible une véritable structuration de l'écosystème des arts visuels dans les territoires. L'absence de convention collective et de dialogue social au sein du secteur a des répercussions directes sur les niveaux de rémunération des salariés et sur les conditions de travail.

D'autre part, **les revalorisations de crédits sont insuffisantes pour compenser la hausse générale des coûts subie par les structures des arts visuels et les efforts grandissants qu'elles déploient pour garantir une juste rémunération des artistes dans le cadre du droit d'exposition**. À titre d'exemple, les centres d'art ont évalué à 20 % le déficit de financement du budget de fonctionnement médian d'un centre d'art (450 000 euros). Cette situation contraint un nombre croissant de lieux à diminuer les activités qui font pourtant partie de leurs missions, en produisant moins et en organisant moins d'expositions. D'après les représentants du secteur des arts visuels auditionnés, les structures, mêmes labellisées, sont aujourd'hui en danger, en dépit du fait qu'elles soient perçues de l'extérieur comme des structures solides.

¹ La part des arts visuels dans les crédits du programme « Création » est passée de 9,2 % en 2020 à 14,6 % en 2024.

Les arts visuels ne bénéficient par ailleurs qu'à la marge ou de manière partielle des politiques mises en place dans le domaine de la création, comme l'a illustré le programme « Mondes nouveaux ». Alors que les arts visuels espéraient que ce programme richement doté de commandes publiques, initié en 2021 dans un objectif de relance, leur était destiné, seuls 29 % des projets sélectionnés dans le cadre du premier appel à manifestation d'intérêt (AMI) relevaient du domaine des arts plastiques (21 % du champ du spectacle vivant et 9 % de l'écriture).

Répartition des projets « Mondes nouveaux 1 »



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (chiffres du ministère de la culture)

Les structures déplorent **les effets limités de ce programme sur l'économie du secteur**. Il n'a concerné qu'un faible nombre de bénéficiaires (260 projets sélectionnés concernant 430 artistes) en comparaison des moyens déployés (30 M€). Les structures des arts visuels n'ont par ailleurs pas été associées à sa mise en œuvre, l'AMI ayant privilégié les sites du Centre des monuments nationaux et du Conservatoire du littoral comme espaces d'exposition.

La sélection des projets n'a également pas permis de garantir une réelle équité territoriale, même rapportée à la population de chaque région. **La visibilité du dispositif est insuffisante**. Compte tenu des moyens financiers alloués à ce programme, il convient qu'il permette aussi de **faciliter la diffusion au plus grand nombre** en plus de soutenir la production. La commission avait exprimé le souhait l'an passé d'une meilleure médiation culturelle des projets sélectionnés.

La rapporteure estime que des correctifs doivent être apportés à ce programme pour justifier le lancement de sa deuxième édition, compte tenu de son coût pour les finances publiques.

De la même manière, **les arts visuels ne devraient obtenir que 10 % des crédits alloués au nouveau programme « Mieux produire, mieux diffuser »**, soit une part inférieure à celle qui leur est échue dans le cadre de la répartition des crédits du programme 131. Ce faible niveau d'accompagnement constitue une source de déception pour le secteur des arts visuels, qui attendait beaucoup de ce programme pour soutenir la production, faciliter la diffusion qui est le volet de leur activité le plus difficile à financer par le biais d'apports extérieurs, et contribuer à la transition écologique. Or, le programme ne vise que les projets de circulation des expositions et la coproduction et il se révèle centré sur les lieux déjà subventionnés par ailleurs. Sur la proposition de sa rapporteure, la commission a déposé **un amendement rehaussant d'un million d'euros les crédits destinés à la mise en œuvre du programme « Mieux produire, mieux diffuser » dans le champ des arts visuels**, par le biais d'un transfert de crédits prélevé sur le Pass culture. Cette revalorisation vise à élargir la nature des actions financées et le nombre de ses bénéficiaires. Elle lui paraît d'autant plus légitime que le secteur des arts visuels profite jusqu'ici peu des dotations du Pass culture, dans la mesure où ses offres à destination des jeunes sont gratuites et guère valorisées sur l'application.

La commission reste convaincue que le secteur des arts visuels souffre d'un déficit d'observation, ce qui nuit à l'identification de l'ensemble des acteurs concourant à cet écosystème et à la définition de politiques publiques qui lui soient véritablement adaptées. L'organisation d'une véritable observation, comme il en existe dans d'autres secteurs (Centre national de la musique, Centre national du Cinéma), et le développement de centres de ressources constituent des enjeux clés pour permettre au secteur des arts visuels de gagner en visibilité. De ce point de vue, **le manque de moyens humains et financiers du Centre national des arts plastiques et du Conseil national des professions des arts visuels restent de réels obstacles qu'il conviendrait de lever.**

2. PAS DE CULTURE POUR TOUS SANS UNE ATTENTION ACCRUE À LA SITUATION DES TERRITOIRES

A. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE POUR 2024 MAIS DES DISPARITÉS PERSISTANTES

1. Un effort budgétaire en faveur des établissements d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère de la culture

L'action 1 consacrée au soutien aux établissements d'enseignement supérieur et à l'insertion professionnelle devrait **bénéficier des plus fortes revalorisations** du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Ses crédits de paiement progressent de 7,4 % et ses autorisations d'engagement de 8,3 %.

Un effort d'investissement

Le budget prévoit de nouveaux crédits pour financer un certain nombre de projets d'investissement dans les établissements nationaux de l'enseignement supérieur culture destinés, soit à assurer la **réfection des locaux** ou leur **rénovation énergétique** et leur adaptation au changement climatique, soit à **améliorer les conditions de travail des étudiants**.

L'État renforce par ailleurs son soutien aux projets d'investissement des écoles d'art territoriales conduits par les collectivités. Les crédits, d'un montant total de 14,2 millions d'euros, progressent de 3 millions d'euros (+ 27 %). Ils devraient prioritairement servir à financer des projets de rénovation et de construction d'équipements pour l'École des Beaux-Arts de Bordeaux et les écoles supérieures d'art d'Aix-en-Provence, de Bretagne, de Grenoble et de Reims.



Source : Commission de la culture de l'éducation et de la communication (Chiffres du ministère de la culture)

2. Une meilleure prise en compte des besoins des écoles nationales supérieures d'architecture

Le projet de loi de finances tente de répondre aux besoins financiers et humains exprimés par les étudiants et le personnel des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) lors du mouvement de grève survenu dans plusieurs de ces écoles début 2023.

Alors que le ministère de la culture avait déjà débloqué une allocation de 3 millions d'euros en gestion courant 2023, fléchée sur des mesures consacrées prioritairement à la vie étudiante, **les ENSA voient leurs moyens financiers renforcés en 2024 de près de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5 millions d'euros en crédits de paiement**.

Dix nouveaux postes devraient également être créés, conformément aux engagements pris par le ministère de la culture au moment de la réforme des ENSA en 2018.

La ministre de la culture a par ailleurs annoncé la création d'une 21^e ENSA autonome à La Réunion, dont l'école était jusqu'ici rattachée à celle de Toulouse.

La répartition des nouvelles mesures en faveur des ENSA dans le PLF 2024

- ▶ **3,5M€** de revalorisation de des subventions pour charges de service public, destinées majoritairement au financement de **mesures consacrées aux étudiants**, afin de pérenniser la dotation dégagée en gestion en 2023 ;
- ▶ **0,5M€** de compensation des effets de **l'inflation** ;
- ▶ **0,9M€** au titre de l'augmentation du **point d'indice** ;
- ▶ **10M€** pour réaliser des travaux dans plusieurs écoles (Toulouse, Versailles, Bordeaux et Lille).

Ces mesures ont été bien accueillies par les ENSA. Même si elles ne devraient pas leur apporter de réelles marges de manœuvre, au regard de l'inflation et des nouvelles mesures en faveur des étudiants, elles permettent de **combler une partie de l'écart qui persiste vis-à-vis des établissements de l'enseignement supérieur** qui ne relèvent pas du ministère de la culture. Compte tenu des efforts réalisés au cours des dernières années, la dépense publique par étudiant en ENSA, évaluée en 2023 par le ministère de la culture à 11 300 euros, se rapproche de plus en plus de la moyenne de l'enseignement supérieur (13 000 euros), même si les ENSA considèrent que les chiffres communiqués par le ministère de la culture sont sur-estimés.

Il n'en demeure pas moins qu'**un certain nombre de problèmes restent encore à traiter**, comme l'a constaté la rapporteure lors de ses auditions, que ce soit, par exemple, sur le plan financier (produit de la contribution à la vie étudiante et de campus reversé aux ENSA, compensation de l'exonération des droits d'inscription accordée aux étudiants boursiers, critères présidant à la répartition des crédits de fonctionnement entre les ENSA...), comme sur le plan des ressources humaines, compte tenu du déficit de personnels, en particulier administratifs, dont souffrent les écoles. La **définition d'un projet stratégique pour les ENSA** doit également faire figure de priorité afin de donner un nouveau cap à ces écoles. D'après les informations communiquées à votre rapporteure, la stratégie nationale pour l'architecture devrait être révisée prochainement et comporterait un volet consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche en architecture.

3. Un accompagnement nécessaire face à la crise des écoles supérieures d'art

Déjà en proie à des difficultés financières depuis plusieurs années, **les écoles supérieures d'art territoriales (ESAT) se retrouvent aujourd'hui dans une situation de fragilité inquiétante**. Elles sont **victimes d'un effet ciseau**, sous l'effet d'une augmentation de leurs charges (augmentation du point d'indice et du glissement vieillesse technicité, hausse du coût de l'énergie, inflation, recrutements induits par les nouvelles missions et par l'alignement sur les exigences de l'enseignement supérieur) et d'une baisse des subventions des collectivités territoriales, ne serait-ce qu'à euros constants. La transformation au début des années 2010 de ces écoles, auparavant en régie directe, en établissements publics de coopération culturelle (EPCC), afin de les aligner sur les exigences du processus de Bologne en matière d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, a eu pour effet de distendre les liens que les collectivités territoriales entretenaient avec elles.

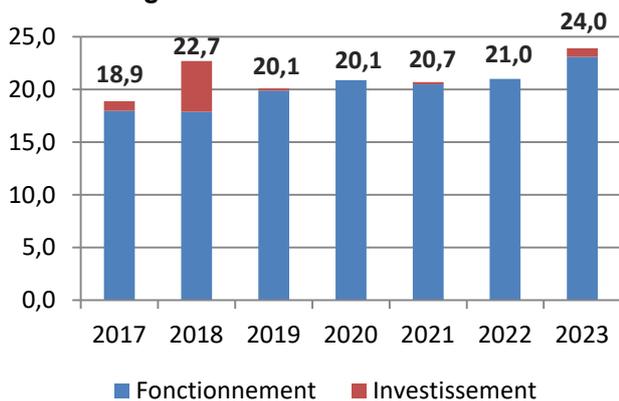
S'ajoute par ailleurs **un certain nombre de problèmes structurels** relatifs, en particulier :

- au **statut des enseignants des ESAT**, à la fois incompatible avec les obligations du schéma Licence-Master-Doctorat, notamment en matière de recherche, et incohérent avec le caractère professionnalisant de ces écoles ;
- aux **difficultés de gestion des ressources humaines** rencontrées par ces établissements ;
- aux **enjeux d'articulation de ces écoles avec l'écosystème professionnel** ;
- à la **non-exonération des droits d'inscription des étudiants boursiers**, faute de moyens dédiés pour en assurer la prise en charge ;
- aux **difficultés de gouvernance des ESAT**, exacerbées dans le cas des écoles multi-sites.

Cette situation conduit à la **dégradation des conditions d'études** proposées aux étudiants de ces écoles (fermeture d'ateliers, réduction du nombre d'intervenants extérieurs, transfert sur les étudiants d'un certain nombre de coûts de scolarité jusqu'ici pris en charge...) et au **risque d'un décrochage de ces établissements**, préjudiciable à la fois au maillage territorial et à l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur dans le domaine artistique entre les territoires.

Après les alertes lancées en début d'année par les étudiants, les directeurs et le personnel des écoles supérieures d'art territoriales faisant état du **risque qu'un tiers des écoles termine l'année 2023 en situation de déficit**, corroboré par l'annonce de la fermeture de l'école de Valenciennes à compter de la rentrée 2025, le ministère de la culture a débloqué en mars 2023 **une enveloppe d'urgence de 2 millions d'euros**, répartie entre les écoles selon plusieurs critères (notamment gravité de la situation de l'établissement, convergence des dotations vers la moyenne de 1 700 euros par étudiant, prise en compte du niveau de soutien financier des collectivités territoriales). Parallèlement, la ministre a confié à Pierre Oudart, directeur général de l'Institut d'enseignement artistique Marseille Méditerranée, le soin de dresser un bilan de la situation des trente-trois écoles d'art territoriales afin de formuler des préconisations autour d'évolutions adaptées.

Evolution des concours de l'État au budget des écoles d'art territoriales



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (Chiffres ministère de la culture)

Le financement des écoles d'art territoriales

Très majoritairement financées par les collectivités (à hauteur de plus de 80 %), à l'origine de leur création, les écoles d'art territoriales, qui délivrent le même diplôme national que les écoles nationales d'art, sont **faiblement accompagnées par l'État**, en dépit de la progression de ses dotations ces dernières années.

La part de l'État dans le financement des écoles territoriales s'établit en moyenne à 12 %, mais varie, selon les écoles, entre 2 % (école supérieure d'art Pays Basque) et 37 % (école européenne supérieure de l'image d'Angoulême Poitiers).

Pierre Oudart observe, dans son rapport, que ces écoles « n'ont jamais été, depuis près de quinze années, vraiment défendues sur le plan budgétaire au sein de l'appareil de l'État. »

Si les crédits inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2024 pérennisent cette enveloppe de 2 millions d'euros, ils n'évoluent pas davantage. La commission alerte depuis plusieurs années sur la nécessité de prêter **une attention particulière à la situation de ces écoles afin d'éviter que ne se développe un enseignement à deux vitesses.**

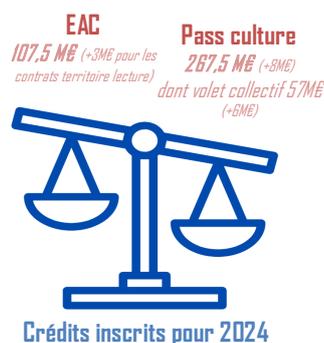
Dans le prolongement des amendements déposés les années antérieures, elle a présenté un amendement visant à accroître de 16 millions d'euros les crédits de l'État en faveur de ces écoles (7 millions d'euros au titre de la compensation du point d'indice ; 5 millions d'euros afin d'adapter la dotation de fonctionnement à l'accroissement des missions et à l'inflation ; 2 millions d'euros au titre de l'exonération des étudiants boursiers ; et 2 millions d'euros au titre de la réforme du statut des enseignants). Cette revalorisation constituerait un signal fort en direction des écoles supérieures d'art territoriales tout **en offrant à l'État les moyens de mettre en œuvre la feuille de route** préconisée par le rapport de Pierre Oudart, remis à la ministre de la culture en octobre dernier. Elle serait par ailleurs **plus cohérente avec la priorité budgétaire accordée à la jeunesse** depuis quelques années, notamment au travers du Pass culture, en offrant aux jeunes sensibilisés à l'art au cours de leur parcours d'éducation artistique et culturelle des débouchés dans l'enseignement supérieur.

La rapporteure a pu constater qu'**en dépit de leur situation plus favorable, les écoles nationales supérieures d'art sont également confrontées à d'importantes difficultés de fonctionnement.**

La réalisation d'une cartographie de l'enseignement supérieur en art revêt, pour la rapporteure, un caractère d'urgence afin d'assurer un bon maillage territorial ou de préserver la singularité de certaines des écoles.

B. UNE POLITIQUE DE DÉMOCRATISATION CULTURELLE DOMINÉE PAR LE PASS CULTURE

1. Le Pass culture : un outil au service de la démocratisation culturelle et non une politique



Même si les évolutions qu'a connues le Pass culture (extension du volet individuel aux 15-17 ans en 2022, mise en place du volet collectif, étendu aux classes de 6^e et 5^e depuis la rentrée 2023) lui ont permis de gagner en efficacité, **il reste des progrès à accomplir pour que ce dispositif, qui reste un simple outil de politique culturelle, puisse atteindre ses objectifs en matière de démocratisation culturelle.** La rapporteure identifie plusieurs sujets de préoccupation sur lesquels le ministère de la culture, le ministère de l'éducation nationale et la SAS Pass culture ont encore à travailler.

➤ *La médiation culturelle*

Malgré les efforts en matière d'éditorialisation, la médiation qui accompagne le déploiement du Pass culture apparaît encore insuffisante pour permettre, d'une part, de garantir une réelle diversification des pratiques des jeunes, comme en témoigne la concentration des réservations autour du livre, du cinéma et de la musique, et, d'autre part, de toucher les jeunes sortis du système scolaire. **Afin de ne pas réduire le volet individuel du Pass culture à une simple plateforme d'achat, la rapporteure demande qu'une priorité soit accordée à cet enjeu en 2024.**

➤ *L'articulation entre le Pass culture et l'éducation artistique et culturelle*

La mise en place du volet collectif, dont le financement est intégralement assumé par le ministère de l'éducation nationale, confère à ce ministère un rôle désormais prépondérant dans la mise en œuvre de la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC). Les directions régionales des affaires culturelles participent seulement aux comités territoriaux de pilotage mis en place pour son déploiement, présidés par les recteurs d'académie.

Alors que de nombreux artistes et structures culturelles, qui intervenaient dans les établissements scolaires au titre de l'EAC, ont fait part de difficultés pour se faire référencer sur l'application du Pass culture, **un travail conjoint du ministère de l'éducation nationale et de la culture doit être engagé afin de s'assurer que le volet collectif ne se substitue pas progressivement aux autres actions d'EAC et qu'il ne se traduise pas par une réorientation du contenu de l'EAC vers une vision plus consumériste de la culture, au détriment des pratiques.** Afin de veiller à ce que ce volet s'intègre correctement dans le parcours global d'EAC mis en place au sein des établissements scolaires, la rapporteure estime nécessaire de s'assurer que l'ensemble des établissements dispose effectivement d'un **réfèrent culturel** et qu'un accent soit mis sur **la formation des différentes parties prenantes** à la mise en œuvre de la politique d'EAC (monde enseignant, secteur culturel, collectivités territoriale) aux enjeux qu'elle revêt.

➤ *La coordination avec les collectivités territoriales*

Une meilleure association des collectivités territoriales au bon déploiement du Pass culture et à la définition de ses éventuelles évolutions apparaît aussi primordiale au regard du rôle qu'elle joue dans le financement de la culture en France et dans l'organisation de l'offre culturelle dans les territoires. Les collectivités regrettent toujours le manque d'articulation du Pass culture avec leurs propres dispositifs de soutien à l'accès à la culture des jeunes et souhaiteraient que leurs offres, y compris gratuites, soient davantage valorisées sur l'application. **La rapporteure est convaincue que la coordination avec les collectivités est une condition de la réussite du volet individuel comme du volet collectif du Pass culture dans les zones plus éloignées de la culture, où elles ont un rôle clé pour identifier et renforcer l'offre culturelle de proximité.** Leur pleine association aux réflexions autour du développement d'une offre de transport pour faciliter le déploiement du Pass culture apparaît également évidente au regard des compétences qu'elles exercent dans ce domaine.

➤ *Le problème posé par les jeunes qui ne se présentent pas au spectacle réservé ("no-show")*

Plusieurs offreurs ont signalé qu'une part des réservations effectuées par les jeunes sur l'application n'étaient pas honorées. La rapporteure s'inquiète du gaspillage d'argent public qui pourrait en résulter et demande qu'une étude soit conduite afin de mesurer l'ampleur de cette pratique et ses conséquences financières pour l'État et pour les offreurs, et d'identifier les mesures qui pourraient être prises dans le but de la juguler.

➤ *Le statut de la SAS*

Le **statut de la structure porteuse du Pass culture interroge** au regard des missions de service public qu'elle remplit et de son financement assumé finalement en intégralité par l'État. Son coût de fonctionnement, de 12 % de son budget total, dont 5 % du budget consacré aux charges de personnel, représente une somme non négligeable (plus de 30 M€). À tout le moins, l'intégration de la SAS sur la liste des opérateurs de l'État rendrait plus aisé le contrôle par la représentation nationale de l'évolution de son budget et de ses emplois.

2. Une vision peu stratégique de la politique d'accès à la culture dans les territoires

La rapporteure constate avec regret que **la politique de démocratisation culturelle dans les territoires manque aujourd'hui de vision stratégique.** Les mesures financées par des crédits en faveur de l'accès à la culture dans les territoires et de la cohésion sociale se caractérisent par

une grande dispersion : outre des outils de contractualisation (conventions-cadre, conventions territoriales, conventions pluriannuelles d'objectifs, contrats de filière) et un soutien à un certain nombre d'acteurs (centres culturels de rencontre, tiers-lieux, acteurs de l'éducation prioritaire et de la solidarité), elles comprennent un certain nombre de dispositifs créés au fil des années pour répondre à des besoins ou des demandes spécifiques (été culturel, micro-folies, fonds d'innovation territoriale – FIT –, plan fanfare).

Alors que la dotation de ces dispositifs (3 M€ pour les micro-folies, 5 M€ pour le fonds d'innovation territoriale) ne paraît pourtant pas de nature à résorber le déficit d'offre culturelle constaté dans les territoires, **les crédits destinés à la participation de tous à la vie culturelle ont fait l'objet d'une sous-exécution** sur les deux derniers exercices dont on dispose des chiffres d'exécution (- 5,5 M€ sur 62 M€ inscrits en 2021 ; -11,8 M€ sur 69 M€ en 2022), à la différence des crédits de l'EAC qui ont bénéficié de redéploiements (+ 20,9 M€ en 2021 et + 30,2 M€ en 2022).

Ces dispositifs doivent être rapidement évalués afin d'identifier ceux qui ont fait l'objet d'une sous-exécution et les raisons de celle-ci. Plusieurs difficultés pourraient en être à l'origine :

- la pertinence des critères d'octroi par rapport aux objectifs ;
- l'absence de co-construction de ces dispositifs avec les collectivités territoriales, alors que leur participation financière est exigée ;
- le fait qu'il s'agisse de dispositifs transversaux, qui relèvent des conseillers chargés de l'action culturelle et territoriale en DRAC, alors que les bénéficiaires potentiels sont en relation avec leurs conseillers sectoriels en DRAC, qui n'ont pas toujours le réflexe de les orienter vers ces dispositifs transversaux.

Le fonds d'initiative territoriale

Lancé en 2022, le FIT est le principal instrument du ministère de la culture pour soutenir des projets culturels menés dans les territoires ruraux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Même si l'on manque encore de recul à son sujet, **sa dotation et ses modalités de fonctionnement** (multiplicité des objectifs assignés, manque de co-construction, caractère peu innovant des projets soutenus) **ne semblent pas, de prime abord, à la hauteur du défi que constitue l'accès à la culture dans les territoires.** La répartition territoriale de ses crédits est variable.

La rapporteure :

- demande que des **efforts** soient entrepris pour **mieux valoriser les fonds étatiques transversaux** ;
- souhaite que soit dressé **un bilan du FIT**, en concertation avec les collectivités, afin de s'assurer qu'il réponde véritablement à leurs besoins ;
- juge indispensable que **les conseils locaux des territoires pour la culture deviennent de vrais outils de co-construction des politiques culturelles à l'échelle des territoires**, et non de simples instances d'information.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 22 novembre 2023, un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 131 « Création » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » du projet de loi de finances pour 2024.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Karine Daniel

Rapporteure pour avis
Sénatrice
de la Loire-Atlantique
(Socialiste, Écologiste et
Républicain)

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024_com.html

