



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 11

CULTURE :

CRÉATION

TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Rapporteur spécial : M. PIERRE PERSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2017 CONFIRME LA HAUSSE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA CULTURE DEPUIS 2015	7
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 MARQUE LA VOLONTÉ DE SOUTENIR LA CRÉATION ARTISTIQUE ET LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS	8
A. UNE LÉGÈRE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 EN 2017	8
1. Exécution tendue et opérateurs parisiens : une nécessaire généralisation des contrats de performance	8
2. Les actions du programme	10
B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE INÉGALEMENT ATTEINTS	11
III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 REFLÈTE LA PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE	12
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE	12
1. L'amélioration du pilotage	12
2. Les actions : une sous-consommation du Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle vivant	13
3. Le Pass Culture	15
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN AMÉLIORATION PAR RAPPORT À 2016	16
IV. ÉTUDE DE CAS : L'OFFRE CULTURELLE EN RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE. LE PÔLE LIMOGES ET SA PÉRIPHÉRIE	17
A. UNE OFFRE CULTURELLE – NOTAMMENT POUR LE JEUNE PUBLIC - LIMITÉE PAR DES PROBLÉMATIQUES INHÉRENTES AU MILIEU RURAL MAIS AUX RÉSULTATS ENCOURAGEANTS	17
1. Fragilité financière et dispersion des populations : l'exemple de la Maison des jeunes et de la culture à la Souterraine	17
2. Des indicateurs encourageants en région Limousin	18

B. UN INVESTISSEMENT NOTABLE DES COLLECTIVITÉS DANS LE MILIEU ARTISTIQUE ET CULTUREL MAIS UN BESOIN ACCRU DE SOUTIEN DE L'ÉTAT.....	20
1. Un effort notoire de la part des collectivités locales.....	20
2. Un insuffisant soutien de l'État auprès des Conservatoires régionaux et départementaux	21
3. Un besoin de suivi et support accru des DRAC.....	23
V. CONCLUSION : DES DÉFIS À RELEVER POUR QU'ÉMERGE UNE VÉRITABLE POLITIQUE CULTURELLE AMBITIEUSE	26
ANNEXE : ATLAS DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS PAR RÉGION .	29
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	31
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

INTRODUCTION

Si en 2016, le poids économique de la culture, mesuré par la valeur produite par chacune des branches culturelles, s'élève à 44,5 milliards d'euros et représente 2,2 % de l'économie française, le poids de la culture dans la société française dépasse de loin ces agrégats économiques.

La richesse de la culture française est en effet un marqueur essentiel de notre identité, un vecteur d'innovation, de cohésion et d'inclusion sociale ainsi qu'une des nombreuses cordes de l'arc du « *soft power* » français à l'international.

Cette originalité est perpétuellement nourrie par le foisonnement créatif et artistique, fruit d'une alchimie entre héritage, influences multiculturelles et imaginaire débordant, tels des trésors qui jaillissent tant de nos villes que de nos territoires.

Si des structures accompagnent aujourd'hui nos talents de demain, il est aussi important de souligner le rôle majeur des enseignements artistiques et culturels. Ces derniers constituent en effet, dès le plus jeune âge, un premier éveil et une initiation à de nouvelles formes d'expression. Une découverte, qui ouvre le champ des possibles pour de nombreux jeunes, réduisant les inégalités sociales qui auraient pu les en écarter et favorisant l'émergence de futures pépites insoupçonnées. Ces activités – scolaires ou périscolaires – sont ainsi de formidables vecteurs de démocratisation de la culture.

Généraliser l'accès à la culture et rendre accessible le processus de création restent en effet un défi majeur, en particulier pour les personnes aux revenus limités et/ou dans les territoires ruraux.

Érigés comme une des priorités de ce Gouvernement pour le quinquennat à venir – avec une dotation conséquente et sanctuarisée, c'est aussi l'objet des deux programmes de la mission culture dont ce rapport rend compte de l'exécution en 2017 : le programme 131 *Création* et le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Le programme 175 *Patrimoines* fait, lui, l'objet d'un rapport distinct.

Des 2,9 milliards d'euros consommés par la mission *Culture* en 2017, 1,9 milliard d'euros ont été consacrés à l'investissement (I). L'étude détaillée de l'exécution des dépenses du programme 131 permet de mettre en lumière une volonté de soutenir la création artistique et les équipements culturels, malgré des objectifs de performance inégalement atteints (II). Une priorité a également été donnée à l'éducation artistique et culturelle, comme le relève l'étude de l'exécution du programme 224, avec des indicateurs de performance en progrès (III). Ces résultats sont toutefois disparates sur le territoire, comme le soulignent les nombreuses auditions réalisées dans le cadre d'un déplacement au sein de la DRAC de Limoges (IV). Cette étude de terrain a ainsi permis de confronter

chiffres et réalité, afin de dresser quelques axes prospectifs pour le quinquennat ambitieux souhaité par le Président de la République et madame la ministre (V).

Si, par essence, ce rapport permettra d'éclairer les futures discussions dans le cadre du prochain projet de loi de finance, il a aussi la particularité d'avoir été réalisé selon une nouvelle méthode et au service de nouveaux objectifs, établis dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

Ce cycle inédit d'évaluation des politiques publiques est en effet une nouvelle démarche, engagée depuis l'arrivée de la nouvelle majorité et à auquel le rapporteur spécial tient à rappeler tout son soutien. La richesse des échanges menés lors des auditions et du déplacement sur le terrain ont en effet permis de préciser d'avantage les conclusions de ce rapport et de mieux évaluer l'impact des politiques publiques précédemment votées.

Aller sur le terrain, auditer, évaluer, réajuster, font plus que jamais partie intégrante de la mission de député.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2017 CONFIRME LA HAUSSE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA CULTURE DEPUIS 2015

La mission *Culture* est composée de trois programmes : le programme 175 *Patrimoines*, le programme 131 *Création* et le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. L'exécution 2017 des 2,9 milliards de crédits (CP) de la mission *Culture* confirme la tendance à la hausse des crédits consommés observée depuis 2015 (en rupture avec la trajectoire budgétaire de la période 2012-2014). En effet, en dehors des dépenses de fonctionnement, qui demeurent à un niveau stable, l'ensemble des titres de dépense ont augmenté sur l'année 2017.

Le programme 131 *Création* a été doté en LFI pour 2017 de 797,03 millions d'euros en AE (737,59 millions d'euros en LFI pour 2016) et de 778,46 millions d'euros en CP (747,73 millions d'euros en LFI pour 2016). En 2017, les crédits consommés s'élèvent à 780,49 millions d'euros en AE et 784,20 millions d'euros en CP (+ 0,6 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2017).

Le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a été doté en LFI pour 2017 de 1,26 milliard d'euros en AE (1,14 milliard d'euros en LFI pour 2016) et de 1,23 milliard d'euros en CP (1,13 milliard d'euros en LFI pour 2016). En 2017, les crédits consommés s'élèvent à 1,19 milliard d'euros en AE et 1,18 milliard d'euros en CP (- 4 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2017).

Aussi, dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes souligne le redémarrage de la politique d'investissements du ministère de la Culture. Les dépenses d'investissements des programmes 131 et 224 sont passées de 17 millions d'euros en 2016 à 53 millions d'euros en 2017. La Cour des comptes accrédite également la hausse des moyens alloués à la création artistique et l'impulsion donnée aux politiques de démocratisation culturelle et de lutte contre les inégalités territoriales et culturelles, priorités du gouvernement.

Concernant les dispositifs fiscaux, 22 dispositifs de dépenses fiscales sont rattachés à la mission *Culture*, représentant un total de 293 millions d'euros en 2017 (contre 376 millions d'euros en 2016). Par ailleurs, le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), opérateur du programme 131, bénéficie d'une taxe affectée à hauteur de 34 millions d'euros en 2017 (30 millions d'euros en 2016). Depuis la LFR pour 2016, le plafond de cette taxe affectée particulièrement dynamique a été rehaussé de 30 à 50 millions d'euros.

En 2017, la mission *Culture* compte 74 opérateurs (un de plus qu'en 2016), qui reçoivent 1 118,46 millions d'euros de CP (1 081,83 millions d'euros en 2016), soit près de 40 % du total des crédits budgétaires de la mission, constituant ainsi un enjeu important de maîtrise des dépenses. Sur chacun des

programmes 131 et 224, le poids financier des opérateurs parisiens est prédominant et dépasse 90 % du montant des subventions pour charge de service public.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 MARQUE LA VOLONTÉ DE SOUTENIR LA CRÉATION ARTISTIQUE ET LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS

Le programme 131 *Création artistique* nourrit les dispositifs de soutien au spectacle vivant. Les moyens nouveaux alloués en 2017 ont été orientés vers les territoires et les jeunes publics, à travers l'itinérance, les ateliers de fabrique artistique, ainsi que les résidences d'artiste.

A. UNE LÉGÈRE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 EN 2017

La consommation totale des crédits du programme 131 en 2017 s'élève à 784,20 millions d'euros en CP (+ 4,7 % par rapport à la consommation de 2016). Les crédits du programme sont répartis entre deux actions :

– l'action 1 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant* ;

– l'action 2 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques*.

1. Exécution tendue et opérateurs parisiens : une nécessaire généralisation des contrats de performance

La réserve de précaution du programme a été de 46,84 millions d'euros en AE et de 45,36 millions d'euros en CP. Les crédits dégelés se sont élevés à 37,06 millions d'euros en AE et CP.

Les dépenses d'investissement du programme sont en forte hausse par rapport à 2016 : 17,27 millions d'euros consommés en CP en 2017 (contre 4,49 millions d'euros consommés en CP en 2016).

À ce titre, la Cour des comptes souligne que plusieurs projets d'aménagement vont nécessiter à moyen terme d'importantes dépenses d'investissement (sur la période 2017-2022), notamment le déménagement du Centre national des arts plastiques sur un site unique à Pantin (coût estimé à 56,9 millions d'euros) et le projet des ateliers Berthier (coût estimé à 86 millions d'emplois). Selon la Cour des comptes, le projet Berthier est susceptible de connaître des dérapages financiers et devrait donc faire l'objet d'une attention particulière. Plus largement, elle recommande d'assurer la soutenabilité financière des projets d'investissement financés par le ministère.

Dans le cadre des contrats de projets État-Région (CPER), 2,64 millions d'euros ont été consommés en CP au titre des CPER 2007-2014, et 4,89 millions d'euros ont été consommés en CP au titre des CPER 2015-2020. Ces crédits ont pu bénéficier à différents équipements culturels (FRAC de Bordeaux et Caen, scènes nationales de Bourges, Châlons-sur-Saône, Clermont-Ferrand, Nantes et Beauvais, CDN de Valence, friche de la Belle de Mai à Marseille, Palais des Papes d'Avignon).

Le total des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme (y compris les subventions aux caisses de retraite de l'Opéra national de Paris et de la Comédie Française) s'élève à 291,93 millions d'euros de CP. En comparaison, 284,64 millions d'euros avaient été consommés en CP en 2016 (soit une hausse de la consommation de 2,5 % entre 2016 et 2017). Les opérateurs bénéficiant des plus fortes subventions du programme 131 sont, par ordre décroissant : l'Opéra national de Paris (97,25 millions d'euros), la cité de la musique-Philharmonie de Paris (33,64 millions d'euros) et la Comédie Française (25,25 millions d'euros).

Le rapporteur spécial note cependant 3 constats principaux.

D'abord, plusieurs opérateurs ont surconsommé leurs crédits (par rapport aux crédits votés en LFI) : le théâtre national de l'Odéon (+ 11,17 %), le théâtre national de Strasbourg (+ 10,71 %), la Comédie Française (+ 10,3 %), la cité de la céramique (+ 8,2 %), la cité de la musique-Philharmonie de Paris (+ 6,3 %), l'établissement public de la Villette (+ 3,9 %) et le Centre national des variétés – CNV (+ 880 %). Toutefois, la forte surconsommation du CNV s'explique par le versement d'une subvention exceptionnelle pour abonder le fonds d'urgence pour le spectacle vivant.

En outre, le nombre d'opérateurs engagés dans une démarche de performance est encore insuffisant : 4 opérateurs ont signé en 2017 un contrat d'objectifs et de performance (théâtre national de l'Odéon, théâtre national de la Colline, théâtre national de Chaillot, cité de la musique-Philharmonie de Paris), ce qui porte à 9 sur 15 le nombre d'opérateurs inscrits dans une démarche de performance. Comme la Cour des comptes, le rapporteur spécial recommande une fois de plus de généraliser à l'ensemble des opérateurs la passation d'un contrat de performance.

Enfin, lors de son audition, la responsable du programme 131 a souligné la faible marge de manœuvre concernant la gestion budgétaire infra-annuelle du programme. La majorité des crédits sont attribués à des opérateurs ayant des charges fixes (principalement des dépenses de personnel) ; la plupart des crédits du programme sont donc fléchés dès le stade de la LFI. Jusqu'ici, le dégel de la réserve de précaution en cours d'année a permis aux opérateurs de pallier ce manque de flexibilité budgétaire.

Par ailleurs, la responsable du programme a indiqué que la Direction générale de la création artistique (DGCA) est en train de développer un nouvel outil cartographique (différent de l'Atlas régional de la culture), afin de disposer d'indicateurs plus fiables de l'offre culturelle dans les territoires. Celui-ci devra être poursuivi et étendu.

2. Les actions du programme

- **Action 1 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant***

Il a été consommé 701,86 millions d'euros de CP (701,27 millions d'euros de CP prévus en LFI) pour cette action. Une dotation complémentaire de 7,5 millions d'euros en AE et CP a également été versée en cours de gestion au Centre national des variétés (CNV) pour contribuer au financement du fonds d'urgence pour le spectacle vivant créé en 2015 et qui doit s'achever en 2018. Comme en 2016, cette dotation a été financée par le dégel partiel de la réserve de précaution.

Les crédits consommés ont permis de financer la création de nouveaux équipements (maison de la culture 93, comédie de Saint-Étienne). Concernant l'avancement du projet du site Berthier, 90 000 euros de CP ont été exécutés pour réaliser une étude préalable au projet d'aménagement des ateliers Berthier, et des crédits ont été versés à la Comédie Française et à l'Opéra national de Paris (au total 1,5 million d'euros de CP).

Les administrations déconcentrées, qui comptent notamment les DRAC, ont consommé 318,67 millions d'euros de CP (319,38 millions d'euros prévus en LFI). En 2017, 8,4 millions d'euros de mesures nouvelles ont été accordés aux crédits déconcentrés pour le spectacle vivant, pour soutenir la création à destination des jeunes publics et des territoires délaissés, et les scènes de musiques actuelles (SMAC).

- **Action 2 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques***

Il a été consommé 82,34 millions d'euros de CP (77,73 millions d'euros de CP prévus en LFI) pour cette seconde action. Les dépenses d'intervention dédiées aux services déconcentrés ont été sur-exécutées (30,34 millions d'euros de CP, contre 28,67 millions de CP prévus en LFI). 7,94 millions d'euros ont permis de financer les FRAC.

Parmi les dépenses d'intervention sur crédits déconcentrés, l'exécution supérieure aux prévisions a bénéficié à la villa Noailles à Hyères, la collection Lambert en Avignon, le Magasin à Grenoble, la synagogue de Delme en Moselle, le centre régional de Douchy-les-Mines en région Hauts de France et le centre d'art Carma en Guyane.

Pour les métiers d'art, l'exécution supérieure aux prévisions s'explique par le financement de projets de métiers d'art à Limoges et le retour de la cité de Saint-Étienne sur cette ligne.

Les festivals bénéficient de 11 millions d'euros, la surconsommation de 830 000 euros se partage notamment entre 200 000 euros pour une manifestation de hip-hop, une subvention exceptionnelle pour le festival d'Aix-en-Provence de 200 000 euros et des crédits complémentaires de 170 000 euros pour l'aide au financement des mesures de sécurité.

B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE INÉGALEMENT ATTEINTS

- ***Objectif 1 : Inciter à l'innovation et à la diversité de la création***

Le taux de renouvellement des artistes bénéficiant pour la première fois d'une aide publique à la création atteint 60 % (+ 4 points par rapport à 2016). Cette hausse est particulièrement marquée dans les domaines de la création musicale et de la création dramatique. Le taux de renouvellement des compagnies bénéficiant d'aides est de 36 % (+ 2 points par rapport à 2016). La place de la création dans les structures de production reste stable par rapport à 2016 (43 % des places mises à la vente). Le résultat dans les institutions dites de répertoire (Comédie Française et Opéra national de Paris) est en hausse. Dans les autres institutions, le taux de création est en légère baisse (– 16 points au théâtre national de la Colline).

- ***Objectif 2 : Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création***

La recette moyenne par place offerte se maintient au même niveau qu'en 2016 (64 euros). L'augmentation continue des recettes propres des établissements permet de maintenir leur taux de couverture à 47 %. Concernant le soutien à l'emploi artistique dans le secteur du spectacle vivant, la part de la masse salariale artistique dans la masse salariale totale des établissements publics du secteur connaît une baisse (– 4 points), qui s'explique par un changement des modalités de calcul de l'indicateur.

- ***Objectif 3 : Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire***

La fréquentation dans le secteur du spectacle vivant est en baisse par rapport en 2016 (– 4 %), et la part du public scolaire payant est en baisse de 2 points (15 % en 2017). Pour les labels du spectacle vivant la fréquentation est en baisse de 4 %.

Les établissements publics du spectacle vivant ont, quant à eux, connu une légère augmentation de leur fréquentation (+ 1 %), même si la situation est hétérogène en fonction des établissements : hausse à l'Opéra national de Paris

(+ 4,1 %) et au théâtre de Chaillot (+ 13 %), mais baisse importante au théâtre de la Colline (- 14 %). Plusieurs établissements publics ont connu une hausse du nombre de scolaires accueillis (Comédie Française, théâtre national de l'Odéon, théâtre national de Chaillot). La fréquentation des établissements dans le secteur des arts plastiques est en hausse par rapport à 2016 (+ 13 %), et la part du public scolaire est en hausse de 1 point (15 % en 2017). À noter que le palais de Tokyo, le Jeu de Paume à Paris ainsi que les FRAC ont connu une hausse de leur fréquentation.

- **Objectif 4 : Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger**

Le taux de représentations en tournée hors ville siège ainsi que le taux des manifestations hors les murs réalisées par les FRAC sont en baisse (- 1 point et - 2 points), même si certains établissements connaissent une augmentation importante du nombre de représentations en tournée (théâtre national de l'Odéon et théâtre national de Strasbourg).

Globalement, le rapporteur spécial estime que, dans le spectacle vivant, le déclin de la fréquentation des labels plaide en faveur d'une offre plus attrayante. D'autre part l'effort fait en faveur de la diffusion des œuvres des artistes et des spectacles français à l'étranger marque le pas depuis trop longtemps. Reste à savoir si les structures d'aide à la diffusion sont adaptées au monde contemporain.

III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 REFLÈTE LA PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE

La consommation totale des crédits du programme en 2017 s'élève à 1,18 milliard d'euros en CP (+ 4,4 % par rapport à la consommation en 2016). Les crédits du programme sont répartis en cinq actions : l'action 1 *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle*, l'action 2 *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle*, l'action 6 *Action culturelle internationale*, l'action 7 *Fonctions de soutien du ministère*, et la nouvelle action 8 *Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)*.

1. L'amélioration du pilotage

La réserve de précaution du programme a été de 41,16 millions d'euros en AE et de 38,54 en CP. Les crédits dégelés se sont élevés à 20,11 millions d'euros en AE et CP.

La bonne exécution des crédits du programme s'explique par l'amélioration du pilotage budgétaire infra-annuel, avec la mise en place de deux rendez-vous annuels avec les responsables de BOP (budgets opérationnels de

programme) et d'UO (unités opérationnelles), ainsi qu'une demande de projection de fin de gestion pour ajuster la consommation des crédits en fin d'année.

Le programme regroupe l'ensemble des dépenses de personnel du ministère de la Culture, qui représentent 10 934 ETPT en 2017. Le plafond d'emplois ministériel autorisés a été respecté (le plafond d'emplois autorisé avait été fixé à 11 189 ETPT en LFI). Nous sommes appelés à la vigilance au vu des écarts récurrents depuis plusieurs années entre les plafonds d'emplois autorisés et exécuté. À ce sujet, la Cour des comptes recommande d'ajuster plus finement le plafond d'emplois autorisés.

Le total des crédits versés aux opérateurs du programme en 2017 s'élève à 173,17 millions d'euros de CP. 160,55 millions d'euros de crédits en CP sont versés aux opérateurs de l'enseignement supérieur culturel. Les premiers opérateurs subventionnés sont : le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (31 millions d'euros en CP) et le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon (14,1 millions d'euros en CP).

Les crédits exécutés pour financer les dépenses d'investissement sont en forte hausse : 35,7 millions d'euros en CP en 2017 (contre 12,6 millions d'euros en CP en 2016). Le programme fait actuellement face à un nécessaire renouvellement des équipements culturels et à des dépenses courantes pour entretenir les infrastructures. Ces dépenses concernent principalement les établissements d'enseignement supérieur. À titre d'exemple, les dépenses d'investissement pour le conservatoire de Paris s'élèvent à 20 millions d'euros (les dépenses ont été lissées sur trois ans, mais des travaux sur la façade du bâtiment ont dû être effectués en urgence en 2017 du fait d'une menace de fermeture administrative de l'établissement).

Dans le cadre des contrats de projets État-Région (CPER 2015-2020), 21,35 millions d'euros ont été consommés en CP. Ces crédits ont pu bénéficier à différents équipements culturels (relocalisation de l'école nationale supérieure d'architecture de Marseille, reconstruction de l'école nationale supérieure de la photographie d'Arles, financement d'équipements culturels en Guyane).

2. Les actions : une sous-consommation du Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle vivant

L'action 1 *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle* a consommé 251,64 millions d'euros de CP (276,15 millions d'euros de CP prévus en LFI). Les établissements d'enseignement supérieur culturel ont bénéficié du dégel de la réserve de précaution à hauteur de 5,5 millions d'euros en AE et CP. L'exécution des crédits dédiés aux bourses est en baisse par rapport à 2016 (28,4 millions d'euros en CP en 2017 contre 38 millions d'euros en CP en 2016, soit une baisse de - 25 %). La réduction de la dotation au CNOUS, en charge de la gestion des bourses, s'explique par un ajustement en cours de gestion qui tient compte de la trésorerie

du CNOUS et de son besoin réel de financement (l'avance prévue, trop importante, a été réduite). Les crédits pour les bourses en 2018 suivront vraisemblablement la tendance de 2017.

L'action 2 *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* a consommé 110,80 millions d'euros consommés de CP (119,16 millions d'euros de CP prévus en LFI). L'action 2 a bénéficié du dégel de la réserve de précaution, pour financer les actions d'éducation artistique et culturelle en faveur des territoires prioritaires (4,5 millions d'euros en CP) et les conservatoires. 59,9 millions d'euros exécutés en CP ont financé des actions d'éducation artistique et culturelle ; 28,5 millions d'euros exécutés en CP ont financé des actions de démocratisation culturelle dans les territoires (zones rurales et quartiers prioritaires de la politique de la ville). Le ministère a poursuivi son accompagnement du programme DEMOS (éducation musicale et orchestrale à destination des jeunes en zones rurales ou territoires relevant de la politique de la ville) à hauteur de 1,38 million d'euros en CP.

L'action 6 *Action culturelle internationale* a consommé 5,8 millions d'euros de CP (8,39 millions d'euros en CP prévus en LFI). L'action finance principalement la coopération culturelle internationale (Unesco) et le réseau des instituts français à l'étranger. 1 million d'euros en CP prévu en LFI pour financer le patrimoine en péril n'a pas été exécuté.

L'action 7 *Fonctions de soutien du ministère* a consommé 808,68 millions d'euros de CP (777,38 millions d'euros en CP prévus en LFI). Cette action regroupe principalement les dépenses de personnel du ministère de la culture, qui se sont élevées à 696,77 millions d'euros en CP (+ 4,2 % par rapport à 2016). Face à cette hausse des dépenses de personnel en 2017, la Cour des comptes appelle à la vigilance pour la gestion 2018.

La nouvelle action 8 *Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)* a consommé 10,17 millions d'euros de CP (55 millions d'euros en CP prévus en LFI). Cette sous-exécution s'explique par le caractère récent du dispositif et sa mise en place progressive. Par ailleurs, 36,19 millions d'euros en CP ont été annulés en cours de gestion sur les crédits de l'action 8. Le FONPEPS a permis de financer, via l'agence de service et de paiement (ASP), plusieurs dispositifs d'aide à l'embauche et à l'insertion dans le secteur du spectacle. Le FONPEPS regroupe neuf aides réparties en trois volets : i) des aides à l'emploi (recrutement en CDD, allongement de la durée des CDD, passage au CDI), ii) des aides aux secteurs professionnels fragiles, et iii) un volet social (garde d'enfants). L'aide pour le passage au CDI est celle qui fonctionne le mieux et qui constitue le premier poste de dépenses (6,75 millions d'euros).

Lors de son audition, le responsable du programme 224 a souligné que les entreprises du spectacle se sont bien mobilisées pour s'inscrire dans ce nouveau dispositif (environ 15 CDI ont été créés grâce au FONPEPS au festival d'Avignon). Le secteur de l'audiovisuel a quant à lui peu eu recours aux aides du

FONPEPS (certaines aides, comme l’allongement de la durée des CDD, sont considérées comme peu adaptées aux spécificités du secteur de l’audiovisuel). Il a également été observé un « effet retard » dans la mise en œuvre des aides car les contrats dans le secteur culturel sont généralement passés à l’automne : les premières mesures du FONPEPS ayant été créées à partir de fin 2016, le secteur culturel n’a donc commencé à les mettre en œuvre qu’à l’automne 2017.

L’enjeu est d’articuler ces aides sectorisées, spécifiques au secteur culturel, avec les aides classiques de soutien à l’emploi. Il faudrait également renforcer les liens entre les DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi) et les DRAC, et plus globalement entre les différentes administrations concernées. Le montant global du FONPEPS prévu au moment de sa création était de 90 millions d’euros, répartis sur deux ans (2017-2018). Il est cependant probable que la dépense s’étale au-delà des deux ans prévus, avec une prorogation et une évolution du dispositif.

3. Le Pass Culture

Concernant le projet du Pass culture, celui-ci a été budgété à 5 millions d’euros pour 2018 (aucun crédit n’a été consommé en 2017 pour sa mise en œuvre).

Le Pass Culture – qui consistera en une plateforme de mise en relation des offres culturelles et des bénéficiaires – permettra d’offrir une meilleure visibilité de l’offre culturelle dans les territoires, notamment dans les zones blanches. Une « start-up d’État » a été créée pour développer cette plateforme (pour un coût d’environ 1,2 million d’euros en 2018).

Cependant, plusieurs questions restent en suspens :

– le périmètre des offres culturelles éligibles. La possibilité d’ouverture des crédits du Pass Culture à des cours d’enseignement artistique et culturel est en effet sujette à caution – la ministre de la Culture ayant toutefois mentionné son souhait d’y inclure les cours et les ateliers de pratiques artistiques. Ceci est conforme à la préconisation du rapporteur spécial qui souhaite rappeler que la « logique du faire » est plus structurante que celle de l’achat. Il propose ainsi également d’inclure des cours de théâtre, de danse, de musique et d’arts plastiques dans l’offre du Pass Culture afin de rallier les jeunes qui en auraient été éloignés jusqu’à 18 ans, ou qui redécouvriraient ces disciplines dans un contexte moins académique ;

– la place des diffuseurs de contenu en ligne tels que la plateforme Amazon ;

– la subvention du transport vers les équipements culturels, qui reste un facteur déterminant dans l’éloignement de la culture ;

– les modalités d’ouverture du Pass Culture aux personnes de plus de 25 ans, ainsi que la possibilité pour les bénéficiaires d’y ajouter personnellement des crédits supplémentaires ;

– son mode de financement (notamment si cela implique un redéploiement de crédits).

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN AMÉLIORATION PAR RAPPORT À 2016

- ***Objectif 1 : Améliorer l’insertion professionnelle des diplômés de l’enseignement supérieur***

Le taux d’insertion professionnelle des diplômés est en hausse : 82,3 % en 2017 (80,3 % en 2016). La hausse est globale pour les trois secteurs d’activité : + 1,5 point pour les diplômés du spectacle vivant et du cinéma (91,7 %), + 1,5 point pour les diplômés en arts plastiques (63,3 %), + 5 points pour les diplômés en architecture et patrimoine (88,4 %). Ces taux d’insertion ne prennent toutefois pas en compte la précarisation de l’emploi (multiplication de CDD courts et auto-entrepreneuriat).

- ***Objectif 2 : Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l’éducation artistique et culturelle***

La part des enfants ayant bénéficié d’une action d’éducation artistique et culturelle via une structure subventionnée poursuit sa hausse : 52,7 % en 2017 (45,1 % en 2016). L’effort de développement de l’éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires est en hausse, de 2,70 % en 2016 à 3,15 % en 2017. La part des établissements publics d’enseignement supérieur culturel accessibles aux personnes en situation de handicap est passée de 55,6 % en 2016 à 72,2 % en 2017.

IV. ÉTUDE DE CAS : L'OFFRE CULTURELLE EN RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE. LE PÔLE LIMOGES ET SA PÉRIPHÉRIE

Le rapporteur spécial s'est rendu le jeudi 17 mai 2018 dans les départements de la Creuse et de la Haute-Vienne. Accueilli par la directrice du pôle démocratisation et action territoriale de la DRAC Nouvelle-Aquitaine Pôle Limoges, il a pu rencontrer et entendre la plupart des acteurs et des responsables de l'offre culturelle de ce territoire situé entre les villes de La Souterraine dans la Creuse et de Tulle en Corrèze et des alentours, dans la région rurale du Limousin ⁽¹⁾.

Il a ainsi pu constater l'implication, voire la passion, de tous ces acteurs pour leur travail, œuvrant chaque jour – laborieusement - pour associer les communes, groupement de communes et toutes les collectivités locales au développement des arts, afin de faire bénéficier les jeunes, comme tous les publics, de l'enseignement culturel.

Plusieurs constats marquants ont été notés à l'issu de ces échanges, soulignant la difficulté de développement de l'offre culturelle en zone rurale et le besoin de soutien accru de la part de l'État.

A. UNE OFFRE CULTURELLE – NOTAMMENT POUR LE JEUNE PUBLIC - LIMITÉE PAR DES PROBLÉMATIQUES INHÉRENTES AU MILIEU RURAL MAIS AUX RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

La région Nouvelle-Aquitaine est la plus grande des régions françaises : 84 000 km², 12 départements, soit l'équivalent de l'Autriche. Ce territoire est fortement structuré par la conscience de sa créativité historique et culturelle, depuis les émaux de Limoges et les tapisseries d'Aubusson jusqu'aux peintres de l'école de Crozant, puis plus récemment le peintre Paul Rebeyrolle ou l'écrivain Pierre Michon, comme par son énergie et sa volonté de rayonnement culturel.

1. Fragilité financière et dispersion des populations : l'exemple de la Maison des jeunes et de la culture à la Souterraine

Le budget de la Maison des jeunes et de la culture de la ville de La Souterraine est abondé à 50 % par l'État et à 50 % par les collectivités locales. L'audition des responsables par le rapporteur spécial a permis de relever les points suivants.

En raison de la fracture territoriale, le département est jugé peu attractif et peine à recruter des personnes qualifiées. Le revenu mensuel moyen est de 1 300 euros par habitant et le chômage est de 7 % dans la ville de La Souterraine. Un moindre investissement dans des activités socio-culturelles est donc constaté.

(1) Voir page 19.

En outre, la diminution du taux de prise en charge par Pôle emploi de 70 % à 50 % sur les emplois aidés – qui représentaient 50 000 euros pour 23 postes – impacte également l'économie locale et l'emploi. Les contrats d'avenir permettaient de former du personnel dont 100 % étaient employés par la suite.

Par ailleurs, le manque de budget se fait sentir et limite le lancement d'initiatives qui néanmoins ne cessent d'être proposées. Pour y pallier, il a été envisagé d'ouvrir un musée digital, qui serait inclus dans le programme formation. La DRAC, le ministère de l'éducation nationale et l'établissement public de la Villette (financement du ministère de la culture à hauteur de 15 000 euros) sont favorables à ce projet de musée, qui a obtenu validation pour 90 000 euros de budget d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont plus difficiles à obtenir. L'expérimentation inclut le contrat territoire éducation artistique et le contrat territoire lecture qui représente un budget de 20 000 euros par an sur 3 ans. À noter qu'un budget structurel serait cependant nécessaire.

Enfin, les responsables de la MJC estiment que l'ambition artistique des élèves est freinée par leur isolement, Le transport est en effet un problème pour les élèves qui souhaitent exercer une activité culturelle. Ceux qui utilisent les seuls transports scolaires en sont tributaire pour rentrer chez eux après une journée d'étude, ne pouvant alors revenir en ville ultérieurement pour réaliser une activité personnelle. Or, les activités périscolaires favorisent sans aucun doute leur éveil culturel, l'écoute et la curiosité. Ainsi, ces problèmes de mobilité limitent d'autant leurs déplacements et aspirations potentielles. Il serait donc souhaitable que les activités culturelles soient plus incluses dans le temps scolaire. Des activités avaient notamment été mises en place pour les plus jeunes, dans le cadre des temps d'activité périscolaires (TAP). Cependant, la pérennité de ces activités – mises en place ces dernières années – pourrait toutefois être limitée, avec le retour à la semaine de 4 jours programmé pour la rentrée scolaire de septembre 2018. Les acteurs sont donc dans l'expectative du « Plan mercredi » qui devrait être annoncé par Jean-Michel Blanquer.

2. Des indicateurs encourageants en région Limousin

L'étude de ces indicateurs permet de mieux percevoir l'intégration d'activité culturelle et leur accès auprès du jeune public. Les résultats, bien qu'indiquant parfois des disparités avec la moyenne nationale, soulignent un essor progressif de l'offre culturelle :

– l'indicateur 2.1 (programme 224) *Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle* en Limousin est de 62,53 % en 2016 et de 63,5 % en 2017, soit plus que la moyenne nationale réalisée (52,73 %) ;

– l'indicateur 2.2 (programme 224) *Effort de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires* (crédits d'intervention en euros par élève en territoire prioritaire par rapport à la moyenne

du territoire) est de 1,72 en 2016 et 1,8 en 2017, soit moins que la moyenne nationale, qui culmine à 3,15 en 2017.

ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE ET CULTUREL EN NOUVELLE AQUITAINE

DRAC Nouvelle-Aquitaine	Total	Écoles	Collèges	Lycées
Nombre d'ateliers artistiques et scientifiques	60	0	41	19
Nombre de classes à option obligatoire	59	0	0	59
Nombre de classes à option facultative	66	0	0	66
Nombre de classes à PAC	4 696	2 163	1 699	834
Nombre d'enfants touchés par une classe patrimoine	4 551	4 374	137	40
Nombre d'élèves touchés par une action EAC	201 636	89 181	69 255	43 200
Nombre d'élèves touchés par le dispositif adoptez un jardin	20	1		
Nombre d'élèves touchés par l'architecture au collège	0		0	
Nombre d'élèves touchés par le dispositif coopération MCC/JS : CEL	0	0	0	0
Nombre d'élèves touchés par le dispositif école, collèges, lycéens au cinéma	162 760	78 961	53 803	29 996
Nombre d'élèves touchés par le dispositif projets fédérateurs	256 513	141 873	69 167	45 473

Source : DRAC Pôle Limoges.

L'indicateur 1.1 (Programme 224) Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel atteint aussi de bons résultats. En témoigne celui de la 8^e promotion (années universitaires 2013-2016) de l'académie de l'Union-école supérieure professionnelle de théâtre du Limousin, qui comptait 13 comédiens et comédiennes, soit 13 diplômés de l'académie de l'Union. Le taux d'insertion professionnelle de 99 %, 1 jeune ayant repris des études en philosophie à Paris. Les 12 autres travaillent dans le secteur du spectacle vivant : 8 jeunes ont obtenu leur statut d'intermittents, pratiquement 2 ans après leur sortie d'école. 4 autres travaillent dans le secteur du spectacle vivant, mais sous différents contrats (CDD régime général et contrat intermittent). 2 jeunes non-originares de la région Nouvelle-Aquitaine se sont installés en Haute-Vienne. 2 compagnies sont implantées en région.

B. UN INVESTISSEMENT NOTABLE DES COLLECTIVITÉS DANS LE MILIEU ARTISTIQUE ET CULTUREL MAIS UN BESOIN ACCRU DE SOUTIEN DE L'ÉTAT

1. Un effort notoire de la part des collectivités locales

Éléments sur les dépenses culturelles en Nouvelle-Aquitaine

Répartition des dépenses culturelles (moyenne nationale)

État : 26 % Groupements de communes : 13 % Départements : 11 % Régions : 6 %

Nouvelle-Aquitaine

PIB/habitant en Nouvelle-Aquitaine, en 2013 : 27 008 €(5^e rang)

Dépenses culturelles annuelles des collectivités territoriales en Nouvelle-Aquitaine, en 2014 : 110-130 €/habitant

Répartition des dépenses culturelles en Nouvelle-Aquitaine, en 2014-2015 :

Communes : 50 % (416 547 €) Groupements de communes : 16 % (134 392 €)

Départements : 15 % (124 638 €) **État : 11 %** Région : 7 % (61 584 €)

Dépenses du ministère et de ses opérateurs en Nouvelle-Aquitaine, en 2015 :

90 078 €(dont 62 838 €de dépenses de fonctionnement), soit **15 euros par habitant**

(Pour mémoire : 139,20 euros par habitant en Île-de-France)

Dépenses culturelles annuelles des collectivités territoriales en Nouvelle-Aquitaine, en 2014 : 110-130 euros/habitant, (N.B. 243 euros par an à Paris)

Dépenses culturelles des collectivités, en 2014 :

Haute-Vienne : 143 euros/habitant (1,4 % du budget du département)

Creuse : 109 euros/habitant (3,6 % du budget du département)

Répartition des équipements culturels, en 2014 :

Haute-Vienne : 186 équipements (population : 384 400 habitants)

Creuse : 128 équipements (population : 125 700 habitants)

Source : Atlas régional de la culture 2017 (données 2014) – Ministère de la Culture et de la Communication DEPS et Commission des Finances

L'investissement dans le milieu artistique et culturel fait partie des priorités des collectivités locales de Nouvelle-Aquitaine. Ces quelques chiffres doivent être nuancés par le fait qu'il s'agit de moyennes régionales et que la moyenne des dépenses diminue en Nouvelle-Aquitaine dès que l'on exclut celles de la ville de Bordeaux. Le rapporteur spécial note par ailleurs que les communes font un effort tout particulier afin de développer l'offre culturelle sur leur territoire (110-130 euros par an par habitant, soit égales à la moitié de la dépense de la ville de Paris, qui est de 243 euros par an par habitant). Cet investissement est d'autant

plus à souligner alors que la population de quatre villes de ce territoire (Limoges, Guéret, La Souterraine et Tulle) a diminué de 173 168 habitants à 166 824 habitants, soit – 3,6 % de 2010 à 2018, induisant également une baisse du nombre de cadres culturels.

Le montant de l’effort de l’État et de ses opérateurs en Nouvelle-Aquitaine est quant à lui de 15,30 euros par habitant et par an (en 2015), ce qui correspond à la moyenne nationale de la dépense du ministère et de ses opérateurs (15 euros hors Corse et hors Île-de-France, où la dépense de l’État avec ses opérateurs est de 139 euros par habitant et par an).

Le rapporteur spécial appelle ainsi à une plus grande attention en faveur des territoires lors des prochaines attributions budgétaires.

2. Un insuffisant soutien de l’État auprès des Conservatoires régionaux et départementaux

Les subventions de l’État aux conservatoires régionaux ou départementaux ont connu une nette reprise en en 2017 (+ 12 %), comme l’illustre le tableau ci-après. Celles-ci restent toutefois bien faibles face à l’objectif de favoriser un égal accès à la culture.

CONSERVATOIRES LIMOUSIN – SUBVENTIONS

2016	Nombre d'élèves 2016-2017	Budget global réalisé de fonctionnement 2016	Subvention Région 2016	Subvention Département 2016	Subvention Communautés de Communes 2016	Subvention Ville 2016	Subvention Drac 2016	
CCR de Limoges (87)	1 500	4 677 317 €	0 €	0 €	0 €	4 107 817 €	104 000 €	
CRD de Tulle (19)	790	1 610 104 €	2 648 €	230 600 €	0 €	992 973 €	54 500 €	
CRD de Brive (19)	1 150	2 381 836 €	0 €	166 000 €	0 €	1 906 503 €	67 200 €	
CRD de la Creuse (23)	761	2 121 876 €	68 982 €				72 000 €	
TOTAL								297 700 €

2017	Budget global réalisé de fonctionnement 2017	Subvention Région 2017	Subvention Département 2017	Subvention Communautés de Communes 2017	Subvention Ville 2017	Subvention Drac 2017	Apport de la DRAC / Elèves 2017	Hausse 2017 / 2016
CCR de Limoges (87)	4 763 692 €	0 €	0 €	0 €	4 470 492 €	111 700 €	74 €	7 700 €
CRD de Tulle (19)	1 667 665 €	3 500 €	115 300 €	0	1 147 092 €	58 300 €	74 €	3 800 €
CRD de Brive (19)	2 444 269 €	0 €	83 000 €	0 €	2 034 377 €	86 980 €	76 €	19 780 €
CRD de la Creuse (23)	1 931 282 €	0 €	1 502 149 €	67 665 €	0 €	76 800 €	101 €	4 800 €
TOTAL						333 780 €		36 080 €

Le rapporteur spécial relève également une disparité excessive entre la subvention annuelle accordée par l'État, par élève, entre Paris et les grandes villes ainsi qu'entre les territoires urbains et les territoires ruraux. Ceci se retrouve au niveau du coût par élève. À titre d'exemple, en 2017, le coût par élève au conservatoire national de musique de Paris s'élevait à 19 230 euros, contre 21 700 euros au conservatoire national de musique et de danse de Lyon ou encore à 67 448 euros par élève au centre national des arts du cirque.

Des précisions ayant été demandées au Ministère de la Culture, ce dernier explique que ces inégalités de soutiens entre conservatoire national et conservatoire régionaux et départementaux résultent des facteurs suivants :

– « *Le coût par élève pour l'État des établissements nationaux d'enseignement supérieur de la création artistique est comparable au coût par étudiant dans les écoles territoriales d'enseignement supérieur et s'établit à environ 25 à 26 K€ par étudiant et par an. Ce coût pour les établissements nationaux prend en compte la totalité de la masse salariale.*

– *Ce coût, important par rapport à celui des universités par exemple, s'explique par la nécessité d'équipements spécifiques notamment dans le domaine du spectacle vivant : instruments de musique, salles de danse, équipements pour la pratique du théâtre ou du cirque, équipements de sécurité, etc. mais également par un taux d'encadrement plus important, axé sur la pratique artistique.*

– *Le coût d'un élève musicien au sein d'un conservatoire régional ou départemental (CRR ou CRD) est évalué à 2 500 euros (jusqu'à 4 500 euros lorsqu'il s'agit d'un élève inscrit en cycle spécialisé ou ex-CEPI).*

– *La différence entre ces coûts s'explique par la différence de nature entre les enseignements dispensés : les premiers (conservatoires nationaux) dispensent un enseignement régulier visant à la professionnalisation, les seconds un enseignement soutenu mais plus ponctuel permettant la construction d'un projet personnel, éventuellement professionnel.*

– *Ainsi, le taux d'encadrement, les compétences exigées des enseignants et le nombre d'heures d'enseignement dispensés sont très différents d'un type d'établissement à l'autre.*

– *De plus, concernant la participation financière de l'État, elle est effectivement moins importante dans les CRR et CRD dans la mesure où ces établissements relèvent de l'initiative et de la responsabilité des collectivités territoriales. Le financement de l'État ne vient donc pas compenser une charge de centralité mais bien accompagner et impulser des dynamiques pédagogiques et artistiques et ce en cohérence avec le rôle qui lui a été confié par le législateur »*

Ainsi, fort de ces considérations, le rapporteur spécial estime que le soutien de l'État, manifesté au travers l'apport de la DRAC aux conservatoires

régionaux et départementaux de la région Nouvelle-Aquitaine – qui culmine à 100 euros par élève – est néanmoins insuffisant dans une région enclavée. Il relève que le cout de la subvention par élève au Centre national du cirque est des arts du cirque est de 67 448 euros pour une promotion de 49 étudiants, ce qui frôle un record mondial.

Sans remettre en cause l’engagement de l’État en faveur des conservatoires nationaux et des filières d’excellence de l’enseignement supérieur, car le recrutement des conservatoires nationaux est très sélectif, le rapporteur spécial préconise ainsi de mieux répartir l’effort budgétaire du ministère sur le territoire national, afin de préserver l’égalité des chances en matière d’enseignement artistique et culturel.

3. Un besoin de suivi et support accru des DRAC

La rencontre du rapporteur spécial avec la directrice du pôle démocratisation et action territoriale de la DRAC a permis de mettre plus particulièrement en lumière plusieurs problématiques structurelles de ces organisations déconcentrées.

Outre les signatures de conventions avec les universités de Poitiers, La Rochelle et Bordeaux-Montaigne, les signatures des conventions régionales « culture santé », « culture sous main de justice » et la tenue d’une première commission régionale culture santé en mars 2017, la DRAC Nouvelle-Aquitaine a poursuivi un travail de concertation avec la direction régionale de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt (DRAAF), avec Canopé et les rectorats de Bordeaux, Poitiers et Limoges malgré l’absence du service éducation/culture du conseil régional dont le projet de service n’est pas encore abouti. La difficulté de conduire une politique d’éducation artistique et culturelle à l’échelle de la région sans l’appui du conseil régional a été renforcée par l’absence d’instance de pilotage partagée entre les différents services de l’État et les collectivités territoriales.

De ce fait, les conseillères action culturelle et territoriale (ACT) construisent, avec les trois délégués académiques à l’éducation artistique et culturelle, des modalités d’intervention au plus près des territoires. L’équipe des conseillers s’est également mobilisée dans la rédaction et l’élargissement de contrats territoriaux d’éducation artistique à l’échelle des nouveaux EPCI mais ceux-ci tardent à être signés, alors qu’ils reposent essentiellement sur le volontarisme des élus et des équipes pédagogiques.

Enfin, le projet de service du pôle démocratisation et action territoriale n’est toujours pas opérationnel puisque l’équipe n’est pas encore au complet. Il sera mis en œuvre début 2018 avec l’arrivée d’un conseiller ACT sur Limoges. Chaque conseiller sera en charge de deux départements, gèrera la politique EAC et l’ensemble des politiques interministérielles, ce qui suppose également un travail beaucoup plus transversal entre les pôles patrimoine et création, et entre les sites.

Le rapporteur spécial tient à souligner que ces problématiques peuvent être corrélées à des errances plus générales, issues de l'élargissement du rôle confié⁽¹⁾ aux DRAC— tel que décrit dans le rapport sur la réorganisation des directions régionales suite à la création des nouvelles régions : « Revue des missions, de l'organisation et des moyens des services déconcentrés du ministère de la Culture » (rapport de mai 2018).

Le surcroît de travail et les réorganisations suscitées par l'échelle des nouvelles régions doivent être pris en compte par le ministère. Le rapport souligne en effet que la réforme, accueillie comme « conçue par le haut » a été mal comprise et mal vécue par nombre d'agents. Il relate des cas de sous-encadrement de sites distants, et en général met en valeur l'engagement remarquable des cadres et d'un grand nombre d'agents des DRAC, avec plusieurs allers-retours par semaine sur la route sur des distances de 212 km (Montpellier-Toulouse) ou 257 km (Bordeaux-Poitiers), ce que nous a confirmé la directrice du pôle démocratisation et action territoriale (DRAC Nouvelle Aquitaine), Mme Christine Diffembach.

Conscients de ces facteurs limitants, la DRAC Nouvelle-Aquitaine a cependant déjà **lancé plusieurs actions afin de renforcer son réseau de création et d'accompagnement pédagogique.**

Pour rapprocher les acteurs culturels des publics spécifiques, la DRAC signe depuis 2017 des contrats territoriaux d'éducation artistique et culturelle avec les collectivités territoriales à l'échelle des départements (financement de la DRAC aux collectivités territoriales pour la rémunération des artistes impliqués dans des projets d'enseignement artistique et culturel ou résidences – pratique artistique). La DRAC signe également des contrats territoire lecture avec les collectivités locales, comportant obligatoirement des actions en direction de l'EAC et des publics dits empêchés.

La DRAC finance également sur le BOP 224 des opérateurs publics pour leur travail en EAC dont certains d'entre eux sont aussi subventionnés sur le BOP 131. Les financements du BOP 224 sont octroyés annuellement en fonction des projets d'éducation artistique et culturelle et action culturelle (enseignements obligatoires et/ou options facultatives théâtre, danse, cinéma en lycées ; soutien aux projets inscrits dans des parcours EAC de la maternelle à l'université ; résidences de médiation en temps et/ou hors temps scolaire et travail de médiation en QPV, culture santé (appel à projets annuel), culture sous-main de justice...) et des bilans de l'année écoulée présentés aux conseillers action culturelle.

Pour les 116 640 enfants de l'académie de Limoges, les opérateurs répondent essentiellement à des appels à projets annuels partagés entre les rectorats (3 académies) et la DRAC. Il existe peu de jumelages entre les opérateurs

(1) *Rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles n° 2016-18-30, paru le 26/07/2016, de MM. Jérôme Bouet, Dominique Chavigny, Jean-Sébastien Dupuit : <http://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/La-reorganisation-des-Directions-Regionales-des-Affaires-Culturelles>*

et les établissements scolaires, hormis pour assurer les enseignements obligatoires et les options facultatives.

Aussi, le rapporteur spécial appelle, dans la région mais aussi plus globalement au niveau national, à une clarification du rôle des DRAC et un suivi de la réorganisation et des nouvelles missions qui leur ont été confiées.

V. CONCLUSION : DES DÉFIS À RELEVER POUR QU'ÉMERGE UNE VÉRITABLE POLITIQUE CULTURELLE AMBITIEUSE

La politique culturelle menée depuis 2015 a permis plusieurs avancées, une hausse tendancielle des crédits dont un triplement entre 2016 et 2017 pour les programmes 131 et 224 ou, plus concrètement sur le terrain, un renouvellement des artistes à hauteur de 4 %.

Cependant, plusieurs fragilités transparissent.

Le budget est premièrement trop centré sur la région Ile-de-France. Or, nos territoires ont cruellement besoin de ces crédits pour continuer à développer une offre culturelle innovante et diversifiée – comme j'ai encore pu le constater lors d'un déplacement il y a 2 semaines à côté de Limoges, au sein de la MJC de la Souterraine ;

En outre, malgré une volonté de renforcer l'accès aux lieux culturels, celui-ci a diminué de 4 % dans le secteur du spectacle vivant, symptôme révélateur d'une offre artistique encore peu accessible et peu visible.

Cette liste est non exhaustive mais souligne très explicitement le grand défi à relever : celui d'une **démocratisation réelle de la culture et la sanctuarisation d'un égal accès pour tous**.

C'est cette ambition que le Président de la République a portée durant la campagne présidentielle. Faciliter l'accès de tous à la culture, quelle que soit l'âge, l'origine ou la résidence, constitue bien aujourd'hui une des priorités de ce quinquennat.

Car lutter contre toutes les formes d'assignation à résidence, c'est aussi lutter contre l'assignation culturelle. Permettre plus de mobilité et lutter contre les fractures territoriales, c'est ouvrir à tous, dans tous les territoires, un égal accès à la culture.

Pour que cette promesse se réalise, 3 défis se présentent :

- 1. Il s'agira tout d'abord de consacrer, en tous points du territoire, un égal accès à la culture, permettant, de fait, de renforcer la fréquentation des lieux culturels.**

Plusieurs dispositifs actuellement lancés par le ministère de la culture y contribueront. Le Pass culture suscite aujourd'hui de nombreuses attentes. Il peut en effet représenter un formidable levier de réduction des inégalités territoriales. Chaque jeune de 18 à 25 ans, pourra profiter d'un large choix d'offres, bien au-delà des produits commerciaux actuellement largement partagés. Accès à l'opéra

ou découverte d'un petit groupe local, visite d'une galerie d'art ou cours de musique au sein d'une MJC comme à la Souterraine : toutes ces offres seront géolocalisées, facilitant la mise en contact, pour une meilleure identification de l'offre culturelle sur le territoire.

Au-delà de ces mesures qui rapprocheront la culture des citoyens, le maintien du fond de sécurité pour les lieux de spectacle – permettrait de soulager les opérateurs des contraintes liées au risque terroriste – sans reporter leur coût sur le prix des entrées.

2. Deuxième défi : celui de favoriser la diversité de création culturelle

Le Pass culture y contribuera indirectement car, à l'image de la célèbre citation de Paul Klee ⁽¹⁾, ce pass n'aura pas vocation à « reproduire des offres déjà existantes, visibles, mais à rendre visible la pluralité et la richesse de l'offre culturelle sur le territoire ». Plus prosaïquement, ce pass permettra de mieux mettre en avant de petits acteurs culturels soutenus via l'accroissement de leur sollicitation par nos concitoyens, comme y invite l'objectif 1 du programme 131.

Par ailleurs, une coordination des politiques d'aide à l'emploi avec la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les DRAC y contribuerait également.

3. Mais ce meilleur équilibre territorial et ce soutien à la diversification culturelle ne pourront se faire sans une pleine implication et un soutien, entier, de l'État – notre troisième défi

Actuellement, un triple besoin se fait jour.

Aujourd'hui, l'État a besoin d'améliorer sa connaissance vis-à-vis de la consommation culturelle. À cet effet, nous ne pouvons que nous féliciter de l'amélioration de l'outil cartographique qui permettra de mieux connaître les pratiques artistiques sur le territoire national. Mentionnons toutefois que les données récoltées notamment via le Pass culture devront pouvoir être partagées avec l'ensemble des acteurs, privés, institutionnels et collectivités.

L'État a également besoin d'objectiver et affiner la politique culturelle en fonction des spécificités territoriales et habitudes sociétales, afin de mieux répartir les budgets entre opérateurs.

Cet engagement, devra être concrétisé dans le cadre du prochain projet de loi de finance 2019. Il s'agira notamment de renforcer le soutien aux DRAC et encourager les initiatives locales. Il s'agira également d'encourager l'implication - aujourd'hui disparate - des collectivités territoriales dans les politiques culturelles, avec une harmonisation au niveau régional et départemental de l'offre proposée.

(1) « L'art ne reproduit pas le visible, il rend visible ».

Mais cette harmonisation ne pourra se faire sans la réponse à ce troisième besoin : celui de clarifier les politiques culturelles actuellement mises en place afin d'organiser leur convergence. La délégation de l'État aux collectivités locales de plusieurs compétences en matière de politique culturelle a pu avoir des effets bénéfiques. Cependant, ceci a aussi occasionné un flou quant aux grandes orientations et au fléchage des budgets – entre politique culturelle nationale, orientations régionales ou priorités municipales, non coordonnées. Les acteurs culturels nous ont ainsi plusieurs fois rappelé, lors des auditions, leur difficulté à obtenir une réelle lisibilité entre toutes ces politiques, les empêchant de se projeter sereinement et limitant de fait la création.

Ce besoin de convergence apparaît aussi au niveau européen. L'État doit faciliter l'accès des acteurs locaux aux financements européens. Ces fonds constituent en effet actuellement une ressource non négligeable mais d'un accès trop complexe.

Aussi, il est aujourd'hui essentiel que l'État se réengage pleinement dans sa mission de coordinateur entre les différentes collectivités, afin de mettre en musique cette convergence des politiques et financements, pour que renaisse une véritable ambition culturelle, nationale et européenne.

ANNEXE : ATLAS DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS PAR RÉGION

Le tableau ci-après recense la diversité du maillage des équipements culturels dans les 13 régions françaises. Au-delà de la problématique des équipements rapportés au revenu régional, il constitue une étape vers l’affinement indispensable de la connaissance de la répartition des équipements culturels sur le territoire national.

Le rapporteur spécial observe que la Région Corse est très peu dotée en équipements culturels, alors même qu’elle contribue autant que la région Centre-Val de Loire, en pourcentage du PIB, à la richesse du territoire national. Il souligne que le manque de structures et d’offre culturelle y est manifeste. Il attire l’attention du ministère sur cette entorse manifeste au principe de la continuité territoriale.

	Auvergne Rhône Alpes	Bourgogne Franche Comté	Bretagne	Centre Val de Loire	Corse	Nouvelle- Aquitaine	Île-de- France	Grand Est	Hauts de France	Normandie	Occitanie	Pays de la Loire	PACA	France entière
1. DONNÉES GÉNÉRALES														
1. % population nationale (2015)	11,9	4,2	5	3,9	0,5	8,9	18,2	8,4	9	5	8,7	5,6	8	100
2. % du PIB (2013)	11,4	3,4	3,3	0,4	0,4	7,5	30,3	7	7,1	4,2	7,2	5	7,2	100
3. Revenu disponible médian par unité de consommation (2012)	20 340	19 441	19 797	19 776	18 292	19 360	22 180	19 761	18 106	19 216	18 838	19 486	19 406	19 786
2. ÉQUIPEMENTS CULTURELS (2014)														
1. Bibliothèques – lieux de lecture publics*	2 756	800	1 075	488	21	2 015	1 047	1 188	1 285	616	1 747	1 073	725	14 995
2. Théâtre et spectacles (label culture et théâtres privés)	110	31	47	36	5	84	356	64	62	52	71	45	73	1 046
3. Lieux de création danse et musique (opéras, zénith, SMAC, centre chorégraphique)	16	10	8	9	0	20	17	15	11	13	13	10	18	160
4. Cinémas	784	262	294	193	29	589	1 076	434	411	280	518	314	470	5 679
5. Conservatoires de musique (régionaux, départementaux, communaux et intercommunaux)	56	22	19	14	2	28	158	27	29	26	21	17	33	455

Source : Ministère de la culture * CF

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures, le mercredi 30 mai juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Françoise Nyssen, ministre de la Culture.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Arnaud ROFFIGNON, secrétaire général adjoint au ministère de la culture et de la communication et M. Benoît PROUVOST, chef du département de la programmation et des moyens (DPM)

– Mme Régine HATCHONDO, directrice générale de la Direction générale de la création artistique (DGCA) et Mme Sophie Faure-Wharton, sous-directrice des affaires financières et générales

Déplacement à Limoges - Focus Limousin

– Mme Christine DIFFEMBACH, directrice du Pôle démocratisation et action territoriale de la Direction Régionale des affaires culturelles Nouvelle-Aquitaine (DRAC)

– MM Nicolas DUBOIS, directeur de la MJC et gérant le cinéma Eden Romain JANVIER, directeur du centre culturel Yves Furet (contrat territorial d'éducation artistique et culturelle avec la Communauté de communes Monts et Vallées de l'Ouest Creuse)

– Mme Catherine TEXIER, co-directrice, directrice du développement du FRAC Arthotèque de Limoges

– M. Alain MERCIER, directeur de l'opéra de Limoges,

– M. Jean LAMBERT-WILD, directeur du théâtre de l'Union, centre dramatique national,

– M. Damien ROYANNAIS, directeur du conservatoire à rayonnement régional de Limoges,

– Mme Marie-Agnès SEVESTRE, directrice du festival international des Francophonies en Limousin,

– M. Robert SEGUIN, directeur du centre culturel Jean Gagnant, scène conventionnée danse et des centres culturels de la ville de Limoges,

– Mme Françoise VERLHAC, directrice de la fédération Hiero (musiques actuelles),

– M. Olivier COUQUEBERG Scène conventionnée pour les arts, les imaginaires et l'éducation populaire,

– M. Martin PALISSE, directeur du pôle national cirque de Nexon,

– Mme Hélène LACASSAGNE, secrétaire générale de la Fédération des Actions Laïques de la Corrèze,

– Mme Christine LEDOUX, proviseur de la cité scolaire Limosin (enseignement obligatoire et option facultative théâtre – expression dramatique),

– Mme DESSAIN, principal du collège Arsène Bonneaud de Nexon, (jumelage entre le collège et le pôle national cirque),

– M. Gérard BONO, directeur de la scène nationale d'Aubusson,

– Mme Catherine DETE, directrice de la scène conventionnée de Bellac,

– M. Nicolas BLANC, directeur de la scène nationale Tulle-Brive,

– Mme Estelle COQUIN, directrice artistique de la compagnie du Chat Perplexe,

– Mme Isabelle PEYRALBE, directrice de l'école élémentaire Gérard Philippe de Beaubreuil située en quartier prioritaire politique de la ville et impliquée dans le projet Opéra Kids porté par l'Opéra de Limoges.

– Mmes Céline PAUL, directrice du musée national Adrien Débouché, co-directrice du FRAC Artothèque de Limoges,

– Mme Anne LIENARD, directrice du musée des Beaux-arts de Limoges,

– M. Julien BARLIER, directeur de la bibliothèque francophone multimédia de Limoges,

– Mme Marianne LANAVERE, directrice du Centre International d'Art et du Paysage de l'Île de Vassivière et présidente du réseau 5.25 (association réunissant l'ensemble des structures liées à l'art contemporain en Limousin),

– Mme Stéphanie BIREMBAUT, directrice du musée et jardins Cécile Sabourdy de Vicq-sur-Breuilh,

– M. Wilfried LEYMARIE, animateur du pays d'art et d'histoire Vézère Ardoise en Corrèze,

– Mme Eva OFFREDO et M. Benoît PAIR, co-fondateurs de l'association Ronéo et Zinette.