

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 11

CULTURE :

CRÉATION

TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Rapporteuse spéciale : MME DOMINIQUE DAVID

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS.....	9
I. LA REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS ENTAMÉE EN 2017 SE POURSUIT ...	9
1. L'exécution 2019 a été globalement conforme à la programmation initiale... ..	9
2. ...et conforte le soutien à la culture engagé en 2017	11
II. L'EXÉCUTION 2019 ILLUSTRE LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE CULTURELLE S'APPUYANT SUR LA CRÉATION ET AU BÉNÉFICE DE TOUS LES CITOYENS.....	13
1. Les dotations renforcées en faveur de l'émancipation du citoyen par l'art et la culture.....	13
a. L'essor de l'éducation artistique et culturelle	13
b. La montée en puissance du pass Culture	14
2. L'affirmation du soutien aux artistes : le FONPEPS	15
3. L'investissement en faveur des équipements culturels.....	16
4. Malgré des progrès indéniables, la qualité de la gestion budgétaire est perfectible	18
a. La restauration nécessaire d'une marge de manœuvre budgétaire au travers de la réserve de précaution	18
b. Une information du Parlement et du citoyen qui pourrait être enrichie et clarifiée	19
SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DU COVID 19 SUR LES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA CRÉATION	21
I. DES MOYENS CONSÉQUENTS ONT RAPIDEMENT ÉTÉ MOBILISÉS POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DU SECTEUR CULTUREL	21
1. L'offre culturelle a été bouleversée par le confinement	21

2. Les dispositifs de soutien transversaux à l'économie ont été complétés par des mesures spécifiques au secteur de la création culturelle.....	22
a. Plusieurs centaines de millions d'euros ont été engagées à travers les dispositifs de soutien transversaux	22
b. Les dispositifs particuliers	23
c. Un accompagnement et une assistance technique	25
II. UN EFFORT NATIONAL EST NÉCESSAIRE POUR SOUTENIR UN MARQUEUR DE LA CULTURE FRANÇAISE.....	26
1. L'État accompagne le retour progressif à la normale par un plan culture ambitieux.....	26
2. ... et doit être relayé par une mobilisation générale	27
3. Une inventivité et un renouvellement des pratiques culturelles à soutenir.....	28
a. La culture chez soi	28
b. Le pass Culture pourrait inciter les jeunes à revenir vers les établissements culturels.....	29
c. L'amplification de l'éducation artistique et culturelle	30
4. Une gestion plus efficace par le ministère de la culture	30
a. L'accélération de la transformation numérique du ministère de la culture	30
b. Un ministère plus réactif mais qui doit renforcer ses capacités de pilotage	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	35
SOURCES UTILISÉES	36

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

▶ **Avec 2 milliards d'euros dépensés** en crédits de paiement en 2019, conformément à la prévision initiale, **l'exécution budgétaire de cette année confirme la remise à niveau des crédits** alloués à la *Création* (programme 131) et à la *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (programme 224). Ce nouvel élan insufflé en 2017 se traduit par des moyens supplémentaires pour ces deux programmes d'environ 120 millions d'euros par rapport à l'exécution 2016.

▶ **La consolidation des dotations a permis de financer les ambitions renouvelées de la mission Culture.** L'émancipation du citoyen par la culture peut désormais s'appuyer sur une éducation artistique et culturelle qui bénéficie à 3 élèves sur 4 et sur le pass Culture dont l'expérimentation a débuté dans 14 départements. Le soutien aux artistes et à l'emploi a également connu un essor cette année grâce à une simplification du FONPEPS (15 millions d'euros). Enfin, l'investissement dans les grands équipements culturels publics se poursuit pour une centaine de millions d'euros.

▶ **Les efforts en faveur de l'amélioration de la qualité budgétaire de la mission doivent être maintenus** notamment en sanctuarisant la réserve de précaution du programme 131 pour les aléas de gestion, et en étayant la maquette budgétaire qui ne permet pas un suivi fin des moyens alloués par le ministère à la création.

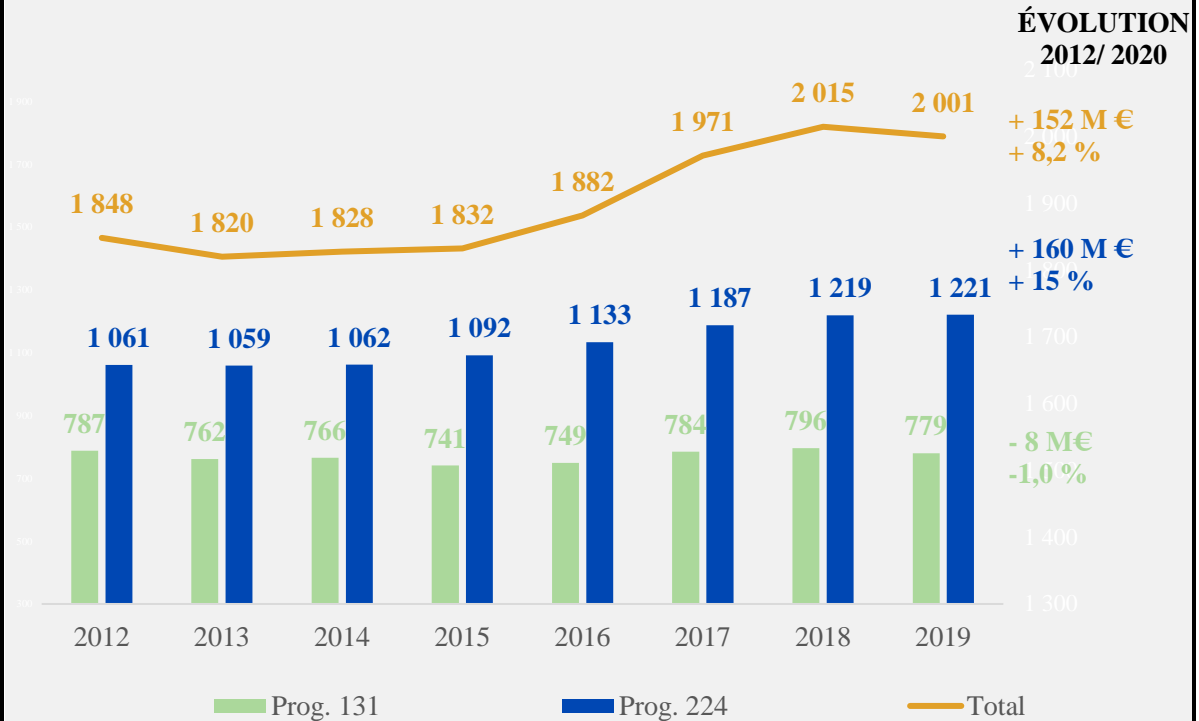
L'année 2020 aura profondément bouleversé le secteur de la culture qui ne se remettra que progressivement de l'épisode de confinement. L'État s'est mobilisé massivement et rapidement pour faire bénéficier le secteur culturel de l'ensemble des mesures de soutien à l'économie pour **plusieurs centaines de millions d'euros**. Le ministère de la culture les a complétées par des mesures de spécifiques.

La phase de reprise séquencée de l'activité culturelle entamée le 11 mai a nécessité la mise en place d'un plan culture annoncé par le Président de la République le 6 mai dernier. **Les efforts de l'État doivent continuer d'être soutenus par les collectivités territoriales et les mécènes** qui ont également été au rendez-vous lors de cette crise.

Grâce à une mobilisation générale, le secteur culturel pourra surmonter les difficultés qu'il rencontre et **les liens nouveaux de proximité qu'il a su nouer avec son public pourront perdurer par-delà cette épreuve.** Le ministère de la culture qui a su s'adapter rapidement pour accompagner les acteurs culturels et les citoyens doit désormais développer des outils de pilotage pour calibrer correctement son soutien et l'apporter aux acteurs qui en ont le plus besoin.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS POUR LES PROGRAMMES 131 ET 224 DEPUIS 2012

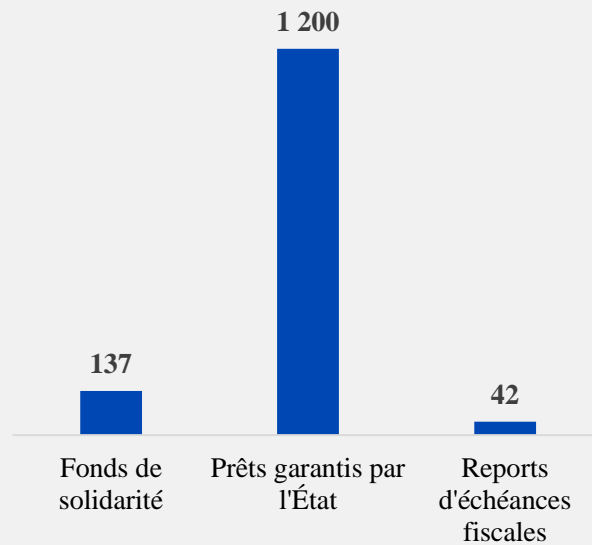
(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale d'après les documents budgétaires.

MONTANT DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN TRANSVERSAUX ALLOUÉS AU SECTEUR DES ARTS, SPECTACLES ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir des tableaux de bord du ministère de l'économie et des finances.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La rapporteure spéciale formule neuf recommandations au terme de l'examen de l'exécution des crédits en 2019 et de l'évaluation de la gestion de la crise sanitaire par le ministère de la Culture.

Sur l'exécution 2019

– Dresser le bilan des besoins de rénovation des établissements d'enseignement supérieur et établir une programmation de qualité pour ces travaux.

– Restaurer une réserve de précaution mobilisable uniquement pour les aléas de gestion sur le programme 131.

– Revoir la maquette budgétaire des programmes 131 et 224 en concertation avec le Parlement pour faciliter le suivi des dépenses en faveur de la création dans le spectacle vivant et du soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle.

Sur la gestion de la crise du Covid-19

– Associer systématiquement les théâtres de région, organisés aujourd'hui en association, aux discussions sur le soutien public aux théâtres privés opéré par l'ASTP.

– Cartographier les crédits mobilisés par les collectivités territoriales pour s'assurer d'une répartition harmonieuse sur le territoire et coordonner leur action avec celle de l'État grâce aux DRAC.

– Tirer le bilan des initiatives créant du lien entre les citoyens et les grands opérateurs nationaux, et continuer de les soutenir au-delà de la fin du confinement.

– Accélérer l'élargissement du pass Culture à tout le territoire, et le mobiliser comme un outil de relance en privilégiant, auprès des jeunes, les offres culturelles physiques.

– Profiter de la reprise des classes pour densifier les liens entre l'école et les acteurs culturels.

– Établir un tableau de bord de la gestion de la crise et des efforts budgétaires engagés par tous les acteurs pour mieux calibrer et allouer les moyens de soutien lors des prochains mois.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

L'année 2019 s'inscrit dans le cycle commencé en 2017 qui a réarmé budgétairement les programmes 131 *Création* et 224 *Transmissions des savoirs et démocratisation de la culture*. Les crédits sont ainsi passés de 1,88 milliard d'euros en 2016 à 2 milliards d'euros en 2019 soit une augmentation de 112 millions d'euros.

Ces moyens retrouvés ont financé les ambitions culturelles fortes de la majorité : l'émancipation du citoyen par l'art au travers de l'éducation artistique et culturelle et du pass Culture, le soutien à la création et aux artistes et la remise à niveau des équipements culturels publics.

I. LA REMISE À NIVEAU DES CRÉDITS ENTAMÉE EN 2017 SE POURSUIT

L'exécution des dépenses en 2019 a été fidèle à la programmation initiale qui poursuivait la consolidation des moyens, entamée en 2017, en faveur des programmes 131 et 224. Cette nouvelle phase tranche avec le cycle budgétaire précédent qui avait conduit entre 2012 et 2016 à un recul puis une stagnation de l'effort budgétaire en faveur de la culture.

1. L'exécution 2019 a été globalement conforme à la programmation initiale...

En 2019, 2 057 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 000 milliards d'euros en crédits de paiement ont été consommés, un niveau conforme à la programmation initiale. Ils se répartissent entre le programme 131 *Création* à hauteur de 39 % et le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

Si les écarts à l'échelle de la mission et des programmes sont minimes, des variations plus conséquentes peuvent apparaître pour certaines actions comme le transcrit le tableau ci-dessous.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019 PAR RAPPORT AUX CRÉDITS DEMANDÉS

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
131 – Création	783,06	781,48	790,68	779,46	+ 7,62 + 1,0 %	- 2,02 - 0,3 %
01 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	704,94	704,91	701,74	702,89	- 3,20 - 0,5 %	- 2,02 - 0,3 %
02 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	78,13	76,57	88,95	76,58	+ 10,82 + 13,9 %	+ 0,01 + 0,0 %
224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 276,31	1 247,85	1 266,90	1 221,04	- 9,41 - 0,7 %	- 26,81 - 2,1 %
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	263,05	240,77	268,09	240,77	+ 5,04 + 1,9 %	+ 0,00 + 0,0 %
02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	192,33	192,33	157,18	159,75	- 35,15 - 18,3 %	- 32,58 - 16,9 %
06 – Action culturelle internationale	7,39	7,39	6,60	6,29	- 0,79 - 10,7 %	- 1,10 - 14,9 %
07 – Fonctions de soutien du ministère	767,32	763,79	799,63	778,87	+ 32,31 + 4,2 %	+ 15,09 + 2,0 %
08 – Soutien à l'emploi dans le secteur culturel	43,00	30,00	31,99	31,99	- 11,01 - 25,6 %	+ 1,99 + 6,6 %
09 – Langue française et langues de France	3,22	3,22	3,42	3,37	+ 0,19 + 6,0 %	+ 0,15 + 4,6 %
Total	2 059,38	2 029,33	2 057,59	2 000,50	- 1,79 - 0,1 %	- 28,82 - 1,4 %

Source : rapport annuel de performances.

Les explications des principales variations entre programmation et exécution sont détaillées ci-après.

- *Action 2* Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels du *programme 131*

10 millions d'AE, soit 13,9 %, supplémentaires ont été nécessaires en exécution. Cet écart s'explique essentiellement par une dotation non prévue de 8 millions d'euros attribuée au centre national des arts plastiques (CNAP) pour financer des projets de commande publique, des équipements techniques, le 1 % artistique relatif au futur bâtiment et le relogement à Pantin de l'opérateur.

- *Action 1* Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle du *programme 224*

L'écart de 5 millions d'euros en AE par rapport à la prévision s'explique par des surcoûts de travaux pour la rénovation de certaines écoles d'art. La Cour des comptes s'inquiète de la gestion des besoins d'investissement pour ces établissements qui se caractérise par un défaut d'évaluation et de pilotage.

Ce constat est d'autant plus dommageable que plusieurs écoles sont dans un état de vétusté avancé (présence d'amiante ou de plomb, non-respect de certaines normes), ce qui va nécessiter d'importants travaux dans les prochaines années.

Recommandation : dresser le bilan des besoins de rénovation des établissements d'enseignement supérieur et établir une programmation de qualité de ces travaux.

● *Action 2* Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle

L'écart le plus important est observé sur cette action : il est de l'ordre de 30 millions d'euros en AE et CP. Sur les 27 millions d'euros prévus, 15 millions d'euros n'ont pas été dépensés pour le pass Culture en raison d'un retard dans la création de la société devant diriger le projet et qui n'a vu le jour qu'en juillet. Le reste des crédits a été annulé en défaveur de l'éducation artistique et culturelle (8 millions d'euros) et des dépenses consacrées à l'accès à la culture (5 millions d'euros). Ces annulations n'entachent en rien les efforts en faveur de ces actions comme démontré plus bas.

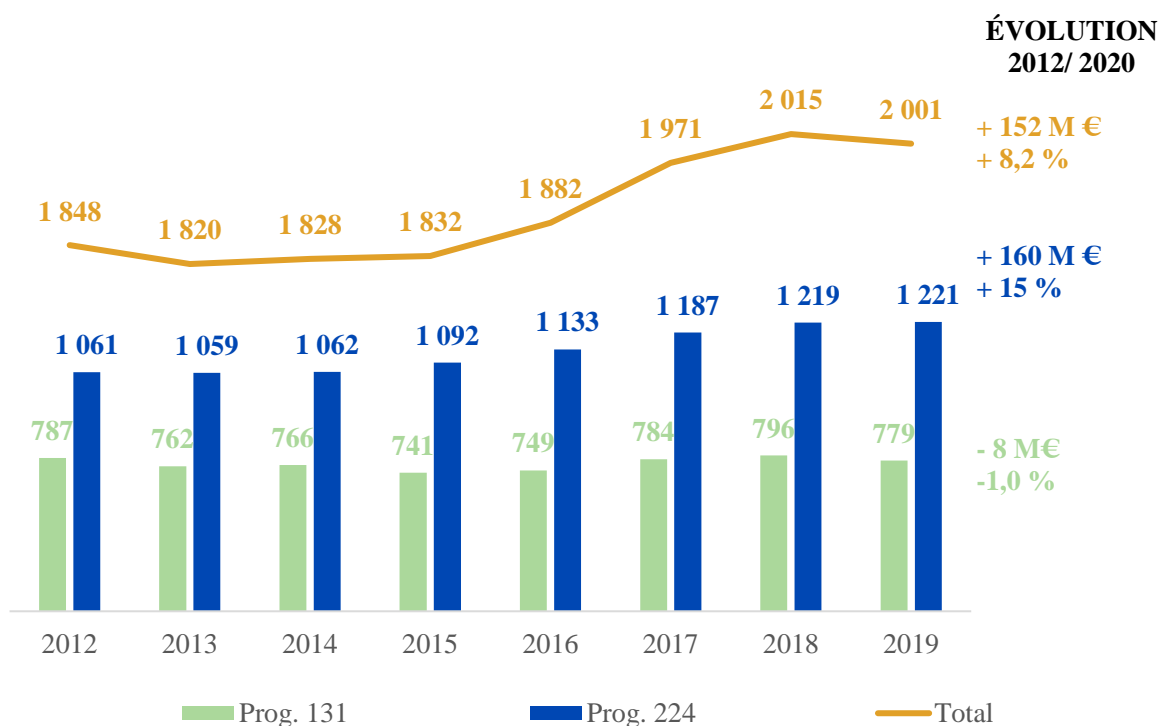
L'exécution 2019 confirme la trajectoire entamée depuis 2017 de remise à niveau des crédits en faveur de la culture.

2. ...et conforte le soutien à la culture engagé en 2017

Le cycle budgétaire entamé en 2017 tranche avec le cycle 2012-2016 qui s'était caractérisé par un recul puis une stagnation des moyens en faveur de la culture, ce que transcrit le graphique ci-dessous. Les dépenses de l'année 2019, stables par rapport à celles de 2018, confirment le renforcement des dotations pour les programmes 131 *Création* et 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS POUR LES PROGRAMMES 131 ET 224 DEPUIS 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances de l'Assemblée nationale d'après les documents budgétaires.

Deux phases se distinguent très clairement dans les crédits alloués à la mission depuis 2012 :

- entre 2012 et 2016 un recul puis une stagnation des crédits ;
- depuis 2017 une remise à niveau des crédits, passés de 1 848 millions d'euros à 2012 à 2 001 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 152 millions d'euros (+ 8,2 %).

Cet élan nouveau donné à la mission a permis de résorber la baisse des crédits alloués à la *Création* (programme 131) qui avaient atteint 741 millions d'euros en 2015, et s'établissent désormais à 779 millions d'euros. Les crédits en faveur de la *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* n'ont jamais été aussi élevés avec 160 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2012.

Les politiques qui ont le plus profité de cette dynamique retrouvée sont :

- le soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle (action 2 du programme 224) dont les crédits ont plus que doublé passant de 78 millions d'euros en 2012 à 160 millions d'euros en 2019 ;
- le soutien à l'emploi dans le secteur culturel (action 8 du programme 224) démarré en 2017 et qui atteint 30 millions d'euros en 2019 ;
- la politique d'investissement du ministère au profit de ses opérateurs qui a redémarré en 2017. Elle mobilise cette année 100 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros CP.

II. L'EXÉCUTION 2019 ILLUSTRE LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE CULTURELLE S'APPUYANT SUR LA CRÉATION ET AU BÉNÉFICE DE TOUS LES CITOYENS

La consolidation du budget en faveur de la culture a permis de financer les grandes ambitions portées dans ce domaine : l'émancipation du citoyen par l'art et la culture, le soutien aux artistes ainsi que la mise à niveau des équipements publics de création. La qualité de la gestion budgétaire de la mission connaît des améliorations, mais une exigence accrue doit accompagner l'augmentation des moyens.

1. Les dotations renforcées en faveur de l'émancipation du citoyen par l'art et la culture

Lors des célébrations des 60 ans de la création du ministère de la culture, en juillet 2019, le ministre, M. Franck Riester, a réaffirmé comme première priorité l'appropriation de la culture et de l'art par le citoyen ⁽¹⁾. Deux instruments ont été encouragés à cet effet : l'éducation artistique et culturelle et le pass Culture.

a. L'essor de l'éducation artistique et culturelle

L'un des objectifs phares poursuivi par le ministère de la culture est la généralisation de l'éducation artistique et culturelle (EAC), conformément à l'ambition présidentielle « 100 % EAC » qui vise à faire bénéficier tous les enfants et adolescents d'une telle instruction. L'importance accordée à cette finalité a conduit à placer l'indicateur de performance mesurant la part d'élèves ayant bénéficié d'une action d'EAC comme un indicateur représentatif de la mission. Les moyens en faveur de cet objectif ont été renforcés avec 102 millions d'euros consommés en 2019.

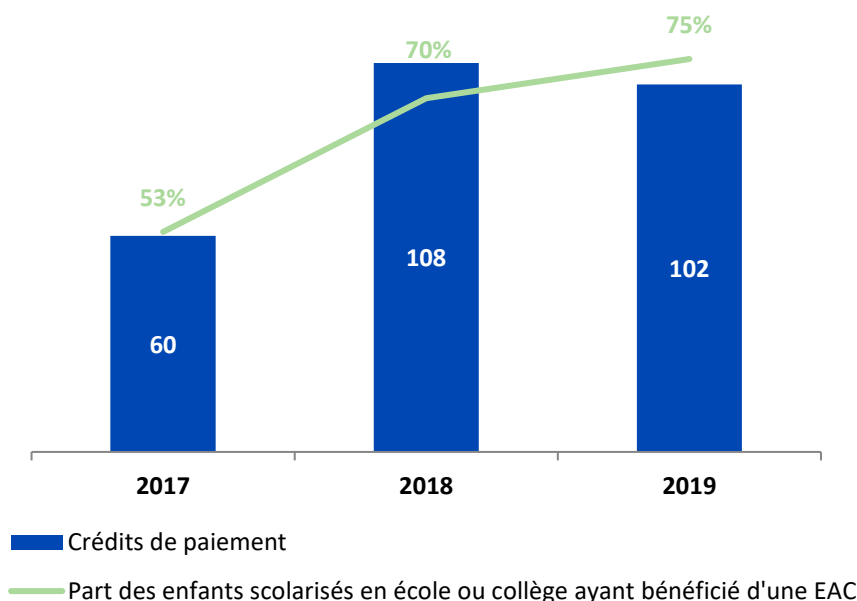
Les premiers résultats sont déjà au rendez-vous puisque l'indicateur 3.1 *Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle (programme 224)* a atteint 75 % en 2019 contre 53 % en 2017. Toutes les écoles et tous les collèges organisent désormais au moins une activité en lien avec l'éducation artistique et culturelle (sortie culturelle, rencontre avec un artiste, etc.) ⁽²⁾.

(1) Communiqué du ministère de la Culture en date du 24 juillet 2019 « les ambitions de la politique culturelle » ([lien](#)).

(2) Pour plus de détails se référer à la note de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale n° [19.34](#) de septembre 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires, ministère de la Culture, commission des finances de l'Assemblée nationale.

b. La montée en puissance du pass Culture

Le pass Culture a connu en 2019 un essor tant budgétaire qu'opérationnel. Le dispositif a été testé dans 14 départements en 2019 et s'est adressé à 150 000 jeunes.

Pour l'exercice 2019, les crédits se sont élevés à 12,6 millions d'euros, dont 1,7 million d'euros pour le remboursement aux offreurs, et le reste pour la mise en place, en juillet 2019, d'une société pass Culture à laquelle a été confiée la gestion de l'application sous la tutelle du ministère. Les 11,9 millions d'euros de dépenses de fonctionnement ont été alloués ainsi :

- 5 millions d'euros ont été consacrés au développement informatique et aux travaux d'architecture informatique ;
- 4 millions d'euros ont été versés à la société du pass Culture pour poursuivre à partir de décembre 2019 le développement et la gestion du projet ;
- 505 000 euros ont financé les ressources humaines (dépenses du ministère uniquement : emplois permanents, vacataires et stagiaires) ;
- 1 million d'euros restant ont réglé les dépenses de communication, d'ingénierie administrative du projet, d'expertise juridique et les frais de mission.

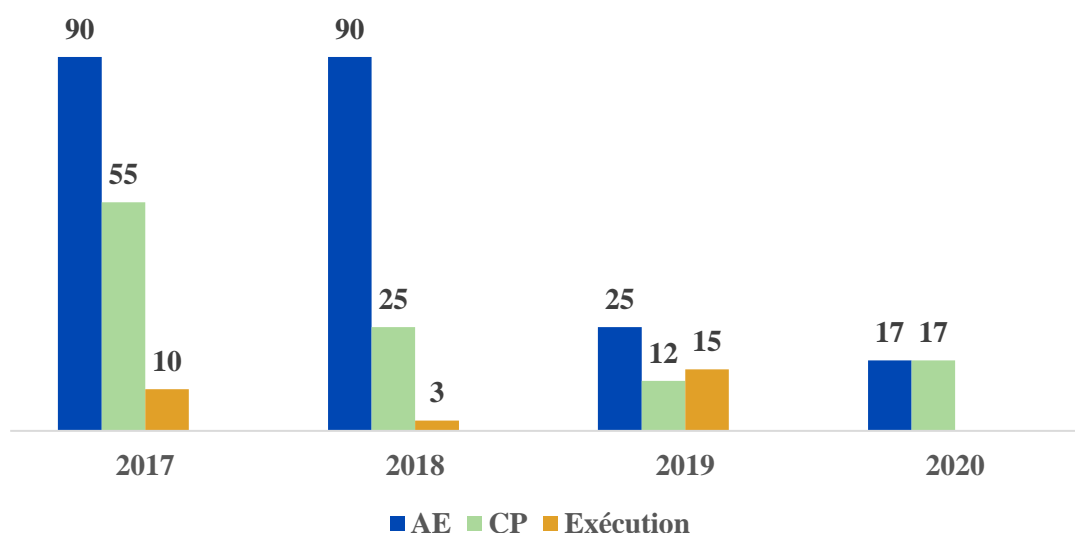
Lors des prochains exercices la rapporteure surveillera la part des dépenses liées à cet investissement initial et celle constituant un besoin de fonctionnement récurrent.

2. L'affirmation du soutien aux artistes : le FONPEPS

Le soutien à la création et ses acteurs a été placé au cœur des priorités du ministère de la culture. L'instrument de cette promotion est le FONPEPS (fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle). Mis en place en 2017, il s'agit du premier fonds destiné à soutenir l'emploi dans le spectacle. Il a connu un début timide et nourrit les critiques de la Cour des comptes en raison d'une incohérence entre la programmation des AE et les CP et d'une surévaluation des besoins en 2017 et 2018. **En 2019, le FONPEPS a enfin rencontré son public : les crédits ont été consommés à hauteur de 15 millions d'euros, au-delà des 12 millions d'euros initialement prévus.**

COMPARAISON DES CRÉDITS PRÉVUS ET CONSOMMÉS PAR LE FONPEPS DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



Sources : documents budgétaires, commission des finances de l'Assemblée nationale.

Ce succès a été rendu possible grâce à

– une simplification des dispositifs pour les rendre plus lisibles (le nombre d'aides est passé de neuf à cinq)⁽¹⁾ ;

– une communication sur les mesures par le ministère de la Culture, relayé par les collectivités territoriales et les organisations syndicales qui contribuent à la réflexion autour du dispositif. C'est le cas par exemple du syndicat national du théâtre privé (SNDTP) rencontré par la rapporteure pour la préparation de ce rapport ;

– un suivi des mesures en concertation avec les professionnels afin de les améliorer en tant que de besoin.

(1) Décret n° 2019-1011 du 1^{er} octobre 2019 relatif au Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS).

STATISTIQUES SUR L'UTILISATION DES DIFFÉRENTES AIDES EN 2019

Aide	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'aides accordées
Aide unique à l'embauche en CDI ou en CDD pour un technicien ou un artiste	547	2 188
Soutien à l'emploi du plateau artistique de spectacle vivant dans des salles de petite jauge (<300 places)	35	39
Soutien à l'emploi dans le secteur de l'édition phonographique	1 246	5 382
Aide à la garde de jeunes enfants pour les artistes et les techniciens intermittents du spectacle		
Soutien à l'emploi artistique dans les cafés, bars, hôtels, restaurants	723	4 335

Source : ministère de la culture.

3. L'investissement en faveur des équipements culturels

À partir de 2017, il a été décidé de relancer l'effort en faveur des grands équipements de la création. Cet effort a été poursuivi en 2019 avec des niveaux d'autorisations d'engagement (102 millions d'euros) et de crédits de paiement (66 millions d'euros) élevés.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

Programmes	131 – Création		224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2017	43,78	46,18	64,7	55,69	108,48	101,87
2018	112,09	64,35	36,68	39,03	148,77	103,38
2019	50,29	40,99	51,27	24,85	101,56	65,84

Source : notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes. Les dépenses incluent le titre 5 et le titre 7.

Ce cycle d'investissement est porté principalement par des grands chantiers de rénovation et des projets nouveaux pour des opérateurs parisiens (Cité du Théâtre et salle modulable pour l'Opéra national de Paris à Bastille). Sur les 220 millions d'euros de restes à payer pour les programmes 131 et 224, 143 millions d'euros concernent sept chantiers ce que retranscrit le tableau ci-après.

**RÉCAPITULATIF DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT SUPÉRIEURES À
20 MILLIONS D'EUROS**

(en millions d'euros)

Opération	Prog.	Début	Fin	Coût global ⁽¹⁾	Coût pour le MC	Exécutés fin 2019		Restant à exécuter	
						AE	CP	AE	CP
Construction achevée d'un bâtiment pour l'ENS de la Photographie dans la ZAC des Ateliers à Arles (achevé)	224	2014	2019	21,75	16	16	16	0	0
Réhabilitation et extension de l'école ENSA Toulouse	224	2015	2025	26,03	10,61	0	0	10,61	10,61
Relocalisation ENSA-Marseille dans l'Institut méditerranéen de la ville et des territoires	224	2015	2022	51,9	28,32	28,32	18,89	0	9,43
Rénovation façades CNSMD Paris	224	2011	2022	22	20,84	20,84	20,54	0	0,30
Installation du CNAP à Pantin	131	2017	2022	61,85	53,07	51,57	18,67	1,5	34,40
Reconversion des ateliers Berthier en cité du théâtre	131	2017	2023	86	70	51,16	20,61	18,84	49,39
Aménagements délaissés Bastille	131	2017	2022	59	49	40	30	9	19,00
Traitement des façades CND (décalé)	131	2017	2019	20	20	2	0,25	18	19,75
Total				348,53	267,84	209,89	124,96	57,95	142,88

Source : note d'exécution budgétaire 2019 de la Cour des comptes.

La reprise de la politique d'investissement n'est pas sans soulever certaines difficultés en matière de gestion :

– le suivi des opérations d'investissement est brouillé par de nombreuses erreurs d'imputations entre le titre 5 (dépenses d'investissements) et le titre 7 (dépenses d'opérations financières) ;

– la programmation des travaux n'est pas jugée réaliste par la Cour des comptes qui recommande de « programmer les grands travaux à venir de façon réaliste, sur la base de plans de financements propres à garantir la sincérité de la budgétisation des dépenses d'investissement » ⁽²⁾. Les risques d'une sous-budgétisation et de retard des travaux commencent à se manifester comme évoqué plus haut : les principaux redéploiements de crédits en 2019 ont bénéficié aux dépenses d'investissement.

Cette recommandation de la Cour des comptes apparaît d'autant plus pertinente dans le contexte de crise du Covid-19 qui remettra sans doute en cause certains investissements.

(1) Une partie des travaux est financée par la trésorerie des établissements réduisant le coût global pour le ministère de la Culture.

(2) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2019 de la mission Culture.

4. Malgré des progrès indéniables, la qualité de la gestion budgétaire est perfectible

L'augmentation des moyens en faveur de la mission nécessite de redoubler d'attention quant à la qualité de la gestion budgétaire. La rapporteure propose ainsi deux pistes d'amélioration relatives à l'usage de la réserve de précaution et à la clarté de l'information budgétaire.

a. La restauration nécessaire d'une marge de manœuvre budgétaire au travers de la réserve de précaution

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes reproche au programme 131 *Création* le dégel systématique et anticipé de la réserve de précaution. Selon une conception partagée par la direction du budget, la réserve de précaution doit, sauf aléas de gestion, être annulable.

Si l'ensemble de la réserve de précaution a été dégelé pour le programme 131 (19 millions d'euros), **deux améliorations ont été apportées en 2019** :

– la réserve n'a été que partiellement dégelée au mois de juillet (13,4 millions d'euros), le reste ayant été dégelé en fin d'exercice. Les années précédentes, l'entièreté de la réserve avait été épuisée au mois juillet.

– les pratiques de surbudgétisation de certaines dépenses, doublée d'une application de leur mise en réserve en début de gestion, ont été abandonnées. C'était notamment le cas pour les bourses sur critères sociaux, financées sur le programme 224, et pour le FONPEPS.

Toutefois, pour faire véritablement de la réserve de précaution un instrument en cas d'imprévu en cours d'exécution, la direction générale de la création artistique réclame de disposer d'une budgétisation initiale adaptée lui permettant de restaurer un fonctionnement normal de sa réserve de précaution. En l'état, les crédits sont budgétés au plus près des besoins pour assurer le financement de dépenses contraintes (subventions à des opérateurs ou structures labellisées, dépenses obligatoires pour le paiement des retraites de l'Opéra national de Paris, de la Comédie française, aides du FONPEPS et compensation de la CSG).

L'utilité d'une telle marge de manœuvre budgétaire s'est faite cruellement sentir cette année dans le contexte de la crise sanitaire qui nécessitera sans doute l'ouverture de crédits supplémentaires.

Recommandation : restaurer une réserve de précaution mobilisable uniquement pour les aléas de gestion sur le programme 131.

b. Une information du Parlement et du citoyen qui pourrait être enrichie et clarifiée

Le ministère de la culture alloue des moyens à un très grand nombre d'acteurs et la maquette budgétaire actuelle ne facilite pas leur suivi.

L'action 1 du programme 131 apparaît ainsi disproportionnée tant par son poids budgétaire que par la multiplicité des politiques qu'elle finance. Elle représente en effet 90 % des crédits du programme 131 et 26 % des moyens alloués à la mission *Culture* en général (y compris le programme 175). Ce découpage ne permet pas de suivre le détail des crédits qu'elle regroupe notamment d'une année sur l'autre.

On pourrait *a minima* distinguer au sein de cette action : les dépenses consacrées aux opérateurs (environ 1/3 de l'action hors investissement) des diverses aides discrétionnaires aux lieux de création comme les festivals ou certains établissements culturels privés (environ 60 millions d'euros en crédits centraux et 300 millions en crédits déconcentrés). Au sein de cette deuxième sous-catégorie, des subdivisions existent et pourraient faire l'objet d'actions à part entière, soit par nature de spectacle vivant (théâtre, musique, danse, etc.), soit par typologie des bénéficiaires (labels, festivals, équipes conventionnées, etc.). La scission d'une action ne nuit en rien à la liberté de gestion du responsable de programme. Son intérêt réside dans une plus grande facilité de suivi et de contrôle par le Parlement.

De même, l'action 2 *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* du programme 224 porte trois dispositifs bien distincts qui pourraient faire l'objet d'autant d'actions identifiables : l'éducation artistique et culturelle, le pass Culture et les politiques d'accès à la culture pour les territoires les plus éloignés.

Recommandation : revoir la maquette budgétaire des programmes 131 et 224 en concertation avec le Parlement pour faciliter le suivi des dépenses en faveur de la création dans le spectacle vivant et du soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle.

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES DU COVID 19 SUR LES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA CRÉATION

Les acteurs culturels rencontrés par la rapporteure pour évaluer la gestion de la crise sanitaire ont tous fait part d'une même inquiétude formulée ainsi « nous avons été les premiers à fermer et nous serons les derniers à rouvrir ». Pour répondre à ce secteur frappé de plein fouet par la crise sanitaire une mobilisation rapide et exceptionnelle a été mise en place dès le début du confinement.

Au sortir de la crise, l'accompagnement d'un monde de la culture fortement fragilisé nécessite un effort général. L'État y contribue mais les collectivités et le secteur privé doivent y être associés. Enfin, comme toutes les périodes de crise, cet épisode a donné lieu à des innovations qui ont tissé des liens de proximité entre les citoyens et le monde culturel. Ces initiatives doivent être soutenues et pérennisées. Enfin, le ministère de la culture a accéléré sa transition numérique et a su faire preuve d'une réactivité remarquable. Il doit se donner les moyens, notamment en termes de pilotage, pour accompagner sur le long terme la restauration de l'écosystème culturel français.

I. DES MOYENS CONSÉQUENTS ONT RAPIDEMENT ÉTÉ MOBILISÉS POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DU SECTEUR CULTUREL

Pour faire face à la fin prématurée de la saison 2019-2020 causée par le confinement, des dispositifs de soutien ont rapidement été instaurés et financés à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros.

1. L'offre culturelle a été bouleversée par le confinement

Le secteur culturel fait partie des plus fortement perturbés par la crise sanitaire. La saison artistique 2019-2020 s'est achevée prématurément pour les salles de spectacles, et les festivals du printemps et de l'été ont fait l'objet d'annulations massives. C'est notamment le cas de la 74^e édition du festival d'Avignon qui devait se tenir du 3 au 23 juillet 2020. Les places pour 45 spectacles et 300 représentations avaient été mises en vente. L'édition précédente avait enregistré 138 300 entrées. Dans le secteur des arts visuels, les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), les centres d'art et galeries ont également cessé d'accueillir du public.

La crise sanitaire a aussi mis en difficulté tous les opérateurs de la mission et notamment ceux disposant habituellement de ressources propres importantes. Les opérateurs de la création sont dépendants de leur capacité d'exploitation des salles et espaces d'expositions, et ce d'autant plus qu'ils ont été fortement incités à développer leurs ressources propres (moyenne de 40 %).

Fin avril, l'ensemble des opérateurs du programme 131, à l'exception du Centre national de la danse, accusaient des pertes allant de 102 000 euros pour le Centre national des arts plastiques à 26 millions d'euros pour l'Opéra national de Paris (dont les recettes propres sont les plus élevées, à hauteur de 55 %). En plus des pertes d'exploitation, la plupart des opérateurs n'ont pas pu bénéficier des mesures d'activité partielle, limitées aux établissements publics dont les recettes excèdent la moitié de leurs ressources ⁽¹⁾. **Au final, la direction générale de la création artistique estime que l'impact budgétaire de la crise pour les opérateurs devrait s'élever à plus de 100 millions d'euros pour le programme 131.**

S'agissant du programme 224, les établissements supérieurs culturels ont cessé l'enseignement en présentiel dès le 16 mars. Trois priorités se sont imposées à ces établissements : assurer la continuité pédagogique au travers du télé-enseignement, soutenir les étudiants les plus précaires, et définir les modalités d'attribution des diplômes qui reposent généralement sur la production d'une œuvre finale.

2. Les dispositifs de soutien transversaux à l'économie ont été complétés par des mesures spécifiques au secteur de la création culturelle

En complément des dispositifs de soutien à l'économie, des mesures spécifiques ont été prévues pour la création et un accompagnement technique des acteurs culturels a été assuré par le ministère de la culture.

a. Plusieurs centaines de millions d'euros ont été engagées à travers les dispositifs de soutien transversaux

Le ministre de la culture s'est attaché à ce que le secteur culturel puisse bénéficier des mesures adoptées dans le cadre des ordonnances présentées en conseil des ministres du 25 mars 2020 et du 27 mars 2020 :

– **bénéfice du fonds de solidarité et dispositifs associés** (report ou étalement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents à leurs locaux professionnels et commerciaux, étalement des dettes fiscales et sociales) ;

– **bénéfice de l'activité partielle et adaptation du dispositif** pour les intermittents du spectacle ;

– **bénéfice des prestations en espèce d'assurance maladie** ;

– **mobilisation de la garantie d'État.**

Plusieurs milliards d'euros ont été ainsi engagés au profit du secteur culturel. Le **fonds de solidarité** a profité, à la fin du mois de mai, à hauteur de **137 millions d'euros** au secteur des *Arts, spectacles et activités récréatives* sur un

(1) Article 6 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19

total de 3,4 milliards d'euros ⁽¹⁾. **1,2 milliard de prêts** sur 77,6 milliards d'euros ont été **garantis par l'État** au profit de ce même secteur. Enfin les **reports d'échéances fiscales** se sont élevés à **42 millions d'euros** sur 2,3 milliards au total. Les données relatives à l'activité partielle ne sont pas à ce stade disponibles car le ministère du travail ne distingue pas le secteur culturel dans les tableaux de bord qu'il publie ⁽²⁾

b. Les dispositifs particuliers

Deux dispositifs de soutien spécifiques ont été mis en place par le ministère de la culture pour le secteur de la création. Ils sont financés pour partie par le programme 131, à hauteur de **7 millions d'euros par redéploiement de crédits**

• Dans le domaine du spectacle vivant : 5 millions d'euros

Cette somme finance d'abord la mise en place d'un fonds d'urgence pour le spectacle vivant hors musique, porté par l'Association pour le soutien au théâtre privé (ASTP). Elle est destinée aux théâtres et producteurs privés (non subventionnés) et aux compagnies pas ou peu subventionnées. Il est financé par l'État, et abondé par la Ville de Paris, les fonds propres de l'ASTP et l'Adami. Elle doit bénéficier à 900 structures sur l'ensemble du territoire. La rapporteure salue à cet égard la mise en place rapide d'une association pour le soutien au théâtre privé en région (ASTPR) pour représenter et défendre les besoins particuliers de ces établissements longtemps oubliés des politiques publiques ⁽³⁾.

Recommandation : Associer systématiquement les théâtres de région organisés aujourd'hui en association, aux discussions sur le soutien public aux théâtres privés opéré par l'ASTP.

Par ailleurs, 500 000 euros ont été versés à la SACD pour venir en aide aux artistes- auteurs du spectacle vivant, non éligibles au fonds de solidarité et **une aide d'urgence spécifique pour les cirques traditionnels a été** versée directement par la DGCA pour une enveloppe de 200 000 euros.

(1) Tableaux de bord interactif du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics ([lien](#))

(2) [Situation sur le marché du travail au 19 mai 2020](#)

(3) Site de l'association : <https://www.tpr-asso.fr/>

Le plan théâtre en région devrait de nouveau laisser de côté le théâtre privé

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'était inquiétée de l'absence de soutien au théâtre privé en région alors qu'il connaît une vitalité importante depuis plusieurs années. Il avait été proposé d'alléger la fiscalité pesant sur ce théâtre privé en supprimant la taxe sur les spectacles dont ils sont redevables. Les associations et syndicats représentant le théâtre privé n'ont pas saisi cette opportunité ⁽¹⁾.

En contrepartie, l'association pour le soutien au théâtre privé, bénéficiaire de cette taxe, s'est engagée à élargir son périmètre d'aides pour qu'elles deviennent accessibles aux théâtres en région. Cet engagement a été suivi d'effet puisqu'une réflexion dans ce sens a immédiatement été lancée. Jusqu'alors les critères d'attribution des aides de l'ASTP correspondaient à l'économie du théâtre parisien et excluaient *de facto* les théâtres en région. Par ailleurs, un « plan théâtre en région » a été annoncé pour un montant de 8 millions d'euros.

Les mesures de ce « plan théâtre en région » sont toutefois dans leur grande majorité destinées aux structures subventionnées et ne devraient profiter que marginalement au théâtre privé. Or, si les 250 scènes labellisées ou conventionnées dessinent un maillage essentiel du territoire français, elles bénéficient déjà d'un soutien budgétaire conséquent de l'ordre de 237 millions d'euros.

Ce plan théâtre en région, s'il porte des mesures louables, ne contribuera donc pas à soutenir le théâtre privé en région qui reste pénalisé par rapport à son homologue parisien.

• Dans le domaine des arts visuels : 2 millions d'euros

Un fonds d'aide ponctuelle aux artistes-auteurs a été mis en place par le CNAP, à hauteur de **550 000 euros** pour les artistes-auteurs qui subissent une perte de rémunération à la suite d'annulations et reports d'expositions.

Un soutien aux galeries d'art par l'intermédiaire du CNAP, à hauteur de **600 000 euros a été financé** afin d'acquérir des œuvres d'artistes de la scène française auprès de galeries françaises.

Enfin, une aide d'urgence aux lieux non labellisés gérée par les DRAC à hauteur de 800 000 euros a été versée. L'aide a vocation à soutenir les associations du secteur peu ou pas subventionnées qui rencontrent des difficultés, notamment de trésorerie, du fait de la crise sanitaire.

Au total, les crédits du programme 131 ont été particulièrement sollicités pour faire face à la crise. Sur les quatre premiers mois de l'année **le niveau de consommation des crédits est en hausse de 39 % en AE et 58 % en CP pour le programme 131** soit respectivement 166 et 114 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2019.

(1) Pour plus de détails, se référer au rapport n° 2272 du 10 octobre 2019 de Mme Dominique David relatif à la mission Culture.

c. Un accompagnement et une assistance technique

Le ministère de la culture a mis en place des dispositifs pour assister techniquement et juridiquement les acteurs culturels. Des foires aux questions ont été alimentées par exemple pour les employeurs culturels, des formulaires de contact mis à disposition pour chaque secteur, une cellule d'accompagnement des festivals 2020 a été créée pour faire face aux nombreuses annulations. Malgré cela, des bugs ont pu apparaître comme ce fut le cas pour l'accès au fonds de solidarité par les artistes-auteurs ne disposant pas de numéro SIRET. Les engagements du ministre et la défense d'un amendement de la commission des finances ⁽¹⁾ de l'assemblée, lors de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative, n'y ont pas suffi et la résolution d'une difficulté technique a pris près de deux mois.

Un dialogue constant a été maintenu avec les opérateurs de la création. Le ministère de la culture a communiqué très rapidement en direction des établissements d'enseignement supérieur afin de les aider à faire face aux difficultés, tant sur le plan de l'adaptation des admissions, diplômes et concours (18 avril) que sur les questions de reprise progressive de l'activité des écoles (30 avril).

Enfin, les DRAC ont assuré un accompagnement au plus près des structures labellisées et des équipes artistiques, en coordination étroite avec les collectivités territoriales, permettant d'adapter au cas par cas les besoins de financement des structures. Les DRAC assurent également le relais auprès des acteurs culturels des différentes « foires aux questions », recommandations et consignes diffusées par le ministère de la culture.

(1) Amendements n° CF 138 déposé par Mme Dominique David lors de l'examen de la LFR2 et adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 15 avril et n°446 retiré en séance publique après avoir obtenu des garanties sur la résolution de la question.

II. UN EFFORT NATIONAL EST NÉCESSAIRE POUR SOUTENIR UN MARQUEUR DE LA CULTURE FRANÇAISE

Aux côtés de l'État qui a promu dès la fin du confinement un plan pour la culture, un effort général doit être fourni par les collectivités et les acteurs privés, notamment les mécènes, pour aider le secteur à traverser une crise dont les effets devraient se poursuivre durant les prochains mois.

C'est à cette condition que les initiatives qui ont fait florès durant la période et qui ont permis de tisser des liens nouveaux entre les citoyens et le monde culturel pourront perdurer. L'agilité remarquable dont le ministère a fait preuve durant cette crise doit se poursuivre, mais nécessite de consolider ses instruments de pilotage.

1. L'État accompagne le retour progressif à la normale par un plan culture ambitieux...

Dès le 6 mai, après l'annonce par le Président de la République d'un plan en faveur de la culture, les orientations définies ont été déclinées opérationnellement par le ministère de la culture.

Le ministre a détaillé le **calendrier d'ouverture des lieux culturels**. Dès le 11 mai les librairies, disquaires, bibliothèques, médiathèques et galeries d'art ont pu rouvrir, de même que certains musées et monuments historiques. Les artistes ont également pu réinvestir les lieux de création notamment pour des répétitions. À la suite du discours du Premier ministre du 28 mai 2020, il a été également annoncé la réouverture progressive des petites salles de spectacle et de concert (2 juin en zone verte et 22 juin en zone orange). Enfin, les salles de cinéma devraient pouvoir rouvrir à partir du 22 juin.

Afin d'accompagner les professionnels dans cette nouvelle étape, des guides ont été publiés dès le 11 mai par le ministère de la culture ⁽¹⁾. Les réouvertures constituent une excellente nouvelle puisque dans les scénarios les plus optimistes, d'il y a quelques semaines encore, les réouvertures n'étaient pas considérées possibles avant le mois de septembre. C'est ce qu'avaient par exemple communiqué à la rapporteure M. Kim Pham, directeur général des services de la Comédie-Française ou encore M. Stéphane Hillel, président de l'association pour le soutien du théâtre privé (ASTP).

Un prolongement des droits des artistes et techniciens intermittents du spectacle, qui ont été sanctuarisés pendant trois mois, a été annoncé. Cette mesure est estimée à plusieurs centaines de millions d'euros. Le Sénat a adopté un amendement ⁽²⁾ du Gouvernement visant à prolonger l'indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle jusqu'en août 2021 dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, en cours d'examen au Parlement

(1) Ils sont disponibles sur le site du ministère de la Culture ([lien](#)).

(2) Amendement n° 121 rect.

Deux autres mesures annoncées concernent la mission : un **plan global de commandes publiques** notamment auprès des jeunes artistes et un **renforcement de la présence artistique de l'éducation culturelle** au travers du lancement d'une initiative nouvelle, en juillet et août 2020 : « Un été apprenant ».

2. ... et doit être relayé par une mobilisation générale

L'impact de la crise sur le secteur de la création va se prolonger durablement jusqu'à la fin de l'année et probablement au-delà. En l'état, les marges budgétaires du ministère sont contraintes, notamment sur le programme 131 qui nécessite en exécution habituelle un dégel complet de la réserve de précaution (cf. supra). Les mesures financées en urgence ont été possibles grâce à des redéploiements en internes. Pour envisager un prolongement du soutien ou des mesures de relance, des crédits supplémentaires devront être ouverts à l'occasion d'une prochaine loi de finances rectificative. Mais d'autres acteurs peuvent être sollicités.

Des collectivités locales à tous les échelons se sont préoccupées du tissu culturel de leur territoire et ont déployé des moyens pour épauler les acteurs en difficulté. La région Île-de-France a, par exemple, voté, le 3 avril, la création d'un fonds d'urgence Covid-19 doté de 10 millions d'euros pour le secteur du spectacle vivant francilien. Ce fonds se décline en deux volets : un volet de 9 millions d'euros permettant l'accélération des versements de subventions pour faciliter la gestion de la trésorerie des structures subventionnées, et un volet d'1 million d'euros d'aide exceptionnelle d'urgence.

Le **conseil départemental du Val-de-Marne** a annoncé un soutien de 1,2 million d'euros destiné à 46 équipes artistiques val-de-marnaises dont 27 compagnies de théâtre, 11 compagnies de danse et 8 ensembles musicaux, le 6 avril dernier. **La ville de Bordeaux a déployé un plan « Gardons le lien avec la culture ».** L'ensemble des établissements culturels municipaux et de nombreux acteurs locaux ont contribué à maintenir une programmation culturelle riche : présence d'artistes dans l'espace public (impromptus musicaux, théâtraux et circassiens, crieurs de rue), accessibilité gratuite des ressources des bibliothèques municipales, offre d'expositions en lignes pour les établissements culturels municipaux, etc.

<p>Recommandation : cartographier les crédits mobilisés par les collectivités pour s'assurer d'une répartition harmonieuse sur le territoire et coordonner leur action avec celle de l'État grâce aux DRAC.</p>
--

De plus, un grand nombre d'acteurs privés se sont mobilisés pour permettre la survie des établissements culturels. Durant les auditions conduites par la rapporteure, il a été indiqué que plusieurs banques avaient accepté de neutraliser les remboursements de capital tandis que d'autres ont également reporté le remboursement des charges d'intérêt pour les établissements endettés.

Le Syndicat national du théâtre privé a également alerté sur la charge importante des loyers que devaient supporter les salles de spectacles restées vides durant le confinement. Il serait tout à l'honneur des bailleurs notamment institutionnels de soulager les établissements de ces créances.

De la même façon, les grands mécènes ont maintenu, voire annoncé, des renforcements de leur soutien pour accompagner le secteur culturel dans cette crise ⁽¹⁾. Grâce à leur contribution, de nombreuses institutions ont pu mettre en libre accès leurs productions ou leurs expositions ⁽²⁾. Cet engagement des mécènes doit se poursuivre d'autant que leurs dons sont éligibles à des avantages fiscaux non négligeables. Il serait incompréhensible que les mécènes retirent leur soutien durant cette crise notamment parce qu'ils ne peuvent pas bénéficier des contreparties habituellement assorties (prestations événementielles par exemple).

3. Une inventivité et un renouvellement des pratiques culturelles à soutenir

Les comportements culturels se sont modifiés à l'occasion de cette crise et les initiatives vertueuses méritent d'être soutenues

a. La culture chez soi

Privée de salles de spectacles, la culture s'est invitée dans les foyers par le truchement des écrans. De nombreuses institutions ont mis en libre accès leurs productions phares comme la Comédie Française, l'Odéon, l'Opéra-Comique ou l'Opéra de Paris. Les retransmissions des spectacles de ce dernier ont connu un grand succès avec plus de 1,33 million de vues au cours du premier mois de confinement. La Comédie-Française s'est également mobilisée autour de sa Web TV diffusant tous les jours en continu des représentations enregistrées ou des programmes originaux (lectures, sketches, contes pour enfants, masterclass...). Au cours du premier mois de confinement, ces programmes ont attiré 120 000 spectateurs, soit 1/3 de la fréquentation habituelle annuelle du théâtre. Le site internet de la Philharmonie de Paris a permis l'accès gratuit à plus de 900 concerts reflétant la diversité de la programmation de l'institution. Chaque jour, une représentation était mise en valeur.

(1) « *Les mécènes culturels à l'heure du Covid-19* » dans le *Journal des arts*, 8 avril 2020.

(2) « *Ces mécènes qui apportent la culture chez vous* » dans *Les Échos*, 23 avril 2020.

Les grands opérateurs du ministère dont l'essentiel est situé à Paris ont, grâce à cette crise, acquis le rayonnement national dont ils disposaient plus par leur réputation que par leur accessibilité à tous les territoires. **Le bilan de cette expérience doit être tiré. Les dispositifs à succès mériteraient d'être poursuivis grâce à un soutien du ministère et des mécènes.**

Recommandation : tirer le bilan des initiatives créant du lien entre les citoyens et les grands opérateurs nationaux et continuer de les soutenir au-delà de la fin du confinement.

b. Le pass Culture pourrait inciter les jeunes à revenir vers les établissements culturels

Le lien avec les plus de 60 000 bénéficiaires du pass Culture a été maintenu mais les usages se sont largement déportés vers le numérique. Les premiers résultats de l'expérimentation du pass Culture, produits en septembre 2019, avaient montré une consommation essentiellement physique des biens culturels par les jeunes. Le numérique ne constituait qu'une part mineure de son utilisation (environ 20 %) ⁽¹⁾. Cette tendance s'est inversée avec le confinement, les réservations ont été à 90 % numériques principalement dans les secteurs de la musique et de l'audiovisuel.

L'enjeu du déconfinement et des prochains élargissements du pass Culture (dont l'élargissement à 37 nouveaux départements en avril 2020 a dû être reporté) **sera de renouer le lien de ce public avec les salles de spectacles et les pourvoyeurs de biens culturels physiques** par exemple en leur réservant les efforts de communication.

À ce titre, il est aisé d'imaginer que le pass Culture puisse devenir un véritable outil de relance. Il verrait son déploiement sur tout le territoire accéléré à la faveur du plan de reprise. D'après le directeur de la SAS Pass culture, M. Damien Cuier, interrogé par la rapporteure, ce déploiement serait sans incidence budgétaire en 2020. Il favoriserait même l'augmentation des ressources propres puisqu'il faciliterait les partenariats avec des annonceurs qui se négocient pour une couverture à l'échelle de la France entière.

Recommandation : Accélérer l'élargissement du pass Culture à tout le territoire et le mobiliser comme un outil de relance en privilégiant, auprès des jeunes, les offres culturelles physiques.

(1) « *Les bénéficiaires du Pass culture se reportent massivement vers le numérique* » dans le *Journal des arts*, 12 mai 2020.

c. L'amplification de l'éducation artistique et culturelle

Durant le confinement, les DRAC ont reçu l'ordre d'assurer la continuité des projets d'éducation artistique et culturelle (EAC) chaque fois que cela était possible, soit en les adaptant au confinement grâce au numérique, soit en les décalant dans le temps. La consommation des crédits pour ce dispositif à la fin du mois d'avril était stable par rapport à 2019.

La reprise des classes doit être l'occasion de poursuivre et d'intensifier la collaboration entre les artistes et l'école. Sur le temps scolaire, le ministère de la Culture a développé le dispositif 2S2C (sport, santé, civisme et culture) attribuant aux communes des crédits pour organiser des activités, notamment culturelles, pour les élèves accueillis dans les établissements mais ne pouvant être en classe du fait des restrictions sur les effectifs. Cet été les dispositifs de vacances apprenantes seront également l'occasion de rapprocher les artistes et les élèves.

Recommandation : profiter de la reprise des classes pour densifier les liens entre l'école et les acteurs culturels.

4. Une gestion plus efficace par le ministère de la culture

La crise sanitaire a catalysé la transition numérique engagée l'an dernier par le ministère, ce qui devrait également profiter aux citoyens. Pour pouvoir être efficace durant la phase de relance, il doit se doter des outils de pilotage permettant d'acquérir une vision globale de ce qui a été fait et des publics nécessitant un soutien.

a. L'accélération de la transformation numérique du ministère de la culture

La crise sanitaire a été l'occasion d'accélérer la mise en place du plan de transformation numérique dont s'était doté le ministère de la culture en juillet 2019. Dès 2019, l'accent a été mis sur l'environnement numérique de travail des agents ce qui a permis d'anticiper quelque peu la généralisation du télétravail. Ainsi, la migration vers une messagerie accessible partout pour tous les agents a été achevée fin 2019, 20 % des agents ont été équipés de PC portables nomades et 30 % devraient l'être d'ici l'automne, une solution d'audio et visioconférence a été proposée à l'ensemble des agents. Au cours de la période de confinement, 65 % des agents du ministère ont travaillé à distance, 6 % sur site et le reste a bénéficié d'autorisations spéciales d'absence soit que leur travail ne pouvait s'effectuer à distance, soit en raison de conditions de santé ou familles particulières. Ces efforts ont été portés par le programme 224 qui regroupe les fonctions de soutien du ministère.

De cette crise, il pourrait rester une administration plus agile, plus efficace et plus disposée à accompagner la transformation numérique des politiques publiques et des acteurs culturels. Les effets sont déjà perceptibles par exemple s’agissant du FONPEPS. L’agence de service de paiement en charge du traitement du dossier et de la liquidation des paiements ne prenait à présent que des dossiers papiers, engendrant des délais importants de l’ordre de 6 mois entre la réception de la demande d’aide et son paiement. Désormais, l’envoi de dossier numérisé a été généralisé

b. Un ministère plus réactif mais qui doit renforcer ses capacités de pilotage

Le ministère de la culture a démontré une réactivité et une capacité d’adaptation remarquables durant cette crise. Toutefois, ses efforts ont parfois été freinés par un manque de connaissance de certains publics et des capacités de pilotage réduites. La gestion des artistes–auteurs durant la crise illustre bien cette ambivalence. Dès le 27 mars, le ministère a annoncé un premier plan d’action en faveur des artistes–auteurs ⁽¹⁾. Toutefois la mise en œuvre du plan a été laborieuse pour deux raisons.

D’abord, la multiplicité des opérateurs et des acteurs intervenant dans le champ de la création et sur lequel le ministère exerce un pilotage lâche a conduit à multiplier les fonds d’urgence sans que l’efficacité et l’efficience de cette approche puissent être démontrées. Des fonds d’urgence par filière attribués à des opérateurs publics et à des sociétés privées pour venir en aide aux artistes–auteurs ont rapidement vu le jour.

Pour les artistes–auteurs, cette solution, a rendu les dispositifs opaques et les démarches complexes car elle ne correspond pas à leur poly–activité (un écrivain scénariste et parolier a dû par exemple s’adresser à trois guichets différents). Pour les responsables publiques, elle brouille le suivi des mesures : il est à ce stade impossible de connaître le nombre d’artistes–auteurs ayant bénéficié d’aides, pour quels montants, le nombre d’aides reçues, etc. Les artistes–auteurs avaient eux réclamé un guichet unique à la main du ministère.

Ensuite, le manque de connaissance de la population des artistes–auteurs, pointé par le rapport Racine, n’a pas permis d’anticiper certains de leur besoin comme l’a révélé la gestion du fonds de solidarité. Le ministre de la Culture a fourni les efforts nécessaires dès le début du confinement pour que les artistes–auteurs puissent bénéficier du fonds de solidarité. Les artistes–auteurs éligibles et disposant d’un numéro Siret ont pu très rapidement bénéficier des aides et ont salué « la simplicité de la procédure et la rapidité du virement » ⁽²⁾.

(1) *Communiqué de presse du ministère du 27 mars 2020.*

(2) *D’après un communiqué de la ligue des auteurs professionnels, 27 mai 2020 (lien).*

Toutefois, ceux qui, en raison de leur régime de déclaration des revenus, ne disposaient pas d'un numéro Siret se sont retrouvés bloqués pendant plusieurs semaines. La plateforme n'a été accessible qu'à partir du 27 mai, soit deux mois après la mise en place du fonds de solidarité. Les délais pour effectuer les demandes ont été repoussés en conséquence mais il est difficile de comprendre pourquoi ces difficultés n'ont pas pu être anticipées. Un sentiment de délaissement a ainsi pu être conforté par cet épisode

De façon générale, le ministère doit veiller à développer un tableau de bord exhaustif permettant de suivre les mesures qui ont été décidées pendant la crise, les aides qui ont été versées par tous les acteurs impliqués (publics et privés) et pour les différentes catégories de structures et de personnes.

C'est à cette condition que nous pourrions soutenir collectivement le secteur de la création et lui permettre de traverser cette crise dont les effets vont se prolonger durant de nombreux mois.

Recommandation : établir un tableau de bord de la gestion de la crise et des efforts budgétaires engagés par tous les acteurs pour mieux calibrer et allouer les moyens de soutien lors des prochains mois.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Dominique David, rapporteure spéciale de la mission Culture – Création, Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère de la Culture – Direction générale de la création artistique

– Mme Sylviane Tarsot-Gillery, directrice générale, M. Fabrice Benkimoun, sous-directeur des affaires financières et générales, et Mme Isis Hobéniche, cheffe de cabinet

Ministère de la culture – Secrétariat général

– M. Arnaud Roffignon, secrétaire général adjoint et M. Benoît Prouvost, chef du département de la programmation et des moyens (DPM)

La Comédie Française

– M. Kim Pham, directeur général

L'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP)

– M. Stéphane Hillel, président, et M. Antoine Masure, délégué général

Le Syndicat national du théâtre privé

– M. Bertrand Thamin (président) et Mme Isabelle Gentilhomme (déléguée générale)

La Ligue des auteurs professionnels

– Mme Samantha Bailly, présidente

Le Syndicat national des auteurs et des compositeurs

– M. Emmanuel de Rengervé, délégué général du SNAC, Bessora, vice – présidente (écrivain scénariste) et M. Marc-Antoine Boidin, vice – président (dessinateur BD).

SOURCES UTILISÉES

- Rapport annuel de performances sur la mission *Culture* ;
- Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la Cour des comptes sur la mission *Culture* ;
- Contrôleur budgétaire et comptable ministériel près le ministère de la culture, rapport annuel du relatif à *l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2019* ;
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), note d'information n° 19.34, septembre 2019, *Trois élèves sur quatre touchés par au moins une action ou un projet relevant de l'éducation artistique et culturelle.*