



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

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 2020* (n° 4090),

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	7
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	9
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	10
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	13
I. LE PROGRAMME 131 : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LE SOUTIEN EXCEPTIONNEL AUX ACTEURS DE LA CULTURE	14
A. LE SPECTACLE VIVANT A ÉTÉ MAINTENU À FLOT GRÂCE AUX NOMBREUX DISPOSITIFS D'URGENCE	15
1. Le soutien de crise de l'Association pour le soutien au théâtre privé (ASTP)	15
a. Le fonds de compensation billetterie : des écarts troublants avec le dispositif du CNM .	15
b. Le fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé (FUSV) : l'occasion de se rapprocher des théâtres de région	16
2. Le soutien au spectacle vivant subventionné.....	17
3. Le fonds festival.....	17
B. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ACCOMPAGNEMENT DES ARTISTES-AUTEURS ET TECHNICIENS	18
1. Les dispositifs exceptionnels	18
2. La montée en puissance du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)	19
C. UN SOUTIEN AUX ARTS VISUELS DE MOINDRE AMPLEUR	19

II. LE PROGRAMME 224 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE MARQUÉ PAR LE SUCCÈS DE L'ÉTÉ CULTUREL ET DES RETARDS DANS LES RECRUTEMENTS	20
A. DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS AU BÉNÉFICE DE L'ÉTÉ CULTUREL	20
1. Le beau succès de l'été culturel à reproduire en 2021	21
2. La montée en puissance entravée du pass Culture	22
B. DES ÉCONOMIES IMPORTANTES DANS LE FONCTIONNEMENT	23
1. Des retards dans le recrutement	23
2. L'amélioration nécessaire du suivi de l'exécution des plafonds d'emploi au sein des opérateurs	23
3. Les autres postes d'économie	24
III. LES POINTS D'ATTENTION DE LA RAPPORTEURE	24
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES	24
B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT À SURVEILLER	25
1. Une meilleure programmation nécessaire des investissements du ministère de la culture	25
2. Zoom sur la Cité du théâtre	26
DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE SOUTIEN AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 131 EN TEMPS DE CRISE	29
I. UNE BAISSÉ CONCOMITANTE DES DÉPENSES ET DES RECETTES QUI AFFECTE DIFFÉREMMÉNT LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 131	29
A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES ET DES RECETTES	29
1. La baisse des recettes	29
2. La baisse des dépenses	30
B. UN IMPACT DIFFÉRENCIÉ SELON LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ...	31
C. LES DIFFICULTÉS DE L'OPÉRA DE PARIS AGGRAVÉES PAR LA CRISE SANITAIRE	32
II. LES FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS EN 2020	33
A. UN SOUTIEN EN TRÉSORERIE AU REGARD DES INCERTITUDES FUTURES	34
1. Un soutien en vue de préserver la trésorerie	34
2. Une réflexion d'ordre général à mener sur l'utilisation des subventions pour charges de service public	35
3. Des dotations en fonds propres exceptionnelles en fin d'année	36
B. L'ACTION DES OPÉRATEURS DANS LE CADRE DE L'ÉTÉ CULTUREL ..	36
C. DES ÉTATS FINANCIERS AMÉLIORÉS	37

III. UNE PROJECTION À COURT-TERME DIFFICILE ET DES RÉFORMES À MOYEN-TERME NÉCESSAIRES	38
A. UN PLAN DE RELANCE MARQUÉ PAR LE SOUTIEN À L'ONP.....	38
B. LES NÉCESSAIRES RÉFORMES DES ÉTABLISSEMENTS	40
1. L'impasse de l'Opéra national de Paris	40
2. D'autres opérateurs en difficulté.....	41
C. LE PILOTAGE FINANCIER DE LA TUTELLE	42
EXAMEN EN COMMISSION	43
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

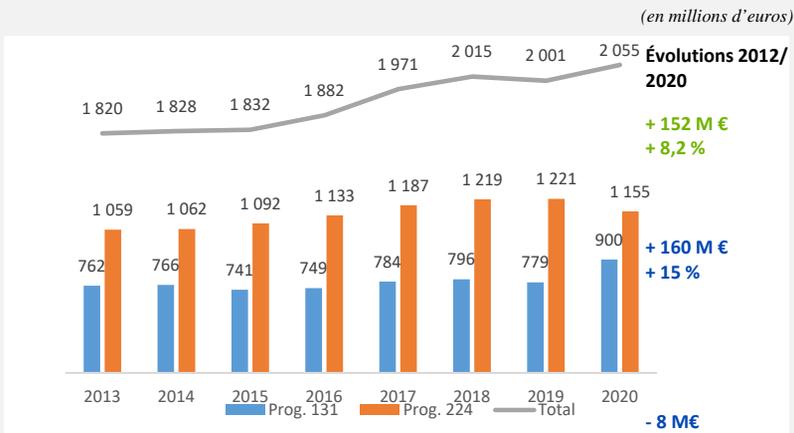
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Appréciation globale sur l'exécution 2020

– L'exécution des programmes 131 et 224 dépasse la prévision d'environ 57 millions d'euros à périmètre constant en CP soit une hausse très limitée comparée aux montants exceptionnels versés à la culture en 2020 (plus de 6 milliards d'euros).

– Sur le programme 131, les dispositifs d'urgence mis en œuvre ont permis de soutenir les acteurs en grande difficulté (FUSV, fonds festival, FUSSAT, aides des DRAC). Sur le programme 224, l'été culturel a constitué une vraie respiration pour tourner la page du premier confinement. Une attention particulière doit être accordée aux investissements du ministère de la culture et au suivi de l'exécution des plafonds d'emploi au sein des opérateurs.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU P131 ET P224 DEPUIS 2013



Source : commission des finances.

Le soutien aux opérateurs nationaux de la création

– Les opérateurs nationaux, qui ont tous connu une baisse des dépenses et des recettes, ont été affectés de manière diverse par la crise sanitaire, malgré la hausse faciale du niveau de trésorerie en fin d'exercice. La crise doit être l'occasion de revoir le modèle économique de certains établissements et de renforcer le pilotage financier de la tutelle.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Sur l'exécution 2020 :

- renforcer le pilotage financier des principales structures du spectacle vivant soutenues par les DRAC dans les territoires ;
- veiller à garantir une équité de traitement des différentes esthétiques malgré la multiplicité des dispositifs de soutien ;
- doter le ministère de la culture d'une loi de programmation pluriannuelle de ses dépenses d'investissement.

Sur les dispositifs de soutien aux opérateurs nationaux :

- développer d'autres modes de financement que la subvention pour charges de service public en cas de difficultés de trésorerie de court terme ;
- profiter de la crise pour revoir le modèle économique des opérateurs du programme 131 ;
- renforcer le rôle de pilotage budgétaire et financier des opérateurs assumé par la tutelle.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

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.

La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

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

La recommandation n'a pas été mise en œuvre : le CBCM indique que le programme 131 positionne sur la mise en réserve des crédits relatifs à des dépenses contraintes.

Recommandation : associer systématiquement les théâtres de région aux discussions sur le soutien public opéré par l'ASTP.

La mise en œuvre de la recommandation doit être poursuivie. Si un dialogue s'est instauré entre les théâtres de région et les instances de l'ASTP, les discussions visant à élargir le champ des acteurs soutenus par l'association doivent se prolonger.

Recommandation : accélérer l'élargissement du pass Culture à tout le territoire et le mobiliser comme un outil de relance.

La recommandation est actuellement mise en œuvre, le pass Culture est élargi à l'ensemble des jeunes de 18 ans du territoire depuis le 21 mai 2020 et le sera aux jeunes de la 4^{ème} à la terminale à partir du 1^{er} janvier 2022.

INTRODUCTION

Le monde de la culture a connu une année 2020 sans précédent marquée par la fermeture stricte de la plupart des lieux culturels entre la mi-mars et début juin, puis à partir de fin octobre. Réjouissons-nous de la réouverture de nos opéras, théâtres, musées et galeries et espérons que nous n’aurons plus jamais à être aussi éloignés de la culture !

Si les acteurs de la culture ont su faire preuve de résilience en 2020 et 2021, c’est aussi parce que l’État n’aura pas cessé de les soutenir, comme aucun autre État ne l’a fait dans le monde. Le résultat est positif : la grande majorité des structures sont aujourd’hui en mesure d’accompagner la reprise des spectacles. Ce soutien est majoritairement passé par les dispositifs transversaux – 5,1 milliards au titre des prêts garantis par l’État, du fonds de professionnalisation et de solidarité, des indemnités d’activité partielle et des exonérations de cotisation sociales – auxquels on peut ajouter l’année blanche pour les intermittents du spectacle dont le montant atteint 949 millions d’euros en 2020.

L’ouverture exceptionnelle de 69 millions d’euros en cours d’année (LFR 3 ⁽¹⁾, LFR 4 ⁽²⁾, décrets de dépenses accidentelles ⁽³⁾) pour les acteurs de la *Création* sur le programme 131 **peut paraître anecdotique mais s’est avérée en réalité très précieuse.** Ces crédits ont permis de soutenir les opérateurs nationaux, les théâtres privés, les structures et équipes subventionnées ainsi que les artistes et techniciens pour apporter un complément utile lorsque les dispositifs transversaux ne suffisaient pas. L’été culturel et apprenant (20 millions d’euros) rendu possible par des redéploiements de crédits ⁽⁴⁾ au sein du programme 224 a constitué une expérience novatrice et enrichissante pour les artistes, le public comme pour les acteurs publics. Il sera reproduit en 2021.

Le ministère avec l’ensemble des opérateurs publics et privés a dû mettre en œuvre de façon parfois très rapide et contrainte des dispositifs d’aide non prévus. La mission a été remplie et on peut les en féliciter. Le temps du bilan viendra : la crise devra permettre au ministère de la culture d’améliorer son pilotage financier.

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Décret n° 2020-1258 du 14 octobre 2020 et décret n° 2020-1699 du 23 décembre 2020 portants ouverture et annulation de crédits.

(4) L’ouverture 10 millions d’euros de crédits sur le programme 224 en LFR 3 s’est révélée inutile compte tenu de l’annulation en LFR 4 (20,3 millions d’euros en AE et 20 millions d’euros en CP).

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

On constate en 2020 une surexécution relativement contenue des crédits de la mission compte tenu du contexte : 58,9 millions d'euros en CP et 43,1 millions d'euros en AE. Hors mesures de périmètre intervenues en cours d'exercice (décrets de virement et décrets de transfert), **cette surexécution atteint 45,1 millions d'euros en AE et 60,9 millions d'euros en CP, soit un écart de 2,2 % en AE et 3,1 % en CP par rapport à la prévision.**

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 131	853,2	825,6	919,6	899,6	+ 66,4 + 7,8 %	+ 74 + 9 %
Programme 224	1 176,1	1 170,1	1 152,8	1 155	- 23,3 - 2 %	- 15,1 - 1,3 %
Total Mission	2 029,3	1 995,7	2 072,4	2 054,6	+ 43,1 + 2,1 %	+ 58,9 + 3 %

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019 ⁽¹⁾		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 131	869	814,5	822,7	811,5	919,6	899,6
Programme 224	1 200,3	1 187	1 234,9	1 189	1 152,8	1 155
Total Mission	2 069,3	2 001,5	2 057,6	2 000,5	2 072,4	2 054,6

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

La hausse vigoureuse des dépenses pour la *Création* (+ 74 millions d'euros en CP, soit une hausse de + 9 % par rapport à la LFI) a été rendue possible par une ouverture de crédits de 69 millions d'euros en cours d'exercice. Elle a été compensée par des moindres dépenses sur le programme 224 (- 15,1 millions d'euros en CP), principalement en raison de la baisse des dépenses de personnel et de fonctionnement ainsi que le report de l'élargissement du pass Culture.

(1) Le transfert de l'action 06 « Soutien à l'emploi et structuration des professions » du programme 224 au programme 131 est neutralisée en 2018 et 2019.

I. LE PROGRAMME 131 : UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LE SOUTIEN EXCEPTIONNEL AUX ACTEURS DE LA CULTURE

EXÉCUTION DU PROGRAMME 131

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
131 – Création	853,3	825,6	919,6	899,6	+ 66,4 + 7,8 %	+ 74 + 9,0 %
01 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	735,4	711,3	768,3	764,7	+ 32,9 + 4,5 %	+ 53,4 + 7,5 %
02 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	79,7	76,3	101,3	85,0	+ 21,6 + 27,1 %	+ 8,7 + 11,4 %
06- Soutien à l'emploi et structuration des professions	38	38	49,9	48,8	+ 11,9 + 31,3 %	+ 10,8 28,4 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

Le programme 131 aura connu une ouverture exceptionnelle de 69 millions d'euros en 2021 pour soutenir l'ensemble des acteurs affectés par la fermeture des lieux culturels auxquels se sont ajoutés des reports de 7,7 millions d'euros en AE=CP essentiellement au titre du GIP Berthier pour le projet de la Cité du Théâtre. L'ouverture de 69 millions d'euros peut être rapportée aux aides du plan de relance qui atteignent 170,9 millions d'euros en CP sur le programme 363 en 2021 en ce qui concerne le périmètre du programme *Création*.

CRÉDITS OUVERTS EN 2020

(en millions d'euros)

Objectifs	Véhicule budgétaire	Montants ouverts
Soutien des opérateurs nationaux (DGCA)	LFR 3	13
Soutien du théâtre privé (ASTP)	LFR 4 Décret du 14 octobre Décret du 23 décembre	26
Soutien du spectacle vivant subventionné (DRAC)	LFR 4	10
Soutien aux festivals (DRAC et DGCA)	LFR 3	10
Soutien aux artistes auteurs (DGCA)	Décret du 14 octobre	5
Soutien aux artistes et techniciens du spectacle (Audiens)	LFR 4	5
TOTAL		69

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

A. LE SPECTACLE VIVANT A ÉTÉ MAINTENU À FLOT GRÂCE AUX NOMBREUX DISPOSITIFS D'URGENCE

Les mesures d'urgence ont été nombreuses et ont permis de couvrir l'ensemble du spectre du spectacle vivant : festivals, théâtres privés, labels, scènes et équipes conventionnées, artistes-auteurs et techniciens, *etc.* Ces mesures ont été déployées par la direction centrale, les DRAC et l'Association pour le soutien au théâtre privé (ASTP). Le soutien aux opérateurs privés (8,8 millions d'euros hors soutien de 1,6 million d'euros pour le Palais de Tokyo) fait l'objet de la thématique d'évaluation du rapport.

1. Le soutien de crise de l'Association pour le soutien au théâtre privé (ASTP)

L'ASTP a reçu 29,6 millions d'euros exceptionnels en 2020 de la part du budget de l'État.

L'association a mis en œuvre divers dispositifs :

– les trois fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé (FUSV) afin d'accompagner les entreprises de spectacle et les compagnies par une prise en charge de leurs charges fixes hors masse salariale ;

– le fonds de compensation billetterie destiné à compenser les pertes de recettes induites par les mesures de distanciation entre spectateurs, imposées par l'État dans la limite de 300 000 euros ;

– le fonds de compensation annulation à destination des producteurs tourneurs venant compenser à hauteur de 15 % du montant hors taxes les contrats de cession des représentations annulées connues au 31 mars 2021 dans la limite de 150 000 euros, et à destination des compagnies à hauteur de 20 % du montant hors taxes les contrats de cession des représentations annulées connues au 31 mars 2021.

a. Le fonds de compensation billetterie : des écarts troublants avec le dispositif du CNM

L'exposé des motifs du décret du n° 2020-1258 du 14 octobre 2020 ouvrant 13 millions d'euros en AE=CP sur le programme 131 pour le théâtre privé laissait penser que cette somme était fléchée vers le fonds de compensation billetterie. Ça n'a pas été le cas : la convention liant la direction générale à la création artistique (DGCA) à l'ASTP a estimé à moins de 8 millions d'euros les besoins du fonds de compensation billetterie. **Au 1^{er} avril 2020, on compte 156 diffuseurs de spectacle accompagnés pour un montant relativement faible de 2,6 millions d'euros**, les mesures sanitaires de couvre-feu (à compter du 17 octobre 2020) et de confinement (à compter du 30 octobre 2020) ayant entravé le déploiement du dispositif.

La rapporteure s'est émue des différences significatives de calcul des aides de compensation existant entre le Centre national de la musique (CNM) et l'ASTP. Dans le cas du CNM, l'aide a visé à compenser l'écart entre une jauge d'équilibre, le « point mort » économique pour les structures, et la jauge réduite du fait des mesures de distanciation. **Elle a été bien plus favorable que la compensation versée par l'ASTP, proportionnelle aux recettes de billetterie, qui se sont révélées assez faibles au moment de la reprise. Des écarts de 1 à 10 ont été constatés.** La DGCA indique que pour le théâtre, contrairement à ce qui peut être observé dans le domaine musical, les diffuseurs (qui perçoivent les recettes de billetterie) et les producteurs (qui financent la réalisation du spectacle) sont distincts, ce qui justifie ces critères spécifiques et le soutien des producteurs par les fonds de compensation annulation et les fonds d'urgence. **La rapporteure n'en constate pas moins, même si ce phénomène est assez marginal, que cet écart a conduit certaines salles relevant à la fois à la fois du champ de la taxe de billetterie affectée au CNM et du champ de la taxe de billetterie affectée à l'ASTP à privilégier les esthétiques qui relèvent du CNM (comme les « one-man-show »).**

Cet exemple montre la nécessité de conserver un pilotage stratégique et une vue d'ensemble du soutien apporté aux différents acteurs, quand bien même chaque domaine artistique doit être traité selon ses spécificités propres.

Recommandation : veiller à garantir une équité de traitement des différentes esthétiques malgré la multiplicité des dispositifs de soutien.

b. Le fonds d'urgence pour le spectacle vivant privé (FUSV) : l'occasion de se rapprocher des théâtres de région

L'aide du FUSV a été assise sur la prise en charge, partielle ou totale en fonction des périodes, des coûts fixes hors masse salariale des entreprises de la filière (exploitants de lieux et entrepreneurs de spectacles non subventionnés).

Les FUSV 1 et 2 ont couvert les périodes du printemps et de la fin de l'année 2020 pour un montant total de 21,8 millions d'euros et ont permis d'aider :

- 334 exploitants (12,8 millions d'euros) ;
- 268 entrepreneurs de spectacle (3,7 millions d'euros) ;
- 1 301 compagnies (5,3 millions d'euros).

La Cour des comptes a exprimé certaines interrogations concernant des risques de surcompensation. **La possibilité de clauses balais dans les conventions d'aide permettant de comparer l'excédent brut d'exploitation en 2021 par rapport aux années précédentes devrait être explorée.** La DGCA rappelle que la masse salariale a été exclue du FUSV et que les aides ont été plafonnées. Les aides étant comptabilisées parmi les produits exceptionnels, elles contribuent au résultat comptable des structures et seront soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le cumul des aides allouées aux entreprises de la filière du spectacle vivant privé théâtral dans le cadre des différents fonds sectoriels mis en œuvre par le ministère de la culture et des dispositifs de droit commun aurait permis de couvrir, selon les informations communiquées par l'ASTP, environ 60 % du CA des exploitants de théâtre et 40 % des charges des entrepreneurs de spectacles.

1/3 du montant des aides est allé aux théâtres de région (hors Paris et Île-de-France) alors que ces théâtres sont structurellement écartés en raison des critères des dispositifs d'aide de l'association. C'est un indicateur du soutien que pourraient recevoir les théâtres de région.

2. Le soutien au spectacle vivant subventionné

Selon la DGCA, plus de 26 millions d'euros ont été mobilisés au niveau des DRAC pour les structures et équipes subventionnées en raison de la crise. Les données du RAP ne permettent pas d'identifier cette enveloppe qui ne correspond pas à l'écart entre la prévision et l'exécution contrairement aux autres dispositifs. L'écart entre la prévision et l'exécution des aides apportées par les DRAC au spectacle vivant atteint 7,4 millions d'euros (dont 1,9 million d'euros pour les scènes nationales, 1 million d'euros pour les lieux non labellisés et le solde pour les équipes artistiques). **La DGCA indique que la situation des équipes et artistes demeure très inquiétante.**

À l'occasion de la crise, la direction du budget a constaté que la supervision financière des principaux établissements et structures soutenues par les DRAC n'était pas toujours très précise. Alors même qu'elles siègent au conseil d'administration ou aux comités de pilotage et de suivi de ces structures, et qu'un contrôle sur les comptes financiers des structures labellisées est normalement réalisé chaque année, **la plupart des DRAC n'étaient pas en mesure de présenter une synthèse comptable annuelle de ces structures.** Chaque DRAC pourrait ainsi renforcer son contrôle des 15 structures les plus subventionnées (qui représentent le plus souvent plus de 50 % des subventions versées au secteur du spectacle vivant).

Recommandation : renforcer le pilotage des principales structures du spectacle vivant soutenues par les DRACs dans les territoires.

3. Le fonds festival

Plus de 10 millions d'euros ont permis d'aider les festivals annulés, pour la survie immédiate de leurs structures, et les festivals maintenus pour faire face à l'augmentation des coûts d'organisation et la diminution des recettes. Les crédits ont été délégués aux DRAC sur la base d'une répartition par régions en fonction du nombre de festivals connus et de la population régionale, constituant des critères objectifs clairs et lisibles.

Plus de 400 festivals ont ainsi bénéficié d'une aide au titre de ce fonds, dans tous les domaines, y compris littéraire et cinématographique même si la majorité des festivals aidés relevait du champ de la musique (56 % de festivals de musique, correspondant à 60 % de la consommation de l'enveloppe).

B. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ACCOMPAGNEMENT DES ARTISTES-AUTEURS ET TECHNICIENS

1. Les dispositifs exceptionnels

Le soutien exceptionnel aux artistes-auteurs et artistes techniciens a pris deux formes en 2020 :

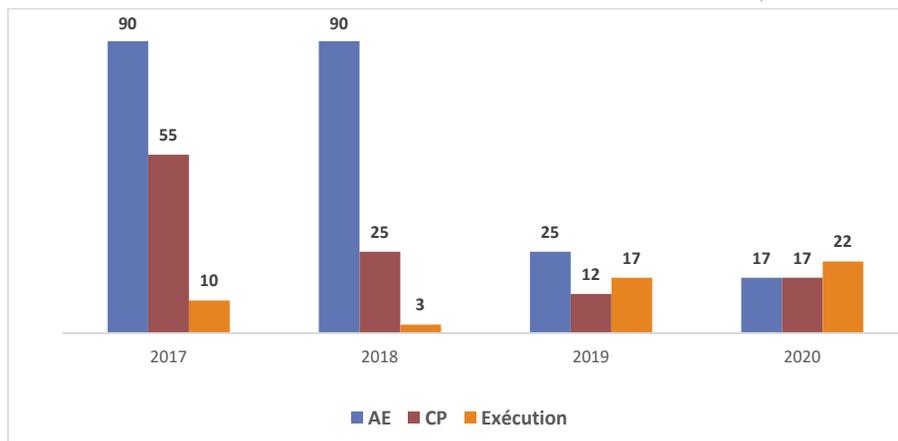
– une enveloppe de 5 millions d’euros en AE et 4,9 millions d’euros en CP a été attribuée à la SACD et SACEM visant à effacer les dettes des droits d’auteur auprès de ces deux organismes de gestion collective : cela a permis de soulager les structures endettées et de bénéficier par ricochet aux auteurs. Les difficultés les plus importantes pour les auteurs et compositeurs sont cependant attendues en 2021, la répartition des droits étant toujours opérée avec plusieurs mois de décalage. En fin d’année dernière, la SACEM estimait que la perte des droits d’auteur atteindrait 200 millions d’euros en 2021 soit une chute de 50 % par rapport aux années précédentes ;

– 5 millions d’euros ouverts en LFR 4 auxquels s’ajoutent 5 millions d’euros de redéploiement de crédits ont permis de créer à l’automne un fonds d’urgence et de solidarité pour soutenir les artistes et techniciens (**FUSSAT**) du spectacle qui ne pouvaient pas bénéficier du dispositif de l’année blanche. **Il a permis de soutenir notamment les jeunes artistes engagés dans la constitution de droits, les artistes en fin de droits ou de retour de congés (maladie, maternité, adoption)** par un versement forfaitaire de 1 500 euros ou de 150 euros par cachet annulé entre le 1^{er} mars et le 31 octobre 2020. Le FUSSAT a rencontré un vif succès. Sur 12 958 demandes, 10 524 ont été accordées pour un montant total devant atteindre **11,5 millions d’euros en 2020**.

2. La montée en puissance du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)

COMPARAISON DES CRÉDITS PRÉVUS ET CONSOMMÉS PAR LE FONPEPS ET LE FONDS DE PROFESSIONNALISATION ET DE SOLIDARITÉ DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



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

Longtemps sous-exécuté, le FONPEPS a prouvé son utilité en jouant un rôle contracyclique important en 2020. Alors que l'on pouvait penser que ce fonds destiné à pérenniser l'emploi dans le spectacle vivant serait peu utilisé en raison de la crise sanitaire, les difficultés rencontrées par les structures et la visibilité donnée par la simplification des aides opérée au 1^{er} octobre 2019 (création d'une aide unique à l'embauche en contrats à durée indéterminée ou déterminée) les ont conduites à recourir davantage au dispositif même si l'augmentation du FONPEPS est liée pour une part à une sous-budgétisation du dispositif de 2 millions d'euros, en raison du décalage des paiements réalisé par l'Agence de services et de paiement.

C. UN SOUTIEN AUX ARTS VISUELS DE MOINDRE AMPLEUR

Les crédits de l'action 2 atteignent 101,3 millions d'euros en AE et 85 millions d'euros en CP, **soit une différence significative de 21,6 millions d'euros en AE et de 8,7 millions d'euros en CP par rapport à la LFI pour 2020.** La forte surexécution des AE est liée au reconventionnement avec l'Opérateur du patrimoine et projets immobiliers (OPPIC) pour le relogement du CNAP à Pantin passé de 5,6 millions d'euros à 17,65 millions d'euros.

L'année 2020 a été marquée par une dotation complémentaire de 3,6 millions d'euros versée au Centre national des arts plastiques (CNAP) pour venir en soutien des artistes et aux galeries : au total, l'opérateur a pu décaisser 2 millions d'euros supplémentaires pour soutenir 1 547 artistes et acheter 83 œuvres auprès de 75 galeries et artistes, le solde ayant été reporté en 2021. Par ailleurs, les aides versées par les DRACs sont en augmentation de 5,5 millions d'euros par rapport aux prévisions, dont une partie a permis de soutenir les lieux et festivals particulièrement fragilisés par la crise.

II. LE PROGRAMME 224 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE MARQUÉ PAR LE SUCCÈS DE L'ÉTÉ CULTUREL ET DES RETARDS DANS LES RECRUTEMENTS

1,153 milliard d'euros en AE et 1,155 milliard d'euros en CP ont été consommés sur le programme 224, soit un exercice en léger recul de 21 millions d'euros en AE et 12,8 millions d'euros en CP par rapport aux prévisions de la LFI 2020 (hors mesure de transfert).

EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 176,10	1 170,10	1 152,80	1 155,00	- 23,30 - 2,0 %	- 15,10 - 1,3 %
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	243,00	238,80	256,10	236,70	+ 13,10 + 5,4 %	- 2,10 - 0,9 %
02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	198,20	198,40	198,30	198,70	+ 0,10 + 0,1 %	+ 0,30 + 0,2 %
06 – Action culturelle internationale	7,40	7,40	5,70	6,00	- 1,70 - 23,0 %	- 1,40 - 18,9 %
07 – Fonctions de soutien du ministère	724,30	722,40	689,30	710,20	- 35,00 - 4,8 %	- 12,20 - 1,7 %
09 – Langue française et langues de France	3,20	3,20	3,40	3,40	+ 0,20 + 6,3 %	+ 0,20 + 6,3 %

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

A. DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS AU BÉNÉFICE DE L'ÉTÉ CULTUREL

Si la diffusion culturelle et l'éducation artistique et culturelle (EAC) ont été largement entravées par la fermeture des écoles et des lieux de culture, la rapporteure salue l'ensemble des actions menées dans le cadre de « l'été culturel et apprenant » que le Président de la République avait appelé de ses vœux dans ses annonces du 6 mai 2020.

1. Le beau succès de l'été culturel à reproduire en 2021

Au regard des conditions d'urgence dans lesquelles les acteurs du monde de la culture et les services du ministère (opérateurs, DRAC, etc.) ont dû monter les projets, l'été culturel est indéniablement une réussite. Le confinement a été « cassé » et l'été culturel a rempli ses deux objectifs :

– soutenir les artistes, en finançant des actions de création et de diffusion, et en leur permettant d'aller à la rencontre des habitants ;

– proposer aux Français et aux visiteurs de renouer avec une offre culturelle non plus immatérielle mais physique.

Au total, 10 000 manifestations ont été comptabilisées, réunissant 8 000 artistes pour plus de 1 million de personnes touchées autour d'initiatives nombreuses et variées. Parmi tant d'autres, on peut citer :

– les ateliers Médecis qui ont permis l'installation de résidences d'artistes dans les lieux partenaires des champs de la santé, du socio-éducatif et du socio-culturel ;

– les spectacles itinérants dans les villages du Jura ;

– les ateliers artistiques mis en œuvre par les Francofolies ;

– la diffusion en plein-air de 400 séances de cinéma pour les jeunes de QPV et de zones rurales par l'association Passeurs d'image, etc.

L'été culturel a ainsi été l'occasion de placer l'innovation au cœur des projets artistiques et culturels, de conduire les artistes et les opérateurs culturels à aller hors les murs de leurs structures, dans des formats très réduits, ce qui a permis des échanges souvent riches et fructueux entre artistes et habitants.

Les DRAC ont su s'appuyer sur les réseaux culturels de proximité partenaires du ministère, les opérateurs nationaux, mais aussi des structures associatives ainsi que des artistes et compagnies peu connus des DRAC. L'été culturel aura également été l'occasion de se rapprocher des collectivités territoriales ce qui doit être poursuivi.

Budgétairement, l'été culturel et apprenant aura mobilisé 20 millions d'euros :

– 13,5 millions d'euros ont été délégués aux DRAC ;

– 3,7 millions d'euros ont été attribués aux opérateurs ;

– 2,8 millions d'euros ont permis de financer des projets nationaux.

Fin 2020, 3,9 millions d'euros ont été délégués en avance pour préparer l'été apprenant en 2021. La poursuite de l'été culturel en 2021 est une excellente nouvelle. Le directeur général à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle travaille à renforcer la communication autour des événements et à ce que les DRACs portent une attention particulière aux plus jeunes artistes.

2. La montée en puissance entravée du pass Culture

Au 31 décembre 2020, le pass Culture comptabilisait 128 070 comptes créés et 95 202 utilisateurs actifs ayant fait au moins une réservation depuis leur inscription, alors que la génération des jeunes de 18 ans dans les 14 départements concernés par l'expérimentation représente 135 000 individus. La progression vers ce niveau d'utilisateurs correspond à un recrutement mensuel de plus de 6 000 jeunes en moyenne avec un rythme qui avait été plus faible lors des deux confinements mais qui s'est largement accéléré depuis l'été 2020 attestant d'un intérêt croissant pour la plateforme. Le pass Culture a permis aux jeunes de réserver 766 000 offres depuis la création du dispositif, dans des secteurs variés.

Évidemment, la crise sanitaire a fortement affecté la montée en puissance du dispositif :

– la crise sanitaire a empêché d'étendre le dispositif à tous les jeunes de 18 ans ;

– le rythme de réservation a été fortement ralenti durant la crise sanitaire.

On constate donc une sous-exécution importante puisque seuls 25 millions d'euros ont été consommés sur les 50 millions d'euros de prévus (39 millions d'euros en LFI auxquels peuvent être ajoutés 11 millions d'euros reportés de 2019 à 2020). 13,5 millions d'euros non consommés ont été reportés en 2021.

Le rapporteur salue avec force la généralisation du dispositif : le pass Culture est désormais téléchargeable sur les téléphones mobiles et tablettes par tous les jeunes de 18 ans bénéficiant d'un crédit de 300 euros. À partir de début 2022, le pass Culture sera généralisé aux jeunes de la 4^{ème} à la terminale (25 euros au collège, 50 euros au lycée) afin d'accompagner les adolescents vers l'autonomie dans le choix des pratiques culturelles.

Le pass Culture sera un formidable outil de relance pour les artistes qui ont tout à gagner de cette visibilité accrue : aucun autre outil ne centralise ainsi l'offre culturelle. Par ailleurs, le pass Culture offre l'opportunité aux artistes de davantage travailler ensemble. Il pourra peut-être même un jour permettre de coordonner les politiques publiques de l'État et des collectivités territoriales.

La rapporteure note les interrogations de la Cour des comptes concernant **l'évolution du coût de fonctionnement et d'investissement dans le développement de l'application qui atteint respectivement 5,8 millions d'euros**

et 7 millions d’euros, soit plus de la moitié des dépenses du pass Culture. Si l’audit souhaité par la Cour des comptes ne semble pas nécessaire pour le ministère, les coûts étant conformes à la projection, la rapporteure sait le responsable de programme attentif à la question.

B. DES ÉCONOMIES IMPORTANTES DANS LE FONCTIONNEMENT

Une baisse de 12,2 millions d’euros en CP est constatée pour l’action 7 *Fonctions de soutien du ministère.*

1. Des retards dans le recrutement

Le schéma d’emplois (différence entre les entrées et les sorties) a été plus négatif que prévu notamment à l’occasion de départs à la retraite qui n’ont pas pu être compensés (– 146 au lieu de – 15). Les retards de recrutement sont imputés par le ministère à la crise sanitaire, les établissements publics qui accueillent du public n’ayant pas pu réaliser ces recrutements et leurs besoins étant différés.

C’est en réalité la deuxième année consécutive qu’est surexécuté le schéma d’emploi. La Cour des comptes juge ainsi la situation préoccupante : les sorties ont porté sur des emplois qualifiés, scientifiques et techniques, qui privent le ministère de compétences spécifiques et précieuses. **Le rapporteure craint que les DRAC rencontrent des difficultés de mise en œuvre de la politique de relance**, faute d’effectifs, notamment dans le secteur du patrimoine mais aussi dans le champ du spectacle vivant.

2. L’amélioration nécessaire du suivi de l’exécution des plafonds d’emploi au sein des opérateurs

Chaque année est constatée l’impossibilité pour le ministère de la culture de suivre le plafond d’emplois au sein de ses opérateurs. Ce suivi dépend de l’interopérabilité des systèmes d’information de chaque opérateur qui est encore à mettre en place, le secrétariat général annonçant qu’un chantier d’uniformisation des bilans sociaux était en cours. Autant la délégation de gestion des emplois est gage de souplesse, autant elle ne décharge pas le ministère de contrôler et fiabiliser l’information qui lui est remontée.

Le ministère n’est ainsi pas en capacité aujourd’hui d’informer la rapporteure du nombre réel d’enseignants au sein des écoles nationales supérieures d’architecture, ce qui est dommageable au regard des enjeux ⁽¹⁾.

(1) Cf. Dominique David, *rapport spécial* Création Transmission des savoirs et démocratisation de la culture PLF 2021, novembre 2021.

3. Les autres postes d'économie

D'autres postes d'économie sont à relever en raison de la covid : baisse du coût moyen des véhicules (– 61 %) et baisse de la consommation des carburants (– 46 %). La rapporteure salue également le perfectionnement de la politique achats (conférences ministérielles budget-achats, adhésion à des marchés interministériels) qui a permis de réaliser ces économies.

III. LES POINTS D'ATTENTION DE LA RAPPORTEURE

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Si le suivi de l'exécution budgétaire notamment du programme 131 est rendu complexe par la crise sanitaire, les documents budgétaires ne permettent pas de distinguer clairement les mesures d'urgence apportées par les DRAC des subventions qui aurait été versées dans tous les as. Cependant, les difficultés de lisibilité de la maquette budgétaire de la mission *Culture* sont récurrentes.

Plusieurs causes, qui peuvent ou non être corrigées, l'expliquent : **nombre important d'acteurs soutenus dans les territoires, changements de périmètre intra ou inter-actions fréquents, erreurs d'imputation, imputation des crédits d'investissement qui varie entre le titre 5** (lorsque les travaux sont conduits par l'État ou par l'OPPIC en tant que maîtrise d'ouvrage déléguée) et le **titre 7** (dotations en fonds propres lorsque l'établissement public assure directement la maîtrise d'ouvrage) entre la loi de finances initiale et la loi de règlement, *etc.*

La rapporteure l'avait déjà indiqué l'année dernière : la ventilation des crédits au sein des actions ne permet pas de suivre clairement le détail des crédits que les actions regroupent dans le programme *Création*. **Le choix de ventiler prioritairement les crédits entre crédits centraux et crédits déconcentrés – distinction qui ne permet pas de connaître la destination territoriale des crédits du ministère – ne correspond pas à l'esprit de la LOLF⁽¹⁾**. La présentation des crédits dans les documents budgétaires ne devrait pas porter prioritairement sur la nature des crédits ou la manière dont ils sont exécutés mais bien d'indiquer l'acteur et la politique publique soutenus par ces crédits. Cela n'enlève évidemment en rien à la pertinence du mouvement de déconcentration des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) au sein du ministère de la culture.

Une refonte de la maquette budgétaire, qui pourrait être menée en concertation avec le Parlement, permettrait de rendre plus lisible la présentation des crédits.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

B. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT À SURVEILLER

Les dépenses d'investissement ont été reportées de façon significative en 2020 en raison de la crise sanitaire, l'écart entre la prévision et l'exécution des crédits de titre 5 (dépenses d'investissement) et du titre 7 (dotations pour fonds propres), ne reflétant pas entièrement cette baisse : les dotations en fonds propres ont pu être versées aux opérateurs en avance de phase et le reconventionnement avec l'OPPIC pour le relogement du Centre national des arts plastiques (CNAP) à Pantin augmente de 12 millions d'euros le montant des AE consommées.

LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (TITRE 5 ET TITRE 7) EN 2020

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		Exécution 2019		LFI 2020		2020		Écart en valeur absolue LFI 2020 Exécution 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
131 – Création	112,09	64,35	50,29	40,99	59,60	36,50	42,80	29,70	- 16,80	- 6,80
224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	36,68	39,03	51,27	24,85	24,50	21,80	13,70	18,80	- 10,80	- 3,00
Total	148,77	103,38	101,56	65,84	84,10	58,30	56,50	48,50	- 27,60	- 9,80

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

1. Une meilleure programmation nécessaire des investissements du ministère de la culture

Depuis plusieurs années, on observe un niveau très élevé de restes à payer (crédits de paiements restant à mobiliser sur des autorisations d'engagement anciennes), ce qui expose le ministère à un risque d'emballement et de sollicitation excessive de crédits de paiement. Si cela est particulièrement vrai pour le programme *Patrimoines*, les programmes 131 et 224 sont aussi concernés.

Le niveau des restes à payer atteint ainsi 137 millions d'euros sur le programme 131 au 31 décembre 2020 contre 118 millions d'euros au 31 décembre 2019. Il atteint 108 millions d'euros sur le programme 224 ; plusieurs écoles d'art représentent des engagements antérieurs élevés pour lesquels la demande en CP pourrait être élevée en 2021 : ENSA de Marseille (24 millions d'euros), école d'art de Cergy (11 millions d'euros), ENSA de Toulouse (11 millions d'euros).

La Cour des comptes recommande ainsi au ministère de perfectionner la prédictibilité de ses programmations par tranches fonctionnelles en vue de disposer d'une présentation détaillée des investissements du ministère en distinguant les AE nouvelles de la consommation d'AE affectées mais non engagées les années passées, afin d'éviter des situations d'impasse financière. Durant les cinq prochaines années, les différents programmes (175, 131, 224) seront fortement sollicités en CP, de nombreux projets arrivant à maturité, comme la Cité du théâtre ou le relogement du CNAP à Pantin pour le programme 131.

Au regard des investissements encore importants qui doivent être consentis ces prochaines années et de la nécessité de renforcer le pilotage des dépenses, la rapporteure estime important qu'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la culture puisse être votée à l'image de celle qui a existé dans les années 1990 pour le patrimoine.

Recommandation : doter le ministère de la culture d'une loi de programmation pluriannuelle de ses dépenses d'investissement

2. Zoom sur la Cité du théâtre

Le projet de Cité du théâtre (« projet Berthier ») vise à installer trois établissements publics sur le site des ateliers Berthier : le Conservatoire national supérieur d'art dramatique (relocalisation de ses locaux), la Comédie-Française (nouvelle salle) et le Théâtre national de l'Odéon (désengorgement de la salle de répétition qui sert aussi de salle de spectacle et d'atelier de montages en séparant les deux fonctionnalités). Ce projet est subordonné à la relocalisation sur le site de Bastille des fonctions de l'Opéra national de Paris actuellement hébergées aux ateliers Berthier avec la construction d'un bâtiment dédié aux fonctions logistiques sur le terrain des délaissés à Bastille. Les 22 000 m² de la Cité du Théâtre seront ainsi dédiés à la formation et à l'insertion professionnelle. Ils permettront un accès aux grandes œuvres théâtrales à un public renouvelé afin d'y faire s'y croiser les publics et les artistes, créer de nouvelles synergies et participer à la mutation urbaine du paysage culturel.

La première phase d'études s'est achevée en décembre 2019, par le rendu de la première phase « Diagnostic + reprise d'esquisse » par le groupement d'intérêt public (GIP) qui réunit les trois acteurs. Le GIP qui assure actuellement la maîtrise d'ouvrage est appelé à prendre en charge l'exploitation technique du site lorsqu'il sera en fonctionnement. L'année 2020 a été jalonnée par le rendu de l'avant-projet sommaire, qui nécessite encore des compléments d'informations. L'année 2021 doit être consacrée aux études d'avant-projet détaillé, au permis de construire et aux travaux préparatoires. Les travaux devront commencer à partir de l'été 2023 et durer jusqu'en 2026 pour un montant de 86 millions d'euros HT : le directeur du GIP estime le retard pris en raison de la crise sanitaire entre 6 et 9 mois en raison du confinement (les travaux devant originellement commencer en 2022). Les besoins en financement seront particulièrement forts de 2023 à 2025.

L'enveloppe prévue de 86 millions d'euros en fait le projet le plus coûteux des programmes 224 et 131. Outre l'enveloppe de 70 millions en provenance du budget de l'État, il doit être financé à hauteur de 10 millions d'euros par la revente des locaux actuels du Conservatoire (qui n'est plus certaine) et de 6 millions d'euros de mécénat. Par ailleurs, cette prévision n'inclut pas le prix de la parcelle dont la ville de Paris est propriétaire sur le site.

Une ville de Paris gourmande

La discussion autour d'un protocole d'accord encadrant les conditions de cession de la parcelle de terrain de 6 937 m², propriété de la Ville de Paris, et les contreparties que pourrait proposer l'État, est encore en cours.

Dans l'état actuel des négociations, la Ville s'est en effet montrée opposée à une cession à l'euro symbolique, le prix de vente estimé par la Ville tournant autour de 12 millions d'euros (et 5 millions d'euros de taxe de contribution à l'aménagement à la ZAC qui pourrait être versée un an après), l'estimation du terrain par le service des Domaines s'élève plutôt à 7 millions d'euros.

La rapporteure rappelle que la ville de Paris bénéficie d'un nombre important d'établissements culturels financés par l'État qui participent de son rayonnement et profite directement à ses habitants. Il est peu compréhensible que la ville souhaite tirer un profit financier de ce projet dont elle bénéficie.

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LE SOUTIEN AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 131 EN TEMPS DE CRISE

La rapporteure a souhaité se pencher sur la situation des opérateurs nationaux du programme 131 dans le contexte de crise sanitaire ⁽¹⁾.

Pour tous les théâtres, opéras et autres opérateurs nationaux culturels, l'année 2020 aura été profondément marquée par les conséquences de l'épidémie mondiale de Covid-19. Les équilibres budgétaires et financiers des opérateurs ont été profondément et sans doute durablement impactés. La succession de périodes de fermeture au public (de mars à juin puis d'octobre à fin décembre) et de restriction de ses activités a provoqué des variations majeures dans les budgets rectificatifs successifs, au gré des mesures gouvernementales prises pour endiguer l'épidémie.

Si les montants exceptionnels accordés aux établissements sont limités – ils atteignent 8,8 millions d'euros en 2020 – la rapporteure a souhaité comprendre comment ce soutien a été calibré, à quelle logique il a répondu et comment il s'est articulé aux aides du plan de relance qui atteignent 70 millions d'euros pour les opérateurs en 2021. Plus généralement, la rapporteure il paraît important de réfléchir à l'après-crise et aux réformes nécessaires qui devront être mises en œuvre chez un certain nombre d'opérateurs.

I. UNE BAISSÉ CONCOMITANTE DES DÉPENSES ET DES RECETTES QUI AFFECTE DIFFÉREMMENT LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 131

Pour la totalité des opérateurs, la fermeture de leur établissement a conduit à une baisse des dépenses ainsi que des recettes propres. Ce phénomène constaté partout n'a pas affecté de la même manière l'ensemble des opérateurs.

A. UNE BAISSÉ DES DÉPENSES ET DES RECETTES

1. La baisse des recettes

La baisse des recettes propres a été causée en premier lieu par les pertes de billetterie (annulations de spectacles, annulation des visites et d'ateliers, *etc.*). Pour des établissements comme le théâtre de l'Odéon ou de la Colline, ce ne sont pas moins respectivement de 177 représentations annulées sur un total de 282 prévues et 162 représentations annulées sur un total de 272 dates programmées.

(1) La rapporteure a volontairement écarté de son analyse le Centre national des arts plastiques qui ne dispose que très peu de recettes propres et dont le rôle d'organisme payeur confère une place spécifique au sein des opérateurs du programme *Création*. Par ailleurs, le palais de Tokyo n'est pas considéré comme un opérateur national du programme 131.

Un vrai mouvement de solidarité de part du public a été constaté dans plusieurs théâtres : 6 000 spectateurs ont ainsi transformé leurs billets achetés en dons pour le théâtre de l'Odéon (ce qui représente un montant non négligeable de 180 000 euros). Il est à noter que les mouvements sociaux liés à la réforme des retraites pour la Comédie française et l'Opéra de Paris avaient conduit à annuler plusieurs représentations dès les trois premiers mois de l'année.

Les autres recettes commerciales ont également été fortement affectées. Le théâtre de Chaillot n'a ainsi pu enregistrer que 10 locations d'espace en 2020 contre 29 en 2019 (perte de 150 000 euros environ). On notera également la baisse de 0,65 million d'euros du produit des ventes de porcelaine pour Sèvres et Limoges. Les recettes de mécénat individuel et des entreprises présentent des écarts très significatifs entre établissements : certaines structures accusent des baisses importantes (baisse de moitié pour Chaillot ou Sèvres et Limoges) quand d'autres dépassent la prévision de leur budget initial (Comédie française).

2. La baisse des dépenses.

Si la crise sanitaire a conduit à repousser certains recrutements et réduire les dépenses de personnel (diminution des recrutements en CDD dans les services d'accueil et de billetterie par exemple) et de fonctionnement (sous-consommation des marchés de gardiennage et de nettoyage), la baisse des dépenses reste mesurée compte tenu de la rigidité des charges fixes.

Inversement, le niveau des dépenses artistiques a fortement baissé : les activités culturelles et les représentations artistiques ayant été reportées ou annulées. Certains théâtres ont fait le choix maintenir certains spectacles sans public. Les captations diffusées en différé ou en *streaming live* ont rencontré un succès important : la production *Titon et l'Aurore* de l'Opéra-comique a été ainsi diffusée en accès gratuit sur Medici.tv et a généré plus de 85 000 vues. On notera également la création d'une webtélé par la Comédie française. Cependant, même en cas de maintien de représentation pour les captations, les dépenses ont généralement pu être réduites : révision des cachets des artistes, économie de moyens techniques, décors et costumes, etc.

À titre d'exemple, les dépenses artistiques de l'EPPGHV ont diminué de plus de 50 % (passant de 16,3 millions d'euros à 7,7 millions d'euros) tandis que les dépenses de fonctionnement refluaient légèrement (de 23,9 millions d'euros à 22,2 millions d'euros). Ce niveau de baisse de moitié pour les dépenses artistiques et de moins de 10 % pour l'établissement en ordre de marche est constaté pour la quasi-totalité des opérateurs.

B. UN IMPACT DIFFÉRENCIÉ SELON LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

ÉCART EN CP ENTRE LE COMPTE FINANCIER 2020 ET LES PRÉVISIONS DU BUDGET INITIAL 2020

(en millions d'euros)

	Écart entre les dépenses prévues et dépenses réalisées (CP)	dont dépenses d'investissement (CP)	Écart entre les recettes propres prévues et les recettes réalisées	Écart net
Comédie française	- 8,7	- 2,4	- 6,6	+ 2,1
Théâtre national de Caillot	- 6,35	- 0,506	- 3,645	+ 2,705
Théâtre national de la Colline	- 1,8	0	- 1,3	+ 0,5
Théâtre national de Strasbourg	- 1,688	- 1,599	0,056	+ 1,744
Théâtre national de l'Opéra-Comique	- 5,34	- 1,039	- 4,102	+ 1,238
EPPGHV	- 13,3	- 3,1	- 10,9	+ 2,4
Théâtre national de l'Odéon	- 2,8	- 0,2	- 3,1	- 0,3
Cité de la céramique Sèvres et Limoges	- 0,966	- 0,216	- 1,609	- 0,643
Cité de la musique - Philharmonie de Paris*	- 12,1		- 19,158	- 7,058
Opéra national de Paris*	- 45,6		- 92,7	- 47,1

Source : Commission des finances d'après les données des liasses budgétaires et comptes de résultat des opérateurs.

* Les données de la Cité de la musique – Philharmonie de Paris ainsi que de l'Opéra de Paris ne relèvent pas de la comptabilité budgétaire (dite GBCP) en AE/CP à l'inverse des autres établissements publics, mais de la comptabilité en droit constatée.

Le tableau retracé ci-dessus donne une idée de l'impact de la crise sanitaire sur les différents opérateurs même s'il est encore trop tôt pour faire un bilan des économies et baisses de recettes engendrées par la crise sanitaire. La crise ainsi manifestée les écarts de modèle au sein des opérateurs nationaux :

– d'un côté, des établissements publics, souvent de taille moyenne ou petite, dont les charges fixes sont majoritairement couvertes par une subvention pour charges de service public. Le niveau de recettes propres peut varier mais ne suffit souvent pas à financer les dépenses artistiques (la « marge artistique » étant les moyens disponibles pour financer l'activité artistique après imputation des charges fixes de fonctionnement). Ce modèle qui correspond à la plupart des théâtres nationaux explique pourquoi ils ont moins souffert de la crise ;

– d'un autre côté, des établissements dont le modèle de financement repose davantage sur les ressources propres : Cité de la musique - Philharmonie dont le niveau de trésorerie avant la crise était relativement bas, Sèvres et Limoges (45 %

de ressources propres au titre des ventes de porcelaine, des ateliers et visites, de valorisation des collections) et surtout l'Opéra national de Paris (taux d'autofinancement de plus de 55 %). L'EPPGHV dont le niveau de recettes propres est élevé a en revanche fortement réduit ses coûts en gestion.

En réalité, seuls quatre théâtres nationaux ont vu leurs dépenses de fonctionnement et artistiques baisser davantage que leurs recettes propres. Le solde budgétaire est en effet artificiellement gonflé par le report de nombreuses dépenses d'investissement qui devront être assumées ces prochaines années.

C. LES DIFFICULTÉS DE L'OPÉRA DE PARIS AGGRAVÉES PAR LA CRISE SANITAIRE

L'année 2020 aura particulièrement fragilisé l'Opéra national de Paris à l'arrêt la quasi-totalité de l'année 2020 avec, de janvier à début février, la crise sociale liée au projet de réforme des retraites, puis à compter de la mi-mars la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Plus de 330 représentations ont été annulées et seulement une soixantaine de représentations présentées.

Face à cette situation inédite, l'Opéra a procédé tout au long de l'année à d'importantes économies sur les dépenses de masse salariale, de fonctionnement et de production, pour près de 46 millions d'euros. Il a également été procédé au report de nombreuses opérations d'investissement permettant de réduire les dépenses d'investissement de moitié (- 14 millions d'euros). La réouverture de l'Opéra avortée en fin d'année a également impacté les finances de l'établissement.

L'Opéra est le seul opérateur pour lequel l'aide du plan de relance en 2021 de **41 millions d'euros a été inscrite au compte financier 2020 pour compenser ses pertes.** Même ainsi, le résultat reste déficitaire de plusieurs millions d'euros.

Compte tenu de la fermeture de l'Opéra de janvier à mi-mai 2021, le déficit prévisionnel s'élève à 40 millions d'euros sur cette période. L'Opéra de Paris ne disposant plus d'un fonds de roulement suffisant pour absorber ce nouveau déficit, un soutien complémentaire en fonctionnement est nécessaire en 2021.

II. LES FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS EN 2020

Différentes aides exceptionnelles budgétaires et sociales ont été apportées aux opérateurs en 2020 :

– des subventions pour charges de service public exceptionnelles du programme 131 pour faire face aux difficultés de la crise (13 millions d’euros au total, soit 8,8 millions d’euros hors soutien apporté au Palais de Tokyo, au CNM et aux caisses de retraite de l’ONP et de la Comédie française) ;

– des exonérations de charges plafonnées à 0,8 million d’euros qui ont bénéficié aux 5 théâtres nationaux pour un montant de 4 millions d’euros ;

– des dotations en fonds propres non prévues ;

– des subventions en provenance du programme 224 pour la participation des opérateurs à « l’été culturel ».

SOUTIEN PUBLIC NON PRÉVU APPORTÉ EN GESTION AUX OPÉRATEURS NATIONAUX DU PROGRAMME 131

(en million d’euros)

	SCSP exceptionnelle P 131	Dégel de la réserve de précaution P 131	Exonération de charges	Subvention "été apprenant" P224	Dotation exceptionnelle d'investissement P131	TOTAL
Comédie française		0,2	0	0,2	0,9	1,3
Théâtre national de Caillot	0,3	0,3	0,8	0,2	0,5	2,1
Théâtre national de l'Odéon	–	0,2	0,8	0,2	0,8	2
Théâtre national de la Colline	0,1	0,1	0,8	0,3	0,1	1,4
Théâtre national de Strasbourg	0,1	0,2	0,8	0,5	0,5	2,1
Théâtre national de l'Opéra-Comique	1,8	0,2	0,8	0,5	0,5	3,8
Opéra national de Paris*	–	1,3	0	0,1	–	1,4
EPPGHV*	–	0,1	0	0,6	–	0,7
Cité de la musique - Philharmonie de Paris	6,1	0,9	0	0,1	0,3	7,4
Centre national de la danse	0,1	0	-	0,1	–	0,2
Cité de la céramique - Sèvres et Limoges	0,4	0,1	0	–	0,1	0,6
TOTAL	8,8	3,6	4	2,8	3,7	23

Source : Commission des finances d’après les documents budgétaires et les données de la DGCA.

* les crédits pour le déploiement du programme Micro-foies de l’EPPGHV et les crédits en provenance du P175 pour l’ONP ne sont pas pris en compte.

A. UN SOUTIEN EN TRÉSORERIE AU REGARD DES INCERTITUDES FUTURES

1. Un soutien en vue de préserver la trésorerie

D'aucuns pourraient s'étonner du soutien même faible apporté par le ministère à des opérateurs qui affichent en fin d'année 2020 une baisse des dépenses de fonctionnement et artistiques supérieures à la baisse des recettes propres – théâtre national de la Colline, théâtre national de Strasbourg, théâtre national de Caillot, théâtre national de l'Opéra-comique – seules les subventions apportées à la Cité de la Céramique et à la Philharmonie semblant justifiées. Plusieurs éléments doivent être apportés :

– **une part des économies a été réalisée sur les dépenses d'investissement** qui devront nécessairement être réalisées ces prochaines années ;

– **les aides ont été calibrées à l'été** alors que le second confinement ne pouvait pas être prévu (les mesures de couvre-feu décidées à l'automne 2020 emportant alors mécaniquement une diminution du théâtre en ordre de marche et de l'activité artistique) et que les mesures d'exonérations de charges sociales sont intervenues postérieurement à la date d'établissement des projections. **Selon les mots même du responsable de programme, si la DGCA et les opérateurs avaient été en mesure de prévoir l'éligibilité à l'exonération des charges sociales plafonnées à 800 000 euros, le montant des aides aurait été évalué différemment.**

Le dialogue avec les autorités budgétaires a été nourri, la direction du budget (DB) ayant fait part des progrès dans les échanges qu'ils ont pu avoir avec les opérateurs. Un cadre méthodologique d'aide aux opérateurs a ainsi été négocié, fondé sur le maintien des trésoreries à un niveau de 45 jours et une compensation à due concurrence pour les opérateurs en deçà de ce seuil. Le choix a été assumé d'honorer tous les contrats prévus avec les équipes artistiques ou les techniciens dans les opérateurs nationaux, sans application d'une clause de force majeure, afin de constituer un amortisseur pour les équipes. Pour beaucoup, il fallait également maintenir le lien avec le public malgré les restrictions, en inventant une programmation adaptée aux conditions sanitaires.

L'activité partielle n'a pas été ouverte aux opérateurs dont le ratio d'autofinancement est inférieur à 50 %. L'Opéra national de Paris aurait pu y prétendre mais il a été préféré un soutien par le seul véhicule du plan d'urgence. Si l'activité partielle ne doit pas financer les dépenses de personnel couvertes par la SCSP d'autres solutions auraient pu être imaginées : **le théâtre de l'Odéon a ainsi proposé d'appliquer une décote équivalente au ratio ressources propres/budget total qui semblait pertinente à la rapporteure.** Ce critère aurait permis ainsi d'aider l'ensemble des opérateurs nationaux sur une base objective et transparente même si cette aide n'aurait pas été nécessairement suffisante. Cela n'a pas été possible.

2. Une réflexion d'ordre général à mener sur l'utilisation des subventions pour charges de service public

On le constate : les autorités administratives répondent à des difficultés de trésorerie d'un opérateur qui peuvent être temporaires par l'octroi d'une subvention pour charges de service public. **Or, la subvention est censée couvrir un besoin de financement structurel, pas des difficultés de trésorerie temporaires.** Cela est d'autant plus évident que l'Opéra national de Paris n'a pas bénéficié d'un soutien en urgence, alors que son résultat net et son solde budgétaire ont été grandement affectés.

Il est répondu à la rapporteure que le montant des subventions peut être modulé d'une année à une autre. Dans le cas présent, les marges de manœuvre supplémentaires permettront en 2021 de relancer l'activité artistique avec le soutien du plan de relance. Mais il s'agit d'une question principielle : l'État devrait avoir la possibilité d'aider des opérateurs à court terme sous la forme d'une avance qui ne constitue pas une subvention nette. Les **avances du Trésor** régies par l'article 24 de la LOLF ⁽¹⁾ pourraient constituer cet outil mais ne jouent pas ce rôle aujourd'hui. Elles bénéficient aujourd'hui davantage à des opérateurs en mesure de dégager des montants élevés de recettes propres grâce aux opérations financées par l'avance. La durée d'étalement du prêt est généralement de l'ordre de plusieurs années. Sur le programme 131, on remarque ainsi que la Cité de la musique bénéficie d'une avance de 27,7 millions d'euros qui arrivera à échéance en 2027. L'avance du Trésor a permis l'acquisition de la salle Pleyel en 2009 et son remboursement devait être assuré par les revenus tirés de la concession.

AVANCES DU TRÉSOR EN COURS EN 2021

(en millions d'euros)

Programmes	Bénéficiaires	Capital à rembourser	Échéance
823	Fonds pour la société numérique	850,0	–
823	Cité de la musique	23,7	2027
823	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	46,7	2029
823	CCI de Guyane	3,5	2030
823	FranceAgrimer	140,3	2021
823	France Télévisions	70,0	2024
824	BACEA	1 811,1	2030
826	86 exploitants d'aéroports	299,8	2030
827	IDFM	1 175,0	2032
Total		4 420,1	

Source : Commission des finances.

(1) Loi organique n° 2001-6692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Par ailleurs, les avances sont du Trésor censées être « assorties d'un taux qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche » sauf dérogation décidée par un décret en Conseil d'État selon les dispositions de l'article 24 de la LOLF.

Il faut donc réfléchir à développer d'autres outils de financement de court terme pour répondre à des besoins ponctuels.

Recommandation : développer d'autres modes de financement que la subvention pour charges de service public en cas de difficultés de trésorerie de court terme.

3. Des dotations en fonds propres exceptionnelles en fin d'année

Si de nombreux projets d'investissement des opérateurs ont été retardés par la crise sanitaire et l'arrêt des chantiers lors du premier confinement, la DGCA a accordé presque 4 millions d'euros de dotations exceptionnelles en fonds propres. À titre d'exemple, la dotation de 850 000 euros accordée à la Comédie française a permis la rénovation du système de sécurité incendie et les travaux du théâtre du Vieux-colombier, tandis que la dotation de 500 000 euros accordée au TNS permet de financer les travaux des ateliers Grüber. Sèvres a reçu un complément de 150 000 euros qui a permis d'investir dans l'équipement informatique et soutenir les dépenses d'hygiène et de sécurité liées à la pandémie. Le théâtre national de l'opéra-comique (TNOC) a bénéficié d'une subvention d'investissement en avance de phase afin de lancer les appels d'offres nécessaires à la réalisation de travaux de RIA (réseau armé incendie) sans tranche conditionnelle, les travaux devant être absolument réalisés en 2022 avant le prochain passage de la commission de sécurité.

Ces dotations en fonds propres dont une grande part n'a pas été consommée sont fléchées dans la trésorerie des opérateurs, ce qui sanctuarise de façon vertueuse ces crédits pour les projets d'investissement.

B. L'ACTION DES OPÉRATEURS DANS LE CADRE DE L'ÉTÉ CULTUREL

La reprise progressive du travail à compter du 18 mai dans le cadre du déconfinement et la réouverture du théâtre au public dans des conditions contraintes à partir de juillet, ont permis la reprise de l'activité artistique dans le cadre de l'« été culturel ». Les opérateurs ont reçu 2,8 millions d'euros en provenance du programme 224 à ce titre. **La rapporteure salue la participation dynamique et fructueuse des opérateurs qui se sont mobilisés et ont proposé de nombreux projets souvent hors les murs et en partenariat avec des collectivités territoriales.**

Diverses actions de création ou de diffusion ont été menées à destination des artistes et du public : ateliers de pratique artistique, visites de lieux notamment techniques pour les théâtres et opéras, rencontres avec des artistes, résidences de création, dispositifs de diffusion en proximité (petites formes, projections ou expositions, hors les murs, itinérance), *etc.*

La traversée du théâtre national de Strasbourg constituée de 10 projets artistiques conduits dans les villages et quartiers populaire, dans les collèges, EHPAD, hôpitaux et centres sociaux culturels du Bas-Rhin est **l'exemple par excellence ce que doit être un opérateur national du spectacle vivant : plus qu'une simple enceinte qui reçoit un public d'habités, un acteur de la diffusion culturelle qui vient toucher au plus près des populations parfois éloignées du spectacle vivant**. L'été culturel aura également permis de relancer des activités interrompues par le confinement qui ont montré leur pertinence : la maîtrise populaire au théâtre national de l'Opéra-Comique ou les micro-festivals de l'EPPGHV.

C. DES ÉTATS FINANCIERS AMÉLIORÉS

ÉCART DE TRÉSORERIE ET DE FONDS DE ROULEMENT ENTRE LA PRÉVISION ET LA RÉALISATION

(en millions d'euros)

	Trésorerie au 31/12 (budget initial 2020)	Trésorerie au 31/12 (CR 2020)	Écart prévision- exécution	Fonds de roulement final (BI 2020)	Fonds de roulement final (CR 2020)	Écart prévision exécution
Comédie française	11,7	17,6	5,9	11,8	16,4	4,6
Théâtre national de Caillot	7,5	9,3	1,8	5,4	7,7	2,3
Théâtre national de l'Odéon	1,1	4,1	3	1	4,5	3,5
Théâtre national de la Colline	3,2	5,6	2,4	3,5	6	2,5
Théâtre national de Strasbourg	4,3	8,9	4,6	1,6	7	5,4
Théâtre national de l'Opéra- Comique	2,8	5,2	2,4	0,4	3,7	3,3
Opéra national de Paris	–	–	–	40	54,1	14,1
EPPGVH	9,9	18,5	8,6	9,9	15,8	5,9
Cité de la musique - Philharmonie de Paris	11,1	15	3,9	1,5	2,3	0,8
Centre national de la danse	2,9	4,6	1,7	2,5	4,4	1,9
Cité de la céramique - Sèvres et Limoges	3,4	3,4	0	5,6	5	– 0,6
TOTAL			+ 34,4			+ 43,7

Source : Commission des finances d'après les comptes financiers et liasses budgétaires des opérateurs.

À l'exception de la Cité de la céramique – Sèvres et Limoges, l'ensemble des opérateurs voient leur situation financière d'un point de vue strictement comptable améliorée, que cela soit dû au différentiel entre les économies réalisées et les moindres recettes constatées ou aux aides exceptionnelles apportées en gestion en 2020 (voir plus bas) : la différence entre le niveau trésorerie et de fonds de roulement dans les résultats financiers de 2020 et les prévisions du budget initial atteignent ainsi 34 millions d'euros et 44 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs.

III. UNE PROJECTION À COURT-TERME DIFFICILE ET DES RÉFORMES À MOYEN-TERME NÉCESSAIRES

Le plan de relance a permis aux opérateurs d'aborder l'année 2021 avec les marges de manœuvre suffisantes pour déployer une action artistique ambitieuse. La fermeture du premier semestre 2021 rend néanmoins caduque les prévisions de fin d'année 2020. La crise doit être l'occasion de repenser certains modèles économiques à bout de souffle.

A. UN PLAN DE RELANCE MARQUÉ PAR LE SOUTIEN À L'ONP

AIDES DU PLAN DE RELANCE EN 2021

(en millions d'euros)

	Subvention de fonctionnement P363 (2021)	Subvention d'investissement P363 (2021)	Subvention d'investissement pour rénovation énergétique des bâtiments publics (sur trois ans) ⁽¹⁾
Comédie française	3,5		11,7
Théâtre national de Caillot	0,3		7,9
Théâtre national de l'Odéon	0,4		
Théâtre national de la Colline	0,2		
Théâtre national de Strasbourg	0,1		1,8
Théâtre national de l'Opéra-Comique	2		
Opéra national de Paris	41	15	
EPPGHV	1	5	1,8
Cité de la musique Philharmonie de Paris - (CMPP)	3,3		
Ensemble intercontemporain	0,1		
Centre national de la danse			
Cité de la céramique - Sèvres et Limoges	1		
TOTAL	52,9	20	23,2

Source : Commission des finances d'après les réponses des opérateurs.

(1) Ces données sont provisoires étant donné le déroulé des appels à projet.

Les aides du plan de relance atteignent en 2021 52,9 millions d'euros en fonctionnement et 20 millions d'euros en investissement au titre du programme *Compétitivité* (P 363) ces aides étant appelées à être complétées en 2022. Par ailleurs, plus de 20 millions d'euros au titre de la rénovation énergétique des bâtiments publics ont déjà été attribués à la Comédie Française, le théâtre national de Chaillot, l'EPPGHV et le Théâtre national de Strasbourg.

Le calcul des aides du plan de relance en fonctionnement n'a pas été déterminé selon un modèle uniforme et la rapporteure n'est pas en mesure de présenter les modalités de calcul de la DGCA pour chaque opérateur.

Plusieurs critères d'appréciation ont cependant été pris en compte pour répartir le montant des aides en fonctionnement attribué aux opérateurs du programme 131 dans les négociations budgétaires du plan de relance :

– les **prévisions de pertes de ressources propres** des établissements, notamment de billetterie pour les théâtres nationaux, en se basant sur un pourcentage de compensation appliqué au montant total de recettes de billetterie encaissé sur une période déterminée (10 % sur une période de 4 mois de billetterie) ;

– pour les **opérateurs présentant des déficits prévisionnels particulièrement importants au moment de l'établissement de cette prévision** (courant de l'été 2020), notamment la CMPP, le théâtre national de l'Opéra-comique, la Comédie Française, l'EPPGHV et Sèvres, le soutien a été renforcé. L'EPPGHV indique par exemple que l'aide apportée correspond dans les grandes lignes au déficit provisionné voté. Dans le cas de la Comédie française, l'aide de 3,5 millions d'euros renvoie aux pertes de recettes constatées en 2020 et en 2021 ;

– enfin, comme cela a déjà été dit, l'aide attribuée à l'ONP a permis de compenser les pertes enregistrées en 2020.

Il convient de souligner que les budgets initiaux de ces établissements pour 2021 ont été préparés et votés fin novembre et début décembre 2020 sur la base d'une réouverture des salles à compter du 15 décembre 2020, et d'une reprise « adaptée » de l'activité en 2021 (limitation de jauge à 65 %). Le maintien de la fermeture des salles jusqu'en mai 2021 et les modalités de reprise graduée à compter de mai 2021 ont des conséquences importantes, la CMPP ou la Comédie française ayant déjà fait remonter des besoins de financement complémentaires pour compenser les pertes du premier semestre.

B. LES NÉCESSAIRES RÉFORMES DES ÉTABLISSEMENTS

De toute évidence, le rétablissement des finances publiques nécessitera à moyen-terme un pilotage serré des dépenses publiques. Dans ce contexte, il est important de revoir le modèle économique de certains opérateurs.

1. L'impasse de l'Opéra national de Paris

Les difficultés de l'ONP ont moins été causées qu'accentuées par la crise sanitaire. Depuis 2016, l'établissement a enregistré quatre exercices déficitaires sur cinq.

Plusieurs événements ont aggravé la fragilité économique de l'Opéra :

– les attentats de 2015 pour une perte de 0,3 million d'euros en 2015 (1 spectacle annulé) et de 1 million d'euros en 2016 (baisse des visites du Palais Garnier) ;

– les grèves contre la loi « travail » au printemps 2016 (11 spectacles annulés et 2 versions concert) pour une perte de 2,3 millions d'euros ;

– les incidents des rideaux coupe-feu à Bastille en 2018 (10 spectacles annulés) pour une perte de 2,7 millions d'euros ;

– le mouvement des gilets jaunes en fin d'année 2018 (2 spectacles annulés) pour une perte de 0,5 million d'euros ;

– les grèves contre la réforme des retraites en fin 2019 et début 2020 (86 spectacles annulés) qui conduit à une perte de 15 millions d'euros.

Au-delà de l'accumulation de ces difficultés ponctuelles, l'opérateur arrive aujourd'hui au bout de la logique de développement des recettes de mécénat et d'augmentation constante de la billetterie pour compenser une subvention en baisse de 15 millions d'euros en 10 ans. Le niveau d'autofinancement est passé de 45 % en 2010 à 56 % en 2019 et il sera difficile d'augmenter encore ce niveau dans les prochaines années.

La rapporteure est impatiente de lire les conclusions du rapport de Georges-François Hirsch et Christophe Tardieu commandé par la ministre. Cette mission dont le rapport sera rendu public en juin 2021, a effectué des préconisations pour **faire évoluer les conventions collectives et accords de l'établissement** notamment en vue d'une refonte de l'organisation du travail des équipes (mutualisation, optimisation des plannings, *etc.*). La ministre examine actuellement ces préconisations et la suite à leur donner en étroite concertation avec les agents de l'Opéra, premiers intéressés par la réforme du fonctionnement de l'établissement.

2. D'autres opérateurs en difficulté

L'ONP n'est pas le seul opérateur à présenter des difficultés structurelles. La rapporteure constate que de nombreux opérateurs présentaient des déficits depuis plusieurs années comme Chaillot depuis 2016.

Les difficultés des établissements culturels notamment dans le spectacle vivant sont connues : les coûts de personnel et de fonctionnement augmentent mécaniquement sans augmentation parallèle de la productivité (loi de Baumol). L'augmentation continue du théâtre en ordre de marche doit être compensée par l'augmentation de la subvention, ce qui ne suffit pas toujours : malgré une subvention publique en progression en 2015 puis rebasée en 2017, la marge artistique de l'Odéon accuse ainsi une baisse de 18 % en 10 ans. Au-delà des dépenses de personnel, ce sont aussi les dépenses d'exploitation et de maintenance de bâtiments qui sont appelées à croître, par exemple pour la CMPP (contrat long terme à paliers pour le bâtiment de la Philharmonie, bâtiment vieillissant à la Cité).

Dans ce contexte, **une gestion très rigoureuse de la masse salariale et des coûts de fonctionnement est donc nécessaire** : le ministère de la culture devrait s'assurer de l'application des recommandations de la Cour des comptes énoncées dans son rapport de 2016 sur les théâtres nationaux concernant la limitation des coûts de production (**mutualisation des fonctions support, décloisonnement des métiers, revente des décors et costumes, etc.**). L'augmentation des recettes propres (réduction des places gratuites, revue de la politique tarifaire, augmentation du nombre de représentations) n'est pas constatée partout.

L'exemple du TNOC montre que des progrès importants sont encore à accomplir : les dépenses de personnels (techniciens et administratifs) y sont 10 % plus élevés que dans le reste des théâtres nationaux. Le temps de travail est peu contrôlé et inférieur en moyenne aux autres théâtres nationaux. La convention collective est complexe, composée de multiples primes plus ou moins justifiées. Un exemple montre que ce modèle n'est plus tenable : le niveau de subvention par spectateur du TNOC (258 euros) sensiblement supérieur à celui de l'Opéra national de Paris (114 euros), alors que la programmation artistique ne se distingue pas suffisamment de celle du TNOC.

L'hétérogénéité des opérateurs nécessite une analyse fine au cas par cas. Mais il est certain que des réformes sans doute difficiles, mais nécessaires, seront inévitables. Les anticiper aujourd'hui dans la concertation, alors que les établissements culturels ont disposé d'un soutien sans faille de l'État dans le contexte de crise, est le meilleur moyen d'éviter des tensions sociales néfastes pour les établissements.

Recommandation : profiter de la crise pour revoir le modèle économique des opérateurs du programme *Création*.

C. LE PILOTAGE FINANCIER DE LA TUTELLE

Le pilotage financier de la tutelle (DGCA) sur les opérateurs de la création a déjà été jugé défaillant par le passé. Des progrès conséquents ont été constatés à l'occasion de la crise sanitaire. Ces progrès doivent être poursuivis :

– la rapporteure s'étonne des délais nécessaires pour la transmission des comptes financiers des différents opérateurs ;

– la rapporteure constate que le ministère n'est pas en mesure de lister de manière exhaustive l'ensemble des dépenses d'investissement qui ont fait l'objet d'un report ce qui serait pourtant très précieux ;

– elle regrette que les informations transmises concernant le calcul des aides du plan de relance demeurent assez générales.

La DGCA gagnerait à réaliser davantage de synthèses budgétaires pouvant être transmises à la représentation nationale. La rapporteure peut avoir l'impression que la supervision financière des opérateurs est aujourd'hui davantage prise en charge par la direction du budget qui ne dispose pourtant pas des ressources humaines pour ce faire.

La rapporteure encourage, lorsque la crise sanitaire sera passée, la DGCA à dresser un bilan précis et étayé des coûts et des économies que la crise sanitaire aura générés chez chaque opérateur.

Recommandation : renforcer le rôle de pilotage budgétaire et financier des opérateurs par la tutelle.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 27 mai 2021, 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 sera prochainement lisible en ligne.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère de la culture - Direction générale des patrimoines et de l'architecture :

- M. Jean-François Hébert, directeur général
- Mme Aurélie Cousi, directrice, adjointe au directeur général des patrimoines et de l'architecture, chargé de l'architecture

Cour des comptes – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 :

- M. Tournier, président de section, Mme Le Lagadec, rapporteur et, M. Metzger, contre rapporteur

Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle :

- M. Noël Corbin, directeur

Direction du budget :

- M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur

Ministère de la culture - Direction générale de la création artistique (DGCA) :

- M. Christopher Miles, directeur général
- Mme Sophie Zeller, déléguée au théâtre et aux arts associés