

27 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS **CRÉATION ET TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE**

La crise sanitaire a révélé **les fragilités du secteur culturel** qui se retrouve durement frappé par cette crise sanitaire, tout à fait inédite par son ampleur, son intensité et sa durée.

Au-delà de la question du soutien financier, elle appelle une réflexion nationale pour déterminer s'il n'existerait pas d'autres modèles plus soutenables vers lesquels les acteurs culturels pourraient tendre et que les collectivités publiques pourraient accompagner.

L'enjeu de la relance passera par un accompagnement efficace des acteurs culturels, par une confiance retrouvée des populations et par la reconstruction de cet écosystème culturel qui joue un rôle si essentiel dans notre société.

### **1. UN EFFORT IMPORTANT EN FAVEUR DE LA CRÉATION MALGRÉ PLUSIEURS POINTS DE VIGILANCE**

#### **A. LA PRISE EN COMPTE DES MENACES QUI PÈSENT SUR LA CRÉATION**

##### **1. Une crise sans précédent qui menace notre modèle culturel**

Le secteur culturel **fait partie des secteurs les plus affectés** par la crise sanitaire. Il est aujourd'hui plongé dans une **crise d'une gravité sans précédent**. En l'absence d'un soutien public fort, le risque de défaillances de nombreuses structures culturelles, privées ou publiques, est réel. Compte tenu de l'ampleur de l'écosystème culturel, il fait peser de graves menaces pour l'emploi, les artistes, la création, l'accès à la culture, le dynamisme des territoires et la diversité artistique.

La crise sanitaire accélère en effet **les phénomènes de concentration**. Ceux-ci pourraient avoir des effets économiques dévastateurs pour le reste de la filière et pour le public, tout en conduisant à une uniformisation de l'offre artistique et à une réduction de l'indépendance artistique. Il conviendra d'y être très attentif, afin de prendre, le cas échéant, des mesures de régulation, aujourd'hui inexistantes, si celles-ci se révélaient nécessaires.

##### **2. 390 millions d'euros de mesures nouvelles en faveur de la création en 2021**

Depuis le début de la crise, les collectivités territoriales et l'État se sont montés attentifs à préserver notre modèle culturel en apportant leur soutien aux acteurs culturels.

Le projet de loi de finances pour 2021 octroie des moyens financiers significatifs pour relancer l'activité artistique, soutenir l'emploi dans le secteur de la création, redynamiser la jeune création et renforcer la présence artistique dans les territoires. Des crédits sont inscrits à cette fin, à la fois sur la mission « Culture » et sur le volet culturel du plan de relance.

Les crédits du programme 131 « Création », à 886 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 862 millions d'euros en crédits de paiement (CP) augmentent de 3,9 % en AE et 4,5 % en CP par rapport à la loi de finances initiales pour 2020, avec près de **37 millions d'euros de mesures nouvelles**. À ces crédits s'ajoutent **469 millions d'euros en AE et 353 millions d'euros en CP** de mesures en faveur de la création<sup>1</sup> au titre du **plan de relance**, soit **l'équivalent de plus de 40 % des crédits du programme « Création »**. Ces crédits visent à soutenir les opérateurs nationaux, le secteur du spectacle vivant subventionné et privé. Une partie d'entre eux est également directement destiné aux artistes (programme exceptionnel de commande publique, fonds de soutien aux artistes non couverts par l'année blanche pour les intermittents).

Le projet de loi de finances facilite également **l'accès des entreprises de spectacle au crédit d'impôt** afin de mieux les accompagner dans la reprise progressive de leur activité. Il prolonge l'existence du crédit d'impôt pour le spectacle vivant musical ou de variétés jusqu'en 2024 et en assouplit les critères d'éligibilité en 2021 et 2022. Il met également en place un crédit d'impôt spécifique en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques jusqu'à la fin de l'année 2024, visant à soutenir l'amorçage et la diffusion des spectacles de théâtre les moins rentables. La rapporteure pour avis a déposé un amendement visant à étendre le bénéfice de ce crédit d'impôt à l'ensemble des représentations de spectacle vivant non musical pour ne pas laisser de côté tout un pan du spectacle vivant non musical affecté, comme le théâtre, par la crise sanitaire. Elle a également déposé des amendements visant à bonifier le taux de ces deux crédits d'impôt pour les années 2021 et 2022, par cohérence avec la période d'application du plan de relance.

## **B. UN EFFORT FINANCIER INDISPENSABLE À CONSOLIDER SUR LE PLAN POLITIQUE**

### 1. L'existence de deux dangers

#### a) La durée de la crise sanitaire

Le plan de relance a été bâti au mois de septembre, sur l'hypothèse d'une activité en 2021 représentant environ 60 % de son niveau de 2019. Les crédits qu'il octroie en soutien au monde de la culture pourraient se révéler insuffisants si les activités culturelles devaient rester interrompues une partie de l'année 2021. D'où **l'importance que les mesures transversales soient prolongées pour le secteur de la culture, au-delà du 31 décembre 2020, dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, si cela s'avérait nécessaire**. Auditionnée par la commission de la culture le 10 novembre dernier, la ministre de la culture, Roselyne Bachelot, a indiqué que le Gouvernement était prêt à maintenir **le dispositif exceptionnel de l'activité partielle** et à prolonger **la mesure de l'année blanche pour les intermittents** en fonction de l'évolution de la situation.

Au-delà des moyens accordés au secteur de la création par le présent projet de loi de finances, se pose également **la question de la place de la culture dans notre projet de société**. La décision du Gouvernement de considérer, depuis le mois de mars, les activités culturelles parmi les « *activités non essentielles* » a beaucoup heurté les acteurs culturels. Ceux-ci ont aujourd'hui besoin de gages démontrant que la culture est effectivement considérée comme centrale dans le processus de résilience face à la crise sanitaire.

#### b) La gouvernance territoriale

La coordination entre l'État et les collectivités territoriales constitue l'une des **clés de la réussite de la réponse à la crise sanitaire**. Les collectivités territoriales sont en effet incontournables en matière de soutien aux acteurs culturels, assumant habituellement 70 % des dépenses des collectivités publiques en faveur de la création.

---

<sup>1</sup> Les crédits affectés au Centre national de la musique, inscrits désormais sur la mission « Livre, médias et industries culturelles » sont inclus dans ce calcul, dans la mesure où cet organisme est chargé de gérer les aides en faveur du spectacle vivant musical.

Interrogée sur la méthode qu'elle souhaitait instaurer pour associer davantage les collectivités territoriales à la politique culturelle dans le contexte de la crise sanitaire, la ministre de la culture a confirmé qu'il ne serait pas suffisant d'injecter de l'argent dans les territoires et qu'il fallait coordonner l'action de l'État avec celle des collectivités territoriales afin de conférer aux crédits octroyés par l'État à la relance un véritable effet de levier.

La commission de la culture soutient **la mise en place rapide d'une organisation territoriale opérationnelle permettant à la fois aux collectivités territoriales et aux directions régionales des affaires culturelles d'être pleinement associées sur le terrain à la mise en œuvre du plan de relance**, aux côtés des sous-préfets chargés de la relance. Elle insiste pour qu'il s'agisse d'un cadre de travail facilitant les échanges réguliers entre les pouvoirs publics au niveau local, afin qu'ils puissent réagir très rapidement et de manière coordonnée aux besoins des acteurs culturels et des citoyens dans le contexte de la crise sanitaire.

## 2. Des points de vigilance sur lesquels il serait souhaitable que le ministère de la culture se penche rapidement

En ce qui concerne **le spectacle vivant**, il faudra veiller à ce que toutes les structures, qu'elles soient ou non contributrices de la taxe sur les spectacles, puissent effectivement bénéficier des aides sectorielles distribuées par le Centre national de la musique (CNM) et l'Association de soutien au théâtre privé (ASTP). Il apparaît également essentiel d'ouvrir l'accès du dispositif de l'activité partielle à toutes les structures culturelles, quel que soit leur statut juridique, dès lors qu'elles cotisent au régime de l'assurance chômage, comme c'est le cas des établissements publics de coopération culturelle (EPCC), qui en restent aujourd'hui exclus. La commission de la culture recommande qu'une **évaluation rapide de la situation budgétaire des lieux labellisés** soit rapidement conduite pour mieux identifier la nature des difficultés qu'ils rencontrent, dans la mesure où ils sont eux aussi très dépendants des recettes de billetterie.

En ce qui concerne **les arts visuels**, la structuration de leurs professions revêt un véritable caractère d'urgence. Le déficit de structuration de ce secteur constitue pour lui un véritable handicap, à la résorption duquel il est important que le ministère de la culture s'attelle.

En ce qui concerne la culture au sens large, il est regrettable que l'action conduite par la plupart des **associations culturelles dans les territoires**, et qui contribuent à l'accès à la culture de nos concitoyens au quotidien, ne soit pas davantage reconnue. Elles sont aujourd'hui principalement soutenues au titre de la vie associative et bénéficient d'un soutien aléatoire de la part du ministère de la culture sur la base d'appels à projets en matière d'éducation artistique et culturelle.

En ce qui concerne **les festivals**, il serait important que l'État précise véritablement, d'ici avril 2021, les contours de sa politique en direction de ces événements. En contraignant de nombreux festivals à l'annulation pendant la saison 2020 et en menaçant leur avenir, la crise sanitaire a contribué à la **prise de conscience du rôle majeur joué par les festivals dans la cohésion sociale et l'attractivité des territoires, comme de leur place considérable dans les écosystèmes locaux**.

Compte tenu de la multiplicité des enjeux liés aux festivals et de leurs retombées nombreuses, la commission de la culture réitère les demandes qu'elle avait formulées à l'occasion des conclusions du groupe de travail sur l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur le secteur de la création, à savoir la nécessité de **mettre en place un outil d'observation des festivals au niveau national** et de **développer une approche interministérielle sur la question des festivals**, entre les ministères chargés de la culture, du tourisme, de l'économie, de la cohésion des territoires et de l'intérieur. Elle pourrait entraîner une nouvelle dynamique favorable à la relance, sous réserve que chaque ministère impliqué ait à cœur de soutenir avant tout l'effervescence des festivals.

## 2. TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE : UN AXE ESSENTIEL DE TRAVAIL DU MINISTÈRE DE LA CULTURE À L'AUNE DE CETTE CRISE

### A. UN SIGNAL POLITIQUE ENCORE NÉCESSAIRE EN DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTURE

#### 1. Un effort budgétaire important pour la rénovation des écoles de l'enseignement supérieur culture et le développement du numérique

Les 99 établissements d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère de la culture devraient bénéficier d'une **dotations importante de 70 millions d'euros au titre du plan de relance**. Pour 64,5 millions d'euros, ces crédits visent à financer un **plan de rénovation des bâtiments**, qui devrait concerner 14 des 40 établissements publics nationaux que compte l'enseignement supérieur culture (ESC). Les 5,6 millions d'euros restants devraient financer **l'accélération de la digitalisation des écoles**, la crise sanitaire ayant révélé la nécessité d'améliorer leur capacité à assurer leurs pédagogies à distance.

Sur le programme 361, de nouveaux crédits sont prévus afin d'aider les étudiants des établissements de l'ESC, dont la situation s'est encore dégradée sous l'effet de la crise sanitaire. Un **Plan étudiant** de 4,3 millions d'euros est mis en place, dont 2,3 millions d'euros pour améliorer les conditions de vie et d'études, en particulier en matière de restauration, et 2 millions d'euros pour soutenir l'insertion professionnelle des étudiants (développement du monitorat-tutorat, création d'outils numériques facilitant la mise en relation avec le secteur professionnel, développement des offres de résidences...). Les **bourses** sur critères sociaux sont également rebasées à hauteur de 3 millions d'euros, pour atteindre 25,06 millions d'euros.

Les autres crédits restent stables. **Aucune revalorisation des crédits de recherche n'est prévue**, alors qu'il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour garantir l'attractivité et la compétitivité des écoles de l'ESC. Le ministère de la culture a assuré votre rapporteure pour avis que la nouvelle délégation réaliserait courant 2021 un état des lieux et des besoins de l'enseignement supérieur culture en matière de recherche, qui lui servira de base de réflexion sur la place à accorder à la recherche dans les cursus des écoles.

#### 2. Un besoin de clarification rapide des ambitions du ministère de la culture pour les écoles d'architecture et les écoles d'art

##### a) La question des moyens alloués aux ENSA

Les **dotations des ENSA sont faibles** en comparaison de celles allouées aux établissements universitaires (7 597 euros par an et par étudiant, contre 11 670 euros par an en moyenne dans l'ensemble de l'enseignement supérieur). Elles diffèrent d'ailleurs d'une ENSA à l'autre. Cette faiblesse des dotations obère de plus en plus leur capacité à accueillir dans de bonnes conditions leurs étudiants et les prive de la possibilité de se développer, malgré la forte attractivité de leurs formations.

Même si les ENSA ont obtenu, dès 2018, une réforme visant à les rapprocher du modèle universitaire et à développer leur ancrage territorial, avec la mise en place d'un nouveau statut pour leurs établissements et la création d'un corps d'enseignants-chercheurs, **cette réforme ne s'est pas accompagnée de l'octroi de moyens appropriés pour la mettre en œuvre**. Les deux ministères de tutelle, le ministère de la culture, et le ministère de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation (MESRI), n'ont créé que 75 des 150 postes équivalents temps plein d'enseignants-chercheurs qu'ils s'étaient engagés à créer sur cinq ans.

Il apparaît important que l'État clarifie rapidement ses ambitions pour les ENSA, sous peine d'un décrochage progressif de ces écoles, qui aurait des effets désastreux sur la diffusion de la culture architecturale et la bonne prise en compte par la France des enjeux écologiques en matière de bâti. Un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles est attendu sur le sujet d'ici la fin

de l'année. La commission de la culture espère qu'il permettra aux deux ministères de tutelle de prendre au cours de l'année 2021 les mesures qui s'imposent.

#### b) Le statut des enseignants des écoles supérieures d'art territoriales

S'agissant des écoles d'art, **la réforme du statut des professeurs des écoles d'art territoriales (PEA) reste au point mort**, alors même que la réforme du statut des professeurs des écoles d'art nationales (PEN) a partiellement abouti après plus de trois années de chantier. Un premier décret, en date du 28 janvier 2020, a permis de revaloriser leur grille de rémunération, qui s'apparente désormais à celle des enseignants agrégés du secondaire. Le second décret destiné à faciliter leurs activités de recherche n'est pas encore paru.

Ces premières avancées en faveur des écoles nationales **risquent de creuser l'écart entre les écoles d'art nationales et les écoles d'art territoriales**, le statut des enseignants de ces dernières étant plus proche de celui des enseignants certifiés du secondaire. Le statut des PEA n'est pas compatible avec le développement des activités de recherche, ce qui pourrait compromettre leur accréditation à délivrer des diplômes de niveau doctorat. Mais, à ce stade, les différentes propositions sur la table suscitent des réserves : la direction générale des collectivités locales s'oppose à la création d'un cadre d'emploi spécifique pour les enseignants des écoles supérieures d'art territoriales, tandis que l'intégration des PEA des seules écoles supérieures d'art territoriales dans le corps des PEN se traduiraient par un coût élevé pour le ministère de la culture.

Il s'agit cependant d'une question essentielle pour l'avenir de l'enseignement des arts dans nos territoires et la cohérence du réseau des écoles supérieures d'art. La commission de la culture est favorable à la reprise de la concertation entre les collectivités territoriales et les différents ministères concernés (ministère de la culture, ministère de l'intérieur, ministère de l'action et des comptes publics). Une mission conjointe pourrait être confiée en 2021 à l'inspection générale des affaires culturelles, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale de l'administration.

## B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA DÉMOCRATISATION CULTURELLE PRINCIPALEMENT CONCENTRÉE SUR LE PASS CULTURE

### 1. Vers une généralisation du Pass culture ?

Les crédits du Pass culture sont ceux qui enregistrent **la plus forte progression, avec l'octroi de 20 millions d'euros supplémentaires en 2021, pour un budget total de 59 millions d'euros (+ 50 %)**. Le coût du Pass culture a été inférieur aux prévisions cette année en raison de la crise sanitaire, l'expérimentation n'ayant pas été étendue à de nouveaux départements comme envisagée, et la mise en place du confinement ayant entraîné une surconsommation des offres numériques qui ne font l'objet d'aucun remboursement aux offreurs.

**La croissance des crédits du Pass culture en 2021, dans un contexte restant marqué par la crise sanitaire, soulève un certain nombre de questions.** L'éventualité d'une généralisation du Pass culture en 2021 n'apparaît pas très opportune, dans un contexte où les structures culturelles voient la plupart de leurs activités interrompues et où leur survie est directement menacée. Si l'objectif du pass est bien celui de diversifier les pratiques culturelles des jeunes et de les encourager à découvrir la culture sous d'autre forme que celle du numérique, il serait plus sage de différer la généralisation, tant **cette décision pourrait ne pas être comprise par de nombreux professionnels du monde de la culture dans le contexte actuel.**

La commission de la culture juge **essentiel que les conditions de déploiement du Pass culture et ses résultats fassent l'objet d'une plus grande transparence**, avec la publication régulière, sur le site internet du Pass culture, de bilans quantitatifs et qualitatifs des modalités de consommation du pass par les jeunes. Elle réitère par ailleurs ses demandes, exprimées depuis l'origine de la création de cette politique, d'une meilleure prise en compte par le pass de la problématique de l'accès au dispositif des jeunes les plus éloignés de la culture, et du renforcement de l'accompagnement et de la médiation au sein de l'outil, non seulement pour encourager les jeunes à s'inscrire, mais aussi pour les guider vers de nouvelles envies culturelles et pour les aider à décrypter les expériences culturelles qu'ils vivent au sein du Pass. Elle jugerait

également utile que l'offre en matière de pratiques artistiques et culturelles soit enrichie. Elle a noté que ces axes de travail figuraient parmi les priorités du Pass culture en 2021 et sera très attentive aux réponses qui seront proposées.

## 2. Une évolution, en comparaison modeste, des crédits de la démocratisation culturelle et de l'éducation artistique et culturelle

Même si le ministère de la culture avance « *un effort budgétaire très important en 2021 en faveur de la participation à la vie culturelle de tous les habitants, tout au long de leur vie et sur l'ensemble du territoire* », les crédits de la démocratisation culturelle et de l'éducation artistique et culturelle (EAC) ne progressent que de 4 millions d'euros (+ 2,5 %), pour un montant total de 157,5 millions d'euros. Le ministère de la culture indique que la progression de ces crédits s'établirait toutefois à **16,2 millions d'euros**, dans la mesure où 12 millions d'euros parmi les crédits destinés à la démocratisation culturelle et à l'éducation artistique et culturelle votés en loi de finances pour 2020 avaient été transférés au cours de l'année pour couvrir des dépenses de fonctionnement du ministère.

Alors que l'objectif du 100 % EAC doit être atteint à l'horizon 2022, la commission de la culture regrette que l'EAC ne bénéficie pas de davantage de moyens en 2022. Dans la mesure où la crise sanitaire a provoqué en 2020 l'interruption d'une majorité de projets d'éducation artistique et culturelle, il aurait été opportun de rattraper le retard en 2021, afin d'éviter que les effets de cette politique, en constant développement depuis une dizaine d'années, ne s'en trouvent affectés. La commission de la culture émet le vœu que les artistes et les associations soient mobilisés en 2021 pour une relance de l'EAC, dans un processus plus souple et plus rapide, tel celui mis en place à l'occasion de « l'été culturel ».

Le Pass culture ne peut pas résumer la politique d'EAC. Il ne peut en être que l'aboutissement. La ministre de la culture, Roselyne Bachelot, en est elle-même convenue lors de son audition devant la commission de la culture, en déclarant qu'il était déjà trop tard, à ses yeux, pour parvenir à diversifier les pratiques d'un jeune de 18 ans s'il n'avait pas déjà été familiarisé auparavant à diverses pratiques artistiques et culturelles. Le rôle de l'EAC n'est pas de préparer au Pass, mais bien d'accompagner les enfants dans la construction de leur identité par la découverte et la pratique des arts et de la culture.

---

**Compte tenu de l'ampleur des efforts financiers consentis par l'État pour préserver notre modèle culturel, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 131 « Création » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation culturelle ».**

---



**Laurent Lafon**  
Président de la  
commission,  
Sénateur  
du Val-de-Marne  
(Union Centriste)



**Sylvie Robert**  
Rapporteuse  
Sénatrice  
d'Ille-et-Vilaine  
(Socialiste,  
Écologiste et  
Républicain)

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021\\_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)