

4

Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant

PRÉSENTATION

La France a connu pendant les 40 dernières années un développement très important des créations de festivals, dans des proportions sans commune mesure avec ce qui est observé dans les pays voisins. On comptait ainsi 7 282 festivals en 2021, soit près de quatre fois plus que 20 ans auparavant. De multiples facteurs expliquent ce phénomène, au premier rang desquels figure la conjugaison d'une dynamique propre aux collectivités territoriales et du rôle joué par l'État, dans un domaine - la culture - qui ne constitue pas une politique décentralisée mais partagée entre l'État et toutes les catégories de collectivités territoriales, sans chef de file clairement désigné.

L'État témoigne en effet de longue date un intérêt marqué pour le soutien aux festivals. Après s'être montré plus sélectif à partir de 2003, il a depuis trois ans renouvelé son appui au monde festivalier. Ce réinvestissement a répondu à la fragilisation du secteur par la pandémie de la covid 19. Il s'est traduit par un renouvellement du dialogue avec les organisateurs de festivals, par la mobilisation de concours financiers supplémentaires et par la volonté d'accompagner plus fortement les festivals sous un angle artistique pour permettre à ces structures économiques globalement fragiles de faire face aux défis que représentent les diverses transitions auxquelles elles sont confrontées.

Cette volonté ne saurait cependant occulter le fait que le soutien financier de l'État aux festivals reste mineur par rapport à celui que leur apportent les collectivités territoriales. L'action culturelle constitue en effet un élément important du développement local et contribue à l'attractivité des territoires. Aussi, le développement des festivals a représenté un important volet de l'action menée à partir des années 70 et 80 au titre de la décentralisation culturelle.

L'enquête dont est issu le présent chapitre a été conduite par la Cour et trois chambres régionales des comptes auprès d'un échantillon de huit festivals de spectacle vivant organisés dans les régions Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que des services de l'État compétents pour définir et mettre en œuvre la politique de l'État en faveur du spectacle vivant (direction générale de la création artistique et directions régionales des affaires culturelles). Elle montre que l'important appui des collectivités territoriales aux festivals, qui a conduit l'État à intervenir de façon plus sélective pour soutenir les festivals à rayonnement national et international, a permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle sur le territoire national (I). Elle met toutefois aussi en évidence l'intérêt qui s'attache à réformer la gouvernance des structures organisatrices pour la rendre plus exigeante en matière de démocratisation des publics et mieux concertée entre les services de l'État et les collectivités territoriales concernés (II).

I - Un fait culturel de grande ampleur, principalement porté par les collectivités territoriales, qui a permis de rééquilibrer l'accès à l'offre culturelle

A - Un paysage festivalier marqué par sa richesse et sa diversité

Un recensement effectué par le ministère de la culture, en lien avec deux chercheurs et les acteurs du secteur, a montré que la France comptait 7 282 festivals en 2022²⁴⁵. Ce chiffre est sans commune mesure avec ce qui est constaté dans des pays voisins : il y aurait autour de 2 000 festivals en Italie, 1 000 en Allemagne et au Royaume-Uni²⁴⁶.

²⁴⁵ Recensement initié en 2020 et finalisé en juillet 2022, auquel ont contribué M. Emmanuel Négrier, directeur de recherche au CNRS, dirigeant le centre d'études politiques et sociales de l'Université de Montpellier et M. Aurélien Djakouane, maître de conférences à l'Université Paris Nanterre et chercheur au Sophiapol (sociologie, philosophie et anthropologie politiques), ainsi que l'association France Festivals.

²⁴⁶ Selon l'association France Festivals.

Pour cerner au plus juste la réalité de cette activité et repérer les événements culturels entrant dans la catégorie des festivals, quatre critères ont été retenus :

- avoir eu lieu en 2019²⁴⁷ ;
- avoir connu au moins deux éditions antérieurement à 2019 ;
- se dérouler sur plus d'une journée ;
- comporter au moins cinq spectacles, représentations, concerts ou projections.

Les festivals de spectacle vivant constituent près des trois quarts des événements recensés selon ces critères : les festivals de musique en représentent environ 45 % et les festivals de théâtre, danse, arts de la rue, arts du cirque, arts du conte et humour près de 30 %.

Ces manifestations sont par ailleurs marquées par la pluralité des formes artistiques ou des périodes qu'elles recouvrent. Ainsi, les festivals de musique se déclinent en musique ancienne (classique, baroque), contemporaine, actuelle (rock, jazz, blues, variétés, etc.).

Cette diversité se reflète également dans la taille des festivals : 56 % d'entre eux sont fréquentés par moins de 5 000 personnes et 6 % par plus de 50 000²⁴⁸. Il en va de même sous l'angle financier : leur budget est inférieur à 270 000 € pour 75 % des festivals recensés, il est compris entre 270 000 € et 1,4 M€ dans 20 % des cas, il dépasse 1,4 M€ pour 6 % d'entre eux²⁴⁹. De ce fait, leur impact en matière de développement économique et territorial, leur place dans l'offre culturelle et la dynamique de création sont éminemment variables. La plupart (près de 80 %) sont portés par des structures associatives offrant une grande souplesse de fonctionnement. Aussi leurs modalités d'organisation et leur degré de professionnalisation sont-ils également fortement différenciés.

²⁴⁷ Parce qu'elle est antérieure à l'épidémie de covid 19, 2019 a été retenue comme année de référence.

²⁴⁸ Emmanuel Négrier, Aurélien Djakouane, *Festivals, territoire et société*, Presses de Sciences Po/Ministère de la Culture (DEPS), 2021, p. 27. L'échantillon retenu concerne 1 400 festivals de la France entière (soit 20 % du total). C'est à ce jour l'échantillon le plus important jamais constitué pour prendre la mesure de la réalité festivalière.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

B - Un secteur principalement soutenu par les collectivités territoriales

Comme la Cour l'a montré dans son rapport public thématique de mai 2022²⁵⁰, la vision d'ensemble des financements relatifs au spectacle vivant reste difficile à établir de façon fiable et celle des financements des festivals l'est donc tout autant. Les données disponibles montrent cependant que, même si l'État a accru son soutien à la suite de la crise sanitaire, celui des collectivités territoriales est prépondérant.

1 - Le soutien récemment renforcé mais ciblé de l'État

Le financement de l'État à l'égard de l'ensemble des festivals est porté par quatre programmes du ministère de la culture (les programmes 131 - *Création*, 334 - *Livre et industries culturelles*, 224 - *Soutien* et 361 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, parmi lesquels le premier occupe une place prépondérante) ainsi que par trois opérateurs de l'État (les centres nationaux du cinéma et de l'image animée, de la musique et du livre). Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des financements correspondants sur cinq exercices.

Tableau n° 1 : financements de l'État (en €)

<i>Financement État/festivals</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ministère de la culture</i>	23 260 495	24 801 229	35 537 697	36 490 668	36 042 525
<i>Centre national du cinéma et de l'image animée</i>	8 783 003	8 937 659	8 735 216	9 064 711	9 158 636
<i>Centre national de la musique</i>	1 560 500	1 622 000	908 000	13 791 605	4 000 000
<i>Centre national du livre</i>	2 483 291	2 659 923	2 526 366	2 691 605	1 264 161
<i>Total opérateurs</i>	12 826 794	13 219 582	12 169 582	25 547 921	14 422 797
<i>Total ministère de la culture et opérateurs</i>	36 087 289	38 020 811	47 707 279	62 038 589	50 465 322

Source : Ministère de la culture/DGCA

²⁵⁰ Cour des comptes, *Le soutien de l'État au spectacle vivant*, rapport public thématique, mai 2022.

Les financements alloués aux structures organisatrices des festivals proviennent de crédits budgétaires et d'une partie du produit de taxes affectées. Leur évolution récente a été marquée par des augmentations significatives en 2020 et 2021, liées à la crise de la covid 19, dont un peu plus de la moitié a été pérennisée en 2022 afin d'accompagner les « *principes d'engagement de l'État en faveur des festivals* » définis fin 2021 (cf. *infra*). Toutefois, il est probable que l'effort de l'État est sous-estimé en raison de la difficulté d'identifier des dépenses indirectes réalisées en faveur des festivals (artistes en résidence, coproductions, actions éducatives, etc.).

Le contexte de la pandémie a conduit le ministère de la culture à poursuivre la réflexion stratégique autour du fait festivalier en associant étroitement les acteurs eux-mêmes dans le cadre d'états généraux des festivals, lancés en juillet 2020. À l'issue de ce processus, le ministère a publié, fin 2021, une charte des « *principes d'engagement de l'État en faveur des festivals* », qui a été traduite en avril 2022 dans une « *instruction technique* » ayant pour objet de structurer les diverses aides qui leur sont allouées.

Le Centre national de la musique

Le Centre national de la musique (CNM) est un établissement public à caractère industriel et commercial. Créé par une loi du 30 octobre 2019, il est issu de la fusion du centre national de la chanson, des variétés et du jazz et de plusieurs associations de soutien à la filière musicale.

Le CNM est chargé de collecter la taxe sur les spectacles de variétés (égale à 3,5 % du produit de la billetterie hors taxe). Selon les années et hors période de crise sanitaire, le rendement de cette taxe se situe entre 30 et 35 M€. Une quote-part représentant les deux tiers de son produit est reversée automatiquement aux redevables. Le solde est attribué *via* des commissions pour soutenir la création, la production et la diffusion. Une commission « festivals » au sein du CNM a été particulièrement active lors de la pandémie, en particulier en 2021 lorsque l'apport du ministère a permis de porter le budget de la commission à près de 13,8 M€ d'aides afin de soutenir les festivals de musique actuelle, quel que soit le statut fiscal de l'organisme concerné (redevable de la taxe ou non).

Depuis 2022, le CNM intervient pour les festivals compris dans le champ de la taxe et pour l'octroi d'aides « transversales », tous festivals confondus. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) soutiennent les festivals de musiques dites savantes et certains festivals de musiques actuelles qui mettent en œuvre des actions structurantes et qui nécessitent un soutien renforcé (création, action culturelle, notamment). Enfin, l'ensemble des festivals sont aidés par l'établissement public au titre des aides transversales (transition écologique, égalité entre les femmes et les hommes, etc.).

En 2021, l'État a subventionné 593 festivals²⁵¹, soit 8 % des 7 282 festivals recensés sur l'ensemble du territoire national. Les subventions aux festivals de spectacle vivant ont atteint 40,9 M€. Elles ont représenté 70 % du montant total des subventions allouées la même année par le ministère de la culture et ses trois opérateurs à l'ensemble des festivals (58,5 M€).

Les financements attribués se sont inscrits dans une échelle de 1 000 € à 4,4 M€ et ont atteint 64 000 € en moyenne pour le théâtre. Ils ont varié entre 2 300 € et 4,16 M€ et se sont élevés à 99 000 € en moyenne pour la musique. Les aides consenties sont très concentrées : les festivals d'Aix-en-Provence et Avignon ont, à eux seuls, bénéficié de plus du quart du financement du ministère de la culture (hors opérateurs).

Même si 8 % seulement des festivals en bénéficient, l'appui financier de l'État se caractérise donc à la fois par une importante dispersion et une grande sélectivité.

Cette situation traduit le souhait de l'État de soutenir fortement les festivals de renommée internationale, qui sont de fait intégrés à sa politique en matière de création et de diffusion, sans renoncer à accompagner sur le plan local des festivals dont le financement relève principalement des collectivités territoriales, compte tenu de leurs enjeux propres en matière d'attractivité et de rayonnement.

Il peut, en outre, agir de plusieurs manières vis-à-vis des festivals au-delà du levier financier, notamment par la promotion et la communication, l'accompagnement et l'expertise, ainsi que par la possibilité de créer des filières artistiques *via* la labellisation de structures organisatrices de festivals.

2 - Un effort financier des collectivités territoriales mal connu mais nettement supérieur à celui de l'État

Le montant consolidé des concours financiers des collectivités territoriales aux festivals n'est pas disponible. Les travaux entrepris depuis 2020 par le ministère de la culture pour mieux appréhender le fait festivalier, notamment *via* les informations recueillies auprès des DRAC, lui ont pourtant offert l'occasion de recueillir les données nécessaires pour procéder à cette consolidation.

²⁵¹ 483 ont été subventionnés par le ministère de la culture directement et 110 par le Centre national de la musique.

L'effort de connaissance engagé à l'occasion de la crise sanitaire permet toutefois de disposer d'une vision, certes approximative, mais reposant sur un échantillon couvrant près de 20 % du secteur, et donnant une indication utile de la répartition des efforts de financement.

Issues de l'enquête menée par le ministère de la culture en 2020 et 2021 avec l'appui du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les données alors rassemblées montrent que, sur le périmètre de l'enquête de la Cour (ensemble du secteur du spectacle vivant), l'écart est de 1 à 10 entre les recettes apportées par l'État²⁵² et celles qui proviennent des collectivités territoriales. Plus précisément, ce rapport est de 1 à 10 s'agissant des musiques actuelles, 1 à 20 pour la musique classique et 1 à 9 pour le spectacle vivant.

Du côté des collectivités territoriales, les premiers financeurs sont les communes, suivies par les régions. Il est néanmoins probable que l'effort des communes est sous-estimé, comme en témoignent d'ailleurs les contrôles particuliers menés par les juridictions financières, du fait de l'absence de prise en compte des dépenses en nature, en particulier s'agissant de mises à disposition de locaux, de moyens techniques et de ressources humaines au bénéfice d'associations qui sont souvent animées par des bénévoles.

En prenant l'écart de 1 à 8 sur la base de l'année 2019 et en circonscrivant la mesure aux seules dépenses budgétaires, l'effort des collectivités territoriales pourrait être estimé à plus de 300 M€.

C - Une dynamique territoriale porteuse d'une plus grande égalité d'accès à la culture

L'extrême diversité des activités festivières et la rapidité de leur essor expliquent qu'avant la pandémie de la covid 19, l'État n'en avait pas une connaissance précise. À titre d'exemple, un rapport produit fin 2019 par l'Inspection générale des affaires culturelles faisait état de 3 135 festivals en France, soit 4 147 de moins que le recensement finalisé en 2022²⁵³. Cette méconnaissance résulte également du fait que l'initiative privée et locale contribue fortement à l'essor des festivals.

²⁵² État central et déconcentré ainsi que ses opérateurs.

²⁵³ Inspection générale des affaires culturelles, *Mission Référent Festivals, quelques enseignements sur la situation des festivals*, décembre 2019. Rapport produit à la demande de la ministre de la culture Françoise Nyssen par M. Serge Kancel, dans le contexte de la hausse des coûts des festivals et des effets de la concentration dans le milieu des musiques actuelles. Ce rapport a été actualisé en octobre 2020 dans le cadre du lancement des états généraux des festivals.

1 - Une dynamique surgie dans les années 70, relayée par l'État dans la décennie 80

La politique culturelle qui a été engagée après l'élection de François Mitterrand en mai 1981 a eu pour effet d'amplifier un phénomène né dans les années 70²⁵⁴. Privilégiant en effet le caractère festif et spontané des manifestations culturelles, leur ouverture et leur accessibilité à un public populaire (création de la fête de la musique en 1982), elle en a légitimé de façon accrue la dimension événementielle.

Le premier acte de la décentralisation, intervenu au début des années 80, a fait du festival, pour les élus locaux, un événement à la fois culturel, social, territorial et économique, contribuant à valoriser l'initiative territoriale, à conférer une identité au territoire et à combler l'écart culturel entre Paris et le « désert français ».

Dans le contexte de montée en puissance des finances locales, la relative maîtrise des coûts en matière d'infrastructures et de diffusion, les perspectives de revenus offertes aux artistes²⁵⁵, ainsi que la socialisation importante des revenus des professionnels *via* le régime de l'intermittence, ont conduit à rendre attractif, pour les collectivités territoriales, le modèle économique du festival²⁵⁶.

Par ailleurs, si la dynamique culturelle au sein de laquelle le festival peut aisément trouver sa place doit beaucoup aux impulsions de l'État, celui-ci n'en a pas moins, pendant plusieurs décennies, concentré une grande partie des soutiens financiers qu'il allouait à cette activité aux festivals que le ministère avait historiquement intégrés dans une politique culturelle, tels que le Festival d'Avignon ou celui d'Aix-en-Provence (cf. *supra*).

²⁵⁴ Ont alors été créés, notamment, le Festival interceltique de Lorient, le Printemps de Bourges, le Festival d'Automne.

²⁵⁵ Le ministère de la culture considère que les festivals représentent la moitié des rémunérations des artistes de musiques du monde ou des formations de jazz et plus du tiers des revenus des artistes des ensembles classiques.

²⁵⁶ L'émergence de ce phénomène va de pair avec la dynamique de création d'équipements culturels par les collectivités elles-mêmes.

2 - Le rôle moteur des collectivités territoriales pour améliorer l'accès à la culture dans les régions

La dynamique de création des festivals a connu une évolution extrêmement forte depuis les années 90. Alors que leur nombre se situait aux alentours de 600 à l'orée de la décennie 90, il est passé à environ 2 000 en 2000²⁵⁷, puis a presque quadruplé au cours des 20 années suivantes²⁵⁸.

L'essor de l'activité festivalière au tournant du siècle a conduit l'État à modifier quelque peu son approche en la matière. Pour des motifs budgétaires, mais aussi en raison d'une conception de la culture moins favorable à l'événement et à sa dimension festive, le ministère de la culture a, à travers la directive nationale d'orientation (DNO) de 2003, opéré un recentrage de ses interventions, laissant ainsi un très large champ à l'initiative des collectivités territoriales.

Pour autant, bien qu'ayant marqué qu'il n'était pas disposé à assumer, dans ce domaine, une politique visible et volontariste, l'État ne s'est nullement désintéressé du fait festivalier, qu'il s'agisse des grands événements culturels insérés de fait dans une politique nationale, ou des initiatives privées ou de collectivités territoriales que les DRAC, en première ligne²⁵⁹, ont estimé devoir soutenir et accompagner selon des modalités diverses (subventions directes ou indirectes, appui aux stratégies de transformation et développement, rôle de facilitation, etc.). D'ailleurs, si le nombre de festivals aidés par l'État a baissé de manière significative (passant de 342 à 175 entre 2004 et 2014), le montant global du financement est resté stable, emportant un quasi-doublement du montant moyen de la subvention étatique allouée à chacun d'eux (de 56 000 € à 107 000 €²⁶⁰).

²⁵⁷ Philippe Poirrier, *Dictionnaire des politiques culturelles*, Larousse, 2004, p. 283.

²⁵⁸ La mesure de la hausse de la fréquentation des festivals est d'abord attestée par l'augmentation du nombre de ces manifestations. Une étude du ministère de la culture, intitulée *Cinquante ans de pratiques culturelles*, publiée en 2020 sur la base d'une enquête menée en 2018 auprès de 9 200 personnes, atteste de cette hausse. En 1981, 7 % des personnes interrogées avaient déclaré avoir fréquenté un festival. Cette proportion est passée à 16 % en 2008 puis 19 % en 2018 (la question n'a pas été posée dans le cadre des enquêtes réalisées en 1988 et 1997).

²⁵⁹ De fait, le suivi des festivals a été progressivement déconcentré puisqu'en 2022 seuls le Festival d'Avignon et le Festival international d'art lyrique d'Aix-en-Provence restent directement suivis et accompagnés par la direction générale de la création artistique.

²⁶⁰ Note de l'Inspection du ministère de la culture du 31 juillet 2020.

Il reste que c'est au dynamisme persistant dont ont fait preuve les collectivités locales depuis les années 80 que le fait festivalier doit de s'être fortement diffusé : 62 % des festivals existants ont été créés après 2000, 33 % après 2011²⁶¹. De son côté, l'enquête du ministère a montré que 49 % des festivals existants en 2019 et ayant répondu à ses demandes sont apparus lors des dix années précédentes²⁶². Ces différentes données permettent de conclure que la dynamique de création de festivals n'a cessé de s'accélérer²⁶³, en particulier dans le cas des musiques actuelles.

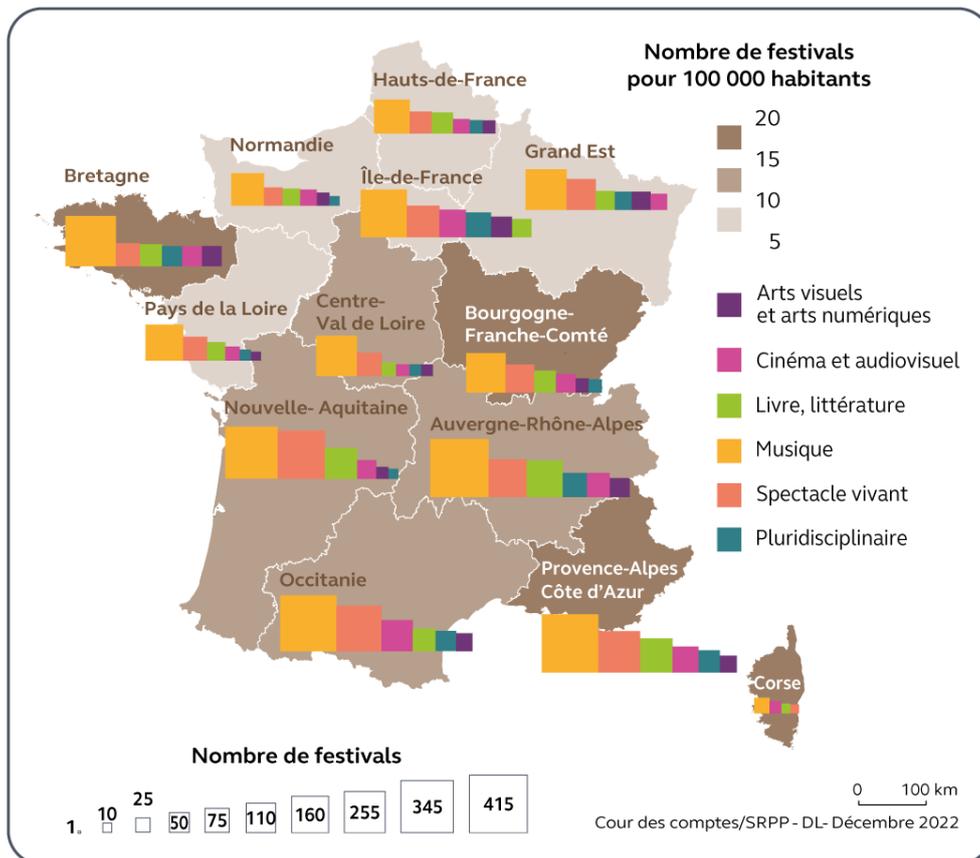
Cette dynamique a permis de contribuer au rééquilibrage de l'accès à l'offre culturelle entre régions, comme le montre la carte ci-après. Le nombre de festivals pour 100 000 habitants (20) est identique en Bretagne et en Bourgogne-Franche-Comté à ce qu'il est en Provence-Alpes-Côte d'Azur et supérieur à ce qu'il est en Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine (15).

²⁶¹ *Festivals, territoires et sociétés*, op. cit., p. 23.

²⁶² MCC/DEPS, *Cartographie nationale des territoires 2022*. 3 000 festivals ont répondu à cette enquête. Un peu moins de la moitié n'existait pas en 2010.

²⁶³ Mais en l'absence de données sur la disparition de festivals, il n'est pas possible d'appréhender cette dynamique en termes de flux.

Carte n° 1 : répartition des festivals sur le territoire national (données 2019)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la culture/DEPS

II - Mieux articuler les interventions des collectivités territoriales et de l'État : la nécessité d'une gouvernance concertée et exigeante

Par leur origine, leur gouvernance, leur ancrage territorial, la diversité de leurs productions, ainsi que leur modèle économique, les huit festivals contrôlés par les juridictions financières dans le cadre de l'enquête conjuguent des enjeux permettant de prendre la mesure de problématiques structurantes auxquelles leur secteur d'activité est aujourd'hui confronté.

Schéma n° 1 : principales caractéristiques des huit festivals contrôlés dans le cadre de l'enquête (données 2019)

SPECTACLE VIVANT



Le festival d'Avignon

Une quarantaine de spectacles qui ouvrent le théâtre sur la cité

Créé en 1947

Budget exécuté : 13 M€

Part des subventions publiques : 57 %

- État : 4,1 M€
- Collectivités : 3,4 M€

Part des ressources propres : 25 %

- Billetterie : 2,3 M€
- Mécénat et partenariats : 1,0 M€



Le festival mondial des théâtres de marionnettes à Charleville-Mézières

Statut : Association
« Les petits comédiens de chiffon »

Budget exécuté : 2,2 M€ Créé en 1961

Part des subventions publiques : 60 %

- État : 0,48 M€
- Collectivités : 0,78 M€

Part des ressources propres : 35 %

- Billetterie : 0,5 M€
- Mécénat et partenariats : 0,07 M€



Festival Passages à Metz

Théâtre - Cirque - Danse - Concert
Statut : Association
« Passages »

Budget exécuté : 0,9 M€ Créé en 1996

Part des subventions publiques : 73 %

- État : 0,04 M€
- Collectivités : 0,41 M€

Part des ressources propres : 6 %

- Billetterie : 0,04 M€
- Mécénat et partenariats : 0 M€



Furies à Châlons-en-Champagne

Arts de la rue et du cirque (40 spectacles)

Statut : Association

Budget exécuté : 0,58 M€ Créé en 1990

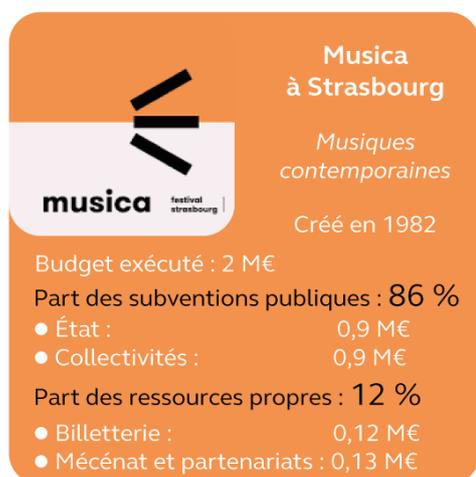
Part des subventions publiques : 72 %

- État : 0,07 M€
- Collectivités : 0,35 M€

Part des ressources propres : 27 %

- Billetterie : -
- Mécénat et partenariats : 0,05 M€

MUSIQUE



Source : Cour des comptes

Le principal enjeu réside dans la modernisation et le renforcement de la gouvernance des structures porteuses de ces manifestations. Ces évolutions conditionnent en effet l'amélioration de la coordination du soutien que leur apportent l'État et les collectivités territoriales et l'atteinte des objectifs de démocratisation de l'accès à la culture qui justifient ce soutien.

A - Une gouvernance reflétant la diversité des statuts et la pluralité des acteurs en présence

L'échantillon de huit festivals contrôlés par les juridictions financières recouvre des formes juridiques diverses : association à but non lucratif (Festival d'Avignon, Furies, Festival d'Aix, Musica, Petits comédiens de chiffons, Passages), société publique locale (Chorégies) ou encore société par actions simplifiée (Francofolies).

Cette diversité des formes juridiques peut toutefois varier au fil du temps et de l'implication des parties prenantes, publiques comme privées. Ainsi, le Festival d'Avignon n'a formalisé son statut associatif qu'au début des années 80, après avoir été directement porté par la mairie d'Avignon au sein d'une régie municipale, ce qui montre l'importance du rôle que peut jouer une collectivité territoriale à l'endroit d'un événement culturel d'envergure nationale.

Le Festival d'Aix-en-Provence a, quant à lui, connu différents statuts, au gré de sa situation financière et de la nécessité d'impliquer davantage ses partenaires publics : confié à une association créée en 1973, puis, en 1991, à une société d'économie mixte à directoire dissoute en 2006, le festival a alors retrouvé une forme associative et bénéficié d'un apport massif de fonds publics tant de l'État que des collectivités territoriales partenaires, venant combler plusieurs déficits cumulés.

Dans le cas des Francofolies, le festival a été porté par une association de sa création en 1985 jusqu'en 1999, avant qu'une société à responsabilité limitée ne lui succède en 2000 et ne soit transformée en société par actions simplifiée en 2004.

Enfin, s'agissant des Chorégies d'Orange, le festival a longtemps été organisé par une association avant que sa situation financière (liée à plusieurs années de déficit) n'exige son refinancement et sa transformation en société publique locale dont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est l'actionnaire majoritaire. L'implication accrue des collectivités territoriales de la région démontre à cet égard une inflexion majeure dans la gouvernance d'un festival autant historique qu'emblématique.

Les festivals Musica et Furies n'ont, en revanche, connu qu'un statut associatif depuis leur création, respectivement en 1982 et 1990, ce qui n'exclut pas le rôle d'impulsion que peuvent y jouer les collectivités publiques (ministère de la culture et ville de Châlons-en-Champagne).

D'autres festivals, comme Passages et le festival mondial des théâtres de marionnettes, également constitués sous la forme associative,

ont une histoire plus ancienne et qui a pu évoluer au fil du temps au gré d'un changement de lieu ou de direction (le festival Passages a ainsi déménagé de Nancy à Metz en 2011 et est devenu Passages Transfestival en 2020) ou du développement de nouvelles activités avec, en particulier, la création d'un label par le ministère de la culture en 2021 (label « centre national de la marionnette »).

Dans ce contexte, le rôle joué au sein des conseils d'administration par les représentants des financeurs publics est d'autant plus important que ceux-ci peuvent avoir un impact sur leurs orientations politiques générales et l'emploi des deniers publics qui leur sont alloués. Au sein des associations précitées, l'État comme les collectivités territoriales sont en principe représentés au sein du collège des membres de droit.

L'association de gestion du Festival d'Avignon est, quant à elle, au cœur d'une gouvernance nationale et territoriale complexe, fruit de son histoire et des relations étroites nouées depuis 1947 entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier la ville d'Avignon. Cette gouvernance nationale et territoriale est reflétée par la composition du conseil d'administration, constitué de membres de droit et de personnalités qualifiées. Les membres de droit sont au nombre de huit et représentent à la fois l'État (préfecture de Vaucluse, direction générale de la création artistique, direction régionale des affaires culturelles), la ville d'Avignon, la communauté d'agglomération du Grand Avignon, le département de Vaucluse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette gouvernance partagée n'est toutefois pas homogène, comme en attestent les statuts des Francofolies dont la forme juridique – une société par actions simplifiée – ne prévoit pas de conseil d'administration mais une gouvernance resserrée autour d'un président et d'un directeur général, eux-mêmes élus par l'assemblée générale des associés. Le président donne les grandes orientations, impulse une dynamique artistique et fixe le cap. Néanmoins, force est de constater que les partenaires publics ne sont pas associés à un contrôle interne de la structure dans le cadre d'une gouvernance partagée.

B - L'enjeu clé d'une gouvernance mieux partagée

S'il se traduit dans l'éventail des concours financiers dont les festivals bénéficient de la part des différentes collectivités publiques, le principe de compétence partagée qui régit la politique culturelle ne trouve pas toujours à s'appliquer de façon harmonieuse dans la constitution et le fonctionnement de leurs structures de gouvernance. Dès lors que leur soutien respectif peut donner lieu à une certaine concurrence entre l'État et les

collectivités territoriales, la question du niveau de la représentation (administratif ou politique, gestionnaire ou décisionnaire) dévolue à chacune de ces entités publiques est primordiale. À cet égard, il apparaît que, dans les statuts qui régissent certains festivals, les modalités d'exercice partagé de la gouvernance ne semblent pas toujours clairement arbitrées.

Dans le cas notamment des Chorégies d'Orange, la montée en puissance des collectivités territoriales dans le financement du festival s'est accompagnée d'une marginalisation de la place de l'État, pourtant financeur public à part entière. Jusqu'en 2018, la gouvernance était partagée au sein d'une structure associative. Cependant, la substitution du statut de société publique locale (SPL) au statut associatif, qui visait à garantir l'implication des collectivités territoriales devenues actionnaires de la structure, a conduit à l'absence des représentants de l'État dans le mode de gouvernance retenu. Et même s'il a été prévu d'associer ces derniers, sur un mode informel, aux séances du conseil d'administration, ils n'y ont été jusqu'à présent invités qu'une seule fois, avec voix consultative uniquement.

Pourtant, même s'il sont tenus de ne pas empiéter sur les prérogatives artistiques dévolues aux directeurs des festivals (à qui est reconnue « *la plus totale liberté* » en matière de programmation, selon les termes de la convention pluriannuelle de financement liant le Festival d'Avignon à ses partenaires publics), les conseils d'administration n'en restent pas moins l'organe de contrôle et d'orientation des structures concernées, devant lesquels leurs dirigeants rendent compte et rendent des comptes : situation financière, recettes de billetterie, diversification des ressources propres, diversité des publics, actions spécifiques, en particulier dans le champ de l'éducation artistique et culturelle, etc.

Si le cas des Chorégies d'Orange n'est sans doute pas représentatif du fait festivalier dans son ensemble, il témoigne de ce que peuvent être les difficultés auxquelles se heurte la déclinaison opérationnelle du principe de compétence partagée, gage d'une coordination appropriée de l'action de l'État et des collectivités locales au service de l'intérêt des territoires.

Le contre-exemple du festival mondial des théâtres de marionnettes, qui s'inscrit fortement dans son territoire et dans la stratégie des collectivités territoriales, permet de souligner l'importance que revêt cet objectif. Aux côtés de l'association organisatrice de ce festival, la ville de Charleville-Mézières et les pouvoirs publics locaux se sont également engagés pour le développement de cette filière artistique qui est devenue au fil du temps un marqueur identitaire fort du territoire. La ville et l'agglomération ont ainsi contribué financièrement à la réalisation des nouveaux locaux de l'École supérieure nationale des arts de la marionnette, livrés en 2017.

Un projet municipal, intitulé « cité des arts de la marionnette » et déjà inscrit au contrat de plan État-région 2015-2020, vise aujourd'hui la rénovation et le réaménagement de locaux afin de « *créer un véritable pôle d'excellence de création, de conservation, de médiation, de formation et de restauration et un vaste parcours autour de la marionnette dans le centre historique de la ville* », ce qui lui permettrait de « *maximiser les retombées économiques et touristiques, et donc l'emploi, pour tout l'argent investi dans la marionnette* ». Entre le label du ministère de la culture (« centre national de la marionnette », 2021) et l'implication des collectivités partenaires, l'association les Petits comédiens de chiffons est, à cet égard, l'exemple même d'une gouvernance réussie entre niveaux local et national.

C - La nécessité d'une formalisation conventionnelle et d'un suivi plus rigoureux des objectifs poursuivis

1 - La multiplicité d'objectifs stratégiques insuffisamment formalisés

En contrepartie des financements publics, certains festivals se voient assigner des objectifs formalisés dans différents documents de cadrage : lettre de mission adressée à son dirigeant lors de sa prise de fonction, arrêtant les orientations prioritaires de son action future ; convention pluriannuelle de financement liant État et collectivités territoriales ayant pour objet de donner à la structure une visibilité en matière de ressources ; contrat de performance assorti d'indicateurs chiffrés permettant le suivi et l'évaluation des actions conduites sur le long terme.

Or, force est de constater que la logique qui devrait présider à la déclinaison et à l'articulation de ces différents documents n'est que rarement respectée : certains ne sont jamais produits, les périodes qu'ils couvrent s'enchevêtrent ou ne correspondent pas aux mandats des dirigeants, les critères retenus par chacun d'eux ne sont pas homogènes, les évaluations *ex post* ne sont pas réalisées, etc.

Bien que les statuts du Festival d'Avignon prévoient que les partenaires publics adressent une lettre de mission au directeur, celui qui a été en fonctions de 2013 à 2022 n'a reçu aucun document de ce type au cours de ses mandats successifs. N'ont donc pas été formalisés les objectifs qui étaient attendus de lui ou dont il entendait faire ses priorités, et qui auraient dû structurer les conventions liant le festival à ses tutelles. Cette carence est d'autant plus dommageable qu'en l'espèce, le directeur est autorisé à mener en parallèle son activité d'artiste, laquelle n'est donc pas cadrée.

Les conventions pluriannuelles de financement mises en œuvre au Festival d'Aix-en-Provence ont reposé sur un diagnostic effectué par l'Inspection générale des affaires culturelles, puis sur les bilans d'activités du festival. À partir de ces constats objectivés et de l'expression, partagée avec celui-ci, des actions qu'il lui incombe de mener en matière de programmation (part dédiée à la création et aux productions), de formation professionnelle des jeunes artistes, d'ancrage territorial et de politique des publics, les collectivités publiques s'engagent à soutenir financièrement le festival en signant avec lui une convention triennale. Il n'en reste pas moins que, du côté des collectivités publiques, l'exécution de leur engagement reste subordonnée aux décisions de leurs assemblées délibérantes qui doivent être renouvelées chaque année en vertu du principe de l'annualité budgétaire.

En outre, s'il est prescriptif, ce cadrage ne comporte aucun indicateur chiffré permettant de mesurer la réalisation des objectifs assignés aux différents volets de l'activité du festival. Comme en témoignent les procès-verbaux de ses réunions, c'est seulement au sein du conseil d'administration que l'ensemble des partenaires se prononcent sur ce sujet, sans pour autant disposer d'indicateurs garantissant l'objectivité de leurs analyses et de leurs conclusions.

De manière générale, les conventions ne servent guère de support au suivi régulier de l'activité d'un festival. Ce constat peut être fait dans le cas des Chorégies d'Orange, pour lesquelles les collectivités territoriales, bien qu'actionnaires, s'impliquent peu dans la mise en œuvre et le suivi des actions conduites par la direction (politique tarifaire, politique des publics, éducation artistique et culturelle, éco-conditionnalité, etc.).

Un constat similaire peut être dressé s'agissant du festival Musica, pour lequel il existe une convention pluriannuelle quintipartite, déclinée annuellement en conventions financières bilatérales. La convention pluriannuelle précise que le projet global de l'association participe des politiques de l'État et des trois collectivités territoriales concernées et répond à un « *intérêt public local, en ce qu'il sensibilise le public le plus large aux expressions musicales contemporaines européennes et est non lucratif* ». Exprimant « *n'attendre aucune contrepartie directe* », l'État et les collectivités participent donc aux coûts directement liés au festival et aux coûts indirects (frais de structure) sans conditionner leur soutien en fixant des objectifs de résultat (nombre de spectateurs, enjeux locaux, nombre de créations, etc.) ou d'impact plus global (touristique, économique, culturel).

Dans le cas des Francofolies, le dispositif conventionnel est constitué par la combinaison de conventions annuelles signées avec chaque collectivité publique, ce qui nuit à la lisibilité de l'ensemble et ne donne guère de visibilité sur la trajectoire à moyen terme des ressources du festival.

Au regard de la multiplicité des finalités stratégiques fixées aux festivals, ces observations conduisent à souligner la nécessité d'assurer la formalisation et l'encadrement de leurs objectifs, ainsi que leur évaluation *ex post*. Sans aller jusqu'à une clause de conditionnalité liant rigoureusement les financements à l'atteinte des cibles retenues, les lettres de mission, conventions pluriannuelles et contrats de performance doivent prévoir de justes contreparties aux soutiens publics.

Y recourir de manière systématique permettrait par ailleurs aux représentants de l'État, comme à ceux des collectivités territoriales, de coordonner leurs priorités et de les intégrer dans la définition du projet stratégique de chaque festival.

La politique de nomination permet d'infléchir l'action d'un festival tout en l'inscrivant dans un objectif de politique publique

Levier cardinal de l'action du ministère de la culture, la politique de nomination permet d'orienter le projet culturel des festivals bénéficiant de financements publics, dès lors qu'au-delà de leur personnalité, le choix des dirigeants est aussi celui de la vision stratégique qu'ils portent. Du fait de l'implication conjointe de l'État et des collectivités territoriales, ces nominations supposent une concertation effective entre les deux pour garantir l'adhésion commune au projet qui sera mis en œuvre par le futur dirigeant.

Au travers des nominations de MM. Olivier Py (2013) et Tiago Rodrigues (2022) au poste de directeur du festival, le cas du Festival d'Avignon est à cet égard emblématique à la fois de la fonction prescriptrice de l'État et de la nécessité d'associer la pluralité des acteurs à ses choix stratégiques.

Définies par les statuts de l'association de gestion du Festival d'Avignon (AGFA), les conditions de nomination doivent suivre une procédure formalisée qui associe les membres du conseil d'administration et les tutelles (agrément du ministre de la culture et du maire d'Avignon) afin d'obtenir un consensus sur le choix arrêté.

Quelle que soit l'importance du rôle qui incombe à l'État s'agissant de la nomination des directeurs de festival, le respect du temps de la concertation et la transparence des procédures demeurent la condition *sine qua non* de l'implication de l'ensemble des collectivités publiques dans le pilotage stratégique d'une activité qui, bien que gérée le plus souvent sous l'égide de structures privées, relève fondamentalement d'une politique partagée.

2 - Un suivi insuffisant des objectifs poursuivis : l'exemple de la démocratisation des publics

Démocratiser la culture en la rendant accessible au plus grand nombre demeure une des priorités communes de l'État et des collectivités territoriales. Les festivals constituent en effet un outil privilégié pour toucher de nouveaux publics, qui ne fréquentent habituellement pas les enceintes culturelles « traditionnelles ».

Au-delà des représentations qui constituent leur activité première, nombre d'entre eux ont ainsi progressivement développé un travail de médiation tout au long de l'année, en faveur des enfants, des familles et des publics les plus éloignés de la culture. La numérisation constitue également tout à la fois un vecteur de démocratisation de leurs productions et de diversification de leurs ressources.

L'enjeu du numérique

Fort d'un fonds audiovisuel historique, le Festival d'Avignon a initié, à travers la création de la société par actions simplifiée « FXP » (à laquelle est partie prenante la Caisse des dépôts et consignations), une démarche de valorisation digitale basée sur le principe d'une offre de vidéos à la demande sur abonnement. Toutefois, le modèle économique n'est pas encore stabilisé et repose sur des hypothèses de consommation qui n'ont pas encore pu être validées, le déploiement de l'offre « test » s'étant faite sur le principe du libre accès aux collections. Néanmoins, les fonds audiovisuels dont disposent les festivals représentent un véritable actif, qui justifierait une approche coordonnée des acteurs, avec la contribution d'opérateurs spécialisés. À ces conditions, une offre numérique enrichie et élargie permettrait d'étendre la gamme des services offerts aux festivaliers et contribuerait à la diversification des ressources propres des festivals partenaires.

Rares sont toutefois les festivals qui ont mis en place un dispositif permettant de suivre l'évolution de leurs publics dans la durée. La plupart se trouvent en conséquence dans l'incapacité de vérifier s'ils contribuent par leurs activités à la démocratisation de l'accès à la culture.

Parmi les huit festivals contrôlés, seul le Festival d'Avignon dispose d'études régulières en la matière, grâce au partenariat noué au début des années 2000 avec l'Université d'Avignon et des pays du Vaucluse, dont le laboratoire « culture et communication » du centre Robert Elias mène chaque année une enquête sur la fréquentation du Festival.

Ces enquêtes montrent que, si le public est très fidèle au festival, son profil sociologique est resté très stable sur la période contrôlée par la Cour (2013-2021). Les festivaliers appartiennent à des catégories sociales élevées et fortement diplômées (73 % sont au-dessus de bac +3 et 38 % au-dessus de bac +4). Les ouvriers représentent 2,4 % des festivaliers et les employés 7 %.

On observe également sur la période sous revue que l'âge moyen des festivaliers est resté stable (48 ans), que la part des moins de 35 ans a diminué de moitié entre 2014 et 2021 (passant de 32 % à 16 %), alors que la part des plus de 65 ans a augmenté (elle est passée de 22 % en 2016 à 29,5 % en 2021).

Ces évolutions sont d'autant plus préoccupantes que le festival a mené une politique volontaire pour rajeunir et diversifier son public, notamment en proposant des tarifs privilégiés aux moins de 25 ans. Néanmoins, au niveau qui est le sien durant le Festival, le coût de l'hébergement semble constituer un obstacle majeur au renouvellement sociologique et générationnel du public du Festival d'Avignon.

Effectué sur un festival emblématique de la volonté de démocratisation culturelle, ce constat vient confirmer celui de l'enquête *Festivals, territoire et société*²⁶⁴ qui considère que « depuis l'enquête de 2008, aucune diversification sociale des publics n'est à l'œuvre » et conclut à une « panne » de la démocratisation culturelle.

Il apparaît donc primordial que les organisateurs des festivals et leurs tutelles conduisent ce type d'enquête afin de mesurer les incidences de leurs actions socio-culturelles sur leurs publics cibles.

²⁶⁴ *Festivals, territoire et société*, op. cit., p. 148-150.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La pandémie de la covid 19 a révélé et amplifié une certaine fragilité structurelle des festivals, d'autant plus préoccupante que leur nombre s'est considérablement accru au cours des quarante dernières années.

Cette « inflation » s'explique en grande partie par l'importance que revêt ce type de manifestation en matière d'attractivité pour les collectivités territoriales. Appréhendée de manière encore trop approximative par le ministère de la culture, l'implication financière de ces dernières est, de ce fait, sans commune mesure avec celle de l'État. Les collectivités territoriales apportent d'importants concours publics sous la forme soit de subventions, soit de contributions en nature (s'agissant, en particulier, de la mise à disposition de locaux et de lieux de représentation). Ces dernières conditionnent parfois l'existence même des festivals qui en bénéficient. Pour autant, les impacts et retombées économiques des festivals organisés sur leur territoire demeurent encore insuffisamment mesurés pour en apprécier l'importance.

Si le contexte pandémique a conduit l'État à mieux connaître la réalité des festivals et à mettre en place un fonds d'urgence, il a également entraîné le ministère de la culture à accompagner davantage les festivals au moyen d'un effort budgétaire, qui, bien que significatif comparé à la situation antérieure à la pandémie, n'en reste pas moins limité et dont la répartition ne peut que demeurer sélective eu égard au nombre de structures concernées et au rôle de premier plan que jouent les collectivités territoriales s'agissant d'une activité qui les intéresse prioritairement.

La nécessité de maximiser l'effet de levier produit par ces ressources de l'État, fortement sollicitées, invite à reposer la question des exigences dont, en contrepartie, est assortie leur allocation. Dans la mesure où les objectifs de création artistique et de démocratisation culturelle fondent sa politique, le ministère de la culture doit s'employer à focaliser ses aides sur les festivals contribuant fortement à ces objectifs ou qui s'engagent à développer des initiatives allant dans ce sens. Dans les festivals qu'il soutient aux côtés des collectivités territoriales, il lui incombe en outre de faire prévaloir des principes de bonne gouvernance, de veiller à la formalisation de leurs projets culturels et de se montrer exigeant quant à la mesure des résultats de leur action.

La Cour adresse au ministère de la culture et aux collectivités territoriales concernées les recommandations suivantes :

- 1. poursuivre la connaissance des moyens, financiers et en nature, du fait festivalier afin d'appréhender le réel effort des collectivités territoriales et leurs retombées économiques (ministère de la culture) ;*
 - 2. mieux formaliser les objectifs attendus de chaque festival bénéficiant de concours publics, en particulier à travers les outils de pilotage et de contractualisation pluriannuelle (ministère de la culture et collectivités territoriales) ;*
 - 3. mesurer les effets des mesures prises par les festivals en matière de démocratisation des publics (ministère de la culture et collectivités territoriales) ;*
 - 4. conditionner davantage les aides de l'État à des exigences de création, de démocratisation culturelle et de diffusion numérique (ministère de la culture).*
-

Réponses

Réponse de la ministre de la culture	419
Réponse du président-directeur général de la société publique locale Les Chorégies d'Orange	422
Réponse du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	423

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la présidente du festival d'Avignon
Monsieur le directeur de l'association Furies
Monsieur le président de l'association Les petits comédiens de chiffons
Monsieur le président de l'association Passages
Monsieur le président du festival d'Aix-en-Provence
Madame la maire d'Avignon

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'association Musica
Monsieur le président des Francofolies
Monsieur le maire d'Orange

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 de la Cour des Comptes intitulé « Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée ».

Je vous remercie pour la qualité de cette analyse qui permet de compléter la connaissance du fait festivalier et éclaire l'intervention publique au bénéfice de ces manifestations, à l'heure de la mise en place d'un nouveau cadre de soutien par le ministère de la Culture.

Vous trouverez ci-après les éléments de réponses que je souhaite apporter à cette insertion. (...)

L'État attache une grande importance aux festivals qui sont des acteurs majeurs de la vie culturelle dans les territoires. Facteurs d'attractivité et de développement, ils génèrent également une économie qui irrigue bien au-delà du seul champ culturel.

Votre conclusion souligne l'importance que les festivals remplissent des objectifs de soutien à la création artistique et de démocratisation culturelle, formalisent leurs projets culturels et puissent rendre compte des résultats de leur action. C'est tout le sens du nouveau cadre d'intervention mis en place parallèlement aux mesures de soutien financier exceptionnel mises en place à travers un « fonds festival » pour faire face à la crise sanitaire. Au terme des États généraux des festivals en 2020 et 2021, ce cadre vient, pour la première fois, définir les objectifs de soutien de l'État aux festivals et les modalités d'intervention et d'évaluation afférentes. Il s'appuie sur un ensemble de Principes d'engagements et une Charte pour le développement durable.

Dans le respect du principe de compétence partagée avec les collectivités territoriales, ces nouvelles modalités ont vocation pour l'État à mieux accompagner les festivals en les soutenant de manière ponctuelle dans leurs phases d'évolution et de croissance, dans différents champs d'innovation et d'excellence, tout en poursuivant une politique de soutien aux festivals d'envergure nationale et internationale. Ce nouveau cadre, qui conforte l'accompagnement de l'État aux festivals historiquement soutenus au regard de la qualité de leurs actions, a pour vocation de créer aussi les conditions d'un accompagnement plus large au bénéfice de festivals qui n'étaient pas soutenus jusqu'alors et qui répondent pleinement aux enjeux de la politique publique.

Dans le cadre des « Principes d'engagement de l'État en faveur des festivals », une attention particulière a été apportée aux conditions d'éligibilité nécessaires pour prétendre à un soutien du ministère et aux

actions pouvant être aidées. Ce texte détermine les actions pour lesquelles un festival peut être aidé en matière artistique, en termes de coopération et de structuration des filières professionnelles, d'inscription territoriale ou encore d'accessibilité et d'ouverture aux publics. Il précise les modalités d'intervention, qui reposent sur trois types d'aides : aide au projet, aides pluriannuelles pour les festivals structurants et aides transversales, positionnées en 2022 sur le soutien à la transition en matière de développement durable, l'égalité femmes hommes et la lutte contre les violences et le harcèlement sexistes et sexuels. La charte de développement durable pour les festivals complète le nouveau cadre de soutien mis en place par le ministère de la Culture pour encourager et intensifier leurs efforts et le partage de bonnes pratiques visant à réduire leur impact environnemental.

Les recommandations formulées par la Cour appellent les commentaires suivants :

La Cour recommande de poursuivre la connaissance des moyens financiers et en nature du fait festivalier afin d'appréhender le réel effort des collectivités territoriales et leurs retombées économiques. Il convient avant tout de préciser que les collectivités territoriales sont des soutiens historiques et majeurs des festivals et c'est bien en concertation avec elles que s'inscrit l'action de l'État. Des échanges réguliers ont lieu au sein des conseils des territoires pour la culture (CTC), qui regroupent associations d'élus et services de l'État et se réunissent à échelle régionale et nationale. En janvier 2023, j'ai réuni un CTC national à Nantes, en marge de la biennale internationale du spectacle, et le sujet des festivals a été à l'ordre du jour.

À l'occasion des États généraux des festivals, un travail autour de l'observation avait été lancé et a donné lieu à la réalisation de plusieurs études, comme la cartographie des festivals et l'étude Sofest ! en plusieurs volets (bénévoles, focus sur les festivals annulés pendant la crise sanitaire et conséquences en termes de pertes économique et sociale, indicateurs d'activités, publics, coopérations et partenariats). Il est prévu de poursuivre ce programme d'études et de connaissance des festivals.

La Cour invite le ministère à mieux formaliser les objectifs attendus de chaque festival bénéficiant de concours publics, en particulier à travers les outils de pilotage et de contractualisation pluriannuelle. La redéfinition des modalités d'intervention en faveur des festivals permet de clarifier et de rendre cohérent le soutien du ministère de la Culture à ces manifestations quelle que soit leur discipline. Les critères permettent de mieux formaliser les objectifs attendus de la part des festivals. Une convention d'objectifs type spécifique aux festivals du secteur de la création, qui prévoit une liste d'indicateurs de suivi concrets et

mesurables, a été élaborée en lien avec les DRAC pour une mise en œuvre à compter de 2023. Les moyens complémentaires attribués aux DRAC pour une durée de trois ans (2022-2024), qui n'ont pas vocation à être reconduits à l'identique et de manière pérenne, seront rediscutés à l'issue de cette période pour s'ajuster aux besoins et aux réalités des territoires, sur la base d'une évaluation menée par chaque DRAC et d'un dispositif d'évaluation national. Le ministère de la culture veillera également à mieux articuler les interventions de ses services centraux (DGCA), déconcentrés (DRAC) et de son opérateur le CNM.

La préconisation visant à mesurer les effets des actions menées par les festivals en matière de démocratisation des publics pourrait être incluse dans le programme d'études relatif aux festivals. Compte-tenu de l'importance du nombre et de la diversité des festivals, un travail préalable de définition du périmètre, des objectifs poursuivis et de la méthodologie sera nécessaire, afin de produire des résultats pertinents. Dans l'immédiat, les Principes d'engagements de l'État en faveur des festivals permettent un soutien au développement des actions en matière d'accessibilité et d'ouvertures aux publics. La connaissance des mesures prises par les festivals progresse grâce aux données remontées par les formulaires de demande de subvention, dans lesquels les festivals doivent les présenter.

La Cour préconise de conditionner davantage les aides de l'État à des exigences de création, de démocratisation culturelle et de diffusion numérique. Ces exigences ont été placées au centre de la redéfinition du cadre de soutien aux festivals. Ainsi, en matière de création, le soutien de l'État vise des festivals qui font découvrir la diversité artistique, promeuvent la scène française, s'inscrivent dans une logique de développement des parcours d'artistes, ou encore, donnent des moyens à la création et à la production des œuvres. En matière de démocratisation culturelle, il vise des festivals qui développent des actions spécifiques en direction des populations, utilisent des outils de médiation, permettent une ouverture à un large public par une politique tarifaire adaptée, portent une attention à l'accessibilité des lieux et des propositions artistiques, ou enrichissent l'offre du Pass culture.

Le Pass Culture constitue dans ce cadre, un outil précieux d'ouverture des festivals aux publics les plus jeunes. Un plan d'actions a été initié en 2022 afin d'inciter les festivals à s'inscrire sur le Pass. Avec plus de 350 festivals inscrits et plus de 200 000 places vendues en 2022, il contribue ainsi à encourager la fréquentation des jeunes. S'il s'agit aujourd'hui majoritairement de festivals de musiques actuelles, un des enjeux en 2023 sera de parvenir à une plus grande diversité dans le choix

des jeunes en encourageant plus d'inscription de festivals d'autres disciplines par une valorisation adaptée.

Concernant le sujet de la diffusion numérique, les textes prévoient la possibilité de soutenir des festivals proposant des actions de transition numérique en matière de contenus artistiques et culturels, d'expérience, d'accès et de connaissance des publics. Pour autant, il est important de rappeler que ces propositions revêtent un caractère complémentaire de l'activité principale d'un festival qui repose d'abord sur l'expérience collective de rencontre entre les publics et les artistes au même moment et dans un même espace.

Enfin, je souhaite préciser que les 593 festivals soutenus en 2021, mentionnés dans votre rapport, ne concernent que ceux aidés par la direction générale de la création artistique, les DRAC sur le programme 131 « Création » et le centre national de la musique. D'autres festivals ont été soutenus par l'État par l'intermédiaire d'autres directions ou établissements publics du ministère (notamment par le centre national du cinéma et de l'image animé et le centre national du livre).

Si la Cour regrette l'absence de lettre de mission au directeur du Festival d'Avignon, il est à noter que seuls les dirigeants d'établissements publics nationaux, financés uniquement par l'État, reçoivent une lettre de mission de la part du ministère de la Culture. Pour toutes les autres structures, y compris labellisées, les objectifs des dirigeants sont fixés dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), qui ont l'avantage d'être multi-partenariales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE LES CHORÉGIÉS D'ORANGE**

J'ai pris connaissance avec grand intérêt du chapitre intitulé Festivals et territoire : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant.

Toutefois, certaines remarques que nous avons précédemment formulées par courrier n'ont pas été prises en compte, mais semblent cependant utiles pour appréhender plus justement les informations concernant le Festival des Chorégies d'Orange.

Ainsi, il convient de rappeler que la substitution du statut de SPL au statut associatif a été proposée par le Préfet de Vaucluse pour répondre à une situation d'urgence, lors d'une réunion qui s'est tenue en mars 2018, où le ministère de la culture était représenté par la DRAC PACA. Cette

proposition a fait l'objet d'une approbation unanime lors d'un CA de l'Association, en mars 2018, ou siégeait l'État, en toute connaissance du statut particulier de la SPL ne permettant qu'aux seules Collectivités territoriales d'en être actionnaires.

Par ailleurs, même si nous avons bien compris que l'affirmation relevant que les collectivités territoriales s'impliquent peu dans la mise en œuvre et le suivi des actions conduites par la direction s'appuyait sur un constat de 2019, la rédaction laisse cependant à penser qu'il en est encore de même aujourd'hui. Or, depuis 2020, le CA, composé de ces collectivités actionnaires, est totalement partie prenante et impliqué dans toutes les actions et propositions qui lui sont soumises par la direction et qu'il ratifie ou pas, par un vote après examen rigoureux.

Enfin, afin de rétablir l'exactitude des chiffres, le budget de l'exercice 2019 était de 5,8 M€ ; les recettes billetterie de 3,3 M€ ; les ressources mécénat de 0,3 M€ et la part des ressources propres de 71 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Par courrier en date du 8 décembre 2022, vous avez bien voulu nous transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2023 intitulé Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant.

Ce document est conforme à nos échanges ; la région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'a aucune remarque particulière à formuler au regard de ces observations.

Concernant les éléments relatifs aux Chorégies, nous n'avons pas d'autres éléments à apporter que ceux qui figuraient dans le premier courrier de réponse que nous vous remettons en pièce jointe.

En date du 6 octobre 2022, j'ai bien reçu le relevé d'observations relatif à l'enquête sur la politique des festivals.

Ce document est conforme à nos échanges en ce sens qu'il souligne à juste titre la fragilité du modèle économique de cette institution du fait de son étroite dépendance aux ressources propres. Comme vous l'avez souligné, c'est cette situation qui a conduit ce Festival - le plus ancien festival d'art lyrique en France - à une situation de quasi-faillite et a rendu impérative l'intervention de la région dans des délais contraints.

Si le contexte et la réactivité inhérente à la crise qu'il s'agissait d'éviter ont conduit au choix d'une gouvernance sous la forme d'une Société publique locale (SPL), il est nécessaire de préciser que cette décision a été prise en parfait accord avec les services de l'État et que ses représentants ont été parties prenantes à l'ensemble des étapes qui ont suivi. La DRAC a ainsi été associée à l'ensemble des instances ainsi qu'aux échanges portant sur la stratégie à établir pour garantir la pérennisation de cette institution, l'exemple le plus récent à ce titre est sa participation au groupe de travail visant à transformer les Chorégies en EPCC.

Enfin, s'agissant de l'implication des collectivités, il semble important de préciser que les conventions triennales et les avenants annuels sont autant d'occasions de s'assurer de leur participation à la structuration de l'activité du Festival.

L'enquête a souligné à juste titre qu'il n'a pas été possible de construire une nouvelle stratégie immédiatement après l'implication renforcée de la région. C'est un constat partagé par le conseil régional, le contexte de la crise sanitaire n'ayant pu permettre de déployer une proposition artistique pluriannuelle qui soit viable économiquement. C'est sur cette priorité, en lien avec l'ensemble des financeurs publics — services de l'État compris — que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur oriente désormais son action.
