

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

UNE POLITIQUE
CULTURELLE
PARTAGÉE :
LES MAISONS
D'OPÉRA
EN RÉGIONS

Exercices 2010 et suivants

Rapport public thématique

Juin 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction	15
Chapitre I Une grande hétérogénéité des maisons d’opéra en France	17
I - Un vecteur d’attractivité culturelle des métropoles, marqué par la diversité des organisations et des offres culturelles	17
A - Une répartition territoriale reflet d’une histoire patrimoniale	17
B - Une lente évolution et une diversité de régimes statutaires, qu’il convient d’adapter aux missions	19
C - Des périmètres artistiques variés	21
II - Une diversité de labels peu lisible.....	24
A - Le label « Opéra national en région ».....	25
B - L’appellation « Théâtre lyrique d’intérêt national »	26
C - L’appellation « Scène conventionnée d’intérêt national »	27
III - Des coûts croissants, portés principalement par les collectivités territoriales, et des financements difficiles à estimer	27
A - Les communes et leurs groupements, premiers contributeurs de ressources essentiellement publiques	28
B - Le dilemme de la politique tarifaire et la faiblesse du mécénat	30
Chapitre II Une offre culturelle fragilisée malgré sa qualité	39
I - La politique des publics, une connaissance à améliorer, et une diversification des publics qui peine à s’affirmer	39
A - Une connaissance des publics à améliorer.....	40
B - Une diversification territoriale et sociologique qui peine à s’affirmer	41
II - Des moyens réduits pour la création artistique malgré le développement des coproductions	44
A - Des moyens contraints et difficiles à évaluer pour la création artistique	44
B - Le développement des coproductions	45
III - L’enjeu spécifique de l’art lyrique	48

Chapitre III Définir une stratégie de coordination commune entre l'État et les collectivités territoriales	51
I - Un financement de l'État concentré sur l'Opéra national de Paris et partiellement déconnecté de la hiérarchie des label et appellations	52
II - Des conventions au suivi imparfait et dont les indicateurs restent partiels.....	55
III - La réunion des opéras de France (ROF) : un organisme de promotion de l'art lyrique et de représentation des maisons dont les missions confiées par l'État doivent être clarifiées.	56
Liste des abréviations	59
Annexes	61

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

La présente enquête a été conduite par la formation inter-juridictions (FIJ) spectacle vivant. Un arrêté modifiant sa composition a été pris par le Premier président le 20 juillet 2023.

Elle a associé la Cour des comptes et six chambres régionales des comptes (CRC) : la CRC Auvergne-Rhône-Alpes pour l'opéra de Lyon, la CRC Bourgogne-Franche-Comté pour l'opéra de Dijon, la CRC Grand Est pour l'opéra national de Lorraine (Nancy), la CRC Nouvelle Aquitaine pour les maisons d'opéra de Bordeaux et de Limoges, la CRC Hauts de France pour la maison d'opéra de Lille et la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) pour les maisons d'opéra d'Avignon, Marseille, Nice et Toulon. Les chambres régionales ont contrôlé des maisons d'opéra de toutes catégories, l'échantillon étant constitué de 11 maisons en région.

Le contrôle a été notifié au secrétaire général du ministère de la culture et au directeur général de la création artistique pour la partie relative à la politique de l'État en faveur des maisons d'opéra le 7 décembre 2023.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 15 mai 2024 avec le directeur général de la création artistique, l'entretien de fin de contrôle est intervenu le 22 novembre 2024.

Le rapport a été élaboré à partir des rapports d'observations définitives des contrôles effectuées par les chambres régionales des comptes pour chacune des maisons d'opéra de l'échantillon et des questionnaires adressés au ministère de la culture ainsi qu'à la réunion des opéras de France (ROF).

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 13 mars 2025, par une formation inter-juridictions, présidée par M. Meddah, président de la troisième chambre, et composée de Mme de Mazières, conseillère maître, Mme Prost, conseillère expert, M. Bouvard, conseiller maître, rapporteur général de la formation commune, M. Strassel conseiller maître, président de la chambre régionale de comptes Grand-Est, M. Klein, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, M. Roux, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine, Mme Delebarre, conseillère de chambre régionale des comptes Grand Est, ainsi que Mme Baes-Honoré, en tant que rapporteurs généraux.

Il a été examiné le 8 avril 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, Mme Karbouch, présidente de section et M. Oseredczuk président de section, représentant respectivement M. Bertucci et Mme Thibault, président et présidente de chambre, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont également diffusés par La Documentation française.

Synthèse

Les maisons d'opéra restent marquées par leur histoire, celle du pouvoir central, et celle de la volonté de rayonnement culturel des villes qui en ont initié la création, essentiellement au XIX^{ème} siècle. Outre la région parisienne qui concentre six maisons, dont l'Opéra national de Paris, elles sont implantées dans les métropoles urbaines.

Ainsi, les communes ou leur groupement demeurent très majoritairement les gestionnaires des maisons, le statut de régie restant le mode dominant. Les communes et les intercommunalités sont aussi les premières contributrices financières des maisons d'opéra, tant par les crédits budgétaires ou les subventions votées, de la moitié à la quasi-totalité des financements publics, que par la mise à disposition des locaux et quelques fois de personnels.

Les différences entre modes de gestion et entre composantes artistiques des maisons rendent difficiles les comparaisons, toutefois ces dernières sont toutes confrontées à la hausse de leurs charges, au premier rang desquelles la masse salariale, et des dépenses d'énergie qui ont fortement progressé dans un contexte inflationniste, au lendemain de la crise sanitaire.

La programmation a souvent été réduite et l'érosion de la marge artistique, qui mesure le budget disponible après la prise en charge des dépenses de fonctionnement, affecte la capacité de création. Les spectacles lyriques dont la production est la plus couteuse sont souvent les premiers concernés par des mesures de suppression. Les recours aux coproductions sont l'une des réponses à la contrainte pesant sur la création artistique, elles permettent de réduire les coûts, d'améliorer la diffusion d'une œuvre et de conforter le rayonnement des maisons. C'est le cas notamment pour les coopérations avec des maisons étrangères. Le nombre des coproductions progresse, y compris à l'international mais le recours aux achats de spectacle, au détriment de la création, peut aussi être une tentation dans un contexte de contrainte budgétaire.

Le ministère de la culture accompagne financièrement les maisons d'opéra dans le cadre d'une politique de labellisation et d'appellation mise en œuvre au travers de la signature de conventions pluriannuelles avec les établissements et leurs financeurs. Ces conventions garantissent aux établissements concernés, un niveau de ressources dans la durée permettant de mettre en œuvre leur projet artistique. Elles concrétisent aussi la déclinaison de la politique nationale du ministère. Toutefois la cohabitation entre un label et deux appellations ne se traduit pas de manière cohérente dans l'accompagnement financier des maisons par l'État.

La très grande majorité du financement de l'État est attribué à l'Opéra national de Paris, dont il assure la tutelle, dont le rayonnement est international. Le mode de calcul des subventions attribuées aux autres maisons reste obscur et sans cohérence avec les obligations qui découlent des différents label et appellations. En outre, certaines maisons, bien que financées par l'État, ne disposent d'aucune convention. Le suivi des conventions n'est pas toujours assuré et les indicateurs permettent difficilement de vérifier la réalisation des objectifs fixés.

Alors que la diversification des publics et son renouvellement figurent parmi les priorités de l'État et des collectivités, les obstacles à une meilleure diffusion territoriale persistent. De même, malgré des initiatives nombreuses et innovantes, les actions d'éducation artistique et culturelle ne concernent qu'une faible proportion d'élèves ou d'établissements.

Parmi les freins constatés à une évolution, figure l'absence de connaissance suffisante des publics. En effet, celle-ci est inégale et souvent lacunaire, alors qu'elle est essentielle aux choix de programmation des spectacles et à la mise en œuvre d'une politique tarifaire adaptée.

Une autre difficulté réside dans le mode de gestion des maisons. En effet la prédominance de la gestion en régie est aujourd'hui inadaptée aux besoins d'une gestion plus efficace et plus transparente, permettant d'associer pleinement l'ensemble des financeurs, autour de la mise en œuvre d'un projet artistique. Le statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC), qui paraît le plus adapté, n'a été retenu que par trois maisons et aucune ne l'a choisi depuis 2008 malgré les suggestions des directions régionales des affaires culturelles (Drac).

Les conséquences de la crise sanitaire et le retour de l'inflation constituent une menace pour le devenir de l'art lyrique dans un contexte de contrainte budgétaire. Avant même cette crise sanitaire, un rapport avait été commandé par le ministère à son inspection générale consacrée aux seules maisons d'opéra en région. Depuis, deux autres rapports commandés par le ministère concernant le devenir de l'art lyrique, ont servi de support à un travail de concertation mené avec l'ensemble des acteurs du secteur. Ils ont débouché sur un pacte d'engagements porteur de réponses à plusieurs difficultés auxquelles sont confrontées les maisons d'opéra, mais la signature formelle de ce pacte est toujours en attente.

La Cour formule cinq recommandations pour une plus grande efficacité de la gestion des maisons et une plus grande cohérence de leur accompagnement par l'État.

Récapitulatif des recommandations

Il conviendrait à l'occasion du renouvellement des conventions conclues entre les parties prenantes de :

1. Améliorer, dans les meilleurs délais, la connaissance des publics, en assurer un suivi régulier par des enquêtes externes et l'exploiter afin de construire des politiques tarifaires adaptées et une stratégie d'attractivité (*ministère de la culture, maisons d'opéra*).
2. Veiller à une évaluation à coûts complets des coproductions et à la mise en œuvre des dispositions prévues dans les contrats, en rendre compte aux instances de gouvernance (*maisons d'opéra*).
3. Clarifier les critères retenus pour l'attribution des subventions aux maisons d'opéra, et prendre en compte le niveau d'exigences retenu par l'État pour le calcul de leur montant, au regard de la contribution des autres financeurs (*ministère de la culture*).

Par ailleurs :

4. Assurer un suivi annuel de l'exécution des conventions en fixant des objectifs assortis d'indicateurs quantifiables et harmonisés (*ministère de la culture*).
5. Organiser dès 2025 une concertation avec la Réunion des opéras de France (ROF) et les collectivités concernées pour inciter à l'adoption du statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC) (*ministère de la culture*).

Introduction

La France compte 30 maisons d'opéra, dont six pour la seule région Île de France. La réunion des opéras de France (ROF), qui constitue leur instance représentative en regroupe 29. Ces opéras accueillent en moyenne deux millions de spectateurs par an et constituent l'une des plus anciennes formes de diffusion culturelle. Elles sont à la fois des lieux patrimoniaux, tant par les bâtiments qui les hébergent, que par les œuvres et répertoires, notamment lyriques, qu'elles présentent au public. Elles sont aussi des lieux de création artistique. Par leur rayonnement, les maisons d'opéra contribuent à la renommée et à l'attractivité culturelle de la France et des différentes régions, même si leur nombre est plus réduit qu'en Allemagne ou en Italie. Elles constituent une illustration du décret constitutif du ministère de la culture², dont la mission est de « *rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité et d'abord de la France, au plus grand nombre de français ; assurer la plus vaste audience au patrimoine culturel ; favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent* ».

L'enquête a été menée dans le cadre d'une formation inter-juridictions réunissant la Cour des comptes et six chambres régionales des comptes. Ce rapport a été élaboré à partir des contrôles de 11 maisons d'opéra en région³, auxquels s'ajoute celui de l'association d'animation culturelle de Compiègne et du Valois, gestionnaire du théâtre impérial de Compiègne⁴ ; certains ayant été réalisés avant la crise sanitaire. Elle examine également la politique conduite par l'État en directions de ces maisons.

² Décret n° 2024-913 du 10 octobre 2024 relatif aux attributions du ministère de la culture, lequel a modifié le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 modifié relatif aux attributions des ministres.

³ Liste en annexe n° 1.

⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/association-centre-danimation-culturelle-de-compiegne-et-du-valois-caccv-espace-jean>

Selon les données recueillies par la Réunion des opéras de France (ROF)⁵ portant sur la quasi-totalité des maisons d'opéra, ces dernières représentaient en 2022 une dépense de 589 M€⁶, dont 398 de financements publics : 247 M€ pour les collectivités territoriales et 151 M€ pour le budget de l'État, dont les trois quarts pour le seul Opéra national de Paris. Cette dépense globale peut être considérée comme un minimum, compte tenu de dépenses qui peuvent être assumées directement par les collectivités territoriales, sans être retracées dans les comptes des maisons d'opéra.

Ainsi coexistent deux politiques en la matière, l'une propre à l'Opéra national de Paris, établissement public de l'État au rayonnement international, et l'autre en direction des opéras en régions. La Cour des comptes a publié en 2024 un rapport consacré à l'Opéra national de Paris⁷, et un rapport en 2023 sur la filiale du château de Versailles gérant l'Opéra royal⁸. Ce rapport public thématique est consacré aux maisons d'opéra en région et à la politique du ministère de la culture en faveur de celles-ci.

Définition des maisons d'opéra⁹

Le ministère de la culture définit les maisons d'opéra comme des structures permettant « de faire vivre, sur l'ensemble du territoire national, les œuvres lyriques du patrimoine et du répertoire contemporain et de les rendre accessibles au plus grand nombre grâce aux forces artistiques qu'ils entretiennent ou dont ils peuvent disposer (ballets, chœurs, orchestres). Toutes ces maisons accueillent également régulièrement des ensembles musicaux indépendants qui, par leurs spécialisations esthétiques, enrichissent la programmation en proposant des ouvrages baroques ou contemporains. Elles développent en outre une politique d'éducation artistique et culturelle destinée à favoriser l'accès de la programmation à tous les publics. Parmi les maisons d'opéra, la France compte deux établissements nationaux, tous deux basés à Paris : l'Opéra national de Paris et le Théâtre national de l'Opéra-Comique. [...]. Outre ces deux maisons, l'État soutient un réseau de maisons d'opéra en région, parmi elles certaines distinguées par le label "Opéra national en région" ou bénéficiant de l'appellation "Théâtre lyrique d'intérêt national" ».

⁵ Observations sur l'art lyrique en France - Réunion des opéras de France.

⁶ Selon les données 2022 de la ROF (589 471 001 €), qui n'intègrent pas le Théâtre des Champs Élysées, l'opéra royal de Versailles et l'opéra d'Avignon (398 768 961 €, dont 247 236 755 € des collectivités territoriales, soit 62 % et 151 532 205 €, 38 % issus de l'État, incluant l'opéra national de Paris pour 114 305 807 €).

⁷ Rapport publié le 24 octobre 2024 : <https://ccomptes.fr/fr/publications/lopera-national-de-paris-0>

⁸ Rapport publié le 7 novembre 2023 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-sasu-chateau-de-versailles-spectacles-cvs>

⁹ <https://www.culture.gouv.fr/fr/Thematiques/musique/Spectacle-vivant-musical/musiques-lyriques-symphoniques-et-contemporaines>

Chapitre I

Une grande hétérogénéité des maisons d'opéra en France

Les maisons d'opéra en France sont les héritières de l'Histoire mais ont des parcours distincts qui conduisent aujourd'hui à une grande diversité de leurs modes d'organisation et de financement.

I - Un vecteur d'attractivité culturelle des métropoles, marqué par la diversité des organisations et des offres culturelles

Malgré une origine historique similaire, les maisons d'opéra ne constituent pas un ensemble homogène, ainsi que le démontre la diversité tant de leurs statuts, qui doivent s'adapter à leurs missions, que de leurs composantes artistiques.

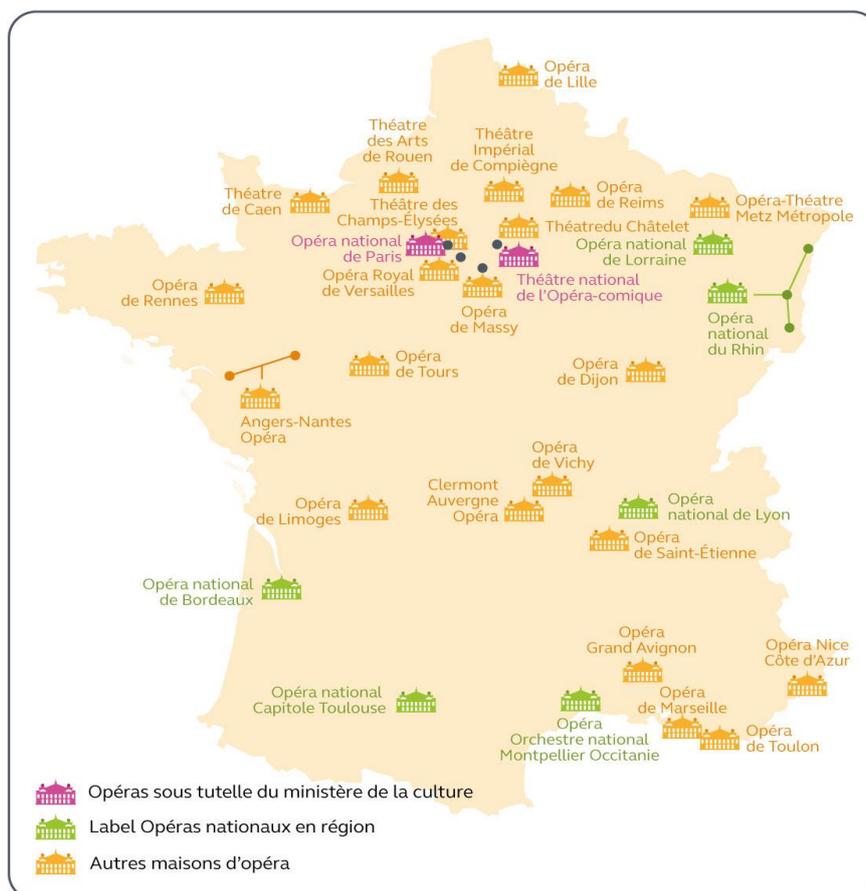
A - Une répartition territoriale reflet d'une histoire patrimoniale

Sur les 30 maisons d'opéra, la quasi-totalité se situe dans des villes de plus de 100 000 habitants et principalement des métropoles. Les opéras sont implantés pour la plupart dans des salles historiques, conçues pour la présentation des œuvres des répertoires de l'art lyrique et de la musique. Ces bâtiments font le plus souvent l'objet d'une protection au titre des monuments historiques, marquant l'ancrage patrimonial des lieux. Leur édification répondait à une ambition culturelle locale. Aujourd'hui encore, les collectivités territoriales font de la présence des opéras et de la programmation des œuvres qui y sont données un élément d'attractivité et de rayonnement, justifiant un effort financier significatif.

Une seule maison d'opéra a été créée au cours des dernières décennies, à la fin du XX^{ème} siècle, l'Opéra de Massy, inauguré en 1993, la précédente création remontant à 1907 à Lille. Certaines des salles historiques du XIX^{ème} siècle ont toutefois été remplacées par de nouvelles constructions au XX^{ème} siècle ; l'Opéra Bastille inauguré en 1989 constitue quant à lui une deuxième scène de l'Opéra national de Paris, donnant, à l'instar des auditoriums créés pour plusieurs maisons d'opéra en région, une capacité de programmation et de création supplémentaire.

**

Carte n° 1 : implantation des 30 opéras en région



Source : blog *L'Art Lyrique en France de l'Opéra de Paris aux opéras en région - Financement, dynamisme et emploi* - Fomalhaut, retraitement Cour des comptes

Cette implantation des maisons d'opéra en France et leur place dans la vie culturelle est plus restreint que dans plusieurs pays voisins.

Les maisons d'opéra en Europe

L'association Opéra Europe regroupe 234 maisons et festivals dans 44 pays. En 2022, le budget des maisons d'opéra avoisinait 10 Md€. 20 000 représentations ont été recensées, 3 500 productions dont 1 000 de spectacles lyriques. Le secteur employait 200 000 personnes.

L'Allemagne avec plus de 80 salles est le pays regroupant le plus de maisons mais aussi le principal pays pour le nombre de représentations lyriques dans le monde. Ce chiffre de 80 salles est celui habituellement communiqué dans les documents touristiques, mais la fédération professionnelle des maisons d'opéra retient un nombre de 124 scènes nettement supérieur¹⁰

L'Italie compte plus de 60 salles, auxquelles s'ajoutent les arènes de Vérone qui accueillent 22 000 spectateurs¹¹.

B - Une lente évolution et une diversité de régimes statutaires, qu'il convient d'adapter aux missions

La plupart des maisons d'opéra ayant été créées à l'initiative des communes, la régie reste le statut dominant. Il s'agit, dans la majorité des cas, d'une régie personnalisée de la commune et, dans quelques cas, de régies communautaires, rattachées à une intercommunalité ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Certaines sont toujours sans personnalité morale, comme à Marseille. Si au fil des années, la plupart des régies directes ont évolué vers des régies personnalisées, l'adoption d'un statut conférant une plus grande autonomie et permettant surtout d'associer d'autres acteurs n'a pas toujours été aisée. Ainsi, parmi les 11 maisons contrôlées dans le cadre de l'enquête, deux seulement sont constituées en établissement public de coopération culturelle (EPCC), Toulon et Lille. Un opéra dispose d'un statut associatif (Lyon) et sept opéras sont des régies. L'association d'animation culturelle de Compiègne et du Valois, gestionnaire du théâtre impérial de Compiègne dispose également d'un statut associatif.

Au total, sur les 30 maisons d'opéra, 10 sont des régies communales ou communautaires. La gestion en EPCC ne concerne que trois maisons (Lille, Rouen et Toulon), sept des établissements publics, cinq des associations, quatre des sociétés, deux des syndicats intercommunaux ou

¹⁰ Source annuaire statistique 2022-2023 de la fédération professionnelle des scènes allemandes.

¹¹ La capacité du théâtre antique d'Orange qui accueille les Chorégies est de 8 300 places.

mixtes et deux des budgets annexes de communes. À noter que la gestion en établissement public industriel et commercial (Epic), retenue par l'État pour l'Opéra national de Paris (ONP) et pour l'Opéra-Comique, n'a été choisie au niveau des collectivités que par la ville de Vichy.

Tableau n° 1 : formes juridiques des 30 maisons d'opéra

Régie	Syndicat mixte / intercommunal	EPA ¹²	Epic	EPCC	Association	SARL ¹³	SASU ¹⁴	SA	Budget annexe ¹⁵
10	2	1	3	3	5	2	1	1	2

Source : réunion des opéras de France (ROF) 2022 et Cour des comptes. Aux 29 adhérents de la ROF a été ajouté le Théâtre des Champs-Élysées, sous statut de société anonyme

Les contrôles des chambres régionales des comptes (CRC) relèvent, depuis plusieurs années, l'inadaptation des statuts à la gestion de nombreuses maisons d'opéra. Cette enquête confirme leur nécessaire évolution. Elle concerne en premier lieu les régies directes, une maison d'opéra devant disposer de l'autonomie financière et d'une instance stratégique et décisionnaire permettant d'associer l'ensemble des acteurs de la culture. Parmi les différentes formes statutaires permettant de répondre à cette nécessité d'autonomie et de capacité décisionnaire, le statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC) n'a séduit aucune nouvelle maison depuis son adoption par Lille en 2008.

Préconisé dans le rapport de la CRC Nouvelle-Aquitaine pour l'opéra de Bordeaux, le passage en EPCC avait été écarté par la ville au motif qu'il conduisait à assujettir l'établissement à la taxe sur les salaires. Cet obstacle ayant été levé par la loi de finances pour 2018 en étendant aux EPCC le régime d'exonération, cet argument n'est plus valable. Le débat sur le passage en EPCC est relancé à Bordeaux avec le soutien de la Drac et un engagement d'étudier une telle évolution dans la nouvelle convention¹⁶ entre l'État, la région et la ville de Bordeaux portant sur la période 2024-2027.

¹² Établissement public administratif.

¹³ Société à responsabilité limitée.

¹⁴ Société par actions simplifiée unipersonnelle.

¹⁵ Les maisons d'opéra en budget annexe sont des régies autonomes dotées de la seule autonomie financière, sans personnalité morale ; elles sont gérées par la commune dans le cadre de ce budget annexe.

¹⁶ Convention signée le 12 novembre 2024. Cet engagement figurait déjà dans la convention précédente 2018-2022, mais aucune suite n'avait été donnée à l'étude qui a été réalisée.

Pour autant, l'EPCC est toujours réputé coûteux. Ainsi la ville de Nice fait valoir des coûts de structure jugés plus élevés¹⁷. À l'Opéra de Dijon, alors qu'à deux reprises, en 2009 et en 2019, les statuts mentionnaient dans les dispositions générales le passage d'une régie à un EPCC¹⁸, comme la convention de gestion entre la ville et la régie en 2023, la ville a indiqué, à l'occasion du contrôle, que cette option n'était plus envisagée compte tenu de l'asymétrie des soutiens financiers à la régie. À Avignon, une réflexion a été conduite à l'initiative de la Drac entre 2015 et 2017, permettant d'intégrer l'orchestre régional d'Avignon. Ce projet a lui aussi été abandonné en raison des coûts d'intégration de l'orchestre, du futur statut juridique et fiscal et de l'obligation de lancer un appel à candidatures pour recruter le futur directeur de l'EPCC.

De façon générale, les collectivités de rattachement hésitent à couper le cordon ombilical avec leur maison d'opéra et à se priver ainsi du pouvoir de décision dans un organisme dont elles sont les premiers financeurs.

Pour autant, le mode de gestion en EPCC apporte des avantages incontestables en termes de transparence de la gestion, d'association des différents partenaires et de capacité de définir un projet stratégique. Le passage en EPCC n'oblige pas à la remise en cause des conditions contractuelles des personnels en place au moment du changement de statut.

Le ministère de la culture pourrait utilement mettre en place une concertation, en associant la réunion des opéras de France (ROF), avec les collectivités concernées pour analyser les blocages qui persistent et créer les incitations nécessaires à cette évolution statutaire.

C - Des périmètres artistiques variés

La diversité des statuts se retrouve dans les activités artistiques de chaque maison d'opéra. Certains opéras intègrent l'ensemble des trois composantes traditionnelles (orchestre, chœur et corps de ballet), tandis que d'autres ne disposent que d'une ou deux composantes, en interne ou en association avec un partenaire extérieur. En outre, ces offres ont pu évoluer dans le temps, notamment en fonction des moyens financiers, mais aussi des orientations de programmation. Ainsi, plusieurs maisons ont supprimé ou externalisé une partie de leur offre artistique, comme par exemple à Dijon et Toulon pour le corps de ballet.

¹⁷ La ville de Nice a indiqué envisager le passage de l'opéra d'un statut de régie autonome dans le cadre d'un budget annexe à une régie personnalisée en 2024 pour candidater au label « Opéra national en région ».

¹⁸ Rapport de la CRC Bourgogne-Franche Comté sur la régie de l'Opéra de Dijon p. 17 (« la régie cessera son exploitation avec l'instauration d'un établissement public de coopération culturelle dont la création sera recherchée dans les meilleurs délais ») <https://ccomptes.fr/fr/publications/regie-de-lopera-de-dijon-cote-dor-0>

Tableau n° 2 : les caractéristiques des maisons d'opéra contrôlées

Opéra	Statut	Label ou appellation	Orchestre	Chœur	Corps de ballet	Sites
Grand Avignon	Régie directe de la communauté d'agglomération	NON	Convention avec l'orchestre national Avignon Provence	OUI 20 artistes et une maîtrise de 30 élèves	OUI 12 danseurs	Grande salle de l'Opéra (1847) de 947 places et salle modulable « l'autre scène » (2010) de 440 places
Compiègne	Association	Scène conventionnée d'intérêt national mention « art et création » pour l'art lyrique	NON	NON	NON	Théâtre impérial, bâtiment historique du XIX ^{ème} siècle (propriété de l'État mise à disposition de la ville) de 816 places
Dijon	Régie municipale à personnalité morale et autonomie financière, gérant un service public industriel et commercial	Théâtre lyrique d'intérêt national	Convention avec l'orchestre Dijon Bourgogne	OUI 22 personnels artistiques	NON (dissolution en 2005)	Grand théâtre bâtiment historique (1828) grande salle de 696 places et auditorium de 1998 de 1 611 places
Bordeaux	Régie municipale à personnalité morale et autonomie financière, à caractère administratif	Opéra national en région (2001)	OUI 106 musiciens ¹⁹	OUI 36 choristes	OUI 35 danseurs	Grand théâtre (1780) et auditorium (2013) de 1 142 places
Lille	EPCC depuis 2008	Théâtre lyrique d'intérêt national	NON	NON	NON	Bâtiment de 1923, rénové de 1998, grande salle de 1 138 places
Limoges	Régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Scène conventionnée d'intérêt national, théâtre lyrique d'intérêt national depuis février 2024	OUI 40 musiciens	OUI 28 choristes	NON	Bâtiment de 1963 grande salle à plafond mobile de 963 à 1 484 places

¹⁹ L'effectif réel était n'a pas dépassé 96 personnes entre 2018 et 2024, il est à fin 2024 de 85 postes pourvus auxquels s'ajoutent six musiciens en congé pour convenances personnelles, sans rémunération.

Opéra	Statut	Label ou appellation	Orchestre	Chœur	Corps de ballet	Sites
Lorraine	Régie municipale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Opéra national en région (2006)	OUI 60 musiciens	OUI 24 choristes	NON convention résidence avec le Ballet de Lorraine	Reconstruction en 1906 dans le style XVIII ^{ème} , salle de 1 000 places
Lyon	Association	Opéra national en région (1996)	OUI 62 musiciens	OUI 34 choristes	OUI 32 danseurs	Bâtiment de 1831 rénové entre 1989 et 1993, salle principale de 1000 places
Marseille	Régie directe de la ville, regroupée avec le théâtre de l'Odéon	NON	OUI	OUI	NON	Bâtiment de 1787, grande salle de 1 790 places
Nice	Régie autonome, sans personnalité morale et autonomie financière, budget annexe de la ville	NON	OUI	OUI	OUI	Bâtiment de 1885, grande salle de 1 073 places
Opéra du Rhin	Syndicat intercommunal à vocation unique (Strasbourg, Mulhouse, Colmar) depuis 1972	Opéra national en région (1997)	Convention avec les orchestres de Strasbourg et Mulhouse	OUI 40 choristes	OUI 31 danseurs CCN ballet de l'Opéra du Rhin implanté à Mulhouse	3 sites : Opéra de Strasbourg, XIX ^{ème} siècle, 1 190 places Scène nationale La filature à Mulhouse (1993) de 1 216 places Théâtre de Colmar, 19 ^e siècle, 550 places
Toulon	EPCC de la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée	NON	OUI	OUI	Supprimé en 2002, partenariat avec Ballet national de Marseille	Bâtiment du XIX ^{ème} siècle grande salle 1 329 places. Rénovation en cours 2023-2026
Opéra national de Paris	Epic	-	OUI	OUI	OUI	Palais Garnier (XIX ^{ème} siècle) 1900 places, Opéra Bastille (1989) 2 700 places

Source : Cour des comptes

II - Une diversité de labels peu lisible

Seules 13 maisons d'opéra ont obtenu une reconnaissance officielle du ministère de la culture en se voyant attribuer le label « Opéra national en région » ou l'une des deux appellations, « Théâtre lyrique d'intérêt national » et « Scène conventionnée d'intérêt national ». Mais 21 des 30 maisons d'opéra bénéficient d'un soutien financier de l'État. En effet, huit maisons d'opéra bénéficient du soutien de l'État sans pour autant faire l'objet d'un label ou d'une appellation.

Les maisons d'opéra bénéficiant d'une reconnaissance répondent à des critères définis par trois arrêtés du 5 mai 2017, en application des objectifs de l'article 3 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Tableau n° 3 : maisons d'opéra bénéficiant d'un soutien financier de l'État en 2022

Soutien	Structures
Label « Opéra national en région »	Opéra national de Bordeaux
	Opéra national de Lorraine (Nancy)
	Opéra national de Lyon
	Opéra Orchestre national de Montpellier Occitanie
	Opéra national du Rhin (Strasbourg)
	Opéra Orchestre national de Toulouse Théâtre du Capitole
Appellation « Théâtre Lyrique d'Intérêt National »	Opéra de Dijon
	Opéra de Lille
	Opéra de Rouen Normandie
	Opéra de Tours
Appellation « Scène Conventionnée d'Intérêt National »	Théâtre de Caen
	Théâtre Impérial de Compiègne
	Opéra de Limoges
Soutenus par le Ministère de la culture sans label ni appellation	Opéra de Massy
	Angers Nantes Opéra
	Opéra Grand Avignon
	Opéra de Rennes
	Opéra de Marseille
	Clermont Auvergne Opéra
	Opéra de Reims
Opéra de Vichy	

Source : ministère de la culture, direction générale de la création artistique. L'Opéra de Limoges bénéficie depuis 2024 de l'appellation « théâtre lyrique d'intérêt national »

A - Le label « Opéra national en région »

Le décret n° 2017-432 du 28 mars 2017 relatif aux labels et au conventionnement dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques recense les labels existants, dont celui d'« Opéra national en région ». Créé en 1996, ce label porte l'ambition de structurer un réseau national. Un cahier des missions et des charges a été fixé par l'arrêté du 5 mai 2017 du ministre de la culture. Il a pour but de retracer dans la convention les dispositions prévues par la loi.

L'arrêté n'impose pas de cadre juridique spécifique aux maisons labellisées ; la seule condition prévue est celle de l'autonomie de gestion, au moins une régie personnalisée. En revanche, il est plus précis sur le périmètre artistique et l'organisation, avec l'obligation d'offrir les trois composantes (orchestre, chœur et corps de ballet, soit en interne, soit en partenariat) et d'avoir une équipe de direction comportant une direction générale et une direction musicale ou un chef d'orchestre. Le recrutement du directeur général est effectué par un jury qui doit comporter un représentant de l'État.

L'arrêté fixe aussi un nombre minimum de représentations et d'équipements, à savoir la présentation annuelle d'au moins cinq titres lyriques, dont une création contemporaine, trois programmes chorégraphiques, dont une création, et 70 levers de rideaux sur les scènes principales. Les spectacles lyriques doivent représenter 80 % de l'ensemble des levers de rideaux sur la durée de la convention pluriannuelle d'objectifs liant la maison d'opéra aux collectivités territoriales et à l'État. Quant aux équipements, ils doivent comprendre, outre une scène principale, un espace de répétition, des structures d'ateliers de construction de décors et de confection de costumes, une bibliothèque musicale, etc.

L'arrêté fixe des objectifs cadres pour la gestion des ressources humaines (part pourcentage des effectifs artistiques permanents et parité) et la politique des publics (actions en direction des jeunes, des publics éloignés de la culture et de la décentralisation rurale) ; il prévoit aussi l'accueil d'artistes en résidence ou le développement du numérique. Les critères sont donc multiples et justifiés par l'objectif affichage du ministère de faire des maisons concernées des lieux de référence pour la diffusion de l'art lyrique et la création, tant au niveau national, qu'international. Il met également en avant le fait que les opéras nationaux en région ont « un rôle essentiel dans l'accompagnement des carrières et l'insertion des artistes formés dans les établissements d'enseignement supérieur » placés sous sa tutelle.

En fonction de la forme juridique de la maison, le suivi de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) doit être effectué annuellement par le conseil d'administration ou par un comité de suivi constitué à cet effet. Une auto-évaluation doit être engagée un an et au plus tard six mois avant l'expiration de la convention. En outre, les services d'inspection du ministère peuvent intervenir pour assurer le suivi des maisons et l'évaluation des CPO.

Dans son rapport de juin 2018, l'Inspection générale des affaires culturelles (Igac) relevait toutefois que le contenu de l'arrêté allait sur certains points au-delà des obligations prévues par la loi LCAP et par son décret d'application relatif aux labels. Il s'agissait notamment de l'obligation d'une autonomie de gestion, d'un suivi financier, mais aussi de la préservation des forces artistiques permanentes. Par ailleurs, si on peut comprendre l'intérêt pour le ministère de disposer de ses propres suivis et évaluations des maisons et des CPO, l'intervention qui peut être décidée à tout moment de ses services d'inspection aurait dû être explicitement prévue par la loi pour les maisons d'opéra relevant des collectivités territoriales. Aucune modification de l'arrêté n'est intervenue depuis la remise du rapport de l'Igac.

Ce cadre très exigeant a drastiquement limité le nombre des maisons labellisées, certains élus considérant que ces contraintes avaient pour but principal de limiter l'accès aux financements de l'État. Une seule nouvelle maison a obtenu ce label depuis le vote de la loi LCAP : l'opéra national Capitole Toulouse.

B - L'appellation « Théâtre lyrique d'intérêt national »

Le décret du 5 mai 2017 fixant les conditions d'attribution de l'appellation « Théâtre lyrique d'intérêt national » et le contenu de la convention correspondante, déclinent des thématiques similaires à celles de l'arrêté « Opéra national en région », avec des exigences moindres. Si les trois composantes, orchestre, chœur et corps de ballet, ne sont plus une condition préalable, on retrouve l'obligation de gestion autonome. L'État n'est plus partie prenante au recrutement du directeur au travers d'un jury, mais l'arrêté précise que l'indépendance de la direction artistique doit être assurée. Afin de garantir cette indépendance, la convention est suspendue en cas de changement de directeur durant la période de conventionnement de cinq ans. Il n'y a pas d'exigence particulière concernant les locaux autre que celle d'un lieu de diffusion. La convention fixe à quatre le minimum d'œuvres lyriques, produites ou coproduites, dont la maison assure la diffusion pour chaque saison. Aux 55 levers de rideau exigés, s'ajoute un volume de 100 000 places proposées sur la durée de la convention, ce nombre ne pouvant être inférieur à 17 000 par saison.

Les orientations en matière de politique des publics, sont similaires à celles du label « Opéra national en région », sans que ces orientations ne fassent l'objet d'une quantification.

C - L'appellation « Scène conventionnée d'intérêt national »

Cette appellation requiert l'existence d'un projet artistique porté par un directeur pour la durée du conventionnement, avec des moyens financiers correspondants. L'arrêté ne comporte pas de seuils quantifiés obligatoires à la délivrance de l'appellation, tant en matière de création, que de diffusion. L'appellation est assortie d'une mention « Art et création », « Art, enfance, jeunesse », « Art en territoire », qui peut identifier une discipline artistique. L'arrêté décline les dispositions spécifiques à chaque mention. L'appellation et la convention liée sont d'une durée de quatre ans et non plus de cinq.

Cette cohabitation de trois labels et appellations ne répond pas à l'objectif de simplification de la loi LCAP. En outre, la différence principale entre le label Opéra national en région et le label Scène lyrique d'intérêt national porte sur les engagements relatifs au personnel artistique permanent, ce qui conduit à s'interroger sur cette distinction.

III - Des coûts croissants, portés principalement par les collectivités territoriales, et des financements difficiles à estimer

La présente synthèse a mis en évidence la difficile réconciliation entre les données de financement centralisées par la Réunion des opéras de France (ROF), celles communiquées par le ministère de la culture et celles des contrôles effectués par les chambres régionales des comptes. En outre, les financements apportés par les collectivités territoriales peuvent prendre des formes diverses, fragilisant des comparaisons.

En l'absence de référentiels communs, il est difficile d'établir des comparaisons et une consolidation entre maisons d'opéra. On observe cependant que les dépenses, en progression régulière, se sont davantage accrues après la crise sanitaire, avec l'inflation des années 2022-2023, ce qui pose la question de la soutenabilité budgétaire de leur financement.

A - Les communes et leurs groupements, premiers contributeurs de ressources essentiellement publiques

À l'exception notable de l'Opéra national de Paris et de l'Opéra-Comique qui ne reçoivent aucun financement des collectivités territoriales, de l'Opéra royal de Versailles qui bénéficie des ressources des spectacles des « grandes eaux » du château de Versailles et du Théâtre des Champs Élysées, mécéné par la Caisse des dépôts et consignations, toutes les maisons sont majoritairement financées par les collectivités territoriales, les communes étant les premières contributrices.

Selon les données recueillies par la ROF pour 2022²⁰, les subventions publiques des maisons d'opéra hors Opéra national de Paris s'élevaient à 284,4 M€, soit 78 % des ressources totales (365 M€). Au sein de ces ressources publiques, les collectivités territoriales apportent la contribution la plus importante. C'est le cas des maisons contrôlées pour cette enquête. En 2022, la part du financement communal va de 46,5 % pour l'Opéra de Lyon ou 54 % pour l'Opéra du Rhin, jusqu'à 90 % ou plus pour les communes qui n'ont pas ou peu de financement de l'État : 89,7 % à Limoges, 89,8 % à Nice, 94,8 % à Avignon ou 96,7 % à Marseille. La contribution de l'État et des autres collectivités territoriales est variable. La participation des régions est généralement liée à celle de l'État. Le financement par les agglomérations ou les métropoles est fonction de la répartition des compétences avec les communes. La participation des départements est limitée ; on relève toutefois deux participations importantes des départements pour les opéras de Toulon et de Nice qui ne reçoivent aucune subvention de l'État et de la région. Par exception, l'Opéra de Rouen-Normandie, qui ne figurait pas parmi les établissements contrôlés, est le seul à bénéficier d'un financement majoritaire de la région.

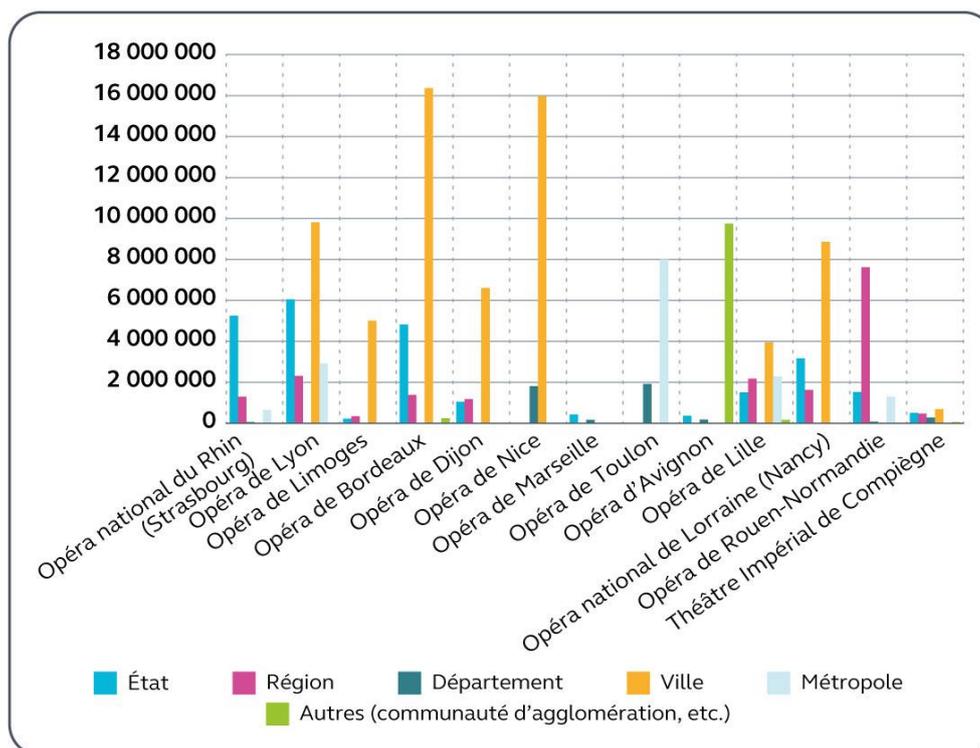
Les montants figurant pour la contribution des communes au fonctionnement sont très rarement exhaustifs, en raison de mises à disposition de personnel ou de prise en compte de dépenses liées aux locaux. Il n'est pas systématiquement demandé de contreparties par les collectivités locales sous la forme de remboursement de salaires ou de loyers pour ces mises à disposition. Cette absence de remboursement peut s'avérer problématique lorsque, comme à Lyon, les mises à disposition se font au bénéfice d'un gestionnaire sous statut associatif. L'annexe n° 2 présente sur la période des contrôles, la diversité des situations.

²⁰ ROF observation de l'art lyrique en France 2022. Ces données concernent 24 maisons d'opéra, dont l'Opéra-comique, mais pas l'Opéra royal de Versailles, le Théâtre des Champs Élysées, ni l'Opéra d'Avignon.

Le niveau d'engagement des collectivités locales est variable en fonction des statuts, mais aussi du périmètre culturel des maisons et de la programmation (effectifs, ballet, chœur, orchestre, nombre de levers de rideaux, nombre et jauge des salles).

Cette diversité de situations est à l'origine de la difficulté d'obtenir un état des lieux sur la base d'indicateurs comparables. Les montants pris en compte dans le présent rapport sont ceux issus des rapports des CRC et complétés par ceux du ministère et de la ROF (lorsque les rapports des CRC ne couvrent pas toute la période sous revue), sachant que les montants du ministère peuvent inclure des compléments financiers au titre du plan de relance et dans certains cas, une subvention d'investissement ou pour couvrir des dépenses en énergie.

Graphique n° 1 : origine des ressources publiques des maisons d'opéra en 2022 (hors Opéra de Paris) (en €)



Source : rapports CRC, ministère (DGCA) et ROF lorsque les rapports de la CRC ne couvrent pas l'année 2022

Enfin, les communes et leurs groupements en cas de compétence transférée assument, directement ou *via* des subventions, la charge des investissements et, comme propriétaires, la sauvegarde patrimoniale des édifices historiques. Selon le ministère de la culture, seules six maisons d'opéra ne feraient l'objet d'aucune protection au titre des monuments historiques²¹.

B - Le dilemme de la politique tarifaire et la faiblesse du mécénat

1 - Le dilemme de la politique tarifaire

En 2022, la billetterie représentait, selon les données du ministère de la culture, 65 % des ressources propres des opéras nationaux en région et 59 % de celles des théâtres lyriques d'intérêt national. La politique tarifaire des maisons d'opéra doit arbitrer entre la nécessaire consolidation des recettes propres dans un contexte de raréfaction de l'argent public et le besoin d'adaptation à l'élargissement des publics demandée par les financeurs, notamment en direction des jeunes. Ceci conduit à fixer des prix en fonction de la nature des spectacles, mais aussi à la mise en œuvre de tarifs spécifiques, en formalisant une stratégie. En effet, le levier tarifaire nécessaire pour conforter les recettes propres peut être mobilisé soit par hausse de prix, soit sous d'autres formes. La redéfinition de la grille tarifaire, des jauges par catégorie de places et du plan de salle doivent permettre de s'adapter davantage aux choix économiques du public et ainsi maximiser les entrées par spectacle.

La construction d'une politique tarifaire nécessite donc à la fois une connaissance des coûts de production, mais aussi des attentes du public et l'adaptation des spectacles à la jauge des salles. Elle nécessite aussi de pouvoir être accompagnée d'études d'impact, faute de quoi, comme à l'Opéra de Lorraine, les tarifs sont généralement reconduits d'une année sur l'autre et n'évoluent qu'à la marge et sans liens avec les facteurs précités.

Le tableau ci-après retrace le prix moyen d'une place selon les données recueillies par la ROF, hors Opéra national de Paris : il va de 7 € pour un spectacle jeune public à 40 € pour un spectacle lyrique. Ce prix moyen d'une place est supérieur à Bordeaux, variant de 12 à 63 €. À Nice, le prix moyen pour un spectacle lyrique est passé de 44 € en 2022 à 60 € en 2023.

²¹ Lyon, Rouen, Limoges, Caen, Massy et Reims. À Lyon, dont l'opéra a été reconstruit par l'architecte Jean Nouvel, la façade et le foyer du public ont été conservés et sont bien classés au titre des monuments historiques.

Les données de la ROF pour 2022 montrent que le taux de fréquentation n'est pas automatiquement lié à celui des tarifs. Le taux de remplissage des salles pour un spectacle jeune public est en moyenne de 83 % alors qu'il est de 84 % pour un spectacle chorégraphique et de 77 % pour un spectacle lyrique. Ces taux de remplissage ne sont pas linéaires, les œuvres du répertoire les plus populaires connaissent un succès quasi garanti comme en témoignent par exemple des taux de remplissage de 92 et 99 % à l'Opéra de Lille lors de la saison 2022-2023 pour les représentations de *Falstaff* et de *Pelléas et Mélisande* avec des prix moyens du billet de 34 et 33 €, dans une fourchette de 5 à 72 €. Œuvre plus confidentielle, la représentation de *Freitag aus Licht* n'a rempli que 66 % de la salle, malgré un prix de billet moyen de 18 €.

Tableau n° 4 : prix moyen d'une place (hors Opéra national de Paris)

Nature des spectacles	Prix moyen d'une place en €
Lyriques	40
Chorégraphiques	24
Symphoniques	19
Musicaux	27
Théâtraux	20
Jeune public	7

Source : Observatoire de l'art lyrique ROF 2024

En outre, il faut aussi intégrer dans la construction d'une politique tarifaire la place des abonnements. Ainsi, les achats par abonnements représentaient en 2022, pour l'Opéra national de Bordeaux, près du tiers (31,8 %) des recettes de billetterie²².

2 - Une contribution généralement modeste du mécénat et des autres recettes

À la différence de l'Opéra national de Paris, pour lequel le mécénat représente une part significative des produits (23,5 M€ en 2023, soit un peu plus de 10 %), les recettes de mécénat des maisons d'opéra en région sont modestes et n'ont souvent pas retrouvé leur niveau d'avant la crise sanitaire. À Dijon, avec une moyenne de 136 593 € entre 2017 et 2023 elles ne représentent que 1,2 % des recettes réelles de fonctionnement et seulement 135 000 € à Nancy en 2023, malgré une progression depuis

²² Recueil des données ROF-AFO Opéra national de Bordeaux.

2021. À Lille, le mécénat représentait, en 2022, 363 573 €, soit 3 % des produits, au même niveau qu'en 2018. À Avignon, ce taux n'est que de 1 % et la collecte a diminué de moitié entre 2016 et 2022, après un pic lié aux travaux de restauration. Pour les quatre opéras de la région Paca, le montant total du mécénat recueilli s'élevait à 400 000 € en 2019, dernière année avant la crise sanitaire. Il atteignait à peine 100 000 € à Nice en 2021, contre 132 000 € en 2017.

Un fauteuil à l'opéra : une opération originale

Pendant la période des travaux de rénovation de l'Opéra théâtre d'Avignon, une opération exceptionnelle de mécénat intitulée « *un fauteuil à l'opéra* » a été mise en place. La campagne consistait à financer une partie des travaux de rénovation par l'adoption par des particuliers ou des entreprises d'un ou plusieurs fauteuils de la salle à l'italienne de l'opéra. La brochure de lancement de l'opération indiquait que 743 nouveaux fauteuils allaient être installés et estimait le montant du coût de l'opération à 371 500 €. La participation au financement du fauteuil était proposée à hauteur de 500 €, avec différentes formules allant jusqu'au financement de 10 fauteuils.

L'opération a permis de collecter 146 500 € sur trois saisons, même si l'objectif de 293 fauteuils n'est pas atteint, les recettes générées par l'opération dépassent largement, par saison, les collectes habituelles de mécénat. Hormis pour la saison 2019-2020, l'opération n'a pas neutralisé le mécénat des entreprises et a permis de relancer le mécénat des particuliers.

L'Opéra national de Bordeaux fait figure d'exception parmi les maisons d'opéra en région, avec des recettes de mécénat et de parrainage qui ont triplé entre 2017 et 2022 pour s'établir à 916 064 €. Cette progression est le résultat d'une professionnalisation de la fonction mécénat, qui faisait l'objet d'une recommandation d'un rapport antérieur de la CRC. Toutefois, le montant collecté, tant en mécénat financier qu'en mécénat de compétence, ne représentait encore que 3 % des produits de gestion en 2022.

Des activités commerciales peuvent aussi être développées : concessions et locations de salles, sous réserve des besoins éventuels des collectivités, lorsqu'elles sont propriétaires des locaux, mises à disposition de scène avec ou sans personnel pour des productions de tiers. Ces recettes, dont le développement n'est pas systématique, constituent aussi un apport réduit.

3 - Le défi de la croissance des charges et du financement des investissements

Une analyse d'ensemble est complexe en raison de l'ancienneté des contrôles de plusieurs CRC, qui ont été effectués avant la crise sanitaire et la reprise de l'inflation, mais aussi en raison de la disparité des données collectées.

De plus, alors que les opéras de Limoges, Bordeaux, Lille, de Lorraine et celui de Marseille isolent le montant total afférent au référentiel du « théâtre en ordre de marche » (TOM), référentiel habituellement retenu, permettant ainsi de déterminer les montants disponibles pour la création artistique, une majeure partie d'entre elles (Opéra national du Rhin, opéras de Lyon, Dijon, Nice, Toulon, Avignon, et le Théâtre Impérial de Compiègne) mêlent ces frais, sans les identifier, dans les charges générales ou de fonctionnement de la maison d'opéra.

Depuis 2007, le ministère de la culture a confié à la ROF la collecte des données statistiques, qu'elle assure auprès de ses adhérents, sans pour autant que ceux-ci aient une obligation de réponse aux enquêtes. Cette absence d'obligation, quelques maisons n'étant de surcroît pas adhérentes à la ROF et de ce fait hors du périmètre de l'enquête, tout comme l'absence de normalisation des données, empêchent de disposer de données exhaustives sur la gestion des maisons d'opéra, et *a fortiori* de procéder à des comparaisons et de diffuser les bonnes pratiques.

En réponse à cette absence de normalisation des composantes et du calcul du coût, selon le référentiel du « théâtre en ordre de marche » et à la difficulté d'obtenir d'une manière générale des données fiables et harmonisées, le ministère de la culture a indiqué « avoir entamé une démarche de révision des données analytiques remplies par les structures dans le cadre de la mission d'observation confiée à la ROF. Cette démarche doit aboutir dès 2025 pour l'ensemble des données collectées à l'avenir. ».

a) La difficile maîtrise des dépenses de personnel et des charges fixes

Les dépenses de personnel constituent la principale charge des maisons d'opéra, avec en moyenne 62 % des charges totales (intermittents inclus) en 2022. Certaines maisons, comme l'Opéra de Lorraine et les opéras de Lille, Bordeaux, Limoges et Marseille, distinguent les charges afférentes aux intermittents de celles liées au personnel mis à disposition par les collectivités locales, à la différence d'autres, tels l'Opéra national de Lyon, l'Opéra de Toulon et le Théâtre Impérial de Compiègne.

Les frais de personnel concernent des métiers tant administratifs qu'artistiques (musiciens d'orchestre, danseurs, choristes) et techniques (éclairagistes, machinistes, etc.). Leur volume est directement lié au nombre de composantes artistiques de la maison.

Pour Bordeaux, Dijon et Nancy, on relève une augmentation de ces charges entre 2018 et 2023, entre + 12,11 % et + 25,65 %. Ainsi, à Bordeaux, le coût moyen d'un équivalent temps plein (ETP) est passé de 44 121 € à 46 790 € pour un emploi permanent et de 45 972 € à 48 610 € pour un emploi d'intermittent entre 2018 et 2022.

Cette croissance des charges de personnel devrait inciter les gestionnaires des maisons à porter une plus grande attention au respect des temps de travail et à l'absentéisme.

Ainsi, à Limoges, la mise en place de jours de congés supplémentaires (journées du président ou journées d'assiduité) aboutit à un temps de travail inférieur à la durée légale.

À Marseille, aucun contrôle de la durée effective de travail des personnels techniques n'est effectué, les obligations de service de l'orchestre y sont inférieures à la durée légale et, surtout, il n'y a aucun suivi précis et permanent du nombre des services, qui apparaît inférieur aux obligations, alors même que l'opéra recourt à des musiciens intermittents en l'absence des titulaires.

À Nice, le contrôle a mis en évidence une augmentation continue de l'absentéisme des personnels permanents, augmentation également relevée à Bordeaux.

Dans l'ensemble, on observe une difficulté à objectiver la durée réelle du temps de travail des forces artistiques et, pour les régies, une difficulté à gérer des emplois artistiques permanents, en l'absence de cadre d'emploi spécifique de la fonction publique.

À la croissance des charges de personnel s'ajoute celle des dépenses d'énergie dans des bâtiments anciens. Ainsi, la facture énergétique de l'Opéra de Bordeaux a progressé de 41,3 % entre 2018 et 2022²³. Le ministère a alloué des subventions à certaines des maisons pour faire face à la hausse de la facture énergétique (par exemple 175 000 € à Bordeaux en 2023), sans qu'une règle semble avoir été fixée pour ces attributions.

À l'Opéra national de Lorraine, le coût du TOM est passé de 9,986 M€ en 2018 à 10,630 M€ en 2022. Cette progression des charges s'avère plus rapide que celle des ressources affectées à la couverture des dépenses hors spectacle, réduisant la marge artistique sur la période, avec une baisse de cette dernière de 8 % entre 2021 et 2022.

²³ 217 654 € en 2018, 307 452 € en 2022 (323 870 € en 2021).

En l'absence d'accroissement des subventions, les réponses apportées à cette évolution des charges ont conduit le plus souvent à la programmation de spectacles moins coûteux ou plus rémunérateurs, ainsi qu'à une réduction des levers de rideaux. Certaines maisons ont toutefois procédé à une réévaluation tarifaire notamment pour les tarifs les plus élevés²⁴.

L'évolution des dépenses selon le référentiel du « théâtre en ordre de marche » et du disponible artistiques des maisons d'opéra entre 2018 et 2022 est retracée, dans la mesure des données disponibles, en annexe n° 4.

b) Des besoins d'investissement incontournables, à la charge quasi-exclusive des collectivités territoriales

Les bâtiments historiques nécessitent pour la plupart des travaux, tant au niveau de la conservation du patrimoine, que de l'amélioration du confort des salles, et aux évolutions de la réglementation (accès aux personnes à mobilité réduite, sécurité au travail en plateau, notamment). Ces travaux concernent aussi les équipements scénographiques, afin d'en améliorer les performances (changement des décors). Enfin, l'adaptation au changement climatique concerne l'ensemble du parc immobilier des maisons. Ces travaux incombent, sauf dispositions particulières, aux collectivités propriétaires.

La sécurité des salles a, dans certains cas, contraint à une décision de rénovation globale, comme pour l'Opéra d'Avignon. Cette opération, d'un montant estimé au départ à 18 M€, a représenté un coût final de 23,3 M€ dont 19 M€ pour la seule rénovation, supporté à 85 % par la communauté d'agglomération²⁵. La rénovation a conduit à la fermeture de l'opéra et à intégrer dans le coût la réalisation d'une salle temporaire. Elle a aussi été l'occasion de moderniser le bâtiment accueillant les ateliers du théâtre.

²⁴ Entre 2018 et 2024, les tarifs les plus élevés ont progressé de 36,5 % à Lyon, 13,33 % à l'Opéra de Lorraine, de 5,6 % à Lille et de 4,6 % à Bordeaux. Les tarifs sont restés en revanche inchangés pour l'Opéra du Rhin, l'Opéra de Dijon ou l'Opéra de Rouen.

²⁵ Les autres financements pour le bâtiment de l'opéra ont été apportés par l'État (530 461 € et 690 548 € au titre du fonds de soutien exceptionnel à l'investissement local SIL), le département du Vaucluse (838 000 €) et la ville d'Avignon (935 427 €) ; une autre subvention de l'État (480 000 €) au titre du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) a été attribuée pour les ateliers. La salle éphémère a représenté une dépense de 2 247 385 €, la revente de l'équipement doit atténuer ce coût de 700 000 €.

À Toulon, la rénovation du bâtiment historique par la métropole, programmée jusqu'en 2026, représente un budget de 38 M€.

Le bâtiment du grand théâtre qui accueille l'Opéra de Dijon est lui aussi fermé pour des travaux supportés par la ville depuis 2024.

Mais les travaux sont souvent différés en l'absence de financements partenariaux ou par la difficulté de décider d'une fermeture temporaire, mais nécessaire.

À Bordeaux, où des travaux continus sont engagés sur le bâtiment du Grand Théâtre, la ville a relancé en 2022 un projet de rénovation globale, qui était en attente depuis plusieurs années, dans l'espoir d'un éventuel transfert de l'opéra à la métropole qui n'a pas eu lieu.

Au Théâtre national de Lorraine à Nancy, malgré l'absence d'accès aux handicapés physiques à la grande salle, aucune décision n'est prise pour des travaux pourtant obligatoires en vertu de la loi de 2005²⁶.

À Marseille, un projet de rénovation de l'opéra chiffrait en 2010 son coût à 50 M€. Aucune action n'a été engagée à ce jour, alors même que de nombreux équipements nécessaires sont en panne et que le théâtre ne répond pas aux normes d'accès pour les personnes à mobilité réduite²⁷.

À Strasbourg, l'état de vétusté du bâtiment limite le développement des activités de l'Opéra du Rhin et constitue un frein à la réalisation de coproductions²⁸ ; en outre le manque de motorisation des équipements techniques génère des surcoûts de dépenses de personnel. Une décision visant à rénover l'équipement vient d'être prise par les collectivités concernées, dont la moitié du financement prévisionnel (120 M€) serait assurée par la ville de Strasbourg et l'Eurométropole.

²⁶ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

²⁷ Une dépense visant à améliorer le confort des spectateurs (réfection des fauteuils et des sols, pour 1,25 M€ HT) a aussi donné lieu à une délibération du conseil municipal le 16 septembre 2019, non engagée depuis.

²⁸ Il est notamment impossible d'utiliser des décors produits ailleurs qui ne seraient pas ignifugés en raison de la faiblesse des protections contre les incendies.

À Nice, la salle à l'italienne ne répond plus aux attentes du public, comme l'a mis en évidence, dès 2009, un rapport de l'inspection générale des services de la ville. Des désordres sont également apparus dans les façades de cet édifice classé au titre des monuments historiques depuis 1992, dans un secteur patrimoine remarquable de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)²⁹. Les besoins d'investissement globaux de l'opéra sont estimés de 17 à 27 M€³⁰.

Les conventions signées avec l'État, lorsqu'elles existent, ne prévoient pas de financements spécifiques pour les investissements, à l'exemple de celle signée en 2018 pour 2018-2022 avec l'Opéra du Rhin et les collectivités territoriales partenaires, qui n'ont pour le moment pas mobilisé les crédits d'investissements nécessaires. Les subventions de l'État aux travaux sont ponctuelles et n'obéissent à aucune stratégie d'ensemble. Depuis 2020, à la faveur d'un recensement des besoins engagés par le ministère, quelques opérations sont financées ponctuellement³¹.

Même pour les travaux de restauration des opéras protégés au titre des monuments historiques, la contribution de l'État est modeste. Ses subventions au titre du programme 175 aux collectivités propriétaires d'opéras constituent des exceptions, leur montant total se limitant à 2,61 M€ sur dix ans, depuis 2014³².

²⁹ Le rapport de 2009 a été suivi d'un second rapport en 2018 soulignant les besoins de rénovation de la salle à l'italienne : climatisation, amélioration de l'assise et de la visibilité, espaces de circulation dégradés, loges exigües, sanitaires en mauvais état. Le 10 avril 2022, une pierre du parement de l'édifice s'est détachée.

³⁰ Le montant de 27 M€ est indiqué comme le plus réaliste, permettant également de répondre aux critères d'une labellisation par l'État.

³¹ Opéra de Lorraine (180 000 € en 2021 au titre du plan de relance et 140 000 € en 2022), Opéra de Bordeaux (240 000 € en 2021, 296 600 € versés entre 2022 et 2024, Opéra de Dijon 473 000 € en 2020 et 587 000 € en 2021, Opéra de Lille 149 000 € en 2021 et 150 000 € en 2023).

³² Nancy 200 000 €, Toulouse 460 000 €, Lille 500 000 €, Avignon 550 000 €, Marseille 300 000 €, Vichy 51 000 €.

CONCLUSION

Situées essentiellement dans les métropoles les maisons d'opéra sont les héritières de la politique culturelle et d'attractivité des villes, dont elles constituent toujours un élément majeur. Elles ne constituent pas un ensemble homogène, en raison d'une diversité des statuts déterminant leur mode de gestion, et de leurs composantes artistiques. La gestion en régie reste le mode dominant alors que le statut d'établissement public de coopération culturelle plus adapté à une transparence de gestion et aux missions des maisons reste marginal, suscitant des réserves des communes supports des maisons. Cette diversité des situations se retrouve dans les label et appellations délivrés par le ministère de la culture en fonction notamment des composantes artistiques et des obligations de programmations et de créations. Les différences entre ces label et appellations sont peu lisibles.

Les ressources des maisons d'opéra proviennent pour l'essentiel des financements publics au premier rang desquels figurent la contribution majoritaire des communes et de leurs EPCI. En outre les communes supportent souvent des financements indirects au travers des mises à disposition de personnels ou de prise en charge du fonctionnement des locaux mis à disposition qui ne sont pas traduits systématiquement dans les budgets des maisons, rendant toute comparaison difficile et ne permettant pas une gestion efficiente.

Les ressources propres proviennent pour la plus grande partie des recettes de billetterie, les autres ressources et le mécénat étant marginaux. La hausse des charges de fonctionnement, constituent un défi pour les maisons d'opéra, nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses de personnel, et une adaptation des politiques tarifaires. Alors que l'État accompagne peu les investissements, les collectivités propriétaires des maisons doivent supporter le financement de l'adaptation des salles et de sauvegarde d'un patrimoine historique.

Chapitre II

Une offre culturelle fragilisée malgré sa qualité

Les opéras en région sont confrontés à l'enjeu de mieux connaître et de renouveler leur public en adaptant leur offre, tout en disposant de moyens de production de plus en plus contraints.

I - La politique des publics, une connaissance à améliorer, et une diversification des publics qui peine à s'affirmer

Les maisons d'opéra doivent répondre à un triple défi en matière de politique des publics : la diversification, en permettant l'accès aux publics éloignés de la culture ; la décentralisation, en ne limitant pas les représentations aux seules scènes principales ; enfin, le renouvellement générationnel, en favorisant l'accès aux plus jeunes.

Ces objectifs de diversification des publics figurent dans les documents contractuels pour le label opéra national en région et l'appellation scène lyrique d'intérêt national, justifiant pour partie le soutien financier de l'État, des régions ou des départements.

A - Une connaissance des publics à améliorer

Bien que cette politique d'élargissement des publics figure dans les objectifs de la quasi-totalité des conventions, les maisons ne disposent, pour plusieurs d'entre elles, que d'une connaissance limitée de leur public. Cette connaissance dépend notamment des informations recueillies au moment de l'achat, en s'appuyant sur des logiciels de billetterie adaptés (*SécuTix, Sirius, etc.*), qui suppose aussi une formation des personnels pour les achats qui ne sont pas effectués en ligne.

Le suivi de la fréquentation et la connaissance des publics sont, dans l'ensemble, insuffisants, alors qu'ils sont indispensables pour poursuivre les objectifs de diversification et bâtir une politique tarifaire adaptée.

La réalisation d'enquêtes pour mieux connaître le public, leurs origines et leurs attentes reste épisodique. À Lille, à défaut d'un recours à des professionnels, considéré trop coûteux, un partenariat a été noué avec l'Institut d'études politiques (IEP). L'Opéra d'Avignon vient seulement de se doter d'un logiciel de gestion client et envisage, comme à Lille, un partenariat avec l'université locale pour mener une enquête sur les profils et attentes du public, sa dernière enquête approfondie datant de 2015.

À Nice, la dernière enquête sur l'origine géographique des publics remonte à 2015.

À Bordeaux, les possibilités offertes par le logiciel *Sirius* ne sont pas exploitées de façon fine, par défaut d'extraction annuelle des données.

À Lyon, en 2016 un module de connaissance des publics a été intégré au logiciel de billetterie avec, selon la direction, « *l'idée de déployer un observatoire des publics à l'échelle de l'Opéra de Lyon* ». La première présentation n'a été faite au conseil d'administration qu'en 2020. La précédente étude des publics datait de 2011 et n'avait donné lieu à aucune suite.

À Marseille, le défaut de connaissance des publics de l'Opéra et du Théâtre de l'Odéon est quasi-total. Seuls les jeunes de moins de 28 ans et les bénéficiaires de minima sociaux peuvent être identifiés en raison de certains tarifs spécifiques.

Ce déficit de connaissance des publics ne concerne pas les seules maisons d'opéra, comme l'avait déjà relevé la Cour lors de son enquête sur les festivals³³.

Il importe de remédier à cette carence, qui affecte aussi bien la détermination de la programmation que la politique tarifaire des maisons, mais rend aussi impossible l'évaluation des actions de décentralisation.

La connaissance des publics doit constituer une priorité. Il convient d'en assurer un suivi régulier par des enquêtes externes, afin de construire des politiques tarifaires adaptées et une stratégie d'attractivité.

B - Une diversification territoriale et sociologique qui peine à s'affirmer

Lorsqu'il est documenté, le périmètre géographique du public fréquentant les maisons d'opéra reste le plus souvent limité à la ville principale et à son agglomération. Cette concentration spatiale du public s'est parfois accrue au cours des dernières années. Ainsi, à l'Opéra de Lille, où 42 % du public était issu de la ville et 75 % de la métropole au cours des trois années précédant la crise sanitaire, contre 49 % et 80 % en 2022 et 2023. À Dijon, 70 % des spectateurs sont originaires de la ville et de sa métropole, contre moins de 5 % pour la totalité de la Franche-Comté, alors qu'il s'agit du seul opéra de la région Bourgogne-Franche-Comté. Cette concentration du public est également constatée à Nice, où le public vient à 81 % de la ville et de ses alentours.

Les conventions passées par l'État avec les maisons d'opéra incitent à des activités décentralisées. Ainsi, le cahier des charges relatif au label « Opéra national en région » de 2013 et celui de 2017 prévoient le développement d'une « activité décentralisée en région », « y compris en milieu rural », grâce à des « partenariats territoriaux et de proximité, dans la prise en compte de la diversité du territoire (milieu urbain, zones rurales, zones blanches, etc. ». Les conventions passées avec les maisons peuvent fixer des objectifs quantitatifs précis en termes de diffusion régionale par saison. C'était le cas pour l'Opéra de Lyon sur la période 2009-2015 avec un objectif de huit à quinze représentations lyriques, six à douze représentations chorégraphiques, ainsi que trois à cinq concerts. Seuls les objectifs relatifs aux concerts ont été atteints, voire dépassés.

³³ Cour des comptes, rapport public annuel 2023, *Festivals et territoires : les défis d'une politique partagée en matière de spectacle vivant* <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63649>

Outre les moyens budgétaires nécessaires, l'une des difficultés à laquelle les maisons doivent faire face pour la mise en œuvre de ces spectacles décentralisés tient à des considérations techniques, comme en faisait état, dès mars 2012, le rapport au ministre de la culture et de la communication de la mission sur le financement du spectacle vivant : « Dans le domaine lyrique, le label des maisons d'opéra confère à celles-ci la mission de diffusion en région, mais la diffusion régionale et interrégionale des spectacles est rendue complexe par les problèmes d'équipement technique des scènes de diffusion, ainsi que par le coût des tournées à longue distance, sauf pour les coproductions qui visent dès la conception du projet la diffusion hors du lieu de création d'origine ».

Cette absence d'équipements techniques est mise en avant par l'opéra de Lyon qui ne donne pas de représentation au théâtre antique de Vienne (6 000 places), l'installation des équipements étant jugée très coûteuse. Il cite également les conséquences sur la programmation et sur les budgets des structures d'accueil des productions de l'Opéra de Lyon, qui ne peuvent pas imposer une diffusion à un tiers. Lors du renouvellement de la convention en 2016 puis en 2019, l'objectif quantitatif a été abandonné au profit d'une simple orientation inscrivant cette décentralisation « comme l'une des missions » de l'opéra.

Pour répondre à ce besoin de diffusion, le rapport de 2012 à la ministre encourageait la conception de formats adaptés à partir d'exemples étrangers : « *la création de formes légères, en effectifs et en décors, permet l'organisation de tournées régionales, sur des scènes ne disposant pas forcément d'équipements techniques importants, sur le modèle du Glyndebourne Touring Opera ou du Nederlandse Reisopera. Ces productions peuvent être répétées et créées directement sur une scène plus réduite, afin de répondre au cahier des charges techniques commun à un réseau de petites salles* ». Cette suggestion est partagée par l'actuel président de la Réunion des opéras de France (ROF), qui soulève une autre difficulté, celle d'introduire des représentations des maisons d'opéra sur les « scènes nationales » qui mettent en avant des contraintes de programmation au regard de leurs propres priorités.

L'argument financier est aussi avancé s'agissant de ces spectacles en format adapté. Ainsi, l'association gestionnaire de l'Opéra de Lyon, dans sa réponse à la CRC, affirme que la création de formes légères en effectifs et en décors « ne (pourra) être génératrice de ressources propres importantes. Il appartiendra donc au conseil d'administration de déterminer, dans le cadre de la convention pour les années 2023 et suivantes, les modalités d'un développement éventuel en région de tels formats, et du modèle économique associé ». La cohérence entre la

programmation décentralisée et les arbitrages financiers doit effectivement être assurée car, comme le constat en a été fait pour l'Opéra du grand Avignon. L'augmentation du nombre de levers de rideaux d'une programmation « hors les murs » ne se traduit pas forcément par une augmentation de la fréquentation. Ainsi, 34 représentations en 2022-2023, soit un plus grand nombre qu'en 2021-2022, n'ont attiré que 2 123 spectateurs, un nombre moins élevé que pour la saison précédente.

Pour les maisons d'opéra, comme pour le ministère de la culture, le renouvellement générationnel du public constitue un enjeu majeur, identifié de longue date. L'accès des jeunes aux spectacles des maisons d'opéra figure dans la totalité des conventions, ainsi que le développement des partenariats avec l'éducation nationale pour les projets d'éducation artistique et culturelle (EAC). La fréquentation des jeunes reste toutefois limitée entre 10 et 15 % selon les maisons.

L'usage du Pass culture par les jeunes est encore anecdotique : ainsi, seuls 273 jeunes l'ont utilisé à l'Opéra de Lille pour la saison 2021-2022.

Pour les spectacles destinés au jeune public, les maisons doivent aussi arbitrer en fonction des coûts au regard de recettes limitées. À Bordeaux, le nombre de spectacles jeune public a diminué de moitié, passant de 29 avant la crise sanitaire (2017-2018) à 15 pour la saison 2021-2022. À Dijon, la part du public scolaire est passée de 16,25 % pour la saison 2017-2018 à 12,73 % pour la saison 2022-2023.

Les initiatives en matière d'EAC sont organisées autour de spectacles destinés aux scolaires, de spectacles tout public et assortis de médiations incluant des visites des opéras (ateliers et rencontres avec les artistes). Elles peuvent s'appuyer sur des ressources pédagogiques partagées par la ROF, même si certaines maisons développent par ailleurs leurs propres outils pédagogiques. Les financements des collectivités de rattachement des établissements scolaires permettent d'accompagner les établissements volontaires.

Ces projets très diversifiés et exemplaires concernent toutefois un nombre d'élèves réduit et principalement proches géographiquement des maisons d'opéra.

En Hauts-de-France, 102 établissements ont permis à des élèves d'assister à des spectacles en 2022-2023, dont 73 issus de Lille et de la métropole européenne de Lille, 26 pour le reste du département du Nord et seulement 13 du Pas de Calais. Les huit autres projets d'EAC concernent, pour la quasi-totalité, une seule classe.

À l'Opéra de Lorraine, les actions sont concentrées sur la métropole du Grand Nancy ; quelques actions seulement concernent les départements de la Meuse ou des Vosges.

À l'opéra de Limoges, le nombre d'élèves du primaire concerné par des actions d'EAC était en 2019 de 1 487, dont 646 dans les territoires classés prioritaires, mais de seulement 830 pour les collèges et lycées, dont 94 dans ces mêmes zones prioritaires. Là aussi, l'action la plus innovante, « OpéraKids », n'aura concerné qu'un nombre d'enfants restreint (70).

**Une initiative originale, la plateforme vocale et participative
« Unissons »**

L'Opéra de Limoges bénéficie de l'appellation « *théâtre lyrique d'intérêt national* ». Déjà impliqué dans la transmission des ressources artistiques, il entend amplifier trois actions réunies au sein d'Unissons : *Opéra Kids* et deux actions nouvelles, « *Un chant une chance* » et « *Chorale à l'école* » qui, comme son nom l'indique, se déroule dans les écoles partenaires d'*OpéraKids* avec pour objectif de donner aux professeurs volontaires des « *outils d'autonomie vocale* » et, à terme, « *d'accompagner la réalisation de projets scéniques produits par l'opéra avec des écoles candidates sur appel à projets* » (extrait du projet artistique annexé à la convention).

II - Des moyens réduits pour la création artistique malgré le développement des coproductions

L'évaluation des moyens consacrés à la création artistique est variable ; soumise aux contraintes budgétaires, cette dernière doit avoir davantage recours à la coproduction.

A - Des moyens contraints et difficiles à évaluer pour la création artistique

La création artistique fait partie intégrante des missions des maisons, elle figure dans les conventions passées avec l'État, tant pour les sept maisons labellisées « Opéra national en région », que pour celles disposant de l'appellation « Scènes lyriques d'intérêt national ». Pourtant, les moyens qui peuvent y être consacrés sont réduits en raison du poids de la masse salariale et des charges fixes.

Les éléments recueillis lors des contrôles ne permettent pas d'en dresser un tableau précis, notamment parce que le coût résultant du référentiel du « théâtre en ordre de marche » (TOM) n'est pas connu sur l'ensemble de la période. Toutefois, les trois contrôles les plus récents ont permis de constater pour que le disponible artistique³⁴ n'a pas retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire : à Bordeaux, il a ainsi un peu diminué de 10,23 M€ en 2019 à 9,61 M€ en 2022 ; à Dijon, de 5,72 M€ en 2018 à 5,44 M€ en 2023 ; et à l'Opéra de Lorraine, de 5,25 M€ en 2018 à 5,20 M€ en 2022 (cf. tableau n° 5). Dans le même temps, les coûts de création se sont accrus.

Les conventions pluriannuelles liant les maisons d'opéra aux collectivités territoriales n'effectuent aucun fléchage spécifique des financements attribués. En dehors des conventions, le ministère de la culture soutient la création artistique grâce au Fonds pour la création lyrique (FCL), en partenariat avec la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD). Plus récemment, le ministère de la culture a mis en place le plan « Mieux produire, mieux diffuser ». Ce plan, qui concerne 254 structures culturelles au niveau national, a permis de mobiliser 22 M€ de financement, dont 8,6 M€ de l'État et 13,5 M€ des collectivités territoriales.

Parmi ces lieux de spectacle aidés, neuf maisons d'opéra ont bénéficié de 658 500 € de subventions de l'État en 2024, générant selon le ministère, un cofinancement des collectivités territoriales de 2,48 M€. Ce plan encourage depuis 2023 à renforcer les coopérations. Il convient de renforcer les co-productions entre maisons d'opéra, à l'aune du plan « Mieux produire, mieux diffuser », qui permet de développer celles-ci, notamment en les introduisant dans les conventions avec l'État.

B - Le développement des coproductions

Le développement des coproductions figure dans les conventions entre les maisons d'opéra et les collectivités qui les financent, pour les maisons labellisées « Opéra national en région », elles doivent intégrer des coopérations internationales.

Les coproductions permettent de répartir les coûts de création artistique entre plusieurs maisons d'opéra et d'assurer une meilleure diffusion de ces créations. Les coproductions réalisées par les maisons d'opéra contrôlées sont très diverses et plusieurs s'inscrivent dans un cadre international.

³⁴ Le disponible artistique est calculé en déduisant le montant issu du référentiel du « théâtre en ordre de marche » issu des rapports des CRC, des produits généraux issus des montants communiqués par la ROF (cf. annexe n° 4).

Pour l'Opéra national de Lorraine (Nancy), le nombre des coproductions lyriques est passé d'une seule en 2018 (17 % des coproductions) à cinq en 2022 (71 % des coproductions). Ces coproductions ont associé cinq maisons en Europe : en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et en Suisse (à noter l'absence de l'Opéra national de Paris).

Cette progression est également observée à Bordeaux, dont les coproductions augmentent de quatre en 2018 à 12 à 22 entre 2019 et 2022. Toutefois, le lyrique est de moins en moins concerné, avec une seule des cinq coproductions de 2022. Ces coproductions sont réalisées tant avec des maisons d'opéra françaises (Théâtre de Caen, Théâtre des Champs-Élysées, Opéra-Comique), qu'avec des maisons étrangères, telles la *Fenice* de Venise ou l'Opéra de Cologne.

Pour l'Opéra de Lille, le nombre de coproductions reste stable autour de quatre par saison, malgré une diminution pendant la crise sanitaire, avec d'autres opéras en région (Caen, Montpellier) ou à l'étranger (Luxembourg, Belgique, Allemagne).

Les coproductions entre maisons d'une même région semblent paradoxalement constituer une exception : une seule en 2020 entre les quatre maisons de la région Grand Est³⁵ ; trois seulement de 2021 à 2024 pour les quatre maisons de la région Paca, même si des discussions sont en cours pour 2025 selon la ROF.

En région Nouvelle-Aquitaine, une seule coproduction entre les opéras régionaux, de Limoges et Bordeaux, apparaît sur les 10 contrats de coproduction signés entre 2016 et 2019. Une convention existe toutefois entre ces deux maisons, qui règle les modalités de diffusion et de production, les actions partagées en faveur de l'éducation, de l'élargissement des publics et de la formation, ainsi que la mise en commun de ressources³⁶.

³⁵ « *Offenbach Report* ».

³⁶ À signaler également, les coopérations entre les maisons d'opéra d'Angers-Nantes et celle de Rennes, qui n'étaient pas dans le périmètre des contrôles des CRC.

L'Opéra du Rhin : un regroupement territorial réussi

L'Opéra du Rhin, porté par un syndicat intercommunal, a fusionné en 1972 les ensembles artistiques de Strasbourg, Mulhouse et Colmar, permettant une mutualisation des moyens de production et de diffusion au bénéfice des trois scènes des deux départements alsaciens. Les composantes artistiques sont réparties entre les trois villes : les services administratifs, le chœur, les ateliers de décors et costumes à Strasbourg ; le corps de ballet et le centre chorégraphique national à Mulhouse ; et l'opéra studio, structure de formation de jeunes artistes, à Colmar. Ce regroupement a permis d'assurer des leviers de rideau dans les trois villes : pour la saison 2018-2019, 152 à Strasbourg, 45 à Mulhouse et 29 à Colmar.

Il est regrettable, au regard de l'intérêt de cette approche mutualisée de la création, que les coûts engagés ne soient pas toujours correctement évalués, leur mode de calcul pouvant en outre différer selon les maisons. Cette insuffisance peut avoir pour conséquence de laisser à la charge d'une maison un montant qui peut réduire significativement l'intérêt de la coopération au niveau financier, sans pour autant remettre en cause l'intérêt d'une plus large diffusion. Ainsi, le contrôle de l'Opéra d'Avignon relève une absence de suivi spécifique des coproductions, qui ne permet pas de s'assurer de leur équilibre financier et de la bonne exécution du contrat. À l'Opéra de Limoges, le manque d'homogénéité entre les contrats, notamment pour valoriser les apports en nature dont les charges de personnel, rend difficile toute comparaison.

L'intérêt des coproductions doit être conforté par une meilleure connaissance des coûts. Pour autant, la contrainte budgétaire peut inciter à privilégier l'achat de productions au détriment de la création, même en coproduction. Tel est le cas à l'Opéra de Lille, mais aussi à l'Opéra de Dijon, dont la part des achats dans les spectacles est passée de 70 % avant la crise sanitaire à 78 % pour la saison 2022-2023.

Il convient de veiller à une évaluation en coûts complets des coproductions et à la mise en œuvre des dispositions prévues dans les contrats et d'en rendre compte aux instances de gouvernance. Selon le ministère de la culture, dans sa réponse à la Cour, la prochaine convention triennale avec la ROF intégrera un volet d'évaluation des coproductions.

III - L'enjeu spécifique de l'art lyrique

Si les maisons d'opéra ont une création et une diffusion plus large que le seul art lyrique, ce dernier est au cœur de leur histoire et de leur mission. Les opéras en sont le support principal en dehors d'un nombre très restreint de festivals³⁷.

La crainte d'une disparition progressive de l'art lyrique, dont les coûts sont plus élevés, a été ravivée par la crise sanitaire. De nombreuses représentations ont dû être annulées. À l'Opéra de Lille, un opéra et une création ont été supprimés pour la saison 2023-2024. À l'Opéra de Marseille, le nombre de levers de rideaux pour des opéras a été réduit de 15 % pour les saisons 2021-2022 et 2022-2023 par rapport à 2019. Ce même recul des représentations d'opéras est observé à Dijon.

En 2015, avant même la crise sanitaire, le ministère de la culture avait missionné l'Inspection générale des affaires culturelles pour procéder à une évaluation des cinq maisons labellisées « Opéra national en région ». Un rapport de synthèse portant sur la mise en œuvre du label et les *scenarii* d'évolution a été remis en 2018.

Commandé après la crise sanitaire par la ministre de la culture et remis en juillet 2021, le rapport de Caroline Sonrier sur la politique de l'art lyrique en France met en évidence l'absence d'une vision précise par le ministère de la situation de chaque maison, par défaut de données homogènes, malgré le travail de collecte de la ROF et de l'enquête *Ethnos*, ce que confirme la présente synthèse. Le travail qui devait être engagé par le DEPS³⁸ pour améliorer les données disponibles n'a pas été effectué, le ministère s'en remettant à la ROF. Or, cette dernière peine à obtenir des données financières détaillées des différentes maisons.

Les six principales recommandations énoncées dans le rapport de Caroline Sonrier sur la politique de l'art lyrique en France

- renforcer l'observation du secteur par un développement des moyens d'expertise en lien avec la ROF et une observation qualitative ;
- réaliser un *Grenelle* de l'art lyrique afin de clarifier les missions prioritaires ;
- mettre en place un label unique pour l'ensemble du réseau subventionné ;
- soutenir l'emploi et accompagner les carrières ;

³⁷ Aix-en-Provence, Chorégies d'Orange.

³⁸ Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation du ministère de la culture.

- définir le cadre de la télévision publique et numérique : inciter France Télévision à participer davantage à ses missions de transmission de l'opéra et de la danse pour tous ; faire l'évaluation de la production et de la diffusion numérique de l'opéra et de la danse pour évaluer l'opportunité d'encourager ou non son développement.

Une autre mission relative aux orchestres permanents a été confiée par la ministre de la culture à Anne Poursin et Jérôme Thiebaut, accompagnés d'un comité de suivi tripartite regroupant l'État, les collectivités territoriales et l'Association française des orchestres. Cette mission a débouché sur un rapport intitulé « *Pour un nouveau pacte symphonique* », remis en novembre 2021. Puis, la ministre de la culture a installé le 24 mars 2022 un comité de pilotage chargé du suivi de la mise en œuvre des préconisations des deux missions sur l'art lyrique et symphonique, composé de 45 représentants des secteurs lyriques et symphoniques et plus largement de la musique, ainsi que de représentants des collectivités territoriales et des directions régionales des affaires culturelles (Drac). Cinq ateliers ont permis de travailler de juin 2022 à juin 2023 sur les priorités retenues par le ministère : données sur les maisons d'opéra, déroulement de carrière des artistes, besoins d'investissements des maisons pour leurs équipements, création, politique des publics (cf. annexe n° 5). Le comité de pilotage, à l'issue de cette démarche, a proposé un pacte comportant 12 engagements pour les maisons d'opéra et les orchestres permanents. Ce pacte n'était pas encore signé à la date de rédaction de la présente synthèse. Le directeur général de la création artistique a indiqué à la Cour avoir relancé ce processus.

La culture constitue une politique partagée entre l'État et les collectivités territoriales et la politique en faveur des maisons d'opéra est le reflet de ce partage. Si l'effort principal de l'État au niveau financier est effectué en faveur de l'Opéra national de Paris, l'État délivre des labels et des appellations pour les maisons d'opéra en région. Il accompagne financièrement plusieurs d'entre elles, au travers généralement de conventions qui comportent des obligations. L'essentiel du financement est néanmoins assuré par les collectivités territoriales, tant pour le fonctionnement que pour les investissements. C'est donc sur ces dernières que repose l'enjeu d'une diffusion de l'art lyrique sur le territoire. Ce constat doit conduire l'État à une clarification de ces interventions, afin de permettre notamment de conforter le devenir de l'art lyrique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'offre culturelle des maisons doit répondre à un besoin de diversification des publics et de création artistique. L'objectif de diversification des publics, tant géographique, que sociologique et générationnel peine à être atteint. Le public reste concentré dans les métropoles ; les actions en direction des jeunes notamment du public scolaire ne touchent qu'un nombre limité de classe malgré des initiatives de qualité. Le ministère encourage les coproductions dont le nombre progresse pour répartir et amortir les coûts de création, et favoriser une diffusion plus large. Ce mode de création s'étend mais paradoxalement les coopérations au sein d'une même région sont limitées et surtout une évaluation des coûts souvent incomplète en affaiblit l'intérêt, dans un contexte où la marge artistique des maisons se réduit face à la hausse des dépenses de fonctionnement. Les données clefs du fonctionnement regroupées sous le référentiel intitulé « Théâtre en ordre de marche » ne sont pas harmonisées et ne permettent pas de définir correctement la marge artistique dont disposent les maisons pour les créations.

La connaissance des publics reste insuffisante en l'absence d'exploitation des données de billetterie et d'enquêtes régulières, ce qui ne permet pas d'adapter l'offre de spectacles aux attentes, de définir des priorités pour les créations et surtout de construire une politique tarifaire plus efficiente.

La Cour émet deux recommandations :

- 1. améliorer, dans les meilleurs délais, la connaissance des publics, en assurer un suivi régulier par des enquêtes externes et l'exploiter afin de construire des politiques tarifaires adaptées et une stratégie d'attractivité (ministère de la culture, maisons d'opéra) ;*
 - 2. veiller à une évaluation à coûts complets des coproductions et à la mise en œuvre des dispositions prévues dans les contrats, en rendre compte aux instances de gouvernance (maisons d'opéra).*
-

Chapitre III

Définir une stratégie de coordination commune entre l'État et les collectivités territoriales

La politique de l'État et des collectivités territoriales en faveur des opéras en région s'est structurée par étapes depuis la mise en place de la décentralisation, la culture constituant une politique partagée.

La charte des missions de service public pour le spectacle vivant du 22 octobre 1998 et la circulaire du ministre de la culture du 21 août 2010 ont fixé le cadre d'un partenariat avec les collectivités territoriales : *« l'État développe, en partenariat avec les collectivités territoriales, des politiques structurantes autour des établissements labellisés et des réseaux qu'ils soutiennent conjointement. À travers les missions d'intérêt général qu'elles assument, ces structures contribuent au renouvellement artistique et à la démocratisation culturelle, dans un cadre concerté d'aménagement du territoire »*.

La loi LCAP³⁹ et son décret d'application⁴⁰ avaient pour objectif de rationaliser la politique des labels et appellations, qui constitue aujourd'hui le cadre principal de l'intervention du ministère de la culture, de sa direction générale de la création artistique et des directions régionales des affaires culturelles (Drac). Pour autant, alors que le nombre des maisons d'opéra est réduit, une part significative est exclue des conventionnements, ne répondant pas aux critères définis par le ministère pour bénéficier de ce partenariat.

³⁹ Loi visée *supra*, article 5.

⁴⁰ Visé *supra*.

I - Un financement de l'État concentré sur l'Opéra national de Paris et partiellement déconnecté de la hiérarchie des labels et appellations

Le rapport de Caroline Sonrier de 2021 sur la politique de l'art lyrique en France relevait « *un soutien de l'État inégalement réparti sur le territoire et selon une pluralité de réseaux qui alimente un manque de lisibilité* ». Cette observation reste valable et a conduit la Cour à s'intéresser à la répartition des financements sur le territoire et à la cohérence des financements apportés par l'État au regard des conventions passées ou non avec les différentes maisons.

L'Opéra national de Paris (ONP), dont seule la subvention pour charge de service public s'élève à 101 M€⁴¹, concentrait en 2023 la majeure partie du financement budgétaire de l'État en faveur des opéras. Ainsi, l'ONP a reçu en 2023 un financement de l'État trois fois supérieur à celui de l'ensemble des autres opéras en France. Pour le ministère, cette priorisation des financements tient au statut de l'Opéra national de Paris : comme opérateur de l'État, « *il assure des missions de service public sur l'ensemble du territoire national et joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'État dans le domaine de l'art lyrique et chorégraphique. Ses moyens importants doivent être appréciés au regard de son activité artistique très soutenue (394 représentations lors de la saison 2023-2024), sur ses deux scènes parisiennes, mais également en tournées, de sa politique en matière de formation et d'éducation artistique et culturelle (multiples projets portés par l'Académie) et de son action constante en faveur du renouvellement des publics (stratégie numérique et audiovisuelle, offres tarifaires, etc.)* ».

Le ministère de la culture reconnaît cependant que cette place d'opérateur de l'État pourrait, au-delà du rayonnement international de l'ONP, s'inscrire aussi dans une coopération renforcée avec les autres maisons d'opéra et suggère « de renforcer encore davantage le lien entre l'Opéra national de Paris et les autres labels du domaine de l'art lyrique et chorégraphique, en encourageant par exemple une plus grande coopération entre l'opérateur et les six maisons d'opéra labellisées. Les sujets de l'emploi des forces artistiques permanentes et de l'accompagnement des artistes permanents (santé, reconversions, entretiens annuels, mobilité,

⁴¹ Source : document budgétaire de l'État dit « jaune » opérateurs.

action culturelle, etc.) pourrait être posés dans le cadre de cette coopération renforcée entre l'Opéra national de Paris et les « Opéra nationaux en région ». La coopération entre ces maisons d'opéra pourrait aussi porter sur l'écoresponsabilité en matière de production lyrique et chorégraphique en raison de l'avancement de l'Opéra national de Paris sur ce sujet ». Ce même renforcement des coopérations pourrait également concerner le second opérateur de l'État, l'Opéra-Comique en matière de coproduction notamment. Lors des contrôles des chambres régionales des comptes plusieurs coopérations ont déjà été identifiées entre ce dernier et plusieurs maisons d'opéra. Il est souhaitable que ces orientations puissent trouver une traduction dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONP.

Les subventions de l'État pour les autres maisons d'opéra, d'un montant de 33,17 M€ en 2023, ne reflètent que partiellement la hiérarchie établie par le ministère en fonction de leur niveau d'engagement dans la création et la diffusion artistique.

Ainsi, huit maisons d'opéra bénéficient d'une aide de l'État alors même qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune reconnaissance dans le cadre des trois arrêtés précités. C'est notamment le cas de l'Opéra de Marseille, constitué en régie directe de la ville qui ne dispose d'aucun projet artistique et pour lequel aucune convention ne justifie d'engagements de l'État. Il a reçu une subvention annuelle de 431 000 € de 2018 à 2019, soit un montant voisin de celui du Théâtre Impérial de Compiègne (526 000 € en 2018 et 519 000 € en 2019) et presque le double de l'Opéra de Limoges (155 000 € en 2018 et 240 000 € en 2019), tous deux relevant de l'appellation « scène conventionnée d'intérêt national ».

Même pour les maisons d'opéra bénéficiant d'une reconnaissance de la part de l'État, le montant des subventions publiques est variable, sans lien avec le niveau d'exigence requis pour chaque label ou appellation. Ainsi, la part de l'État dans les subventions publiques en 2022 atteint 40 % du financement pour l'Opéra de Lyon contre 25,8 % pour l'Opéra de Bordeaux, alors que tous deux sont labellisés « Opéra national en région ».

Des différences similaires sont observées pour les théâtres lyriques d'intérêt national, où la subvention de l'État représente en 2022, 12 % des subventions à l'Opéra de Dijon, contre 21 % à l'Opéra de Lille.

**Tableau n° 5 : part de l'État dans les financements publics
à certaines maisons d'opéra en 2022 (en €)**

Maisons	Label/appellation	Collectivités territoriales	État	Part État
Opéra du Rhin	ONR	11 502 630	5 094 829	44,29 %
Lyon	ONR	15 041 674	6 043 817	40,18 %
Nancy-Lorraine	ONR	9 984 500	3 034 000	30,38 %
Bordeaux	ONR	17 987 860	4 649 228	25,85 %
Lille	TLIN	8 581 000	1 822 000	21,23 %
Dijon	TLIN	7 781 060	947 000	12,17 %
Limoges	SCIN	5 353 500	220 750	4,12 %
Avignon	-	9 930 185	364 000	3,66 %
Marseille	-	19 164 275	431 000	2,19 %
Nice	-	18 189 774	0	-
Toulon	-	9 920 000	0	-

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère de la culture (et des rapports des CRC ou de la ROF en l'absence de données du ministère)

Note de lecture : les montants des subventions de l'État ne comprennent pas, pour l'opéra de Bordeaux, la subvention d'investissement de 300 000 € et celle au titre du plan de relance de 50 000 € ; pour l'Opéra du Rhin, 150 000 € au titre du plan de relance et pour l'Opéra de Lorraine, 140 000 € de subvention d'investissement. ONR : Opéra national en région ; TLIN : théâtre lyrique d'intérêt national, SCIN : scène conventionnée d'intérêt national.

Le caractère pluriannuel des conventions passées par l'État avec les différentes maisons peut expliquer une partie de ces écarts, en raison du décalage des dates de signature. Face à une situation qui perdure, une harmonisation n'en est pas moins nécessaire, afin que le taux d'effort des différents partenaires soit cohérent avec les objectifs fixés.

Il appartient au ministère de la culture de clarifier les critères retenus pour l'attribution des subventions aux maisons d'opéra, en prenant en compte le niveau d'exigences des labels et appellations qu'il décerne dans le cadre d'une concertation avec les collectivités territoriales. Cette concertation devrait aboutir à l'élaboration d'une convention cadre, permettant de déterminer pour toutes les maisons bénéficiaires de subventions de l'État des critères objectifs qui prennent en compte les exigences des labels et de l'appellation, ainsi que du taux d'effort des collectivités.

II - Des conventions au suivi imparfait et dont les indicateurs restent partiels

L'ensemble des conventions passées par l'État avec les maisons qui bénéficient de son concours prévoit un suivi de leur mise en œuvre. Ce suivi doit être effectué annuellement, compte tenu d'un engagement financier dans la durée des signataires et d'une mise en œuvre du projet artistique porté par le directeur.

Les conventions prévoient que le conseil d'administration, directement, ou un comité de suivi soit en charge de cette mission. Or, dans de nombreux cas, ce suivi n'est pas ou peu effectué. Ainsi, à l'Opéra de Dijon, le suivi annuel n'a pas été effectué depuis au moins 2017, alors même que deux conventions se sont succédées. À l'opéra de Bordeaux, ni le rapport d'évaluation de la convention 2018-2022, qui aurait dû précéder la nouvelle convention, ni les rapports annuels du directeur général sur l'évaluation de la convention, n'ont été réalisés.

Les conventions comportent aussi des indicateurs qui devraient permettre de mesurer la réalisation des objectifs définis. Or, dans bien des cas, ceux-ci sont inexistantes ou ne permettent pas une évaluation correcte. Ainsi, pour l'Opéra national de Lorraine, aucune valeur cible retenue n'est adossée aux indicateurs de la convention pluriannuelle d'objectifs et aucun indicateur quantitatif n'est prévu. Ces indicateurs quantitatifs répondent à cinq objectifs, ils complètent mais ne reprennent pas les indicateurs listés par le cahier des charges national. En pratique, l'opéra suit annuellement d'autres indicateurs que ceux prévus par la convention.

Parfois, les objectifs et indicateurs prolifèrent, comme à Lille, où chaque financeur fixe ses propres objectifs et ses modalités de suivi et de contrôle de l'activité de l'opéra. Aucune démarche coordonnée n'est mise en place, alors qu'une convention cadre pluripartite est prévue à l'article 5 des statuts de l'EPCC. Ces conventions ne comportent pas d'objectifs opérationnels évaluables, à la différence des conventions portant sur des projets déterminés. Parmi les indicateurs-clefs manquent ceux relatifs à la structure des publics ou aux actions d'éducation artistique et culturelle, ne permettant pas d'en évaluer l'impact. Pour les coproductions, l'indicateur porte sur un montant financier à l'exclusion du nombre de partenaires. Quant aux objectifs de délocalisations, aucun indicateur n'est associé.

Le ministère de la culture doit veiller, d'une part à ce que des conventions soient obligatoirement mises en place pour les maisons bénéficiant d'un concours financier significatif et régulier, d'autre part à assurer un meilleur suivi de l'exécution des conventions, en fixant des objectifs assortis d'indicateurs quantifiables et harmonisés. Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la culture « s'engage à renforcer le suivi des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) en concertation avec les Drac et les partenaires concernés. La généralisation du cadre d'action concerté pour la transition écologique (CACTé) en 2025 permettra d'affiner ces suivis et d'améliorer la transparence des interventions de l'État. Dans le cadre de ce chantier sur les conventions pluriannuelles d'objectif, Drac et DGCA préconiseront une meilleure connaissance des publics des maisons d'opéra. Un état des lieux des outils existants et la mise en œuvre éventuelle d'enquêtes quantitatives et qualitatives pourraient être soutenues ».

III - La réunion des opéras de France (ROF) : un organisme de promotion de l'art lyrique et de représentation des maisons dont les missions confiées par l'État doivent être clarifiées.

Héritière d'une association créée il y a 60 ans, la ROF regroupe la quasi-totalité des maisons, des structures de production et de diffusion lyriques et quatre membres associés et compagnies lyriques. Elle représente les maisons et leurs collectivités de rattachement dans les discussions avec les pouvoirs publics. Ce travail est indispensable à une vision d'ensemble, tant de la situation financière globale des maisons, de la compréhension de leur modèle économique et artistique, que de l'évolution des publics. La ROF constitue un centre de ressources, de documentation et de valorisation et fédère les actions de promotion de l'art lyrique auprès du public au travers de la manifestation « Tous à l'opéra », organisée chaque année. Elle peut se faire le relais enfin des supports pédagogiques pour les actions éducatives en milieu scolaire.

Elle est donc pour le ministère de la culture un « partenaire incontournable ». Une convention triennale fixe le cadre des engagements de la ROF et des actions soutenues par le ministère en contrepartie d'une subvention fixée à 130 000 € par an pour la période 2022-2024⁴². La dernière convention met notamment l'accent sur la place de la ROF comme lieu d'intermédiation avec la création de groupes de travail spécialisés sur les différents métiers administratifs et artistiques des maisons, sur l'organisation de journées professionnelles et de réunions destinées aux élus.

En outre, la ROF a engagé un rapprochement avec les autres acteurs et partenaires du secteur, l'Association française des orchestres (AFO) et le syndicat d'employeurs Forces musicales qui regroupent les personnels artistiques. Un comité de liaison entre les trois associations a été mis en place et a joué un rôle central dans l'élaboration du pacte d'engagement.

De par sa composition, la ROF pourrait utilement contribuer à la redéfinition des labels et à la mise en place d'un système plus cohérent pour l'attribution des concours financiers de l'État aux maisons d'opéra, elle pourrait aussi recenser les initiatives les plus prometteuses en matière de numérique. Sa mission dans la collecte des données reste toutefois limitée, parce que ne s'appliquant pas aux maisons d'opéra non adhérentes et reposant sur une base de volontariat pour les membres. Dans cette perspective, il appartient au ministère de clarifier cette mission et d'envisager d'adapter une convention cadre avec les collectivités concernées.

⁴² Pour 2022, compte tenu de la réserve de précaution appliquée au budget de l'État, la subvention a été ramenée à 124 800 €.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les financements de l'État en faveur des maisons d'opéra sont concentrés sur l'Opéra national de Paris, opérateur du ministère de la culture qui en assure la tutelle. Les subventions aux maisons d'opéra en région sont déconnectées tant des labels et appellations délivrés par le ministère et auxquels correspondent des obligations pour les entités gestionnaires, que de l'effort financier des collectivités territoriales.

Le suivi des conventions signées avec le ministère de la culture est irrégulier, leur contenu incomplet notamment pour la connaissance des publics et les indicateurs ne permettent pas toujours d'en assurer une évaluation satisfaisante.

Le ministère a conventionné avec la Réunion des opéras de France (ROF), qui regroupe la quasi-totalité des maisons d'opéra, en lui confiant notamment la collecte des données relatives au fonctionnement des maisons (moyens financiers, programmation, fréquentation). Pour autant les maisons d'opéra n'ont aucune obligation de réponse. En l'absence de normalisation des données financières notamment pour le calcul des coûts de fonctionnement (référentiel du « théâtre en ordre de marche ») l'exploitation de ces données est difficile. Le rôle et la place de la ROF comme partenaire du ministère de la culture doivent être mieux définis dans la prochaine convention tout comme les moyens de remplir les missions qui lui sont confiées.

La Cour émet les recommandations suivantes :

- 3. clarifier les critères retenus pour l'attribution des subventions aux maisons d'opéra, et prendre en compte le niveau d'exigences retenu par l'État pour le calcul de leur montant, au regard de la contribution des autres financeurs (ministère de la culture) ;*
 - 4. assurer un suivi annuel de l'exécution des conventions en fixant des objectifs assortis d'indicateurs quantifiables et harmonisés (ministère de la culture) ;*
 - 5. organiser dès 2025 une concertation avec la Réunion des opéras de France (ROF) et les collectivités concernées pour inciter à l'adoption du statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC)(ministère de la culture).*
-

Liste des abréviations

CACTé	Cadre d'action concerté pour la transition écologique
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
CRC.....	Chambre régional des comptes
DEPS.....	Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation
Drac.....	Direction régionale des affaires culturelles
EAC.....	Éducation artistique et culturelle
EPA	Établissement public administratif
EPCC.....	Établissement public de coopération culturelle
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
Epic	Établissement public industriel et commercial
FCL	Fonds pour la création lyrique
FSIL	Fonds de soutien exceptionnel à l'investissement local
IEP.....	Institut d'études politiques
Igac.....	Inspection générale des affaires culturelles
LCAP	Liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
ONP.....	Opéra national de Paris
Paca	Provence-Alpes-Côte d'Azur
ROF.....	Réunion des opéras de France
SA	Société anonyme
SACD.....	Société des auteurs et compositeurs dramatiques
SARL	Société à responsabilité limitée
SASU	Société par actions simplifiée unipersonnelle
TOM.....	Théâtre en ordre de marche
Unesco.....	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Annexes

Annexe n° 1 : liste des maisons d'opéra faisant l'objet de l'enquête.....	62
Annexe n° 2 : prise en charge des dépenses de personnel et/ou de mise à disposition de locaux par les collectivités territoriales	63
Annexe n° 3 : évolution des dépenses « théâtre en ordre de marche » (TOM) et du disponible artistique des maisons d'opéra entre 2018 et 2022 (en milliers d'euros)	66
Annexe n° 4 : liste des ateliers de travail réunis de juin 2022 à juin 2023	69

Annexe n° 1 : liste des maisons d'opéra faisant l'objet de l'enquête

- Opéra de Lyon
- Opéra de Limoges
- Opéra du Rhin (Strasbourg, Mulhouse, Colmar)
- Opéra national de Bordeaux
- Opéra de Dijon
- Opéra de Nice
- Opéra de Marseille
- Opéra de Toulon
- Opéra d'Avignon
- Opéra de Lille
- Opéra national de Lorraine (Nancy)
- Théâtre Impérial de Compiègne
- Opéra national de Paris

Annexe n° 2 : prise en charge des dépenses de personnel et/ou de mise à disposition de locaux par les collectivités territoriales

**Tableau n° 6 : prise en charge par les collectivités de rattachement
des maisons d'opéra de dépenses de personnels
ou de mises à disposition des locaux (en €)**

Maison d'opéra	Nature des dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opéra national de Lyon	Mise à disposition de personnel à titre gratuit (valorisée par la ville)	10 450 416	10 456 066	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données
	Mise à disposition de locaux à titre gratuit (valorisée par la ville)	706 448	722 241	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données
Opéra de Toulon	Mise à disposition de personnel et de services par la Métropole	1 478 425 (1 013 071 pour la mise à disposition de personnel et 465 354 de services)	1 529 249 (dont 1 023 081 de mise à disposition et 506 168 de services)	1 383 706 (dont 943 947 de mise à disposition et 439 759 de services)	1 399 169 (dont 949 169 de mise à disposition et 439 759 de services)	Absence de données	Absence de données
Opéra de Limoges	Mise à disposition de personnel ⁴³ et prestations de conseil (ressources humaines, juridique, etc.), de travaux, de système d'information, etc. ⁴⁴	Absence de données	106 100 (mises à disposition de prestation diverses 359 739 € (mise à disposition de personnel))	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données
Opéra national de Bordeaux	Mise à disposition de personnel et loyer de l'Auditorium ⁴⁵	1 113 420	1 237 862	1 223 310	1 175 322	997 055	Absence de données

⁴³ 11 agents sont mis à disposition par la ville de Limoges à l'opéra de Limoges, 32 agents étaient mis à disposition en 2015.

⁴⁴ Les prestations diverses sont facturées par la ville à l'opéra.

⁴⁵ L'auditorium appartient à la commune de Bordeaux. Le loyer est de 1 M€ HT. En 2023, des annulations de crédits sur ce compte expliquent que le montant réalisé soit inférieur au loyer.

Maison d'opéra	Nature des dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opéra national du Rhin	Mise à disposition de personnel de la ville de Strasbourg et de théâtres municipaux La ville de Mulhouse apporte également son soutien par la mise à disposition de son théâtre (la Sinne) de son centre chorégraphique et de son orchestre symphonique et de son association la Filature (association qui gère le théâtre) ⁴⁶	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données
Opéra de Nice	Mise à disposition d'espaces d'une surface d'environ 315 m ² (ateliers de production, de décors et salle de répétition) ⁴⁷					7 000	7 000
Opéra d'Avignon	Mise à disposition de l'orchestre national Avignon Provence, prestation de service de bibliothèque musical (pour les besoins de la programmation artistique)	Reversement de 2 % des recettes encaissées pour la mise à disposition de l'orchestre	<i>Idem</i> 2018	2 500 € est versé à l'orchestre par représentation (+ coûts éventuels des musiciens supplémentaires) ⁴⁸	<i>Idem</i> 2020	<i>Idem</i> 2020	<i>Idem</i> 2020

⁴⁶ Informations issues du dernier rapport de la CRC d'Alsace sur le syndicat intercommunal de l'Opéra national du Rhin sur la période 2006-2011.

⁴⁷ Mise à disposition encadrée par une convention signée entre la ville de Nice et théâtre national de Nice le 29 décembre 2021.

⁴⁸ À la suite de la conclusion d'une nouvelle convention signée le 17 avril 2020 et renouvelée au 1^{er} juin 2023.

Maison d'opéra	Nature des dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opéra de Lille	Mise à disposition de personnel et mise à disposition ⁴⁹ du bâtiment (qui accueille le « théâtre lyrique d'intérêt national »)	44 778	39 866	44 014	61 469	84 756	Absence de données
Opéra national de Lorraine (Nancy)	Mise à disposition de la direction des systèmes d'information de la métropole du Grand Nancy ⁵⁰ et mise à disposition par la ville de Nancy de locaux (charges locatives incluses) ⁵¹	429 899 (mise à disposition de locaux)	573 614 (mise à disposition de locaux)	476 471 (mise à disposition de locaux)	538 571 (mise à disposition de locaux)	590 791 (mise à disposition de locaux) et 75 000 (direction des SI)	590 791 (mise à disposition de locaux)
Théâtre Impérial de Compiègne	Mise à disposition de personnel par la ville de Compiègne à l'association (14 agents ⁵²)	Absence de données	Absence de données				

Source : rapports CRC sur les périodes concernées par les contrôles

⁴⁹ Le loyer relatif à cette location immobilière était de 772 998 € TTC en 2017 et a évolué à 785 162 € TTC en 2020 (il est estimé à 832 835 € TTC en 2024).

⁵⁰ Données disponibles que pour 2022 (précision indiquée : poste qui a augmenté de 23 % entre 2018 et 2022).

⁵¹ Location par la ville de Nancy du l'ensemble bâtementaire « opéra » qui comprend trois bâtiments : celui situé place Stanislas et rue Sainte Catherine, une annexe « Driant » d'une superficie de 646 m² et des locaux au sein de l'ensemble « Poirel » d'une superficie d'environ 500 m². L'opéra loue également des locaux de stockage (un centre technique municipal d'une surface de 1 425 m²).

⁵² Dont sept fonctionnaires et sept agents contractuels (un directeur, un directeur technique, un régisseur plateau, un responsable de la communication, un régisseur lumière, un agent technique et une assistante-secrétaire), lesquels sont par ailleurs mis à disposition.

**Annexe n° 3 : évolution des dépenses
« théâtre en ordre de marche » (TOM)
et du disponible artistique des maisons d’opéra
entre 2018 et 2022 (en milliers d’euros)**

Maisons d’opéra	Dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opéra national du Rhin	Produits généraux ⁵³	21 540	22 234	19 804	20 880	21 264	21 788
	Charges TOM	Absence de données	Absence de données				
	Disponible artistique						
Opéra de Lyon	Produits généraux	26 752	26 550	21 333	Absence de données	28 944 ⁵⁴	Absence de données
	Charges TOM	Absence de données	Absence de données				
	Disponible artistique						
Opéra de Limoges	Produits généraux	6 645	7 217	6 581	6 546	7 173 ⁵⁵	7 858 ⁵⁶
	Charges TOM ⁵⁷	3 116	3 191	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données
	Disponible artistique	3 528	4 025	Absence de données	Absence de données	Absence de données	Absence de données
Opéra national de Bordeaux	Produits généraux ⁵⁸	29 157	30 489	28 276	27 436	29 997	31 176 ⁵⁹
	Charges TOM ⁶⁰	19 831	20 259	20 048	19 849	20 378	Absence de données
	Disponible artistique	9 325	10 230	8 227	7 586	9 619	Absence de données

⁵³ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁵⁴ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁵⁵ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁵⁶ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁵⁷ La CRC Nouvelle-Aquitaine sur la période 2015 et suivants (jusqu’à 2019) précise que le TOM correspond aux frais de structure (charges relatives au fonctionnement général de l’opéra qui ne peuvent pas être rattachées aux productions. Les frais de structure ont été calculés à partir des rapports d’activités et des débats d’orientation budgétaire de la maison pour 2020.

⁵⁸ Correspond aux produits de gestion pour les exercices 2018 à 2022. Pour la ROF pour l’exercice 2021 : 26 890 522 (produits du compte de résultat).

⁵⁹ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁶⁰ La CRC Nouvelle-Aquitaine sur la période 2017 et suivants (jusqu’à 2022) précise que le TOM correspond aux charges de personnel permanent (hors intermittents et artistes solistes et éléments variables comme les cachets et le personnel de salle) et aux coûts de fonctionnement de la structure. La CRC a ainsi calculé le TOM à partir de la masse salariale et le total de fonctionnement de la maison communiqués par la maison.

Maisons d'opéra	Dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opéra de Dijon	Produits généraux	11 360	11 115	10 692	11 570	10 832	11 686 ⁶¹
	Charges TOM ⁶²	5 637	6 073	6 667	7 724	6 175	6 319 ⁶³
	Disponible artistique	5 723	5 042	4 024	3 846	4 657	5 449
Opéra de Nice	Produits généraux ⁶⁴	19 711	19 939	19 207	19 315	20 011	20 922
	Charges TOM ⁶⁵	19 669	20 117	18 651	18 020	19 619	Absence de données
	Disponible artistique	42	- 178	556	1 295	392	
Opéra de Marseille	Produits généraux	23 708	24 192	23 473	21 023	19 757 ⁶⁶	Absence de données
	Charges TOM	Absence de données	Absence de données				
	Disponible artistique						
Opéra de Toulon	Produits généraux	13 021	12 808	10 947	11 143	11 670 ⁶⁷	Absence de données
	Charges TOM	Absence de données	Absence de données				
	Disponible artistique						
Opéra d'Avignon	Produits généraux	8 049	8 604	8 930	9 798	11 520	12 248 ⁶⁸
	Charges TOM ⁶⁹	5 985	6 069	7 014	7 678	7 832	Absence de données
	Disponible artistique	2 064	2 535	1 915	2 119	3 688	

⁶¹ Données ROF 2023 (produits du compte de résultat).

⁶² La CRC Bourgogne-Franche-Comté indique que le TOM correspond aux dépenses structurelles mobilisées issues des données de comptabilité analytique de la régie de l'opéra.

⁶³ Chiffre provisoire.

⁶⁴ Données ROF (produits du compte de résultat).

⁶⁵ Données issues du rapport de la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur (2015 et suivants jusqu'en 2022), à partir des charges de gestion (comptes de gestion de la maison).

⁶⁶ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁶⁷ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁶⁸ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁶⁹ Données issues du rapport de la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur (2016 et suivants jusqu'en 2022), qui précise que le TOM correspond aux dépenses structurelles hors spectacles, lesquelles sont issues de la communauté d'agglomération d'Avignon.

Maisons d'opéra	Dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opéra de Lille ⁷⁰	Produits généraux	10 309	10 559	10 523	10 902	10 388	10 162 ⁷¹
	Charges TOM	5 083	5 153	5 363	5 352	5 620	5 879 ⁷²
	Disponible artistique	5 688	5 793	5 326	5 718	5 113	4 558
Opéra de Lorraine	Produits généraux ⁷³	15 245	15 130	14 385	14 711	15 834	16 007 ⁷⁴
	Charges TOM ⁷⁵	9 986	9 997	9 903	10 060	10 630	Absence de données
	Disponible artistique	5 258	5 133	4 481	4 650	5 203	
Théâtre Impérial de Compiègne	Produits généraux	3 946	3 737	3 392	3 386	4 464 ⁷⁶	4 388 ⁷⁷
	Charges TOM	Absence de données	Absence de données				
	Disponible artistique						
Opéra national de Paris ⁷⁸	Produits généraux	216 800	217 500	176 900	193 600	224 500	241 400
	Charges TOM ⁷⁹	157 830	158 760	151 700	158 160	165 930	175 320
	Disponible artistique	58 970	58 740	25 200	35 440	58 570	66 080

Source : rapports CRC, ROF et Cour des comptes (Opéra national de Paris)

Le disponible artistique est calculé en déduisant le TOM (source CRC) des produits généraux (source ROF).

⁷⁰ Données issues du rapport de la CRC Hauts-de-France (2018 et suivants jusqu'en 2022 et 2023 en montant provisoire), où le TOM correspond aux charges générales (charges de personnel administratif, technique et artistique permanent, entretien des locaux, etc.). La CRC précise par ailleurs qu'il n'existe pas de définition réglementaire de cette notion.

⁷¹ Données CRC Hauts-de-France provisoires. Donnée ROF : 12 678 577 €.

⁷² Montant provisoire CRC Hauts-de-France. Donnée ROF : 16 007 325 €.

⁷³ Total des recettes de la maison d'opéra.

⁷⁴ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁷⁵ Données CRC Grand Est qui précise que le TOM est constitué de la masse salariale permanente, des dépenses liées au bâtiment, des dépenses de fonctionnement courant, de la communication générale (brochure de saison) et des actions d'éducation artistique et culturelle (EAC).

⁷⁶ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁷⁷ Produits du compte de résultat (données ROF).

⁷⁸ Total des ressources de l'opéra national de Paris issu du rapport de la Cour sur 2015-2023.

⁷⁹ Rapport Cour des comptes (2015 et suivants, jusqu'en 2023), d'après l'Opéra national de Paris.

Annexe n° 4 : liste des ateliers de travail réunis de juin 2022 à juin 2023

- Atelier « Observation des orchestres et des maisons d'opéra » : cet atelier a été chargé de la mise en place d'une observation participative et partagée. Il précise les instances et les besoins en termes de recueil de données et détermine les outils qui permettent de connaître les secteurs et de piloter les politiques publiques.
- Atelier « Parcours de l'artiste » : consacré à l'accompagnement de l'ensemble du parcours de l'artiste, de l'insertion professionnelle à la fin de la carrière, envisageant les problématiques de reconversion, cet atelier a traité de formation initiale, d'accès à la formation continue, de mobilité professionnelle en France et à l'international.
- Atelier « Les espaces de travail » : il s'est agi d'un recueil des besoins auprès des maisons d'opéras *via* un questionnaire.
- Atelier « La création » : consacré au développement de la création, cet atelier a eu pour objectifs de favoriser la présence de compositrices et de compositeurs, de metteuses et metteurs en scène, de chorégraphes dans les établissements. Il a soulevé la question des résidences de solistes et d'ensembles et de leur rôle pour favoriser la rencontre des œuvres et des publics.
- Atelier « Publics et territoires » : centrée sur les publics, cette thématique à fort enjeux sociétaux a visé à déterminer les leviers de la prise en compte des droits culturels, de la diversité, de l'accessibilité et du nécessaire rajeunissement des publics. Il a également questionné les enjeux numériques et audiovisuels afin de répondre aux attentes les plus actuelles des publics.