

Pierre COHEN

Rapport sur les festivals

Mai 2016

Avec la collaboration de Sylvie Pébrier,
Inspectrice de la musique
Service de l'inspection de la création artistique
Direction Générale de la création artistique

Sommaire

Synthèse p.4

Introduction p.6

I- Une consultation large et nourrie a permis de mettre en en exergue la force d’entraînement d’un festival, pour un territoire comme pour ses acteurs culturels. Elle a souligné ses vertus d’expérimentation, de structuration et de coopération qui appellent un effort de reconnaissance et de sécurisation. p.7

I-A. Une méthode qui a associé de très nombreux acteurs.

I-B. Un regard qui s’est approfondi : les festivals sont vécus, par les élus comme par les professionnels comme de formidables forces d’entraînement, permettant de nouvelles expérimentations, structurations et expérimentations, sources de socialisation et de nouvelles citoyennetés ; un phénomène qui appelle à une reconnaissance et une sécurisation.

I-B-1. Des forces : bien plus que de simples événementiels, une dynamique territoriale structurante. p.8

I-B-2. Les menaces qui pèsent sur les festivals sont, selon les acteurs, liées tant aux évolutions économiques qu’aux incertitudes politiques des réformes territoriales. p.11

I-B-3. Une demande de reconnaissance, pour plus de pérennité. p.12

II-Le phénomène « festival » et la notion de « festivaliers » interrogent les politiques culturelles elles-mêmes, mais aussi l’évolution des relations « puissances publiques – acteurs », nécessitant de nouveaux outils d’étude et de contractualisation. p.14

II-A. Le festival n’est pas tant la résultante et l’aboutissement des politiques culturelles qu’un levier, un point de nouvelles politiques culturelles ; à ce titre, il nécessite de voir consacrés de nouveaux outils d’observation et d’étude.

II-B. Les outils de contractualisation sont insuffisamment protecteurs. p.15

II-B-1. Des outils de contractualisation susceptibles d'évoluer dans un contexte mouvant.

II-B-2. Les orientations dessinées dans la rédaction des textes-cadres sur les missions des festivals méritent d'être précisées.

III-Des préconisations pour une meilleure observation et une contractualisation plus large, visant à la pérennisation des festivals. p.19

III-A. Dans le champ de l'observation et de l'évaluation : l'expérimentation sur un territoire d'une observation des festivals fondée sur une méthode commune et partagée.

III-B. Dans la méthodologie de contractualisation, viser une plus grande concertation des acteurs pour légitimer le festival et le pérenniser. p.20

III-C. Dans la fonction levier de l'État, autour de quatre modalités d'intervention. p.22

- L'accompagnement des professionnels sur la question de la reconnaissance**
- Un soutien financier conditionné à des critères**
- L'expertise juridique au service de l'équité : quelques questions d'actualité**
- Une coordination des enjeux des festivals au sein des instances de l'État**

Annexes

Synthèse

Prenant la suite de nombreuses études conduites par des professionnels et des chercheurs, ce rapport s'est centré sur la dynamique des relations entre les festivals et la puissance publique et le rôle propre que l'État pourrait être amené à jouer après une période de retrait d'une douzaine d'années¹.

Dans l'histoire des festivals, la période de la décentralisation combinée à la montée en puissance des identités des collectivités et le besoin de plus en plus fort de liens avec la population ont été le terreau d'un développement foisonnant.

Une spécificité française s'est peu à peu dégagée. Elle se démarque du modèle nord-américain caractérisé une moindre part de fonds publics et des festivals de taille imposante liés aux industries culturelles, mais partage avec ses voisins européens des problématiques semblables pour chaque esthétique. Sa singularité tient à la fois à la relation forte que les festivals entretiennent avec leur environnement dans lequel ils développent des actions de proximité qui souvent se prolongent tout au long de l'année et également au lien plus intense qu'ailleurs avec les questions de production et de co-production, notamment à travers une coopération avec des scènes permanentes partenaires.

Il y a un an, c'était la carto-crise. Depuis, des données chiffrées ont été produites, notamment par France Festivals, la Sacem, le Centre National des Variétés, qui ont été rendues publiques aux Bis de Nantes et au Printemps de Bourges. Ces chiffres montrent que le mouvement de création de festivals est plus important que les disparitions². Mais ils indiquent aussi que les budgets sont en baisse³. Et si la souplesse structurelle des festivals leur a sans doute permis de s'adapter à ces baisses plus facilement que ne le font les lieux permanents, un seuil semble toutefois atteint, en deçà duquel les ajustements vont devenir très difficiles.

¹ En dix ans, de 2004 à 2014, si le montant de l'intervention de l'État a peu diminué, en revanche le nombre de festivals aidés est passé de 342 à 175.

² En 2015, on note pour les musiques actuelles 109 festivals créés pour 92 disparus (un solde net de 132 créations sur 3 ans, le solde est négatif pour les esthétiques autres que les musiques amplifiées et électroniques) et pour le classique 4 créés pour 4 disparus et 4 suspendus.

³ On constate une nette diminution des festivals gratuits ou des festivals partiellement payants en musiques actuelles entre 2014 et 2015. Pour les festivals de musique classique, l'enquête conduite en octobre 2015 par France Festivals a montré une baisse de 6,5 % des aides publiques entre 2014 et 2015 qui s'est traduite par une réduction des dépenses de communication, des dépenses artistiques et une augmentation du prix des places.

À l'issue d'une consultation large et nourrie, le rapport souhaite mettre en avant la force d'entraînement des festivals, pour les territoires comme pour ses acteurs culturels. Il considère que les vertus d'expérimentation, de structuration et de coopération appellent une reconnaissance accrue et un effort de sécurisation.

C'est pourquoi il recommande trois points principaux :

* Sur l'**observation** : la mise en place d'outils à partir d'une méthode commune et partagée et l'expérimentation de cette méthode sur un territoire.

* Sur la **contractualisation** : le renforcement des outils de contractualisation par une plus grande concertation de l'ensemble des acteurs ; prendre résolument le chemin de la co-construction apparaît comme le moyen de mieux légitimer et pérenniser les festivals, en ce qu'il fait de la reconnaissance par les tutelles, les pairs voire les publics le fondement d'un engagement commun dans les projets des festivals.

* Sur le **rôle de l'État** : la présence de l'État comme levier à travers un soutien financier ciblé, l'accompagnement des professionnels sur la question de la reconnaissance, la veille juridique au service de l'équité professionnelle et la coordination des enjeux au sein du ministère et en inter-ministériel.

En tant qu'acteur culturel de premier plan au coeur des territoires, en tant que ferment de la diversité artistique et en tant qu'espace de coopération des acteurs culturels au service des publics et des artistes, les festivals sont plus que jamais des dispositifs essentiels des politiques publiques et appellent un travail collectif de co-construction qui permette de renforcer leur légitimité.

Introduction

Ce rapport prend la suite du diagnostic établi en octobre 2015⁴. Il répond à la demande par la Ministre de la culture d'une étape complémentaire d'approfondissement par une large consultation des acteurs et de formulation de préconisations⁵.

Au cours de cette nouvelle étape, trois points sont ressortis de manière saillante pour qualifier la dynamique festivalière tout autant que sa fragilité.

D'une part les festivals sont déjà **largement décentralisés** et inscrits dans des logiques partenariales à la fois territoriales et artistiques. Cela conditionne les attentes à l'endroit de la puissance publique et de l'État en particulier, qui doivent prendre en compte cet environnement dont la complexité peut aussi être source de solidarités et légitimités renouvelées.

D'autre part les festivals occupent une place singulière au sein des politiques publiques au **carrefour de nombreux domaines d'intervention des politiques publiques**, du fait de leur dimension sociale (politique de la ville), économique, touristique, et de manière accentuée ces derniers mois du fait des enjeux de sécurité, notamment pour les festivals se déroulant dans l'espace public.

Enfin, la persistance de la difficulté à définir les festivals est finalement apparue comme un **atout**. Si le foisonnement, la diversité des formes festivalières et des relations avec les lieux font échec aux volontés de définition uniformisée, force est de constater que cette absence de définition n'est pas un frein, bien au contraire, à la vitalité et au développement des festivals. Il est apparu important de mettre la focale sur deux points : d'un côté le « **fait festivalier** » **commun à tous les festivals, c'est-à-dire l'expérience vécue hors des cadres du quotidien** aussi bien pour les festivaliers que pour les bénévoles, mais aussi pour les artistes et les équipes qui les programment et de l'autre côté, qui en découle, la complémentarité avec les équipements culturels ayant une activité permanente fortement normée.

⁴ Voir Annexe.

⁵ Voir lettre de mission du 13 novembre 2015 en Annexe. Une équipe a été réunie pour accompagner cette nouvelle étape de la mission avec Sylvie Pébrier, inspectrice de la musique à la DGCA, Anne-Laure Riotte, stagiaire au service de l'inspection de la DGCA et Nicolas Soret, Directeur de la maison des élus de la FNESR.

En arrière plan de cette étude, le riche contexte législatif, avec les acquis de la réforme territoriale et les perspectives encore mouvantes de la loi sur la création, autorise à envisager pour les festivals une évolution des relations non seulement avec la puissance publique mais aussi entre acteurs, qu'il s'agisse de l'observation ou des modalités de contractualisation.

Cette deuxième étape de l'analyse de la situation des festivals s'est appuyée principalement sur des rencontres et des contributions.

I- Une consultation large et nourrie a permis de mettre en en exergue la force d'entraînement d'un festival, pour un territoire comme pour ses acteurs culturels. Elle a souligné ses vertus d'expérimentation, de structuration et de coopération qui appellent un effort de reconnaissance et de sécurisation.

I-A. Une méthode qui a associé de très nombreux acteurs.

Du 14 décembre 2015 au 8 février 2016 se sont tenues dans les locaux de la rue de Valois 9 rencontres permettant d'entendre et de dialoguer avec les responsables de festivals, les fédérations et les syndicats. 146 invitations ont été adressées à des représentants du spectacle vivant (arts de la rue, cirque, danse, musique, théâtre), des arts plastiques, du cinéma et de la lecture. 113 personnes ont participé à une ou plusieurs des tables-rondes. Parmi eux, 16 représentants de fédérations, 11 membres de syndicats d'employeurs et 76 responsables de festivals se répartissant en 21% pour les arts de la rue, 9% pour la danse, 60% pour la musique dont la moitié en musiques dites actuelles et l'autre moitié en musiques dites classiques, le reste couvrant les arts plastiques, la lecture, le théâtre et les festivals pluri-disciplinaires⁶.

Animées par le rapporteur, chacune de ces rencontres - à l'exception de celle avec les syndicats - était introduite par un chercheur qui proposait des axes de réflexion à partir d'orientations tantôt historique, sociologique, anthropologique ou politique⁷. L'ensemble des questions liées à la vie des festivals a fait l'objet de la première rencontre avec les fédérations et de la dernière avec les

⁶ Voir le détail des tables-rondes ainsi que la méthode de constitution des listes d'invités en annexe.

⁷ Remerciements chaleureux à Philippe Teillet, Denis Laborde, Vincent Guillon, Aurélien Djakouane, Martial Poirson, Emmanuel Négrier, Catherine Neveu et Emmanuel Wallon qui ont bien voulu prêter leur concours à cette mission. La diversité des champs scientifiques auxquels ils se rattachent a permis de multiplier les points de vue, dont leurs textes joints en annexe se font l'écho. Par ailleurs, un membre du Ministère de la culture était également invité à prendre part à chaque table-ronde.

syndicats. Entre les deux, une série de 7 rencontres proposait aux responsables de festivals invités de se centrer sur les thématiques suivantes : musique, espace public, diversité, enjeux économiques, partenariats, citoyenneté et reconnaissance. La qualité des échanges a montré un désir de partage de la réflexion sur les enjeux d'intérêt général, au-delà des revendications propres à chaque secteur artistique ou à chaque festival. Ce qu'attestent également les contributions écrites reçues en complément des rencontres⁸. Quelques entretiens individuels ont complété ces tables-rondes. La période s'étant avérée peu favorable à la présence d'élus aux tables-rondes, du fait des élections régionales d'une part et des débats publics très vifs de janvier qui les ont également mobilisés⁹ les rendez-vous ont eu lieu en avril et mai.

Parallèlement, une information sur le déroulement de la mission a été transmise à la direction de la DGCA et aux conseillers sectoriels en DRAC en sollicitant leur avis.

I-B. Un regard qui s'est approfondi : les festivals sont vécus, par les élus comme par les professionnels comme de formidables forces d'entraînement, permettant de nouvelles expérimentations, structurations et expérimentations, sources de socialisation et de nouvelles citoyennetés ; un phénomène qui appelle à une reconnaissance et une sécurisation.

Les retours sur le diagnostic.

Le document de la première étape de la mission dit de diagnostic avait été joint à l'invitation aux tables-rondes. Les participants ont indiqué à plusieurs reprises qu'ils partageaient ce diagnostic posé en octobre 2015. En revanche, l'hypothèse d'une implication élargie du Centre National des Variétés dans le soutien aux festivals n'a pas reçu un accueil favorable, au motif qu'il ne représente pas l'ensemble des disciplines artistiques présentes dans les festivals, ni même le champ musical dans sa diversité.

I-B-1. Des forces : bien plus que de simples événementiels, une dynamique territoriale structurante.

Du point de vue territorial.

L'engagement de très nombreuses collectivités dans l'activité festivalière répond à des motivations

⁸ Liste des contributions en annexe.

⁹ Toutefois le maire de Strasbourg ainsi que la Fédération Nationale des Collectivités pour la Culture se sont fait représenter.

multiples qui ne sont pas exclusives les unes des autres.

Un festival peut représenter un emblème pour son territoire, qui tout à la fois le fait rayonner et attire vers lui, un enjeu économique par le développement des activités qu'il induit et un rendez-vous où des modalités nouvelles de citoyenneté peuvent être développées.

Les festivals jouent aussi un rôle essentiel pour les territoires peu pourvus en propositions artistiques.

Enfin, au-delà de l'événementiel, les festivals ont souvent installé des actions de médiation qui s'inscrivent dans la durée et contribuent au maillage des rencontres avec le public sur les territoires tout au long de l'année. La directive nationale d'orientation de 2003, comme le rappelait le diagnostic, avait conditionné le soutien de l'État à deux critères, dont celui de la structuration territoriale tout au long de l'année¹⁰.

Du point de vue artistique et culturel.

Trois spécificités ont été soulignées lors de la consultation : l'expérimentation, la structuration et la coopération.

1/La dimension d'expérimentation est apparue comme un atout important des festivals.

Du point de vue des artistes, les festivals sont un cadre privilégié pour la prise de risque et la découverte d'artistes émergents ou de nouvelles productions. La concentration d'événements favorise également la présence de professionnels susceptibles de diffuser ces artistes ou ces productions.

Du point de vue de l'expérience à laquelle à laquelle les personnes sont invitées à prendre part, le festival offre souvent l'occasion d'expérimenter de nouvelles formes de sociabilité, voire de citoyenneté. La mention de « **festivalier** » pour qualifier le public des festivals ne trouve pas d'équivalent dans chaque domaine artistique, cette exception langagière venant attester d'une **expérience en soi** liée à la forme même du festival. Situé à l'articulation d'enjeux professionnels

¹⁰ La feuille de route adressée aux préfets et directeurs régionaux des affaires culturelles était ainsi rédigée : « vous ne pourrez soutenir que ceux de qualité artistique reconnue et de portée nationale ou ayant une action permettant de structurer l'activité culturelle tout au long de l'année sur le territoire ».

pour les artistes et d'enjeux de publics, le « fait festivalier » réunit les conditions favorables à l'invention et à l'appropriation collective.

En effet, la découverte d'aventures artistiques inédites ou de propositions artistiques transversales se soutiennent aussi de ce dispositif festivalier. Mais il comporte surtout une dimension **participative** au sens large, qui inclut non seulement les spectateurs mais aussi un nombre important de bénévoles¹¹ prenant part à de nombreuses tâches d'organisation, associés parfois à l'évaluation, plus rarement à la programmation. Cette large participation à des titres divers donne au festival une envergure qui excède la dimension artistique, touristique ou économique de l'événement et qui est celle d'un véritable **acteur de culture**.

2/Par ailleurs, à plusieurs titres, les festivals remplissent une fonction de structuration.

Un certain nombre de disciplines artistiques n'ont pas encore trouvé une place stable dans la programmation des lieux en saison. Pour des raisons qui peuvent tenir pour une part aux conditions de présentation des œuvres (arts de la rue et cirque), à l'histoire institutionnelle des disciplines (marionnettes, jazz, musiques anciennes, musiques traditionnelles et du monde) ou encore à l'image qui accompagne les activités de création (danse contemporaine, musique contemporaine), les festivals jouent un rôle **complémentaire voire compensatoire** des actions des lieux permanents labellisés. Les festivals permettent donc la rencontre avec des artistes et des œuvres qui n'auraient pas lieu ailleurs et sont à cet égard un **acteur essentiel de la diversité artistique**. Ils contribuent aussi à la diffusion de nombre de compagnies dans ces disciplines et donc à **l'emploi** des artistes qui y travaillent. Certains artistes et des compagnies ont d'ailleurs pris l'initiative de créer des festivals dans ce but.

Le jeu de l'institutionnalisation a permis à certains festivals de trouver au fil du temps une assise annuelle au point de devenir des lieux de diffusion à part entière, notamment dans le champ des musiques actuelles amplifiées. Les scènes de musiques actuelles (SMAC) mais aussi les Centres culturels de rencontre (CCR) ou les Pôles nationaux des arts du cirque (PNAC) ou des arts de la rue (PNAR) ont été le cadre de cette mutation. Pourtant on observe aussi le mouvement inverse, certains lieux permanents abandonnant la programmation en saison pour se concentrer sur plusieurs « temps forts » et, à mi-chemin de ces deux situations, la présence dans la plupart des lieux permanents, notamment les scènes pluridisciplinaires, de ces « **temps forts** » permettant de renouer avec la prise de risque et la convivialité festivalières. C'est dire combien la focale s'est déplacée

¹¹ Le festival Les vieilles charrues indiquait en compter entre 5500 et 6000.

faisant des festivals, qu'ils soient à l'extérieur ou à l'intérieur des lieux permanents, bien plus qu'une manifestation éphémère, un **dispositif** devenu nécessaire à la vie des établissements eux-mêmes.

3/Troisième point fort du point de vue artistique et culturel, la coopération.

La capacité des festivals à coopérer, non seulement comme cela est d'usage ailleurs sur la production à travers différentes formes de co-production, mais aussi sur la circulation des artistes et des œuvres y compris inter-régionale, voire européenne mérite d'être soulignée. Elle prend aussi la forme de collaborations avec les lieux permanents, contribuant à ce titre à l'éco-système de la production.

La coopération prend parfois des formes élargies, avec une implication dans l'insertion professionnelle des métiers artistiques, techniques et organisationnels.

Ce qui reste peu développé pour le moment ce sont les **coopérations sur les publics**, qu'il s'agisse d'élaborer ensemble des **parcours** sur un territoire ou de se coordonner sur les actions de médiation ou l'accueil des amateurs. Ce qui serait justifié non seulement du point de vue du développement des publics¹² mais aussi de la mise en œuvre des **droits culturels**.

I-B-2. Les menaces qui pèsent sur les festivals sont, selon les acteurs, liées tant aux évolutions économiques qu'aux incertitudes politiques des réformes territoriales.

Ces forces peuvent s'avérer insuffisantes dans plusieurs cas. On a relevé tout particulièrement les questions touchant aux évolutions économiques et aux incertitudes politiques liées notamment à la réforme territoriale.

Le risque de marchandisation

Le diagnostic a signalé ce risque, souvent pointé par les acteurs. Les festivals de plus grosse taille fragilisant les festivals plus petits en pratiquant des cachets élevés sur lesquels ceux-ci ne peuvent pas s'aligner car ils souhaitent maintenir, dans la perspective d'une logique de service public, des

¹² Emmanuel Négrier dans ses analyses des goûts des publics assistant à différents festivals a relevé différents degrés d'intérêt des personnes interrogées pour d'autres propositions musicales, qui peuvent constituer des publics nouveaux.

tarifs moins importants.

Les risques de dérive économique, liés à l'augmentation des prestataires privés dans l'organisation des festivals.

Il convient d'intégrer les prestataires dans l'économie des festivals, plus encore que dans celle des lieux. Ceux-ci constituent une **économie connexe** des festivals. La question ne concerne pas seulement le coût pour le festival mais aussi le rapport de forces dans un « marché » qui peut générer des bénéfices significatifs. De nombreux festivals de musiques actuelles amplifiées ont aujourd'hui recours à des prestataires extérieurs pour des services aussi divers que le paiement *cashless*¹³, les plateformes de billetterie¹⁴, les équipements respectueux du développement durable¹⁵ ou la gestion des flux du public et de la sécurité.

Le Centre National des Variétés a observé que pour les festivals, l'augmentation des coûts de « **technique et de sécurité** » est plus forte que l'augmentation des coûts artistiques. Cette observation sera complétée par l'enquête en cours avec le Ministère de l'intérieur qui prend en compte le renforcement des mesures de sécurité et va sans doute encore amplifier cette tendance. Il convient d'être attentifs à ce que le poids des charges relevant de l'économie privée ne s'accroisse pas au point de risquer de confier à la sous-traitance des fonctions qui ne seraient plus seulement des fonctions support. Une telle évolution pourrait avoir un impact sur l'artistique au détriment notamment de la diversité, de l'exigence et de l'émergence.

Les risques **politiques** ont également été soulevés dans deux directions. D'un côté certains participants ont pointé des tendances à l'instrumentalisation politique par certains élus. De l'autre les inquiétudes ont porté sur les conséquences de la réforme territoriale. Est-ce qu'il n'y aurait pas un risque de voir certains festivals remis en question avec l'élargissement du périmètre régional ?

I-B-3. Une demande de reconnaissance, pour plus de pérennité.

De manière récurrente, et comme l'avait déjà pointé le diagnostic, une demande de reconnaissance

¹³ Cela permet de réaliser les paiements par un bracelet équipé d'une puce électronique sans contact ; pour les Transmusicales, contrat avec paypal.

¹⁴ Des marchés se créent aussi sur la billetterie ; l'offre qui s'est démultipliée via internet est prise en relais par des plate-formes comme ticket.net.

¹⁵ Le cas des toilettes sèches a été mentionné comme exemple du management responsable de l'activité événementielle.

émane des responsables des festivals. Cette demande peut avoir différentes motivations. Soit il s'agit d'une demande **symbolique** de voir reconnus le travail, l'ampleur et l'utilité de tel ou tel festival. Cette demande de valorisation publique touche principalement les disciplines appartenant au champ populaire et qui adressent à l'État leur quête de légitimation symbolique. Soit il s'agit d'une demande de **sécurisation financière**, d'autant plus aiguë que les risques sont perçus comme importants. Il n'est pas sûr toutefois que la reconnaissance de l'État soit une réponse suffisante ni même la meilleure à ce réel besoin de consolidation. Comme l'ont fait observer certains participants, l'existence d'un label ne protège pas et le cadre de la convention pluriannuelle pluripartite est sans doute plus protecteur. Dans ce cas, la demande de reconnaissance qui est davantage une demande de sécurité financière au service de la pérennisation du projet appelle une prise en compte de la question de la légitimation qui est le gage de la solidité des liens contractuels. Or comme le rappelait Emmanuel Wallon, **à la différence de la reconnaissance, la légitimité ne s'octroie pas, elle se construit.**

II-Le phénomène « festival » et la notion de « festivaliers » interrogent les politiques culturelles elles-mêmes, mais aussi l'évolution des relations « puissances publiques – acteurs », nécessitant de nouveaux outils d'études et de contractualisation.

II-A. Le festival n'est pas tant la résultante et l'aboutissement des politiques culturelles qu'un levier de nouvelles politiques culturelles ; à ce titre, il nécessite de voir consacrés de nouveaux outils d'observation et d'étude.

L'observation des festivals est complexe, comme l'est celle de la création artistique en général. À côté des données sur la production ou l'emploi, elle appelle la **définition de nouvelles rubriques** pour compléter et affiner l'observation des **publics**, des actions de médiation, des formes de participation ainsi que des modalités de **coopération** ; d'autre part elle requiert la coordination d'une multiplicité de sources et d'acteurs qui fabriquent de la donnée¹⁶ et qui souhaitent participer à son analyse. Un certain nombre de régions sont d'ores et déjà dotées de structures d'observation et cela va sans doute se généraliser à l'échelle des nouveaux territoires. L'état actuel de la loi création prévoit que le Centre National des Variétés, CNV, se voie confier la mission d'**observation de l'économie** du champ de la création artistique. Sachant la large place accordée aux professionnels dans son Conseil d'administration, l'alinéa 4 de l'article 6 bis A, qui prévoit que « la composition et les modalités de fonctionnement du comité d'orientation ainsi que les catégories d'information nécessaires seront définies par voie réglementaire » est très important pour garantir la neutralité dans la production des données. D'autre part, un décret est en cours de préparation pour la mise en place d'un Observatoire de la création et de la diversité placé à la DGCA auquel il reviendra notamment de prendre en charge la production et l'analyse de données concernant les autres rubriques, en particulier **les pratiques**.

La **demande des acteurs** porte sur la définition d'une méthodologie commune pour élaborer un diagnostic partagé et des critères communs. Ils souhaitent participer à la concertation et à la co-

¹⁶ Parmi eux il faut mentionner les centres de ressources soutenus par le MCC qui tentent de se rapprocher (cf la conférence permanente des centres de ressources qui regroupe Hors les murs, la Philharmonie, Le CND, l'IRMA, le CNV). Il y a également les fédérations comme France festivals qui s'est associée à la Sacem et la Philharmonie pour produire une « Carto-classique » aux Bis de Nantes en janvier 2016 dans laquelle 551 festivals classiques, lyriques et contemporains ont été identifiés. Il y a aussi des établissements publics, comme le Centre national des variétés qui a un service d'observation très performant ; celui-ci s'associe depuis 2013 à la Sacem et l'IRMA pour le Barofest qui identifie 1615 festivals de musiques actuelles en 2014 et 1887 en 2015. D'une manière générale, il y a enfin l'OPC de Grenoble et des structures privées (très souvent sollicitées par les EP sur les questions de public (cf Opéra de Paris, Philharmonie mais aussi Opéra National de Lyon...) et bien sûr aussi toutes les productions scientifiques (Université, CNRS...).

construction d'outils d'observation revisités¹⁷. La nécessité de réviser les modalités de l'observation et de l'évaluation est renforcée par différents textes : la circulaire Valls, qui met en avant la notion d'engagement et de réciprocité entre associations, collectivités et État, mais aussi la loi NOTRe avec l'introduction de la référence aux droits culturels¹⁸, également reprise dans la loi sur la création en cours¹⁹.

Une réflexion sur **l'implication de tous les acteurs dans l'évaluation des festivals** pourrait être amorcée sur le modèle de l'évaluation par les pairs menée dans la recherche²⁰ voire élargie aux personnes dans l'esprit de la possibilité de contribution des personnes prévue par le gouvernement pour l'élaboration de la loi République numérique²¹.

II-B. Les outils de contractualisation sont insuffisamment protecteurs.

II-B-1. Des outils de contractualisation susceptibles d'évoluer dans un contexte mouvant.

Les procédures de reconnaissance ne sont pas adaptées aux festivals.

L'État a développé pour les établissements culturels différentes **procédures de reconnaissance** :

¹⁷ C'est notamment la proposition de la Fedelima qui dispose d'une pratique de dix ans d'observation participative et partagée et qui s'ouvre peu à peu à d'autres établissements que ses adhérents, notamment pour couvrir l'ensemble des SMACs.

¹⁸ Les indicateurs proposés par Patrice Meyer-Bisch pour évaluer les politiques publiques de la culture au regard des droits culturels sont 6 **indices de connexion** où l'on retrouve la logique de coopération des établissements qui met les personnes au centre : inter-disciplines : croisement des domaines culturels ; inter-acteurs : par rapport à une responsabilité commune des différentes institutions ; inter-lieux : dans leur dimension physique, symbolique, fonctionnelle pour favoriser la rencontre des personnes, penser les lieux dans leur potentiel de mixité ; inter-temps : objectif d'accorder les temporalités différentes de toutes les parties prenantes nécessaires à la capitalisation des savoirs, leur transmission / interprétation dans la continuité de la vie personnelle et dans la filiation des générations ; alternance de temps courts et de temps longs ; les politiques culturelles ont à valoriser les marqueurs du temps, conditions de toute créativité personnelle et sociale ; inter-économies : valorisation mutuelle des ressources humaines et non humaines, dans une logique économique qui serait au service des hommes, qui serait une conscience de la rareté et de la nécessité de l'échange aussi bien que du don ; inter-publics : le public ne désigne pas un groupement passif, mais un collectif acteur, qui choisit et investit son temps, se déplace, inter-agit.

¹⁹ La circulaire encourage les démarches partenariales : « La charte des engagements réciproques détermine les principes d'action communs des pouvoirs publics et des associations en matière de co-construction ». Elle doit permettre de partager une vision commune d'un territoire et mettre ces acteurs en capacité d'agir. Cela se traduit par la possibilité de co-construire localement des cadres de subventionnement en s'appuyant sur les enjeux du territoire et les initiatives que sont prêtes à prendre les associations (appels à initiatives).

²⁰ Voir également la réflexion engagée par la Fondation sciences citoyennes sur le sens politique que doit selon elle revêtir une implication des citoyens dans l'évaluation de la recherche, qu'elle considère comme un facteur impératif de la démocratisation de la recherche.

²¹ Avec l'ouverture d'une consultation publique en ligne proposant aux citoyens de débattre et de contribuer aux amendements.

agrément (il s'agit d'attester qu'un certain nombre de conditions sont réunies pour un objectif donné : exemple des écoles de musiques), **accréditation** (il s'agit de reconnaître, par l'entremise d'un organisme tiers, la compétence d'une organisation dans un domaine donné : exemple des établissements d'enseignement supérieur) ou **labellisation** (il s'agit de reconnaître la qualité d'un projet : exemple des labels pour les établissements de création et de diffusion). Lors de l'examen de l'article 3 de la loi création, l'idée que l'État attribue seul les labels a fait débat. La formulation adoptée au Sénat en première lecture « Un label peut être attribué conjointement par le ministre chargé de la culture et les collectivités territoriales et leurs groupements » a été remise en question en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, marquant ainsi une position opposée à la tendance qui pourtant se dessine de façon croissante d'une évaluation partagée des structures culturelles par l'ensemble des parties-prenants de la puissance publique.

Le terme de **convention** rend compte d'une logique de contractualisation plutôt que d'une logique de valorisation descendante. Pourtant la position du Ministère est ambiguë. Le terme est employé pour qualifier la contractualisation avec l'ensemble des établissements labellisés du ministère de la Culture (par exemple les centres dramatiques, centres chorégraphiques, centres de création musicale, scènes de centres d'art, scènes de musiques actuelles, orchestres, opéras ou scènes nationales), alors que les conventions sont définies et évaluées en fonction de **cahiers des charges** fixés par arrêtés. L'État se positionne dans son pouvoir réglementaire et fait de ces établissements des outils de mise en œuvre de **sa politique culturelle**. À y bien réfléchir, la difficulté courante d'établir un document conventionnel unique pour l'ensemble des collectivités et la tendance de chaque collectivité à exprimer des demandes distinctes a peut-être aussi pour cause le fait que l'État conserve cette position de surplomb.

Ces outils que l'État a installés avec les acteurs culturels, doivent être replacés dans l'**environnement** des modalités contractuelles transversales, notamment au sein de l'État dans les démarches interministérielles comme la convention triennale d'objectifs Ministère de la culture-Ministère de la ville de 2014 ou dans les outils de l'État avec les collectivités tels que les « Conventions territoriales éducation artistique et culturelle » (CTEAC) et les « Conventions de développement culturel » (CDC) ou encore les contrats de ville avec un volet culturel.

Dans le développement de la décentralisation à la française, l'échelon régional a pris au fil des ans une place de plus en plus grande encore accentuée par la réforme territoriale en cours. Cette évolution fait que la Région se comporte en acteur détenteur de la puissance publique.

La réforme territoriale engage une réorganisation en fonction de la nouvelle échelle territoriale et aussi une refonte de l'organisation du dialogue : la mission donnée aux **Conférences territoriales de l'action publique (CTAP)** prévoit la présence d'une commission culture dans les CTAP ainsi que l'inscription une fois par an à l'ordre du jour. Toutefois la place de l'État n'est plus que celle d'un éventuel invité en fonction de la volonté du président. Pour autant, la place de l'État demeure essentielle dès lors qu'on est dans une nation et pas une fédération.

II-B-2. Les orientations dessinées dans la rédaction des textes-cadres sur les missions des festivals méritent d'être précisées.

Deux textes visant à qualifier les missions des festivals ou à définir des critères d'intervention de l'État ont été récemment rédigés : la Charte des missions artistiques et territoriales des scènes publiques (hors label) signée en 2013 par la Fédération nationale des collectivités pour la culture, le Syndicat national des scènes publiques, SNSP, et France Festivals, et un projet de Circulaire à l'initiative de la délégation musique de la DGCA auquel ont collaboré le SNSP, France Festivals et le Profedim²², circulaire intitulée « sur les festivals structurants dans la filière musicale du spectacle vivant »²³.

La **charte de 2013** présente un grand intérêt car elle fait une **large place aux enjeux culturels et territoriaux**, qu'elle articule avec les enjeux artistiques. Dans ce texte, le périmètre des festivals vise l'ensemble du spectacle vivant.

Elle propose une réflexion innovante sur trois points : tout d'abord la mission de service public, est positionnée dans l'engagement auprès des populations et des artistes, et avec la référence aux **droits culturels des personnes** ; ensuite la relation entre **responsabilité politique et artistique** est placée du côté de l'**articulation** plus que de l'opposition : « les responsabilités politiques et artistiques se croisent et se confortent » ; enfin la démarche privilégie une logique de complémentarité entre scènes permanentes et festivals.

Les objectifs et la méthode adoptés dans la partie de la charte qui est commune affichent clairement une entrée culturelle et territoriale. Cette entrée s'infléchit dans la partie du texte qui concerne seulement les festivals. La demande adressée aux collectivités porte en effet sur deux points : valider l'exigence portée par le festival et tenir un engagement budgétaire, ce qui marque un recul par rapport à l'esprit général de la charte qui mettait en avant la réflexion partagée entre acteurs

²² Syndicat professionnel des Producteurs, Festivals, Ensembles, Diffuseurs Indépendants de Musique.

²³ Ces deux textes figurent en annexe.

culturels et élus.

De la même façon, la voie dessinée dans le **projet de circulaire** musique de la DGCA doit être approfondie et élargie.

Ce projet de circulaire vise à répondre à un **besoin réel** pour beaucoup d'**ensembles indépendants** qui trouvent difficilement des débouchés dans les réseaux labellisés. Il est certain que la binarité de la vie musicale entre permanence et indépendance n'a pas encore trouvé son équilibre du point de vue de la **diversité musicale dans les lieux labellisés** de la musique classique et du spectacle vivant généraliste.

Pour autant, bien que présenté comme un approfondissement de la charte de 2013 sur les scènes publiques, ce projet de circulaire s'en distingue à plusieurs titres. Tout d'abord sur les objectifs : la circulaire ne mentionne pas l'engagement des festivals sur le territoire avec les personnes. Elle a pour horizon ce qu'elle appelle « **la filière de production** » dont un des fondements est l'**emploi artistique**. La mission d'intérêt général s'y trouve de ce fait resserrée sur la structuration de cette filière. Elle s'en distingue également en ce qui concerne le cadre de l'intervention publique : la circulaire est centrée uniquement sur l'État et il n'y est pas fait mention des collectivités²⁴. Enfin elle est centrée uniquement sur la musique.

²⁴ Cette absence est surprenante, car le projet de circulaire s'inspire très largement de la circulaire de soutien aux ensembles, dans laquelle la présence obligatoire des collectivités est une des conditions du conventionnement des équipes artistiques.

III-Des préconisations pour une meilleure observation et une contractualisation plus large, visant à la pérennisation des festivals.

III-A. Dans le champ de l'observation et de l'évaluation : l'expérimentation sur un territoire d'une observation des festivals fondée sur une méthode commune et partagée.

De manière globale, l'enjeu pour l'État de l'observation de la création artistique est double. En tant que garant de la **possibilité d'agréger au plan national** certaines données pour pouvoir établir des mises en série et des comparaisons, il doit veiller à la mise en place d'une **méthode commune** sur un certain nombre d'items. Au-delà du rôle d'aiguillon de la coopération avec les collectivités²⁵ et avec les différents organismes producteurs de données²⁶, il est également garant de la **circulation, de la capitalisation et de la valorisation** des expériences.

Rendre compte de la dimension **innovante** des festivals suppose de faire place dans la production et l'analyse de données aux questions touchant non seulement aux items habituels de la gestion, de la production et de l'emploi artistique et technique mais aussi à deux modalités jusqu'à présent peu développées : d'une part les **publics** dans la variété des formes de participation, y compris le bénévolat et d'autre part les **coopérations** entre les festivals ou entre les festivals et les établissements permanents dans différentes échelles de territoire.

Pour prendre la mesure des **effets** induits des festivals, il est aussi besoin de prendre en compte les dimensions éducative, médiatique, sociale, économique, citoyenne, environnementale... À cet égard, l'État peut faire de la question des festivals, un point du développement du **dialogue avec les collectivités** et du **dialogue inter-ministériel**. Il serait important que l'État, dont il n'est pas prévu qu'il soit automatiquement associé aux travaux de la CTAP, puisse l'être sur les questions d'observation et d'évaluation.

Dans la mise en place d'une méthode commune, il serait également important d'entendre **le désir des acteurs d'être associés**. Outre la question de leur place au sein du futur observatoire de

²⁵ Qui disposent pour plusieurs d'entre elles d'observatoire de culture (cf l'Arcade en Paca, L'arteca en Lorraine, la Nacre en Rhône-Alpes ou l'Agence culturelle du Poitou-Charentes sans oublier celle actuellement remise en cause Culture O Centre...) dont le périmètre si ce n'est les missions vont être amenés à évoluer dans les régions en reconfiguration.

²⁶ Cf note de bas de page n°15, page 8.

l'économie de la création au CNV, qui est complexe du fait de l'état actuel de la structuration des fédérations et des syndicats, il semble que l'approche par territoire des enjeux des festivals est préférable, du fait de leur nature propre et du fait des expériences déjà conduites comme les SOLIMAs des musiques actuelles²⁷ reprises par les arts de la rue, la danse ou les arts plastiques. Il ne s'agit pas de plaquer littéralement ces démarches qui n'ont pas intégré la dimension d'observation et se font par secteur artistique, mais de retenir la démarche générale de co-construction de schémas territoriaux en l'appliquant à l'observation et l'évaluation des festivals.

Il serait intéressant de proposer à une région de prendre part dès cet été à une démarche expérimentale d'observation et d'évaluation partagée et participative²⁸, associant les acteurs professionnels, les publics, les chercheurs et l'ensemble de la puissance publique.

III-B. Dans la méthodologie de contractualisation, viser une plus grande concertation des acteurs pour légitimer le festival et le pérenniser.

Considérant que les festivals sont à l'avant-scène de la décentralisation culturelle, il serait intéressant d'expérimenter de nouvelles modalités de contractualisation visant à consolider la relation avec la puissance publique.

Chercher à atténuer les difficultés et les incertitudes financières rencontrées par certains festivals conduit à repenser les **modalités du dialogue** entre les porteurs de projet et les politiques. Sachant les limites de la méthode conventionnelle actuelle soulignée par les participants, qu'est-ce qui serait de nature à compenser à la fois les **failles de l'annualité** et la tendance à additionner des **attentes disjointes**, lorsque la convention réunit plusieurs partenaires ?

Il n'est **pas proposé de retenir la piste de la création d'un label « festival »**. Pour plusieurs raisons : la première, c'est qu'il n'est pas le mieux placé pour répondre à la demande de protection des responsables de festivals, le label n'empêchant pas la baisse des crédits. Ensuite parce qu'il est clivant entre les inclus et les exclus, et à ce titre peut aussi produire des effets en chaîne négatifs auprès d'élus qui conditionneraient le maintien de leur soutien au fait de disposer du label. Enfin parce que la définition de critères pour accéder à un label risquerait d'avoir un effet d'uniformisation.

²⁷ Cf la méthode des SOLIMAs, Schémas d'orientation des musiques actuelles, en annexe .

²⁸ Avec implication des publics, éventuellement élargi aux habitants dans leur ensemble.

À rebours de l'hypothèse du label, c'est une **méthode de coopération plus approfondie** qui est recommandée.

Créer des espaces de construction de convictions partagées, c'est l'objectif du **contrat-programme**. Certes le contrat-programme suppose un temps de négociations pour dépasser la somme des intérêts particuliers et aboutir à la formulation d'objectifs communs, mais sa démarche pluraliste et coopérative est susceptible de créer les conditions d'une meilleure **légitimation** des projets.

L'exemple de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui pratique cette méthode, peut être riche d'enseignement. À partir d'une **analyse partagée du territoire et des enjeux sociétaux** associant des partenaires culturels et publics locaux ainsi que les citoyens, le projet se définit dans le croisement des expertises et des responsabilités artistiques et politiques. Le contrat-programme a une durée de 5 ans et exclut toute aide ponctuelle complémentaire en provenance de ce même secteur.

Le contrat-programme se veut la **résultante d'une négociation** qui fait que les acteurs comme les financeurs (puissance publique et secteur privé) peuvent adhérer à l'ensemble des **valeurs** portées par le projet. Selon les lieux, cette démarche peut prendre des modalités plus ou moins formalisées et il n'y a pas lieu de prescrire un modèle unique.

Un enjeu de cette méthode c'est que les conventions ne soient plus une juxtaposition d'objectifs et de lignes budgétaires distincts distincts et dispersés, mais la trace d'un programme négocié. Ce qui est visé, c'est que la **valeur locale** du festival ne soit plus séparé ni antinomique de la **valeur nationale** et que progresse la volonté que le sens des actions, élaboré à l'échelle territoriale, soit en meilleure articulation et résonance avec le sens dans le paysage national. Le défi d'une responsabilité culturelle partagée passe par le patient travail du lien et de la construction de valeurs communes.

En complément de ce travail projet par projet, la **réflexion en réseau** dans chaque région peut également contribuer à asseoir des **récits** sur les aventures proposées, à construire des **solidarités** au travers de la valorisation d'actions communes (sur la production, les publics, l'insertion, la médiation...) et à installer des **collaborations**, outre les questions d'observation envisagées plus haut, dans le dialogue avec les autres champs (tourisme, économie, sécurité...) et à accroître la

visibilité du travail accompli.

Dans les réflexions qui se mettent en place sur la culture dans les nouvelles régions, la question de l'observation, de l'évaluation et de la coopération des festivals est susceptible de produire une dynamique qui mette en valeur la force innovante et fédératrice des festivals.

III-C. Dans la fonction levier de l'État autour de quatre modalités d'intervention.

- L'accompagnement des acteurs dans un ajustement **de la reconnaissance**.

Dans un monde complexe, il n'est plus possible de penser et d'agir seul. La demande adressée à l'État par certains festivals doit être ré-orientée pour la part qui procède de réflexes issus d'une tradition centralisatrice. L'État peut en effet contribuer à faire bouger les lignes et **accompagner une évolution de la demande** verticale de reconnaissance vers une construction collaborative de la valeur qui est la condition d'une légitimation largement partagée par tous ceux qui y apportent leur concours : état, élus, acteurs économiques, société civile...

-Un soutien **financier ciblé**

Centré autour des entrées qui font la force des festivals dans leur dimension d'expérimentation, de structuration et de coopération. Outre la **qualité artistique**, l'intervention de l'État pourrait être subordonnée à la présence d'au moins 2 de ces 5 critères :

*valorisation de la **diversité** culturelle, actions en faveur de l'accès et de la participation de **nouveaux publics**,

*développement d'actions de **médiation** tout au long de l'année,

*soutenir la diversité artistique ainsi que l'émergence et l'expérimentation dans les **champs artistiques peu présents** sur le territoire,

*engagement dans la structuration de la **coopération** entre festivals et avec les lieux permanents,

*présence sur des **territoires où l'offre culturelle est peu présente**.

- **L'expertise juridique au service de l'équité : quelques questions d'actualité**

Certaines questions d'**ordre juridique**, qui ont été soulevées pendant la mission, mériteraient d'être

expertisées. La fédération France Festivals a attiré l'attention en décembre sur la nouvelle réglementation concernant les **stagiaires** et les difficultés qu'elle entraîne pour les festivals, elle n'a pour le moment pas reçu de réponse. Une autre question, soulevée par certains acteurs, concerne la mise en place d'un **droit de suite** pour les festivals ayant soutenu des artistes dont la carrière connaît ensuite de forts développements. Il s'agit de peser la légitimité d'une obligation de retour en direction de ceux qui pris un engagement et un risque artistique par ceux qui ont ensuite pu en tirer bénéfice.

Enfin la question **d'actualité du fonds d'urgence** mis en place à la suite des attentats de novembre se pose. L'avoir confié au Centre national des variétés rencontre des limites en termes d'équité pour les festivals. Juridiquement, le règlement intérieur du fonds d'urgence vise les entreprises de spectacle vivant privé au **sens du champ de la convention collective nationale étendue des entreprises de spectacle vivant privé** et celles **qui sont subventionnées mais qui entrent dans le champ de la taxe sur les spectacles**. Sachant que ce fonds d'urgence est largement abondé par l'État, il apparaît nécessaire de compléter le dispositif afin de ne pas exclure les festivals qui ne sont pas sur le périmètre de la taxe.

-Une **coordination des enjeux** des festivals au sein des différentes instances de l'État.

À l'échelon inter-ministériel. Les droits culturels adoptés dans la loi NOTRe et en lecture au Sénat de la loi CAP requièrent cette démarche transversale de **développement du dialogue inter-ministériel**, car ils adoptent une définition de la culture qui ne se limite plus aux Beaux-Arts mais engage l'ensemble des champs de la vie : l'éducation, les médias, le travail social, l'économie, le développement durable, le numérique, la sécurité, le tourisme et tout particulièrement **la citoyenneté** dans le cadre du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC).

D'autre part la coordination **au sein des instances du Ministère de la culture**, aurait besoin d'être structurée. Au sein de la Direction générale de la création artistique, la **DGCA** où le dossier est partagé entre les délégations qui font prévaloir une entrée disciplinaire et professionnelle, il semblerait intéressant que les festivals trouvent un espace de saisie globale, qui mette en valeur la dimension des pratiques et des territoires. Avec la Direction générale des médias et des industries culturelles, la **DGMIC**, la collaboration permettrait que la problématique et les acquis du livre soient pris en compte dans la réflexion sur les festivals. Cela permettrait également que soient

considérées les menaces économiques qui pèsent sur les festivals en termes de diversité et que des dispositifs puissent le cas échéant être mis sur pied.

Il est essentiel que les festivals soient inclus dans le périmètre des biens culturels faisant l'objet de la défense de **l'exception culturelle**.