

13 avril 2021

...les travaux de la mission commune d'information

SUR L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES ÉTABLISSEMENTS CULTURELS

MM. Bernard Jomier, président, Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi, rapporteurs

1. LES CONSTATS

- Les établissements culturels **subissent de plein fouet la crise sanitaire**.

Ils font partie des secteurs économiques les plus durement frappés, avec une fermeture administrative qui dure maintenant depuis plus d'un an, à l'exception de la courte période où leur réouverture a été autorisée durant l'été et au début de l'automne 2020, mais dans des conditions dégradées. Ils craignent d'être parmi les derniers établissements autorisés à reprendre leur activité, en raison des interactions sociales qu'ils favorisent. Les annulations de festivals, notamment de musique, prévus l'été prochain se multiplient depuis plusieurs semaines, malgré la volonté exprimée par le Gouvernement qu'il y ait une saison 2021 des festivals.

Chronologie de la crise sanitaire sur les établissements culturels



- Un an après le début de la crise sanitaire, les établissements culturels **manquent aujourd'hui encore cruellement de visibilité**, alors même qu'il leur faut anticiper la réouverture du fait des lourdes contraintes liées à la programmation. À titre d'exemple, un spectacle nécessiterait entre trois mois et deux ans de préparation selon la taille du projet.

Malgré les différentes clauses de revoyure fixées depuis la mise en place du deuxième confinement fin octobre 2020, aucune d'entre elle n'a permis, à ce stade, une reprise des activités culturelles. Dans son allocution télévisée du 31 mars 2021, le Président de la République a esquissé la possibilité d'une réouverture de certains lieux de culture dans le courant du mois de mai, sans préciser les activités et établissements susceptibles d'être concernés ni les conditions applicables à cette reprise.

Quoi qu'il en soit, la **blessure** causée par la distinction qui a été opérée, depuis le début de la crise sanitaire, entre les **activités considérées comme essentielles** à la vie de la Nation et les autres activités, apparaît toujours vive parmi le monde culturel.

- Malgré le soutien rapide apporté par l'État et les collectivités territoriales aux établissements culturels, **ceux-ci enregistrent de lourdes pertes**. Les recettes de billetterie représentent une part essentielle de leurs ressources, y compris pour de nombreuses structures publiques ou subventionnées, qui ont largement développé leurs ressources propres au cours des dernières années. À mesure que la fermeture des établissements culturels se prolonge, les communes, qui sont les principaux financeurs de la culture dans les territoires et gèrent de nombreux équipements, rencontrent de plus en plus de difficultés pour prendre à leur charge l'intégralité des frais de ces structures et maintenir le niveau de leurs subventions aux autres acteurs culturels de leur territoire.

L'accompagnement dont les établissements culturels ont bénéficié de la part de l'État et des collectivités territoriales reste globalement inférieur à leurs besoins. Les établissements **indiquent ne plus disposer d'aucune réserve de trésorerie dans la perspective de la reprise**. Les assurances n'ont pas joué leur rôle et ont désormais introduit des clauses d'exclusion « Covid » dans leurs polices. Leur attitude explique très largement la décision de nombreux festivals d'annoncer dès aujourd'hui l'annulation de leur édition 2021 dans ce contexte de grande incertitude.

La mise à l'arrêt des activités culturelles a également un **impact économique et social sur de nombreux prestataires** qui interviennent dans d'autres secteurs d'activités, dans la mesure où les établissements culturels sont au cœur d'un écosystème qui génère de nombreuses retombées économiques indirectes.

Quelques chiffres relatifs à l'impact de la crise sanitaire sur les établissements

Spectacle vivant musical et de variétés



de pertes de chiffres d'affaires en 2020



de pertes de chiffres d'affaires en 2020

Source : PRODISS

Cinémas



de chute de la fréquentation en 2020



de perte de chiffres d'affaires en 2020

Source : Fédération nationale des cinémas français

Musées de France



de chute de la fréquentation en 2020



de perte de chiffres d'affaires en 2020

Source : Ministère de la culture

- Le témoignage des établissements étrangers montre que **les établissements culturels en France ont néanmoins été, par comparaison, plutôt correctement accompagnés par les pouvoirs publics tout au long de la crise sanitaire**. Même si le soutien de l'État et des collectivités territoriales ne permet pas de compenser les pertes liées à l'arrêt de l'activité, il a permis jusqu'ici d'éviter la fermeture définitive ou la faillite de certaines structures. De nombreux dispositifs ont été mis en place, même s'ils en ont diversement bénéficié en fonction de leur statut juridique, et notamment de leur nature publique ou privée : année blanche pour les intermittents, dispositif d'activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, fonds d'urgence sectoriels, plan de relance, fonds de sauvegarde, fonds de compensation des pertes de billetterie, fonds festivals.

Les aides sectorielles aux lieux culturels financées par le ministère de la culture depuis le début de la crise sanitaire

<i>(en millions d'euros)</i>	2020	2021
Cinémas (via le Centre national du cinéma et de l'image animée)	75	
Cinéma salles / exploitants	75	
Spectacle vivant (via le Centre national de la musique)	102	30
Aides d'urgence CNM / Fonds de secours à destination des PME / TPE	52	
Fonds de compensation	50	
Fonds captation		10
Festivals		20
Spectacle vivant non musical	66,9	35
• Théâtre et spectacle vivant	41,3	5
Fonds d'urgence en faveur du spectacle vivant (via l'ASTP)	30	
Théâtre subventionné	11,3	
Fonds captation		5
• Festivals et réseaux et labels	25,6	30
Soutien aux labels et réseaux en difficulté	15,6	20
Fonds d'aide festivals	10	10
Établissements publics	61,2	
Établissements publics dans le champ des patrimoines	42,4	
Établissements publics de la création	18,8	

Source : Ministère de la culture

- La fermeture des établissements culturels **restreint par ailleurs considérablement l'accès à la culture et la possibilité pour les citoyens de jouir de leurs droits culturels**, consacrés par la loi NOTRe du 7 août 2015 et la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, au point de conduire les Français à un isolement culturel, particulièrement pointé du doigt par le conseil scientifique en ce qui concerne les jeunes. Face à la fatigue pandémique qui s'installe, la réouverture des lieux culturels pourrait favoriser le processus de résilience. Elle permettrait également de redonner de l'espoir aux personnels de ces établissements, qui se sentent aujourd'hui découragés et en mal de reconnaissance.
- Les établissements culturels ont très largement répondu à **l'appel à se réinventer** que leur avait lancé le Président de la République le 6 mai 2020. La crise sanitaire a fortement incité les établissements culturels à **développer leurs offres numériques pour maintenir le contact avec le public**. Ces offres ne remplacent cependant pas la rencontre physique avec les artistes et avec les œuvres, dans la mesure où elles se limitent à une expérience individuelle sans procurer les mêmes possibilités d'interactions. Par ailleurs, les

établissements culturels soulignent tous que ces offres **ne leur apportent pas de rémunération** à ce stade, leur conception et leur réalisation constituant même un coût pour les établissements. Elles n'ont donc pas pour effet de combler une partie des pertes enregistrées dans le cadre de la crise sanitaire. Il sera important d'observer à l'avenir si ces innovations leur auront permis de conquérir de nouveaux publics, puisque l'on constate aujourd'hui un vieillissement des publics dans le secteur culturel. Il conviendra également de vérifier si l'intérêt du public pour ces offres se maintient à l'avenir sans créer de phénomènes de saturation.

- À mesure que la durée de la crise s'allonge et que la fermeture des établissements est maintenue, la **Crainte d'une perte des savoir-faire et d'une évolution des habitudes des publics** se fait de plus en plus présente. L'instauration de l'année blanche pour les intermittents, ainsi que le règlement des prestations, même en l'absence de service fait, ou le maintien des subventions aux équipes artistiques devraient permettre d'avoir conservé le vivier de la création lorsque la reprise sera possible.

Il n'en reste pas moins que **des incertitudes pèsent sur le financement de la création dans les années à venir**, compte tenu des pertes enregistrées par les établissements, qui a des effets à la fois sur leur capacité à investir dans de nouvelles productions, mais aussi sur le budget des opérateurs nationaux, à l'image du Centre national du cinéma ou du Centre national de la musique, qui soutiennent le secteur par le produit des taxes affectées prélevées sur la billetterie.

- Les Français semblent s'être peu à peu familiarisés avec l'idée d'avoir à **apprendre à vivre durablement avec le virus**. Le public apparaît disposé à se soumettre à des mesures sanitaires pour obtenir le droit de se rendre de nouveau dans les lieux culturels. Sondés il y a quelques semaines par le festival des Eurockéennes de Belfort, 70 % des festivaliers souscrivaient à des mesures comme le port du masque ou à l'obligation de présenter un test de dépistage du covid-19 pour accéder au festival.

Depuis un an, les établissements culturels ont tous beaucoup **travaillé, en partenariat direct avec des scientifiques, à l'élaboration de protocoles sanitaires renforcés** de nature à limiter les risques d'infection du public, des personnels, des artistes et des techniciens au sein de leurs établissements. Des protocoles spécifiques ont été élaborés en fonction des risques propres à chaque métier (pratiques orchestrales, pratiques vocales...).

- La réouverture des établissements culturels ne peut être envisagée que selon un **mode dégradé avec des jauges progressives tant que la situation sanitaire n'est pas sous contrôle** ou que la campagne de vaccination n'est pas achevée. Même si la réouverture des établissements culturels était décidée, ceux-ci continueront à accumuler des pertes sous l'effet, d'une part, de ces jauges progressives et, d'autre part, des surcoûts induits par les mesures destinées à assurer la sécurité sanitaire du public, des personnels et des équipes artistiques et techniques. À l'étranger, les établissements culturels confirment que la crise sanitaire continue de leur coûter cher, même lorsqu'ils ont été autorisés à rouvrir leurs portes.

2. LES PROPOSITIONS

A. UNE REPRISE DE L'ACTIVITÉ PROGRESSIVE ET ENCADRÉE

- **L'accès à la culture revêt un caractère fondamental.** Maintenir les établissements culturels fermés au motif que leur fréquentation favoriserait, en amont ou en aval, des moments de convivialité en famille ou entre amis, apparaît comme une sanction injustifiée. Il appartient à chaque citoyen de prendre ses responsabilités au regard du contexte sanitaire. Les établissements culturels pourraient d'ailleurs tout à fait contribuer à cette prise de conscience en diffusant des messages, en début ou en fin de séance ou de spectacle, destinés à rappeler l'importance des gestes barrières et les dangers encourus lors des réunions privées avec la famille élargie ou des amis.
- **La fréquentation des lieux culturels *stricto sensu* ne doit, en revanche, pas constituer un facteur de contamination** compte tenu de la situation sanitaire, ni pour le public, ni pour les personnels de l'établissement ou les artistes et techniciens qui y interviennent.

Le second volet de l'étude ComCor sur les lieux de contamination au SARS-CoV-2 menée par l'Institut Pasteur en partenariat avec la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, l'institut Ipsos et Santé Publique France, en date de mars 2021, indique clairement que « *la fréquentation des lieux culturels n'a pas été associée à un sur-risque d'infection pendant la période où ils étaient ouverts* ».

Un certain nombre de lieux culturels ne paraît en effet pas présenter de tels sur-risques, en particulier ceux dans lesquels le public ne parle pas ou peu et exclusivement à voix basse et où il y semble plus aisé de faire respecter les mesures de protection et les règles de distanciation physique. Dans son avis du 11 mars 2020, le conseil scientifique a d'ailleurs considéré que la fréquentation des lieux culturels, y compris des cinémas et des théâtres, présentait un risque peu élevé, dès lors que les gestes barrières étaient respectés.

⇒ Les musées et monuments, les cinémas et les salles de spectacles en format assis pourraient être **les premiers autorisés à rouvrir de manière progressive à compter de la levée des mesures de confinement en vigueur depuis le 3 avril.**

⇒ Leur réouverture doit être **soumise à plusieurs conditions** :

1° le respect de la **distanciation physique** entre les personnes n'ayant pas réservé leur billet ensemble. Cette condition suppose une **adaptation des jauges**. Plutôt que d'imposer une réduction générale de 50 % de la jauge à tous les établissements, qui les placerait très en-dessous de leur seuil de rentabilité et ne serait pas forcément adaptée à la configuration de tous les espaces, le niveau de la jauge pourrait être fixé en fonction du volume, de la disposition et des conditions de ventilation des locaux ;

2° le respect des principales **mesures de prévention** (mise à disposition de gels hydro-alcooliques, port obligatoire du masque sur le nez et la bouche). Il paraît indispensable que les établissements s'engagent à en contrôler le respect : nomination de référents en matière de sécurité sanitaire, formation des personnels aux consignes sanitaires, mise en place de mesures de contrôle pour garantir le respect des mesures de prévention par le public pendant toute la durée de la visite ou du spectacle ;

3° la mise en place de **mesures destinées à faciliter la circulation dans les espaces** en limitant les croisements **et à réduire les files d'attente en intérieur**. Il paraît souhaitable de limiter l'accès des établissements culturels aux seules personnes ayant préalablement réservé leurs billets tant que le niveau de circulation du virus reste élevé. Le principe des billets horodatés pour l'accès aux musées et monuments devrait être systématisé, en veillant à restreindre le nombre de billets vendus pour un même horaire tout en limitant la durée des créneaux (approximativement 15 minutes), l'expérience ayant montré que les visiteurs viennent systématiquement au début du créneau de visite ;

4° la **fermeture des espaces de restauration et de buvette** aussi longtemps que les bars et restaurants seront maintenus fermés au niveau national ou local. Il apparaît nécessaire que les règles concernant les espaces de restauration soient alignées sur celles applicables de manière générale.

⇒ Il serait opportun que la réouverture de chaque établissement culturel soit **autorisée au cas par cas par le préfet, en concertation avec les collectivités territoriales concernées**, en fonction du protocole sanitaire présenté par l'établissement et de l'adéquation de la programmation au respect de celui-ci. Cet alourdissement temporaire des procédures administratives apparaît nécessaire pour apporter des garanties aux établissements autorisés à rouvrir et contribuer à restaurer la confiance du public.

- **En ce qui concerne les concerts en jauge debout**, il apparaît indispensable d'**accélérer et d'amplifier les expérimentations cliniques dans différentes configurations** (salle/plein air, format assis/debout, avec/sans distanciation, nature de masques, modalités de dépistage). Menées en partenariat avec des autorités scientifiques, ces expérimentations se révèlent nécessaires afin de **déterminer les conditions dans lesquelles les concerts pourraient être de nouveau autorisés**.

Jusqu'ici, les concerts-tests organisés dans des pays européens depuis l'été dernier ont eu lieu dans des salles : un concert-test réunissant 2 000 personnes à Leipzig en août 2020, deux concerts-tests à Barcelone (un premier de 500 personnes en décembre 2020 et un second avec 5 000 participants en mars 2021), un concert-test à Amsterdam de 1 300 personnes en mars 2021. Les travaux scientifiques démontrent cependant qu'aucun *cluster* ne serait apparu en plein air et que les risques de circulation du virus y sont très réduits. Auditionné par la mission d'information le 4 mars dernier, le professeur Antoine Flahault indiquait que des concerts en plein air en format debout, dès lors que le port du masque et les règles de distanciation physique étaient respectés, pourraient être relativement sûrs.

Bien qu'inéluctable au regard de l'évolution de la situation sanitaire, le report à la mi-mai des concerts-tests initialement programmés en mars à Marseille et en avril à Paris repousse d'autant les perspectives de reprise de l'activité pour les salles de concerts. Compte tenu des délais nécessaires pour évaluer les effets de ces expérimentations, leurs résultats pourraient n'être connus qu'au mois de juin. Les conclusions qui pourront en être tirées n'interviendront donc pas en temps utile pour permettre aux grands festivals de musiques actuelles de l'été de se réorganiser en s'y conformant. L'organisation à courte échéance de ces concerts-tests apparaît néanmoins impérative pour favoriser une relance de l'activité à compter de la rentrée de septembre et permettre aux salles de concerts d'élaborer la programmation de la saison 2021-2022.

- **Concernant les festivals**, les retards pris dans l'organisation des concerts-tests, le refus des assurances d'accompagner les établissements face aux conséquences de la crise sanitaire, le cadre annoncé par le Gouvernement le 18 février 2021 pour la tenue des festivals en 2021 (configuration assise avec distanciation, jauge inférieure à 5 000 spectateurs sur un même site et pour un même événement) et la faible dotation du fonds destinés à soutenir les festivals face à la crise sanitaire et à faciliter leur adaptation au regard du nombre de festivals organisés chaque année sur le territoire national (30 millions d'euros) compromettent l'organisation d'un certain nombre d'entre eux, notamment dans le domaine des musiques actuelles.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les festivals sont un temps fort de la vie culturelle locale chaque année et contribuent à l'objectif de démocratisation culturelle. La **jauge de 5 000 personnes** retenue par le Gouvernement pour interdire les grands rassemblements apparaît **arbitraire** et ne repose sur **aucun fondement scientifique**. Il faut néanmoins reconnaître que la densité favorise les risques de contamination. C'est ce qui a d'ailleurs conduit le conseil scientifique à considérer, dans son avis du 11 mars 2020, que les fêtes et événements culturels à forte densité présentaient un risque élevé. Ce constat justifie le recours au dépistage pour les personnes qui ne sont pas vaccinées afin de rendre possible ce type d'événements dès cette année.

Pour garantir que certains festivals puissent malgré tout rythmer l'été en France, une solution pourrait consister à **confier au préfet le soin d'accorder aux festivals une autorisation au cas par cas** en fonction du protocole sanitaire qu'ils présentent et de leurs engagements en matière de contrôle.

- Quoi qu'il en soit, **l'instauration d'un passeport vaccinal qui ouvrirait l'accès aux lieux de culture apparait impossible à ce stade.**

Cette question ne pourra être débattue qu'une fois que l'ensemble des citoyens aura été mis en situation de se faire vacciner. **En l'état de la campagne de vaccination**, où seuls 10 millions de Français ont reçu une première injection, **l'obligation du passeport vaccinal serait tout à fait discriminatoire**. Nombreux sont les établissements culturels qui estiment qu'elle soulève des problèmes éthiques, dans la mesure où le préambule de la Constitution du 17 octobre 1946, qui fait partie du bloc de constitutionnalité, dispose que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte [...] à la culture* ». Ils refusent également que cette obligation puisse leur être imposée si elle ne s'applique pas indistinctement pour accéder aux établissements relevant d'autres secteurs de la vie économique.

Beaucoup paraissent en revanche disposés à procéder au contrôle d'un pass sanitaire – qui prendrait la forme, soit d'un certificat de vaccination, soit de la présentation du résultat négatif d'un test – s'il s'agit d'une condition *sine qua non* pour permettre une réouverture de leurs lieux. Pour autant, la mise en place d'un tel pass sanitaire ne permettra jamais de garantir le « risque zéro » (risque de « faux » négatif, risque de contamination entre le moment où le test a été réalisé et le moment où la personne accède à l'établissement culturel, possibilité de falsification des résultats...). Elle soulève aussi la question des modalités de contrôle de ce pass sanitaire par les établissements. Elle constitue enfin un coût pour les finances publiques, dans la mesure où le dépistage du Covid-19 est intégralement pris en charge par l'assurance-maladie.

La stratégie vaccinale du Gouvernement, notamment la liste des publics prioritaires, a évidemment une incidence sur la reprise des activités culturelles. Si le Gouvernement venait à favoriser les jeunes adultes, une fois la vaccination des personnes les plus âgées et les plus fragiles achevée, ce choix pourrait accélérer la reprise des activités culturelles, en particulier les festivals et les concerts.

B. UN ACCOMPAGNEMENT DE L'ETAT QUI RESTE INDISPENSABLE

- Il serait risqué que l'État suspende ses aides aux établissements culturels dès leur réouverture après les avoir soutenus pendant plus d'un an. Pour faciliter la reprise progressive de l'activité, il apparait essentiel que **l'État continue à accompagner ces établissements aussi longtemps que ces derniers se verront imposer des restrictions concernant leur jauge**. Les mesures de soutien transversales et sectorielles, en particulier les fonds de compensation des pertes de billetterie, sont des mesures utiles tant pour la sauvegarde que pour la reprise, dans la mesure où elles peuvent donner aux établissements des marges de manœuvre pour investir dans de nouvelles créations.

La capacité des établissements à prendre des risques et à investir de nouveau apparait en effet comme l'un des principaux défis de la reprise, compte tenu des difficultés financières auxquelles elles font face. Beaucoup de structures culturelles ne sont plus capables de prendre des risques, comme en témoigne le nombre croissant de festivals ayant annoncé l'annulation de leur édition 2021. Face au retrait des assurances, il pourrait être **utile que l'État apporte sa garantie financière à un certain nombre de structures pour le redémarrage, en particulier les festivals**.

Le niveau du soutien de l'État pourra ensuite être réduit progressivement à mesure que les signes de reprise seront palpables, dans la mesure où il ne serait pas sain que le secteur soit maintenu durablement sous perfusion.

- L'État pourrait par ailleurs prendre plusieurs **mesures en faveur de la relance** afin d'accompagner les entreprises dans leurs investissements.

Il existe déjà plusieurs crédits d'impôt (crédit d'impôt cinéma, crédit d'impôt spectacle vivant, crédit d'impôt théâtre créé par la loi du 29 décembre 2020 de finances pour 2021), dont la loi prévoit le maintien jusqu'à la fin de l'année 2024, et qui constituent des instruments efficaces en faveur de la création artistique et culturelle et de l'activité dans ces secteurs.

Il reste que cette crise sanitaire révèle le manque d'adaptation actuel des établissements culturels pour poursuivre leurs activités face à ce type de pandémies. Dans ce contexte, il serait opportun que l'État apporte une **aide aux établissements culturels pour leur permettre d'équiper leurs salles avec des systèmes d'aération et de ventilation plus adaptés** afin qu'ils puissent, à l'avenir, être mieux armés pour faire face à des crises sanitaires du même type. Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, l'État avait soutenu les établissements culturels dans leurs investissements en matière de sécurité en créant un fonds d'urgence pour le spectacle vivant, qui a perduré jusqu'en 2018. Depuis 2019, deux millions d'euros restent inscrits chaque année en loi de finances pour accompagner les acteurs culturels dans la mise à niveau de leurs dispositifs de sécurité. Les opérateurs dans le champ des patrimoines bénéficient également de crédits pour permettre leur mise aux normes de sûreté et de sécurité. Des dispositifs similaires de soutien pourraient être mis en place pour ce qui a trait à la sécurité sanitaire.

Il paraîtrait également souhaitable que **l'État amplifie son soutien aux acteurs culturels pour les aider à développer leur offre numérique**, dans la mesure où la crise a largement accéléré la montée en puissance des pratiques culturelles numériques. En mars, un mois après le démarrage de la chaîne éphémère « CultureBox » lancée par France Télévisions, le Gouvernement a débloqué une enveloppe de 15 millions d'euros pour aider aux captations de spectacle. Mais, le développement de l'offre numérique pose aussi la question du partage de la valeur avec les plateformes et de la rémunération des différents intervenants qui prennent part à une captation (artiste, producteur, exploitant de salle...).



Bernard Jomier
Président

Sénateur de Paris
(Socialiste, écologiste
et républicain)



Jean-Michel Arnaud
Rapporteur

Sénateur des Hautes-Alpes
(Union centriste)



Roger Karoutchi
Rapporteur

Sénateur des Hauts-de-Seine
(Les Républicains)

Mission commune d'information
destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées
en matière de confinement ou de restrictions d'activités

http://www.senat.fr/commission/missions/evaluations_des_mesures_en_matiere_de_confinement.html

Téléphone : 01.42.34.24.68

Consulter le compte rendu de la réunion
au cours de laquelle ont été examinées ces recommandations :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210413/mci-confinement.html>