



LES SOUTIENS À LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE ET AUDIOVISUELLE : DES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

Rapport public thématique

Avril 2014

Sommaire

DÉLIBÉRÉ	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I - UN SYSTÈME DE SOUTIEN EN EXPANSION CONTINUE	17
I - Des aides directes en forte augmentation	19
A - Les aides du CNC	21
B - Les dépenses fiscales	27
C - Les aides locales	40
D - Les garanties bancaires de l'IFCIC	43
II - Des soutiens indirects d'une complexité croissante.....	46
A - Les obligations pesant sur les diffuseurs	47
B - Un régime de plus en plus complexe	53
C - Les diffuseurs, principaux financeurs de la production cinématographique et audiovisuelle.....	55
CHAPITRE II - LE SOUTIEN À LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE : UN MODÈLE ORIGINAL SOUS TENSION	61
I - Les atouts de la mutualisation des coûts	62
A - Le financement des œuvres en contrepartie d'un intéressement à leur exploitation	62
B - Une intervention publique destinée à compléter et à sécuriser les préfinancements	66
C - Des résultats incontestables	71
II - Un modèle fragilisé.....	74
A - L'inflation des coûts	75
B - Une tension croissante entre le volume de production et les perspectives d'exposition.....	79
C - La dégradation de la rentabilité des SOFICA et de la distribution	84

III - Les pistes d'adaptation du soutien	86
A - Différencier les enjeux de financement.....	86
B - Adapter les aides publiques	88
C - Conforter le rôle d'expertise économique du CNC	92

CHAPITRE III - LE SOUTIEN À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE : DES PERFORMANCES SANS RAPPORT AVEC LES MONTANTS INVESTIS.....97

I - La priorité donnée à la production indépendante.....	98
A - Une politique publique née avec la libéralisation de l'audiovisuel	99
B - Des conséquences profondes sur le modèle de soutien public.....	100
II - Un environnement changeant, un soutien important.....	102
A - Un paysage audiovisuel en pleine reconfiguration.....	102
B - Des contributions cumulées d'un montant inégalé en Europe.....	104
C - Une importance cruciale dans le plan de financement des programmes.....	108
III - Une efficacité économique incertaine	109
A - L'échec de la structuration économique de la filière.....	109
B - Un risque de dévoiement.....	112
C - La fiction française : une baisse de la performance, des évolutions en cours.....	116
IV - Une réorientation nécessaire	119
A - Un meilleur ciblage des obligations d'investissement.....	119
B - Un meilleur équilibre à trouver entre producteurs et diffuseurs	124
C - Un enjeu d'orientation et de niveau des aides publiques	128

CHAPITRE IV - LES DÉFIS DE LA NUMÉRISATION DANS UN MARCHÉ MONDIALISÉ 135

I - Le défi de la concurrence internationale.....	136
A - L'attractivité du territoire pour les productions internationales et nationales : des instruments à mieux coordonner.....	137
B - La compétitivité à l'exportation : des atouts à consolider	146

II - Une transition numérique source d'opportunités plus que de menaces.....	158
A - Une économie traditionnelle ébranlée dans ses fondements par la transition en cours	158
B - Des réponses encore insuffisantes	170
 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	187
 RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	193
 ANNEXES	197
 RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS	233

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et 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 statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant 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 publication d'un rapport public 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 accompagnent toujours le texte de la Cour.

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. Leur rapport d’instruction, comme leurs projets ultérieurs d’observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l’un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l’un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu’elles soient, les magistrats tenus de s’abstenir en raison des fonctions qu’ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, M. Paul, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Duchadeuil, Pannier, Andréani, Mme Morell, M. Perrot, Mme Ulmann, MM. Bertucci, Tournier, Diricq, Mme Trupin, MM. Ravier, Vialla, Ory-Lavollée, Arnaud d'Andilly, Mousson, Guérault, Viola, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Mourier des Gayets, Mme Fontaine, MM. Écalle, Bouvard, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, conseillers maîtres, MM. Blairon, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Lefas, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Tournier, conseiller maître, M. Herbin, conseiller référendaire, Mmes Sorbe et Lucidi, auditrices, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Andréani, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, procureur général. Il était accompagné de M. Miller.

M. Jérôme Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 mars 2014

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 25 novembre 2013, par la troisième chambre, présidée par M. Lefas, président de chambre, et composée de MM. Pichon, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, Frangialli, Gautier, Braunstein, Phéline, Barbé, Tournier, Frentz, Saudubray, Glimet, Mme Dardayrol, conseillers maîtres et Blairon, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Herbin, conseiller référendaire, Mme Sorbe, auditrice, rapporteur de synthèse, Mme Lucidi, auditrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Andréani, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 7 janvier 2014, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte et M. Vachia, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Pays de naissance du cinéma, la France occupe dans ce secteur une place reconnue. Elle reste aujourd'hui l'État membre de l'Union européenne qui produit le plus de films (270 en 2013), et la diffusion de ces films se maintient à un niveau plus élevé que partout ailleurs en Europe, avec une part de marché en salles supérieure à 30 %. Dans le monde, les films français ont pu réunir, au cours de l'année exceptionnelle qu'a été 2012, 140 millions de spectateurs dans les salles étrangères et 82 millions en France. En matière audiovisuelle, la France a produit près de 5 200 heures de programmes patrimoniaux¹ en 2012.

Les investissements dans la production cinématographique ou audiovisuelle patrimoniale représentent, en 2012, respectivement 1,3 Md€ et 1,4 Md€. Les emplois dans la production de films ont été évalués à près de 35 000 par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) en 2009², et près de 49 000 emplois ont été déclarés par les entreprises productrices de fiction audiovisuelle en 2010. La production cinématographique alimente les 5 502 salles du territoire, dont les recettes atteignent 1,3 Md€ en 2012. Le poids économique du secteur est donc important³.

Qu'elle appartienne au genre du cinéma ou de l'audiovisuel, la production d'images animées relève d'une économie de projets : une idée s'incarne dans un synopsis ou un scénario qui doit trouver, grâce à un producteur, des investisseurs prêts à en financer la réalisation. L'œuvre est ensuite proposée au public, via les distributeurs, diffuseurs et exploitants. En fonction de son succès, les recettes assurent, en principe, directement ou indirectement, l'amortissement des frais engagés par les différents acteurs de la filière.

¹ Les programmes patrimoniaux, également appelés « programmes de stock », correspondent principalement aux œuvres de fiction, aux documentaires et programmes d'animation. Ils conservent, après leur première diffusion, une valeur patrimoniale, à la différence des programmes de flux comme les émissions de plateau, les informations, les jeux, la météo, les retransmissions sportives et la plupart des magazines (cf. article 27-3° de la loi du 30 septembre 1986).

² *L'emploi dans les films cinématographiques*, étude réalisée conjointement par le CNC et le groupe Audiens à partir de 518 films d'initiative française de fiction cinématographique agréés entre 2006 et 2009.

³ L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles estiment la valeur ajoutée du secteur du cinéma et de l'audiovisuel respectivement à 3,6 Md€ et 5,2 Md€ en 2011 (IGF-IGAC, *L'apport de la culture à l'économie en France*, décembre 2013).

Compte tenu de la taille du marché national et des freins à l'exportation qu'opposent les barrières linguistiques et les spécificités culturelles nationales, les recettes générées par les œuvres d'origine française ne suffisent généralement pas, à elles seules, à garantir que puissent être rentabilisés les coûts importants attachés à la production de films de cinéma, et, dans une moindre mesure, à celle des contenus audiovisuels.

La France a instauré par étapes, depuis la fin des années 1940, un dispositif unique de soutien à la production cinématographique, étendu dans les années 1980 à la production audiovisuelle. Ce dispositif comprend des aides budgétaires appuyées sur un mécanisme de taxes affectées, des aides des collectivités territoriales et des dépenses fiscales qui ont considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Il est complété par un encadrement juridique de certaines dépenses et recettes, publiques ou privées, tant dans leur montant ou leur orientation (obligations d'investissement des diffuseurs) que dans leur temporalité (chronologie des médias).

La justification de cette économie administrée est la protection des acteurs économiques et la régulation de leurs relations, avec pour objectifs finaux la diversité de la production et la défense de la création française et européenne sur le marché national et mondial. C'est cet ensemble qui forme la politique publique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle.

Si de tels systèmes d'aide ont été mis en place dans de nombreux autres pays européens, ils n'y ont ni la même ampleur, ni la même diversité d'instruments utilisés, ni le même coût : la France concentre en effet les deux tiers des aides au cinéma et à l'audiovisuel dispensées par l'ensemble des États membres de l'Union européenne. En outre, le volume de ces aides s'est fortement accru : de 2002 à 2012, leur augmentation a atteint 88 %, soit quatre fois la hausse du budget de l'État sur la même période.

Par ailleurs, l'évolution rapide des technologies numériques et des pratiques de consommation affaiblit les sources de financement du système et soumet les acteurs à de fortes tensions. Pour maintenir et développer la présence de la France sur le marché mondial, la politique de soutien doit faire la preuve de capacités d'adaptation accrues.

Dans ce contexte particulièrement mouvant, le présent rapport s'attache à apprécier si les objectifs fixés à la politique publique sont atteints, si les résultats obtenus au cours des dix dernières années sont à la mesure de l'augmentation des moyens engagés et si les mécanismes de

soutien sont adaptés aux défis de la numérisation dans un marché mondialisé.

Les objectifs de la politique de soutien

Les objectifs de la politique de soutien conduite par le CNC figurent à l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée. Ils sont ainsi précisés dans son document stratégique de performance⁴ :

- « assurer une présence forte des œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises et européennes, sur notre territoire et à l'étranger, et pour cela apporter un soutien à caractère économique à l'ensemble des acteurs des filières concernées » ;

- « contribuer à la diversité et au renouvellement de la création et de la diffusion ».

Par ailleurs, l'action « Industries culturelles » du programme 334 - *Livre et industries culturelles* (au sein de la mission *Médias, livre et industries culturelles*), attribuée à l'intervention publique un rôle pour « assurer la diversité et le renouvellement de la création, ainsi que sa diffusion auprès des publics les plus larges ». ⁵

Les objectifs assignés aux chaînes de l'audiovisuel public en matière de production sont, pour leur part, détaillés dans leurs contrats d'objectifs et de moyens et, concernant France Télévisions, dans son cahier des charges. France Télévisions s'engage ainsi à contribuer à « la diversité de la production cinématographique », à soutenir « un cinéma d'initiative française et européenne fort, pluriel et indépendant », et à développer « une action ambitieuse en matière de fiction audiovisuelle », favorisant notamment « le renouvellement des écritures, des formats et des thèmes ». ⁶

Or ces résultats sont ambivalents :

- les succès d'estime et d'audience remportés par le cinéma français (*The Artist*, *Intouchables*, *La Vie d'Adèle*, etc.) sont

⁴ Au titre de l'article L. 114-2 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC établit chaque année un document stratégique de performance, adressé au Parlement en même temps que le projet de loi de finances, qui « rend compte du rendement et de l'emploi prévisionnels des taxes et prélèvements et autres produits qu'il perçoit ou qui lui sont affectés en application des dispositions du présent livre. ».

⁵ Le projet annuel de performances pour 2014 précise que « l'intervention publique ne vise naturellement pas à se substituer aux acteurs privés, vecteurs naturels de la création et garants de son financement, mais à assurer certains équilibres, notamment en termes de diversité et d'accès à l'offre, que les règles économiques du marché n'assurent pas à elles seules ».

⁶ Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.

incontestables, mais le modèle de financement, pris dans son ensemble, présente des risques d'essoufflement ;

- malgré d'indéniables réussites, la production audiovisuelle affiche un bilan médiocre, sans commune mesure avec les investissements qui lui sont consacrés.

La Cour a déjà eu l'occasion d'aborder ce domaine de l'action publique à travers son contrôle de France Télévisions⁷ et des filiales de production cinématographique des chaînes de l'audiovisuel public, ses travaux sur les comptes et la gestion du CNC⁸, son contrôle de l'institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) et les notes d'analyse de l'exécution du budget de l'État de la mission Médias et industries culturelles⁹, qui sont publiées en même temps que le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire¹⁰.

La présente enquête sur la politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle va au-delà de la synthèse de ces rapports. Conduite auprès des différentes administrations concernées et s'appuyant sur des consultations de nombreux organismes et personnalités (cf. annexe n° 17), elle vise un double objectif :

- informer le citoyen sur l'ensemble des instruments publics mobilisés en vue de soutenir la production cinématographique et audiovisuelle qu'il contribue à financer, en tant que contribuable ou en tant que consommateur, les ressources consacrées à cette politique étant majoritairement constituées d'impôts affectés¹¹ ;
- analyser l'impact de cette politique publique au regard de ses objectifs, dans un contexte marqué par des mutations économiques et technologiques profondes, rapides et continues.

⁷ Cour des comptes, *Rapport publique thématique : France Télévisions et la nouvelle télévision publique*. La Documentation française, octobre 2009, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸ Cour des comptes, *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2007 à 2011*, communication à la commission des finances du Sénat. La Documentation française, août 2012, 166 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁹ Référence du rapport sur les résultats et gestion budgétaire de l'État (RRGB) 2013.

¹⁰ Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, exercice 2012*, La Documentation française, mai 2013, 272 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹ Une taxe affectée se distingue d'une redevance notamment par le fait que la taxe n'appelle pas de contrepartie directe de la part du service public (cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, Conseil des prélèvements obligatoires. p. 22. La Documentation française, juillet 2013, 206 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

Le présent rapport rend ainsi compte des résultats indéniables obtenus par la politique de soutien à l'image animée mise en œuvre au cours de la dernière décennie. Il souligne aussi les risques majeurs auxquels cette politique publique est aujourd'hui confrontée, car l'économie numérique sans frontière oblige à définir un nouveau consensus entre les professionnels et les pouvoirs publics, et à proposer une offre renouvelée de contenus sur le marché français et à l'exportation.

Cette analyse est déclinée en quatre chapitres :

- la présentation et les évolutions de la politique de soutien au cours de la dernière décennie (chapitre I) ;
- le soutien à la production cinématographique (chapitre II) et à la production audiovisuelle (chapitre III) ;
- les défis de la numérisation dans un marché mondialisé (chapitre IV).

Le rapport évoque enfin, en conclusion, les conditions à remplir pour rendre plus efficace et mieux adaptée, la politique française du soutien à l'image animée.

Chapitre I

Un système de soutien en expansion

continue

Par l'ampleur des aides directes, la diversité des soutiens indirects, l'étendue et la précision du cadre réglementaire, le système de soutien français en faveur du cinéma et de l'audiovisuel est unique en Europe.

Ces soutiens sont actuellement de plusieurs types :

- les aides directes (601 M€ en 2012) qui regroupent les aides à la production versées par le CNC (355 M€) et les collectivités territoriales (47 M€), les dépenses fiscales (145 M€) et les contributions du CNC au fonds de garantie géré par l'institut de financement du cinéma et des industries culturelles (54 M€ en montant cumulé), auxquelles s'ajoutent les aides européennes (programmes Eurimages et MEDIA) ;
- les investissements obligatoires (1,16 Md€ au total) imposés réglementairement aux chaînes publiques (531 M€) et privées (626 M€) ;

- d'autres modalités de soutien plus indirectes, constituées de dispositifs fiscaux tels que l'amortissement dérogatoire dont bénéficient les sociétés de production et de distribution¹² ou du recours aux avantages fiscaux de droit commun accordés pour favoriser l'investissement dans les petites et moyennes entreprises.

Par ailleurs, le régime social paritaire des intermittents du spectacle, sur lequel la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises¹³, peut bénéficier indirectement à la production cinématographique et audiovisuelle.

Le régime des intermittents du spectacle

Le régime des intermittents du spectacle ne constitue pas un dispositif de soutien direct à la production. Les caractéristiques de ce régime dérogatoire résultent d'accords interprofessionnels. L'intermittence peut néanmoins contribuer indirectement au soutien à la production cinématographique et audiovisuelle, lorsque certains employeurs reportent abusivement sur l'Unedic une partie des frais fixes de rémunération de leurs salariés.

Le secteur de la production cinématographique et audiovisuelle représente à fin mars 2013, d'après Pôle emploi, 51 % de la masse salariale versée par les employeurs des intermittents du spectacle et près de 40 % du volume des heures de travail déclarées.

¹² Ces sociétés peuvent amortir leur investissement dans un film au prorata des recettes tirées de ce film. Au-delà, elles peuvent pratiquer un amortissement dérogatoire si l'amortissement économique ainsi calculé est inférieur à un taux de dépréciation fixé par la documentation fiscale de base. Cet avantage permet d'amortir un film en 22 mois, le film pouvant être amorti à hauteur de 80 % la première année. Dès lors qu'il conduit à amortir un investissement de façon accélérée, il peut s'analyser comme une subvention remboursable versée sous la forme d'un moindre impôt sur les sociétés à payer. Il était évalué à 7 M€ en LFI pour 2007.

¹³ La Cour s'est prononcée en dernier lieu à ce sujet dans le référé n° 67793 du 19 septembre 2013, « Le régime d'indemnisation du chômage à l'issue des emplois précaires ».

Graphique n° 1 : les différents mécanismes qui contribuent à soutenir la production cinématographique et audiovisuelle en 2012

Source : Cour des comptes.

La dépense publique à laquelle correspond l'ensemble des aides directes a crû fortement au cours de la dernière décennie (+ 88 %), cette croissance excédant très largement la norme d'évolution de la dépense publique. En outre, la multiplication des dispositifs, facteur de complexité réglementaire, ne s'est pas accompagnée d'une évaluation de leurs effets ni de l'analyse de leurs redondances éventuelles.

I - Des aides directes en forte augmentation

Les aides directes à la production cinématographique et audiovisuelle empruntent quatre canaux principaux :

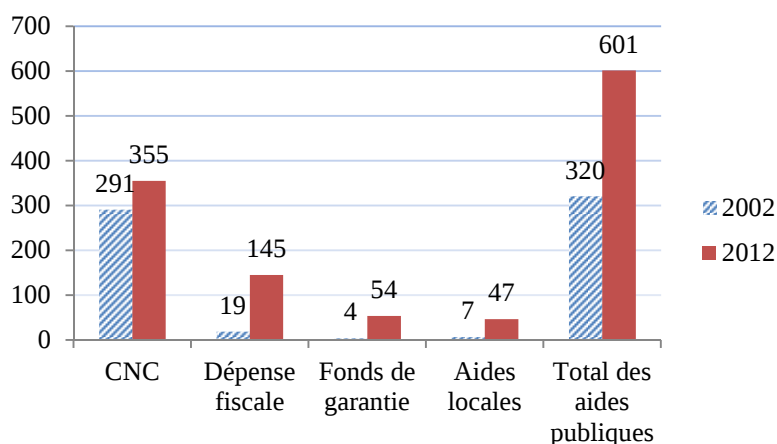
- les subventions directes ou les avances remboursables¹⁴ versées par le CNC sont passées de 291 M€ en 2002 à 355 M€ en 2012. Elles sont majoritairement financées par des taxes affectées au CNC, hors budget général de l'État (cf. annexe n° 4) ;
- les aides de nature fiscale n'ont cessé de croître. La création de trois crédits d'impôt entre 2004 et 2009 et le renchérissement du coût des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA) ont fait passer la dépense fiscale de 18,6 M€ en 2002 à 145 M€ en 2012 (soit + 680 %). À ces avantages fiscaux bénéficiant directement aux sociétés de production cinématographiques et audiovisuelles s'ajoutent des dispositifs fiscaux de droit commun (notamment ceux conçus pour favoriser l'investissement dans les PME) susceptibles d'être utilisés pour financer la production ainsi que

¹⁴ Étant rarement remboursées en cas de succès, les avances remboursables peuvent être de ce fait assimilées à des aides directes.

le taux réduit de TVA octroyé à Canal + et Numéricable (cf. *infra*) ;

- les aides des collectivités territoriales qui ont progressé de 7 M€ en 2002 à 47 M€ en 2012 (soit + 571 %) ;
- le fonds de garantie géré par l’institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), doté sur crédits publics, qui permet d’offrir aux entreprises du secteur des garanties sur les différents types de prêts bancaires. Ce fonds fait l’objet d’abondements annuels¹⁵ dont le total cumulé s’élevait à 54 M€ en 2012 (41 M€ pour la production cinématographique et 13 M€ pour la production audiovisuelle), soit une hausse de 50 M€ sur la période.

Graphique n° 2 : la progression des aides directes à la production cinématographique et audiovisuelle entre 2002 et 2012 (en M€ courants)



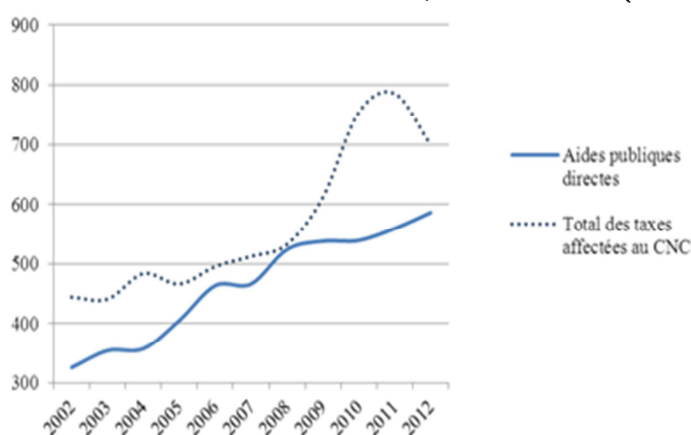
Source : Cour des comptes (cf. méthodologie en annexe n° 3). Le recours aux dispositifs fiscaux de droit commun pour l’investissement dans les PME, ne pouvant être chiffré, ne figure pas sur ce graphique.

Si l’on s’en tient aux seules aides directes (dépenses du CNC pour la production, aides territoriales et dispositifs fiscaux, hors fonds de garantie de l’IFCIC), l’augmentation au cours de la dernière décennie est quatre fois supérieure à celle des dépenses de l’État (respectivement + 88 % et + 20 %). Ramenée en euros constants, elle reste forte (+ 45 % en 10 ans). Parallèlement, les recettes du CNC, c’est-à-dire de l’ensemble

¹⁵ Le CNC a cessé d’abonder le fonds de garantie en numéraire en 2013 et 2014.

des taxes qui lui sont affectées et qui, tout en dérogeant au principe d'universalité budgétaire, n'en relèvent pas moins du régime des impositions de toute nature, ont augmenté de 70 % entre 2002 et 2012, passant de 440 à 749 M€.

Graphique n° 3 : aides directes à la production cinématographique et audiovisuelle et taxes affectées au CNC, de 2002 à 2012 (en M€)



Source : Cour des comptes.

A - Les aides du CNC

1 - Une large palette d'outils

Établissement public administratif créé par la loi du 25 octobre 1946, le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est à la fois l'animateur et le principal concepteur de la politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle : en application de l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée, il joue un double rôle de direction d'administration centrale et d'opérateur.

Dans son document stratégique de performance élaboré dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, l'action du CNC s'articule autour de neuf objectifs : « favoriser le succès du cinéma français en France et à l'étranger, contribuer à la diversité de la création cinématographique, contribuer à la diffusion du cinéma sur l'ensemble du territoire, contribuer à consolider l'industrie des programmes audiovisuels, contribuer à enrichir l'offre de programmes et soutenir l'innovation audiovisuelle, améliorer la performance de la gestion des

soutiens mis en œuvre, renforcer l'attractivité du territoire national pour les tournages, favoriser la diversité de l'offre et l'exposition de la création française en vidéo et sur les nouveaux supports de la distribution, vidéo à la demande, internet fixe et mobile, et favoriser la transition rapide et homogène vers la numérisation des salles de cinéma ».

Ainsi, le CNC, d'une part, est chargé de la réglementation du secteur du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée et d'une mission d'observation des activités et professions de ce secteur. D'autre part, il attribue des aides financières en faveur notamment de la création, de la production, de la distribution, de la diffusion et de la promotion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et des œuvres multimédia. Il aide aussi la création et la modernisation des salles de cinéma, et finance des écoles de formation, des festivals et des dispositifs d'éducation à l'image.

Préalablement à l'allocation d'une aide, les investissements des producteurs, puis la diffusion des œuvres (films ou programmes audiovisuels) font l'objet d'une procédure d'agrément (dans le domaine cinématographique) ou d'autorisation (dans le domaine audiovisuel) par le CNC, qui consiste à vérifier que les conditions techniques et financières nécessaires à la qualification d'œuvre d'initiative française ou d'œuvre européenne sont remplies.

Les aides versées couvrent l'ensemble des étapes, de la production d'une œuvre à sa distribution et à son exploitation. À chacun de ces stades correspondent deux types de dispositifs : des aides automatiques et des aides sélectives. L'ensemble des aides se répartit approximativement à parité entre le soutien automatique et le soutien sélectif.

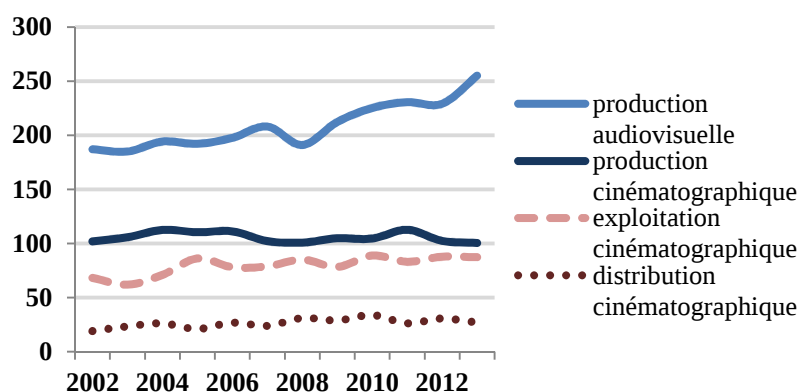
Le soutien automatique vise à consolider le tissu industriel existant. Il repose sur le principe de la constitution de droits de tirage au profit de producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs vidéo, à due concurrence des recettes dégagées par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Sur cette base, les entreprises bénéficiaires peuvent mobiliser les droits constitués en vue de financer leur activité future. En 2012, l'ensemble des soutiens versés à ce titre s'élève à 312,3 M€.

Les soutiens sélectifs, quant à eux, ont pour principale vocation de favoriser la diversité des œuvres et le renouvellement des talents. La procédure d'octroi de ces aides repose sur la sélection de projets jugés porteurs par une commission de professionnels, comme c'est le cas par

exemple pour l'avance sur recettes¹⁶. Tous secteurs confondus, ces dispositifs sélectifs représentent un montant total de 299,6 M€ en 2012.

S'ils concernent l'ensemble des filières de l'image animée (production, distribution, exploitation, édition vidéo, industries techniques, multimédia et jeu vidéo), les soutiens du CNC demeurent principalement orientés vers l'activité de production : en 2012, 355 M€ étaient directement affectés aux secteurs de la production cinématographique et audiovisuelle, soit près de 60 % des dépenses de soutien de l'établissement¹⁷.

Graphique n° 4 : répartition sectorielle des principaux soutiens versés par le CNC, de 2002 à 2012, en M€



Source : Cour des comptes d'après données CNC. Ce graphique n'inclut pas les dispositifs de soutien transversaux (plan numérique, soutien à la promotion du cinéma, éducation à l'image, patrimoine, etc.).

Parmi les soutiens à la production versés en 2012, 64 % étaient consacrés à la production audiovisuelle et 25 % à la production cinématographique, les 11 % restants correspondant à des aides transversales.

¹⁶ Son règlement intérieur prévoit ainsi que « la commission du soutien sélectif à la production est composée d'un président, de trois vice-présidents, de 25 membres titulaires et de membres suppléants. » Elle est formée de trois collèges.

¹⁷ En réalité, la part des soutiens attribuée à la production est supérieure, plusieurs des interventions du CNC présentant un caractère transversal et bénéficiant en partie à la production (aides aux associations notamment, à l'image des subventions versées au festival de Cannes). L'ensemble des soutiens du CNC est retracé en annexe n° 5.

La croissance soutenue du volume des aides allouées par le CNC s'est accompagnée d'une extension continue de la palette des dispositifs qu'il met en œuvre. Relevée par la Cour lors de son dernier contrôle¹⁸, cette double évolution résulte de la progression très dynamique des recettes recouvrées par le CNC au titre de la perception des taxes affectées dont il est le destinataire. Elle traduit un pilotage des dispositifs d'aide par la recette, échappant aux normes de dépenses du budget général de l'État.

2 - La croissance des taxes affectées au CNC

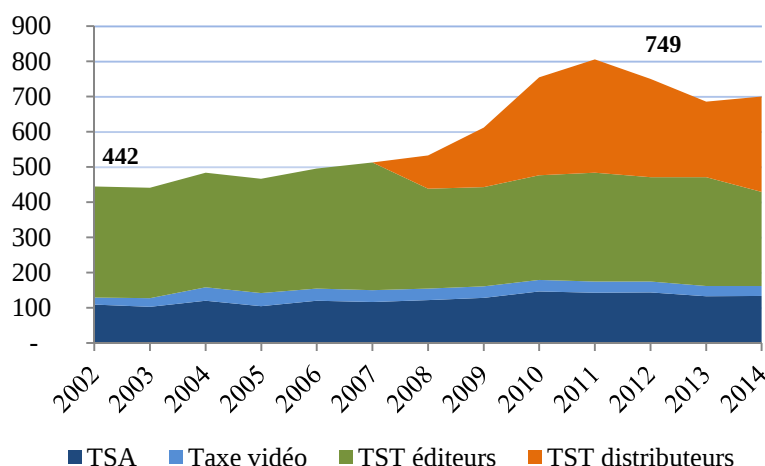
Le CNC est financé à plus de 95 % par des taxes affectées, dont le principe général est demeuré inchangé depuis la création de l'établissement : taxer les acteurs économiques qui retirent un bénéfice de la diffusion des contenus cinématographiques et audiovisuels, et recueillir le produit de ces taxes pour financer l'ensemble de la filière¹⁹. Au nom de ce principe ont successivement été imposés la billetterie des salles de cinéma (taxe spéciale additionnelle, à hauteur de 10,7 % sur le prix acquitté par le spectateur), les chaînes de télévision puis les distributeurs de services de télévision (taxe sur les services de télévision, éditeurs et distributeurs), ainsi que les sociétés vendant ou louant des contenus audiovisuels sous forme de vidéogrammes (taxes vidéos).

L'augmentation récente des recettes du CNC correspond à l'entrée en vigueur, en 2008, de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTd). Passant de 94 M€ en 2008 à 279 M€ en 2012, le produit de cette taxe explique, en grande partie, l'augmentation du niveau général des taxes affectées au CNC, celles-ci ayant progressé de 512 M€ en 2007 à 749 M€ en 2012 (+ 46 %).

¹⁸ Cour des comptes, *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2007 à 2011*, communication à la commission des finances du Sénat. La Documentation française, août 2012, 166 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹ Cf. annexe n° 4. Le CNC est, par ailleurs, affectataire de la taxe sur les bénéfices tirés de la production et de la diffusion de films à caractère violent ou pornographique, ainsi que du produit des sanctions pécuniaires infligées par le CSA.

Graphique n° 5 : évolution du produit des taxes affectées au CNC entre 2002 et 2014, en M€



Source : Cour des comptes, d'après CNC. Les données 2013 et 2014 sont prévisionnelles.

Étendant aux distributeurs de services de télévision le principe de taxation des secteurs aval, la TSTd frappe trois catégories d'acteurs :

- les chaînes de télévision auto-distribuées²⁰ (Canal +, auparavant assujettie à la seule taxe sur les éditeurs de services de télévision) ;
- les services de diffusion par câble, satellite et télévision numérique terrestre ;
- les fournisseurs d'accès à internet (FAI) et opérateurs de téléphonie mobile.

La taxe est calculée en appliquant un taux progressif (compris entre 0,5 % et 4,5 %), à l'assiette taxable, constituée du chiffre d'affaires des abonnements souscrits auprès des sociétés concernées. En pratique, la TSTd marque l'extension du régime des taxes affectées du CNC au secteur du numérique : en 2010, les opérateurs de communications électroniques représentaient près des deux tiers du produit de la TSTd. Cette taxe frappe donc désormais une activité économique dont le lien avec le secteur cinématographique et audiovisuel est de moins en moins

²⁰ Ces chaînes, aujourd'hui constituées par Canal + et Numéricable, acquièrent des droits sur le marché primaire pour la diffusion d'œuvres, comme les autres chaînes, mais commercialisent également leurs services, sous forme de bouquets de chaînes acquis auprès d'éditeurs sur le marché de gros, directement auprès de leurs abonnés.

exclusif, comparé à la taxation des salles de cinéma ou des chaînes de télévision.

En modifiant leur offre commerciale, ces opérateurs ont fait baisser leur impôt depuis 2011.

Le transfert de la perception des taxes affectées au CNC (TSA au 1^{er} janvier 2007, TST au 1^{er} janvier 2010), auparavant assurée par la direction générale des finances publiques, et, en parallèle, la clôture du compte-mission²¹, le 1^{er} janvier 2009, ont eu pour effet d'accroître significativement l'autonomie financière du CNC.

En réaction au fort dynamisme des ressources du CNC, le législateur a opéré, depuis 2011, plusieurs prélèvements sur le produit des taxes affectées au profit du budget général de l'État.

La loi de finances pour 2011 a institué un prélèvement exceptionnel de 20 M€ sur les recettes du CNC²², tandis que la loi de finances pour 2012 a créé un mécanisme d'écêtement des taxes affectées aux opérateurs²³, se traduisant dans le cas du CNC par un reversement de 50 M€ au budget général de l'État. La loi de finances pour 2013 a institué un prélèvement exceptionnel de 150 M€ sur le fonds de roulement de l'établissement²⁴. Enfin, la loi de finances pour 2014 prévoit un nouveau prélèvement de 90 M€.

Le dynamisme des ressources du CNC a, par ailleurs, conduit le ministère de la culture et de la communication à faire supporter par l'établissement des dépenses précédemment imputées sur ses propres crédits budgétaires. Entre 2006 et 2012, le ministère a ainsi transféré au CNC un ensemble de dépenses qui se décomposent en 17 M€ de dépenses ponctuelles (prise en charge par le CNC d'engagements ponctuels non payés par le ministère) et 46,9 M€ de dépenses annuelles récurrentes.

Au total, les prélèvements sur le fonds de roulement du CNC et les débudgétisations du ministère de la culture et de la communication se sont élevés à 284 M€ depuis 2006.

²¹ Les recettes du CNC ont transité, jusqu'en 2006, par un compte d'affectation spéciale, puis par un compte-mission. *La mission hors budget général Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* ayant été supprimée en 2009, les charges et produits des anciens programmes 711 - *Soutien aux industries cinématographiques* et 712 - *Soutien aux industries audiovisuelles* sont depuis lors imputés directement sur le budget du CNC.

²² Article 35 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

²³ Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

²⁴ Article 41 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Comme l'a relevé la Cour lors de son dernier contrôle, la logique d'écêtement au cas par cas n'est pas une modalité satisfaisante de régulation budgétaire au regard de la nécessité de programmer les dépenses publiques dans un cadre pluriannuel. Seul un contrat de performance entre le CNC et l'État, fondé sur une évaluation des besoins du secteur et une mesure de l'efficacité de la politique de soutien, pourrait permettre un pilotage concerté du financement de l'opérateur.

Principales recommandations de la Cour concernant le financement du CNC²⁵

- élaborer une méthode d'analyse de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs d'aide mis en œuvre au regard, d'une part, des soutiens déjà existants et, d'autre part, des objectifs fixés au CNC par ses tutelles et par le Parlement ;
- en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, établir une trajectoire pluriannuelle de dépenses ;
- faire évoluer la structure de financement de l'établissement. À cet effet, trois scénarios sont envisageables :
 - 1 - la fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées ;
 - 2 - le recours à des écêtements ciblés, scénario moins satisfaisant qui a cependant été retenu ;
 - 3 - la budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs », sous la forme d'un compte d'affectation spéciale.

B - Les dépenses fiscales

En raison du risque qui s'attache aux perspectives de recettes issues de l'exploitation des films et des programmes audiovisuels, le secteur de la production cinématographique et audiovisuelle est structurellement peu attractif pour la plupart des investissements privés. Des dispositifs fiscaux nouveaux ont été utilisés depuis les années 1980 pour faciliter les investissements dans la production : d'abord les SOFICA dans les années 80, puis une combinaison de mesures fiscales de droit commun en faveur des PME et de crédits d'impôt spécifiques constamment renforcés au cours des dernières années.

²⁵ Cour des comptes, *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2007 à 2011*, communication à la commission des finances du Sénat. La Documentation française, août 2012, 166 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - Les SOFICA

Créées en 1985²⁶, les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA) sont des sociétés anonymes qui collectent, auprès des entreprises et des particuliers, des fonds destinés au financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles agréées par le CNC. Elles ont pour objectif de soutenir la production française indépendante et d'encourager le renouvellement de la création et des talents.

Les souscriptions au capital des SOFICA réalisées par les entreprises ouvrent droit à un amortissement exceptionnel (égal à 50 % des sommes souscrites) qui a pour effet de réduire leur impôt sur les sociétés.

Consistant initialement en une déduction de 25 % des souscriptions sur le revenu net global, l'avantage fiscal en faveur des particuliers a été progressivement ramené à une réduction d'impôt sur le revenu, correspondant à 30 % des sommes souscrites, dans la limite de 18 000 € et de 25 % du revenu net global, sous réserve de la conservation des parts détenues dans la SOFICA pendant au moins cinq ans.

Depuis 2009, le volume et l'orientation des investissements sont encadrés de manière rigoureuse. La régulation intervient en effet à plusieurs niveaux :

- au niveau de la collecte de fonds privés : depuis sa création, la dépense fiscale est reconduite tous les trois ans, et la création des SOFICA (pour une durée de dix ans) est soumise à une procédure d'agrément par la DGFIP. Chaque année, les pouvoirs publics sont ainsi en mesure de déterminer l'enveloppe d'investissement souhaitée, le nombre de SOFICA, généralement compris entre 10 et 12, et par voie de conséquence, la répartition de l'enveloppe entre elles ;
- au niveau des investissements réalisés par les SOFICA : une charte, mise en place dès 2005 par le CNC, puis adaptée annuellement en fonction des objectifs fixés, précise avant chaque collecte annuelle les engagements de gestion auxquels doit souscrire chacune d'entre elles. Qu'elles prennent la forme d'une souscription au capital des sociétés de production ou, plus fréquemment, de versements en numéraire dans le cadre de contrats d'association à la production, les sommes investies par les SOFICA sont orientées vers certaines catégories d'œuvres (premiers et deuxièmes films, films dont le

²⁶ Article 40 de la loi n° 86-695 du 11 juillet 1985.

budget est inférieur à 8 M€, etc.). Les SOFICA doivent également s'engager à réaliser, pour une part au moins égale à 50 %, des investissements non adossés, c'est-à-dire sans accord préalable avec le producteur, sur le prix de rachat à terme de l'investissement réalisé²⁷. Cette limitation bénéficie le plus souvent à la production indépendante. Ces engagements sont individualisés par SOFICA et validés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) au moment de l'octroi de l'agrément²⁸ ;

- au niveau de l'avantage fiscal accordé aux particuliers : celui-ci est porté à 36 % lorsque le souscripteur investit dans une SOFICA qui s'engage à réaliser au moins 10 % de ses investissements sous forme de souscription en capital dans les sociétés de production, ce qui permet de financer la phase de développement des projets.

Au cours des dix dernières années, les SOFICA ont permis de collecter entre 35 M€ et 66 M€ par an. Le dispositif a été essentiellement utilisé par les particuliers, les rares entreprises ayant souscrit des parts de SOFICA se trouvant être, dans la majorité des cas, les fondatrices desdites SOFICA (certaines d'entre elles ayant par ailleurs leur activité principale dans le secteur cinématographique ou audiovisuel). Alors que, jusqu'en 2011²⁹, l'intégralité de l'enveloppe autorisée des SOFICA était placée quelques jours après l'ouverture de la campagne, plusieurs semaines ont été nécessaires en 2012 et n'ont, en outre, pas permis de placer l'intégralité des sommes initialement destinées aux SOFICA (sur une enveloppe globale de 63,07 M€, 1,5 M€ n'ont pas pu être placés).

²⁷ Jusqu'en 2010, l'adossement total permettait de garantir le rachat à prix fixe de l'ensemble des parts de la SOFICA à son échéance.

²⁸ À titre d'exemple, en 2012, les principales conditions de l'agrément de la société CINEMAGE 7, pour une enveloppe de 9 M€, étaient les suivantes : 65 % au moins de films présentant un budget inférieur à 8 M€ ; 50 % au moins de premiers ou deuxièmes films ; 20 % au plus d'investissements adossés et 100 % des investissements non adossés à réaliser auprès de producteurs indépendants.

²⁹ À l'exception notable de la collecte 2008 en raison des effets de la crise financière.

**Tableau n° 1 : évolution du nombre et du montant des souscriptions
aux SOFICA entre 2002 et 2013**

Année de collecte	Nombre de SOFICA agréées	Montant collecté (M€)	Nombre total de souscriptions	dont souscriptions de personnes morales	Montant moyen d'une souscription (€)	dont souscription moyenne des personnes morales (€)
2002	6	35,2	3 324	18	10 706	15 858
2003	9	41,0	3 648	21	11 372	5 778
2004	10	46,0	4 226	19	11 083	4 719
2005	15	51,5	5 086	21	10 370	16 028
2006	13	65,7	6 565	19	10 114	4 958
2007	14	63,1	7 327	20	8 715	4 075
2008	12	61,1	7 463	13	8 208	7 143
2009	11	63,1	7 716	16	8 419	3 483
2010	10	63,1	7 157	14	9 028	2 367
2011	12	63,1	7 442	14	8 575	4 310
2012	11	61,5	7 459	13	8 250	2 815
2013	10	59	7 109	9	8 295	14 311

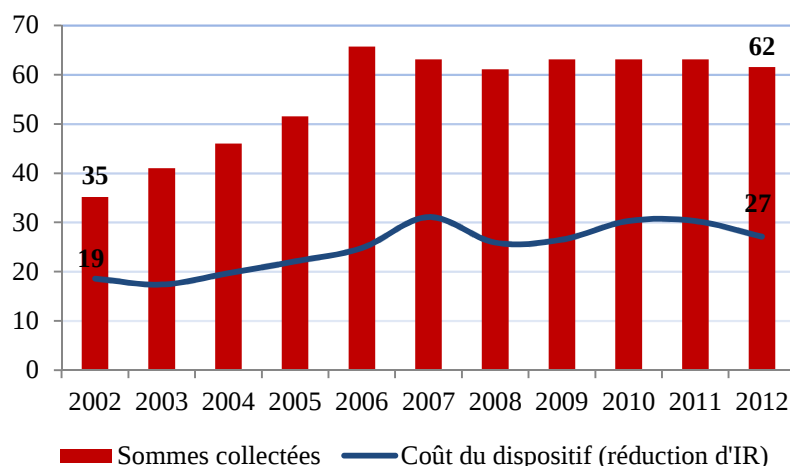
Source : Cour des comptes d'après données CNC.

En contrepartie de leur apport, les SOFICA obtiennent auprès des producteurs un droit à rémunération sur des couloirs de recettes, correspondant au remboursement de leur apport initial auquel s'ajoute la plupart du temps un bonus proportionnel au succès du film. L'attractivité du dispositif résulte donc non seulement de l'avantage fiscal directement accordé aux souscripteurs, mais aussi de l'éventualité de la distribution de dividendes, liés aux recettes d'exploitation des films dans lesquels la SOFICA a investi.

La part relative des SOFICA dans le financement des films d'initiative française reste faible : en 2012, les SOFICA ne représentaient en moyenne que 4 % de leurs plans de financement. Ces investissements n'en sont pas moins cruciaux pour les producteurs. D'une part, ils sont orientés vers les catégories d'œuvres qui sont principalement touchées par le risque du sous-financement³⁰. D'autre part, ils représentent chronologiquement l'un des premiers soutiens financiers effectivement versés aux producteurs, leur permettant d'assurer ainsi leur trésorerie.

³⁰ S'agissant de la production audiovisuelle, les investissements des SOFICA se concentrent sur les programmes d'animation (83 % en 2011), genre dont les coûts de production sont élevés et la gestation généralement plus longue, mais qui présente également les meilleures perspectives de recettes au-delà du premier cycle d'exploitation (première série de deux à trois diffusions à la télévision).

Graphique n° 6 : évolution des sommes collectées par les SOFICA et du coût de la dépense fiscale associée pour l'impôt sur le revenu (IR), depuis 2002 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données CNC ; les données 2012 sont prévisionnelles ; le coût de la dépense fiscale relative à l'impôt sur les sociétés est considéré comme négligeable.

Dans l'ensemble, les évolutions récentes ont permis d'atteindre un point d'équilibre puisque l'évolution à la hausse du montant collecté a été limitée (à 63 M€ depuis 2007), ce qui a eu pour effet de stabiliser le coût de la dépense fiscale associée aux SOFICA au-dessous de 30 M€.

Ainsi, les réformes apportées au dispositif des SOFICA ont permis de conserver une maîtrise des modalités de mobilisation et d'orientation des investissements privés, tout en maintenant son attractivité :

- la réforme opérée en 2009 a renforcé la prise de risque dans les sociétés de production indépendantes ;
- le maintien de la possibilité de recourir à la technique de l'adossement, partiel et orienté vers la production indépendante, a permis de sécuriser pour une part, les perspectives de recettes ;
- les deux dernières réductions de l'avantage fiscal ayant affecté l'essentiel des autres avantages fiscaux de même type, il n'en est pas résulté une dégradation de la position relative des SOFICA par rapport aux autres possibilités de défiscalisation ;

- les banques continuent de faire de l'investissement dans une SOFICA un produit d'appel ou de relation clients, de fait réservé à un nombre limité d'investisseurs (près de 6 000 chaque année)³¹.

2 - Le recours à des dispositifs fiscaux de droit commun

Bien qu'elles ne soient pas spécifiquement réservées au secteur cinématographique et audiovisuel, deux dépenses fiscales visant à encourager l'investissement des particuliers dans le capital des petites et moyennes entreprises (PME) au travers d'une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune (article 885-0-V bis du CGI)³² ou d'une réduction d'impôt sur le revenu (article 199 terdecies-0 A du CGI)³³ sont couramment utilisées dans le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Elles permettent à des particuliers de souscrire au capital de PME qui interviennent dans la production ou la distribution d'un film et de bénéficier :

- des gains dégagés par les éventuelles recettes d'exploitation des œuvres financées ;
- des réductions d'impôt sur le revenu (18 % du montant de la souscription) ou de l'impôt de solidarité sur la fortune (50 % du montant de la souscription).

Les PME qui utilisent ces deux dispositifs fiscaux investissent dans la production et la distribution de nouveaux films et viennent ainsi compléter le plan de financement du producteur ou du distributeur. Si certaines sociétés sont des structures *ad hoc* créées en vue de la production ou de la distribution d'un seul film, d'autres minimisent le risque commercial en investissant dans un portefeuille de films qui présentent des perspectives de recettes moins aléatoires que la moyenne des films français (films produits par des circuits intégrés, films à budgets élevés, etc.). Il arrive également que ces PME soient directement créées par des producteurs ou des distributeurs, qui se servent de ces sociétés

³¹ Le caractère sélectif du système tient, en particulier, à un montant minimum de parts à souscrire. La plupart des SOFICA proposent des valeurs nominales comprises entre 1 000 € et 2 000 € par part. L'investissement moyen est de 8 600 € entre 2001 et 2011. Selon le CNC et la DGFIP, les souscripteurs ont, pour l'essentiel, un profil de chef d'entreprise ou de retraité dont le revenu fiscal de référence moyen s'élevait à 161 000 € en 2011, et la collecte est marquée par un phénomène d'abonnement.

³² Article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (couramment appelé « dispositif TEPA » ou « ISF-PME »).

³³ Créé par l'article 26 V de la loi n° 94-126 du 11 février 1994, couramment appelé « dispositif Madelin » (ou « Dutreil » car la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique a complété les dispositions précédemment adoptées).

comme fonds d'investissement. Enfin, certaines sociétés investissent dans l'acquisition de droits d'exploitation et de distribution de films de catalogue (déjà produits et financés) auprès des producteurs étrangers et revendent les différents droits audiovisuels ainsi acquis aux éditeurs vidéo, internet et télévisuels français. Cette organisation se rencontre notamment dans le financement de films qui se rattachent à une catégorie particulière (« films de genre » : policier, *thrillers*, fantastique, documentaires, etc.) et dans le domaine audiovisuel³⁴.

Ces deux dispositifs présentent plusieurs caractéristiques qui les rendent plus attractifs que les SOFICA :

- le plafonnement de l'investissement, porté à 50 000 € pour la réduction d'impôt sur le revenu et à 45 000 € pour la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune est supérieur à celui des SOFICA (18 000 €) ;
- le mécanisme de l'adossement n'y est pas limité. À l'image du dispositif fiscal en vigueur en Belgique appelé *tax shelter* (cf. annexe 13), les investisseurs peuvent ne conserver que pour une durée moyenne (cinq ans) les droits détenus dans les films avant que ceux-ci ne soient rachetés par le groupe d'adossement³⁵.

Cependant, tant en termes de maîtrise des finances publiques que d'efficacité des investissements, ces deux dépenses fiscales ne présentent pas les mêmes garanties que les SOFICA :

- leur enveloppe n'étant pas normée, le coût de la dépense fiscale n'est ni clairement identifiable, ni maîtrisé³⁶. Le CNC comme l'administration fiscale ne disposent d'aucune vision d'ensemble sur les montants en jeu ou les sociétés bénéficiaires ;
- en l'absence de système d'agrément, il n'existe aucun contrôle sur la destination des fonds défiscalisés. Ainsi, les

³⁴ Déjà propriétaire des droits francophones de la saison 1 de la série *Les Borgia*, la PME Les Borgia a, par exemple, procédé à une augmentation de capital en recourant au dispositif de réduction d'impôt sur le revenu afin d'acquérir 50 % des droits francophones et américains de la saison 2 de cette même série.

³⁵ Dans le cas des *Borgia*, les souscripteurs s'engagent à céder la totalité des actions qu'ils détiennent au terme d'une période de cinq ans pour un prix de 140 € par action, déduction faite des dividendes déjà perçus à la date de la cession, sans que le prix puisse être inférieur à leur valeur nominale de 100 €.

³⁶ En 2012, le dispositif de réduction d'impôt sur la fortune (ISF) a bénéficié à 81 090 ménages, pour une dépense fiscale de 170 M€. (130 M€ prévus en 2013) Le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu (IR), quant à lui, a bénéficié en 2012 à 41 300 ménages, pour une dépense fiscale de 318 M€ (460 M€ prévus en 2013).

investissements ne sont pas orientés prioritairement vers les productions en besoin de financement, mais poursuivent un seul objectif de rentabilité financière, en limitant au maximum la prise de risque ;

- bien que ces dispositifs soient jugés non « pas redondants, mais complémentaires » avec les SOFICA par le CNC, la Cour a pu constater, en contrôlant le plan de financement de dix films ayant recours à ces dispositifs, que sept d'entre eux étaient également bénéficiaires d'un financement de SOFICA.

L'absence de visibilité sur le niveau de la dépense fiscale, le risque d'un effet d'aubaine pour des productions déjà soutenues, par ailleurs, et l'existence d'un mécanisme de réduction d'impôt spécifiquement conçu afin de drainer l'épargne privée vers les films les plus fragiles au travers des SOFICA justifieraient d'exclure, comme c'est déjà le cas de certains secteurs (production photovoltaïque, activités financières, gestion de patrimoine mobilier, activités liées à la détention de métaux précieux, œuvres d'art, etc.), les sociétés de production cinématographique et audiovisuelle³⁷ du bénéfice de ces deux dispositifs fiscaux de droit commun. Si la Cour souscrit totalement à la nécessité d'accroître la part des fonds privés dans le financement des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, cette augmentation ne saurait se faire au prix de l'accroissement concomitant d'une dépense fiscale non maîtrisée.

3 - Les crédits d'impôt

Entre 2004 et 2009, trois crédits d'impôt ont été instaurés en vue d'encourager la réalisation sur le territoire français des travaux de production et de postproduction des œuvres cinématographiques et audiovisuelles : les crédits d'impôt cinéma et audiovisuel et le crédit d'impôt international.

a) Les crédits d'impôt cinéma et audiovisuel

Le crédit d'impôt sur un pourcentage des dépenses éligibles de production d'œuvres cinématographiques, dit crédit d'impôt cinéma (CIC), créé par la loi de finances pour 2004³⁸, et celui au titre des dépenses de production audiovisuelle, dit crédit d'impôt audiovisuel

³⁷ Les sociétés de distribution, ne bénéficiant pas du dispositif des SOFICA, pourraient continuer à bénéficier de ces deux dépenses fiscales.

³⁸ Article 88 la loi de finances pour 2004, codifié aux articles 220 sexies, 220F et 223 0 du code général des impôts.

(CIA), voté un an plus tard³⁹, partagent l'objectif de renforcer l'attractivité du territoire national auprès des producteurs français. Ils ont des caractéristiques communes et visent le même type de redevables : ne peuvent en bénéficier que les entreprises assumant les fonctions de producteur délégué, assujetties à l'impôt sur les sociétés et respectant la législation sociale⁴⁰.

Le bénéfice du crédit d'impôt ne peut être sollicité par une société de production⁴¹ qu'au titre d'un film ou d'un programme audiovisuel déterminé, répondant à des conditions particulières : l'œuvre doit avoir été agréée ou autorisée par le CNC, être réalisée principalement sur le territoire français, intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France, et « contribuer au développement de la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne ainsi qu'à sa diversité ». Les œuvres doivent également répondre à des seuils de durée et de coûts.

Depuis sa création, le CIC bénéficie chaque année à près des deux tiers des films d'initiative française⁴² et près de 60 % des sociétés ayant produit l'un des films agréés dans l'année. À l'exception des films dont le coût est inférieur à 1 M€ ou supérieur à 15 M€, peu concernés par le crédit d'impôt, l'octroi de l'avantage fiscal est réparti de manière relativement homogène entre les films, quel que soit leur budget. La part des films bénéficiaires du crédit d'impôt est néanmoins plus importante pour les films à budget moyen (71 % des films en bénéficient) et les films dont le coût est compris entre 7 M€ et 15 M€ (78 %) que pour les films présentant un budget moins élevé.

Le CIA connaît une progression plus dynamique, moins en valeur qu'en nombre de programmes concernés (192 en 2005, 337 en 2013) et de sociétés bénéficiaires de l'avantage fiscal (68 en 2005, 190 en 2012). Si les programmes documentaires et de fiction concentrent la majorité des 331 crédits d'impôt accordés en 2012, la probabilité d'obtenir ce soutien est nettement plus forte pour les programmes d'animation et de fiction

³⁹ Article 48 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, codifié aux mêmes articles que le crédit d'impôt cinéma.

⁴⁰ Cette dernière condition vise notamment à exclure du bénéfice des crédits d'impôt les sociétés de production qui recourent de manière abusive à l'emploi intermittent.

⁴¹ Pour une même œuvre, les sociétés bénéficiaires du crédit d'impôt ne peuvent être plus de deux. Dans le cas de deux sociétés co-déléguées, le montant du crédit d'impôt est réparti entre elles proportionnellement aux dépenses de production éligibles directement prises en charge par chacune d'elles.

⁴² Par « bénéficiaires », on entend ici les films ayant fait l'objet d'une demande d'agrément provisoire au crédit d'impôt cinéma.

que pour les documentaires, la localisation de ces derniers étant plus dépendante du sujet traité.

Le CIA et le CIC accordés aux producteurs s'élèvent à 20 % du montant total des dépenses éligibles exposées au cours de l'exercice au titre duquel le crédit d'impôt est calculé. Les dépenses à prendre en compte sont majoritairement constituées des coûts salariaux⁴³ et des dépenses liées au recours aux industries techniques et autres prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle. En 2012, les dépenses éligibles ont été étendues aux rémunérations des artistes de complément (les figurants), aux dépenses de transport, de restauration et d'hébergement des équipes artistiques et aux dépenses relatives à l'acquisition de droits d'exploitation d'images d'archives pour les documentaires⁴⁴.

La société de production peut imputer le crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice et, le cas échéant, obtenir le remboursement de l'excédent de crédit d'impôt non imputable. Ces crédits d'impôt, du fait de l'automatisme de leurs critères d'application, permettent aux producteurs d'anticiper le montant à recevoir dès la phase de planification.

L'avantage fiscal susceptible d'être accordé au titre du CIC et du CIA fait cependant l'objet de deux plafonnements spécifiques :

- un plafonnement des dépenses éligibles – pour le CIC comme pour le CIA, elles ne peuvent représenter plus de 80 % du budget de production et, en cas de coproduction internationale, plus de 80 % de la part française ;
- un plafonnement du montant du crédit d'impôt – d'abord fixé à 500 000 € pour une œuvre cinématographique de fiction et à 750 000 € pour un film d'animation, le montant maximum du CIC a été relevé à 1 M€. La loi de finances rectificative pour 2012 a porté ce plafond à 4 M€. Le plafond du CIA, quant à lui, s'exprime en euros par minute et diffère selon les genres éligibles : il atteignait 1 150 €/min pour la fiction et le documentaire et 1 200 €/min pour l'animation. La loi de finances rectificative pour 2012 a porté ces plafonds, respectivement, à 1 250 €/min et à 1 300 €/min et a relevé significativement le plafond de l'avantage fiscal pour les

⁴³ L'éligibilité des salaires, rémunérations et charges sociales des auteurs, artistes interprètes et personnel de la réalisation et la production est subordonnée à des conditions de résidence et de nationalité des bénéficiaires.

⁴⁴ Loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (art. 33).

programmes audiovisuels de fiction produits dans le cadre d'une coproduction internationale (5 000 €/min)⁴⁵.

Au même titre que l'ensemble des aides publiques, les crédits d'impôt obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production le montant total des aides publiques accordées⁴⁶.

Les vérifications effectuées sur pièces par la Cour, à propos des contrôles opérés par le CNC ou l'administration fiscale sur le CIC et le CIA, ont montré que la distinction entre subventions publiques non remboursables (exclues du montant des dépenses éligibles au CIC et au CIA) et subventions publiques remboursables (qui sont au contraire incluses) était sujette à caution. En effet, aucun suivi n'est effectué sur le remboursement effectif des subventions publiques auquel les sociétés de production se sont engagées (avances sur recettes, aides régionales). Au vu de cette absence de contrôle et du faible taux de remboursement constaté⁴⁷, la question de l'exclusion de l'ensemble des subventions publiques (y compris lorsqu'elles sont remboursables) de la base de calcul du CIC et du CIA doit être posée.

b) Le crédit d'impôt international

L'objectif du crédit d'impôt international (CII), créé en 2009, est d'attirer en France la production de films et de programmes audiovisuels étrangers par l'intermédiaire d'un producteur exécutif français. Liée par un contrat avec l'entreprise de production dont le siège est situé hors de France, l'entreprise de production exécutive est chargée, d'une part, de réunir les moyens techniques et artistiques pour la réalisation de l'œuvre concernée, d'autre part, d'assurer la gestion des opérations matérielles de fabrication de cette œuvre et de veiller à leur bonne exécution. Le producteur exécutif effectue ces opérations en contrepartie d'une rémunération versée par le producteur étranger qui, ayant pris l'initiative de la réalisation de l'œuvre, en conserve la maîtrise et en assume la responsabilité.

⁴⁵ Subordonnée à l'autorisation de la Commission européenne, cette disposition concernerait uniquement les programmes de fiction dont le coût de production dépasse 35 000 €/min, couvert au moins à 30 % par des financements étrangers.

⁴⁶ Ce seuil est porté à 60 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles difficiles et à petit budget, définies par décret.

⁴⁷ Le taux de remboursement moyen de l'avance sur recettes était par exemple de 5,1 % sur la période 2001-2010.

Le CII, qui s'adresse aux seules entreprises de production exécutive établies en France, assujetties à l'impôt sur les sociétés et respectant la législation sociale, vise ainsi à renforcer la compétitivité des producteurs exécutifs français sur le marché mondial. Dans cette perspective, les producteurs exécutifs ne peuvent solliciter l'octroi du CII qu'au titre d'une œuvre déterminée⁴⁸ dont le producteur est établi hors de France et qui n'a fait l'objet d'aucune aide financière du CNC.

Le dispositif est explicitement orienté vers les œuvres présentant un budget significatif. Ainsi, seules les œuvres pour lesquelles le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 1 M€ peuvent bénéficier du crédit d'impôt. Les œuvres de fiction doivent également faire l'objet d'au moins cinq jours de tournage en France. Enfin, l'octroi du crédit d'impôt est subordonné à une condition tenant au propos des œuvres, qui doivent « comporter, dans leur contenu dramatique, des éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français ». Le respect de cette condition est vérifié au moyen d'un barème de points dont le contenu est fixé par décret.

Calculé en appliquant un taux de 20 % aux dépenses éligibles⁴⁹, le crédit d'impôt obtenu est doublement plafonné. Comme pour le CIC et le CIA (cf. supra), les dépenses éligibles ne peuvent représenter plus de 80 % du budget de production. En outre, le montant total du crédit d'impôt octroyé pour une œuvre ne peut excéder 4 M€, plafond que la loi de finances rectificative pour 2012 a relevé à 10 M€ en 2013.

4 - Une dépense fiscale en croissance rapide

Évalué à 80 M€ en 2006, le coût pour l'État des crédits d'impôt dévolus à la production cinématographique et audiovisuelle a crû rapidement en raison de la montée en puissance du CIC et du CIA (+ 50 % entre 2006 et 2009), puis la création du CII en 2009, portant leur coût total à près de 120 M€ en 2012. Les SOFICA, pour leur part, ont peu contribué à cette croissance de la dépense fiscale.

Avec les SOFICA et hors mécanismes fiscaux de droit commun, la dépense fiscale totale s'établit à 145 M€ en 2012, contre 19,7 M€ en 2004.

⁴⁸ Seules les œuvres de fiction et d'animation sont éligibles.

⁴⁹ Une extension des dépenses éligibles de 20 % à 30 % du budget pour les films au budget inférieur à 4 M€ a été instaurée par la loi de finances pour 2014.

Tableau n° 2 : évolution du coût des crédits d'impôt en faveur de la production cinématographique et audiovisuelle, depuis 2004 (en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*
CIC	création	30	40	50	60	60	51	57	58	54	70
CIA	-	création	40	40	60	60	49	50	51	54	62
CII	-	-	-	-	-	création	4	8	9	12	12
Total	-	30	80	90	120	120	104	115	118	120	144
Dépense fiscale, y inclus SOFICA	19,7	52,1	104,8	121,1	145,9	146,5	134,3	145,3	145,1	140	164

Source : Projets de loi de finances 2006 à 2014, évaluation des voies et moyens (tome 2) ; * les chiffres pour 2013 et 2014 sont prévisionnels. Le recours aux dispositifs fiscaux de droit commun pour l'investissement dans les PME, ne pouvant être chiffré, ne figure pas sur ce graphique.

Cette tendance haussière pourrait s'accroître encore dans les années qui viennent : les modifications apportées par le législateur en 2012 (cf. supra) ont en effet renchéri le coût de ces dispositifs. Entre 2012 et 2014, l'augmentation prévisionnelle s'élève à 21 % pour le CIC, 22 % pour le CIA et 33 % pour le CII, le montant prévisionnel des trois crédits d'impôt étant estimés à 144 M€ en 2014⁵⁰.

Le coût complet de ces trois dispositifs, cependant, est vraisemblablement inférieur aux évaluations annexées à la loi de finances. Les dépenses de production réalisées en France à l'occasion de la production des œuvres ayant bénéficié des crédits d'impôt donnent lieu, en effet, à des consommations intermédiaires (dépenses d'hébergement, de restauration, de transport, emploi local, etc.) et des recettes fiscales associées (notamment la taxe sur la valeur ajoutée, l'imposition des revenus et des bénéfices, les charges sociales) qui diminuent le coût direct des crédits d'impôt. Ces recettes induites, difficiles à mesurer, ne remettent toutefois pas en cause l'accroissement global de la dépense fiscale sur la période.

⁵⁰ Les modifications apportées aux trois crédits d'impôt par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (extension des dépenses éligibles et relèvement des plafonds) ont été autorisées par la Commission européenne par décision du 2 juillet 2013 jusqu'au 31 décembre 2013, puis par une nouvelle décision du 28 octobre 2013 jusqu'au 31 décembre 2014. Les autorités françaises devront notifier à la Commission européenne toute prolongation du régime actuel au-delà de la date du 31 décembre 2014.

C - Les aides locales

L'intervention des collectivités territoriales dans les secteurs cinématographiques et audiovisuels remonte au milieu des années 1980⁵¹. Ce sont principalement les régions, mais aussi des départements (Alpes-Maritimes, Charente, Pyrénées-Atlantiques) et quelques communes (Paris, Strasbourg), qui ont progressivement développé des fonds de soutien, d'abord pour financer la production cinématographique, avant d'en ouvrir l'accès à la production audiovisuelle.

Dès la fin des années 1980, l'État, par l'intermédiaire des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et du CNC, a abondé ces fonds régionaux dans le cadre de conventions spécifiques. Depuis 2004, des conventions pluriannuelles tripartites entre l'État, le CNC et les conseils régionaux ont été conclues afin d'inscrire ce partenariat dans la durée et d'en rendre les modalités d'application homogènes. Ces conventions, qui peuvent associer d'autres niveaux de collectivités territoriales (départements, groupements de communes, communes), se déclinent en avenants financiers annuels qui définissent les engagements de chacun.

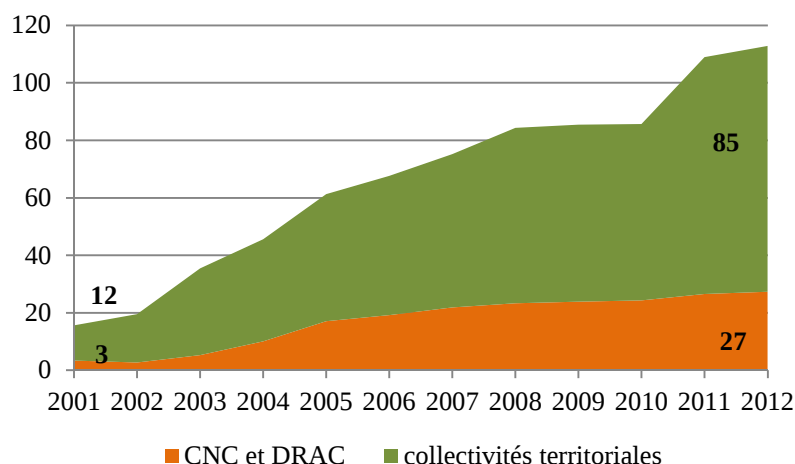
Les conventions sont structurées en trois parties : le soutien à la production et l'accueil des tournages⁵², la diffusion culturelle et l'éducation artistique, enfin l'exploitation cinématographique, avec un volet relatif à la numérisation des salles. Pour ce qui est de la première partie de ces conventions, la mesure dite du « 1 euro du CNC pour 2 euros de la région », mise en place en 2001, prévoit que le CNC abonde, par des crédits issus du compte de soutien, les aides à la production accordées par les collectivités territoriales aux projets de longs métrages, de courts métrages et de programmes audiovisuels⁵³. Le CNC réserve ce dispositif aux œuvres qu'il a précédemment agréées et limite son intervention à 2 M€ par an et par convention.

⁵¹ Les premiers fonds d'aides ont été créés en 1985 (Aquitaine) et en 1986 (Midi-Pyrénées).

⁵² La première partie des conventions s'étend parfois au-delà du seul champ de la production et prévoit l'attribution d'aides à l'écriture, au développement et à la postproduction.

⁵³ Ce dispositif ne concerne que les aides à la production. Les dotations des collectivités territoriales et du CNC pour les aides à l'écriture et au développement sont librement déterminées par les deux cocontractants.

Graphique n° 7 : dépenses engagées par l'État et les collectivités territoriales en faveur du cinéma et de l'audiovisuel dans le cadre conventionnel, depuis 2001 (en M€)



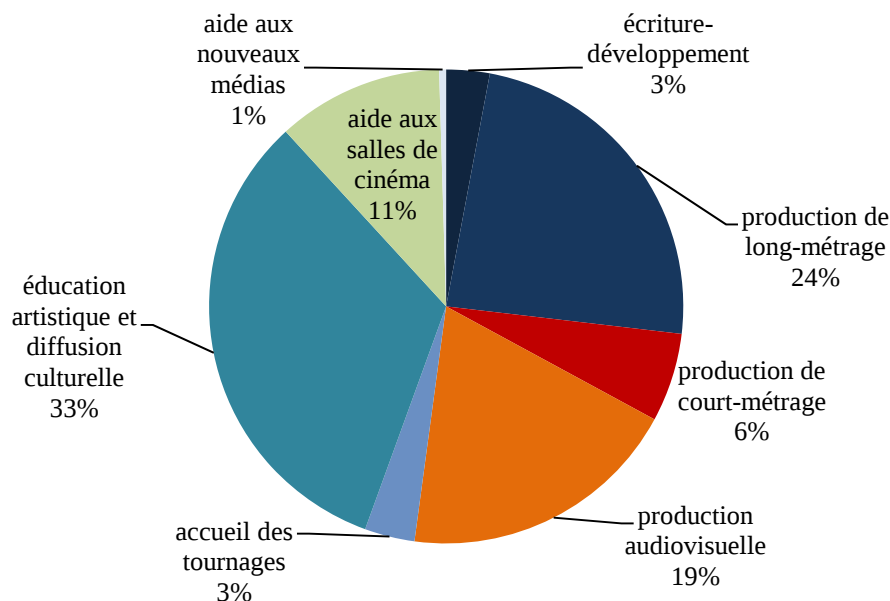
Source : Cour des comptes, d'après données CNC et CICLIC (agence régionale du Centre pour le livre, l'image et la culture numérique).

La décennie écoulée est marquée par la très forte augmentation des dépenses de l'État via le CNC et, plus encore, de celles des collectivités territoriales au titre de ces conventions. Les dépenses consolidées de l'État et des collectivités territoriales ont ainsi progressé de 15,58 M€ en 2001 à 112,81 M€ en 2012, soit une multiplication par sept du volume des aides accordées au niveau local.

Les objectifs poursuivis par les collectivités territoriales dans le cadre des conventions conclues avec le CNC ont progressivement évolué. Si la formation de nouveaux talents et des nouveaux publics (politique d'éducation à l'image) occupe toujours une place stratégique de ce partenariat, sa dimension économique s'est récemment renforcée : l'entretien du parc des salles de cinéma, l'encouragement de l'emploi régional et la localisation des tournages occupent une part de plus en plus importante dans les conventions.

Tandis que l'accueil des tournages *stricto sensu* ne représente qu'une part minime des dispositifs, les aides attribuées à l'écriture et au développement ainsi qu'à la production (près de 49 % des 112,8 M€ dépensés dans le cadre des conventions) impliquent pour les bénéficiaires, dans la quasi-totalité des cas, un engagement minimum de localisation des dépenses de pré-production et de production.

Graphique n° 8 : ventilation des dépenses engagées en 2012 dans le cadre de la politique conventionnelle du CNC et des collectivités territoriales



Source : Cour des comptes d'après CNC.

De fait, comme le notait en 2012 la commission nationale du Film France, « pour la majorité des régions, l'essentiel de l'activité [de tournage] est drainé par les aides accordées aux films. » Les tournages ayant eu lieu en France en 2012 sans avoir bénéficié d'aides des collectivités territoriales se sont concentrés sur l'Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et, dans une moindre mesure, en Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et Basse-Normandie⁵⁴.

La prise en compte de la dimension économique de l'aide apportée par les collectivités territoriales à la production conduit dans certains cas celles-ci à revendiquer une part des recettes d'exploitation des films et des programmes audiovisuels qu'elles cofinancent (cf. annexe n° 6).

Accompagnant les initiatives isolées de quelques régions, la politique conventionnelle du CNC aura progressivement permis, au cours des deux dernières décennies, de structurer au niveau national une

⁵⁴ La commission Film France note que la région Basse-Normandie a réussi en 2012 « la performance d'attirer 100 % de son activité de tournage de longs-métrages sans subvention ».

politique de soutien cohérente et homogène, conduite en partenariat avec l'ensemble des collectivités territoriales.

Sans remettre en cause cette construction, l'utilité de la subvention systématique apportée, sur fonds publics, à la politique publique menée au niveau local n'apparaît pas évidente. Une intervention plus différenciée du CNC en faveur des collectivités territoriales permettrait de mieux valoriser les avantages comparatifs des régions (comme la présence de sites naturels favorisant la localisation des tournages, d'industries techniques, d'écoles de formation spécialisées, de festivals thématiques, de partenariats historiques avec des pays frontaliers, etc.). Certaines régions se démarquent d'ores et déjà par une spécialisation de leurs investissements (l'écriture pour la région Rhône-Alpes, le court-métrage pour la région Centre, etc.).

Le cadre conventionnel liant le CNC aux collectivités territoriales demeure à cet égard marqué par une certaine rigidité :

- les sommes accordées pour chaque dispositif d'aides par le CNC ne sont pas fongibles ;
- la conclusion d'une convention avec le CNC et le bénéfice du dispositif « un euro pour deux » supposent nécessairement, pour la région concernée, le développement d'actions sur les trois parties de la convention : le soutien à la production et l'accueil des tournages⁵⁵, la diffusion culturelle et l'éducation artistique, enfin l'exploitation cinématographique.

La pertinence de la règle du « 1 euro pour 2 », et plus particulièrement le principe de son automaticité, devrait être examinés à la lumière des enjeux qui touchent aujourd'hui à la territorialisation de la production. Dans ce contexte, une concentration des investissements consolidés de l'État et des collectivités territoriales sur les avantages comparatifs des régions et sur leurs projets les plus innovants paraîtrait mieux appropriée.

D - Les garanties bancaires de l'IFCIC

Créé en 1983 à l'initiative du ministère de la culture, l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est une société anonyme dont l'État possède directement 18,9 % du capital et indirectement 49,2 % au travers des organismes qu'il contrôle. Doté du statut d'établissement de crédit depuis décembre 1996, l'IFCIC a pour

⁵⁵ En réalité, la première partie des conventions s'étend parfois au-delà du seul champ de la production et prévoit l'attribution d'aides à l'écriture, au développement (pré-production) et à la postproduction.

mission de garantir les prêts consentis aux entreprises ou organismes des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, de la culture et de la communication. En cas de défaillance de l'emprunteur, la perte finale est ainsi partagée entre l'établissement de crédit et l'IFCIC en fonction du niveau de garantie que celui-ci a consenti.

Tableau n° 3 : évolution de l'encours des crédits garantis par le fonds du CNC entre 2008 et 2011 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2008-2011
encours des crédits	512,9	551,5	708,6	767,0	+ 50 %
nouveaux crédits (garantis dans l'année)	305,0	372,8	527,7	477,6	
encours des garanties	256,4	284,4	340,2	359,3	+ 40 %
nouvelles garanties (accordées et utilisées durant l'exercice)	157,1	195,1	247,2	234,3	

Source : Cour des comptes.

Si ses activités couvrent plusieurs champs⁵⁶, le secteur cinématographique et audiovisuel constitue sans conteste son principal domaine d'intervention. Géré par l'IFCIC, le fonds de garantie du CNC est un fonds public qui représente 94 % des engagements de l'IFCIC, soit un encours de garanties de 359 M€ en 2011, couvrant une valeur de crédits de 767 M€.

L'encours des crédits garantis par le CNC a connu une progression dynamique entre 2008 et 2011 (+ 50 %), un peu inférieure (+ 40 %) à celle du volume des garanties sur la même période.

Disposant de 63,8 M€ en 2011, le fonds de garantie du CNC est divisé en cinq sous-fonds (production cinématographique, production audiovisuelle, exploitation – nommé « Ciné Caution » –, industries techniques et jeu vidéo) qui permettent de garantir un large éventail de crédits bancaires. La répartition du fonds entre ceux-ci est décidée chaque année lors de la demande de dotation au CNC, sur la base des anticipations de demandes de garanties prévisibles.

À l'exception de l'année 2010, au cours de laquelle le fonds Ciné Caution a connu un abondement en prévision de la numérisation des salles de cinéma, la répartition est relativement stable dans le temps.

⁵⁶ Livre, musique, spectacle vivant, arts plastiques, photographie, théâtre, danse, presse, théâtre, privé, création de mode, galeries d'art.

Tableau n° 4 : évolution du montant des sous-fonds et du fonds de garantie CNC entre 2008 et 2012 (en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
production – cinéma	27,9	26,7	27,5	33,0	40,8	46,2 %
production – audiovisuel	8,5	8,0	9,3	11,2	12,9	51,8 %
exploitation - cinéma (Ciné Caution)	8,1	8,3	12,7	12,9	11,2	38,3 %
industries techniques	5,2	5,7	5,6	6,5	6,5	25,0 %
jeu vidéo	-	-	-	0,3	0,3	-
Total	49,7	48,6	55,1	63,8	71,1	44,3 %

Source : IFCIC (rapports d'activité).

Les sous-fonds production cinématographique (56,9 % du fonds CNC en 2012) et audiovisuelle (18,0 % du fonds CNC) garantissent des lignes de crédit à court terme correspondant à toutes les étapes de la création d'un projet cinématographique ou audiovisuel. Sont éligibles les crédits de développement (de l'acquisition des droits à la décision de mise en production), les crédits de préparation (de la décision au début du tournage), les crédits de fabrication (la trésorerie du tournage), les crédits à l'exportation, les crédits de distribution et les crédits de trésorerie.

En raison de la très forte spécialisation du système bancaire en matière cinématographique et audiovisuelle, deux établissements bancaires, COFICINE et COFILOISIRS, représentent à eux seuls 99 % des apports de crédits à garantir au titre des deux sous-fonds cinéma et audiovisuel. En 2011, l'IFCIC a ainsi garanti 78 % des crédits distribués par COFILOISIRS et 64 % de ceux de COFICINE.

Le sous-fonds exploitation, Ciné Caution (15,6 % du fonds CNC), garantit les crédits à moyen et long terme et les crédits-bail des exploitants ou associations d'exploitants indépendants de salles de cinéma. Les crédits garantis portent sur tous les projets : création, acquisition, transmission, modernisation, aménagements, renouvellement et modernisation de matériels d'exploitation. L'origine des dossiers est très diverse et émane principalement d'établissements de crédit non spécialisés dans l'économie du cinéma qui agissent pour le compte d'exploitants indépendants, répartis sur l'ensemble du territoire. Les interventions de l'IFCIC concernent essentiellement des cinémas offrant moins de sept écrans, situés très majoritairement hors de la région parisienne.

Quel que soit le sous-fonds considéré, les garanties accordées par l'IFCIC se caractérisent par au moins trois traits communs :

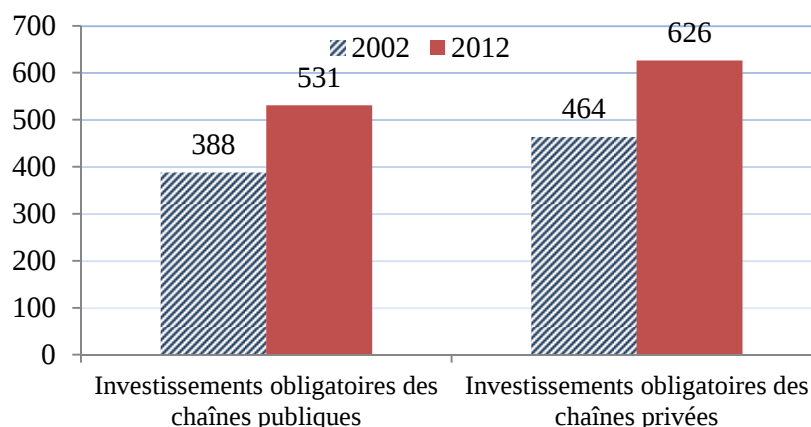
- les taux de garantie sont fixes, bien que les logiques économiques de chaque secteur soient différentes. Si les barèmes changent en fonction de l'étape d'un projet (le taux de garantie de la phase de développement, plus risquée, davantage centrée sur la création et plus éloignée des contreparties commerciales, est nettement supérieur aux autres), la politique de couverture est *in fine* peu modulable ;
- les garanties accordées par l'IFCIC sont soumises à de faibles taux de sélectivité. À titre d'exemple, pour le sous-fonds production cinématographique, les taux de rejet sont très faibles : 4,9 % en 2010, 2,7 % en 2011. Ils sont légèrement plus élevés pour le sous-fonds audiovisuel : 5,0 % en 2010, 7,2 % en 2011. En l'absence de critères de sélection fondés sur des orientations préalablement définies ou sur le contenu artistique des projets, il n'y a pas d'autres motifs de rejet que la mauvaise qualité du plan de financement. Or, il n'est pas dans l'intérêt des établissements financiers travaillant avec l'IFCIC, en nombre fort limité, de présenter de tels plans ;
- afin de respecter le principe d'individualisation des garanties, l'examen des dossiers se fait projet par projet et non par emprunteur.

En 2012, la part des encours de crédits consacrée à la production cinématographique et audiovisuelle représente 76,5 % des encours. L'encours des crédits du fonds production cinématographique garantis par l'IFCIC a augmenté de 60 % au cours des quatre années précédentes. Toutefois, cette progression ne correspond pas à une croissance régulière de la production annuelle de risques, celle-ci ayant connu des à-coups importants.

II - Des soutiens indirects d'une complexité croissante

Au cours des années 1980, l'ouverture progressive à la concurrence du secteur audiovisuel a donné naissance, en France, à un dispositif original de soutien à la production, prenant la forme d'obligations d'investissement et de quotas de diffusion s'imposant aux chaînes de télévision, en contrepartie de l'octroi à titre gratuit des licences d'exploitation des fréquences hertziennes appartenant à l'État.

Graphique n° 9 : les investissements obligatoires des chaînes en 2002 et 2012 (en M€)



Source : Cour des comptes.

Si elles ne relèvent pas de la catégorie des aides publiques⁵⁷, les dispositions réglementaires qui imposent ces obligations d'investissement constituent néanmoins l'un des instruments de la politique publique de soutien à la production, d'autant plus qu'une partie de ces dépenses obligatoires provient de chaînes de l'audiovisuel public (531 M€ en 2012), au premier rang desquelles France Télévisions, ces chaînes étant majoritairement financées par la fiscalité et des dotations budgétaires. En outre, une partie des investissements des chaînes privées (en particulier Canal +) est conçue comme une contrepartie à un régime fiscal plus favorable que le droit commun. Les investissements obligatoires des chaînes de télévision ont représenté 1,2 Md€ en 2012.

A - Les obligations pesant sur les diffuseurs

Les premières mesures de soutien à la filière cinématographique ont été introduites par la loi sur l'audiovisuel du 29 juillet 1982 : celles-ci visaient à ne pas compromettre l'exploitation des films en salles et à garantir la contribution financière des chaînes de télévision au développement de la production cinématographique. Ces dispositions ont été complétées par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui a généralisé les obligations d'investissement et les quotas de diffusion s'imposant aux diffuseurs, tandis qu'elle élargissait ces mesures à la production audiovisuelle. Un tel cadre a été par la suite

⁵⁷ En vertu d'une pratique constante de la Commission européenne comme de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (UTECA, 5 mars 2009).

étendu, sous la forme d'une obligation minimale, à l'ensemble des pays européens, par l'intermédiaire d'une directive communautaire s'inspirant du dispositif français : la directive « télévisions sans frontières⁵⁸ », révisée en 2010.

Traduisant tout autant les craintes du législateur à l'égard d'un média alors considéré comme concurrent du cinéma que la volonté d'associer les groupes audiovisuels à la politique de soutien à l'image, le système des obligations repose encore aujourd'hui sur deux piliers : l'orientation de la programmation des chaînes par l'intermédiaire des quotas de diffusion, et l'orientation de leurs dépenses par des obligations d'investissement.

Ces deux dispositifs poursuivent deux objectifs complémentaires : la consolidation de l'industrie de la production, grâce à l'apport financier massif et régulier des diffuseurs, et la diversité de l'offre de films et de programmes audiovisuels.

1 - Les quotas de diffusion

Afin d'éviter que la diffusion des films à la télévision ne nuise à l'audience des salles de cinéma, le législateur a interdit la programmation d'œuvres cinématographiques à la télévision aux jours et heures où la fréquentation en salles est la plus forte. Plus de trente ans après son adoption, ce dispositif reste en vigueur et la plupart des chaînes de télévision hertziennes en clair ne peuvent, par exemple, diffuser de films le mercredi, ni le vendredi soir, le samedi et le dimanche avant 20h30⁵⁹. De la même façon, la quantité de films diffusés annuellement par les chaînes reste plafonnée (192 films pour les chaînes hertziennes en clair, auxquels peuvent s'ajouter jusqu'à 52 films classés art et essai)⁶⁰.

Par ailleurs, la loi du 30 septembre 1986 a posé le principe d'un encadrement réglementaire de la programmation des chaînes de télévision, publiques et privées, sous la forme de quotas de diffusion exprimés en proportion du temps annuellement consacré à la diffusion d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. La loi a fixé le niveau de ces quotas à 60 % de la programmation pour les œuvres européennes et à 40 % pour les œuvres d'expression originale française.

⁵⁸ Directive n° 89/552/CEE du 3 octobre 1989, articles 4 et 5 puis directive 2010/13/UE du Parlement et du Conseil du 10 mars 2010.

⁵⁹ Des dérogations peuvent être accordées pour les films d'art et essai après 22h30 les mercredis, vendredis et samedis.

⁶⁰ Articles 8 à 12 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990. Les chaînes à péage et la chaîne Arte bénéficient à cet égard de régimes plus favorables.

Le groupe audiovisuel public France Télévisions, lié par un cahier des charges spécifique, doit pour sa part diffuser au moins 70 % d'œuvres audiovisuelles d'origine européenne, dont 50 % d'œuvres d'expression originale française. Cette obligation doit être respectée entre 18 heures et 23 heures, ainsi que le mercredi, le samedi et le dimanche entre 14 heures et 18 heures. Enfin, afin de favoriser la production inédite, les services gratuits dont le chiffre d'affaires est supérieur à 350 M€, c'est-à-dire les principales chaînes historiques (TF1, France Télévisions et M6), sont tenus de diffuser, en première partie de soirée, 120 heures d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française inédites.

2 - Les obligations d'investissement dans la production

En dépit des nombreuses modifications qui y ont été apportées, le principe des obligations d'investissement est demeuré constant depuis la fin des années 1980 : chaque année, les chaînes de télévision doivent investir dans la production d'œuvres européennes et d'expression originale française des sommes déterminées en proportion de leur chiffre d'affaires net de l'exercice précédent. Une part très majoritaire de ces investissements doit revenir à la production indépendante.

Tout au long des années qui ont suivi, le principe des obligations d'investissement s'est progressivement décliné en un enchevêtrement complexe de textes ne présentant pas la même portée normative :

- les décrets adoptés en 1990⁶¹, dits décrets « Tasca », ont fixé le montant des obligations s'imposant aux diffuseurs, précisé la notion de production indépendante et déterminé la répartition des droits issus de l'exploitation des œuvres et des programmes ; depuis 2010, l'actualisation des dispositions contenues dans les décrets « Tasca » résulte de l'extension réglementaire de négociations professionnelles ;
- les conventions liant chaque diffuseur au conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) précisent et déclinent les dispositions contenues dans les décrets en déterminant notamment le niveau d'investissement par catégorie d'œuvre, le niveau de mutualisation des obligations au sein des chaînes d'un même groupe et la possibilité de report des investissements obligatoires sur plusieurs exercices ;
- les négociations bilatérales ou multilatérales entre les producteurs audiovisuels et cinématographiques et les diffuseurs peuvent enfin se traduire par des engagements de la

⁶¹ Décrets n° 90-66 et 90-67 du 17 janvier 1990.

part de certains diffuseurs, dont la formalisation est indépendante des conventions passées avec le CSA et de l'application des décrets « Tasca ».

En matière cinématographique, la contribution financière des chaînes de télévision peut prendre la forme, soit d'achats ou de préachats de droits de diffusion, soit d'investissements dans la production de films par l'intermédiaire d'une filiale de la chaîne de télévision, la filiale concernée devenant alors coproductrice du film financé. Depuis 2010, cette contribution s'élève à 3,2 % du chiffre d'affaires, avec un sous-quota de 2,5 % d'investissement dans les œuvres d'expression originale française qui s'applique à la plupart des chaînes (cf. annexe 7).

Les obligations d'investissement en matière de production audiovisuelle visent plus spécifiquement les programmes audiovisuels présentant une dimension patrimoniale. En règle générale, les chaînes de télévision généralistes hertziennes ont le choix entre deux modèles d'investissement : soit une obligation globale d'investissement de 12,5 % du chiffre d'affaires dans la production audiovisuelle d'œuvres patrimoniales, soit un apport de 15 % du chiffre d'affaires dans la production audiovisuelle, avec un sous-quota en faveur des œuvres patrimoniales de 10,5 %⁶².

Loin d'être monolithique, le régime des obligations d'investissement se traduit au contraire par une grande variété de situations, conduisant à une modulation du niveau des investissements en fonction des spécificités des diffuseurs.

Les chaînes de la télévision numérique terrestre ont ainsi bénéficié de la possibilité d'étaler jusqu'en 2015 l'augmentation de leur niveau d'obligations. Les éditeurs de services de cinéma de première diffusion⁶³ sont soumis à un traitement particulier : leurs obligations d'investissement prennent la forme d'obligations d'achat de droits limitées aux œuvres patrimoniales, le taux des obligations étant réduit lorsque la chaîne est, comme dans le cas de Canal +, son propre distributeur.

⁶² Les chaînes non hertziennes (émises par le câble, le satellite et internet) sont soumises, quant à elles, à un régime d'obligations légèrement différent : les sommes investies dans la production audiovisuelle doivent s'élever à 14 % du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent, dont 8,5 % consacrés aux œuvres patrimoniales.

⁶³ Il s'agit des services qui diffusent annuellement au moins une œuvre cinématographique en première exclusivité télévisuelle (hors paiement à la séance) ou plus de dix œuvres cinématographiques en seconde exclusivité, dans un délai inférieur à 36 mois après leur sortie en salles (Canal +, TPS Star jusqu'en 2012).

La situation particulière des chaînes publiques a également justifié un traitement spécifique de leurs obligations d'investissement. Ainsi, la chaîne culturelle Arte, qui n'est pas soumise à la réglementation française, s'acquitte néanmoins, en application de son contrat d'objectifs et de moyens 2012-2016, d'obligations d'investissement dans la production cinématographique et audiovisuelle, définies en valeur absolue (au moins 77 M€ en 2012, 78,5 M€ en 2013 et jusqu'à 86 M€ en 2016).

Le groupe France Télévisions, quant à lui, est assujéti à un cadre encore plus contraignant. En application de son cahier des charges, qui lui fixe pour mission d'être « l'un des premiers investisseurs dans la création audiovisuelle et cinématographique d'expression originale française », le groupe doit à la fois :

- consacrer chaque année à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres audiovisuelles européennes ou d'expression originale française un minimum de 20 % du chiffre d'affaires net de l'exercice précédent à compter de 2012. Le contrat d'objectifs et de moyens 2010-2015 fixe, en outre, un minimum d'investissement en valeur absolue, de 420 M€ à partir de 2012 (ramenés à 400 M€ par l'avenant du 22 novembre 2013). Cette contribution doit être intégralement affectée à des œuvres patrimoniales, et bénéficier à hauteur de 95 % à la production indépendante (au lieu de 75 % pour les autres chaînes)⁶⁴ ;
- consacrer 3,5 % de son chiffre d'affaires à des dépenses de production cinématographique (au lieu de 3,2 % pour les autres chaînes), alors que ses dépenses en coproduction sont limitées à 45 % des sommes investies. Le contrat d'objectifs et de moyens 2010-2015 fixe, en outre, un minimum d'investissement, de 59,3 M€ à partir de 2012 (57 M€ en application de l'avenant signé le 22 novembre 2013).

Plusieurs dispositions à caractère général ont été introduites, en matière de financement audiovisuel comme cinématographique, pour préserver l'indépendance des producteurs et la diversification des financements. Ainsi, les investissements de toutes les chaînes dans la production cinématographique doivent être dirigés, dans une proportion

⁶⁴ Article 9 du cahier des charges de la société nationale de programmes France Télévisions, annexé au décret n° 2009-796 du 23 juin 2009.

au moins égale à 75 %, vers la production indépendante⁶⁵. Les apports en coproduction des diffuseurs ne peuvent représenter plus de la moitié des sommes investies au titre des obligations d'une chaîne, ni couvrir plus de la moitié du coût de l'œuvre financée. De même, les investissements réalisés sous la forme de parts de coproduction ne sont éligibles au titre des obligations que si la filiale de production de la chaîne de télévision reste minoritaire parmi les producteurs du film.

3 - Un acteur spécifique : le groupe Canal +

Première chaîne privée à péage française, née le 4 novembre 1984 dans le contexte de libéralisation du secteur audiovisuel, Canal +⁶⁶ a introduit en France un modèle économique nouveau fondé sur les ressources tirées des abonnements de ses téléspectateurs (186 000 abonnés en 1984, 5,5 millions en 2012). De ce modèle découlent des exigences fortes en matière de programmation, Canal + devant s'efforcer de proposer à ses abonnés des contenus exclusifs à forte valeur ajoutée : compétitions sportives, films et séries à succès diffusés en première exclusivité.

Acteur à part dans le paysage audiovisuel français en raison du droit, initialement exclusif, de diffuser de façon cryptée les films en première exclusivité un an après leur sortie en salles, la chaîne s'est engagée à appliquer des règles plus contraignantes que celles auxquelles sont soumises les chaînes hertziennes historiques. Elle consacre ainsi chaque année à l'acquisition de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques européennes et d'expression originale française respectivement au moins 12,5 % et 9,5 % de ses ressources totales⁶⁷. Elle s'est aussi engagée à ce que son obligation d'acquisition de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques de longue durée d'expression

⁶⁵ La définition de la production indépendante comprend un critère lié à la structure capitalistique de la société de production (l'éditeur de services ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 15 % de son capital social ou de ses droits de vote, et, inversement) et un critère lié à l'étendue des droits cédés à l'éditeur de services (acquisition au maximum de deux diffusions, pour une durée d'exclusivité n'excédant pas dix-huit mois ; limitation des mandats de commercialisation de l'œuvre détenus par la chaîne).

⁶⁶ Le groupe Canal + est aujourd'hui une filiale à 100 % du groupe Vivendi.

⁶⁷ En outre, par accord avec les organisations professionnelles du cinéma, repris dans l'avenant à la convention avec le CSA signé le 22 décembre 2000, la chaîne s'est engagée à ce que ses obligations d'acquisition de droits de diffusion ne soient pas d'un montant inférieur au minimum garanti de 3,61 € par mois et par abonné au titre des œuvres européennes et de 2,73 € par mois et par abonné au titre des œuvres d'expression originale française.

originale française bénéficie pour au moins 17 % du total au préachat de films dont le devis est inférieur à 4 M€ (« clause de diversité »).

Canal + occupe donc une place de premier plan dans le financement de la production cinématographique : en moyenne, entre 2001 et 2012, il a investi 140,1 M€ par an dans la production cinématographique, soit 49,4 % du total des montants investis par l'ensemble des diffuseurs.

Le groupe a bénéficié depuis l'origine⁶⁸ d'un taux réduit (de 7 % en 1986 à 5,5 % à compter de 1988) de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Au terme des évolutions successives de la législation, Canal + conserve une fiscalité favorable par rapport à la majorité des autres opérateurs de télévision payante, puisque le régime actuel assujettit à une TVA à taux plein les offres qui comportent l'abonnement à la télévision, à internet et au téléphone (*triple play*). La moins-value de recettes fiscales consentie à Canal + représente une somme comprise entre 200 et 330 M€ par an depuis 2007.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux réduit appliqué à Canal + a été porté à 10 %, alors que le taux normal a été relevé de 19,6 à 20 %. Le manque à gagner pour les finances de l'État, sur la base du chiffre d'affaires 2012, est alors estimé à 175 M€ annuels.

Ce régime favorable, que Canal+ partage avec Numéricable⁶⁹, est considéré par les pouvoirs publics comme une contrepartie aux obligations d'investissement du groupe Canal + dans la production cinématographique⁷⁰.

B - Un régime de plus en plus complexe

Les révisions des décrets « Tasca » intervenues en 2001 et en 2010 ainsi que les modifications apportées aux conventions liant les diffuseurs au CSA et les changements introduits dans les contrats d'objectifs et de moyens des chaînes publiques illustrent la volonté d'adapter fréquemment

⁶⁸ En application du 3^o du b *octies* de l'article 279 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 17 de la loi n° 85-1403 de finances pour 1986.

⁶⁹ Qui propose également un service de télévision dont il est à la fois éditeur et distributeur.

⁷⁰ Lors de l'examen en commission de l'amendement I-CF 236 à la loi de finances pour 2011, M. le rapporteur général a ainsi indiqué que c'est « au nom de l'impératif culturel que nous avons renoncé à remettre en cause le taux réduit de TVA sur la télévision payante », Mme la ministre de la culture et de la communication soulignant en complément que « ce taux réduit a, en effet, pour contrepartie la contribution des opérateurs au financement du cinéma français ».

le régime des obligations à la situation économique des diffuseurs et des producteurs.

À l'origine, les obligations d'investissement dans la production cinématographique n'étaient opposables qu'aux services de télévision hertzienne diffusant plus de 104 fois des longs-métrages au cours d'une année civile, qu'il s'agisse de diffusions ou de rediffusions. En matière audiovisuelle, les obligations ne s'imposaient qu'à celles de ces chaînes consacrant plus de 20 % de leur temps d'antenne à la diffusion d'œuvres audiovisuelles.

Les modifications successives des décrets « Tasca » ont permis de prendre acte de l'extension progressive du champ des diffuseurs aux opérateurs du câble, de la télévision numérique terrestre et aux services numériques.

Parachevant cette évolution, le décret du 12 novembre 2010⁷¹ a étendu le périmètre des obligations d'investissement aux services de médias audiovisuels à la demande (télévision de rattrapage⁷² et services payants à l'abonnement ou à l'acte).

Ces révisions ont également conduit à étendre la nature des dépenses éligibles aux obligations d'investissement des chaînes de télévision pour y inclure des dépenses d'intérêt général, par exemple les dépenses engagées pour la promotion et l'accessibilité des œuvres à destination des personnes aveugles ou malvoyantes. En matière de production audiovisuelle, les dépenses éligibles ont été étendues aux travaux d'écriture, aux dépenses de formation des auteurs et au financement des festivals. En matière de production cinématographique, les dépenses éligibles s'étendent, depuis 2010, aux versements à des fonds participant à la distribution en salles d'œuvres agréées.

Si les multiples révisions apportées aux obligations d'investissement ont visé à introduire plus de souplesse dans le dispositif, elles ont incontestablement nui à la clarté des objectifs poursuivis et à la mesure de leur efficacité : ainsi en est-il de la possibilité de diminuer le taux de l'obligation en prenant en compte, sous certaines conditions et pour une partie des dépenses seulement, les montants investis dans des émissions non patrimoniales, ou de l'affectation d'un coefficient multiplicateur à certaines dépenses (travaux d'écriture, audio-description).

⁷¹ Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010.

⁷² La télévision de rattrapage correspond à l'ensemble des services permettant de voir ou revoir gratuitement des programmes après leur diffusion sur une chaîne de télévision, pendant une période déterminée. En 2012, toutes les chaînes nationales gratuites proposent ce service.

En outre, à plusieurs reprises au cours des dix dernières années, les négociations interprofessionnelles entre les producteurs audiovisuels et cinématographiques et les chaînes de télévision ont eu pour effet de rendre ce régime encore plus complexe. Certains diffuseurs se sont en effet engagés, par voie de convention avec le CSA, sur des objectifs intermédiaires qui, s'ils ne figurent pas dans les décrets, n'en sont pas moins contraignants pour eux (à titre d'exemple, l'orientation de deux tiers des investissements dans la production audiovisuelle vers les programmes inédits, pour TF1 et M6).

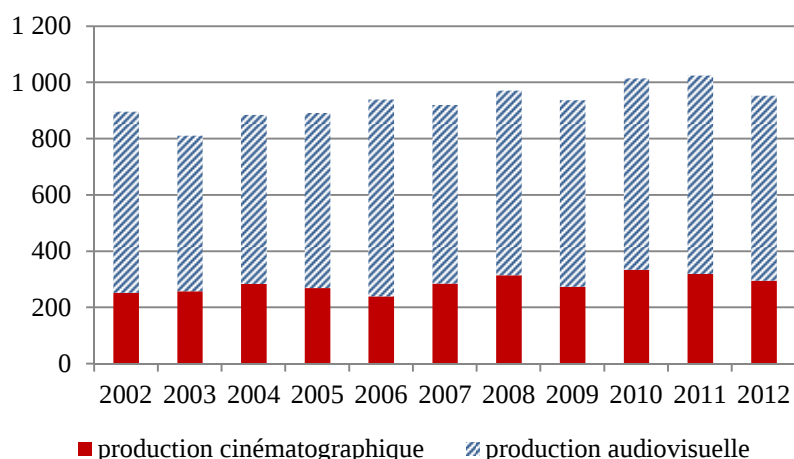
C - Les diffuseurs, principaux financeurs de la production cinématographique et audiovisuelle

L'existence d'obligations réglementaires a assuré une relative stabilité des investissements dans la production audiovisuelle et cinématographique française : exprimées en euros constants, les sommes investies par les diffuseurs ont crû au cours des dix dernières années de 17 % en matière de production cinématographique (passant de 253 à 296 M€) et de 2 % en matière de production audiovisuelle (de 644 à 657 M€).

Malgré des inflexions liées aux évolutions du marché publicitaire (entraînant parfois une baisse du chiffre d'affaires et donc du volume des investissements des chaînes gratuites), le montant des investissements des chaînes dans la production s'explique notamment par le maintien à un niveau élevé des obligations de France Télévisions⁷³ et par l'apparition de nouveaux diffuseurs qui, à l'instar des chaînes de la TNT, sont susceptibles de constituer à l'avenir des relais de financement de la production dans le cadre du régime des obligations.

⁷³ Alimentée par la contribution à l'audiovisuel public (d'un montant total de 2,4 Md€ en 2001 et de 3,2 Md€ en 2012).

Graphique n° 10 : évolution des investissements des diffuseurs dans la production cinématographique et la production audiovisuelle entre 2002 et 2012 (en M€ constants)



Source : Cour des comptes d'après données CNC. Inflation : base INSEE.

Malgré la hausse récente (de 24 M€ en 2011 à 37 M€ en 2012, soit + 57 %) des contributions des chaînes payantes du câble et du satellite qui, outre Canal +, offrent des services de cinéma (principalement Orange cinéma séries et TPS Star), le paysage reste marqué par le poids de Canal + qui, avec 186,4 M€ (153 M€ en euros constants), représente à lui seul plus de la moitié de l'ensemble des diffuseurs dans le financement de la production cinématographique.

L'augmentation des investissements des chaînes du groupe France Télévisions s'est avérée particulièrement dynamique sur la période considérée (+ 146 %). Le groupe est ainsi devenu le deuxième diffuseur le plus important en matière de financement de la production cinématographique française, avec un niveau d'investissement de 50,6 M€ en 2012.

Le financement de la production audiovisuelle par les chaînes de télévision offre un paysage plus contrasté. Les investissements de Canal + ont connu la progression la plus significative, passant de 14 à 54 M€ entre 2002 et 2012. Le groupe France Télévisions, dont les apports ont augmenté de 35 %, reste le principal financeur du secteur avec 409 M€ en 2012, soit plus de la moitié des investissements.

La décennie est également marquée par l'émergence des nouvelles chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), dont les investissements dans la production audiovisuelle ont atteint 26 M€ en 2012, s'approchant ainsi des 34 M€ investis par les chaînes du câble et du satellite hors Canal +. La participation des services en ligne reste minime à l'heure actuelle mais est en augmentation rapide.

Les sommes investies par les chaînes de télévision publiques dans la production représentent des volumes financiers conséquents. En raison de leur modèle de financement, qui repose en partie sur l'affectation de la contribution à l'audiovisuel public (l'ancienne redevance audiovisuelle) et sur des dotations budgétaires, les investissements dans la production peuvent s'analyser pour partie comme des transferts opérés du contribuable vers les entreprises du secteur cinématographique et audiovisuel.

Non assujettie au régime des obligations, Arte a ainsi contribué à hauteur de 58,8 M€ au financement de la création en 2012. La chaîne étant presque exclusivement financée par la contribution à l'audiovisuel public, l'effet de transfert sur le contribuable est quasi total. En ce qui concerne France Télévisions, l'application aux sommes investies dans la production du ratio correspondant à la part des financements publics dans le chiffre d'affaires du groupe conduit à mettre en évidence un effet de transfert estimé à 387,7 M€.

Au total, sur les 1,2 Md€ investis par les chaînes de télévision dans la production cinématographique et audiovisuelle en 2012, 447 M€ – soit plus du tiers des investissements – sont adossés à des ressources d'origine fiscale et peuvent donc être considérés comme un financement public indirect.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le soutien à la production cinématographique et audiovisuelle est constitué d'un large éventail de dispositifs alliant des aides directement financées sur fonds publics (soutien du CNC, dépenses fiscales, aides des collectivités territoriales) et des soutiens indirects, au travers des dépenses obligatoires imposées aux chaînes de télévision (obligations d'investissement) et de l'encadrement réglementaire des modalités de diffusion des œuvres (obligations de diffusion, chronologie des médias).

La dernière décennie a été marquée par un renforcement de la dépense publique en faveur du secteur, du fait de l'accroissement des taxes affectées au CNC (passées de 440 M€ en 2002 à 750 M€ en 2012, en raison notamment de la création d'une nouvelle taxe, la TST distributeurs, en 2008). Les soutiens du CNC affectés à la production sont ainsi passés de 291 M€ en 2002 à 355 M€ en 2012, soit une augmentation de 22 %. Cet accroissement de la dépense budgétaire a été atténué par des mesures de prélèvement sur le fonds de roulement du CNC. Dans le même temps, le coût de la dépense fiscale a fortement crû : outre le renchérissement du coût des SOFICA, la création de trois crédits d'impôt entre 2004 et 2009 a porté la dépense fiscale totale à 145 M€ en 2012, soit une multiplication par huit en dix ans, à laquelle s'ajoute le recours à des dispositifs fiscaux transversaux destinés à favoriser l'investissement dans les PME. Par ailleurs, les aides des collectivités territoriales se sont élevées à 47 M€ en 2012, soit une multiplication par près de sept sur la période.

Au total, en incluant le fonds de garantie géré par l'IFCIC, les aides directes à la production ont atteint 601 M€ en 2012, soit 88 % de plus qu'en 2002.

Alors même que les ressources alimentant cette politique (impositions de toute nature, dépense fiscale) font partie intégrante de la loi de programmation des finances publiques, cette augmentation des aides directes a eu lieu sans évaluation publique et concertée de leur efficacité.

Le soutien direct est par ailleurs complété par les investissements obligatoires des diffuseurs publics et privés dans la production (1,2 Md€ en 2012). Plus du tiers ont des coûts induits, fiscaux ou budgétaires, pour la puissance publique.

Au-delà des bouleversements qui affectent aujourd'hui ce secteur et remettent en cause les mécanismes de financement traditionnels, l'analyse de la performance propre à chacune des composantes de cette politique publique est donc indispensable afin d'en repenser l'architecture d'ensemble, d'en maîtriser les coûts, de limiter la

redondance de l'intervention publique et de clarifier les responsabilités entre les intervenants.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. établir, dans le document de performance, sur la base d'une évaluation rigoureuse des besoins du secteur et de l'efficacité des dispositifs de soutien, une trajectoire pluriannuelle de dépenses du CNC et adapter en conséquence le niveau de ses recettes ;*
 - 2. exclure les sociétés de production cinématographique et audiovisuelle du bénéfice des dispositifs fiscaux de droit commun (TEPA, Madelin) visant à encourager les investissements des particuliers dans le capital des PME ;*
 - 3. ajouter les subventions publiques remboursables à la liste des subventions exclues du montant des dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma et audiovisuel ;*
 - 4. mettre fin à l'abondement automatique des aides des collectivités territoriales par le CNC au profit d'un conventionnement au cas par cas des dispositifs les plus innovants.*
-

Chapitre II

Le soutien à la production

cinématographique : un modèle original

sous tension

À la différence du modèle intégré des studios anglo-saxons, la production cinématographique française repose sur une logique de préfinancement des œuvres par des tiers. Un projet de film, avant le début du tournage, réunit un ensemble de financeurs qui obtiennent en contrepartie un intéressement aux recettes ultérieures liées à la commercialisation du film⁷⁴.

Adossé à un mécanisme de soutien public qui redistribue au cinéma français une partie des recettes dégagées par l'exploitation des œuvres, quelle que soit leur nationalité, ce système de préfinancement s'est avéré propice au développement d'une production cinématographique nationale reconnue, qui a rencontré de nombreux succès au cours des dernières décennies. Minoritaires, les financements publics sont néanmoins essentiels aux montages délicats que comporte le

⁷⁴ Ainsi, pour l'exploitation en salles, le producteur confie un mandat d'exploitation à un distributeur qui lui verse ou non un minimum garanti. Le distributeur engage des frais d'édition (copies, achats d'espaces publicitaires et frais de promotion), programme les films dans les salles de cinéma et gère pour le compte du producteur la remontée des recettes.

système de préfinancement, en particulier dans les segments les plus vulnérables de la production.

Ce modèle est néanmoins confronté à des limites qui résultent pour partie de son succès. Il provoque en effet une inflation, d'une part, du nombre de films sans considération de leurs perspectives d'exposition et de diffusion, et, d'autre part, des coûts de production et de distribution des films aux budgets les plus importants, ce qui entraîne une dégradation des conditions de financement de la production dans son ensemble.

I - Les atouts de la mutualisation des coûts

Visant à permettre aux producteurs de réunir les investissements externes nécessaires à la production d'un film, le système de préfinancement repose sur un équilibre subtil entre la régulation des investissements et l'encadrement du partage de la valeur créée par l'exploitation des films. Complétant cet édifice, les aides publiques à la production sécurisent le financement des films fragiles et orientent les recettes tirées de l'exploitation des œuvres vers la production de nouvelles œuvres.

A - Le financement des œuvres en contrepartie d'un intéressement à leur exploitation

1 - Une production portée par des financements d'origines diverses

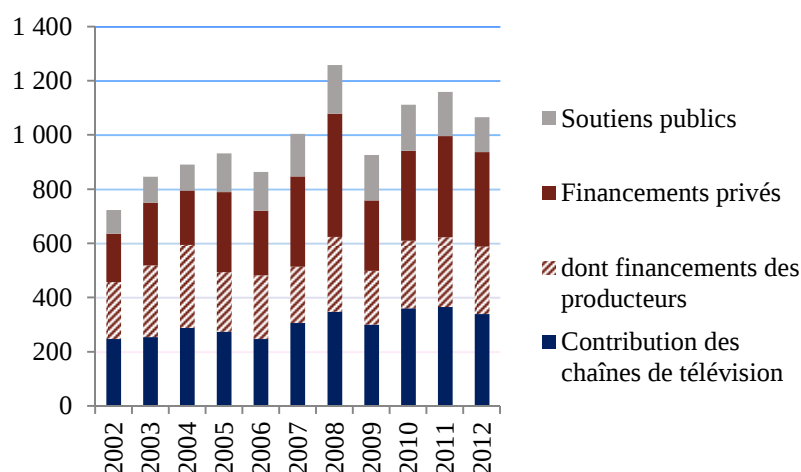
Dès qu'un projet de film naît, le ou les producteurs qui le portent cherchent à en assurer le financement en sollicitant des partenaires potentiellement intéressés avant le début du tournage. En contrepartie de leur investissement, ceux d'entre eux qui sont des diffuseurs bénéficient d'une période de diffusion exclusive de l'œuvre et, le cas échéant, d'une partie de ses recettes d'exploitation préalablement déterminée, cette modalité de rémunération valant également pour les autres investisseurs.

S'élevant à près de 1,1 Md€ en 2012, les investissements ainsi réalisés dans la production des films d'initiative française, sont de deux ordres :

- des financements d’origine strictement privée (distributeurs, éditeurs vidéo, exportateurs), dont le volume dépend des perspectives de succès des productions⁷⁵ ;
- des financements encadrés (compte de soutien du CNC, aides des collectivités territoriales, contribution des chaînes de télévision, SOFICA).

Entre 2002 et 2012, la contribution des chaînes de télévision à la production des films d’initiative française est ainsi passée de 249 M€ à 341 M€, tandis que les financements privés représentaient une contribution passant de 388 M€ à 598 M€ (dont 210 M€ des producteurs en 2002, et 249 M€ en 2012). Les soutiens publics, pour leur part, évoluaient dans le même temps de 87 M€ à 128 M€.

Graphique n° 11 : évolution des sommes investies dans la production des films d’initiative française entre 2002 et 2012 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données CNC.

⁷⁵ S'ils consistent le plus souvent en un apport financier récupérable sur les recettes d'exploitation (« minimum garanti ») dans le cadre d'un mandat confié par le producteur à celui qui distribuera l'œuvre, ces préfinancements peuvent également prendre la forme d'un intéressement aux recettes d'exploitation, voire d'une cession des droits détenus par le producteur à un tiers en contrepartie d'une rémunération (modèle de redevance, à l'œuvre sur le marché de la vidéo physique).

Alors que ces deux catégories d'investissement représentaient chacune la moitié du plan de financement des films d'initiative française en 2001, les financements d'origine privée ont vu leur part relative progresser pour atteindre près de 58 % en 2012.

Cependant, cette évolution ne résulte pas d'une participation moyenne plus importante des producteurs au financement des films - celle-ci n'ayant au contraire cessé de baisser, pour ne plus représenter que moins de 20 % en 2012 - mais d'une augmentation des minima garantis relatifs à la distribution en salle et à la vente internationale. Elle masque surtout une réalité très contrastée. Les investissements d'origine privée sont majoritaires dans le plan de financement des films dont le budget est inférieur à 1 M€ (en raison d'une exposition plus forte des fonds propres des producteurs) ou supérieur à 7 M€ (en raison de l'importance des mandats et des fonds propres du producteur). En revanche, les investissements encadrés restent majoritaires dans les films au budget compris entre 1 M€ et 7 M€.

Dans les faits, l'investissement en fonds propres des producteurs dans le financement des films est très hétérogène : en 2012, il atteignait 61,5 % du budget pour les films d'un montant inférieur à 1 M€, baissait fortement dans les tranches comprises entre 1 et 7 M€ (32,4 % pour les films de 1 à 4 M€, 24,6 % pour les films de 4 à 7 M€), pour remonter légèrement (27,7 %) pour les films de plus de 7 M€.

La part des aides publiques dans le plan de financement des films diminue à mesure que le devis s'accroît : représentant, en 2012, près du quart du budget des films au devis inférieur à 1 M€, cette part baisse régulièrement jusqu'à un niveau de 3,8 % pour les films dont le devis est supérieur à 7 M€. En outre, les devis moyens, caractéristiques de productions portées par des sociétés indépendantes disposant de peu de fonds propres, voient leur accès au marché bancaire facilité par l'intervention de l'IFCIC, dont les garanties concernent très majoritairement des films aux budgets compris entre 1 M€ et 10 M€.

Les financements des chaînes de télévision se concentrent à l'inverse sur les films les plus chers : quasiment absents des plans de financement des films les moins coûteux, ils représentaient, en 2012, près d'un quart du budget des films au devis compris entre 1 M€ et 4 M€ et plus du tiers des budgets des films au devis supérieur à 4 M€. La même tendance caractérise les apports des détenteurs de mandats de commercialisation de l'œuvre (en salle, à la télévision, en vidéo, sur le territoire français ou à l'étranger), dont le poids relatif dans le plan de financement des films s'accroît à mesure que le devis augmente.

Tableau n° 5 : structure de financement des films d'initiative française, en 2012

Montant du devis	< 1 M€	Entre 1 et 4 M€	Entre 4 et 7 M€	> 7 M€
Producteurs français	61,5 %	32,4 %	24,6 %	27,7 %
Aides publiques	22,8 %	14,8 %	6,6 %	3,8 %
SOFICA	0,4 %	7,4 %	7,0 %	2,5 %
Chaînes de télévision	4,4 %	26,3 %	38,0 %	33,2 %
Mandats	5,3 %	8,0 %	15,5 %	23,8 %
Apports étrangers	5,7 %	11,2 %	8,3 %	9,1 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC.

2 - Des revenus d'exploitation aléatoires et encadrés dans le temps

Le partage des recettes d'exploitation des films, qui est la contrepartie des financements apportés, fait l'objet d'un encadrement réglementaire pour le producteur délégué qui est le seul à bénéficier de droit d'un « couloir » de recettes. Pour les autres participants au préfinancement, les conditions du partage des recettes sont contractuelles⁷⁶. Afin de maximiser les perspectives de recettes pour chaque partie prenante au cofinancement d'un film, les conditions d'exposition de l'œuvre sont assujetties au respect de la « chronologie des médias ».

Demeuré inchangé dans son principe depuis son adoption à la fin des années 1980⁷⁷, cet ensemble de règles vise à délimiter dans le temps plusieurs fenêtres d'exploitation successives, liées à un support particulier d'exposition (salle de cinéma, télévision, vidéo physique, vidéo dématérialisée, notamment), au cours desquelles la commercialisation d'un film sera assurée par les sociétés ayant conclu un accord avec les ayants-droit. Le séquençage de la diffusion d'un film en plusieurs fenêtres, correspondant à un consentement à payer décroissant de la part

⁷⁶ Si elles peuvent diverger sur de nombreux points, ces dispositions s'inscrivent néanmoins dans un même modèle, qui prévoit la remontée successive des recettes d'exploitation après déduction des taxes, des sommes perçues au titre des droits d'auteur et des droits voisins, des *minima* garantis versés par les partenaires au stade de la production, des frais engagés par ces partenaires pour assurer la circulation du film dans la fenêtre d'exploitation concernée et de la rémunération du producteur.

⁷⁷ Le décret du 16 janvier 1987 interdisait notamment la diffusion par voie hertzienne terrestre d'œuvres cinématographiques moins de trois ans après l'obtention du visa d'exploitation.

du consommateur, permet ainsi d'entretenir un effet de nouveauté et de rareté, qui ralentit la dépréciation économique de l'œuvre. Il constitue aussi une contrepartie à l'engagement des différents segments d'exploitation dans le préfinancement des œuvres.

Ce dispositif laisse une large part à la négociation entre les organisations professionnelles⁷⁸. Pour les autres modes d'exploitation (télévision, vidéo à la demande), la loi renvoie aux règles fixées par accord professionnel ou, à défaut, aux stipulations contractuelles liant les ayants droit aux diffuseurs.

Régissant la chronologie des médias en vigueur, l'accord professionnel du 6 juillet 2009, étendu par l'arrêté du 9 juillet 2009, prévoit les conditions, quatre mois après la sortie d'un film en salles, de son exploitation successive en vidéo à la demande payante à l'acte et en vidéo physique, sur les chaînes de télévision payante, sur les chaînes de télévision en clair, en vidéo à la demande par abonnement et en vidéo à la demande à titre gratuit (cf. annexe 10).

Mobilisant un grand nombre de représentants professionnels dont les intérêts ne sont pas les mêmes, les conditions dans lesquelles la chronologie des médias est négociée rendent ce système relativement rigide et difficile à réformer.

B - Une intervention publique destinée à compléter et à sécuriser les préfinancements

Si des dispositifs complémentaires s'y sont par la suite ajoutés, l'intervention du CNC reste centrale, car elle conditionne souvent les autres financements en venant confirmer la faisabilité d'un film vis-à-vis des partenaires potentiels du tour de table.

Conçu en 1953, le fonds de développement de l'industrie cinématographique, devenu par la suite le compte de soutien à la production cinématographique, s'appuie sur un mécanisme de financement original. Une partie des recettes d'exploitation de toutes les œuvres diffusées en France, y compris non françaises (c'est-à-dire majoritairement des œuvres américaines), est captée à travers une fiscalité affectée au CNC, qui a été progressivement étendue aux différentes fenêtres de diffusion : les salles de cinéma (TSA), puis la télévision (TST éditeurs), la vidéo (taxe vidéo) et les services de télécommunications (TST distributeurs). Les recettes ainsi collectées alimentent le soutien

⁷⁸ Seul le délai de diffusion des vidéos physiques est explicitement déterminé par le législateur (article L. 231-1 du code du cinéma et de l'image animée).

public émanant du CNC et viennent donc étayer l'édifice du préfinancement.

Les deux objectifs des aides du CNC à la production sont la consolidation économique du secteur de la production et l'apport d'investissements complémentaires aux productions fragiles afin de contribuer à la diversité et au renouvellement de la création⁷⁹.

1 - Le soutien automatique à la production

Dès lors qu'ils remplissent les conditions fixées par la réglementation du CNC, les films de long métrage français ou réalisés en coproduction internationale sont générateurs d'un soutien automatique afférent à leur exploitation commerciale en salles, à leur diffusion télévisuelle et à leur exploitation sous forme de vidéogrammes. Chacun de ces modes d'exploitation donne lieu à un « taux de retour » au profit du producteur, en fonction des recettes dégagées. En 2012, ce soutien représentait 312 M€.

La part « salles », qui est la plus importante, ouvre droit, pendant cinq ans à compter de la date de la première projection publique du film, à un soutien proportionnel à la fréquentation et aux recettes constatées. Soucieux d'améliorer le caractère redistributif du soutien automatique, le CNC a introduit, en 2002, dans le calcul de la part « salles », une dégressivité du taux de retour.

Le soutien automatique comprend aussi une part « antenne », liée à la diffusion du film par un service de télévision soumis à la taxe sur les services de télévision. Cette part est calculée par application d'un taux aux sommes hors taxes versées par les services de télévision en exécution des contrats de préachat et d'achat.

Enfin, les recettes constituées par l'exploitation d'un film sous forme de vidéo (vente ou location de DVD) représentent la troisième et dernière part du soutien automatique généré au profit du producteur. Celle-ci est calculée par application d'un taux au montant du chiffre d'affaires déclaré par les entreprises d'édition vidéo.

Partant du principe que la salle demeure le marché d'entrée de la valorisation d'un film, le CNC a, en conséquence, en 2001, réduit les parts « antenne » et « vidéo ».

Cette diminution apparaît contradictoire avec la part toujours plus importante prise dernièrement par ces deux modes d'exploitation dans la valorisation globale des films. Ainsi en est-il de la forte augmentation des

⁷⁹ Document stratégique de performance du CNC, 2014, p. 22.

ventes et locations de DVD au début de la décennie, relayée à partir de 2007 par le développement de la vidéo à la demande sur internet, ou de l'augmentation tendancielle du prix d'achat de droits de télédiffusion. La diminution de l'importance relative de la part « salles » dans les recettes d'exploitation d'un film n'a pas été répercutée dans les modalités de calcul du soutien automatique.

Aussi, comme la Cour l'a déjà recommandé⁸⁰, il conviendrait que le CNC assure une meilleure corrélation entre, d'une part, le succès rencontré par un film en salles, à la télévision et en exploitation vidéo, et, d'autre part, le droit au soutien automatique qui en résulte.

2 - Les soutiens sélectifs à la production

Aide emblématique du CNC créée en 1959, l'avance sur recettes a pour objectif de favoriser le renouvellement de la création en encourageant la réalisation des premiers films et en soutenant un cinéma audacieux au regard des normes du marché. Les aides sont attribuées par une commission de professionnels, sur la base du projet d'un film, qui peut être une fiction, un documentaire ou une œuvre d'animation. En 2012, 78 projets ont ainsi été sélectionnés, parmi 670 candidats, pour un montant total de 28,2 M€.

L'aide est remboursée, jusqu'à 80 % de son montant, par un prélèvement sur le soutien automatique résultant de l'exploitation du film. Dans les faits, les remboursements sont faibles (sur la période 2001-2010, le taux moyen de remboursement était de 5,1 %), car la grande majorité des films aidés ne rassemblent pas un public suffisant.

⁸⁰ Cour des comptes, *Contrôle des comptes et de la gestion du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2001 à 2010*, communication la commission des finances du Sénat. La Documentation française, août 2012, 166 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La limitation à 80 % du remboursement de l'avance n'est pas justifiée, au regard des recettes que peuvent dégager certains films à succès bénéficiaires de cette aide⁸¹

Par ailleurs, compte tenu du haut niveau de sélectivité de l'aide, les garanties procédurales qui entourent les modalités de son attribution paraissent insuffisantes. Les membres des commissions sont nommés pour une période d'un an, sans que les textes statutaires concernés ne mentionnent les conditions de renouvellement éventuel de leur mandat. Or entre 2001 et 2010, la moitié des membres nommés chaque année étaient déjà présents au moins l'une des années précédentes. La rotation des membres est donc seulement partielle, ce qui est d'autant plus gênant que 38 réalisateurs ayant été membres de la commission ont perçu au moins une avance pendant cette période.

Le CNC fait valoir l'importance de la relative pérennité de la composition de la commission pour permettre à ses membres d'y trouver pleinement leur place et leur autorité, la « nécessité de réunir les compétences de professionnels actifs », sans qu'il soit « surprenant qu'il arrive que leurs projets soient eux-mêmes soutenus ». Il ajoute que « ces membres n'ont pas siégé à la session au cours de laquelle leur projet était déposé », ce qui ne peut être vérifié à partir des procès-verbaux. Une meilleure formalisation des procédures d'attribution de l'avance permettrait de garantir l'homogénéité de traitement des candidats et de rendre plus rigoureuses les procédures de déport en cas de conflit d'intérêt.

Enfin, si l'on conçoit que le choix d'attribuer l'avance s'exerce à partir d'un jugement portant sur la seule qualité cinématographique intrinsèque au projet, il est difficile d'admettre que la détermination du montant de l'aide ne soit pas davantage assortie d'une prise en compte du budget qui sera finalement arrêté, à l'instar de ce que pratique l'agence allemande de soutien au cinéma. À cet égard, il paraît surprenant que le montant de l'avance accordée soit le plus souvent déterminé une fois pour toutes, très en amont, sans être révisé en fonction d'éléments nouveaux portés à la connaissance du CNC avant la mise en production du projet.

⁸¹ Par exemple *Indigènes* (sorti en 2006, produit par Jean Bréhat, avance de 500 000 €, 3 millions de spectateurs, 2,3 M€ de soutien automatique généré) ou *Océans* (2009, Jacques Perrin, 450 000 € d'avance sur recettes, 2,9 millions de spectateurs, 1,7 M€ de soutien automatique généré).

Un exemple étranger : le fonctionnement de la *Vergabekommission* allemande

Compte tenu de la relative simplicité du modèle allemand de soutien au cinéma et de la modicité des sommes versées, les aides de l'agence allemande de soutien au cinéma (FFA) sont accordées par une seule commission d'attribution, qui se réunit quatre fois par an. Il existe par ailleurs cinq sous-commissions spécialisées (aide à la vidéo, au scénario, à l'exportation, notamment). La commission est composée d'un membre nommé par le Bundestag, d'un membre nommé par le délégué du gouvernement pour la culture et les médias et de dix représentants des professionnels, élus pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

La *Vergabekommission* ne dissocie pas les critères esthétiques et budgétaires au stade de l'octroi de l'aide. Pour l'aide sélective à la production cinématographique, le dossier fourni doit ainsi contenir, outre les pièces également demandées en France, des informations sur les éventuels achats de droits, un calcul des coûts de production selon une grille standardisée et un contrat de distribution ou une présentation concrète des projets du demandeur sur la distribution de son film et ses espérances en matière de valorisation ultérieure. Parmi les critères de décision de la commission, figurent donc les perspectives de confrontation réelle de l'œuvre avec le public, même très en amont de la réalisation du projet.

La commission d'attribution des aides de la FFA joue un rôle incitatif vis-à-vis des producteurs pour faire parvenir les projets à un stade de maturité, aussi bien concernant le scénario que le plan de financement. Des phénomènes d'aller-et-retour sont ainsi très fréquents avant que ne soit entérinée la décision définitive d'attribution d'une aide.

Par ailleurs, une quinzaine de dispositifs sélectifs du CNC ont pour vocation de soutenir un aspect particulier de la production : le scénario, la conception, les coproductions internationales, la postproduction, etc. Outre les garanties procédurales auxquelles l'octroi de ces aides devrait être subordonné, leur montant généralement faible et la proximité de certains de leurs objectifs invitent à une réflexion sur l'opportunité d'en réduire le nombre et de procéder à des regroupements dans des dispositifs plus génériques.

Tableau n° 6 : montant des soutiens sélectifs attribués à la production cinématographique en 2012 (en M€)

Dispositif	Nombre de projets aidés	Montant
Soutien au scénario	43	1,1
Soutien au scénario - Aide à la conception	50	0,5
Aide au développement de projets de films de long métrage	132	3,6
Aide à la création cinéma (auteurs, associations)	17	1,0
Aide au court métrage	152	7,3
Avance sur recettes	78	28,2
Aide aux cinémas du monde	25	2,8
Accompagnement de projets / Aide aux cinémas du monde (associations)	5	0,1
Aide à la coproduction franco-allemande	11	1,5
Aide à la coproduction franco-canadienne	1	0,2
Aide au développement de la coproduction franco-italienne (associations)	1	0,0
Aide pour les œuvres cinématographiques d'outre-mer	5	0,3
Fonds Image de la diversité	15	0,2
Aide à la musique de films de long métrage	34	0,3
Aide aux nouvelles technologies en production	61	5,7
Total	630	52,8

Source : Cour des comptes d'après CNC.

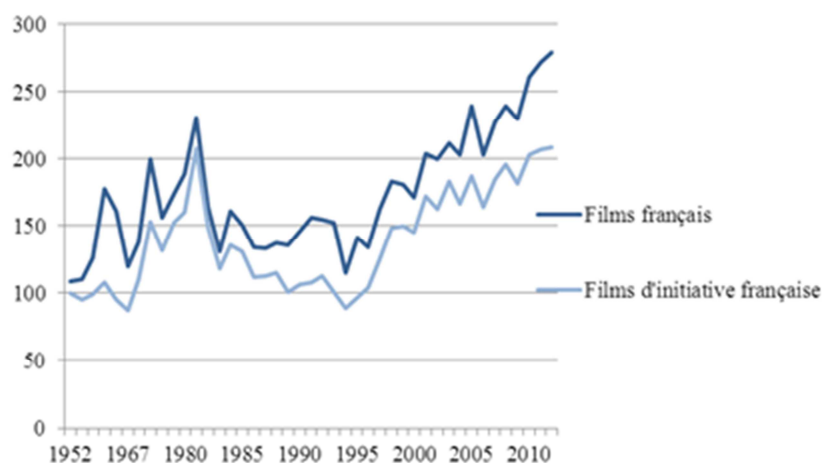
C - Des résultats incontestables

En orientant un investissement annuel de plusieurs centaines de millions d'euros dans la production cinématographique, le mécanisme des aides publiques et des financements encadrés permet de maintenir un important volume de production nationale. En sécurisant les investissements dans la production, il garantit également la relative autonomie des producteurs indépendants vis-à-vis des diffuseurs et des groupes cinématographiques intégrés⁸².

⁸² Réunissant en leur sein des activités de production, de distribution et d'exploitation, quatre groupes français peuvent être qualifiés de groupes intégrés à la date du présent rapport : Gaumont, Pathé, MK2 et Europacorp.

La décennie 2002-2012 se caractérise par l'augmentation régulière et marquée de la production cinématographique nationale, qui suit le rythme de progression des films agréés par le CNC. Parmi les États membres de l'Union européenne, la France est celui qui produit le plus grand nombre de films : 207 en 2012 (films d'initiative française⁸³), tandis que l'Allemagne en produisait 171, le Royaume-Uni 91 et l'Italie 146.

Graphique n° 12 : nombre de films français produits, de 1952 à 2012



Source : Cour des comptes d'après CNC.

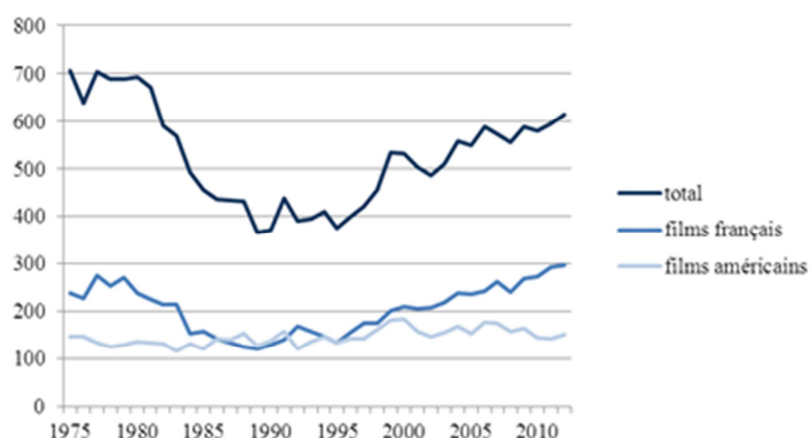
En outre, les dispositifs de soutien entretiennent un renouvellement constant de la création cinématographique française : chaque année depuis dix ans, entre 50 et 60 % des films d'initiative française sont des premiers ou des deuxièmes films.

Ce renouvellement, largement porté par les distributeurs français, est visible à travers la progression des sorties de films français inédits en salle, qui explique pour une large part l'augmentation de l'ensemble des sorties de films sur le territoire national. À la distribution du cinéma américain, massive et concentrée sur quelques titres, essentiellement opérée par les filiales françaises des majors américaines, répond en effet le dynamisme des nombreux distributeurs indépendants qui assurent la prise en charge des films français et européens, et grâce auxquels la salle

⁸³ Les films d'initiative française présentent un financement intégralement français ou reposent sur une coproduction majoritaire française. Ils représentent chaque année entre 75 et 85 % des films français agréés, les films restants étant composés de coproductions où la part française est minoritaire. Ces données sont issues de l'annuaire 2012 de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, volume 1.

demeure le débouché naturel de la quasi-totalité des films produits en France⁸⁴.

Graphique n° 13 : nombre de films sortis en première exclusivité en salle, de 1975 à 2012

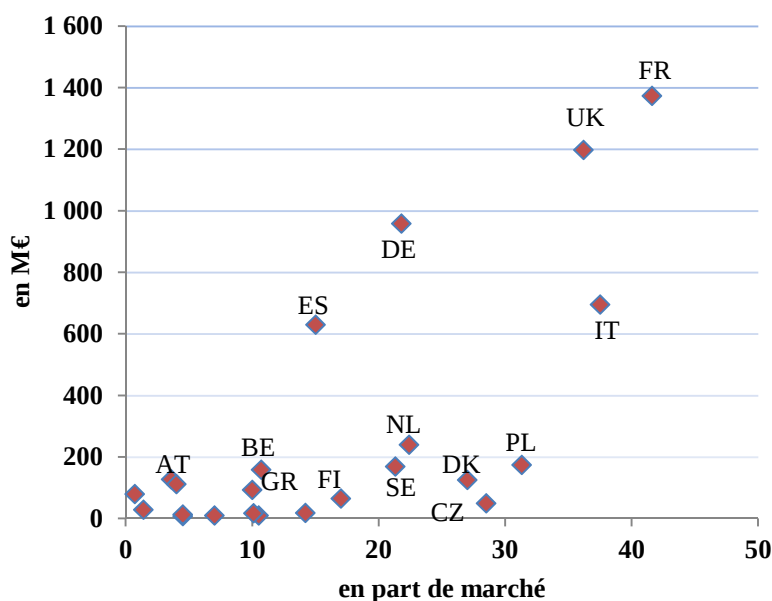


Source : Cour des comptes d'après CNC.

Avec une part de marché du film national en salles comprise entre 30 % et 45 % au cours de la période 2002-2012, la France apparaît, sans conteste, comme le pays européen qui résiste le mieux à la concurrence du cinéma américain, loin devant le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

⁸⁴ En moyenne, de 2001 à 2012, 92 % des films produits ont été distribués en salles, la majeure partie d'entre eux l'année suivant celle de leur production.

Graphique n° 14 : recettes guichet des salles et part de marché des films nationaux dans l'Union européenne en 2011



Source : Cour des comptes d'après l'observatoire européen de l'audiovisuel.

II - Un modèle fragilisé

Ayant pour intérêt de répartir les risques financiers sur un grand nombre de parties prenantes, le système de préfinancement n'est pas sans défaut. Il n'offre aux producteurs que de faibles perspectives de remontée de recettes à leur niveau et ne les intéresse pas suffisamment à la rentabilité commerciale de leurs films.

Au surplus, ce modèle apparaît aujourd'hui fragilisé. L'augmentation tendancielle des coûts de production et de distribution et la saturation croissante des fenêtres d'exposition historiques des films rendent, en effet, les perspectives de rentabilisation encore plus aléatoires pour les préfinanciers et les amènent à modifier leurs choix d'investissement. Il en résulte une dégradation des conditions de financement pour une part importante de la production.

A - L'inflation des coûts

1 - L'augmentation des coûts de production

Entre 2002 et 2012, le coût médian et, plus encore, le coût moyen de production des films français ont connu une augmentation légèrement supérieure (respectivement, + 23 % et + 26 %) à celle du niveau général des prix (+ 17 %⁸⁵). Cette évolution n'est pas propre à la France, une tendance similaire pouvant être constatée dans plusieurs autres États européens⁸⁶.

S'agissant des films de fiction⁸⁷, qui représentaient 89 % des coûts de production des films français en 2012 (soit 935 M€), l'augmentation du coût moyen est imputable en priorité aux dépenses de personnel, aux droits artistiques, aux frais de transport, de défraiement et de régie, aux frais d'assurances, et, dans une moindre mesure, à la rémunération des producteurs.

L'écart persistant entre le coût médian (3,4 M€) et le coût moyen (5,2 M€) des films d'initiative française témoigne de l'effet de concentration des dépenses sur les films à budget élevé et du rôle moteur de ces films dans les tensions inflationnistes du secteur. De fait, le nombre de films présentant un coût définitif supérieur à 7 M€ est passé de 17 à 24 % des films entre 2003 et 2012. Cette évolution s'est opérée principalement au détriment de deux catégories de films de taille intermédiaire : ceux dont le budget est compris entre 1 M€ et 2,5 M€ et ceux dont le devis est compris entre 4 M€ et 5,5 M€.

L'évolution à la hausse des coûts de production est alimentée par deux pratiques qui nuisent à la transparence des conditions de rémunération : les rémunérations en participation et la rémunération des artistes-interprètes sous la forme de droits à l'image.

a) Les rémunérations en participation

Les « frais en participation », sur lesquels sont imputés la rémunération des « talents » (auteurs, réalisateurs, interprètes) ainsi que la rémunération et les frais généraux du producteur, sont présentés dans les devis comme des charges et des produits, car ils sont considérés comme des sources additionnelles de préfinancement. Dans ces conditions, les comptes définitifs de production peuvent ressortir avec un total de

⁸⁵ Évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

⁸⁶ Observatoire européen de l'audiovisuel, annuaire 2012.

⁸⁷ CNC, *Les coûts de production des films en 2012*, mars 2013.

charges moindre que celui affiché dans les devis prévisionnels, la majoration artificielle de ces derniers ayant eu pour effet de gonfler le montant des financements obtenus lors du montage du projet. Cette pratique, établie en France depuis plusieurs décennies, n'est encadrée par aucun texte.

D'après le CNC, le recours à des frais « mis en participation » couvre deux cas de figure très différents :

- pour des films bien financés ou à potentiel commercial significatif, il sert à lever des financements. À la mise en exploitation du film, le salaire et les frais généraux du producteur seront effectivement versés car les financements réunis seront suffisants ;
- mais pour des films difficiles, à petit budget, ces participations ne se retrouveront pas dans le coût final. Faute de financements suffisants, le producteur sera contraint de rechercher des économies de fabrication, et renoncera parfois même à facturer un salaire et des frais généraux. Le coût du film aura été corrigé à la baisse au regard des financements disponibles.

La neutralisation de ces postes du devis, quand le comité de chiffrage se prononce sur le besoin de financement, est à ce jour uniquement pratiquée dans le cas de l'avance sur recettes. Afin d'assurer l'équité entre productions et de permettre la négociation *ex ante* de la marge commerciale des producteurs, cette pratique devrait être étendue au calcul de toutes les aides du CNC.

b) La rémunération des artistes-interprètes

La rémunération des artistes-interprètes constitue une autre source d'augmentation des coûts de production pour les films présentant les budgets les plus élevés.

En première analyse, les rémunérations versées aux artistes-interprètes des films de fiction ont augmenté, en moyenne, de 24 % depuis 2003, portant les dépenses correspondantes à un niveau moyen de 615 000 € en 2012, au quatrième rang des postes budgétaires des films de fiction. Cette évolution moyenne correspond en réalité à deux types de situation : les films situés aux deux extrémités de l'échelle des coûts (inférieurs à 1 M€ et supérieurs à 15 M€), pour lesquels la part relative des dépenses de rémunération des artistes-interprètes a plutôt augmenté, et les films situés entre ces deux extrémités, pour lesquels ces dépenses sont restées, en proportion, relativement constantes.

Les années récentes marquent surtout l'essor de rémunérations versées aux artistes-interprètes sous la forme de droits à l'image.

Le régime du droit à l'image des artistes-interprètes

Aux termes de l'article L. 7121-8 du code du travail, la rémunération due à l'artiste à l'occasion de la vente, de l'exploitation ou de la présentation par l'employeur ou par tout autre utilisateur de l'enregistrement de son interprétation, n'est pas considérée comme un salaire dès lors que la présence physique de l'artiste n'est plus requise et que cette rémunération n'est pas fonction du salaire reçu pour la production, l'exécution ou la présentation de son interprétation, mais qu'elle dépend du produit de la vente ou de l'exploitation dudit enregistrement.

Si les sommes relevant de cette pratique sont encore relativement limitées, le dynamisme de leur augmentation entre 2003 et 2012 n'en est pas moins préoccupant (le poste du devis dans lequel ces sommes sont retracées, intitulé « droits divers », a progressé de 119 % entre 2003 et 2012 pour atteindre un total de 8 M€ pour l'ensemble des films de fiction).

Ces droits à l'image ne concernent, en théorie, que les recettes enregistrées par l'exploitation des films et ne sont donc susceptibles d'être versées aux artistes-interprètes par les producteurs qu'à compter de l'exploitation des films. Or, il ressort des investigations de la Cour que certains contrats d'artistes-interprètes prévoient, avant même le début du tournage, une somme minimale susceptible de leur être attribuée, en complément de leur rémunération, sous la forme de droit à l'image.

Cette pratique conduit à minorer artificiellement le salaire versé en vue de réduire les sommes dues au titre des cotisations sociales, tout en compensant cette minoration par un complément de rémunération déguisé en droit à l'image. En outre, des avances peuvent être consenties en cas de préachat du droit de diffusion par les chaînes de télévision, leur montant étant alors indexé sur celui de cette source de financement, que l'œuvre soit ou non finalement diffusée.

Si le principe des rémunérations sous forme de droit à l'image découle de dispositions législatives du code de la propriété intellectuelle, et ne saurait être remis en cause, la pratique consistant à verser, avant ou pendant le tournage, des avances à ce titre sans considération de l'exploitation effective de l'œuvre peut être tenue pour abusive.

Concentrée sur les films présentant les devis les plus élevés, la progression dynamique de certaines natures de dépenses dans les coûts de production invite à s'interroger sur l'opportunité de limiter la prise en charge de ces coûts par le dispositif d'aides publiques et, plus particulièrement, par le soutien automatique, dès lors que cette évolution conduit à déséquilibrer la répartition de l'aide au profit de cette catégorie de films.

Interrogé sur cette question, le CNC a indiqué qu'une limitation de la prise en charge par le soutien automatique de certaines dépenses de production lui semblait, de prime abord, « incompatible avec la réglementation communautaire. En effet, celle-ci, pour garantir la neutralité de l'effet incitatif de l'aide et notamment éviter que l'aide ne soit attribuée ou modulée au regard de certains postes de dépenses particuliers, susceptibles d'être fortement territorialisés en France (industries techniques, main d'œuvre), interdit des fléchages directs ou indirects de l'aide vers certains types de dépenses ».

Pour autant, dès lors qu'il est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des films sollicitant l'agrément et vaudrait donc, de façon indifférenciée, pour les producteurs français et les producteurs européens, le plafonnement de certaines dépenses dans le calcul du soutien automatique ne paraît pas constituer un fléchage de l'aide et mériterait, à ce titre, d'être envisagé par le CNC. Une mesure de cette nature existe d'ailleurs pour le crédit d'impôt, les cachets des artistes n'étant comptabilisés qu'à hauteur du minimum conventionnel. Un tel dispositif de maîtrise de la dépense est également en vigueur en Allemagne.

Le plafonnement des dépenses dans le calcul des aides de la FFA

Les modalités de calcul du soutien automatique à la production par l'agence allemande de soutien au cinéma (FFA) n'intègrent certains postes du devis qu'à concurrence d'un plafond, défini en référence au total des coûts de production. Ainsi, les frais généraux sont comptabilisés dans la limite de 7,5 % des coûts de production (pour les devis inférieurs à 2 M€). La rémunération du producteur, pour sa part, est plafonnée en valeur absolue selon le montant du devis (de 15 000 € pour les devis inférieurs à 300 000 € jusqu'à 125 000 € pour les devis supérieurs à 1 M€).

3 - L'évolution contrastée des coûts de distribution

Les coûts de distribution représentent en moyenne entre 10 % et 13 % du coût définitif des films d'initiative française (670 000 € en 2011 en moyenne par film). Si les sommes investies dans la distribution des films français restent sans comparaison par rapport aux dépenses de distribution des films américains⁸⁸, elles ont néanmoins connu des évolutions sensibles au cours de la dernière décennie.

En moyenne, sur la période 2004-2011, le coût de distribution par film a peu augmenté (+ 4,9 %). Cette relative stagnation masque cependant une hausse très marquée des dépenses de matériel publicitaire (+ 38,6 %), la progression des dépenses de relations presse (+ 13,3 %) et des achats d'espace (+ 7,3 %), qui ont surcompensé, jusqu'à présent, la baisse des frais de laboratoire (- 10,4 %) résultant de la transition numérique.

L'augmentation des frais de promotion diffère fortement selon le budget de production et le profil des distributeurs. Les majors développent des stratégies pluri-médias, recourant fortement à l'affichage et au matériel publicitaire au sein des cinémas, tandis que les distributeurs indépendants sont souvent cantonnés à la presse, aux relations publiques et à internet. Les salles de cinéma ayant rendu payantes, au cours des dix dernières années, plusieurs prestations auparavant gratuites (notamment la mise à disposition du matériel publicitaire), la forte progression des investissements publicitaires dans les salles de cinéma a contracté les marges des distributeurs.

B - Une tension croissante entre le volume de production et les perspectives d'exposition

1 - Une fréquentation en salles élevée, mais concentrée sur quelques succès

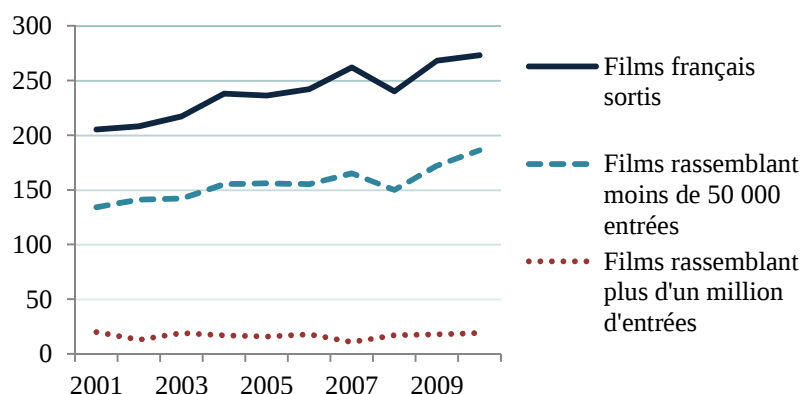
La France enregistre un niveau exceptionnel de fréquentation en salles : 193 millions d'entrées en 2013, soit 2,9 entrées par habitant. De tels résultats sont suffisamment remarquables, compte tenu des évolutions constatées par ailleurs dans les pays européens, pour devoir être soulignés.

⁸⁸ Les sommes dépensées à ce titre représentent en moyenne 50 % des coûts de production. Cette différence avec les films français se retrouve au moment de leur commercialisation en France. Ainsi, l'investissement publicitaire brut pour un film français était en moyenne de 580 000 € en 2011, soit le tiers du budget publicitaire moyen investi dans un film américain (1,6 M€ en 2011).

Cependant, la fréquentation en salles est demeurée concentrée, au cours de la décennie écoulée, sur un nombre limité de films à succès. Alors qu'en 2012 le CNC a agréé 272 films, seule une trentaine (sur les 500 à 600 sorties en salles annuelles) rassemble près de 50 % des entrées en salles chaque année depuis 2001. L'année 2012 constitue de ce point de vue une année de très forte concentration, les dix films les plus performants ayant rassemblé plus du tiers de la fréquentation annuelle.

À l'inverse, une part stable, comprise entre 50 et 60 % des films français inédits sortis en salles chaque année, réalise moins de 50 000 entrées en salles. Au cours de la dernière décennie, cette proportion apparaît même en légère augmentation, ce qui suggère qu'une part croissante de la production française souffre de conditions d'exposition de plus en plus dégradées.

Graphique n° 15 : films français sortis en salle et polarisation des entrées, de 2001 à 2010



Source : données CNC (films français inédits).

Cette concentration de la fréquentation en salles coïncide avec l'évolution de la structure des investissements dans les films d'initiative française (cf. annexe n° 9).

Alors que les films dont le budget est supérieur à 7 M€ représentaient, en 2003 comme en 2011, près de la moitié des investissements dans la production cinématographique française, leur part dans la fréquentation en salles a augmenté de manière significative, passant de 43,5 % en 2003 à 67,2 % en 2011. Inversement, les films dont le devis est compris entre 4 M€ et 7 M€ ont vu leur poids relatif diminuer entre 2003 et 2011, tant en ce qui concerne la part qu'ils occupent dans les coûts définitifs de la production cinématographique française (34,0 %

en 2003, 24,9 % en 2011) que leur part dans la fréquentation des films en salles (49,7 % en 2003, 24,3 % en 2011). Les films dont le budget est inférieur à 4 M€ n'attirent, pour leur part, qu'entre 5 % et 11 % de la fréquentation en salles, tandis que les films dont le budget est inférieur à 1 M€ rencontrent un public encore plus confidentiel (entre 1 % et 4 % de la fréquentation des films d'initiative française).

S'il est vrai que le maintien d'un niveau élevé de part de marché du film national est allé de pair avec une augmentation du nombre de séances consacrées à des films français (+ 116 % entre 2000 et 2012, alors que le nombre de séances consacrées aux films américains est resté stable), la fréquentation des films d'initiative française a suivi des évolutions singulières.

Tandis que le nombre de films réunissant plus de 2 millions de spectateurs sur le territoire français est resté stable entre 2001 et 2010, le nombre correspondant de films d'initiative française a baissé de 20 %. À l'inverse, pendant la même période, le nombre de films d'initiative française réunissant moins de 50 000 spectateurs a augmenté de 57 %, alors qu'il n'augmentait que de 19 % pour l'ensemble des films ayant ce niveau de fréquentation. Cette évolution conduit à de fortes tensions sur la rotation des films, marquée par un raccourcissement spectaculaire de leur durée d'exposition et, par voie de conséquence, de leur amortissement en salles.

Ce seul état de fait ne saurait emporter le constat d'un échec de la politique de soutien. Le CNC rappelle à juste titre que le succès d'un film ne se mesure pas au seul nombre d'entrées ou de copies distribuées, critères réducteurs qui ignorent la coexistence de modèles économiques différents au sein du secteur du cinéma. Il existe ainsi des films qui enregistrent relativement peu d'entrées (quelques centaines de milliers, voire seulement quelques dizaines de milliers) mais qui atteignent néanmoins leur équilibre économique compte tenu de leur faible coût de production et de distribution⁸⁹.

En revanche, un tel constat conduit à souligner les risques qui pèsent sur la pérennité du dispositif de préfinancement. La stratégie d'investissement des parties prenantes repose en effet sur les espérances de recettes liées à l'exploitation des films, qui sont fortement déterminées par les résultats obtenus en salles. Or la détérioration des conditions d'exposition des films français limite fortement leur potentiel de recettes.

⁸⁹ Le CNC en cite plusieurs exemples récents : *Tous au Larzac* en 2011, sorti sur 64 copies, *Les nouveaux chiens de garde*, sorti sur 36 copies, qui a progressivement dépassé les 200 000 entrées après 16 semaines d'exploitation, ou *Nous princesse de Clèves*, sorti sur 20 copies et totalisant moins de 50 000 spectateurs.

2 - La saturation de la fenêtre télévisuelle

La multiplication du nombre de chaînes diffusées (câble, satellite, télévision numérique terrestre) a conduit à une augmentation de l'offre de films à la télévision⁹⁰. Cependant, qu'elle soit française ou étrangère, l'œuvre cinématographique a vu progressivement s'étioler son statut de produit d'appel sur les chaînes historiques en clair. À ces évolutions s'ajoute le développement de modes de consommation délinéarisés⁹¹.

Les années 1990 et 2000 ont en effet marqué la fin de la suprématie des films de cinéma dans l'audience télévisuelle. En 1986, 43 films étaient en tête des 50 meilleures audiences de la télévision, contre 12 seulement en 1995. Entre 2004 et 2011, l'audience moyenne des films français en première partie de soirée est passée, sur les chaînes en clair historiques, de 4,6 à 3,8 millions de téléspectateurs. Sept films seulement apparaissent dans le palmarès des cent premières audiences de 2012 à la télévision⁹².

Cette érosion des audiences est notamment liée à l'explosion de la vidéo et au développement d'une offre de films, inédits ou non, sur les chaînes payantes, sur le câble et le satellite, et sur les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), ce qui affecte la valeur de produits dont l'exposition a perdu de son caractère exclusif. Ainsi, le nombre de diffusions de films sur les chaînes privées de la TNT gratuite est passé de 402 à 1 331 entre 2005 et 2011, ce qui leur a assuré des audiences importantes : en 2011, six chaînes de la TNT gratuite réalisent leur meilleure audience de l'année avec un film. Parmi ces diffusions, la part des films français est passée, entre 2005 et 2011, de 56 à 41 %, et celle des films américains de 31 à 40 %.

Le nombre de films diffusés en première partie de soirée sur les six chaînes en clair historiques a globalement baissé jusqu'à représenter en 2012, sur TF1 et M6, un point bas jamais enregistré depuis les années 1980. Si cette baisse concerne davantage les rediffusions que les premières diffusions, il n'en reste pas moins que le plafond réglementaire de 192 films diffusés dans l'année n'est que rarement atteint par les chaînes historiques. En outre, les rediffusions sont aussi de plus en plus fréquentes : 34 % des films programmés par les chaînes nationales

⁹⁰ 2 398 œuvres cinématographiques diffusées en 2011, contre 1 470 en 2001.

⁹¹ Les services linéaires désignent les usages (sur le modèle de la télévision hertzienne) qui imposent aux consommateurs de se soumettre à une programmation sur laquelle ils ne peuvent agir. Ils s'opposent aux services « délinéarisés », qui laissent au consommateur la possibilité de choisir le programme qu'il veut regarder.

⁹² *Gran Torino*, *L'Âge de glace 3*, *Les Bronzés font du ski*, *La Grande Vadrouille*, *Astérix et Obélix : Mission Cléopâtre*, *Titanic*, *La Vérité si je mens 2*.

gratuites en 2012 avaient ainsi déjà été diffusés en 2011, alors que cette part était de moins de 10 % en 2006⁹³.

Ces phénomènes ont pour corollaire une dégradation des recettes associées à la diffusion de films, la publicité et le retour sur investissement des parts de coproduction ne permettant plus toujours de couvrir le coût d'achat des droits. L'érosion de l'audience entraîne une diminution des recettes publicitaires qu'amplifie l'effritement général observé ces dernières années de la ressource publicitaire drainée par les télévisions. Limitant par ailleurs structurellement les retombées financières d'un éventuel succès dans l'exploitation du film, le contingentement réglementaire des prises de participation des diffuseurs dans la production des œuvres ne permet pas d'en assurer la compensation.

Les faibles résultats d'audience des films français induisent, pour les chaînes en clair, une distorsion croissante entre le volume de leurs obligations d'investissement et la valeur de marché que représente pour elles le cinéma. Dans ce contexte, le maintien d'une contrainte en augmentation continue⁹⁴ imposée aux chaînes pour financer un produit qui attire de moins en moins les téléspectateurs se traduit par une concentration des investissements dans des films dont l'audience à l'antenne sera garantie par la présence à l'affiche d'acteurs connus ou par des scénarios déjà éprouvés. Conséquence indirecte de cette tendance, un nombre croissant de films peine à accéder au financement d'une chaîne de télévision : 78 films en 2003, 112 en 2012, ont été produits sans bénéficier du financement d'une chaîne.

L'évolution du nombre de films financés par les chaînes depuis 1980 en témoigne : alors que TF1 finançait 14 films en 1986, puis jusqu'à 28 en 2004, elle limitait sa participation à 17 films en 2012, sa contribution restant dans le même temps relativement stable en volume financier. Sur la même période, la contribution de France Télévisions est passée de 32 à 61 films financés par an entre 1986 et 2012 (53 en 2004). La concentration des investissements sur les films aux budgets les plus importants est principalement le fait des chaînes commerciales : les films au budget supérieur à 4 M€ représentent, en 2012, 70 % des films financés par les chaînes publiques, et 83 % des films financés par les chaînes privées en clair.

⁹³ En tête des films les plus diffusés à la télévision gratuite depuis 1957, on trouve *La Tulipe Noire*, *Le Capitain*, *Ne nous fâchons pas* et *Le Grand Restaurant* (CNC-CSA).

⁹⁴ Le volume investi par les chaînes dans le cinéma a été multiplié par 8 entre 1984 et 2011, alors que le volume total de la production française a à peine triplé pendant cette période, passant de 400 à 1 130 M€. Cf. Monique Sauvage, Isabelle Veyrat-Masson, *Histoire de la télévision française*, février 2012, p. 266, et bilans du CNC.

Ces évolutions affectent la valeur de produits dont la diffusion a perdu son caractère exclusif. Dès lors, dans un contexte d'évolution des usages qui met à mal la chronologie des médias, le maintien pendant la fenêtre d'exclusivité des chaînes de télévision de jours interdits de diffusion pour les œuvres cinématographiques apparaît particulièrement daté. Il conduit, en outre, à la programmation le même soir, au même horaire, du même type de films sur les chaînes en clair, ce qui contribue à exacerber la concurrence, au détriment des résultats d'audience des films programmés. Des aménagements ont d'ailleurs déjà été apportés à ce régime. France Télévisions a ainsi signé un accord avec les professionnels qui, en échange d'une augmentation de la contribution de France 4 à la production, a permis à cette chaîne de diffuser des films le mercredi soir.

Si le maintien d'un plafond d'œuvres cinématographiques diffusées dans l'année se justifie pour préserver le caractère événementiel de la diffusion du cinéma à la télévision, les règles actuelles ne se justifient plus - sauf éventuellement le samedi soir - et pourraient être davantage adaptées aux nouvelles habitudes de consommation de programmes.

C - La dégradation de la rentabilité des SOFICA et de la distribution

1 - Les SOFICA

La dégradation de la rentabilité financière des SOFICA résulte notamment de ce phénomène de saturation au stade de la diffusion. la saturation de plusieurs fenêtres d'exploitation a en effet contribué à dégrader les perspectives de reversement tant des recettes en salle (en 2011, sur les 93 films financés par des SOFICA et sortis en salles, 74, soit 79 %, ont provoqué moins de 500 000 entrées, et 28 d'entre eux, soit 30 % du total, moins de 50 000 entrées) que de celles issues de la télévision, alors même que cette fenêtre d'exploitation est la principale pourvoyeuse de recettes pour les SOFICA.

Ce constat révèle une érosion des perspectives d'exploitation des œuvres sur ces différentes fenêtres de diffusion.

2 - La distribution

Les distributeurs constituent un tissu économique hétérogène, qui assure le préfinancement de la majorité des films français et porte une part de plus en plus importante du risque dans l'activité de production.

Depuis 2001, le nombre de sociétés de distribution recensées a augmenté de 77 %, passant de 247 entreprises à 438 entreprises. Cette forte croissance est majoritairement imputable aux petites structures distribuant entre un et cinq films par an (inédits et de catalogue), qui représentent l'essentiel des entreprises de distribution (302 sociétés en 2011, soit 69 % des entreprises du secteur).

Cet accroissement rapide du nombre des sociétés dans un secteur pourtant risqué doit toutefois être relativisé :

- il existe un grand nombre de sociétés « dormantes » ne distribuant aucun film inédit dans l'année. De fait, alors que le nombre de sociétés croît, la part de sociétés « actives », ayant distribué au moins un film inédit dans l'année, diminue. Elle s'élève en 2011 à 29,5 %, soit 10 points de moins qu'en 2002 ;
- nombreuses sont les entreprises qui ne distribuent qu'un seul film inédit par an (43 % des sociétés « actives » en 2011), et certaines sociétés, à durée de vie très limitée, sont même spécifiquement créées pour assurer la sortie d'un unique film.

Considérées avec les précautions d'usage⁹⁵, les données statistiques de l'INSEE révèlent le caractère déficitaire de l'activité de distribution cinématographique en salles. En 2010, le résultat net comptable de l'ensemble du secteur de la distribution enregistrait une perte de 28,9 M€⁹⁶. Par comparaison, l'édition et la distribution vidéo, qui réalisent un chiffre d'affaires nettement moins important (782,5 M€, alors que le chiffre d'affaires de la distribution en salles était de 2,3 Md€ en 2011), dégagent un résultat net comptable positif, s'établissant à 24,4 M€. Le caractère déficitaire de la distribution des films en salles n'est pas propre aux sociétés indépendantes : la société Pathé distribution, par exemple, enregistre régulièrement, elle aussi, des résultats nets comptables négatifs.

Eu égard au caractère structurellement déficitaire de la distribution en salles, la quasi-totalité des entreprises du secteur a développé des

⁹⁵ Si les chiffres de l'INSEE reflètent bien la faible rentabilité de la distribution en salles, ceux-ci sont établis à partir de l'activité principale déclarée par les sociétés. Les sociétés de distribution exerçant majoritairement plusieurs activités, certaines ne sont donc pas incluses dans ces statistiques. Ainsi, la société Gaumont, acteur important de la distribution, est enregistrée en tant que société de production.

⁹⁶ D'après les données collectées par l'organisation professionnelle des distributeurs indépendants réunis (DIRE), la marge réalisée par les distributeurs indépendants au titre de l'exploitation en salles est négative en 2010, en 2011 et en 2012. Même en ne retenant que les frais de sortie et les minima garantis (neutralisation des frais de structure), la marge sur la salle demeure négative pour les exercices 2010 et 2012 : la recette brute distributeur ne permet pas de couvrir les frais de distribution.

activités annexes (exploitation des films de catalogue, édition vidéo, vente à l'international, production, exploitation de salles, etc.).

Par ailleurs, l'augmentation continue de la part des mandats d'exploitation dans le financement des films d'initiative française au cours de la dernière décennie traduit, au-delà des « à-valoir » consentis sur les futures recettes d'exploitation en salles, le développement des mandats groupés, destinés à capter les recettes sur plusieurs fenêtres d'exploitation. De fait, l'apport des mandats groupés devient largement prédominant par rapport à celui des mandats centrés uniquement sur la salle, ceux-ci atteignant leur plus bas niveau en 2012 (1,7 %).

La pratique des mandats groupés s'accompagne souvent d'une captation de la recette favorable au distributeur, la « collatéralisation croisée », qui consiste à garantir et à compenser les éventuelles pertes d'exploitation du film sur un support de distribution par un droit sur les gains éventuellement réalisés sur un autre support (par exemple la garantie des pertes en salles sur les recettes vidéo futures). Si cette pratique répond à une volonté de lisser le risque pris par les distributeurs, elle contribue néanmoins, en multipliant les créances opposables, à éloigner toujours plus le producteur de l'intéressement aux recettes d'exploitation de son film.

III - Les pistes d'adaptation du soutien

Les évolutions qui ont marqué, au cours des dix dernières années, le système de préfinancement de la production cinématographique font peser un risque sur la soutenabilité économique de ce modèle, ce qui justifie de procéder à des infléchissements de la politique de soutien à la production.

A - Différencier les enjeux de financement

La production cinématographique française se répartit entre plusieurs catégories de films dont les problématiques, relativement homogènes pour chacune d'elles, répondent à des enjeux spécifiques qu'il convient de distinguer.

Principalement financés par les producteurs et les aides publiques à la production, les films dont le budget est inférieur à 1 M€ ont présenté une certaine stabilité au cours de la décennie écoulée, tant en proportion du nombre de films sortis en salles qu'en termes de coûts de production ou de fréquentation en salles (moins de 2 % de la fréquentation des films d'initiative française). Compte tenu de l'étroitesse de leurs budgets, les

productions de cette catégorie sont très sensibles au renchérissement de coûts qui peuvent affecter leurs postes de charges. Parallèlement, l'essor de la diffusion numérique des contenus représente de nouvelles perspectives de recettes pour ces films généralement éloignés des grands circuits de distribution en salles comme de la télévision.

Les films dont le devis est compris entre 1 M€ et 4 M€ voient leur part dans le nombre de films exposés et dans la fréquentation des films d'initiative française sortis en salles (entre 5 % et 11 %) demeurer relativement constante depuis 2002. Majoritairement financés par des investissements encadrés, ces films sont confrontés à un recul des investissements des chaînes de télévision, en dépit des clauses de diversité qui s'imposent à certains diffuseurs. S'élevant à 8 % des devis, la part de préfinancement assumée par les mandats demeure plus faible que pour la moyenne des films d'initiative française.

Depuis 2002, les films dont le devis est compris entre 4 M€ et 7 M€ ont diminué en proportion du nombre de films d'initiative française exposés en salles et en proportion de la fréquentation en salles de ces films. Majoritairement financés par des investissements encadrés, ils se caractérisent par la plus faible exposition de fonds propres du producteur (moins de 25 % des devis en 2012).

Confrontés à la concentration des investissements de certaines chaînes de télévision vers les films les plus chers et, indirectement, à l'effet de seuil induit par les clauses de diversité, les films de cette catégorie sont particulièrement touchés, par ailleurs, par le développement des stratégies pluri-mandats des distributeurs, dont la mise en risque est la plus importante sur cette catégorie de films intermédiaires. Ne pouvant faire l'économie d'un plan de distribution conséquent en raison de leurs coûts de fabrication, ils ne peuvent pas pour autant rivaliser avec la politique d'offre saturante qui caractérise les films les plus chers.

Cette évolution se reflète dans la distribution des productions qui bénéficient des garanties de l'IFCIC : si les films dont les devis sont compris entre 1 M€ et 4 M€ y restent globalement majoritaires, la part des films dont le devis est compris entre 5,5 M€ et 15 M€ y est croissante⁹⁷.

⁹⁷ Entre 2008 et 2011, l'IFCIC a garanti entre 43 % et 55 % des films d'initiative française. Les films aux budgets inférieurs à 1 M€ ou supérieurs à 15 M€ ne recourent, quant à eux, que marginalement aux garanties de l'IFCIC, les premiers étant portés par de petites sociétés faiblement intégrées aux réseaux bancaires et les seconds par de grandes sociétés de production capables de mobiliser des fonds propres et des concours bancaires non garantis.

Les films les plus coûteux, dont le devis dépasse 7 M€, ne sont en général pas confrontés à un problème de financement. La majorité des investissements dans la production de ces films n'est d'ailleurs pas encadrée, et les aides publiques y occupent une place très limitée (moins de 4 % des devis en 2012). Captant près des deux tiers de la fréquentation en salles en 2012, ces films présentent des perspectives de recettes considérées comme suffisantes pour attirer les investissements des chaînes de télévision et des mandataires, ces deux catégories de parties prenantes représentant, en 2012, près de 60 % des montants cumulés de financement sur l'ensemble des devis.

Cette segmentation des budgets des films doit donc être prise en compte dans la réflexion sur l'adaptation de la politique de soutien à la production.

B - Adapter les aides publiques

Il s'agit à la fois de moduler le soutien et de clarifier les objectifs et instruments associés.

1 - Moduler le soutien selon les besoins de chaque production

Au regard de la segmentation des budgets de production, l'intervention publique gagnerait à être mieux modulée pour accompagner plus efficacement chacune de ces catégories en fonction de leurs besoins spécifiques et des enjeux qui y sont associés.

Plusieurs instruments pourraient être mobilisés pour soutenir les films aux budgets les plus modestes (moins de 1 M€), qui pâtissent d'un manque d'exposition, et, par voie de conséquence, pour en favoriser la diffusion, alternative ou concomitante à la salle, sur un support de vidéo à la demande :

- réorienter les aides à la production vers l'exploitation numérique des films (constitution d'une part « vidéo numérique » du soutien automatique à la production, majoration des aides sélectives, voire conditionnement de certaines aides sélectives à l'engagement du producteur de diffuser le film sur une plate-forme de vidéo à la demande) ;
- inciter les représentants professionnels à introduire des dérogations à la chronologie des médias permettant une anticipation de la diffusion de ces films sur la fenêtre de vidéo à la demande.

Les films dont le budget est compris entre 4 et 7 M€, pour leur part, ont besoin de garantir le maintien de financements privés. Dès lors, deux instruments de la politique de soutien seraient mobilisables :

- les aides à la production pourraient comporter, pour cette catégorie de films, des clauses de conditionnalité tenant à l'exposition des fonds propres des producteurs, afin d'inciter aux regroupements de sociétés (niveau minimum de fonds propres, bonification des aides à la production en cas d'investissements importants du producteur, etc.) ;
- les aides à la distribution pourraient être davantage ciblées sur la consolidation économique du secteur, afin de favoriser le développement de distributeurs présentant une taille critique plus importante, susceptibles de préfinancer cette catégorie de films désormais fragilisée.

Pour accompagner cette évolution, les mécanismes de garantie de l'IFCIC pourraient viser un effet de levier supérieur. Sans doute les adaptations apportées en mars 2013 permettent-elles une meilleure prise en compte de la réalité des risques sur garantie. Cependant, le réglage des paramètres d'évolution et de gestion du fonds CNC reste très prudent⁹⁸, alors que son intervention mériterait d'être plus nettement orientée vers des activités plus innovantes ou plus risquées. Plusieurs paramètres de ce mécanisme de soutien pourraient ainsi être modifiés (modulation des taux de garantie, extension des champs d'intervention).

Enfin, pour les films les plus coûteux (plus de 7 M€) l'enjeu principal concerne l'évolution de leurs coûts de production et de distribution et, par voie de conséquence, leur tendance naturelle à capter une part croissante des investissements finançant la production cinématographique. Dans ce contexte, la politique de soutien pourrait utilement être infléchie en vue de contrebalancer cette évolution naturelle. Les aides publiques pourraient ainsi être plafonnées pour les dépenses de production les plus dynamiques, tandis que la pratique des rémunérations en participation devrait progressivement être supprimée au profit de rémunérations fixes et préalablement déterminées, de manière à rendre plus transparents les coûts de production.

⁹⁸ Le taux de sinistre (sinistres payés au cours d'un exercice par rapport aux encours de garantie) a été en 2011 de 0,56 % pour le sous-fonds cinéma et de 0,25 % pour le sous-fonds audiovisuel, ce qui est par exemple très inférieur aux taux de sinistre des fonds de garantie gérés par Oséo (BPI France).

2 - Mieux différencier les types de soutien

a) Le soutien à la production

Le soutien automatique et le soutien sélectif constituent deux modalités d'intervention publique qui visent deux objectifs bien distincts :

- le soutien automatique confère une prime aux œuvres qui rencontrent le succès, incitant les producteurs qui en bénéficient à réinvestir davantage de fonds dans la production de nouveaux films ;
- les aides sélectives sont accordées aux sociétés de production qui présentent des projets prometteurs, afin de permettre à des œuvres innovantes de voir le jour.

L'équilibre à trouver entre ces deux formes de soutien dépend notamment du diagnostic qui peut être porté sur la situation du secteur économique de la production. Au cours des dernières années, tout en restant majoritaire, la part du soutien automatique a décru. Pour les aides à la production cinématographique, elle est ainsi passée de 65 % à 57 % entre 2007 et 2012.

L'introduction en 2002 d'un coefficient dégressif dans la part « salles » du soutien automatique a conduit à minorer l'impact du succès en salles sur les droits générés au profit du producteur. En application de ce principe, le soutien accordé à un film ayant peu de succès est proportionnellement supérieur à celui d'un film à succès. Dès lors que la vocation première du soutien automatique est la consolidation du secteur de la production, il n'est pas sûr que cette forme de redistribution, poussée trop avant, soit le meilleur moyen de répondre à cet objectif. À tout le moins, le CNC pourrait s'interroger sur le niveau adéquat de dégressivité de ce mécanisme de soutien.

Pour ce qui est par ailleurs du soutien sélectif, il y a lieu de constater que parmi les 83 dispositifs d'intervention du CNC, dix représentent près de deux tiers de l'ensemble des volumes financiers. La faiblesse unitaire des montants financiers de la plupart des dispositifs d'aide sélective doit conduire à remettre en question l'opportunité d'une telle ventilation, au regard des coûts de gestion et de l'efficacité des aides correspondantes. Le renouvellement de la création cinématographique, visé par le soutien sélectif, ne peut, en outre, avoir de sens que si, par ailleurs, les conditions sont réunies ou encouragées pour que ces œuvres soient exposées et reconnues. Un arbitrage doit donc être opéré entre le niveau de sélectivité des soutiens et les capacités de réception par le public des œuvres produites.

b) Le soutien à la distribution

L'importance d'une différenciation plus affirmée des aides est également très nette dans le champ de la distribution. Compte tenu des difficultés rencontrées aujourd'hui par ce secteur, la question de la structuration économique et de l'adaptation des aides publiques qui lui sont consacrées par le CNC paraît devoir s'imposer.

Calculé par application d'un barème de soutien fortement dégressif⁹⁹ au produit de la TSA sur le prix des places perçue à l'occasion de l'exploitation des films en salles, le soutien automatique généré par les films distribués peut être réinvesti sous deux formes :

- pour le financement des *minima* garantis d'une part ;
- pour la prise en charge de tout ou partie des dépenses de distribution, d'autre part.

Conçue pour encourager les distributeurs à participer au financement de la production cinématographique, l'aide automatique permet d'amortir le risque en majorant le soutien sur les niveaux de recettes pour lesquels il est le plus élevé. D'un montant de 18 M€ en 2012, le soutien automatique joue un rôle essentiel dans la structuration économique du secteur.

Les aides sélectives, qui ont pour objectif de contribuer à la diversité de l'offre de films en France, apparaissent, quant à elles, très dispersées, dans leur montant (à l'exception de l'aide au programme, aucune aide ne dispose d'une enveloppe annuelle supérieure à 800 000 €) comme dans leur organisation : le maintien de neuf guichets d'aides sélectives répartis dans trois collèges différents, dont certains bénéficient à moins de dix sociétés par an, pose question. Une rationalisation tendant à réduire le nombre de dispositifs mis en œuvre par le CNC s'impose.

La confusion entre objectifs relevant respectivement du soutien automatique et du soutien sélectif est patente dans le cas de l'aide à la structure, qui illustre la difficulté de concilier un mécanisme sélectif avec un objectif de structuration économique. Conçue pour soutenir les distributeurs qui, en dépit d'une activité régulière de distribution et une ligne éditoriale de qualité, présentent une certaine fragilité financière, cette aide est faiblement dotée (736 000 € en 2010, ayant bénéficié à 21 sociétés). Un meilleur encadrement de cette aide apparaît indispensable :

⁹⁹ À la suite de la réforme de mars 2013, à partir de 1,23 M€ de recettes (soit 200 000 entrées), le taux de soutien passe de 120 % à 25 %.

- en termes de durée : une aide à la structure parfois versée pendant dix ans à une même entreprise conduit à émettre des doutes sur son efficacité financière et comporte un risque de distorsion de concurrence ;
- en termes de montant : un meilleur ciblage de cette aide est souhaitable, dès lors que les modalités d’attribution ne semblent pas produire d’effet notable sur les résultats financiers des entreprises aidées.

Plus généralement, les aides sélectives pourraient être recentrées vers leur objectif premier de promotion de la diversité culturelle.

Dans ce contexte, la notion de distributeur indépendant gagnerait à être clarifiée. Aujourd’hui, le rapport de la Médiatrice du cinéma, tout comme les engagements de programmation que prennent les groupements et circuits de salles, ou encore l’aide à la distribution versée par Canal +, font en effet référence à la catégorie de distributeurs indépendants, sans qu’aucune définition en soit clairement établie. Dès lors, un label « distributeur indépendant » pourrait être attribué par le CNC sur la base de critères objectifs préalablement déterminés (nature du capital, absence de liens commerciaux avec les diffuseurs, activité de distribution régulière et pérenne), de sorte que les soutiens publics puissent être clairement ciblés sur un objectif préalablement identifié et faire l’objet de contrôles, y compris par le Parlement.

C - Conforter le rôle d’expertise économique du CNC

L’efficacité du soutien public dépend de sa capacité à identifier précisément les besoins auxquels celui-ci répond. Cette démarche implique une connaissance approfondie des réalités économiques et financières qui sous-tendent l’activité des secteurs du cinéma et de l’audiovisuel, afin d’être en mesure d’évaluer de manière précise et vérifiable les effets de la politique publique de soutien à la production cinématographique.

Cela vaut, tout d’abord, pour le tissu entrepreneurial. Le nombre d’entreprises opérant dans ces secteurs, leur taille et leur profil d’activités pourraient être davantage analysés par le CNC, de même que les données étrangères correspondantes à partir desquelles pourraient être effectuées des études comparatives de performance avec le système français.

Compte tenu de la complexité croissante de ces secteurs, de la multiplication des parties prenantes et de l’enchevêtrement de leurs intérêts, une meilleure connaissance de la réalité de leur situation et de leur fonctionnement s’impose. La place singulière du CNC, relais

privilegié de la puissance publique et organisme reconnu par les professionnels, pourrait être davantage développée en ce sens, à la suite de l'élaboration par l'établissement de l'étude *L'économie des films français*, rendue publique en janvier 2014. La mise à disposition du public des données brutes sur lesquelles se fondent ces analyses permettrait de consolider la confiance dans l'établissement et devrait constituer pour lui un objectif à moyen terme.

Aujourd'hui, la collecte d'informations pertinentes que devrait permettre la pratique de contrôles *a posteriori* par le CNC demeure encore embryonnaire. Si le protocole d'accord interprofessionnel du 16 décembre 2010 a institué « une procédure de contrôle aléatoire de l'ensemble du coût des œuvres cinématographiques et des recettes qu'elles génèrent » portant chaque année sur dix œuvres choisies par tirage au sort, les audits réalisés sous l'égide du CNC chez les producteurs concernés et leurs mandataires n'ont pas encore été publiés à ce jour.

Tout en mettant en œuvre des procédures permettant de protéger le secret des affaires, l'établissement public devrait disposer, au-delà de la conduite d'audits ponctuels, d'un accès plus ouvert aux informations économiques relatives aux entreprises qu'il soutient, aux conditions présidant aux contrats par lesquels elles se lient aux différentes étapes d'une œuvre, ainsi qu'aux résultats de son exploitation et au partage des recettes correspondantes. Outre que l'analyse régulière de ces données ne peut que favoriser une adaptation au plus juste des dispositifs de soutien existants, elle est de nature à conforter la dimension stratégique qui incombe à l'établissement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le modèle de préfinancement qui caractérise la politique de soutien à la production cinématographique a assuré la mobilisation d'investissements dans la production des films d'initiative française à hauteur de près de 1,1 Md€ en 2012. Si elle a permis au cinéma français de connaître de remarquables succès au cours de la décennie écoulée, elle présente néanmoins des signes d'essoufflement.

Tout d'abord, la hausse des coûts des films aux budgets les plus élevés, qui n'est pas propre à la France, fragilise les équilibres de la chaîne de financement. La responsabilité économique du producteur doit être mieux identifiée et valorisée. Dans le même temps, le volume de production présente un déséquilibre croissant avec les capacités de valorisation économique des films produits. Si, dans son principe, l'intervention publique est pleinement justifiée pour favoriser la diversité de la création, elle doit s'accompagner d'une préoccupation constante

pour les perspectives d'exposition des films, et s'efforcer d'endiguer l'augmentation des coûts et d'éviter les effets d'aubaine.

La raréfaction des ressources mobilisables, par ailleurs, est due à une transition désormais bel et bien engagée d'une économie matérielle dans laquelle la diffusion des contenus cinématographiques suit un parcours linéaire, de la salle de cinéma aux marchés étrangers, vers une économie immatérielle reposant sur la disponibilité des contenus et la variété des modes de consommation. Le financement du système par les chaînes de télévision, qui constitue l'une des principales sources de préfinancement du cinéma, risque de représenter une contrainte de plus en plus forte dans ce contexte, alors que de nouveaux diffuseurs concurrents font leur apparition, qui ne contribuent aucunement ou que très marginalement à la production cinématographique.

À terme, l'instauration d'un cadre réglementaire adapté aux nouveaux usages et aux modes de diffusion délinéarisés et mondialisés (cf. chapitre IV) constitue une perspective souhaitable, qui amènerait les nouveaux opérateurs diffusant des images sur internet à financer la création. Néanmoins, une telle perspective est encore incertaine. Elle ne dispense pas, pour le court terme, d'agir sur les principales menaces qui pèsent sur le système de préfinancement : l'augmentation des coûts et la dégradation des conditions de financement et d'exposition d'une partie de la production. Deux outils existent à cet effet, le soutien automatique et le soutien sélectif, qui doivent renouer avec leur vocation propre : d'une part la structuration assumée du secteur, d'autre part le renouvellement de la création.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

- 5. procéder à des regroupements des aides sélectives à la production et à la distribution cinématographique et réduire le nombre de projets éligibles afin d'augmenter le montant unitaire pour chacun des projets retenus ;*
- 6. faire bénéficier des activités plus innovantes et plus risquées de la situation de suréquilibre du fonds cinéma de l'IFCIC ;*
- 7. lier le calcul du montant de soutien automatique accordé au niveau des apports en fonds propres du producteur ;*
- 8. plafonner la prise en charge par le soutien public des rémunérations les plus élevées ;*
- 9. neutraliser les rémunérations en participation dans le calcul des soutiens publics à la production cinématographique ;*

- 10. rendre inéligibles aux soutiens publics les films qui recourent au versement anticipé de compléments de rémunération sous forme de droit à l'image ;*
 - 11. assouplir le régime des jours pendant lesquels la diffusion d'œuvres cinématographiques est interdite sur les chaînes de télévision.*
-

Chapitre III

Le soutien à la production

audiovisuelle : des performances sans

rapport avec les montants investis

Alors que la production cinématographique relève majoritairement d'une économie de l'offre, la production audiovisuelle correspond davantage à une économie de commande : si les producteurs sont à l'origine des contenus, leurs projets ne peuvent se concrétiser qu'à la condition qu'une chaîne de télévision endosse une part, souvent majoritaire, du financement et des risques en termes de retombée d'audience.

Ce processus de formation de l'offre et de la demande est marqué par la confrontation d'intérêts parfois divergents. Du côté de la demande, le programme audiovisuel s'inscrit pour la chaîne de télévision dans une stratégie éditoriale visant à se distinguer des chaînes concurrentes et à fidéliser son audience par la diffusion de contenus exclusifs et fortement identifiants. Du côté de l'offre, les producteurs, qui souhaitent développer des projets et les proposer aux éditeurs, demeurent structurellement dépendants des chaînes et entretiennent en réalité avec elles des relations proches de celles qui lient un fournisseur à son client.

Dans ce contexte, la politique de soutien à la production audiovisuelle, inspirée du modèle mis en œuvre en matière de production cinématographique, a été définie de façon à corriger les défaillances dans

la formation de l'offre et de la demande, en orientant les investissements des diffuseurs vers des contenus de qualité, qualifiés de programmes audiovisuels patrimoniaux, commandés à des producteurs indépendants des chaînes de télévision. Cette politique s'appuie sur les deux instruments essentiels que sont le compte de soutien du CNC et les obligations d'investissement des chaînes, celles-ci pesant pour plus de la moitié sur le groupe France Télévisions. Elle a permis de mobiliser près de 800 M€ d'investissements des chaînes de télévision dans la production audiovisuelle en 2012 et des aides publiques (CNC, collectivités locales et crédit d'impôt audiovisuel) à hauteur de 332 M€.

Pour autant, les performances globalement peu satisfaisantes de ce secteur d'activité, la détention par la France du record européen du plus fort taux d'exposition et d'audience des séries américaines en première partie de soirée et les évolutions de consommation des produits audiovisuels invitent à un réexamen du soutien public. La rigidité de la politique de soutien empêche en effet de tenir suffisamment compte des spécificités de la production audiovisuelle : l'emploi des leviers à disposition des pouvoirs publics a été orienté vers un soutien quantitatif à la production plutôt que vers l'aide à la création et la satisfaction d'attentes du public en évolution rapide.

I - La priorité donnée à la production indépendante

L'organisation de l'activité de production audiovisuelle peut relever de deux modèles :

- la production déléguée, correspondant au modèle d'activité qui prévaut en France pour le cinéma, suppose que l'entreprise de production, indépendante des diffuseurs, prenne l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre, en garantisse la bonne fin, et se rémunère sur son exploitation puisqu'elle est alors détentrice de sa propriété et des droits qui en découlent ;
- la production exécutive consiste pour une entreprise à réunir, à l'initiative d'un diffuseur qui la mandate et la rémunère à cette fin, les moyens techniques et artistiques pour assumer la fabrication d'une œuvre dont elle ne détient pas la propriété ni les droits afférents, ceux-ci appartenant au diffuseur pour le compte duquel elle travaille. La rémunération du producteur exécutif est donc définie à un niveau fixé préalablement, même s'il peut parfois être intéressé aux résultats d'exploitation de

l'œuvre. C'est, au plan international, le modèle dominant de réalisation des programmes audiovisuels.

La réglementation de la production française a privilégié le premier modèle, en n'autorisant que marginalement les chaînes de télévision à recourir à la production exécutive pour la réalisation de leurs programmes et en faisant du producteur le propriétaire ultime des droits d'exploitation des œuvres.

Pour autant, le système qui en est résulté constitue une variante dégradée de la production déléguée, dès lors que la rémunération que les producteurs audiovisuels tirent de l'exploitation des œuvres est *de facto* nulle ou très faible, tandis que ceux-ci sont maintenus dans une forte dépendance économique par rapport aux diffuseurs. Ce modèle, rigide au regard des besoins des chaînes, est aujourd'hui source de tensions importantes entre les producteurs et les diffuseurs.

A - Une politique publique née avec la libéralisation de l'audiovisuel

La réglementation et les différents mécanismes de soutien à la production audiovisuelle mis en place à la fin des années 1980 ont répondu à la nécessité de créer un tissu productif privé appelé à prendre le relais de l'appareil public de production audiovisuelle. Alors que prenait fin le système de production intégrée de la Société française de production (SFP), issu de l'éclatement de l'ORTF, la prise en considération de la concurrence internationale croissante et le constat de l'incapacité du système français à produire un volume de programmes suffisant justifiaient, aux yeux des pouvoirs publics de l'époque, la constitution d'entreprises de production diversifiées et indépendantes, à même de garantir la diversité culturelle et la circulation des programmes au moment où commençaient à se multiplier les chaînes de télévision.

Cet objectif était au cœur de la loi du 30 septembre 1986, qui a prévu que la production dans laquelle les éditeurs de services audiovisuels étaient désormais obligés d'investir devait être « en tout ou partie indépendante à leur égard ».

La définition de la production indépendante

L'indépendance de la production audiovisuelle prévue par les textes s'apprécie en fonction des critères suivants :

- l'indépendance est fonction de la part détenue, directement ou indirectement, par l'éditeur de services ou par le ou les actionnaires le contrôlant, au capital de l'entreprise qui produit l'œuvre. Les décrets d'application fixent cette part à 15 % ;

- à ce critère s'appliquant à la société de production s'ajoute celui de l'indépendance de l'œuvre produite. Il est considéré comme rempli lorsque l'éditeur de services ne détient pas, directement ou indirectement, une part de producteur dans l'œuvre en question (sauf, depuis novembre 2013, s'il a financé une part substantielle de l'œuvre), et ne prend pas personnellement ou ne partage pas solidairement l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre, ni n'en garantit la bonne fin, c'est-à-dire qu'elle n'assume pas le rôle de producteur délégué.

B - Des conséquences profondes sur le modèle de soutien public

Le développement des chaînes de télévision privées au début des années 1980 a conduit les pouvoirs publics à considérer que le jeu de l'offre et de la demande entre les nouveaux acteurs – chaînes de télévision et producteurs privés – devait être régulé, afin de parer aux risques de dérive qu'il contenait en germe : dénaturation des contenus du fait d'une dépendance économique trop forte des producteurs, standardisation des programmes, appauvrissement de la diversité culturelle, disparition des programmes de stock au profit des programmes de flux, générateurs de plus d'audience. Dans ce contexte, le système français de soutien à la production audiovisuelle s'est efforcé d'infléchir le comportement économique des chaînes et de limiter leur emprise sur les programmes produits.

En même temps qu'on imposait aux chaînes d'investir dans la production indépendante, a été créé en 1986 le compte de soutien aux industries de programmes (COSIP), fonds financé par une taxe sur les diffuseurs.

Les objectifs alors assignés au COSIP sont de concourir à l'enrichissement de l'offre de programmes en valorisant la production patrimoniale, de favoriser l'innovation à la télévision, d'améliorer la capacité de proposition des entreprises de production en leur assurant l'accès à un financement indépendant des diffuseurs et de renforcer la structuration du secteur de la production. Outre ces objectifs explicites, les aides du CNC ont également pour fonction de diminuer, pour les chaînes, le coût relatif de la production nationale par rapport aux programmes acquis sur le marché international.

Les décrets « Tasca », en janvier 1990, sont venus compléter cet édifice en obligeant les chaînes de télévision à orienter une part substantielle de leurs investissements vers la production patrimoniale indépendante, selon un taux variable en fonction de la nature de la chaîne.

À la différence d'autres États européens qui, tels le Royaume-Uni ou l'Allemagne, ont fait le choix de promouvoir un modèle de production audiovisuelle intégrée aux diffuseurs, la France a donc cherché, par sa politique de soutien, à conforter la séparation que l'écclatement de l'ORTF avait conduit à instituer entre les chaînes de télévision et les producteurs.

Le dispositif réglementaire et le système d'aide qui y est associé visent à mettre les entreprises privées de production en situation d'opérer comme des producteurs délégués. À cette fin, ils s'efforcent d'accroître et de préserver leur responsabilité artistique et financière, tout en leur garantissant des conditions minimales de rémunération. Leur mise en œuvre repose sur un principe de non-discrimination dans le choix des productions financées par les diffuseurs. Ce principe est inscrit dans les conventions avec le CSA et figure, pour Canal +, dans ses engagements vis-à-vis de l'Autorité de la concurrence¹⁰⁰ et, pour France Télévisions, dans les obligations de son cahier des charges.

L'investissement des chaînes de télévision sous forme de coproduction a fait l'objet d'un encadrement encore plus strict, visant à prémunir les producteurs, au nom de la logique qui sous-tend leur indépendance, contre toute concurrence déloyale de la part des chaînes de télévision. Cette règle s'est exprimée de manière absolue en matière d'investissements audiovisuels depuis 2001, une chaîne de télévision ne pouvant détenir, directement ou indirectement, de parts de coproduction dans les œuvres financées au titre des obligations d'investissement dans la production indépendante. La puissance de marché dont jouissent les grandes chaînes de télévision (88 % des dépenses de production des

¹⁰⁰ Lors du rachat de TPS en 2006 ou, plus récemment, en application des injonctions publiées le 23 juillet 2012.

diffuseurs proviennent de six chaînes¹⁰¹) a également été contrebalancée par une limitation des droits acquis par celles-ci en contrepartie de leurs investissements¹⁰².

Les révisions des décrets « Tasca » intervenues en 2001 et en 2010 ont étendu les droits des producteurs indépendants, en modifiant la durée de détention par les chaînes de télévision des droits d'exploitation et en imposant que les mandats de commercialisation d'une œuvre financée par une chaîne de télévision fassent l'objet de contrats distincts.

II - Un environnement changeant, un soutien important

A - Un paysage audiovisuel en pleine reconfiguration

La multiplication des chaînes du câble et du satellite à partir des années 1990, puis, à partir de 2005, le développement des nouvelles chaînes de la TNT gratuite ont profondément modifié le paysage audiovisuel français. Alors qu'il n'existait, au début des années 1990, que six chaînes gratuites et 16 chaînes payantes, on en compte aujourd'hui 237 au total (et 154 chaînes locales), dont la plupart sont diffusées sur le câble, le satellite, l'ADSL, la fibre optique ou le mobile. En 2012, 62 % des foyers sont équipés en TNT, 46 % ont accès à la télévision par l'ADSL.

En conséquence, le poids des chaînes hertziennes historiques a fortement diminué au cours des deux dernières décennies : les parts d'audience de TF1 et de France 2, dont la somme atteignait 61,1 % en 1995, n'est plus que de 37,6 % en 2012. Les chaînes de la TNT gratuite ont atteint, en sept ans d'existence, 22 % de part d'audience annuelle¹⁰³.

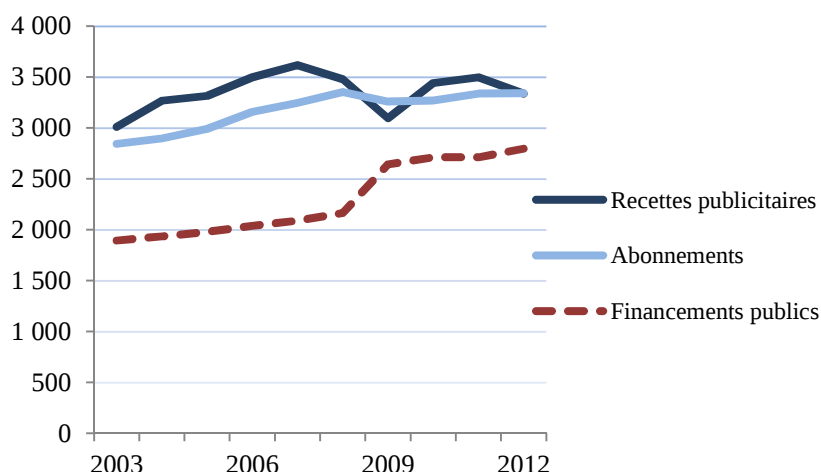
Les ressources financières drainées par l'ensemble des chaînes de télévision sont marquées par une relative stagnation en euros constants.

¹⁰¹ France 2, France 3, TF1, Arte, Canal +, M6 (données 2012).

¹⁰² Cf. par exemple l'accord du 22 octobre 2008 entre France Télévisions et les syndicats de producteurs, qui limite à 48 ou 36 mois la durée des droits détenus sur les œuvres de fiction selon le niveau de contribution de la chaîne à leur financement (plus ou moins 50 % du coût de production).

¹⁰³ Hors chaînes locales. Données CSA d'après Médiamétrie.

**Graphique n° 16 : recettes des chaînes de télévision de 2001 à 2011,
en milliards d'euros**



Source : données CNC d'après CNC, DGMIC, IREP et sociétés. Les financements publics incluent la part dédiée à la télévision de la contribution à l'audiovisuel public, y compris les remboursements des dégrèvements, et la dotation budgétaire de l'État.

Cependant l'augmentation des recettes tirées des abonnements aux chaînes payantes et l'augmentation de la contribution à l'audiovisuel public ne doivent pas masquer la baisse, en euros constants, des recettes publicitaires. En outre, la répartition de ces dernières a connu une forte inflexion au profit des chaînes de la TNT : alors que celles-ci représentaient 6 % du marché publicitaire brut des chaînes de télévision en 2007, elles en constituent 34 % en février 2013¹⁰⁴. TF1 indique avoir vu son chiffre d'affaires publicitaire baisser de 18,3 % entre 2007 et 2012¹⁰⁵.

Pour autant, les chaînes hertziennes historiques concentrent toujours 81,5 % des investissements dans la production audiovisuelle inédite en 2012. Si les chaînes privées gratuites de la TNT réalisent près du quart de l'audience de la télévision (23,1 % en 2011), leurs investissements dans la production audiovisuelle aidée par le CNC,

¹⁰⁴ Baromètre du marché publicitaire, CNC, février 2013.

¹⁰⁵ Rapport du Sénat, *Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle*, M. Jean-Pierre Plancade, mai 2013, p. 33.

quoiqu'en croissance rapide, ne représentent que 2 % des investissements totaux des chaînes¹⁰⁶.

Les bouleversements intervenus dans le secteur de l'image au cours de la dernière décennie incitent donc à s'interroger sur le devenir des obligations d'investissement des chaînes de télévision. En effet, il paraît probable que la contribution des chaînes de télévision hertzienne historiques ne pourra se maintenir durablement au même niveau, compte tenu du décrochage vraisemblablement durable de leurs recettes publicitaires et de la dégradation de la valeur de marché des œuvres cinématographiques.

B - Des contributions cumulées d'un montant inégalé en Europe

Le dispositif de soutien à la production audiovisuelle à travers les investissements orientés des chaînes de télévision (près de 800 M€) et les aides publiques (260 M€ pour le CNC et 22 M€ pour les collectivités territoriales, auquel s'ajoute le coût du dispositif de crédit d'impôt accordé aux producteurs, soit 50 M€), est unique en Europe dans son principe et dans son volume¹⁰⁷.

Les investissements des chaînes de télévision dans la production audiovisuelle au titre de leurs obligations ont atteint 797,5 M€ en 2012, en hausse de 43 % sur la période 2001-2012.

¹⁰⁶ *L'économie de la télévision 2002-2011 et La production audiovisuelle aidée en 2012*, CNC.

¹⁰⁷ Le rapport de l'Observatoire européen de l'audiovisuel consacré en 2004 aux Aides publiques aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe présente le dispositif français comme « le plus important programme de soutien à la production audiovisuelle en Europe », devançant très largement en montant les rares fonds existants (Bavière, Catalogne et Communauté française de Belgique).

**Tableau n° 7 : évolution des investissements des chaînes de télévision
dans la production audiovisuelle patrimoniale entre
2001 et 2012 (en M€ courants)**

	2001	2006	2012	2001-2012
Chaînes hertziennes gratuites (hors nouvelles chaînes TNT)	516,2	674,2	650,0	26 %
Chaînes payantes	41,3	70,1	95,1	130 %
dont chaînes thématiques du câble et du satellite	27,1	26,3	40,8	50 %
dont Canal+	14,2	43,8	54,3	283 %
Chaînes de la TNT créées après 2000	-	4,3	31,6	-
Services audiovisuels en ligne	-	-	4,4	-
Chaînes locales		8,0	16,4	-
Total	557,5	756,6	797,5	43 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC. La contribution des chaînes LCP et Public Sénat (930 000 € en 2012), n'est pas prise en compte.

La répartition de ces financements révèle un paysage contrasté, marqué par l'importance du groupe France Télévisions, principal financeur du secteur (avec plus de la moitié des investissements) et dont les apports ont augmenté de 35 % en euros constants au cours de la période 2001-2012.

La production audiovisuelle fait également l'objet d'un soutien financier significatif du CNC (260 M€ en 2012). Avec un montant d'environ 80 M€ par an, les aides consacrées à la fiction ont peu évolué en valeur absolue depuis vingt ans (elles atteignaient 79 M€ en 1991), tandis que le montant accordé aux autres genres a fortement crû, le documentaire devenant en 2011 le premier genre aidé, devant la fiction.

Regroupées sous l'appellation de compte de soutien aux industries de programmes audiovisuels (COSIP)¹⁰⁸, les aides du CNC prennent trois formes différentes :

- un soutien automatique (« subvention de réinvestissement »), attribué aux entreprises ayant produit des œuvres agréées par le

¹⁰⁸ Décrets n° 95-110 du 2 février 1995 et n° 98-35 du 14 janvier 1998.

CNC comme œuvres de référence diffusées au cours de l'année précédente et bénéficiant d'un apport important d'un diffuseur français¹⁰⁹ ; le montant de l'aide accordée dépend de la durée de diffusion du programme et d'un coefficient pondérateur qui varie par genre en fonction du montant des dépenses effectuées en France ;

- un soutien sélectif (« subvention d'investissement »), réservé aux sociétés de production ne disposant pas de compte automatique, versé sur avis d'une commission composée de professionnels ;
- des avances (« subvention de réinvestissement complémentaire »), pour les sociétés disposant d'un compte automatique mais dont le montant est insuffisant pour financer le réinvestissement dans une nouvelle production ; l'octroi de cette aide, après évaluation de la situation financière de l'entreprise, est subordonné aux mêmes conditions que le soutien automatique, son montant est plafonné en fonction du soutien préalablement accordé, et les avances sont remboursables à hauteur de 50 % de leur montant.

Les aides automatiques, qui représentent l'essentiel des aides à la production (170 M€ en 2012), ont pour objectif de « consolider l'industrie des programmes audiovisuels », selon les termes du document de performance du CNC. Les aides sélectives doivent, pour leur part, « contribuer à la diversité de l'offre de programmes », sous la forme de subventions (85 M€) à de nouveaux entrants dans le secteur de la production audiovisuelle.

Par ailleurs, anticipant les nouveaux besoins susceptibles d'émerger de la diffusion des contenus audiovisuels en ligne, le CNC a créé, en complément des aides du COSIP, de nouveaux dispositifs de soutien spécifiques, destinés à accompagner le renouvellement des formats et des genres audiovisuels (formats plus courts, programmes trans-médias, création transformative¹¹⁰, possibilités d'interaction avec le public, etc.) :

- l'utilisation du COSIP a été étendue aux travaux d'écriture et de développement préalables à la production (8 M€ ont été versés à ce titre en 2012 pour 470 projets) ;

¹⁰⁹ La part du diffuseur doit être au moins égale à 25 % de la part française du financement, et composée d'une part de numéraire supérieure à 9 000 € de l'heure.

¹¹⁰ Les œuvres transformatives, encore mal appréhendées par le droit de la propriété intellectuelle, correspondent à une pratique culturelle née des possibilités de reproduction, de découpage et de modification offertes par les outils numériques.

- deux dispositifs d'aides sélectives ont été créés dans les domaines de l'animation et de la fiction, en vue de favoriser la fabrication de pilotes pour des projets difficiles ou de conception nouvelle (1,2 M€ ont été versés dans ce cadre en 2012) ;
- le compte de soutien automatique a été étendu aux nouveaux médias par décret du 1^{er} avril 2011 : le « Web COSIP » permet de faire bénéficier du soutien automatique les productions financées exclusivement par un site ou un éditeur de services internet, sans apport d'un diffuseur télévisuel, selon un barème similaire à celui du soutien automatique aux programmes destinés à la télévision. Les aides versées dans ce cadre atteignent 2,2 M€ en 2012 (inclus dans le total indiqué plus haut) pour 41 programmes, dont la moitié sont des captations ou des créations de spectacle vivant ;
- dans le cadre des nouveaux dispositifs d'aides sélectives déployés en faveur des nouveaux médias, le fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle et le fonds d'aide à la création pour les nouveaux médias visent à favoriser la recherche de nouvelles écritures et de nouveaux talents pour la création d'œuvres audiovisuelles à caractère innovant. Ils peuvent bénéficier aux auteurs ou aux entreprises de production.

Tableau n° 8 : évolution des aides versées par le CNC à la production audiovisuelle entre 2001 et 2012 (en M€)

	2001	2007	2010	2011	2012	2001/ 2012
Aides à la production et au développement (COSIP)	187	191	231	229	255	36 %
Soutien automatique	123,7	135,5	162,2	154,2	170,3	38 %
dont Web COSIP	-	-	-	1,2	2,2	-
Soutien sélectif et avances	63,3	55,5	68,4	75,1	84,7	34 %
dont soutien sélectif	-	45	47,1	52,6	58,1	-
dont avances	-	10,5	21,3	22,4	26,6	-
Aide aux pilotes de fiction et d'animation	-	-	-	1,1	1,4	-
Aide à l'innovation audiovisuelle	-	-	0,9	2,7	3	-
Total	187	191	232	233	260	39 %

Source : Cour des comptes d'après CNC. Ne sont pas prises en compte : l'aide aux coproductions franco-canadiennes, l'aide aux vidéomusiques et les aides versées à des associations au titre de la promotion des programmes audiovisuels, soit 4,1 M€ en 2012.

C - Une importance cruciale dans le plan de financement des programmes

À l'exception notable de l'animation, le financement de la production audiovisuelle fait intervenir majoritairement les chaînes de télévision et le CNC. Le plan de financement des programmes audiovisuels de fiction et de documentaire repose ainsi, à plus de 50 %, sur les investissements des chaînes de télévision. Ajoutées aux aides du CNC, ces sommes - dont la grande majorité est encadrée¹¹¹ - représentent entre 70 % et 80 % des plans de financement.

Tableau n° 9 : répartition du financement des programmes audiovisuels de fiction, de documentaire et d'animation en 2012

	Fiction	Documentaire	Animation
Producteurs français	9,0 %	15,8 %	20,7 %
Préventes en France	0,8 %	0,1 %	3,0 %
Diffuseurs	70,1 %	51,5 %	27,3 %
SOFICA	0,1 %	0,1 %	1,6 %
CNC	10,7 %	20,1 %	20,2 %
Coproductions étrangères	4,9 %	3,5 %	12,8 %
Ventes et préventes à l'étranger	9,2 %	5,5 %	33,4 %
Autres	2,3 %	8,0 %	4,0 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC. Les totaux dépassent 100 % car sont incluses les ventes à l'étranger, qui ne contribuent pas directement au financement de la production. Les œuvres de captation et recreation de spectacle vivant (14 % des heures aidées par le CNC) sont financées en moyenne à 35 % par le diffuseur, à 29 % par le CNC et à 26 % par le producteur.

L'apport des producteurs français demeure minoritaire, particulièrement dans la fiction où il ne dépasse pas 9 % du budget. Les apports internationaux, sous forme de coproductions comme de préventes, ont baissé dans tous les genres jusqu'en 2009 et occupent, à l'exception de l'animation, une place marginale dans le plan de financement des programmes.

¹¹¹ Seuls les investissements d'Arte, d'un montant de 44 M€ en 2012, ne relèvent pas des obligations réglementaires, mais d'un contrat d'objectifs et de moyens.

III - Une efficacité économique incertaine

Alors même qu'en matière audiovisuelle, l'économie générale de l'intervention publique vise à promouvoir l'indépendance artistique des producteurs vis-à-vis des diffuseurs, le modèle de financement qui découle des obligations des chaînes et des aides du CNC entretient, dans la pratique, un tissu fragmenté de sociétés de production, économiquement dépendantes des commandes des chaînes.

La place des diffuseurs dans le financement de la production audiovisuelle, croissante au cours des années 2000, invite à s'interroger sur la pertinence des choix de politique publique. En effet, malgré une aide massive, unique en Europe, la production audiovisuelle n'a pas enregistré les succès d'audience, ni les ventes à l'exportation espérées. La France détient, par exemple, le record européen du plus fort taux d'exposition et d'audience des séries américaines en première partie de soirée. Le CNC pourrait donc être invité à recentrer le soutien automatique sur l'objectif de structuration de la filière et à orienter les aides sélectives moins sur la diversité des créateurs que sur le renouvellement de la création.

A - L'échec de la structuration économique de la filière

Dès la création du COSIP, la structuration du secteur de la production a figuré parmi les objectifs que le CNC devrait poursuivre.

Réservé aux producteurs ayant déjà produit et diffusé des œuvres audiovisuelles sur des chaînes établies en France, le dispositif de soutien automatique, largement majoritaire au sein du COSIP, devait en principe contribuer à une consolidation graduelle des sociétés de production. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le CNC indique avoir fait le choix, en matière audiovisuelle davantage que dans le secteur cinématographique, de privilégier le soutien automatique, « plus significatif et structurant pour le secteur, plutôt que (...) le soutien sélectif qui favorise la multiplication de petites structures de production »¹¹². La stratégie constamment poursuivie depuis lors vise, par le jeu des critères d'éligibilité et de mobilisation des dépenses, à réserver l'accès au soutien automatique aux sociétés qui semblent en mesure d'avoir une activité de production suffisante et à les inciter à investir rapidement leur droit de tirage sur le compte de soutien obtenu dans de nouvelles productions.

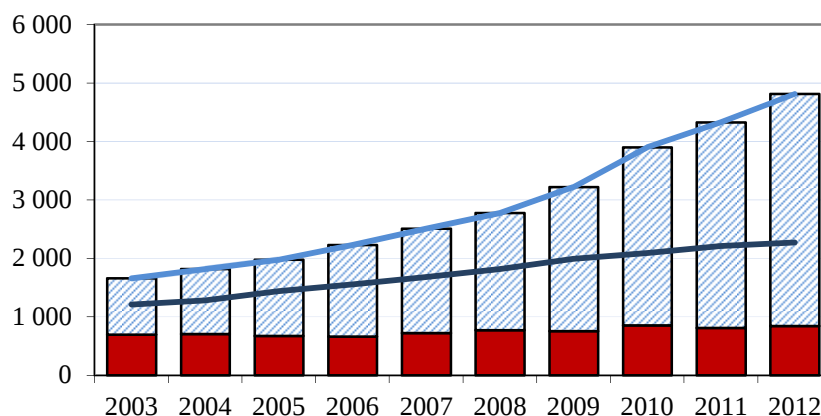
¹¹² Compte rendu du conseil d'administration du 7 avril 2011.

Près de trente ans après l'adoption de la loi du 30 septembre 1986, l'objectif de structuration économique de la production audiovisuelle n'a pas été atteint, alors même qu'en raison des besoins croissants induits par l'exploitation de l'offre télévisuelle et par la multiplication des nouveaux diffuseurs, la hausse du volume d'œuvres aidées a été spectaculaire (de 526 heures en 1986 à 5 151 heures en 2012, soit un quasi-décuplement). Or, seule l'émergence de producteurs puissants est en mesure de donner son véritable sens à la notion de production indépendante, en réduisant la dépendance économique dans laquelle se trouvent placées les entreprises de production, pour la plupart trop petites, vis-à-vis des quelques groupes qui structurent le paysage audiovisuel français.

Les données du CNC font ainsi état d'une augmentation importante du nombre de sociétés de production audiovisuelle de programmes de stock, passé de 497 en 1996 à 844 en 2012¹¹³.

Graphique n° 17 : évolution du nombre de sociétés de production audiovisuelle depuis 2003

■ Sociétés de production audiovisuelle actives aidées par le CNC
 — Sociétés de production audiovisuelle recensées par l'INSEE
 — Entreprises cotisant auprès d'Audiens



Source : Cour des comptes, d'après Insee (Sirene), CNC et Observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Île-de-France (avril 2013). Les données du stock d'entreprises au 01/01/2012 sont provisoires.

¹¹³ CNC, *Les entreprises de l'audiovisuel, résultats 1996-2000* et *La production audiovisuelle aidée en 2012*.

Leur nombre réel est sans doute supérieur, l'approche du CNC n'identifiant que les sociétés de production « actives », c'est-à-dire celles qui ont perçu au moins une aide dans l'année.

L'observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Île-de-France répertorie quant à lui, sur l'ensemble du territoire, 2 272 entreprises de production audiovisuelle ayant employé au moins une personne au cours de l'année 2012, ce nombre ayant doublé en dix ans (1 066 entreprises en 2001). Enfin, les données de l'INSEE, qui incluent les sociétés de production de programmes de flux, font état de 4 813 entreprises en 2012, comme le montre le graphique ci-dessus.

Si la réalité se situe vraisemblablement entre les données du CNC et celles de l'observatoire précité, l'ensemble des analyses disponibles illustre néanmoins l'existence d'un secteur industriel de plus en plus morcelé, voire atomisé, dans lequel une part importante de sociétés n'exerce pas d'activité régulière. Cette atomisation du tissu productif est particulièrement significative dans le secteur du documentaire : le nombre d'entreprises de production actives y était de 610 en 2012 d'après le CNC (contre 491 en 2005), dont 596 producteurs indépendants totalisant près de 90 % du volume de documentaires aidés.

Toutefois, les données relatives au nombre de sociétés ne reflètent pas parfaitement le degré de concentration du secteur, en raison du rôle joué par les groupes. Le CNC a modifié en conséquence son indicateur de performance en 2012, en prenant en compte les liens capitalistiques entre les sociétés de production audiovisuelle. Il n'en reste pas moins que, sur le marché international de la production et de l'exportation des programmes audiovisuels, les groupes français sont loin de figurer parmi les premiers, alors même qu'ils bénéficient des volumes d'investissement encadrés parmi les plus élevés au monde. Ainsi, le palmarès des quarante premières sociétés de production européennes sur la période 2006-2010 met en évidence la faible présence des entreprises françaises : seules huit y figurent, dont la première, Telfrance, apparaît à la neuvième place¹¹⁴.

À titre de comparaison, l'Allemagne, qui recense 300 entreprises de production audiovisuelle¹¹⁵, figure au quatrième rang de ce classement (avec l'entreprise UFA Films), par ailleurs dominé par des sociétés britanniques.

La multiplication du nombre d'entreprises n'empêche pas une relative concentration des commandes sur un petit nombre d'entre elles : 6,3 % des 1 999 sociétés de production audiovisuelles répertoriées en

¹¹⁴ Observatoire européen de l'audiovisuel – Annuaire 2011 tome 2.

¹¹⁵ Source : ambassade de France en Allemagne.

2006 (soit 126 sociétés) réalisaient 62,5 % du chiffre d'affaires du secteur, et 8,8 % des entreprises de production audiovisuelles (soit 63 entreprises) fournissaient, en 2007, 50 % des durées de production¹¹⁶.

Les aides du CNC ont un effet ambivalent sur la structuration économique du secteur. Entre 2007 et 2012, la croissance du volume de soutien automatique versé aux sociétés de production (+ 26 %) a été plus forte que l'augmentation du nombre de sociétés bénéficiaires (+ 17 %). Néanmoins, entre 2001 et 2012, la part de soutien automatique notifiée aux dix premières sociétés a décru. Il semble donc que le dispositif de soutien automatique n'ait guère d'influence sur le renforcement du tissu productif, d'autant que, parallèlement, avec ses aides sélectives, le CNC encourage l'apparition de nouvelles sociétés.

B - Un risque de dévoiement

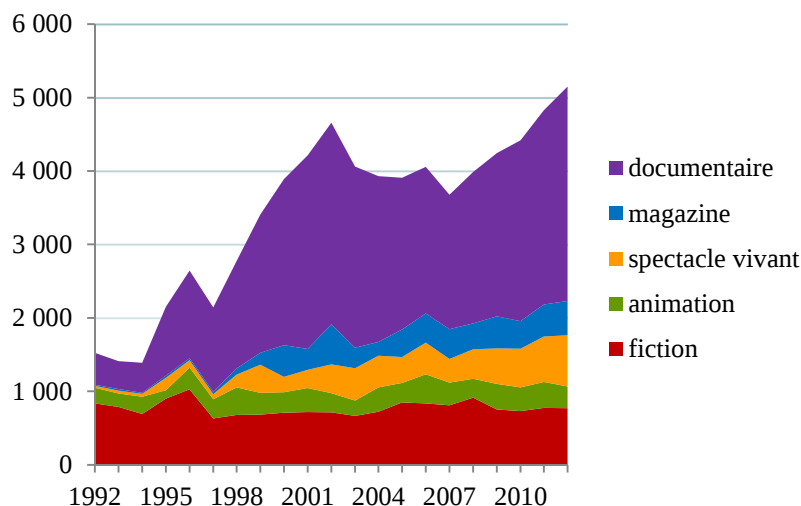
1 - Des obligations de production détournées de leur objet

Les coûts de production ayant peu évolué au cours des dix dernières années¹¹⁷, l'augmentation des investissements des chaînes de télévision dans la production audiovisuelle traduit principalement une progression du volume de production liée à la multiplication des canaux de diffusion. Poursuivant une tendance déjà à l'œuvre au cours de la décennie précédente, les documentaires et, dans une moindre mesure, les captations de spectacles vivants demeurent les principaux bénéficiaires de cette évolution, comme cela ressort du graphique ci-dessous.

¹¹⁶ *Ibid.*, citant *Statistiques d'entreprises des industries culturelles* - Ministère de la Culture et de la Communication (DEPS) / (EAE) INSEE / Sessi – décembre 2008. La différence de données avec le graphique retraçant ci-dessus le stock de sociétés de production audiovisuelle tient à l'utilisation de données au périmètre légèrement différent, l'INSEE ayant modifié sa nomenclature d'activités au cours de la période (NAF Rév1 de 2001 à 2007, NAF Rév2 ensuite), ce qui ne permet pas, notamment, d'obtenir une série homogène concernant les sociétés de postproduction audiovisuelle.

¹¹⁷ Entre 2002 et 2012, le devis horaire moyen a baissé de 5 % pour les fictions et de 7 % pour les programmes d'animation et les captations de spectacle vivant, mais augmenté de 12 % pour les documentaires et de 20 % pour les magazines.

Graphique n° 18 : évolution du volume horaire de programmes audiovisuels aidés entre 1992 et 2012 (en heures)



Source : Cour des comptes, d'après données CNC.

Cette évolution est corroborée par celle des investissements, qui, tout en étant importants dans la fiction, passant de 512 à 667 M€ entre 1992 et 2012, baissent sensiblement en part relative : sur la même période, ils sont passés de 68 à 47 % des investissements totaux.

Liée, pour partie, à l'émergence des nouvelles chaînes de la TNT et à leur participation croissante au financement de la production audiovisuelle, la forte augmentation des volumes produits dans le documentaire et le spectacle vivant résulte de l'arbitrage réalisé par les chaînes de télévision privées en vue d'optimiser la contrainte d'investissement qui pèse sur elles.

Pour autant, les programmes de documentaire et de spectacle vivant ne représentent qu'une part mineure des grilles de programmes¹¹⁸ et sont relégués, pour la plupart d'entre eux, à des cases horaires de faible audience¹¹⁹. La plupart des chaînes françaises partagent une stratégie éditoriale reposant, en matière de programmes patrimoniaux, sur une offre de fiction majoritairement américaine, dont l'acquisition correspond

¹¹⁸ En 2011, les documentaires représentaient 11 % de l'offre de programmes des chaînes nationales gratuites et 5 % du temps d'écoute des téléspectateurs.

¹¹⁹ En 2011, moins de 15 % des documentaires produits étaient diffusés en première partie de soirée sur les chaînes nationales. Bon nombre de documentaires, diffusés au sein de magazines, peuvent cependant être exposés à des horaires plus favorables.

à des investissements qui ne sont, par définition, pas éligibles aux obligations réglementaires. Ainsi, les séries américaines représentent 94 % des fictions diffusées en première partie de soirée sur M6 en 2012, 61 % sur TF1 et 47 % sur Canal + ; cette part est de 39 % sur France 2.

2 - Le documentaire, un genre de plus en plus soutenu en raison d'une définition extensive

La progression des volumes de documentaires aidés au cours des dernières années - près de 2 900 heures produites en 2012, niveau jamais égalé - n'est pas en rapport avec leur audience (11,5 % de l'offre de programmes des chaînes nationales gratuites en 2012 pour une audience de 5,7 %) ni avec leurs perspectives d'exploitation sur d'autres supports (le chiffre d'affaires du documentaire en vidéo était de 23 M€ en 2011 contre 627 M€ pour la fiction et 133 M€ pour l'animation)¹²⁰.

L'augmentation du volume de documentaires est allée de pair avec un élargissement de l'acception du genre qu'ont permis, en dépit des précisions apportées pour restreindre leur périmètre, des interprétations relativement larges de la définition des œuvres éligibles au COSIP¹²¹.

Cette notion d'intérêt culturel est employée de manière très extensive, notamment dans le cas des documentaires de société, souvent intégrés à des magazines. En témoigne ainsi le soutien accordé à des productions comme *Appels d'urgence : la beauté sur ordonnance*, documentaire commandé en 2006 par TF1 (soutien automatique : 42 000 € sur un devis de 152 000 €, soit 28 %), *Tellement vrai – Les excès de la chirurgie esthétique* en 2011 sur la chaîne NRJ12 (28 500 € d'aide sur un budget de 72 000 €, soit 40 %), *À chacun son histoire : elles vivent seules* diffusé en 2011 sur Direct 8 (22 000 € sur un budget de 72 000 €, soit 31 %) ou encore *Parent solo cherche l'amour*, en 2011 sur M6 (36 000 € sur un devis de 133 000 €, soit 27 %).

Or les documentaires de société représentent 58 % du volume total des documentaires aidés en 2012¹²² et, pour certaines chaînes, une part importante de l'offre de documentaires (184 programmes aidés pour la chaîne NRJ 12, 472 sur France 2, France 3 et France 5, 116 sur M6).

¹²⁰ Cf. *Le marché du documentaire en 2012* réalisée par le CNC et *Le marché de la vidéo*, CNC, dossier n° 321, mars 2012.

¹²¹ Ce sont des « œuvres présentant un intérêt particulier d'ordre culturel, social, technique, scientifique ou économique, appartenant aux genres de la fiction, de l'animation, du documentaire de création, de la récréation ou captation de spectacles vivants, du magazine présentant un intérêt culturel et des vidéomusiques ».

¹²² En 2012, les documentaires traitant de géographie et de voyages représentaient 9 % du volume total, les programmes historiques 7 % et le spectacle vivant 5 %.

Cette évolution se trouve accentuée par l'apparition des nouvelles chaînes privées gratuites de la TNT qui se traduit par une forte augmentation des documentaires à bas coût : leurs investissements ont rapidement progressé pour atteindre, en 2012, 9 % des apports de l'ensemble des chaînes, correspondant à 19 % du volume horaire de documentaires (0,5 % en 2007).

À la suite du rapport remis en mars 2012, *Le documentaire dans tous ses états*, le CNC a annoncé en janvier 2014 une réforme du système d'aide aux documentaires, qui devrait permettre de « mieux répartir les aides en fonction de la valeur artistique », sur la base d'une majoration du soutien versé en fonction des efforts de développement réalisés par la société de production, du temps de fabrication de l'œuvre, du temps de montage ou de la recherche de financements internationaux. Une telle réforme devra conduire à une vigilance accrue sur la définition du documentaire de création.

3 - Une rigueur insuffisante des commandes de l'audiovisuel public

Lors de son dernier contrôle de France Télévisions, la Cour a montré que « le régime juridique applicable aux achats de programmes audiovisuels ne favorise ni la transparence, ni la concurrence, et constitue une exception au sein du corpus réglementaire de la commande publique ». Elle soulignait aussi que « le dialogue singulier qui s'établit entre administrateurs et producteurs, mais aussi en amont entre responsables artistiques et producteurs, ne favorise pas la transparence, alors que le parcours professionnel de ces différents intervenants les conduit souvent à évoluer d'un côté et de l'autre de ces fonctions¹²³ ».

Depuis lors, plusieurs avancées notables sont intervenues : la politique d'audits des comptes de programmes mise en œuvre¹²⁴ a permis d'obtenir des renégociations de certains prix de vente, en particulier des programmes de flux. L'avenant au contrat d'objectifs et de moyens signé en novembre 2013 inclut une disposition relative à la déontologie et à la

¹²³ Cour des comptes, *Rapport publique thématique : France télévisions et la nouvelle télévision publique*. La Documentation française, octobre 2009, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁴ Cf. l'accord du 22 octobre 2008 relatif au financement de la production audiovisuelle patrimoniale indépendante signé entre France Télévisions et le syndicat des producteurs de films d'animation (SPFA), le syndicat des producteurs indépendants (SPI) et l'union syndicale de la production audiovisuelle (USPA). Le contrat d'objectifs et de moyens d'Arte 2012-2016 prévoit également un contrôle des coûts des productions et des audits annuels de 15 % de la production et des achats.

transparence dans les relations avec les producteurs, afin de garantir la rigueur et l'indépendance des choix éditoriaux.

Il reste cependant à veiller à la formalisation rigoureuse des procédures d'achat concernant les programmes de stock, afin que soient garanties la traçabilité des processus décisionnels et la transparence des choix. De même, il importe que soit étendu à ces programmes l'usage de la banque de données des coûts mise en place pour les programmes de flux, afin que les chaînes du groupe disposent de tous les éléments de comparaison nécessaires lorsqu'elles négocient avec un producteur.

Les commandes de France Télévisions sont adressées à un nombre de sociétés de production bien supérieur à celui que l'on peut observer pour les autres chaînes hertziennes historiques : en 2012, 130 sociétés ont concouru à produire de la fiction pour France Télévisions, alors que TF1 travaille dans ce domaine avec 20 producteurs par an, dont 16 sociétés indépendantes, et M6 avec 8 producteurs, dont 5 indépendants. Cette politique ne figure pas parmi les objectifs du contrat d'objectifs et de moyens ou du cahier des charges¹²⁵.

Le morcellement de ces investissements paraît difficilement justifiable car il ne peut qu'aller à l'encontre de la constitution d'entreprises puissantes que la tutelle devrait inciter l'audiovisuel public à encourager.

C - La fiction française : une baisse de la performance, des évolutions en cours

Avec un coût de production de 667,4 M€ en 2012, la fiction, qui ne représente que 15 % du volume de production, concentre à elle seule près de la moitié des investissements dans la production audiovisuelle.

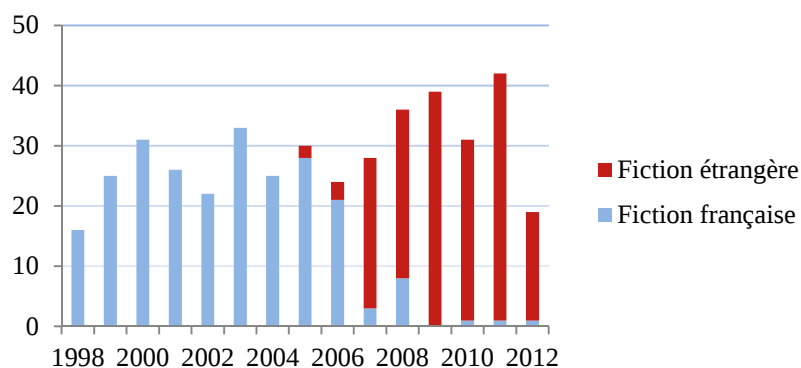
1 - Un secteur peu performant

Après plusieurs décennies de succès, la deuxième partie des années 2000 a été globalement marquée par une dégradation continue des résultats d'audience et d'exportation des fictions françaises, au détriment des programmes étrangers, notamment américains. Depuis 2010, l'offre de fiction étrangère, majoritairement américaine, est plus abondante que l'offre de fiction française en première partie de soirée sur les chaînes nationales historiques. La fiction américaine de 52 minutes, qui comptait

¹²⁵ Cet objectif existait dans le précédent contrat d'objectifs et de moyens. Son cahier des charges impose désormais seulement à France Télévisions « d'assurer la diversité des investissements de la société dans la production audiovisuelle ».

en 2005 pour 7 % des cent meilleures audiences de l'année sur les chaînes françaises, en représentait 90 % en 2010. L'augmentation du nombre de soirées de fiction étrangère est d'ailleurs moins imputable à l'augmentation de la fiction américaine qu'à celle de la fiction européenne non française et de la fiction d'autres nationalités, essentiellement canadienne¹²⁶. Cette situation distingue la France de ses voisins européens : alors que les fictions nationales constituent les dix meilleures audiences de l'année au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie ou en Espagne, les fictions françaises sont, de manière récurrente, minoritaires parmi les dix meilleures audiences de fiction en France¹²⁷.

Graphique n° 19 : nombre de fictions françaises et étrangères parmi les 50 meilleures audiences de l'année, de 1998 à 2012



Source : données CNC d'après Médiamétrie (ensemble de la journée, 4 ans et plus).

Les faibles performances de la fiction française concernent principalement la programmation grand public de journée et de première partie de soirée, certaines formes d'écriture et de contenus (en particulier le modèle des héros récurrents des chaînes historiques) ayant connu des échecs flagrants. Alors que les fictions de 52 minutes, prépondérantes parmi les œuvres importées, constituent 93 des cent meilleures audiences de fiction en première partie de soirée en 2012, la production française est restée longtemps marquée par le poids relatif important, quoiqu'en baisse, des fictions de 90 minutes (44 % du volume horaire en 2002, 24 % en 2012).

Au-delà des effets liés à l'évolution de ces formats, le volume de fiction française produite reste particulièrement faible : il était de 924 heures en 1990 et n'atteint que 768 heures en 2012.

¹²⁶ CNC, *La diffusion de la fiction à la télévision en 2011*.

¹²⁷ Lettre n° 274 du CSA, septembre 2013.

2 - Des évolutions en cours

La situation de la production audiovisuelle française de fiction n'apparaît pas pour autant compromise. Marquée par un fort renouvellement générationnel, celle-ci dispose aujourd'hui de nombreux atouts : écoles de formation, qualité des industries techniques, chaînes de télévision ayant engagé une démarche volontariste de soutien à la fiction de qualité. Les bons résultats rencontrés depuis quelques années par les séries de format court en avant-soirée¹²⁸ et la fiction de première partie de soirée¹²⁹ illustrent d'ailleurs les perspectives de croissance que présente un tel secteur sur le marché national et à l'exportation. Dans ce contexte, l'amélioration récente des résultats à l'exportation de la fiction française (ventes et coproductions) est encourageante¹³⁰.

Accompagnant cette évolution, le CNC a modifié, en 2012, les coefficients de soutien à la production de fiction, sans opérer de réel revirement puisqu'il s'est agi de « favoriser le renouvellement et l'installation des séries sans pénaliser la production des unitaires ». Cette réforme augmente le niveau de l'aide dans la phase de démarrage pour la production de séries et instaure une dégressivité des aides au-delà d'un certain volume produit. Elle introduit enfin une bonification spécifique pour les premiers épisodes de séries de 45 à 52 minutes sur au moins six épisodes. Compte tenu des délais de mise en production de ces programmes, il est encore difficile d'en tirer un bilan. On remarque cependant un léger infléchissement dans les formats : en 2012, la fiction de 52 minutes devient le premier format de fiction avec 26,7 % des heures aidées¹³¹.

Largement documentée, la faiblesse de la fiction française aux stades de l'écriture et du développement a conduit à modifier les obligations d'investissement des chaînes pour y remédier. Les dépenses en écriture et développement peuvent, explicitement depuis 2001, être comptabilisées au titre de ces obligations. En outre, un système de bonification pour les dépenses d'écriture n'ayant pas débouché sur une production a été institué. Des objectifs chiffrés en la matière figurent

¹²⁸ *Scènes de ménage, Soda, Fais pas ci, fais pas ça, etc.*

¹²⁹ *Les Revenants, Ainsi soient-ils, Engrenages, Un village français, etc.*

¹³⁰ *L'exportation des programmes audiovisuels français à l'étranger en 2012*, CNC/TVFI, septembre 2013.

¹³¹ Devant le 26 minutes (26,3 %), le 90 minutes (24,2 %) et le format court (22,8 %). *La production audiovisuelle aidée en 2012*, CNC.

désormais dans les contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions et d'Arte¹³².

Une réforme du soutien du CNC à la production de fiction a par ailleurs été engagée en 2012, dans le but de favoriser l'investissement sur les étapes préliminaires à la mise en production. Elle vise à élargir les possibilités d'emploi du soutien automatique à ce titre. Cette incitation a eu un effet visible, mais limité : le montant total des aides au développement d'œuvres audiovisuelles a atteint 8 M€ en 2012, contre 6 M€ en moyenne par an entre 2003 et 2012, ce qui reste faible.

IV - Une réorientation nécessaire

La promotion d'une offre de contenus audiovisuels créatifs et variés ainsi que d'un appareil productif national aux performances accrues pourrait être plus directement visée par le soutien public. À cet effet, le régime des obligations des chaînes devrait constituer pour ces dernières un cadre mieux ciblé, plus incitatif, et davantage orienté vers la meilleure exploitation des programmes dans leur diversité. Les soutiens apportés par le CNC, pour leur part, pourraient être plus nettement orientés vers les buts qui sont en principe déjà les leurs : la consolidation du secteur et l'aide au renouvellement de la création.

A - Un meilleur ciblage des obligations d'investissement

1 - Le recentrage sur la production d'œuvres audiovisuelles patrimoniales

Conçues pour garantir un niveau de production audiovisuelle nationale élevé et permettre la naissance de structures productives indépendantes et compétitives, les obligations d'investissement des chaînes de télévision ont dupliqué, dans le secteur audiovisuel, un dispositif d'abord imaginé pour le cinéma. Ce faisant, le régime des obligations a permis, pendant près de trente ans, d'alimenter la programmation télévisuelle en programmes variés d'intérêt culturel, pour l'essentiel en langue originale française.

¹³² Une charte du développement a été adoptée par France Télévisions le 4 juillet 2011. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit que la part des dépenses de production consacrée à l'écriture et au développement est supérieure à 2 % à partir de 2011, puis chaque année supérieure à l'année précédente. Celui d'Arte prévoit une proportion de 3,8 % en 2013 (4 % en 2016).

Comme on a pu le voir, ce régime manque aujourd'hui une partie de ses objectifs : il contribue à entretenir un tissu industriel fragmenté limitant, dans les faits, l'indépendance des producteurs que le législateur souhaitait promouvoir. En outre, l'ouverture du paysage audiovisuel à de nouvelles chaînes, dont l'économie est plus fragile, a eu pour effet d'orienter leurs investissements encadrés vers les genres les moins coûteux.

Sous réserve d'une adaptation du niveau de contribution des éditeurs de services, une réduction du régime des obligations aux seules œuvres patrimoniales, pour l'ensemble des diffuseurs, accompagnée d'un resserrement de la définition de ces œuvres, paraît de nature à viser plus directement l'objectif de production et de diffusion de contenus français et européens qui conservent, après leur première diffusion, une valeur économique et culturelle significative.

Afin de prévenir et de limiter les dérives et d'assurer la diversité des genres produits, la Cour recommande donc de limiter les obligations en matière de production audiovisuelle qui sont imposées aux diffuseurs au seul registre des œuvres patrimoniales¹³³, en adaptant en conséquence le niveau de contribution de ceux-ci. Elle recommande aussi de parvenir, en concertation entre le CNC et le CSA, à une définition plus sélective du documentaire susceptible d'être défini comme une œuvre audiovisuelle et donc soutenu et comptabilisé au titre des obligations¹³⁴.

2 - L'introduction de souplesse dans les bases de calcul

Pour autant, la réduction du régime des obligations d'investissement aux seules œuvres audiovisuelles patrimoniales ne doit pas faire obstacle à la nécessaire conciliation de l'intérêt économique des chaînes avec leur contribution à la création audiovisuelle. Une souplesse accrue dans le choix de la période de référence et de la base de calcul de ces obligations permettrait aux éditeurs d'arbitrer entre différentes modalités de contrainte, et d'adapter leur mise en œuvre à leurs modèles économiques et à leurs choix éditoriaux.

La possibilité a été ouverte, lors des négociations qui ont conduit à la révision des décrets « Tasca » en 2010, de comptabiliser les obligations d'investissement dans la production audiovisuelle au niveau des groupes

¹³³ Ce n'est pas le cas pour toutes les chaînes, la chaîne M6 ayant notamment la possibilité de faire comptabiliser au titre de ses obligations d'investissement des programmes de flux.

¹³⁴ Décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, 3° de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 et décret n° 95-110 du 2 février 1995.

audiovisuels plutôt que de les calculer à l'échelle de chaque chaîne¹³⁵. Il est sans doute possible de comptabiliser également au niveau du groupe les obligations en matière cinématographique, au besoin en généralisant les clauses de diversité pour limiter les phénomènes de concentration sur quelques œuvres aux budgets très élevés.

Le calcul des obligations d'investissement sur le chiffre d'affaires de l'année en cours, plutôt que sur le chiffre d'affaires de l'exercice précédent, est jugé techniquement faisable par le CSA, et permettrait d'adapter plus finement ces obligations aux évolutions du cycle économique, qui se traduisent notamment dans les recettes publicitaires. Les possibilités, déjà ouvertes aujourd'hui, de report d'une fraction des obligations d'un exercice sur l'autre offriraient la possibilité de s'en acquitter avec la souplesse nécessaire.

Concernant l'audiovisuel public, compte tenu de la complexité des calculs de l'assiette, et pour sécuriser le maintien d'un investissement élevé dans un contexte d'incertitude sur ses recettes à la suite de la suppression de la publicité après 20 heures, le choix a été fait d'inscrire une obligation en valeur absolue dans le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions. Cette décision a été entérinée en 2009 par une disposition législative¹³⁶. En vertu de l'avenant signé en novembre 2013, le montant de ces obligations s'établira désormais à 400 M€ pour la création audiovisuelle et à 57 M€ pour le cinéma, sans qu'il soit certain que cette évolution corresponde à la réalité économique dans un contexte de réduction des ressources de la télévision publique. De même, Arte s'est vu assigner dans son contrat d'objectifs et de moyens des objectifs chiffrés en valeur absolue pour l'ensemble de son engagement dans la production audiovisuelle, cinématographique et multimédia européenne (78,5 M€ en 2013, 86 M€ en 2016).

¹³⁵ La lettre de mission adressée par le Président de la République à la ministre de la culture et de la communication le 1^{er} août 2007 prévoyait en effet « une remise à plat des dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent au secteur de l'audiovisuel », dont l'objectif devait être de « supprimer les incohérences croissantes de la législation actuelle et de permettre l'émergence de groupes de communication audiovisuelle français de premier plan, capables de structurer une industrie française puissante des contenus et d'affronter les nouveaux défis liés à la multiplication des canaux de distribution ».

¹³⁶ Article 28 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009.

La Cour a déjà eu l'occasion de souligner¹³⁷ que « le financement de la production est moins le reflet d'une stratégie industrielle du groupe que d'un mode de régulation du secteur de la production audiovisuelle par l'État à travers ses entreprises publiques. Ces exigences particulières ajoutent aux objectifs de service public assignés à France Télévisions des obligations de moyens, qui répondent aux enjeux économiques d'un secteur distinct et souvent contradictoires avec les intérêts du groupe ». Le risque de l'application de cette obligation de moyens est en effet la déconnexion entre ces investissements imposés et les besoins effectifs des chaînes du service public. Sans être une solution idéale, la règle de la proportionnalité qui vaut pour les diffuseurs privés est plus opérante que la révision ponctuelle, par avenant, du montant contractuellement fixé.

En tout état de cause, il n'apparaît pas souhaitable de conserver, de façon pérenne, la définition d'obligations d'investissement en valeur absolue. Les obligations des chaînes du service public gagneraient au contraire à être définies seulement en proportion de leur chiffre d'affaires, afin de garantir une évolution du montant de ces engagements qui soit conforme à leurs besoins de programmation et indexée sur la capacité des diffuseurs publics à les honorer.

3 - Un cadre juridique à simplifier

Plus généralement, le cadre juridique des obligations gagnerait à être simplifié. La révision en 2010 des décrets de 1990 modifiés en 2001 a été précédée d'une large concertation avec les professionnels du secteur de l'audiovisuel¹³⁸. Bien que la transposition réglementaire d'accords professionnels permette sans doute de rendre compte au plus près de l'évolution des attentes de chacune des parties prenantes, elle comporte aussi l'inconvénient d'aboutir à une réglementation extrêmement complexe, qui entérine une disparité de situations entre les différents types d'éditeurs et l'équilibre des forces en présence lors de la négociation des textes.

Cette complexité ne cesse de s'accroître, par l'effet de plusieurs facteurs :

- chaque chaîne fait valoir lors de la négociation les contraintes liées à sa programmation spécifique et sollicite donc un

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : France Télévisions et la nouvelle télévision publique*. La Documentation française, octobre 2009, 230 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁸ Décrets n° 2010-416 du 27 avril 2010 et n° 2010-747 du 2 juillet 2010.

traitement particulier – cette différenciation ayant abouti, dans le décret du 2 juillet 2010, à faire figurer des dispositions qui ne sont applicables qu'à un seul diffuseur¹³⁹ ;

- le paysage de la diffusion se renouvelle du fait de l'arrivée d'autres chaînes, répondant à des typologies inédites et dont les décrets ne peuvent anticiper les modalités d'assujettissement aux obligations ;
- les opérateurs nouveaux, qui n'étaient pas représentés par les organisations professionnelles parties aux accords précédents, ne peuvent être assujettis à ce régime sans une nouvelle négociation¹⁴⁰.

Ainsi que le regrette le CSA, la liste des dépenses prises en compte au titre de l'obligation d'investissement, outre qu'elle diffère selon la nature des diffuseurs (services en clair, services payants de cinéma et autres services payants), est désormais très hétérogène à l'intérieur de chacune de ces catégories¹⁴¹. En outre, à mesure que la réglementation se modifie, les assiettes de calcul des obligations d'investissement concernant la production cinématographique et la production audiovisuelle ne sont plus harmonisées. Pour le seul calcul des obligations d'investissement dans la production audiovisuelle, les décrets permettent par exemple aux éditeurs de déduire de leur chiffre d'affaires net ou de leurs ressources totales nettes certaines recettes de promotion (« échanges marchandises »). À l'inverse, les recettes issues de la télévision de rattrapage sont prises en compte dans l'assiette de la contribution à la production audiovisuelle depuis 2010, mais pas dans celle de la contribution à la production cinématographique, alors même qu'une offre cinématographique, certes encore peu développée, existe sur ce canal de diffusion. L'accumulation des strates de réglementation peut également conduire à créer des zones de discontinuité dans leur application¹⁴².

Alors que les décrets pris pour son application ont, ainsi que la loi de 1986 le rappelle, pour seul objet de fixer « les principes généraux

¹³⁹ L'article 26 du décret n° 2010-74, qui distingue les services diffusant chaque année plus ou moins 150 heures de captation ou de recreation de spectacles vivants aux heures de grande écoute, détermine ainsi les situations respectives de Paris Première et de TF6.

¹⁴⁰ À titre d'exemple, aucun régime de contribution spécifique n'est prévu dans le cas où naîtrait une chaîne musicale en TNT payante.

¹⁴¹ *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, janvier 2013.

¹⁴² Ainsi, aucune disposition en faveur de la production inédite n'est applicable à un éditeur de services en clair dont le chiffre d'affaires se situerait entre 300 et 350 M€.

définissant les obligations », leur niveau de détail s'est donc considérablement accru à mesure des révisions successives. Il n'est donc pas étonnant d'y trouver des dispositions qui ne sont pas du niveau réglementaire mais qui mériteraient seulement de figurer dans les conventions des chaînes avec le CSA.

Le degré de complexité atteint est tel que, lors de l'examen des textes en 2010, le Conseil d'État a adressé une note au Gouvernement pour faire part de sa crainte de voir cette complexité, qui soulève de graves questions « d'effectivité et d'adaptation au monde très évolutif de la communication audiovisuelle », nuire à l'intelligibilité du texte, rendre plus difficile son application et son contrôle et faire obstacle à l'évaluation précise de la performance de ses différentes prescriptions, tout en fragilisant la sécurité juridique et en faisant peser un risque sur le principe d'égalité devant le régime des obligations¹⁴³.

Il y a lieu de se demander si les objectifs poursuivis justifient une telle complexité. Dès lors, la prochaine révision de la réglementation pourrait être saisie comme une occasion de distinguer plus nettement, parmi les obligations des éditeurs de contenus, ce qui relève respectivement de la loi (le principe des obligations), du décret en Conseil d'État (leur niveau), de la convention passée avec l'autorité de régulation (la déclinaison de ces obligations pour chaque chaîne) et de l'accord entre professionnels (les travaux préparatoires à l'adoption des textes).

Au-delà de ces aménagements de court terme, une réflexion doit être menée sur l'avenir des obligations assignées aux diffuseurs dans le cadre d'une économie numérique mondialisée (cf. chapitre IV).

B - Un meilleur équilibre à trouver entre producteurs et diffuseurs

1 - L'explicitation de la marge des producteurs

Le modèle de financement de la production audiovisuelle pousse aujourd'hui les producteurs à se rémunérer au stade de la production, via la marge qu'ils en retirent, plutôt que par l'exploitation de l'œuvre. Les clauses d'audience, permettant une rémunération du producteur en fonction de la popularité du programme, sont rares en matière de programmes de stock et demeurent peu incitatives. La revente sur un second marché, après la première phase de diffusion exclusive, est faiblement rémunératrice. Les producteurs audiovisuels, qui ne remplissent généralement pas la ligne « marge producteur » dans les

¹⁴³ N° 383.906, séance du mercredi 26 mai 2010.

informations communiquées au CNC, se rémunèrent donc sur les dépenses prévisionnelles des programmes, figurant dans les postes « frais généraux » et « imprévus » des devis.

L'absence de normalisation des devis accentue le manque de transparence en la matière, qui n'est pas encore résolu par les démarches ponctuelles de définition de normes et d'audits *a posteriori* diligentés par certaines chaînes. Alors que l'accord du 16 décembre 2010 relatif à la transparence dans la filière cinématographique, étendu à toute entreprise de production cinématographique par l'arrêté du 7 février 2011, a permis de préciser les notions qui président à la définition des coûts, des recettes et des modalités d'amortissement des œuvres, chaque chaîne négocie en matière audiovisuelle son propre contrat-type avec les syndicats de producteurs. Il reste donc encore à concevoir un référentiel professionnel commun.

2 - L'enjeu de l'exploitation des œuvres

L'explosion des modes de diffusion confère aux droits attachés à l'exploitation des œuvres le caractère d'une ressource rare dont le contrôle et la valorisation deviennent un enjeu central pour les acteurs du système. Les chaînes ont donc pour objectif la constitution de catalogues et la maîtrise des droits, via l'acquisition et l'exploitation dans la durée de programmes identifiants.

À cet effet, les diffuseurs revendiquent une évolution du droit qui leur permettrait de disposer d'une plus grande maîtrise des œuvres audiovisuelles financées, que ce soit en termes de supports de diffusion, de nombre de diffusions ou de possibilité de valorisation des œuvres à l'exportation, alors que le régime actuel a pour effet de concentrer les droits dans les mains des producteurs. La chaîne Arte estime ainsi que, « à l'heure où la rareté ne réside plus dans les moyens de diffusion, mais dans les moyens de production, la réglementation pesant sur les chaînes privées (relative aux liens capitalistiques avec les sociétés de production et aux parts de coproduction qui peuvent être détenues) n'est plus forcément adaptée¹⁴⁴ ».

Les producteurs ne sont pas de cet avis. Ils soulignent que le transfert d'une part plus importante de droits de diffusion aux groupes audiovisuels comporte un risque en matière de circulation des œuvres, car elle peut amener ceux-ci à geler les droits d'œuvres qu'ils ont contribué à financer et qu'ils craignent de voir diffusées sur une chaîne concurrente.

¹⁴⁴ Audition du 11 janvier 2013 devant la mission conduite par M. Pierre Lescure sur l'exception culturelle à l'ère du numérique.

Le président de France Télévisions a d'ailleurs reconnu que, « dans une situation concurrentielle exacerbée, les diffuseurs seront amenés à freiner la circulation des œuvres dans lesquelles des sommes considérables ont été investies, et qui constituent pour nombre d'entre elles une marque identitaire¹⁴⁵ ». Les producteurs s'inquiètent donc de voir les groupes audiovisuels concentrer leurs investissements dans quelques œuvres susceptibles de rassembler un maximum de spectateurs, tout en limitant leur circulation par une appropriation croissante des mandats de diffusion.

Le droit existant est néanmoins susceptible d'apporter des garanties suffisantes à la circulation des œuvres, à condition d'être pleinement appliqué : pour accroître la fluidité de la circulation des droits sur les œuvres, notamment entre éditeurs historiques et éditeurs de la TNT, les dispositions réglementaires confient aux accords professionnels la responsabilité de déterminer l'étendue des droits cédés par les producteurs aux diffuseurs, par genre d'œuvres audiovisuelles.

Aujourd'hui, les limitations du délai d'exploitation des œuvres et du nombre de diffusions autorisées permettent en principe aux sociétés de production de proposer leurs œuvres sur le second marché et de maîtriser le degré d'exposition des œuvres et donc la préservation de leur attractivité. Une clause de libération anticipée des droits a été introduite dans les obligations de certains diffuseurs, afin d'équilibrer les revendications d'exclusivité de la diffusion et de rapidité de circulation des programmes. N'étant pas coproducteur de l'œuvre, l'éditeur n'a de maîtrise sur le destin ultérieur de l'œuvre qu'à travers la clause de premier refus¹⁴⁶.

Si elle est devenue plus fluide au sein des groupes de chaînes, la circulation des œuvres sur le marché secondaire au-delà de la première phase d'exclusivité reste cependant très limitée entre groupes audiovisuels, et les chaînes non adossées à un diffuseur hertzien historique rencontrent des difficultés d'accès aux œuvres¹⁴⁷. En conformité avec les dispositions du code de la propriété intellectuelle¹⁴⁸, le décret du 1^{er} avril 2011 a d'ailleurs introduit une obligation, pour les

¹⁴⁵ Lettre à la ministre de la culture et de la communication du 13 décembre 2007.

¹⁴⁶ En vertu de l'accord signé le 22 octobre 2008 avec les syndicats de producteurs, France Télévisions dispose par exemple, à l'issue de sa période de droits, d'un droit de premier et de dernier refus sur le rachat de droits de diffusion sur les fictions qu'elle a commanditées et pour lesquelles son apport est supérieur à 50 % du budget.

¹⁴⁷ *Contribution à la réflexion sur la circulation des œuvres audiovisuelles*, CSA, juillet 2010.

¹⁴⁸ Article L. 132-27 du code de la propriété intellectuelle : « Le producteur est tenu d'assurer à l'œuvre audiovisuelle une exploitation conforme aux usages de la profession ».

entreprises de production, « d'assurer une exploitation durable de l'œuvre en cohérence avec sa vocation patrimoniale ». La définition plus précise de cette obligation reste à établir par les organisations professionnelles. L'ouverture de la négociation, prévue par la loi¹⁴⁹, devrait donc être engagée dans les meilleurs délais.

3 - Le choix du modèle de production

Dans ce contexte, la possibilité récemment ouverte¹⁵⁰ pour les chaînes de détenir des parts de coproduction, y compris sur leurs investissements dans la production indépendante, en contrepartie d'une limitation de la détention de certains mandats par leurs filiales de distribution, pourrait permettre de parvenir à un équilibre entre la volonté des chaînes de s'approprier certaines séries constitutives de leur marque et l'objectif de circulation des programmes sur différents supports de diffusion.

Le rapport rendu le 17 décembre 2013 par M. Laurent Vallet à la ministre de la culture et de la communication trace les grandes lignes de ce nouvel équilibre. Dans le respect des principes énoncés par l'Autorité de la concurrence¹⁵¹, et sous l'égide du ministère de la culture et de la communication et du CSA, il appartient désormais à la négociation professionnelle de déterminer la nature et la durée des droits de diffusion détenus par les éditeurs en fonction de leur niveau de contribution financière, les critères de définition de l'œuvre indépendante ainsi que l'éventuelle participation des chaînes, en tant que coproducteurs, au coût de la recherche et développement qui incombe aujourd'hui entièrement aux producteurs indépendants.

Ces évolutions devraient permettre de distinguer plus clairement des notions trop souvent confondues, telles que l'indépendance artistique des producteurs vis-à-vis des diffuseurs, l'indépendance capitalistique des sociétés de producteurs par rapport aux groupes audiovisuels, et l'indépendance des œuvres, définie en fonction de la détention ou non de parts de coproduction par les chaînes de télévision.

¹⁴⁹ Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 : « Les organisations représentatives des producteurs, les organisations professionnelles d'auteurs et les sociétés de perception et de répartition des droits [...] peuvent établir conjointement un recueil des usages de la profession. » Cf. le rapport de Pierre Lescure, *Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique*, 2013, p. 69.

¹⁵⁰ Loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

¹⁵¹ Décisions n° 99-D-85 du 22 décembre 1999 (TF1) et 12-DCC-101 du 2 juillet 2012 (Vivendi et Groupe Canal Plus).

Plus largement, les réflexions sur ce sujet ne peuvent être dissociées de la problématique plus générale du modèle économique de production audiovisuelle.

Le modèle qui prévaut aujourd'hui cumule en effet à la fois les inconvénients de la production déléguée (incertitude du producteur sur sa rémunération, absence d'association de la chaîne de télévision à l'exploitation de l'œuvre)¹⁵² et ceux de la production exécutive (dépendance économique du producteur vis-à-vis des chaînes, faible incitation des diffuseurs à l'innovation). Or cette ambiguïté freine le développement d'une production audiovisuelle qui bénéficierait d'une marge commerciale claire en échange d'une cession de droits, tout autant que le développement d'un modèle de production audiovisuelle volontairement risquée, financée à son coût de revient par la chaîne mais pour laquelle le producteur serait détenteur des droits secondaires et ferait le choix de se rémunérer grâce aux recettes d'exploitation ultérieures. Les discussions interprofessionnelles à engager ne devraient donc pas s'interdire d'évoquer le choix de modèle plus large de production audiovisuelle.

C - Un enjeu d'orientation et de niveau des aides publiques

La politique de soutien aux œuvres audiovisuelles s'appuie sur un ensemble d'aides dont l'accès est très ouvert et qui favorise la création de nouvelles entreprises. Sans remettre en cause le principe d'aides versées sous une forme automatique ou sélective, une réorientation n'en paraît pas moins nécessaire pour atteindre plus efficacement les objectifs de cette politique. Celle-ci passe notamment par un resserrement des conditions d'octroi de ces aides et par une adaptation des programmes à la demande française et internationale.

¹⁵² La réglementation a ouvert en 2010 la possibilité d'un droit à recettes pour l'éditeur, même en l'absence de détention de part de producteur. Compte tenu des délais de mise en production et d'exploitation des œuvres, l'impact de la mesure ne peut être encore pleinement apprécié, mais celle-ci risque de rester lettre morte si les relations entre éditeurs et producteurs concernant les comptes de gestion des programmes financés ne gagnent pas en transparence.

1 - Une efficacité limitée des aides, simple accompagnement des commandes des chaînes

Le CNC considère que le producteur doit pouvoir s'appuyer sur les aides à la production audiovisuelle pour « conserver une capacité de proposition et de lancement des projets » et garantir « une liberté éditoriale forte dans ses discussions avec les diffuseurs, au bénéfice de la création et de son renouvellement ».

Ce dispositif de soutien soulève néanmoins deux questions au regard de son efficacité :

- dans la mesure où il ne représente, en particulier dans la fiction, qu'une faible fraction du financement des œuvres, il emporte un effet potentiel d'aubaine pour des œuvres qui peuvent déjà structurellement compter sur l'apport d'un diffuseur ;
- dès lors qu'il s'inscrit dans une politique contrainte de commande des chaînes liée à leurs obligations d'investissement, il risque finalement de s'apparenter à une subvention venant en atténuation de la charge qui pèse sur celles-ci, sans emporter d'effets notables sur la structuration et la compétitivité du secteur de la production.

Dans les faits, les aides octroyées par le CNC suivent, voire accentuent, la structure de commande des diffuseurs, et bénéficient indifféremment à tout producteur obtenant un nombre suffisant de commandes. Le risque existe donc que l'effet des aides automatiques soit neutre.

2 - Favoriser la consolidation du secteur

Le soutien automatique à la production audiovisuelle, dans sa version actuelle, a manqué son objectif de consolidation du secteur de la production audiovisuelle. Une évolution de ses conditions d'éligibilité et de versement pourrait permettre de viser plus directement cet objectif.

Afin de pouvoir inverser la tendance à l'émiettement du secteur de la production audiovisuelle, il pourrait être recommandé de conditionner les aides automatiques, au moment de la génération du soutien, à l'apport d'une part plus importante par le producteur et non plus seulement à l'apport minimal d'un diffuseur. Ce type de condition serait de nature à faciliter la concentration des acteurs. Un apport minimal de 20 % du devis, voire davantage selon les genres, pourrait être opportunément envisagé (dans le secteur de l'animation, l'apport des producteurs est de 21 % en moyenne en 2012). Pour renforcer les contraintes d'accès au

soutien automatique, il pourrait également être envisagé de relever le seuil d'ouverture d'un compte automatique¹⁵³.

3 - Prendre en compte les résultats obtenus et la dimension internationale dans l'octroi des aides

À la différence des mécanismes de soutien développés en matière cinématographique, les aides aux œuvres audiovisuelles sont calculées sans considération de l'audience obtenue lors de leur diffusion, le principe d'un passage à l'écran permettant à lui seul de rendre une œuvre éligible dès lors qu'elle remplit les critères de contenu et de financement évoqués plus haut.

Pour justifier cette absence de prise en compte de l'audience dans le calcul du soutien versé, le CNC invoque plusieurs raisons, qui tiennent à des questions de principe et de faisabilité technique. Il souligne surtout que « l'ensemble de l'économie de la diffusion télévisuelle est spontanément orienté vers la performance d'audience » et que « le rôle des pouvoirs publics n'est pas d'accentuer cette tendance mais de la rendre compatible avec une offre de qualité proposée au public ». Le CSA partage ces objections, rappelant que « l'audience n'est pas à elle seule un gage d'intérêt culturel du programme ».

Plusieurs pistes pourraient cependant être explorées pour influencer sur les stratégies de programmation des diffuseurs, en combinant clairement les objectifs de qualité et de diffusion aussi large que possible :

- un critère lié au succès d'audience par rapport à la part d'audience moyenne constatée au même horaire pourrait être introduit ; il viendrait s'ajouter, sous forme de bonus, aux droits générés en fonction des modalités de calcul actuelles. Il est vrai qu'il n'existe pas encore de mesure d'audience universelle pour la télévision : une vingtaine de chaînes seulement sur plus de 200 qui diffusent des œuvres éligibles aux aides du CNC disposent de données d'audience fiables par programme, émises par une société privée. Les nouveaux outils développés

¹⁵³ Aujourd'hui, un producteur peut obtenir l'ouverture d'un compte automatique si le soutien auquel il peut prétendre, calculé en fonction de la nature et de la durée de ses œuvres déjà diffusées, atteint au moins l'un des seuils suivants : 168 000 € (fiction), 50 000 € (documentaire ou spectacle vivant), 31 000 € (animation).

depuis quelques années pourraient cependant permettre, à terme, de surmonter cet obstacle¹⁵⁴ ;

- les résultats obtenus dans le cadre d'un baromètre de satisfaction des téléspectateurs, sur le modèle de l'étude QualiTv réalisée par France Télévisions, pourraient s'intégrer au baromètre de perception de la qualité des programmes développé par le CSA depuis janvier 2013. La mesure de la satisfaction des téléspectateurs à un niveau aussi fin et exhaustif que l'ensemble des œuvres éligibles aux aides du CNC (5 151 heures de programmes en 2012) présente cependant le risque d'être particulièrement lourde et coûteuse à mettre en place ;
- une bonification du soutien pourrait être introduite à chaque diffusion supplémentaire d'un programme, témoignant d'une estimation positive par la chaîne de l'audience à attendre de la rediffusion, cette option paraissant techniquement plus facile à mettre en œuvre.

S'agissant de cette dernière proposition, le CSA considère qu'elle devrait « s'accompagner d'une condition tenant à l'horaire de rediffusion car les éditeurs, notamment les chaînes récentes de la TNT, procèdent spontanément aux rediffusions de leurs programmes. » Le CNC estime qu'il ne s'agirait que d'une mesure « très indirecte » du succès.

Il n'en est pas moins souhaitable que la sanction du public intervienne dans le processus d'attribution du soutien à la production audiovisuelle. Une bonification en fonction des rediffusions aux heures de grande écoute et des ventes de droits en France ou à l'étranger pourrait ainsi récompenser le succès de certaines productions.

4 - Cibler les aides sélectives sur le renouvellement des formes de création

La créativité, en matière culturelle, est souvent le fait de petites structures, il n'en reste pas moins que les aides sélectives à la production audiovisuelle ont entretenu un tissu d'entreprises particulièrement fragmenté.

¹⁵⁴ L'entreprise Médiamétrie produit des rapports quotidiens sur les chaînes de la TNT. La mesure d'audience de la télévision auprès des personnes recevant une offre de chaînes via le câble, le satellite et l'ADSL (Mediamat'Thématik), ne couvrait en 2012 que 58 % de la population française. Les chaînes locales ou diffusées sur internet font encore l'objet de peu d'études, même si le CNC a mis en place, depuis 2010, deux nouveaux baromètres mensuels sur l'offre et l'usage de la télévision de rattrapage.

Une partie des aides sélectives correspond certes à des avances accordées sur le soutien automatique à des sociétés en croissance. De même, une partie des soutiens sélectifs répond à des besoins identifiés, en particulier l'émergence de nouvelles formes d'écriture et de création (aides aux pilotes, aide à la création numérique, fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle). L'essentiel de ces soutiens contribue cependant à la création de nouvelles sociétés de production, sans qu'il soit démontré qu'elles constituent un gage de diversité supérieur à une structure de marché plus consolidée. Il est frappant de constater à cet égard que la phase de développement des programmes, identifiée comme cruciale, ne soit que si faiblement soutenue comparativement à la production¹⁵⁵, laquelle intervient pourtant à un stade où un diffuseur est déjà engagé, souvent de manière significative, dans le financement du programme.

Plus largement, une réflexion doit être conduite sur le rôle dévolu aux aides sélectives du CNC, compte tenu du déplacement de la demande vers de nouveaux supports et de la nécessité d'anticiper les évolutions des formes de création sur les nouveaux médias. Les dispositifs qui leur sont consacrés (10,8 M€) ne représentent actuellement qu'un faible volume financier par rapport à l'ensemble des moyens alloués par le CNC au développement et à la production de programmes commandés par les médias traditionnels.

Dans cette perspective le bilan de l'application du soutien automatique « Web COSIP » (2,2 M€ en 2012) et des différents dispositifs créés ces dernières années pour soutenir la création sur les nouveaux médias (aide sélective aux nouveaux médias, dispositif d'aide à la création artistique multimédia, RIAM, notamment) et dont le budget n'est pas entièrement consommé, pourrait être élargi à l'ensemble des aides sélectives à la production audiovisuelle.

¹⁵⁵ Les soutiens du CNC consacrés à la phase d'écriture et de développement en matière audiovisuelle représentent environ 8 M€, soit à peine 5 % des aides versées.

L'objectif recherché devrait être de réduire le nombre des mécanismes d'aide sélective, d'en redéployer une partie vers ces nouveaux dispositifs, et d'en simplifier les critères d'éligibilité. Une majoration du soutien automatique attribué au titre du « Web COSIP » pourrait également contribuer à dynamiser l'offre française en la matière, par exemple par l'intermédiaire d'une valorisation des projets destinés à plusieurs supports de diffusion¹⁵⁶, ce qui pourrait inciter à prendre en considération, dès la production, les possibilités d'innovation des contenus et de leurs modalités de diffusion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif de soutien à la production audiovisuelle, conçu en France sur le modèle des aides attribuées en matière cinématographique, est sans équivalent en Europe. Il donne une place centrale à la production indépendante, confortée par les obligations d'investissement des chaînes de télévision et les aides apportées par le CNC.

Pour autant, les résultats atteints sont loin d'être satisfaisants, tant en matière d'audience ou d'exportation des œuvres audiovisuelles françaises dans toute leur diversité que de structuration du secteur de la production. Faute d'encourager davantage l'émergence d'un modèle de production plus favorable à la création et à la prise de risque, ce système de soutien reste, pour l'essentiel, orienté vers l'accompagnement des commandes des chaînes de télévision, sans considération de la réception des œuvres par le public ni de la dimension internationale de la production audiovisuelle.

Malgré des signes récents de redressement, la fiction française de la dernière décennie est un échec en termes d'audience, d'exportation et même de volume produit (768 heures en 2012 contre 924 heures en 1990). Alors que la France dispense l'aide la plus élevée d'Europe à la production audiovisuelle, les fictions américaines occupent sur ses grandes chaînes nationales en clair une place plus importante qu'ailleurs en Europe et y remportent les succès d'audience les plus marqués.

Dès lors, une révision profonde de ce cadre apparaît souhaitable, afin d'orienter plus clairement les obligations auxquelles sont assujettis les éditeurs de contenus sur la production d'œuvres audiovisuelles de

¹⁵⁶ Un tel critère pourrait s'inspirer du « programme convergent » mis en œuvre par le Fonds des Médias du Canada, qui soutient des œuvres à condition qu'elles soient produites sur au moins deux plates-formes dont la télévision, l'autre pouvant être un jeu vidéo, une application mobile, etc. ; 160 projets ont été soutenus en 2010-2011 à ce titre, pour un volume de production de 19,4 M€ (source : ambassade de France au Canada).

qualité, tout en permettant une exploitation plus transparente de ces œuvres. Les commandes de France Télévisions doivent être définies à la fois en fonction d'un objectif de consolidation du secteur et des besoins en programmes de l'audiovisuel public. Les aides du CNC, pour leur part, devraient être davantage ciblées sur la structuration du secteur et la constitution de sociétés fortes à l'échelle internationale, d'une part, sur le soutien à l'écriture et au développement et aux nouvelles formes de création, d'autre part.

En conséquence la Cour formule les recommandations suivantes :

12. procéder à un resserrement des critères de qualification du documentaire susceptible d'être aidé et comptabilisé au titre des obligations des chaînes ;
13. définir le montant des obligations d'investissement des chaînes du service public uniquement en proportion de leur chiffre d'affaires ;
14. élaborer, par la voie d'un accord interprofessionnel, un devis-type de la production d'œuvres audiovisuelles, faisant apparaître la rémunération du producteur ;
15. relever le seuil d'accès au soutien automatique à la production audiovisuelle ;
16. prendre en compte les résultats obtenus par les programmes aidés dans l'octroi du soutien automatique du CNC, à travers une bonification liée par exemple aux ventes en France et à l'étranger, à la qualité des programmes et au succès de leur audience ;
17. consacrer une part plus importante des aides sélectives du CNC à la phase d'écriture et de développement des programmes et aux nouvelles formes de création.

Chapitre IV

Les défis de la numérisation dans un marché mondialisé

Bien qu'ancienne, la mondialisation des échanges dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel s'est très fortement intensifiée au cours de la dernière décennie. D'après l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les dix premières économies en matière de « services audiovisuels¹⁵⁷ » ont exporté 12,8 Md€ et importé 17,3 Md€ en 2011, des volumes en augmentation constante.

Entre 2008 et 2011, le solde de la balance commerciale de la France dans le domaine des services audiovisuels, qui était auparavant déficitaire (-703 M€ en 2008), s'est presque rééquilibré en 2011 (- 45 M€, grâce à un volume d'exportation de 1,4 Md€ qui compense quasiment les importations, qui s'élèvent à 1,5 Md€) alors qu'il est demeuré nettement déficitaire pour la plupart des autres pays européens, à l'image de l'Allemagne (- 1,4 Md€ en 2011). Le Royaume-Uni fait exception (+ 1,1 Md€ en 2011)¹⁵⁸. Cette situation traduit des résultats contrastés

¹⁵⁷ Les services audiovisuels au sens de l'OMC recouvrent les services et commissions ayant trait à la production de films cinématographiques, d'émissions de radio et de télévision et d'enregistrements musicaux.

¹⁵⁸ Notamment sous l'effet des exportations de programmes de la BBC et de films tournés sur le sol britannique par des studios américains.

selon qu'il s'agit du cinéma ou des programmes audiovisuels, qui ne sont pas distingués dans les données de l'OMC¹⁵⁹.

Les exportations de produits audiovisuels français répondent à un double enjeu : d'une part, elles contribuent à l'activité économique du fait de leur impact sur la balance commerciale et sur l'emploi (notamment dans les industries techniques), tout en représentant pour les professionnels une source complémentaire de financement ; d'autre part, elles participent de la capacité de rayonnement de la France et sont, pour elle, un vecteur essentiel de son influence internationale.

Le développement récent et très rapide du numérique transforme la donne du marché international du cinéma et de l'audiovisuel, en même temps qu'il bouleverse, en amont, l'économie de la production. En effet, l'importance économique croissante du secteur de l'image, devenu de plus en plus concurrentiel, et le développement de pratiques de consommation nouvelles sur internet, pour partie illégales, mettent à mal le modèle de financement du secteur.

Si ces nouvelles modalités de diffusion et de consommation sont sans doute moins aujourd'hui des substituts que des compléments aux usages traditionnels, le système français de soutien à la production est néanmoins contraint de s'adapter rapidement pour réussir sa transition vers un modèle économique qui intègre ces évolutions et dont les contours ne sont pas encore stabilisés.

I - Le défi de la concurrence internationale

En raison de son histoire, du volume de ses productions et de la richesse de ses pratiques culturelles, la France est depuis longtemps confrontée, sur le marché mondial comme sur son propre territoire, à la puissance de l'industrie américaine de l'image. La concurrence s'est diversifiée au cours de la dernière décennie avec l'émergence de nouvelles puissances cinématographiques, en Asie notamment, et la compétition à laquelle se livrent les pays européens pour attirer sur leur territoire des activités de production d'images.

Dans ce contexte, la politique de soutien à l'image poursuit deux objectifs : l'attractivité du territoire national et la promotion de la diversité culturelle dans le monde.

¹⁵⁹ Cf. <http://www.wto.org> (Ressources / Statistiques / Bases de données).

A - L'attractivité du territoire pour les productions internationales et nationales : des instruments à mieux coordonner

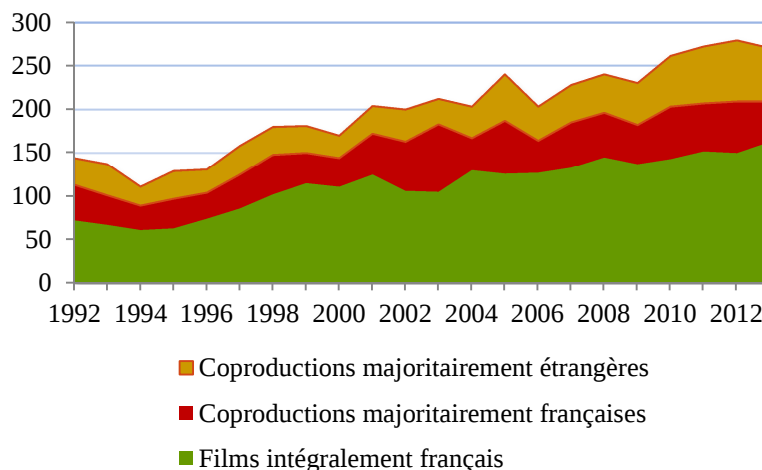
Les résultats obtenus ces dernières années attestent que la France constitue un territoire recherché pour la production cinématographique étrangère. En revanche, il est plus difficile d'apprécier l'effet des dispositifs de soutien existants vis-à-vis des risques de délocalisation des tournages à l'étranger des productions françaises.

1 - Des atouts incontestables pour attirer les productions internationales

Avec la diversité de ses paysages, la richesse de son patrimoine historique, la qualité de ses industries techniques ainsi que le savoir-faire des professionnels du secteur et des organes administratifs concernés, la France dispose d'atouts significatifs pour attirer les productions cinématographiques et audiovisuelles étrangères.

La décennie écoulée a été marquée par une forte augmentation des coproductions associant les producteurs français et étrangers, celles-ci ayant atteint, en 2012, un niveau encore jamais égalé : 129 films ont été produits en partenariat avec 37 pays différents, dont beaucoup sont européens. Durant cette période, les investissements français dans les coproductions sont passés de 265 M€ en 2002 à 400 M€ en 2012 et les investissements étrangers de 182 M€ en 2002 à 317 M€ en 2012.

Graphique n° 20 : évolution du nombre de films agréés en France depuis 1992



Source : Cour des comptes d'après CNC.

La possibilité de bénéficier de l'ensemble des dispositifs de soutien (fonds de soutien du CNC, dépenses des chaînes de télévision, aides des collectivités territoriales et crédits d'impôt) au titre des dépenses réalisées en France participe incontestablement de l'attractivité du territoire, comme en attestent les volumes financiers concernés qui sont parmi les plus élevés en Europe. Par ses missions statutaires, le CNC joue à la fois le rôle de guichet unique, dans le cadre de la procédure d'agrément, et de conseil à l'intention des producteurs étrangers à la recherche d'une coproduction.

L'action de la commission nationale du film France (« Film France ») mérite également d'être soulignée. Créée en 1994 afin d'animer le réseau des 40 commissions locales du film, pour la plupart placées auprès des conseils régionaux, cette association a pour mission de promouvoir les tournages et la postproduction en France. Film France conseille ainsi les sociétés de production françaises et étrangères à la recherche de lieux de tournage, de soutiens logistiques locaux et d'aides financières des collectivités territoriales.

En outre, la France est dotée d'industries techniques, secteur économique relativement peu mobile par nature, qui contribuent à attirer les productions internationales. L'essor des technologies numériques, en particulier, a permis à plusieurs entreprises françaises de renforcer leurs positions en réalisant des prestations pour le compte de producteurs étrangers.

2 - Un dispositif efficace : le crédit d'impôt international¹⁶⁰

Quatre ans après sa création, le crédit d'impôt international (CII) s'affirme comme un dispositif pertinent et efficace. Après avoir connu un recul régulier, l'implantation en France des activités de tournage et de postproduction liées aux productions internationales a, en effet, augmenté de manière rapide.

En dépit de sa création récente, le CII semble en effet avoir rapidement trouvé sa place : entre 2009 et 2012, 51 œuvres et 35 sociétés de production exécutive ont bénéficié de ce dispositif, essentiellement des films à budget élevé (la moitié des crédits d'impôt accordés entre 2009 et 2012 se concentrent sur les films dont le budget est supérieur à 15 M€). La très grande majorité des œuvres est issue des États-Unis (25 œuvres au total sur la période) et du Royaume-Uni (13 œuvres).

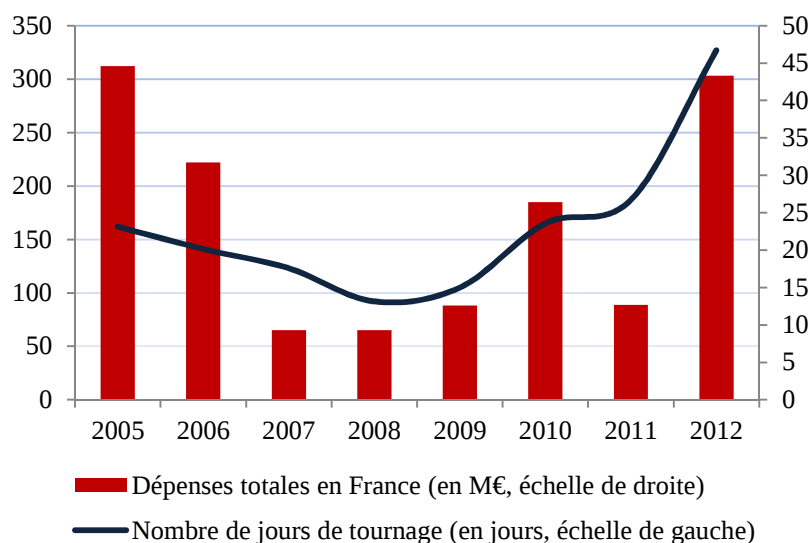
Quantifiable en jours de tournage (passés de 100 en 2009 à plus de 300 en 2012) comme en dépenses de production (passées de 12,6 M€ à 43,3 M€), l'effet du CII est d'autant plus remarquable que les paramètres du fonds de soutien, ceux des obligations d'investissement des chaînes de télévision et des aides des collectivités territoriales n'ont pas été infléchis depuis 2009 en vue d'attirer les productions cinématographiques internationales.

L'effet d'aubaine représenté par ce crédit d'impôt semble par ailleurs réduit, l'analyse des données de localisation des tournages montrant que le territoire français tendait plutôt à perdre de l'attractivité pour les productions internationales avant 2009¹⁶¹.

¹⁶⁰ Cf. supra. Chapitre I/I/B-3-b

¹⁶¹ Au cours de la décennie 2000, plusieurs films étrangers comportant des scènes supposées se dérouler en France se sont ainsi tournés à l'étranger : *Munich* (décors français reproduits à Budapest), *Inglorious Bastards* (scènes parisiennes tournées en Allemagne) et *GI Joe* (scènes françaises tournées en République tchèque). D'après Film France, seuls quelques films auraient sans doute été tournés en France avec ou sans crédit d'impôt international, pour des raisons exceptionnelles (*Marie-Antoinette*, *Da Vinci Code*, *A good year*).

Graphique n° 21 : nombre de jours de tournage et évolution des dépenses en France des films étrangers de fiction éligibles au crédit d'impôt international



Source : Cour des comptes, d'après données Film France. Les données diffèrent de celles du CNC en raison d'un effet de périmètre. Pour que la comparaison soit homogène avec la période précédant l'entrée en vigueur du CII, les dépenses d'animation ont été écartées.

Depuis sa mise en place en 2009, le crédit d'impôt international aurait ainsi permis, selon les estimations de Film France, de localiser en France près de 240 M€, correspondant à 51 films. Ces dépenses ont principalement bénéficié aux industries techniques françaises (à hauteur de 150 M€, dont 123 M€ pour les effets visuels et l'animation).

Les effets du crédit d'impôt international ont été particulièrement notables dans le domaine de l'animation. Les studios Universal se sont ainsi implantés en France en 2009 pour externaliser la production de leurs principaux films d'animation. Réalisés par des prestataires techniques majoritairement français, sous la conduite de la société MacGuff (producteur exécutif), les films *Moi, moche et méchant* (et *Moi, moche et méchant, 2*), *Le Lorax* ainsi que la série d'animation *Minions* ont rencontré un succès international de premier plan.

Sans qu'un lien de cause à effet entre l'entrée en vigueur du crédit d'impôt international et l'implantation en France des activités d'Universal puisse être établi avec certitude, force est néanmoins de constater que les

deux événements sont contemporains et qu'Universal a bénéficié jusqu'à présent du CII pour l'ensemble des productions réalisées en France.

Bien que le CII semble avoir attiré en France des productions internationales, les évolutions récemment décidées ne s'appuient sur aucune étude d'impact. L'extension des dépenses éligibles, la multiplication par plus de deux du plafond accordé par film (passé de 4 M€ à 10 M€ dans la loi de finances rectificative pour 2012) et plus encore le passage de ce plafond de 10 à 20 M€ prévu à partir du 1^{er} janvier 2015 par la loi de finances pour 2014¹⁶² sont manifestement disproportionnés au regard de trois critères principaux : le nombre de films potentiellement concernés (16 en 2012), l'effet escompté d'une hausse du plafond sur l'attractivité de la France¹⁶³ et de l'existence en parallèle d'aides territoriales à la localisation de tournages en France très dynamiques.

En l'absence d'étude démontrant sa nécessité, la Cour recommande que le relèvement du plafond à 20 M€ à partir du 1^{er} janvier 2015, soumis à autorisation de la Commission européenne, n'entre pas en vigueur et que les modifications introduites par la loi de finances rectificative pour 2012 ne soient pas prolongées au-delà de la limite légale du 31 décembre 2014.

3 - L'attractivité du territoire pour les productions nationales

a) Les crédits d'impôt nationaux, un outil aux effets mal évalués

Si les crédits d'impôt cinéma et audiovisuel¹⁶⁴ ont pour objet de « favoriser l'attractivité du territoire national », leur incidence sur les deux indicateurs choisis par le CNC à cet effet (la part du temps de tournage et la part des dépenses réalisées en France) n'est pas évaluée de façon concluante.

En effet, la plupart des travaux d'évaluation récents en la matière se fondent sur une seule étude¹⁶⁵, réalisée à la demande du CNC en 2010, dont la méthodologie est contestable. Pour estimer les recettes directes et indirectes résultant de la localisation en France des tournages du fait des

¹⁶² Article 23 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

¹⁶³ Le rapport remis par M. René Bonnell en décembre 2013 sur *Le financement de la production et de la distribution cinématographiques à l'heure du numérique* estime que la hausse du plafond est irréaliste dans la mesure où, pour l'atteindre, il faudrait attirer 100 M€ de dépenses par film.

¹⁶⁴ Cf. supra. Chapitre I/1/B-3-a

¹⁶⁵ *Évaluation des dispositifs de crédits d'impôt, Cinéma, audiovisuel, international, jeu vidéo*, Greenwich Consulting, septembre 2010.

dispositifs de crédit d'impôt, cette étude postule que l'ensemble des tournages auraient été délocalisés à défaut de crédits d'impôt. Il en résulte une surestimation manifeste des recettes supplémentaires attribuées aux crédits d'impôt et, partant, une appréciation fortement biaisée du bilan de leur coût par rapport à leurs résultats. Sur la seule base d'analyses recueillies auprès des professionnels, cette étude conclut en outre qu'une « disparition du CIC se traduirait par une chute de 30 % de la production locale » et qu'une suppression du CIA conduirait à une délocalisation de 30 % de la production audiovisuelle nationale. En l'absence d'éléments objectifs probants, cette conclusion demeure sujette à caution, le ministère de la culture et de la communication reconnaissant pour sa part que « les données disponibles permettant d'évaluer la mesure ne sont pas assez nombreuses ».

Fondamentalement, l'efficacité des crédits d'impôt nationaux se heurte à plusieurs limites :

- il n'est pas possible d'établir un lien systématique entre la mise en place des crédits d'impôt et les résultats observés, car les effets attribués aux crédits d'impôt se sont manifestés, pour partie, avant l'entrée en vigueur de ces dispositifs fiscaux. Si l'entrée en vigueur du CIC, au 1^{er} janvier 2004, s'est effectivement accompagnée d'une baisse de 11,7 points du taux de délocalisation, l'impact apparaît moins net en matière audiovisuelle, le taux de délocalisation des jours de tournage ayant déjà chuté de 34,9 % à 14,1 % un an avant l'entrée en vigueur du CIA (1^{er} janvier 2005) ;
- l'impact des crédits d'impôt semble s'émousser au fil du temps : la part des jours de tournage des productions cinématographiques localisée à l'étranger, qui a connu un point bas en 2006 (21,5 %), a augmenté progressivement pour atteindre 30 % en 2012, soit un niveau supérieur à celui observé en 2001 et 2002 (compris entre 22 et 25 %). Les dépenses de tournage réalisées à l'étranger ont, elles aussi, connu une augmentation : elles ont atteint 17,4 % en 2012, niveau en progression sensible par rapport à celui observé avant la mise en place du CIC en 2003 (11,7 %). La part des dépenses de production audiovisuelle localisées à l'étranger stagne elle-même autour de 10 % depuis l'entrée en vigueur du CIA ;
- les crédits d'impôt provoquent incontestablement un effet d'aubaine en faveur de sociétés de production cinématographique ou audiovisuelle qui auraient de toute façon fait le choix de localiser leur tournage en France, avec ou sans le bénéfice du crédit d'impôt. Dans le domaine

cinématographique, les films qui ne bénéficient pas du crédit d'impôt n'ont d'ailleurs pas massivement déserté le territoire français, la part de dépenses en France de ces films demeurant stable depuis 2006, autour de 58 % pour les films de fiction ;

- loin de répondre à une problématique de surimposition, les crédits d'impôt se transforment dans bien des cas en une subvention budgétaire versée aux producteurs, dont la plupart ne sont pas imposés au titre de leur activité. De l'étude sur pièces réalisée dans le cadre du présent rapport¹⁶⁶, il ressort que les deux crédits d'impôt se traduisent, le plus souvent, en créances sur le Trésor, faute de bénéfices suffisants pour rendre les sociétés imposables. La transformation du crédit d'impôt en subvention budgétaire n'est pas l'apanage des petites sociétés de production contrôlées.

b) La course au mieux-disant fiscal

Le caractère incitatif des crédits d'impôts français ne cesse d'être remis en cause par la concurrence fiscale que se livrent les États membres de l'Union européenne, chacun cherchant à attirer les productions sur son territoire. Cette surenchère, qui conduit à s'aligner sur le mieux-disant fiscal, n'est pas soutenable à long terme. De surcroît, elle ne permettra jamais de compenser les écarts de coûts avec une localisation de tournages dans des pays où les charges sociales sont beaucoup plus faibles.

Cette problématique a gagné en acuité au cours de la dernière décennie du fait de la médiatisation de délocalisations constatées dans certains secteurs de la production. S'agissant de la production cinématographique, la délocalisation des films d'initiative française apparaît en augmentation au cours de la période 2001-2012, la part des jours de tournage réalisée à l'étranger passant de 20 % en 2001 à 30 % en 2012. Les études réalisées par la commission nationale du film d'Île-de-France révèlent ainsi qu'en 2012, la zone Belgique-Luxembourg était la deuxième région d'implantation des tournages des longs-métrages d'initiative française de fiction, après l'Île-de-France et avant la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹⁶⁶ Elle porte sur les comptes financiers de deux sociétés de production et sur un échantillon de 23 films ayant bénéficié du CIC ou du CIA entre 2006 et 2010.

Cette évolution doit néanmoins être nuancée sur le temps long : les études annuelles du CNC sur la production cinématographique révèlent ainsi qu'en 1998 et en 2000, le taux de délocalisation des jours de tournage dépassait déjà 27 %.

L'analyse de la localisation des dépenses de tournage, réalisée par le CNC sur la base des coûts définitifs des films, apporte une indication complémentaire : si la période 2003-2012 est effectivement marquée par une augmentation de la part des dépenses de tournage réalisée à l'étranger (+ 5,7 points), cette dynamique semble revêtir une dimension cyclique, tout au moins pour le tournage des films de fiction, les tournages de documentaire et de films d'animation présentant des profils plus atypiques (cf. annexe n° 11).

Une partie des délocalisations réalisées dans le domaine cinématographique peut relever de considérations artistiques, liées au contenu du scénario, ou parce que les films concernés sont coproduits avec un autre pays. Ce phénomène doit être distingué des délocalisations à caractère purement économique, réalisées essentiellement dans le but de faire baisser le prix du film, par l'effet d'une diminution des coûts (notamment de main-d'œuvre) ou de dispositifs fiscaux plus avantageux. Le fait que 44 coproductions internationales sur les 60 comptabilisées en 2012 aient été tournées en Belgique ou au Luxembourg – pays qui pratiquent une fiscalité très avantageuse à l'endroit des producteurs du cinéma et de l'audiovisuel – semble le confirmer.

Le phénomène de délocalisation est moins notable pour la production audiovisuelle : la part des jours de tournage réalisés à l'étranger a ainsi fortement décru entre 2003 et 2008 (- 28 points) avant de se stabiliser depuis lors autour de 8 %. Tous genres confondus, la part des dépenses de production localisées à l'étranger a, quant à elle, globalement baissé entre 2004 et 2009 (-5 points) avant d'augmenter à nouveau en 2010, le taux de délocalisation atteint en 2012 restant néanmoins inférieur au taux de 2001.

Malgré les limites avérées du CIC et du CIA et leur coût croissant pour les finances publiques, passé de 80 M€ en 2006 à 118 M€ en 2012, la réforme introduite en 2012 a procédé à une augmentation substantielle du plafond du CIC et du CIA et a étendu le périmètre des dépenses éligibles¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Article 33 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Cette révision, qui devrait se solder par une augmentation de 22 % du coût des deux crédits d'impôts entre 2012 et 2014, est intervenue en l'absence de toute étude probante démontrant l'efficacité du CIC et du CIA et n'a d'autre justification que celle d'une nécessaire adaptation des crédits d'impôts français aux dispositifs fiscaux voisins, au premier rang desquels le *tax shelter* belge (cf. annexe n° 12), cet outil n'ayant lui-même jamais fait l'objet d'une évaluation solide par l'administration fiscale belge.

À moins qu'une étude ne démontre rapidement l'efficacité de ces dispositifs, la Cour recommande de ne pas prolonger le régime actuel du CIC et du CIA, issu en dernier lieu de la loi de finances rectificative pour 2012 (relèvement des plafonds et extension des dépenses éligibles), au-delà du 31 décembre 2014, date à laquelle une nouvelle autorisation de la Commission européenne sera nécessaire¹⁶⁸.

Par ailleurs, la difficulté à évaluer les dispositifs de crédit d'impôt instaurés en France comme dans d'autres États membres de l'Union européenne, de même que le coût croissant afférent à ces mécanismes, plaident pour une réaction à l'échelle communautaire. À défaut d'une harmonisation fiscale hautement souhaitable mais difficile à atteindre dans une matière régie par la règle de l'unanimité, il semblerait opportun que les pouvoirs publics engagent avec les autorités belges une concertation visant à mettre un terme à la concurrence fiscale actuellement à l'œuvre entre crédits d'impôt français et *tax shelter* belge.

Au regard de la surenchère observable au sein de l'Union européenne, l'objectif de territorialisation des tournages en France ne saurait reposer sur un instrument fiscal dont l'efficacité est sans cesse remise en cause. Les aides des collectivités territoriales, relayées par l'association Film France et dont le volume a été multiplié par sept entre 2001 et 2012, doivent jouer pleinement leur rôle dans la localisation des dépenses de tournage en France¹⁶⁹. Une complémentarité entre les aides locales et les aides d'État doit donc être recherchée.

¹⁶⁸ Au 1^{er} janvier 2015, en l'absence de demande d'autorisation à la commission européenne, c'est le régime antérieur à la réforme de 2012 qui s'appliquera.

¹⁶⁹ La communication récente de la Commission européenne sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (2013/C 332/01) dans ce domaine ne fait pas d'ailleurs obstacle à une pondération importante des critères de territorialisation dans l'octroi des aides.

B - La compétitivité à l'exportation : des atouts à consolider

L'insertion accrue de la production cinématographique et audiovisuelle sur les marchés internationaux constitue un enjeu de plus en plus important. Outre les raisons économiques et culturelles déjà évoquées, l'augmentation des ventes à l'international tend à devenir de plus en plus indispensable au préfinancement et à la rentabilisation de productions dont les coûts croissants ne sont pas toujours en mesure d'être couverts par les ressources nationales. Elle permet également de dégager des moyens financiers supplémentaires propices à la « montée en gamme » des productions initiées en France.

1 - Le cinéma français sur le marché mondial : une position favorable qui masque de réelles faiblesses

Dans le domaine cinématographique, la France jouit d'une position notable à l'échelle mondiale, tant sur le plan culturel qu'en termes économiques.

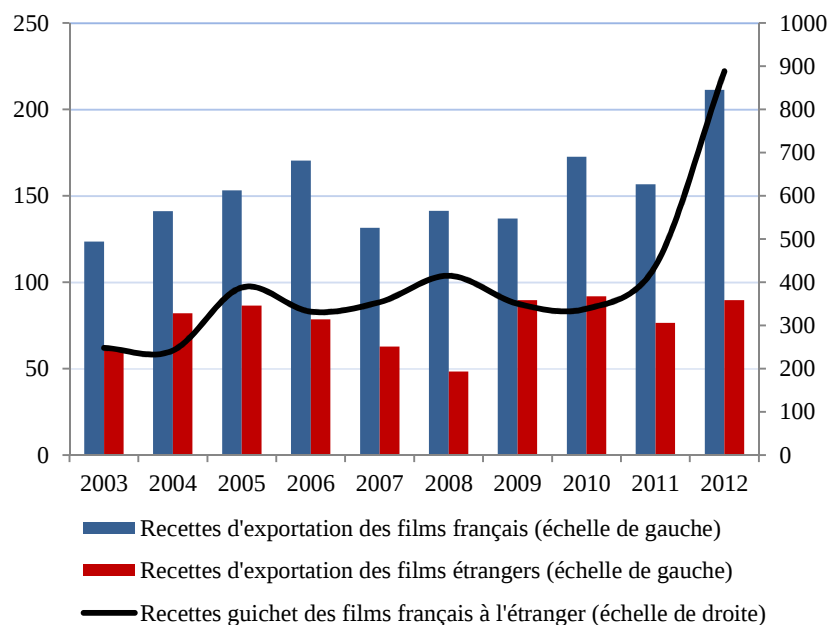
La seule année 2012 a vu les productions françaises recevoir 20 prix internationaux. Le succès critique rencontré par le cinéma français s'accompagne d'une large diffusion des films dans le monde. L'année 2012 a représenté, à cet égard, une hausse exceptionnelle de la fréquentation des films français dans les salles étrangères : 144 millions d'entrées, soit le record de la décennie écoulée (contre 74 millions d'entrées en 2011), en raison du succès rencontré par les films *The Artist*, *Taken 2* et *Intouchables*¹⁷⁰.

Bien qu'elle reste relativement modeste à l'échelle mondiale, l'exportation du cinéma français en direction des autres pays européens enregistre de bons résultats : les recettes des films français aux guichets des salles (seule l'exploitation en salles est ici retracée) et les recettes des exportateurs français placent la France au premier rang européen¹⁷¹. Les recettes au guichet des salles sont ainsi passées de 250 M€ en 2003 à 890 M€ au cours de l'année exceptionnelle qu'a été 2012. Dans le même temps, les recettes d'exportation des films français passaient de 120 M€ à 210 M€.

¹⁷⁰ D'après Unifrance, en 2012, le cinéma français a pour la première fois généré davantage de recettes en salle à l'étranger (888 M€) qu'en France (530 M€).

¹⁷¹ L'analyse des données financières relatives à l'exportation des films se heurte à deux limites : l'opacité des remontées de recettes dans certains pays et la longue durée du cycle d'exploitation, empêchant la consolidation de données par année d'agrément.

Graphique n° 22 : recettes des exportateurs français et recettes guichet des films français à l'étranger de 2003 à 2012 (en M€)¹⁷²



Source : Cour des comptes, d'après données CNC et UniFrance Films. Les films français incluent les coproductions minoritaires et majoritaires françaises. Les recettes de films étrangers correspondent concerne à la vente de films étrangers à l'international par des sociétés d'exportation françaises

De façon générale, les recettes d'exportation des films et des programmes audiovisuels français demeurent fortement concentrées sur le marché européen (entre 50 % et 60 % des recettes) et les États-Unis (entre 15 % et 30 % des recettes). Entre 1999 et 2010, le nombre moyen de territoires sur lesquels sont sortis les films français a oscillé entre 3,2 et 4,2, restant stable malgré une croissance marquée du nombre de films présents dans les salles étrangères. Toutefois, pour les 10 films qui ont fait le plus d'entrées à l'étranger en 2010, ce nombre atteint 30,4, soit une exposition moyenne sept fois plus importante. Les cinq premiers films français à l'international captent tous les ans entre 49 % (en 2010) et 61 % (en 2005) des entrées. Il existe donc une forte disparité d'exposition

¹⁷² Les recettes d'exportation (essentiellement des recouvrements de minima garantis versés par les distributeurs étrangers au titre des ventes réalisées pendant l'année en cours et les deux années précédentes) correspondent aux encaissements nets réalisés par les exportateurs, tous droits d'exportation confondus.

entre les films français exportés dans les salles étrangères, les succès à l'exportation reposant sur un nombre limité de films.

Les résultats des films français à l'exportation sur le marché de la salle apparaissent fortement corrélés à leur budget. Parmi les dix films français ayant réalisé le plus d'entrées en salles à l'étranger en 2008, 2009 et 2010 (soit trente films au total), tous ont un budget supérieur à 10 M€, à l'exception de trois films qui se distinguent par leur succès critique¹⁷³. Les films de plus de 20 M€ de budget représentent en moyenne 7 % des titres français et concentrent près de la moitié des entrées. De même, les films présentant les budgets les plus élevés captent la majeure partie des apports étrangers : au cours de la période 2001-2011, près de deux tiers des apports étrangers dans les films d'initiative française se sont ainsi concentrés sur les films dont le devis était supérieur à 7 M€.

Cette situation s'explique également par la faiblesse structurelle des circuits de distribution des films français à l'étranger, laquelle contraste singulièrement avec la position dominante qu'exercent les distributeurs américains que sont les *majors* et qui, au-delà de la qualité des films, est pour une part importante dans la force du cinéma d'Outre-Atlantique sur le marché international. Outre leur taille, celles-ci contrôlent, à travers des filiales, une part importante du secteur de la distribution dans de nombreux pays, notamment en Europe où elles représentent 65 % des parts de marché de ce secteur. La prépondérance des films américains dans la programmation des salles européennes en découle (ils réalisent 61,4 % des entrées en salles au sein de l'Union européenne en 2011). En outre, grâce à cette organisation, les films américains sont distribués dans tous les pays européens en même temps, ce qui permet des économies d'échelle pour leur promotion et leur commercialisation.

Si la première *major* produisant et distribuant à l'échelle mondiale fut un groupe français, Pathé, aucune société de distribution française n'est aujourd'hui en mesure de concurrencer les majors américaines en intervenant à l'échelle de l'ensemble des pays européens. Les tentatives françaises d'imiter les *majors* américaines en créant des filiales de diffusion dans les principaux marchés européens se sont en effet, jusqu'à présent, soldées par des échecs. Ni le rachat de circuits de salles aux États-Unis par les groupes intégrés français dans les années 1990, ni la tentative de création d'une *major* européenne (Polygram Film Entertainment ou Vivendi Universal) n'ont rencontré de succès à ce jour.

¹⁷³ *Persepolis*, prix du jury à Cannes en 2007 et César 2008 prix du meilleur premier film, *Entre les murs*, palme d'Or 2008 à Cannes et *Caramel*, sélectionnée à la Quinzaine des réalisateurs à Cannes en 2007.

Ces difficultés s'expliquent notamment par les mesures de protection économique de certains marchés (allant jusqu'à une politique de quotas en Chine) et l'incapacité du marché français, sauf exception, à produire des contenus suffisamment fédérateurs pour dégager d'importantes recettes sur une courte période.

Dès lors, pour les films européens, les distributeurs attendent de constater l'éventuel succès obtenu sur le marché national avant d'envisager une exploitation dans les autres États membres de l'Union. Les films européens ne sont pas distribués en même temps dans tous les pays européens et le sont avec une intensité très variable d'un pays à l'autre. La stratégie des grands groupes nationaux consiste essentiellement à développer des accords de partenariat avec ces *majors* pour la diffusion ou l'exploitation de films européens, voire américains.

Sur les quatre films français ayant enregistré le plus grand nombre d'entrées en salles en Europe en 2011, aucun n'a été distribué par un distributeur français à l'échelle européenne. Alors même que, pour l'un de ces films¹⁷⁴, le distributeur français détenait les droits pour le monde entier, il les a revendus pays par pays à des distributeurs locaux.

En 2011, les films français étaient cependant, parmi les films européens, ceux qui enregistraient le plus grand nombre d'entrées sur les marchés nationaux au sein de l'Union (10,5 % de part de marché), loin devant les films italiens (4,6 %), allemands et britanniques (3,7 %).

Même si, au cours de la dernière décennie, l'augmentation des recettes d'exportation des films français provient principalement des films récents, la vente des films « de catalogue » produits plus de trois ans avant leur commercialisation est à l'origine d'une part stable des recettes des exportateurs français, comprise entre 10 % et 20 % de leur chiffre d'affaires.

Les exportateurs français peuvent également accroître leurs recettes en vendant sur des marchés étrangers des films étrangers dont ils ont acquis les droits. Entre 2003 et 2011, ces recettes ont représenté près d'un tiers des recettes des exportateurs français. Cette activité de réexportation est essentiellement le fait de filiales des principaux groupes audiovisuels français (TF1 International, Studio Canal), lesquels peuvent détenir librement les mandats sur les films étrangers sans être soumis à la limitation du nombre de mandats que la réglementation leur impose pour les films français.

¹⁷⁴ *Les femmes du sixième étage*, distribué par SND (groupe M6).

Enfin, il convient de noter que la France occupe une position favorable en termes de coproductions internationales : elle est l'un des principaux pays coproducteurs dans le monde, ses productions cinématographiques bénéficient donc régulièrement d'investissements étrangers au stade du préfinancement, qui tendent d'ailleurs à augmenter au cours des dix dernières années.

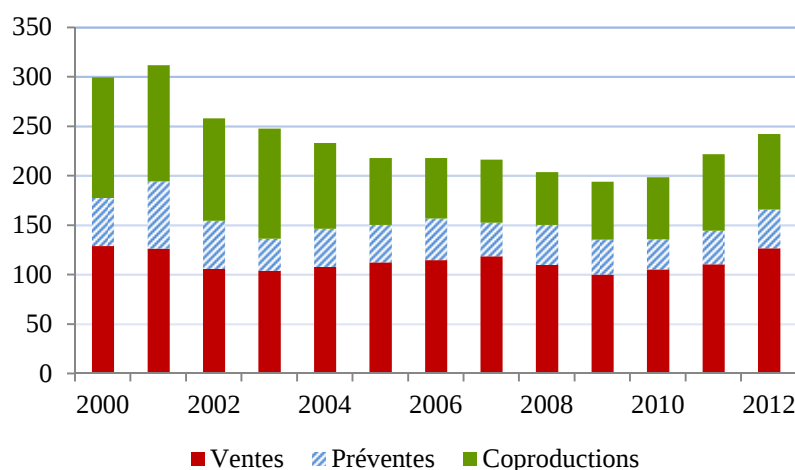
2 - Des résultats à l'exportation de programmes audiovisuels sans rapport avec les soutiens mobilisés au plan national

Le constat est incontestablement moins favorable dans le domaine audiovisuel, tant en termes de retombées économiques que de rayonnement culturel, même si la création originale française est ponctuellement reconnue¹⁷⁵.

Plus restreint que sur le marché du cinéma, le volume des ventes internationales de programmes audiovisuels accuse par ailleurs une évolution à la baisse depuis 2000 dans l'ensemble de ses composantes (les ventes passant de 129 M€ à 105 M€ au cours de la décennie, les préventes de 48 M€ à 31 M€ et les coproductions de 122 M€ à 63 M€), même si la période récente (2009-2012) semble marquer une légère reprise : en 2012, les ventes de programmes audiovisuels français ont atteint 127 M€, les préventes 39 M€ et les coproductions 77 M€. Les résultats restent notamment décevants pour la fiction, qui n'occupe qu'une part relativement faible des résultats d'exportation de programmes audiovisuels, alors même qu'elle concentre les investissements les plus importants, tandis que l'animation et le documentaire représentent chaque année au moins la moitié du chiffre d'affaires de l'exportation.

¹⁷⁵ Ainsi les séries *Braquo* et *Les revenants* (Canal +), qui ont reçu en 2012 en 2013 le titre de meilleure série dramatique aux *International Emmy Awards*. Les festivals jouent cependant un rôle prescripteur moindre en matière audiovisuelle que dans le domaine cinématographique.

Graphique n° 23 : évolution des recettes d'exportation des programmes audiovisuels français entre 2000 et 2012 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données CNC et TV France International.

Pour ce qui est de la fiction, les difficultés rencontrées par les programmes audiovisuels français à l'exportation tiennent en premier lieu à l'inadaptation de leur format à la demande internationale, largement explicitée par plusieurs rapports récents¹⁷⁶. Ainsi, les productions françaises ont durablement pâti de n'être pas adaptées aux formats les plus consommés au niveau international, où prévalent les séries longues à même de fidéliser l'audience durant plusieurs saisons.

Cette inadaptation apparaît liée aux conditions structurelles de financement des programmes. Les commandes de fiction française inédite restent en effet, pour l'essentiel, tributaires des besoins des principales chaînes gratuites historiques (qui ont investi 420 M€ en 2012 dans la production de fiction). Celles-ci privilégient l'audience française et n'incitent guère les producteurs à prendre en considération, dès l'amont, la perspective de vente de leurs programmes sur d'autres marchés.

Pour ce qui est du documentaire, le marché international est très dynamique du fait de la multiplication des chaînes thématiques et des marchés de niche, d'autant que les « grands classiques français de l'exportation¹⁷⁷ » que sont les programmes sur le luxe, le cinéma, la mode

¹⁷⁶ Notamment le rapport de M. Pierre Chevalier, *Fiction française. Le défi de l'écriture et du développement*, mars 2011.

¹⁷⁷ *Les performances du documentaire français dans le monde*, septembre 2010, CNC.

et la gastronomie restent particulièrement appréciés à l'étranger et régulièrement préachetés.

Par ailleurs, les programmes d'animation sont, en raison de leur nature et de leurs conditions de production, prédestinés à une plus grande exposition internationale : ils ne pâtissent pas de la barrière de la langue, tandis que les moindres débouchés sur le marché domestique obligent les producteurs à rechercher des financements internationaux à travers des coproductions ou des préachats, ce qui les place d'emblée favorablement sur le marché à l'exportation.

Alors que la fiction et le documentaire ont vu leur financement reposer de plus en plus sur les investissements des diffuseurs, le genre de l'animation représente de ce point de vue un contre-exemple éclairant. Bien que la part des financements internationaux ait baissé entre 2001 (46 %) et 2012 (23 %), ils représentent encore près du quart des financements. L'importance de cette participation internationale s'explique notamment par une ouverture plus précoce des sociétés de production au marché mondial via les coproductions, afin d'assurer la couverture financière d'un processus de production qui s'étend généralement sur dix-huit mois à deux ans. Un marché français des œuvres d'animation s'est constitué et connaît un succès renouvelé, en France et à l'étranger. L'exportation des films d'animation a représenté en moyenne 91 M€ par an au cours de la dernière décennie, soit une part de 40 % des ventes, préventes et coproductions internationales de programmes français.

Le succès des films d'animation s'explique notamment par le savoir-faire français en matière de techniques de l'image, qui résulte pour une part de la politique de formation développée dès les années 1970, avec la création d'un enseignement spécifique au cinéma d'animation¹⁷⁸. Par rapport aux autres productions audiovisuelles (fictions, documentaires), l'industrialisation du secteur de l'animation est également la plus aboutie. Le tissu productif se caractérise en effet par un nombre d'entreprises relativement restreint : l'annuaire de l'association française du cinéma d'animation ne recense ainsi que 106 producteurs et studios sur tout le territoire français. Le CNC, pour sa part, compte 53 entreprises de production actives dans ce domaine, dont neuf produisent la moitié du volume annuel.

¹⁷⁸ À l'école des Gobelins d'abord puis à l'école Émile Cohl à Lyon, La Poudrière à Valence, Supinfocom à Valenciennes.

3 - Un soutien à l'exportation fragmenté et peu lisible

Avant tout conçus pour préserver l'appareil de production national et une expression culturelle originale menacés par la puissance de l'industrie américaine, les instruments de la politique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel n'ont pas été, à l'origine, configurés pour assurer également la promotion, à l'étranger, des œuvres et des programmes français. Cet enjeu n'a été que très progressivement pris en compte, dans la seconde moitié du vingtième siècle, au gré du développement des différentes structures chargées de l'action culturelle extérieure de la France d'une part, de la promotion et de l'exportation des biens et services d'autre part. Il résulte de cette approche une fragmentation importante des moyens d'action aujourd'hui déployés en faveur de la promotion à l'étranger et de l'exportation des films et des programmes audiovisuels.

Le ministère des affaires étrangères et européennes, avec son réseau de 50 attachés audiovisuels dans les ambassades et l'Institut français qui prennent en charge l'organisation de manifestations et de rencontres¹⁷⁹, le ministère de la culture et de la communication et le CNC, mais aussi France Médias Monde¹⁸⁰ - qui joue un rôle central par la diffusion de contenus français sur tous les médias - mettent à disposition chacun des moyens au service de cet objectif. Leur action est complétée par celle d'associations conventionnées avec l'État, au premier rang desquelles UniFrance Films (pour le cinéma), TVFI (pour l'audiovisuel) et l'association des exportateurs de films (ADEF).

Les interventions du CNC en faveur de la promotion et de l'exportation se répartissent en deux sous-ensembles : les soutiens aux festivals (principalement les manifestations cannoises) et aux associations (principalement UniFrance et TVFI), qui représentent près de 70 % de l'enveloppe globale, et les aides financières directes aux exportateurs, qui se partagent les 30 % restants. Au-delà du soutien au marché apporté par UniFrance Films et TVFI (organisation de manifestations, de rencontres entre exportateurs et acheteurs étrangers, veille économique), les sociétés exportatrices de programmes audiovisuels et de films peuvent donc recourir aux aides directes du CNC, mais aussi aux cautions de l'IFCIC¹⁸¹ et aux dispositifs de droit commun d'accompagnement à l'étranger des

¹⁷⁹ Cf. le rapport établi par la Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le réseau culturel de la France à l'étranger*. La Documentation française, octobre 2013, 160 p., à la demande du président de l'Assemblée nationale, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁸⁰ Nom récemment adopté par « l'Audiovisuel extérieur de la France ».

¹⁸¹ Les cautionnements accordés au titre de l'exportation représentaient 5,6 % des crédits du fonds cinéma en 2011. Un fonds spécifique a été créé fin 2013.

PME : garanties bancaires et contrats de développement à l'international d'Oséo/BPI France, garanties de la COFACE, labellisation et SIDEX¹⁸² d'UbiFrance.

L'action culturelle de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe via les programmes Media¹⁸³ et Eurimages, respectivement dotés d'une enveloppe annuelle de 108 M€ et 25 M€, constitue également un soutien à l'exportation du cinéma français, bénéficiaire plutôt bien représenté chaque année parmi les productions sélectionnées.

Cette multiplicité d'intervenants dans le soutien à l'exportation des films et des programmes audiovisuels est une source de complexité, voire de redondance : par exemple, UniFrance Films et l'Institut français peuvent mener des opérations similaires de sensibilisation au cinéma français (master class ou hommage à un réalisateur contemporain), tandis qu'UniFrance et le CNC proposent tous deux des aides au sous-titrage (répartis par organisme selon l'aire linguistique concernée). L'opportunité de maintenir dans deux structures différentes des soutiens aussi proches, qui plus est financés à partir de la même source - la subvention du CNC formant plus de 70 % du budget d'UniFrance Films - n'apparaît pas clairement.

Par ailleurs, le soutien à la promotion et à l'exportation ne représente, en France, qu'une part très faible de l'ensemble des soutiens accordés aux industries cinématographiques et audiovisuelles. Les aides à la promotion et à l'exportation, dont le montant global atteint 25 M€, ne représentent ainsi qu'entre 0,5 % et 2,5 % du volume des ventes (hors coproduction) de films et de programmes à l'international. Par conséquent, les soutiens sélectifs spécifiquement orientés vers les exportateurs présentent, pour la plupart, un faible montant unitaire¹⁸⁴. En 2010, 82 exportateurs porteurs de 328 projets se sont ainsi partagé 3,1 M€ au titre des aides du CNC à la promotion et à l'exportation des films (soit un montant moyen par projet de 9 500 €). Cette fragmentation est plus accusée encore pour les aides à l'exportation des programmes audiovisuels, 52 exportateurs portant 413 projets ayant bénéficié d'une enveloppe de 1,1 M€ (soit un montant moyen de 2 138 € par projet).

¹⁸² Prise en charge individuelle ayant pour objectif de soutenir l'exportation par le financement partiel des déplacements à l'étranger de prospection et de finalisation de contrats effectués par l'entreprise. Ce dispositif, dont la faible efficacité a été soulignée par un rapport de la Cour, a été supprimé en 2012.

¹⁸³ À partir de 2014, le programme Media sera intégré dans le programme Europe Créative, doté de 1,5 Md€ pour la période 2014-2020, dont 56 % devraient être consacrés au secteur cinématographique et audiovisuel.

¹⁸⁴ Cf. le détail de ces aides en annexe n° 15.

Enfin, la répartition globale du volume des aides ainsi que les modalités de mise en œuvre du dispositif de soutien à l'exportation ne font pas l'objet de priorités claires.

Dans le secteur audiovisuel, la conscience partagée des difficultés de la fiction à l'exportation n'entraîne pas pour autant un soutien renforcé à ce genre. Au contraire, la promotion à l'étranger des programmes audiovisuels se limite à accompagner les projets au gré des demandes. Fort logiquement, les appels les plus fréquents au soutien du CNC concernent donc les genres les plus demandés sur les marchés internationaux que sont l'animation et le documentaire.

L'absence de priorité est également perceptible dans les modalités d'attribution des aides sélectives, dont certaines sont versées de manière quasi automatique et parfois sans exiger de compte rendu sur leur utilisation.

4 - L'urgence d'un meilleur ciblage des dispositifs de soutien à l'exportation

Le succès à l'exportation en matière cinématographique comme en matière audiovisuelle repose avant tout sur la connaissance des marchés étrangers et l'optimisation du plan de distribution au niveau local, donc sur la capacité des exportateurs à nouer avec les distributeurs locaux des relations commerciales pérennes et avisées.

Dans le domaine cinématographique, le marché français de l'exportation est relativement concentré. Seule une vingtaine d'entreprises y exercent une activité permanente, correspondant à trois profils principaux : trois sont des sociétés affiliées à des diffuseurs, qui disposent d'un catalogue important de titres français ou étrangers qu'elles ont acquis, quatre sont des filiales de groupes d'exploitation cinématographique, dont le catalogue est principalement constitué des films qu'elles produisent ou coproduisent et distribuent en salles, enfin une quinzaine sont des sociétés indépendantes, pouvant être à la fois productrices ou distributrices et qui bénéficient d'un nombre plus restreint de titres ainsi que d'une solidité financière plus aléatoire. La plupart de ces sociétés indépendantes, qui ne prennent en charge qu'un nombre limité de films, ont une réputation de découvreur de talents. En 2012, les trois premières sociétés d'exportation concentraient 65 % des recettes encaissées pour la vente de films français à l'étranger. Quatre entreprises réalisent plus de 10 M€ de recettes et captent 72 % des recettes totales des films français à l'étranger (83 % en 2011).

Sur le marché international de l'audiovisuel, l'émiettement de la branche s'est accentué au cours des dernières années, marquées par une

dispersion croissante des exportateurs actifs dans les ventes et les préventes à l'international¹⁸⁵. Si l'on s'en tient aux performances des cinq sociétés les plus importantes en matière d'exportation, on ne peut que relever leur difficulté à développer leur activité internationale.

Or, si la commercialisation à l'étranger des programmes audiovisuels nécessite, comme en matière cinématographique, une fine connaissance des marchés étrangers, elle présente néanmoins une dimension plus industrielle : les acheteurs (chaînes de télévision, plates-formes de vidéo à la demande) y sont relativement homogènes, moins nombreux que dans le domaine cinématographique, et souvent demandeurs d'importants volumes horaires de programmes (l'ensemble des saisons d'une série, par exemple). Surtout, l'aléa du plan de distribution disparaît en l'absence de diffusion en salles, et l'acte de vente ne comporte aucune stipulation liant les revenus du vendeur aux recettes résultant de l'exploitation du programme. Dans un tel contexte, la pertinence économique d'un tissu fragmenté d'exportateurs - et de producteurs - apparaît encore moins justifiée en matière audiovisuelle qu'elle ne l'est pour la filière cinématographique, et le soutien public devrait s'efforcer de contribuer à sa concentration.

Face à l'enchevêtrement des actions menées par les structures chargées du soutien à la promotion et à l'exportation, les pouvoirs publics ont récemment adopté plusieurs mesures destinées à clarifier la répartition des compétences et à améliorer les échanges entre les différentes structures (convention de mai 2011 entre UniFrance et l'Institut français, limitation des redondances liées à l'aide à la distribution des films en territoire étranger et à l'aide au doublage entre UniFrance et le CNC).

Au-delà de ces mesures nécessaires, il pourrait s'avérer pertinent de renforcer la dynamique de rapprochement entre les nombreux acteurs intervenant aujourd'hui dans ce secteur. À cet égard, la mutualisation de certaines actions actuellement réalisées par UniFrance et par TVFI pourrait permettre d'accroître la visibilité des productions cinématographiques et audiovisuelles vis-à-vis de pays acheteurs dans lesquels la distinction entre les deux secteurs n'est pas aussi marquée qu'en France. La similitude de certaines missions (veille économique et expertise pays, distribution sur les nouveaux médias, fonctions support), l'adhésion de certaines entreprises aux deux associations ainsi que les apports à attendre d'un partage d'expériences entre les secteurs de l'audiovisuel et du cinéma font d'un regroupement progressif une option

¹⁸⁵ Les données disponibles doivent cependant être interprétées avec précaution en raison du nombre croissant de réponses collectées par l'association TVFI.

envisageable. Le CNC indique que la réflexion mérite d'être explorée, malgré les spécificités fortes de chaque marché.

La mise en place, à la fin de l'année 2013, d'un fonds d'avance remboursables (le FARAP), géré par l'IFCIC et accordé par un comité d'experts en fonction de la stratégie internationale de l'exportateur, paraît à même de faciliter la prise de risque des exportateurs, tout en prévoyant un remboursement des fonds en cas de succès.

Au regard des constats établis précédemment, les crédits aujourd'hui affectés aux aides à l'exportation pourraient être redéployés, d'une part, sur ce mécanisme assurantiel, et, d'autre part, sur un soutien sélectif ponctuel, géré par une commission unique (sous l'égide du CNC ou d'Unifrance et de TVFI). Cette commission serait chargée de cibler des projets de prospection portés par des acteurs indépendants ou des initiatives innovantes pour promouvoir l'image des productions françaises.

My French Film Festival

MyFrenchFilmFestival.com est un festival de cinéma français entièrement dématérialisé qui permet à chacun, quel que soit son pays, d'avoir accès aux films sélectionnés : dix longs métrages et dix courts métrages en compétition, ainsi que trois films hors compétition.

Après une première édition en janvier 2011 qui avait enregistré 40 000 visionnages de films, *MyFrenchFilmFestival.com* a organisé en janvier et février 2014 sa quatrième édition, avec des films sous-titrés en 13 langues. En 2013, 750 000 visionnages ont été enregistrés, provenant de 189 pays.

En relais du site dédié, le festival est également disponible sur une vingtaine de plates-formes partenaires, gratuites ou payantes (en contrepartie du versement aux ayants droit d'une rémunération dont se sont acquittés les partenaires privés). Les internautes sont invités à noter tous les films et à laisser leurs commentaires sur le site. Sept prix sont décernés à l'issue du festival. La Chine, la Pologne et la Russie étaient les principaux pays d'origine des visionnages pour l'édition 2013.

Enfin, les aides publiques devraient intégrer dès l'amont la prise en compte de l'environnement international. Une partie significative de la compétitivité à l'exportation se joue en effet dès le stade de la production, la plupart des œuvres qui recueillent un succès international ayant très tôt intégré, au moment de leur financement, une préoccupation pour le marché mondial, notamment au travers des préfinancements étrangers (cf. annexe n° 14).

II - Une transition numérique source d'opportunités plus que de menaces

L'application des technologies du numérique à des pans entiers de l'activité cinématographique et audiovisuelle est en train de bouleverser l'économie traditionnelle de ce secteur. Compte tenu des enjeux qui y sont attachés, la phase de transition actuellement en cours impose de procéder à des révisions de la réglementation et du système de soutien public afin d'adapter la production française aux défis auxquels elle est ainsi confrontée.

A - Une économie traditionnelle ébranlée dans ses fondements par la transition en cours

1 - De nouveaux modes de consommation de l'image

Le développement de la technologie numérique affecte le cinéma et l'audiovisuel en facilitant la dématérialisation de la diffusion des images, ce qui réduit le coût de leur duplication et de leur distribution. L'évolution qui en résulte s'est accélérée depuis une décennie.

a) Des usages de plus en plus variés et individualisés

Les ménages sont de plus en plus équipés pour recevoir des images numériques : ainsi, à la fin de l'année 2012, plus de trois foyers français sur quatre possèdent un ordinateur, 70 % une connexion haut débit, 14 % une tablette multimédia¹⁸⁶. Un peu plus d'une personne sur cinq (et 40 % des 12-17 ans) regarde la télévision par internet sur son ordinateur¹⁸⁷. En multipliant les supports de visionnage, les technologies numériques ont également bouleversé les usages : désormais, le consommateur de films ou de produits audiovisuels peut accéder de manière individualisée et à tout moment à un ensemble considérable de programmes, qui transite par de multiples équipements.

L'offre s'est elle-même transformée. Le passage de la diffusion analogique hertzienne à la diffusion en numérique susceptible d'emprunter une grande variété de canaux a conduit à une multiplication continue du nombre des diffuseurs audiovisuels, lesquels ne circonscrivent plus leur activité à la seule télévision. Toujours plus

¹⁸⁶ Dossier n° 325 du CNC, le marché de la vidéo, mars 2013.

¹⁸⁷ *Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique*, rapport de M. Pierre Lescure, 2013, p. 32.

nombreux, les diffuseurs hertziens, distribution par câble ou par satellite, coexistent désormais avec des services de médias audiovisuels¹⁸⁸, consultables sur différents supports (internet, réseau téléphonique DSL ou vers les mobiles, câble, télévision numérique terrestre, satellite) : les services de vidéo à la demande (VàD), la télévision de rattrapage et les sites de partage de vidéo (YouTube, Dailymotion, etc.), qui tendent à développer de nouveaux modèles économiques en proposant des contenus sous forme de chaînes¹⁸⁹.

Au surplus, de nouveaux acteurs mondiaux ont émergé sur le marché audiovisuel, issus pour partie de la distribution de biens culturels (Netflix, Amazon), pour partie des industries informatiques (Apple, Google). Ils proposent des œuvres et des programmes sans recourir aux circuits de distribution d'un opérateur de télécommunications, mais en offrant directement l'accès aux internautes, sur différents supports connectés (télévision, ordinateurs, tablettes, téléphones portables, etc.)¹⁹⁰.

En proposant des contenus audiovisuels récents, en location par abonnement ou en téléchargement définitif, ces nouveaux services sont susceptibles de concurrencer les chaînes payantes. Certains exportateurs audiovisuels français déclarent réaliser jusqu'à 15 % de leur chiffre d'affaires à l'international sur les nouveaux supports numériques de diffusion, même si la moyenne s'établit encore à 2 % de l'ensemble des exportations¹⁹¹.

b) Une complémentarité plus qu'une substitution

Il serait excessif de considérer que ces nouvelles pratiques de consommation sont appelées à se substituer entièrement aux anciennes : d'une part, parce que la consommation de films en salle de cinéma devrait perdurer, dans la mesure où elle représente une pratique individuelle et sociale répondant à des motivations spécifiques, et, d'autre part, parce que la consommation sur les services linéaires reste encore importante et

¹⁸⁸ « Service de médias audiovisuels fourni par un fournisseur de services de médias pour le visionnage de programmes au moment choisi par l'utilisateur et sur demande individuelle sur la base d'un catalogue de programmes sélectionnés par le fournisseur de services de médias » (directive 2007/65/CE).

¹⁸⁹ YouTube a ainsi lancé, au printemps 2013, un bouquet d'une cinquantaine de chaînes thématiques sur abonnement. Studio Bagel, chaîne centrée sur l'humour, rassemblait en novembre 2013 plus d'un million d'abonnés (« Les plates-formes vidéo à la conquête de nouveaux horizons », Inaglobal, décembre 2013).

¹⁹⁰ En 2011, le chiffre d'affaires d'iTunes a dépassé 1 Md€ en Europe. Plus de 45 000 films peuvent être achetés ou loués sur son site. Aux États-Unis, Netflix est fréquenté par 43 % des Américains entre 18 à 36 ans (Source : Harris Interactive).

¹⁹¹ Source : TVFI.

devrait vraisemblablement demeurer complémentaire des nouveaux usages¹⁹².

Il n'en reste pas moins que l'économie numérique conduit à l'émergence d'une concurrence très vive qui remet en cause l'équilibre économique jusqu'alors établi entre les différentes fenêtres d'exploitation des films et des programmes audiovisuels :

- la salle de cinéma est concurrencée par la possibilité de disposer ultérieurement – voire immédiatement via le piratage – des films sur des supports d'accès individualisés ;
- le modèle économique des chaînes de télévision gratuites, qui repose sur leur capacité à attirer des investissements publicitaires en fonction de leur audience, est confronté à la concurrence du média internet et à la fragmentation des comportements de consommation, désormais plus volatils ; l'audience devient plus difficile à appréhender et donc à monétiser ;
- les télévisions payantes, qui tirent profit d'une exclusivité de diffusion pour les contenus audiovisuels à forte valeur ajoutée, pourraient bientôt souffrir de la concurrence des services de vidéo à la demande par abonnement (VàDA) et de leurs contenus exclusifs, comme c'est déjà le cas aux États-Unis¹⁹³.

c) La consommation illégale de contenus

La numérisation facilite également la consommation illégale des images. Quoique ce phénomène soit difficilement mesurable, le CNC a estimé que 40,5 % des films sortis en salles en 2006 étaient disponibles illégalement sur internet l'année de leur sortie, en moyenne 41 jours après leur sortie en salles¹⁹⁴. Au premier semestre 2008, le nombre de téléchargements non autorisés a été évalué à 76,5 millions, la fréquentation des salles de cinéma atteignant, pendant la même période, un chiffre de 100,9 millions, les ventes de DVD 53,8 millions et les téléchargements dans le cadre de l'offre légale de vidéo à la demande

¹⁹² La durée d'écoute moyenne de la télévision reste en hausse tendancielle, malgré une légère baisse en 2013 (3h24 en 2008, 3h50 en 2012, 3h45 en 2013).

¹⁹³ Depuis octobre 2013, la société américaine de VàDA Netflix compte davantage d'abonnés que la chaîne payante HBO. À partir de 2016, la publicité sur les supports de diffusion *over the top* pourrait progresser plus vite que sur la télévision à péage (*L'avenir de la télévision face aux scénarios de la migration internet*, IDATE, 2011).

¹⁹⁴ *L'offre « pirate » de films sur internet*, CNC et ALPA, octobre 2007.

environ 6 millions¹⁹⁵. Les films figureraient parmi les contenus les plus piratés, devant la musique ou les livres¹⁹⁶.

En réaction au piratage des œuvres, la création de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) par la loi du 12 juin 2009 a eu pour objectif de promouvoir le développement de l'offre légale et de protéger les œuvres contre le risque d'un usage illicite, en instaurant une procédure dite de « réponse graduée ». Une baisse des téléchargements illégaux via la technologie de pair à pair (*peer-to-peer* ou P2P)¹⁹⁷ a été enregistrée au cours des dernières années.

Encore faudrait-il savoir si ce recul s'est accompagné d'une progression de la consommation licite ou s'il a été compensé par le développement d'autres formes de consommation illicite. Le rapport de M. Pierre Lescure indique ainsi qu'« il semble qu'une partie significative des internautes se soit reportée vers d'autres pratiques illicites ne faisant l'objet d'aucun contrôle [...] (téléchargement direct, streaming)¹⁹⁸ ». Au début de l'année 2012, le marché total de la consommation illicite de services et sites de contenus en streaming et téléchargement direct (hors P2P) en France représenterait l'équivalent de 51 à 72,5 M€¹⁹⁹.

De même, la question de savoir si les usages illicites se substituent à la consommation légale payante reste controversée. On a ainsi pu constater que les consommateurs ayant des pratiques de consommations illicites déclaraient des dépenses d'un niveau similaire à celui des autres consommateurs en achat de biens et services culturels²⁰⁰. Par ailleurs,

¹⁹⁵ Vidéo à la demande et télévision de rattrapage en Europe, Observatoire européen de l'audiovisuel et Direction du développement des médias, septembre 2009 (p.71).

¹⁹⁶ Biens culturels et usages d'internet : pratiques et perception des internautes français, étude de l'Hadopi, janvier 2013.

¹⁹⁷ Cf. Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique, rapport de M. Pierre Lescure, 2013, p. 32. Le *peer-to-peer* est un modèle de réseau informatique permettant à plusieurs ordinateurs de partager des fichiers, chaque ordinateur étant à la fois client et serveur.

¹⁹⁸ Le *streaming* consiste dans la lecture d'un flux audio ou vidéo à mesure qu'il est diffusé, sous forme de stockage provisoire de données sur la mémoire vive d'un ordinateur, sans téléchargement complet de fichier sur le disque dur.

¹⁹⁹ Rapport sur les moyens de lutte contre le streaming et le téléchargement direct illicites, Mireille Imbert-Quaretta, février 2013.

²⁰⁰ Biens culturels et usages d'internet, *op. cit.* L'étude néerlandaise "Legal, Economic and Cultural Aspects of File Sharing", Nico van Eijk, Joost Poort, Paul Rutten, Communications & Strategies, 77, 2010 souligne même un possible impact favorable du partage de fichiers pour les ventes de musique, films ou jeux vidéo.

certaines chercheurs estiment que la mise à disposition de contenus payants fait baisser le niveau de la consommation illicite²⁰¹.

L'idée s'impose aujourd'hui qu'une politique publique efficace pour réduire la consommation illégale implique avant tout l'élaboration d'outils opérationnels de lutte contre les sites responsables de manquements au droit d'auteur et de contrefaçon commerciale. C'est le sens de la mission confiée par la ministre de la culture et de la communication à Mme Mireille Imbert-Quaretta, présidente de la commission de protection des droits, dont les conclusions sont attendues en 2014.

S'il reste donc difficile de chiffrer le manque à gagner que représente le piratage pour l'industrie du cinéma et de l'audiovisuel, la politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle n'a de sens que si elle peut aller de pair avec une lutte efficace contre la consommation illégale d'images.

2 - Un gisement potentiel de recettes

Si le marché de la vidéo dématérialisée reste encore très inférieur au marché de la vidéo physique (252 M€ en 2012, contre 1,3 Md€), ce dernier n'en a pas moins régressé de 13 % au cours des cinq dernières années et pourrait être supplanté par les ventes de vidéos dématérialisées avant la fin de la décennie. Cette évolution est d'ores et déjà à l'œuvre dans les plans de distribution des films : le pourcentage de films sortis en salles qui sont également disponibles en vidéo à la demande (63 %) dépasse désormais celui des sorties en DVD (61 %).

Avec environ 11 000 films et 27 000 programmes audiovisuels, de toutes nationalités, disponibles sur les plates-formes de vidéo à la demande en 2012, le marché français présente d'importantes perspectives de progression²⁰². S'agissant des œuvres de catalogue, la richesse du stock des productions cinématographiques et audiovisuelles françaises représente une source de valorisation encore importante.

En tout état de cause, la production cinématographique française peut d'ores et déjà se prévaloir de bons résultats sur la fenêtre d'exploitation numérique. Bien que le cinéma américain pèse plus de 50 % des ventes en volume de séances de V&D en France en 2012, on trouve néanmoins six films français dans les dix programmes les plus

²⁰¹ Michael D. Smith et Rahul Telang, *Delaying content leaves money on the table*, *The Hill*, 29 novembre 2011, article cité par le rapport de Pierre Lescure p. 93.

²⁰² D'après l'étude du CNC sur le marché de la vidéo (mars 2013), sur 54 000 références disponibles en vidéo à la demande en France en 2012, l'offre s'étant enrichie de 30 % en un an (18 % pour les films).

téléchargés, contre seulement trois films américains. Sur les dix premiers mois de l'année 2012, la part de marché des films français en VàD, qui atteignait 35,6 %, était proche du niveau moyen constaté en salles au cours des dix dernières années.

S'il est vrai que l'exploitation des films en VàD en France présente à ce jour une dimension pro-cyclique très marquée en raison de la surreprésentation des films ayant réalisé le plus grand nombre d'entrées en salles et bénéficiant de plusieurs sources de préfinancement, le marché de la vidéo à la demande apparaît cependant moins discriminant que celui de la salle : en 2012, les trente films les plus téléchargés n'ont été à l'origine que de près d'un quart des ventes cinéma sur les plates-formes de paiement à l'acte, alors que les trente premiers films en salle représentaient 68,8 % des entrées.

L'essor de la vidéo dématérialisée représente donc un gisement potentiel de recettes pour la production audiovisuelle et cinématographique, sans qu'il soit possible à ce stade de déterminer son ampleur car la filière de distribution des contenus audiovisuels en ligne est encore très hétérogène et ne relève pas d'un modèle économique éprouvé. En effet, comme le souligne M. Michel Gomez dans son rapport sur la transparence de la filière cinématographique²⁰³, l'organisation de cette filière fait intervenir différents acteurs : des éditeurs, détenteurs de droits VàD, qui peuvent être soit de simples agrégateurs de contenus assimilables à des grossistes, soit des opérateurs offrant des sites avec une capacité éditoriale, mais aussi des services de VàD, c'est-à-dire des plates-formes qui facturent au client final (sites internet, FAI). En outre, le fait que les prix comme les marges²⁰⁴ soient moins favorables pour la VàD par rapport au DVD, a pu expliquer, au cours des dernières années, une certaine frilosité de l'industrie cinématographique et audiovisuelle à l'égard de la VàD²⁰⁵.

Cependant si l'accès à la fenêtre numérique est encore très concentré et faiblement rémunérateur, y compris pour les éditeurs de

²⁰³ Septembre 2011.

²⁰⁴ Le producteur ou son mandataire est rémunéré sur les encaissements bruts VàD ou sur le chiffre d'affaires hors taxes effectivement encaissé par l'éditeur, directement auprès du service de VàD concerné, diminué des sommes versées aux sociétés de perception et de répartition des droits, de la taxe sur les services de VàD des frais d'édition et, plus rarement, des minimas garantis versés par l'éditeur.

²⁰⁵ « Les détenteurs de droits, qui ont intérêt à la valorisation maximale de leurs œuvres, sur tous supports (...), redoutent la destruction de valeur qu'une exploitation VàD à bas prix serait susceptible d'engendrer, certains détenteurs de droit ayant clairement indiqué qu'ils ne souhaitent pas alimenter le marché de la VàD, ni en films récents, ni en films de catalogue. » (rapport de Mme Sylvie Hubac sur le développement des services de médias à la demande, 2010)

service, la valorisation de ces contenus sur cette fenêtre d'exploitation apparaît, pour l'heure, plus équitablement répartie entre les différentes parties prenantes. Les producteurs et les ayants droit devraient donc avoir intérêt à maximiser l'exposition de leurs programmes sur la fenêtre de la vidéo dématérialisée, à condition toutefois de pouvoir contrebalancer la faiblesse des prix unitaires de vente par l'ampleur des volumes d'achat.

3 - Des opérateurs français et européens encore peu présents

Le marché de la distribution des contenus audiovisuels en ligne est aujourd'hui dominé par les acteurs américains. Alors qu'Apple bénéficie pleinement de la croissance très rapide du marché mondial de la vidéo en téléchargement définitif (+ 46,6 % entre 2010 et 2011), les services de vidéo à la demande de Netflix (qui propose un catalogue de 5 000 films, la plupart disponibles entre 11 et 12 mois après leur sortie en salles) et de Lovefilm, racheté par Amazon, consolident leur position sur le marché de la location dématérialisée, secteur dont le chiffre d'affaires a augmenté de 41,7 % entre 2010 et 2011.

Au sein de l'Union européenne, sur les 920 services de vidéo à la demande recensés par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, plus de 45 % sont édités par des groupes américains, soit à partir des États-Unis, soit par le biais de filiales, localisées, pour les plus importantes d'entre elles, dans des États membres à la fiscalité plus avantageuse (Luxembourg, Irlande, Pays-Bas).

L'avance prise par les acteurs américains sur le marché de la vidéo dématérialisée n'est pas neutre sur le plan des contenus. En effet, en disposant des principaux distributeurs (les services de V à D à l'abonnement), les entreprises américaines organisent un marché des contenus dont elles détiennent la majorité des parts et dans lequel la part des programmes nationaux est faible. La présidente du groupe Netflix chargée des contenus a ainsi pu déclarer que, « hors États-Unis, 15 à 20 % des programmes proposés sont des programmes locaux. »²⁰⁶

Dans ce contexte, si les acteurs français sont en mesure de rivaliser avec leurs concurrents étrangers sur le marché national, ils n'en doivent pas moins être encouragés à développer leur offre de services. En 2012, sur les dix premières plates-formes de vidéo à la demande à l'acte en France, cinq étaient déployées par des groupes français, dont les quatre premières. À cet égard, la vidéo dématérialisée illustre une convergence des modèles économiques : sur ces quatre plates-formes, deux sont proposées par des fournisseurs d'accès à internet (la VoD d'Orange et le

²⁰⁶ *Correspondance de la presse*, 28 décembre 2012, entretien avec Kelly Merryman.

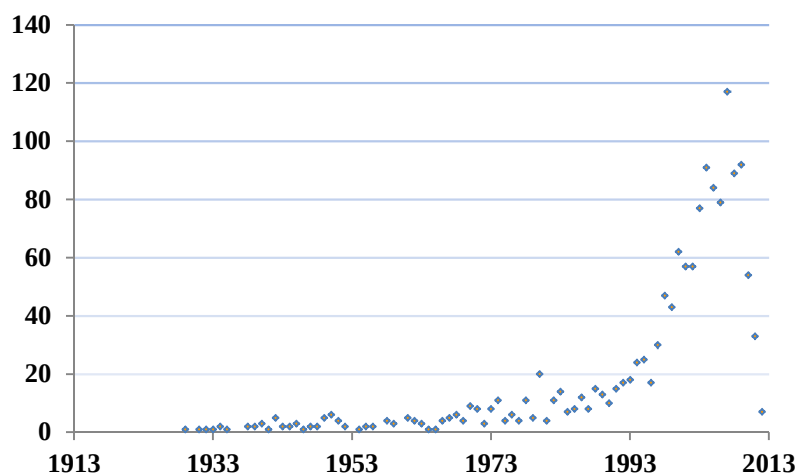
club vidéo de SFR), une autre par une chaîne payante (Canal Play) et une autre par une chaîne gratuite (MyTF1 VoD).

Des services de vidéo à la demande par abonnement sont également apparus au cours des dernières années : Canal play Infinity, sous l'impulsion du groupe Canal +, et la plate-forme Filmo TV, développée par le distributeur Wild Bunch et distribuée par Orange.

La compétitivité des plates-formes françaises sur le marché national et à l'international repose sur deux stratégies divergentes selon le modèle de vente :

- la vente à l'acte (vidéo à la demande) suppose une part importante de contenus premium, inédits et relativement récents ;
- la vente par abonnement nécessite avant tout une offre large, diversifiée et structurée pour être rendue accessible au public. À cet égard, l'offre de la première plate-forme de vidéo à la demande en France, Canal Play Infinity, est constituée de près de 1 400 films au 1^{er} juillet 2013, soit moins du tiers de l'offre de Netflix.

Graphique n° 24 : nombre de films proposés sur la plate-forme Canal play Infinity par année de sortie en salles, au 1^{er} juillet 2013



Source : Cour des comptes, d'après l'offre Canal play infinity.

Si dans le domaine audiovisuel, la plupart des plates-formes négocient auprès des ayants-droit l'exclusivité de la diffusion des programmes les plus attractifs (essentiellement des programmes de

fiction)²⁰⁷, les droits n'ont – jusqu'à présent – pas été acquis sur la base de l'exclusivité dans le domaine cinématographique (sauf exception). Certains services de vidéo à la demande, comme Netflix, commencent cependant à négocier des droits exclusifs de distribution avec des producteurs indépendants, voire à investir directement dans la production pour s'assurer cette exclusivité.

Tableau n° 10 : principaux catalogues américains et français en 2013

Pays	Principaux détenteurs de catalogue	Estimation du nombre de références cinématographiques
États-Unis	Warner Bros (Time Warner)	6 000
	MGM	5 200
	Universal	3 600
	Columbia Tristar	2 400
	20th Century Fox (News Corp)	2 100
	Paramount (Viacom)	950
	Buena Vista (Disney)	500
France	Canal +	5 500
	Gaumont	1 000
	Pathé	750
	TF1	500

Source : KPG / IMM pour les catalogues américains, CNC et documents de référence des sociétés pour les catalogues français.

L'étude réalisée en 2012 pour la Commission européenne sur les nouveaux modèles économiques à l'œuvre dans le secteur de l'audiovisuel mentionne l'émergence de stratégies consistant à fusionner plusieurs segments de la chaîne de valeur (salles, DVD, VàD)²⁰⁸. Leur objectif est de répondre à la rotation de plus en plus rapide des films en salles en profitant du coût d'accès réduit à la distribution numérique (peu de charges fixes). Ils illustrent la transition d'un modèle d'intégration verticale classique vers un modèle qui cumule différentes marges en recherchant des points d'accès directs au consommateur.

En tout état de cause, la distribution numérique pourrait favoriser une évolution d'une économie du préfinancement vers une économie de

²⁰⁷ À titre d'exemple, Amazon / Lovefilm a obtenu au Royaume-Uni l'exclusivité de la diffusion de la série *Downton Abbey*, série la plus regardée en vidéo à la demande.

²⁰⁸ À l'image des sociétés Magnolia, IFC et Curzon.

l'amortissement, rendant nécessaire un financement accru de la production par les producteurs eux-mêmes. Les implications en sont importantes dans la mesure où :

- les recettes générées sur les fenêtres d'exploitation numériques proviennent, pour la plupart d'entre elles, de l'exploitation secondaire d'une œuvre ou d'un programme ayant déjà connu un premier cycle d'exploitation sur son marché national ;
- l'exploitation en vidéo dématérialisée des films et des programmes audiovisuels ne donne pas lieu, dans la majorité des cas, au versement de minima garantis de la part des distributeurs ou des éditeurs et reste marquée, en dépit d'évolutions récentes, par l'absence d'exclusivité dans le domaine cinématographique.

Dans ce contexte, il est manifeste que tant la chronologie des médias, qui interdit dans sa configuration actuelle l'exploitation en VàDA avant un délai de trente-six mois suivant l'exploitation en salle, que la structuration de l'offre de catalogues française, très fragmentée, représentent des freins à la constitution de services globaux, ayant une taille critique suffisante pour affronter la concurrence internationale.

4 - Un risque de délitement du modèle de financement

Les évolutions survenues au cours des dernières années mettent à mal la cohérence qui avait été établie entre la contribution financière relative que les différents préfinanceurs apportent à la production et le profit qu'ils retirent de la circulation des œuvres. À cet égard, le modèle de préfinancement par des tiers apparaît de plus en plus fragile.

Ainsi, l'exposition des films sortis en salle sur les fenêtres postérieures suit-elle un cycle de moins en moins linéaire.

D'un côté, la part des films préalablement sortis en salles entre 2007 et 2010 et disponibles ultérieurement sur une chaîne payante accuse une régression constante depuis 2007 : au 31 août 2012, la proportion concernée excédait à peine la moitié (53 %) des films sortis en salles en 2010. Et l'évolution semble comparable pour les chaînes en clair.

À l'inverse, la part des films sortis en salles au cours de la même période et disponibles en VàD au 31 octobre 2012 progresse régulièrement et atteint 71 % des films de l'année 2010. La part des films sortis en salles et disponibles en vidéo physique accuse, quant à elle, une légère diminution, mais demeure nettement supérieure à la part diffusée à la télévision.

Alors même que les secteurs de la vidéo physique et de la vidéo dématérialisée contribuent dans une bien moindre mesure au financement des dispositifs de soutien à l'image (tant en ce qui concerne le niveau des taxes dont ils s'acquittent auprès du CNC que les obligations d'investissement qui leur sont appliquées), leur capacité à faire circuler les œuvres est, par construction, nettement supérieure à celle des diffuseurs télévisuels.

Les nouvelles fenêtres de diffusion ne prennent qu'une place limitée dans le préfinancement des films. Comme pour la vidéo physique semble-t-il désormais sur le déclin, les mandats d'exploitation des films en vidéo dématérialisée demeurent très en retrait dans le financement des films d'initiative française. Sans compter le fait que, dès lors qu'elles sont piratées et offertes au téléchargement illégal, la diffusion de ces œuvres s'opère sans aucun retour financier pour leurs ayants droit.

En outre, les évolutions les plus récentes semblent indiquer que, pour prometteur qu'il puisse être, l'usage des nouveaux modes de diffusion, non encore stabilisé, est assez sensible à la conjoncture économique, et que leurs perspectives contributives demeurent aléatoires.

Ainsi, après une croissance de 57 % entre 2009 et 2010 et de 44 % entre 2010 et 2011, le chiffre d'affaires de la VàD payante n'a progressé que de 15 % en 2012. Dans ces conditions, il paraît difficile de concevoir que le volume des recettes issues de ces nouveaux marchés puisse devenir avant longtemps commensurable avec ceux que dégage l'exploitation en salle ou à la télévision : pour mémoire, le marché de la VàD représentait un chiffre d'affaires de 252 M€ en 2012, à comparer avec celui des salles qui atteint 1,3 Md€ et celui des chaînes de télévision qui s'élève à 9,3 Md€.

De même, si la télévision de rattrapage donne accès à 59 % des programmes des chaînes de télévision nationales, les programmes de stock (animation, documentaire, fiction, œuvre cinématographique) ne représentent qu'une part réduite (12 %) de cette offre. En 2012, le chiffre d'affaires publicitaire de la télévision de rattrapage était estimé à 45 M€, contre 30 M€ en 2011, ce qui est encore très faible.

Par ailleurs la place des sites de partage de vidéo reste marginale. En effet, les œuvres cinématographiques et audiovisuelles sont loin d'y constituer l'essentiel de la consommation, les autres types de contenus constituant l'essentiel des visionnages : les clips musicaux (55 %), les vidéos amateurs (34 %) et les bandes annonces de films (28 %)²⁰⁹.

²⁰⁹ Dossier n° 325 du CNC, le marché de la vidéo, mars 2013 (données déclaratives).

Pour autant, l'exploitation de films ou de programmes audiovisuels sur ces sites n'échappe pas à tout versement de recettes aux ayants droit, la diffusion d'œuvres résultant le plus souvent d'un accord avec les distributeurs sur le partage des recettes publicitaires associées. En outre, l'on observe que ces sites tendent à se rapprocher des diffuseurs professionnels (studios, chaînes de télévision, institutions, etc.) pour mettre à leur service les capacités d'hébergement dont ils disposent et leur ouvrir une nouvelle fenêtre de diffusion moyennant partage des revenus publicitaires qui en résultent. Enfin, ces hébergeurs passent également des accords avec des sociétés de gestion collective des droits pour la rémunération des auteurs et compositeurs dont les œuvres sont diffusées²¹⁰.

Face à ces évolutions propres aux nouveaux modes de diffusion, les acteurs d'origine française demeurent trop en retrait pour ne pas être menacés par l'arrivée de nouveaux entrants étrangers, principalement américains. Ceux-ci échappent encore très largement à l'application du principe selon lequel la diffusion de contenus cinématographiques ou audiovisuels a vocation à contribuer, d'une manière ou d'une autre, au financement de la production nationale. En effet, la taxation de ces distributeurs à raison du chiffre d'affaires qu'ils réalisent en France demeure difficilement praticable pour des raisons juridiques (extraterritorialité). Seule l'asymétrie actuelle en matière fiscale concernant la TVA sera partiellement corrigée, à partir du 1^{er} janvier 2015 : les services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et ceux fournis par voie électronique par des prestataires de l'Union européenne à des clients non assujettis établis dans l'Union seront imposables dans l'État membre du preneur de la prestation²¹¹. En outre, le fait que la plupart d'entre eux ne marquent pas un intérêt particulier pour la production française et privilégient les productions américaines rend encore plus difficile la justification de leur assujettissement à ce type de taxation. En l'absence de règles supranationales, il n'y aurait aucune rationalité économique à leur imposer de se plier à de telles contraintes dès lors qu'ils n'en retirent pas de bénéfice direct.

²¹⁰ Dailymotion a ainsi signé, en octobre 2007, un accord avec l'USPA, syndicat de producteurs audiovisuels, prévoyant la conclusion de contrats pour le partage des revenus publicitaires attachés à la communication des œuvres. En septembre 2008, il a également signé un accord avec trois des principales sociétés de gestion collective (SACD, Scam et ADAGP), aux termes duquel les sociétés percevront des droits pour les œuvres de leurs répertoires respectifs diffusées sur le site dans le monde entier.

²¹¹ En application de la directive 2008/8/CE.

À ce jour, il demeure donc difficile d'anticiper de façon claire la configuration que revêtira le système de diffusion numérique des images cinématographiques et audiovisuelles, une fois que celui-ci commencera à se stabiliser. Il n'en est pas moins vrai que la transition en cours n'offre aucune garantie quant au maintien en l'état, voire à l'augmentation du volume des recettes que produira la combinaison de ces nouveaux modes de diffusion avec les plus traditionnels (salle, télévision et vidéo physique). À un moment où les ressources issues de la télévision paraissent plus incertaines (cf. chapitre III) et où se profile l'arrivée des puissantes plates-formes américaines dont la contribution au financement de la production française demeure encore problématique, l'équilibre du système qui a jusqu'à présent permis la perpétuation d'une activité cinématographique importante et diversifiée, et, dans une moindre mesure, d'une activité audiovisuelle consistante, se trouve sans aucun doute fragilisé.

B - Des réponses encore insuffisantes

Le développement de la diffusion d'images animées par voie numérique suppose au préalable la numérisation des œuvres et la généralisation des supports permettant leur exploitation sur ce nouveau mode. Le franchissement de cette première étape, indispensable, à laquelle les pouvoirs publics ont contribué par une politique de soutien active²¹², n'épuise en rien la problématique plus fondamentale liée à l'équilibre financier du système de la production cinématographique et audiovisuelle, qui appelle des évolutions plus profondes des dispositifs existants.

1 - La numérisation des moyens de diffusion et des œuvres

L'enjeu de la numérisation des contenus comporte trois dimensions : la dimension technique (numérisation des salles et des œuvres), la dimension juridique (l'exploitation en ligne des œuvres de catalogue supposant bien souvent la modification des contrats, qui ne la prévoyaient pas) et la dimension commerciale (toutes les œuvres de stock ne présentant pas les mêmes perspectives de recettes commerciales, la transition numérique devra concerner le plus grand nombre d'œuvres pour satisfaire à l'objectif de diversité culturelle). À ce jour, les modalités traditionnelles d'intervention de la puissance publique ne s'articulent qu'imparfaitement avec ces nouveaux enjeux.

²¹² Malgré les limitations imposées par le droit communautaire, notamment en matière de soutien à la vidéo à la demande par abonnement ou aux industries techniques, les aides à ces secteurs étant strictement plafonnées.

Anticipant les besoins futurs d'investissement et disposant avec la TST « distributeur » d'une ressource dynamique à partir de 2008, le CNC a déployé un plan exceptionnel d'investissement en faveur du numérique s'étendant sur la période 2010-2015. Constituant un effort financier important (339 M€), ce plan vise à favoriser l'adoption des nouvelles technologies numériques par les différents maillons de la chaîne du cinéma et de l'audiovisuel. Il se décline en plusieurs volets :

- un volet législatif : la loi du 30 septembre 2010 relative à l'équipement numérique des salles encadre la redistribution des économies réalisées par les distributeurs avec le passage au numérique, sous forme de contribution numérique au bénéfice des exploitants, en préservant la liberté de programmation et la diversité de l'offre dans les salles ;
- un plan de numérisation des salles de cinéma, pour un montant prévu de 117,5 M€, comprenant une aide à l'équipement numérique des salles et une dotation permettant à l'IFCIC de garantir les crédits bancaires contractés par les exploitants pour financer leur équipement numérique ;
- un plan de numérisation des œuvres²¹³, d'un montant de 115 M€, comprenant une aide au master numérique des films récents pour encourager une conversion rapide de l'offre de films en numérique et limiter la période mixte « format 35 mm – format numérique », une aide à la numérisation du patrimoine cinématographique et audiovisuel pour assurer la disponibilité en numérique d'une offre complète sur tous les nouveaux supports de diffusion, et une aide à la numérisation des films diffusés auprès des publics scolaires ;
- un plan de soutien à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques (36,5 M€) destiné à soutenir le pic des investissements dans la création originale induits par l'apparition récente des nouveaux canaux de diffusion et par la croissance de la production multi-supports et de la production spécifique pour internet ;
- un plan d'inventaire et de conservation numérique, qui représente 69,8 M€ d'investissements incluant la mise au standard numérique du laboratoire des Archives françaises du film, et auxquels s'ajoutent des dépenses pérennes de 4,3 M€ par an à compter de 2011.

²¹³ Par ailleurs, compte tenu des surcoûts liés à la double exploitation des films (en 35 mm et en numérique), des aides temporaires renforcées devraient être mises en place dans le cadre des aides sélectives à la distribution.

**Tableau n° 11 : exécution du plan exceptionnel
d'investissement en faveur du numérique au 10 septembre 2013
(en M€)**

	Coût total	Engagé au 10 septembre 2013	% Engagement
Numérisation des salles	117,5	71,8	61,1 %
Numérisation des œuvres	115,2	12,8	11,1 %
Soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques	36,5	35,5	97,3 %
Investissements liés à la diffusion et à la conservation numériques	69,8	6,6	9,5 %
Montant total du plan exceptionnel en faveur du numérique	339	126,7	37,4 %

Source : CNC.

Créé en décembre 2009 et doté d'un budget de 35 Md€, le programme des investissements d'avenir a consacré les enjeux numériques comme l'une de ses cinq priorités. Doté d'une enveloppe globale de 4,5 Md€, le programme d'investissements numériques est majoritairement financé par le fonds national pour la société numérique (FSN) et sa gestion opérationnelle confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Le FSN a souhaité inclure dans le périmètre des nouveaux usages, services et contenus numériques (enveloppe globale de 1,6 Md€) la numérisation des catalogues d'œuvres cinématographiques. Ses conditions d'intervention, limitées au rôle d'investisseur minoritaire, prévoyaient que celle-ci serait réservée aux films comportant des débouchés commerciaux et susceptibles de présenter une perspective de rentabilité dans un horizon temporel adapté²¹⁴. Dans ce contexte, un accord-cadre entre l'État et les principaux détenteurs de catalogue²¹⁵ a été signé le 15 mai 2011, en marge du festival de Cannes. L'accord précisait que les projets éligibles devaient offrir « un juste équilibre entre la rentabilité attendue et le niveau de risque associé pour le détenteur de catalogue et pour le FSN », en vertu du « principe de l'investisseur avisé en phase avec les spécificités du secteur du cinéma ».

²¹⁴ Appel à manifestations d'intérêt pour les investissements en soutien du développement des services, contenus et usages numériques innovants, 18 mars 2011.

²¹⁵ Europacorp, Gaumont, Pathé, SNC, Studio37, StudioCanal, TF1 Droits audiovisuels en présence de la SACD et de la Cinémathèque Française.

Deux ans après la signature de cet accord-cadre, le bilan de cette opération est plutôt décevant. Le seul projet actuellement engagé, après de longues négociations depuis l'accord de Cannes jusqu'à la décision d'engagement du 20 mars 2012, est celui du catalogue Gaumont. Aux termes de cet accord, près de 270 films seront numérisés sur une période de quatre ans, l'investissement du FSN à hauteur de 9,9 M€ étant compensé par l'attribution d'un couloir des recettes brutes distributeur. Le taux de retour sur investissement prévu calculé par la Caisse des dépôts et consignations se situe entre 4 et 5 %, ce qui est un taux très élevé dans un secteur à risque²¹⁶. Il semble que les conditions de rentabilité exigées par le FSN, tout autant que la perception d'une part de recettes brutes distributeur, aient découragé les détenteurs de catalogue à conclure des accords de numérisation. Il apparaît significatif, à cet égard, que le groupe Pathé, qui avait signé l'accord-cadre de 2011, ait finalement choisi de numériser seul ses catalogues.

A contrario, apparaît peu opérante la distinction établie entre les œuvres ouvrant des perspectives de rentabilité commerciale cofinancées par la Caisse des dépôts et consignations en vertu du principe d'investisseur avisé et les œuvres marquées par un « caractère incertain des perspectives d'exploitation commerciale au regard des coûts exposés »²¹⁷, éligibles quant à elles au dispositif d'aide sélective à la numérisation des œuvres du CNC. *L'Atalante*, de Jean Vigo, aidée au titre du FSN, aurait eu tout à fait sa place dans la liste des projets soutenus par le CNC, tandis que certaines des œuvres dont ce dernier a aidé la numérisation (longs-métrages de Philippe de Broca ou de Robert Guédiguian, à titre d'exemple) émanent de détenteurs de catalogues signataires de l'accord-cadre de Cannes (Studio 37, TF1 droits audiovisuels) et semblent moins confidentielles, donc en mesure de dégager de nouvelles recettes.

Compte tenu de la difficulté à évaluer sur le long terme les recettes commerciales à attendre des films numérisés, le CNC verse ses aides sous forme de subvention ou d'avance remboursable selon un échancier contractuel, voire un mélange des deux. L'établissement public indique que le « relatif échec du dispositif des « investissements d'avenir » dans le domaine du patrimoine cinématographique » a fait du CNC le seul

²¹⁶ La liste des premiers travaux de numérisation témoigne du profil varié des œuvres cinématographiques par rapport à leur date, leur popularité ou leur genre (*Sous le soleil de Satan* de Maurice Pialat, *L'Atalante* de Jean Vigo, *Clara et les chics types* de Jacques Monnet, etc.), une part significative, quoique minoritaire, de ces films étant antérieure à 1950.

²¹⁷ Descriptif de l'aide à la numérisation des œuvres du patrimoine (site du CNC).

interlocuteur pour les ayants droit, et admet avoir préféré accepter les projets, même « considérés comme trop commerciaux ».

2 - La multiplication des aides du CNC

La multiplication des dispositifs visant à accompagner la transition numérique, potentiellement porteuse de redondances, reflète une économie générale des aides dans laquelle la création de nouveaux mécanismes ne s'accompagne pas de la nécessaire évaluation de la cohérence globale des soutiens.

Les aides à la production cinématographique et audiovisuelle déployées par le CNC dans le cadre d'une économie matérielle, comprenant les salles de cinéma, la télévision, la vidéo physique et l'exportation, trouvent naturellement à s'appliquer dans une économie dématérialisée. Les nouveaux réseaux numériques constituent en effet un nouveau mode de diffusion des œuvres traditionnelles, dès lors que celles-ci sont numérisées, et jouent en retour un rôle prescripteur sur les autres médias. La popularité croissante de la diffusion de programmes en télévision de rattrapage illustre, de ce point de vue, la place centrale que ces réseaux numériques continuent d'accorder aux contenus traditionnels.

Par ailleurs, outre l'extension déjà évoquée du compte de soutien automatique aux nouveaux médias en 2011 (« Web COSIP »), de nouveaux dispositifs d'aide ont été déployés par le CNC, permettant de soutenir, plus ou moins directement, l'innovation et les nouveaux supports de diffusion d'images : ils visent en particulier à accompagner les investissements liés au numérique, à encourager le développement de technologies innovantes et à favoriser les projets conçus pour plusieurs supports de diffusion.

S'ajoutant au dispositif préexistant (RIAM), les décrets des 17 janvier 2012 et 24 février 2012 sont notamment venus confirmer l'existence du dispositif d'aide à la création artistique multimédia (DiCRéAM) et d'une aide sélective à la création pour les nouveaux médias (principalement internet et les écrans mobiles), auparavant mis en œuvre par voie de convention avec le ministère de la culture et de la communication ou sous forme expérimentale. Ces dispositifs s'adressent aux œuvres novatrices ou expérimentales dans le domaine de la création artistique multimédia et numérique, aux œuvres spécifiquement destinées aux nouveaux médias et aux œuvres dites « transmédia », c'est-à-dire exploitables sur les supports traditionnels (télévision, salles de cinéma) et sur les nouveaux médias. Le RIAM, pour sa part, devrait être prochainement élargi grâce à un dispositif similaire de soutien à la recherche et développement, ouvert aux grands comptes.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les montants attribués à ces dispositifs sont encore très modestes.

Tableau n° 12 : dispositifs de soutien aux nouveaux médias audiovisuels, de 2008 à 2012 (en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
« Web COSIP »	-	-	-	1,2	2,2
Fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle	1,0	0,9	0,9	2,7	3,0
Aides à la création numérique (nouveaux médias)	1,1	1,5	1,8	2,3	2,4
Promotion des nouveaux médias (associations)	-	0,1	0,3	0,2	0,2
Aide à la création artistique multimédia (DiCréAM)	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0
Aide à la recherche et à l'innovation en audiovisuel et multimédia (RIAM)	1,6	0,4	0,5	0,3	1,5
Aide sélective à la vidéo à la demande	0,5	0,7	1,0	0,7	0,7
Total	4,9	4,3	5,2	8,4	11,0

Source : Cour des comptes d'après données CNC.

Incontestablement, ces créations ont été motivées par la préoccupation de répondre aux enjeux posés par la numérisation des contenus et de leur mode de consommation. Cette adaptation traduit néanmoins une approche incrémentale du soutien public, qui se construit, année après année, par l'adjonction de nouveaux dispositifs et qui conduit à une rigidification du régime des aides, dès lors que celles-ci correspondent à des guichets sectoriels fortement spécialisés, disposant de surcroît, pour la plupart, d'une enveloppe budgétaire très limitée.

Par ailleurs, l'approche retenue par le CNC repose sur une segmentation des activités qui pourrait, dans certains cas, s'avérer contre-productive, eu égard aux évolutions des secteurs aidés et des autres dispositifs de soutien. L'exposition des œuvres, en particulier, souffre aujourd'hui d'une dichotomie très prononcée entre la production cinématographique et la production audiovisuelle. Si la sortie en salles constitue toujours un événement de nature à différencier les films des programmes audiovisuels, plusieurs éléments plaident néanmoins pour une atténuation de cette frontière s'agissant des aides versées par le CNC, notamment la saturation de la fenêtre d'exploitation que constitue la salle et les perspectives de recettes que peuvent représenter à terme, pour les œuvres au plan de distribution plus modeste, l'exploitation en ligne.

Une réflexion semble donc nécessaire sur un élargissement du fait générateur du soutien public, aujourd'hui limité à l'agrément du film dans la perspective de sa sortie en salle. À l'avenir, la diffusion d'une œuvre à la télévision, sa mise à disposition du public par un service de média audiovisuel ou en vidéo, préalablement ou simultanément à sa diffusion en salles, pourraient être des faits générateurs des aides du CNC, ce qui assurerait à la fois une plus grande fongibilité des différents types d'aides²¹⁸ et une simplification de leur architecture. La multiplication de ces passerelles, via des possibilités de requalification d'œuvre cinématographique en œuvre audiovisuelle et inversement, et la mobilisation de l'un ou l'autre des soutiens automatiques pour financer de nouvelles œuvres pourraient faciliter encore ce type de mouvements.

3 - Une adaptation encore partielle des relais de financement

Les enjeux de financement qui sont associés à l'émergence du numérique ont conduit le ministère de la culture et de la communication à étendre aux acteurs numériques susceptibles d'être assujettis au cadre réglementaire national les obligations des diffuseurs.

Par le décret du 12 novembre 2010 sur les services de médias à la demande (SMAD)²¹⁹, le périmètre des obligations d'investissement qui pèsent sur les diffuseurs a été étendu aux services de médias audiovisuels à la demande (télévision de rattrapage et services payants à l'abonnement ou à l'acte) qui mettent à la disposition du public au moins dix œuvres cinématographiques ou dix programmes audiovisuels au cours d'une année. Ce décret prévoit un relèvement progressif du niveau des obligations, pouvant aller de 15 à 26 % du chiffre d'affaires en fonction du nombre d'œuvres diffusées et de la fenêtre de diffusion. De plus, ces services doivent respecter les mêmes quotas d'œuvres que les services linéaires, s'agissant à la fois de la composition de leur catalogue et de leur page d'accueil (60 % d'œuvres européennes et 40 % d'œuvres d'expression originale française).

²¹⁸ Le CNC a récemment rendu possible la mobilisation du soutien automatique à la production cinématographique en faveur d'une œuvre initialement conçue pour une exploitation audiovisuelle, à condition de renoncer au bénéfice du soutien automatique à la production audiovisuelle. De même, une œuvre initialement soutenue au titre des aides à la production cinématographique peut solliciter une aide à la production audiovisuelle, sous réserve d'en respecter les conditions d'octroi et de renoncer aux soutiens initialement perçus. Une autre passerelle a été mise en place par le décret du 26 septembre 2012 pour permettre l'utilisation du compte de soutien audiovisuel afin de financer la production d'œuvres cinématographiques d'animation.

²¹⁹ Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010.

Reprenant le principe qui sous-tend l'ensemble du dispositif français à la production cinématographique et audiovisuelle pour les acteurs français entrant sur le marché de la distribution numérique des contenus, cette réglementation n'en emporte pas moins un effet discriminant vis-à-vis de leurs homologues étrangers qui y demeurent soustraits pour avoir développé leur activité en Europe sur le modèle du commissionnement de filiales²²⁰.

Dès lors qu'il a été conçu pour être alimenté par une économie territorialement circonscrite, le mécanisme de soutien à la production cadre mal avec le développement des services proposés sur internet, dans un cadre économique déterritorialisé²²¹.

Plusieurs solutions ont été avancées pour adapter le cadre fiscal en vigueur : adopter un régime de TVA compétitif pour la vente de médias audiovisuels en ligne²²², introduire en droit fiscal la notion d'établissement stable virtuel, encadrer les prix de transfert abusifs, prendre en compte le « travail gratuit » fourni par la collaboration des internautes ou la monétisation des données personnelles²²³, taxer la publicité en ligne et les services de commerce électronique, élargir aux acteurs du Net la contribution à l'audiovisuel public²²⁴ ou, plus largement, instaurer de nouvelles modalités de contribution à la création de l'ensemble des médias audiovisuels et une nouvelle régulation des acteurs privés²²⁵. Aujourd'hui, aucune solution juridique n'a pris forme pour garantir la contribution de ces acteurs au mécanisme de soutien public.

S'agissant par ailleurs des sites de partage de vidéos, leur assujettissement à des obligations d'investissement dans la production nécessiterait que leur qualification évolue en droit communautaire. À ce

²²⁰ Les revenus dégagés sur le territoire français sont perçus par des structures installées hors de France, ce qui permet aux filiales françaises de ne devoir qu'un impôt calculé à partir de leurs propres coûts de fonctionnement et de ne pas être redevable de la réglementation nationale orientant les investissements des diffuseurs - de tels services ne pouvant en effet se voir imposer des règles particulières au seul motif que leurs offres sont accessibles ou commercialisées sur le marché français.

²²¹ L'arrivée de diffuseurs non soumis à une réglementation culturelle a pu ainsi être comparée au franchissement de la « ligne Maginot » des fréquences hertziennes. Rapport du sénateur Jean-Pierre Plancade, *Production audiovisuelle : pour une politique industrielle au service de l'exception culturelle*, p. 45, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

²²² *La télévision connectée*, mission conduite par M. Marc Tessier, novembre 2011.

²²³ *Rapport sur la fiscalité de l'économie numérique*, Nicolas Colin et Pierre Collin, janvier 2013.

²²⁴ Rapport du président de la commission des finances du Sénat, M. Philippe Marini, sur la fiscalité numérique, juin 2012.

²²⁵ *Contribution aux politiques culturelle à l'ère numérique*, rapport de Pierre Lescure, 2013.

jour, en effet, l'activité d'hébergeur ne relève pas de la directive sur les services de médias audiovisuels mais de la directive sur le commerce électronique²²⁶.

D'ores et déjà, et sans préjuger d'une solution plus générale, il pourrait s'avérer pertinent d'étendre le champ des obligations d'investissement des diffuseurs aux dépenses que ceux-ci sont susceptibles d'engager pour acquérir des contenus inédits, les numériser et les mettre à disposition sur une plate-forme de vidéo à la demande ou un service de vidéo à la demande par abonnement. Une telle mesure pourrait concourir à réduire l'asymétrie entre les diffuseurs traditionnels et les nouveaux entrants sur le marché de la diffusion numérique des contenus audiovisuels et cinématographiques, et semble de nature à inciter les chaînes à utiliser les droits dont elles disposent pour constituer des alternatives françaises plus puissantes aux plates-formes étrangères.

Outre que des infrastructures de cette nature commencent à apparaître au sein des groupes audiovisuels (TF1, France Télévisions, notamment), une telle évolution ne ferait que prendre acte, en matière d'obligations réglementaires, de l'évolution d'ores et déjà consacrée dans les aides déployées par le CNC. L'inclusion de ce type de dépenses dans les obligations d'investissement devrait, le cas échéant, prendre en compte la nature des œuvres concernées (production inédite, production indépendante, etc.).

De même, une réflexion pourrait être conduite sur la nécessité de maintenir, à terme, des obligations d'investissement dans la production distinctes pour l'audiovisuel et le cinéma.

Au-delà, il importe d'envisager une rénovation plus profonde de ce régime. Initialement, les obligations imposées aux chaînes ont été conçues comme des contreparties à la mise à disposition gratuite à leur profit de fréquences hertziennes, qui constituaient alors une ressource rare et partagée, aujourd'hui utilisée par la TNT et la télévision satellitaire (mais non par la télévision délivrée par câble ou ADSL). Les chaînes bénéficient d'une autorisation d'usage de fréquences pour une zone donnée, en vertu de la convention qui les lie au CSA. À l'heure où la plupart des éditeurs de services de télévision disposent de la capacité de distribuer leurs services par voie numérique (TNT, distribution de télévision par internet, télévision connectée), une évolution de ce régime qui aurait pour but d'y inclure à terme les nouveaux entrants du secteur de

²²⁶ Dont l'article 14 définit l'activité d'hébergement. La question de la responsabilité éditoriale des hébergeurs a fait l'objet d'une jurisprudence constante au cours des dernières années, tendant à distinguer la catégorie des hébergeurs de celle des services de médias audiovisuels.

l'image nécessiterait de mettre en regard les avantages consentis par la puissance publique et les contreparties susceptibles d'être demandées en échange :

- la mise à disposition, gratuite ou payante, de fréquences hertziennes ;
- les incitations fiscales ;
- le versement d'une taxe affectée destinée spécifiquement au soutien du secteur ;
- les obligations de diffusion ou d'exposition des œuvres européennes et d'expression originale française ;
- les obligations d'investissement dans la production audiovisuelle et cinématographique européenne et d'expression originale française.

Les réflexions à ce sujet pourraient ainsi conduire à terme à remplacer le régime actuel de concessions, fondé sur la rareté, par un régime de droits, sous la forme d'une labellisation des comportements les plus volontaristes, qui donnerait accès à un statut privilégié et aux avantages associés.

Un régime analogue à celui des délégations de service public pourrait ainsi accorder aux diffuseurs qui le souhaitent une utilisation des licences hertziennes, en contrepartie d'une tarification modulable selon le degré de participation au financement et à la diffusion de la création française et européenne.

4 - La nécessité de ménager des voies d'entrée dans le système de financement

D'autres évolutions s'imposent. Elles concernent la chronologie des médias et l'émergence de services de vidéo à la demande (VàD).

a) Autoriser des assouplissements de la chronologie des médias

Clef de voûte du dispositif de préfinancement, la chronologie des médias actuellement en vigueur²²⁷ repose sur un texte adopté en dernier lieu en 2009.

Les perspectives de recettes nouvelles qu'ouvrent les systèmes de diffusion propres à l'économie numérique invitent à s'interroger sur les conditions qui permettraient d'en maximiser le volume. Dans cette optique, il y a lieu de réfléchir à un desserrement de la contrainte qui pèse

²²⁷ Le 5 avril 2012, les professionnels du cinéma ont renouvelé sans modification l'accord du 6 juillet 2009 concernant la chronologie des médias, reprenant lui-même les stipulations de l'accord de 2006.

sur le séquençage des fenêtres d'exploitation. La majorité des films sortis en salles (près de 70 % des films pour les années 2007 et 2008) n'étant pas concernée, à ce jour, par l'ensemble de ces fenêtres, plusieurs gisements d'exploitation peuvent en effet être identifiés :

- près de 10 % des films sortis en salles au cours de ces deux années, soit entre 50 et 60 films, n'ont connu aucune exploitation alternative à la salle (VàD, vidéo physique, télévision) ;
- la pratique de gels de droits à laquelle recourent certaines chaînes de télévision (en particulier l'achat des droits d'exploitation en VàD, à des fins non d'exploitation mais d'exclusivité pendant la fenêtre de diffusion télévisuelle) pose problème tant du point de vue de la circulation des films²²⁸ que de leur rentabilité. Rien ne permet en effet d'affirmer que les sommes versées par les chaînes en contrepartie de ce gel rémunèrent le producteur de manière plus satisfaisante qu'une exploitation en vidéo à la demande ;
- la possibilité, ouverte par l'accord de juillet 2009, d'exploiter un film en vidéo à la demande quatre mois après sa sortie en salles a été pleinement utilisée par les distributeurs : 100 % des films en VàD sortis entre juillet 2011 et juin 2012 étaient disponibles moins de six mois après leur sortie en salles. Une évolution comparable peut être constatée s'agissant du raccourcissement de la fenêtre d'exploitation « vidéo physique ».

Ainsi que le rappelle le rapport de M. Pierre Lescure, « maintenir une réglementation à une échelle nationale sans considération de l'environnement international semble de plus en plus délicat²²⁹ ». Les règles actuelles de la chronologie des médias sont des freins importants au développement des services de médias audiovisuels à la demande, et les craintes d'une destruction de la valeur sur ce support risquent d'entretenir un discours tautologique conduisant à maintenir ces services au dernier plan de la chronologie des médias, et à faire passer toute la production française à côté de cette révolution technologique.

Le rapport remis par M. René Bonnell²³⁰ propose plusieurs mesures visant à un assouplissement de la chronologie des médias. Dans un premier temps, il prévoit de :

²²⁸ Ces pratiques peuvent conduire à ce qu'un film ne soit pas disponible en VàD avant 48 mois.

²²⁹ *Op. cit.*, p. 95.

²³⁰ *Le financement de la production...*, décembre 2013, p. 172.

- « mettre en place la commission de dérogation statuant sur la commercialisation plus précoce en aval de la salle des films ayant disposé de moins de 20 copies ;
- rendre leur liberté contractuelle en aval de la salle (après quatre mois) aux films français agréés sortis sans préfinancement d'une chaîne ou de la vidéo ;
- mettre en œuvre des fenêtres glissantes pour les films tirés sur moins de 100 copies (60 % des sorties) qui n'ont bénéficié que d'un préfinancement partiel ».

Dans un second temps, sous conditions²³¹ et avec une date butoir d'application, il propose « la fenêtre SVOD fixée à 18 mois sous condition d'engagements de production et le dégel des droits à l'intérieur des fenêtres des chaînes, en remontant leur fenêtre de diffusion selon un délai à négocier avec les organisations professionnelles ».

Dans cet esprit, une réforme progressive pourrait reposer sur cinq piliers, globalement consensuels aujourd'hui :

- la souplesse du cadre juridique (négociation professionnelle, au besoin consolidée par la voie réglementaire) ;
- la pratique d'expérimentations, sous l'égide du CNC ;
- le principe des contreparties, les droits de diffusion devant être accordés aux services de vidéo à la demande qui contribuent au financement de la création (production ou distribution) ;
- le ciblage des mesures sur les films les moins bien financés, c'est-à-dire dont le devis est inférieur à 4 M€ ou non financés par les chaînes en clair (une centaine par an), et l'adaptation des fenêtres en fonction des préfinancements apportés à une œuvre, plutôt que le maintien d'un cadre identique pour tous les films, quels qu'en soient les sources de financement ;
- l'anticipation de l'évolution des usages et l'adaptation pragmatique de la chronologie, qui pourraient justifier en particulier la suppression des jours interdits de diffusion à la télévision.

²³¹ Ces conditions sont les suivantes : 1/ laisser les professionnels se concerter sur le montant des obligations des services qui opèreraient dans ce délai et en obtenir la traduction réglementaire ; 2/ permettre aux pré-acheteurs d'adapter leur programmation à la nouvelle donne en prévoyant un calendrier d'application respectant les droits déjà acquis ; 3/ commencer à mettre en place le système de la TVA du pays consommateur (1^{er} janvier 2015) afin de protéger les services nationaux contre l'intrusion des opérateurs étrangers dans des conditions anti-concurrentielles.

b) Accompagner l'émergence de nouveaux services

Pour accompagner le développement de services de vidéo à la demande, le CNC a mis en place en 2008 un dispositif de soutien sélectif à l'exploitation d'œuvres en VàD dans le cadre du règlement dit *de minimis*²³². Ainsi, il peut accorder des aides aux détenteurs de droits, pour l'édition vidéo (DVD ou VàD) d'un titre ou d'un catalogue de titres, et aux éditeurs de services de VàD, pour l'acquisition et la mise en ligne de nouvelles œuvres. L'aide peut atteindre 50 % des dépenses éligibles. Le critère principal qui détermine l'attribution de l'aide sélective est l'intérêt culturel des œuvres acquises, apprécié par une commission d'experts auprès du CNC.

Limité à 200 000 € par entreprise sur une période de trois ans, ce dispositif a désormais atteint ses limites. Le plafonnement des aides empêche de dépenser l'intégralité du budget alloué à ce programme (0,7 M€ dépensés sur un budget de 2 M€ en 2012).

Parallèlement, le CNC a souhaité développer un dispositif de soutien automatique à la VàD. Ce régime, doté d'un budget annuel de 5 M€, viserait les services de VàD établis en Europe, qui s'acquittent de la taxe VàD et dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 200 M€. Le chiffre d'affaires lié à la vente ou à la location des œuvres agréées serait à l'origine d'un droit de tirage au profit de chaque service de VàD, qui pourrait être mobilisé pour acquérir de nouvelles œuvres ou pour améliorer l'ergonomie ou la valeur ajoutée éditoriale du service.

Ce dispositif, fondé économiquement et susceptible de répondre au besoin de structuration des services de vidéo à la demande qui est clairement identifié dans ce secteur, n'a pas encore été autorisé par la Commission européenne. Soulignant que les aides à la distribution ne sont pas visées par la communication « cinéma », celle-ci a rejeté la notification de l'aide sur la base de l'article 107.3 d) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et examine actuellement une nouvelle notification déposée par les autorités françaises, sur le même fondement.

En sus de ce nouveau dispositif qui s'adresserait spécifiquement aux services de VàD, le soutien automatique à la distribution en salles, aujourd'hui principalement destiné à compenser le caractère structurellement déficitaire de ce mode d'exploitation, gagnerait à être réformé pour accompagner la mutation de la distribution vers d'autres fenêtres d'exploitation. En effet, l'objectif de structuration économique du secteur de la distribution devrait aller de pair avec une prise en compte

²³² Règlement CE n° 1998/2005 du 15 décembre 2006.

des évolutions récentes : les risques qui pèsent sur le modèle du préfinancement conduisent aujourd'hui la plupart des distributeurs en salles à exiger en contrepartie de leur investissement des recettes sur toutes les fenêtres d'exploitation.

Dans un contexte marqué par un cadre juridique défavorable aux aides publiques directes, une autre piste pourrait être explorée pour répondre aux besoins de financement identifiés dans le domaine de la distribution en ligne des contenus audiovisuels : les investissements des SOFICA, qui présentent en effet la capacité d'attirer des capitaux privés sur un investissement d'intérêt général, tout en demeurant parfaitement compatible avec le droit communautaire en vigueur.

Il pourrait être envisagé d'y avoir recours pour orienter une part de leurs investissements vers la distribution de contenus audiovisuels en vidéo dématérialisée, en encourageant les SOFICA à investir dans la production de films en contrepartie d'une participation aux seules recettes de VàD²³³. Une telle proposition remettant en cause la participation actuelle des SOFICA dans le financement de la production (celles-ci ayant tendance, pour la plupart, à solliciter une récupération de recettes sur l'ensemble des fenêtres d'exploitation), il apparaîtrait sans doute préférable de la réserver, dans un premier temps et à titre expérimental, à quelques SOFICA, avant de juger de l'opportunité d'étendre ce modèle.

Au-delà, pour faciliter la participation des éditeurs de services de VàD à la production des œuvres, il pourrait être envisagé d'accorder une bonification du soutien automatique lorsque l'œuvre en projet est soutenue financièrement par ce type de services. En fixant un seuil de participation financière suffisamment bas, une telle mesure serait de nature à pallier le manque de contribution à la création de ces nouveaux acteurs, pendant une période transitoire, jusqu'à ce que leur taille économique leur permette d'investir directement dans la production.

Enfin, l'État a un rôle à jouer, au travers des acteurs publics (France Télévisions et Arte), d'Orange (dont il reste actionnaire à 27 %) et des autres principaux détenteurs de catalogues, bénéficiaires pour une part d'avantages fiscaux (à l'instar du groupe Canal +), pour inciter à la constitution d'une offre de grande envergure dans le domaine de la vidéo à la demande par abonnement. Faute d'intérêt économique direct des parties prenantes à une initiative privée débouchant sur la mise en

²³³ Le rapport de Pierre Lescure propose ainsi que, en contrepartie de ce risque, l'avantage fiscal soit majoré (« les SOFICA qui acceptent de consacrer au moins 5 % de leurs investissements à ce mode d'intervention pourraient bénéficier d'un taux majoré de 43 %. Le coût budgétaire d'une telle mesure est évalué à 4 M€ pour une utilisation par l'ensemble des SOFICA »).

commun des catalogues, une telle démarche de coordination relève en effet d'une politique à conduire à l'échelle nationale, voire européenne.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que la mondialisation et la numérisation constituent deux mouvements structurants du secteur de la production cinématographique et audiovisuelle, les soutiens publics sont encore insuffisamment orientés vers l'accompagnement de ces évolutions.

Compte tenu de la concentration des aides publiques sur la phase de production, les soutiens à l'exportation n'occupent en France qu'une place de second rang dans le paysage des interventions en faveur des industries cinématographiques et audiovisuelles (25 M€). Ces aides, d'un faible montant, sont attribuées de façon très dispersée, par une multitude d'intervenants, à un tissu d'acteurs économiques lui-même fragmenté (dans le secteur audiovisuel) ou potentiellement bénéficiaire d'un effet d'aubaine (en matière cinématographique). L'écart entre les ressources disponibles et la taille du marché mondial justifie une conception plus ciblée et plus dynamique de l'aide publique, favorisant la concentration des acteurs et l'encouragement des démarches innovantes.

Les nouveaux usages permis par la technologie numérique peuvent être source de recettes supplémentaires pour la production cinématographique et audiovisuelle, à condition d'aménager une voie d'accès des nouveaux supports de diffusion au système de financement français : plutôt que d'en rester à une posture de défense de son marché, la France doit œuvrer pour une insertion offensive de ses opérateurs dans la nouvelle donne de l'économie électronique et mondialisée de l'image animée.

Afin de mieux anticiper les évolutions liées à la délinéarisation -c'est-à-dire la possibilité pour le consommateur de choisir le programme de télévision qu'il veut regarder- et à la dématérialisation de la consommation d'image, l'intervention publique devrait utiliser tous les leviers à sa disposition pour faciliter les passerelles entre dispositifs d'aide et en réduire le nombre. Une telle évolution suppose aussi d'introduire davantage de souplesse dans le cadre réglementaire en vigueur, en particulier concernant les obligations d'investissement des diffuseurs dans la production et la chronologie des médias.

Ces aménagements sont en effet nécessaires pour favoriser l'émergence de services en ligne proposant des contenus français et européens mis en valeur au plan éditorial, et pour espérer inciter à terme des acteurs économiques établis hors du territoire français à s'insérer

dans un régime contraignant de contribution à la production et à la diffusion de ces images.

En conséquence la Cour formule les recommandations suivantes :

- 18. ne pas prolonger, au-delà de l'année 2014, le relèvement des plafonds et l'extension des dépenses éligibles introduits depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique et audiovisuelle et le crédit d'impôt international ;*
 - 19. redéployer les aides à l'exportation vers le fonds d'avance remboursable géré par l'IFCIC et vers un soutien sélectif plus concentré, dédié à l'innovation et à la prospection ;*
 - 20. inclure les dépenses de numérisation et de mise en ligne de contenus parmi les obligations d'investissement des diffuseurs ;*
 - 21. mobiliser les soutiens publics pour favoriser l'émergence d'éditeurs de services de vidéo à la demande par abonnement (aménagements de la chronologie des médias, incitations aux producteurs, distributeurs et détenteurs de catalogue).*
-

Conclusion générale

La dépense publique en faveur du secteur, en forte croissance depuis dix ans, est insuffisamment maîtrisée.

La France a créé un système de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle unique en Europe par l'ampleur des aides, la diversité des soutiens indirects, l'étendue et la précision du cadre réglementaire. Il s'agit d'un système ancien et cohérent, mais dont l'examen révèle une multiplication des dispositifs et une augmentation très dynamique de leur volume au cours de ces dix dernières années. Les aides directes au secteur (601 M€ en 2012) ont crû de 88 %, soit quatre fois plus vite que le budget de l'État. Or une telle augmentation des aides directes s'est produite sans découler d'une priorité explicite en faveur de ce secteur, assortie d'objectifs précis et d'évaluation des résultats.

Afin que cette évolution soit mieux maîtrisée à l'avenir et la dépense publique contenue, la Cour recommande de définir davantage les dépenses en fonction des besoins du secteur et de l'efficacité avérée des dispositifs de soutien. Au vu des redondances, il est également recommandé d'exclure les sociétés de production cinématographique et audiovisuelle du bénéfice de certains dispositifs fiscaux de droit commun, et de concentrer l'accompagnement du CNC aux aides des collectivités territoriales sur les facteurs susceptibles de favoriser la localisation des tournages.

De même, les dispositifs fiscaux spécifiquement conçus pour attirer et maintenir des productions sur le territoire national constituent un poste très dynamique (la dépense fiscale en faveur du secteur a été multipliée par huit en dix ans), pris dans une surenchère vaine et coûteuse à l'échelle européenne, à laquelle il est souhaitable de mettre un terme. Le relèvement du plafond et l'élargissement des dépenses éligibles au titre de ces dispositifs, sans justification économique avérée, ne s'expliquent que par un alignement sur les avantages fiscaux accordés à l'étranger. Il y a donc urgence à réguler ces pratiques fiscales au niveau communautaire, et à en freiner l'extension au niveau national et à en mesurer soigneusement l'efficacité.

Le soutien à la production cinématographique gagnerait à intégrer davantage la préoccupation de l'exposition des œuvres au public.

La politique de soutien à la production cinématographique se caractérise par un modèle de préfinancement des œuvres étroitement

régulé par la puissance publique. Ce modèle a permis au cinéma français de maintenir un volume de production et une part de marché inégalés ailleurs en Europe. Les financements publics, minoritaires, sont pourtant essentiels pour les segments les plus vulnérables de la production. Ce système présente néanmoins des risques d'essoufflement, liés à une hausse des coûts pour une partie de la production et à une saturation des fenêtres de diffusion des films.

Or, comme l'a rappelé la Commission européenne dans sa communication du 15 novembre 2013, « l'objectif consistant à protéger et à promouvoir la diversité culturelle européenne à travers les œuvres audiovisuelles ne saurait être atteint que si ces œuvres sont vues par un public. L'aide apportée à la seule production risque d'encourager la fourniture de contenu audiovisuel sans garantir la distribution et la promotion correctes de l'œuvre audiovisuelle financée ». Par ailleurs la hausse des coûts de production, si elle est une tendance globale, s'explique, pour partie, par des pratiques contestables tolérées, voire encouragées, par le système d'aide français.

Ces facteurs conduisent à un déséquilibre croissant entre les décisions d'investissement dans la production et les capacités d'exposition des films produits. La production cinématographique est confrontée à un risque croissant de saturation des possibilités d'exposition des films, alors que, pour garantir la pérennité de ce modèle de financement, le soutien à la production cinématographique doit freiner l'augmentation des coûts les plus dynamiques, circonscrire les effets d'aubaine et mieux identifier et valoriser la responsabilité économique du producteur. Il devrait mieux répondre aux besoins de chaque budget de production, en veillant à ce que le soutien à la production aille de pair avec une exposition adéquate des films en salle. La réglementation qui encadre l'exposition des films français à la télévision devrait également être revue, afin de s'adapter aux pratiques de consommation actuelles.

Le système de soutien à la production audiovisuelle peine à faire émerger des entreprises d'envergure internationale et des œuvres exportables.

La production audiovisuelle, pour sa part, bénéficie d'un système de soutien sans équivalent en Europe, pour des performances décevantes. Les aides, conçues en référence au soutien à la production cinématographique, ne prennent pas suffisamment en considération la nature du tissu des entreprises de production, qu'elles n'ont pas aidé à se structurer pour y faire apparaître des acteurs de poids international. Un nouvel équilibre reste à trouver pour rendre plus fluides les modalités de production et d'exploitation des œuvres.

Le dispositif de soutien à la production audiovisuelle donne une place centrale à la production indépendante, sans lui permettre de bénéficier d'un statut économique clairement indépendant par rapport aux diffuseurs. Les leviers à disposition des pouvoirs publics (aides directes et commandes des chaînes de l'audiovisuel public) ont été orientés vers un soutien quantitatif à la production davantage que vers l'aide à la création et la satisfaction des attentes du public. Dès lors, les résultats atteints sont loin d'être satisfaisants, tant en matière de structuration du secteur de la production que d'audience et d'exportation des œuvres de fiction, malgré des signes récents de redressement.

En conséquence, une réforme profonde de ce cadre apparaît nécessaire, afin de recentrer les obligations qui s'imposent aux éditeurs de contenus sur la production d'œuvres audiovisuelles de qualité, tout en permettant une exploitation plus transparente de ces œuvres. Les investissements de France Télévisions devraient, en particulier, être principalement définis en fonction de l'objectif de consolidation du secteur et des besoins propres de l'audiovisuel public, ce qui implique une révision profonde du mode de sélection des projets. Les aides du CNC, pour leur part, pourraient être davantage ciblées sur la structuration du secteur et la constitution de sociétés fortes à l'échelle internationale, d'une part, et le soutien à l'écriture et au développement et aux nouvelles formes de création, d'autre part.

Le contexte, désormais numérique et mondialisé, appelle une rénovation de la politique de soutien.

Les modes de diffusion des images connaissent une révolution, tandis que la numérisation et la mondialisation accrue des contenus fragilisent un modèle avant tout conçu pour une consommation linéaire dans un cadre national. Cette révolution se traduit par l'apparition d'opérateurs internationaux, non assujettis à la taxation ou aux contraintes réglementaires qui pèsent sur les acteurs français, et par le développement de modes de consommation illégaux, qui non seulement ne contribuent pas au financement de la création, mais risquent d'en saper le fondement. Dans le même temps, l'insuffisante prise en compte par le système de financement de l'internationalisation des marchés paraît de moins en moins compatible avec la nécessité de renforcer la présence culturelle et le poids économique des productions françaises dans le monde, tandis que se développe, entre États membres de l'Union européenne, une concurrence fiscale coûteuse et inefficace pour attirer les tournages sur leur territoire.

La numérisation des contenus et leur diffusion toujours plus aisée à l'échelle mondiale obligent à aller au-delà d'une politique de soutien qui

se limiterait à défendre le marché national et à préserver l'attraction du territoire français. L'importance économique croissante du secteur de l'image animée, de plus en plus concurrentiel, et le bouleversement des modes de consommation sur internet mettent à mal les modes de financement traditionnels de la production.

Dans ce contexte, seule une anticipation des évolutions liées à la délinéarisation et à la dématérialisation de la consommation des images animées permettront d'affecter une partie des recettes supplémentaires à en attendre vers la production cinématographique et audiovisuelle. Au lieu d'entretenir un soutien à l'attractivité territoriale de plus en plus coûteux, mal coordonné et sans impact démontrable, et une politique de promotion à l'exportation émietée et peu dynamique, la France peut s'efforcer de favoriser une insertion offensive de ses opérateurs dans la nouvelle donne économique. Dans cette optique, la Cour recommande de moderniser les politiques de soutien à l'exportation, de faciliter les passerelles entre dispositifs d'aide, d'introduire davantage de souplesse dans le cadre réglementaire et d'inciter les détenteurs de droits et les diffuseurs à formuler des offres de vidéo à la demande sur abonnement, en améliorant leurs fenêtres d'exposition en contrepartie de leur contribution au préfinancement des œuvres.

Des modes d'intervention publics plus transparents et plus souples seraient un gage supplémentaire d'efficacité.

L'ensemble de ces analyses converge sur le constat d'une dilution des choix de politique publique. L'objectif de diversité culturelle, visée première de l'action publique, finit par servir de caution à une dispersion et à une insuffisante efficacité des soutiens, au moment même où les bouleversements actuels du paysage de l'image animée exigent une intervention publique à la fois mieux ciblée économiquement et plus soutenable budgétairement. À cet égard, les observations du présent rapport permettent de suggérer les conditions minimales qui devraient présider aux évolutions souhaitables. La politique de soutien à la filière cinématographique ne saurait se bâtir que sur des coûts et des remontées de recettes transparents. Le partage des recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques entre les différentes parties prenantes est, elle aussi, une condition de l'acceptabilité du système par l'ensemble des professionnels. En matière audiovisuelle, la clarification des modalités de rémunération des producteurs est un préalable nécessaire à l'amélioration des relations entre les diffuseurs et les sociétés de production.

La fonction d'expertise économique du CNC pourrait être davantage développée en fonction de ces objectifs, afin que l'établissement public soit en mesure de conduire une évaluation

permanente de la politique publique mise en œuvre en s'appuyant sur des instruments de mesure des résultats obtenus. La politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle s'est construite autour d'un consensus entre les pouvoirs publics et les professionnels. Ce consensus, pour être perpétué dans des conditions acceptables, ne peut s'affranchir d'un souci de mesure de l'efficacité des actions menées et d'une information pleine et entière du Parlement sur les résultats de ces évaluations.

La clarification de ces enjeux économiques offrirait une base solide pour décroquer les soutiens publics, quitte à remettre en cause certains dispositifs. Une approche plus pragmatique de la création pourrait ainsi conduire le CNC à ajuster, à la hausse comme à la baisse, les dispositifs dont il a la charge, en fonction de priorités pluriannuelles déterminées sur la base d'une concertation réunissant les professionnels et les pouvoirs publics. Dans le domaine du cinéma, une telle démarche suppose d'accroître la différenciation des aides, en reconnaissant la diversité des situations économiques des bénéficiaires, en prenant mieux en compte dans l'octroi des aides sélectives la viabilité des projets soutenus et en augmentant leurs chances de trouver un public.

Par ailleurs, la forte séparation entre la production cinématographique et la production audiovisuelle, qui se reflète dans l'architecture du dispositif de soutien, devrait être assouplie alors que la fenêtre d'exploitation en salle présente des signes de saturation et que l'exploitation des œuvres en ligne est susceptible d'offrir des perspectives de recettes croissantes. La multiplication des passerelles entre les mécanismes de soutien serait de nature à fluidifier les mouvements entre types d'œuvres et à faciliter leur exposition. Enfin, l'équilibre actuel entre dispositifs réglementaires et accords interprofessionnels devrait être revu en faveur de ceux-ci.

Au-delà des réformes préconisées par la Cour, le système de soutien à la production a besoin d'une souplesse et d'une capacité de réaction accrue pour s'adapter au nouveau contexte économique, mondialisé et numérisé. Tout en maintenant les principes les mieux éprouvés de la politique de soutien, cet effort d'adaptation ouvrirait la voie à des choix stratégiques, effectués sur la base de diagnostics transparents et clairs. C'est à ce prix que le secteur de la production cinématographique et audiovisuelle pourra répondre, de façon renouvelée, aux exigences de diversité et de créativité, lui permettant de proposer des œuvres de qualité susceptibles de rencontrer une audience toujours plus importante en France et dans le monde.

Récapitulatif des recommandations

- relatives à l'ensemble du système de soutien

1. établir, dans le document de performance, sur la base d'une évaluation rigoureuse des besoins du secteur et de l'efficacité des dispositifs de soutien, une trajectoire pluriannuelle de dépenses du CNC et adapter en conséquence le niveau de ses recettes ;
2. exclure les sociétés de production cinématographique et audiovisuelle du bénéfice des dispositifs fiscaux de droit commun visant à encourager les investissements des particuliers dans le capital des PME ;
3. ajouter les subventions publiques remboursables à la liste des subventions exclues du montant des dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma et audiovisuel ;
4. mettre fin à l'abondement automatique des aides des collectivités territoriales par le CNC au profit d'un conventionnement au cas par cas des dispositifs les plus innovants.

- relatives au soutien à la production cinématographique

5. procéder à des regroupements des aides sélectives à la production et à la distribution cinématographique et réduire le nombre de projets éligibles afin d'augmenter le montant unitaire pour chacun des projets retenus ;
6. faire bénéficier des activités plus innovantes et plus risquées de la situation de suréquilibre du fonds cinéma de l'IFCIC ;
7. lier le calcul du montant de soutien automatique accordé au niveau des apports en fonds propres du producteur ;
8. plafonner la prise en charge par le soutien public des rémunérations les plus élevées ;
9. neutraliser les rémunérations en participation dans le calcul des soutiens publics à la production cinématographique ;

10. rendre inéligibles aux soutiens publics les films qui recourent au versement anticipé de compléments de rémunération sous forme de droit à l'image ;
11. assouplir le régime des jours pendant lesquels la diffusion d'œuvres cinématographiques est interdite sur les chaînes de télévision.

- relatives au soutien à la production audiovisuelle

12. procéder à un resserrement des critères de qualification du documentaire susceptible d'être aidé et comptabilisé au titre des obligations des chaînes ;
13. définir le montant des obligations d'investissement des chaînes du service public uniquement en proportion de leur chiffre d'affaires ;
14. élaborer, par la voie d'un accord interprofessionnel, un devis-type de la production d'œuvres audiovisuelles, faisant apparaître la rémunération du producteur ;
15. relever le seuil d'accès au soutien automatique à la production audiovisuelle ;
16. prendre en compte les résultats obtenus par les programmes aidés dans l'octroi du soutien automatique du CNC, à travers une bonification liée par exemple aux ventes en France et à l'étranger, à la qualité des programmes et au succès de leur audience ;
17. consacrer une part plus importante des aides sélectives du CNC à la phase d'écriture et de développement des programmes et aux nouvelles formes de création.

- relatives à la mondialisation et à la numérisation de la production

18. ne pas prolonger, au-delà de l'année 2014, le relèvement des plafonds et l'extension des dépenses éligibles introduits depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique et audiovisuelle et le crédit d'impôt international ;

19. redéployer les aides à l'exportation vers le fonds d'avance remboursable géré par l'IFCIC et vers un soutien sélectif plus concentré, dédié à l'innovation et à la prospection ;
20. inclure les dépenses de numérisation et de mise en ligne de contenus parmi les obligations d'investissement des diffuseurs ;
21. mobiliser les soutiens publics pour favoriser l'émergence d'éditeurs de services de vidéo à la demande par abonnement (aménagements de la chronologie des médias, incitations aux producteurs, distributeurs et détenteurs de catalogue).

ANNEXES

Annexe n° 1 - Liste des sigles utilisés

CIA : crédit d'impôt audiovisuel
CIC : crédit d'impôt cinéma
CII : crédit d'impôt international
CNC : centre national du cinéma et de l'image animée
COSIP : compte de soutien des industries de programmes audiovisuels
CPI : code de la propriété intellectuelle
CSA : conseil supérieur de l'audiovisuel
DGMIC : direction générale des médias et des industries culturelles
DICRéAM : dispositif d'aide à la création artistique multimédia
DRAC : directions régionales des affaires culturelles
EOF : expression originale française
MCC : ministère de la culture et de la communication
MG : minimum garanti
IFCIC : institut de financement du cinéma et des industries culturelles
RBD : recettes brutes distributeurs
RIAM : recherche et innovation en audiovisuel et multimédia
RNPP : recettes nettes part producteur
SOFICA : société de financement du cinéma
TNT : télévision numérique terrestre
TSA : taxe spéciale additionnelle
TSTe : taxe sur les éditeurs de services de télévision
TSTd : taxe sur les distributeurs de services de télévision
TVA : taxe sur la valeur ajoutée
VàD : vidéo à la demande reposant sur un paiement à l'acte (VOD)
VàDA : vidéo à la demande par abonnement (SVOD)

Annexe n° 2 - Glossaire

Éditeur de services de télévision : société qui programme des émissions de télévision, quel que soit leur mode de diffusion (hertzien terrestre, numérique terrestre, satellite, câble, ADSL, internet, mobile, etc.).

Distributeur de services de télévision : toute personne qui établit avec des éditeurs de services (ou avec d'autres distributeurs) des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition du public par un réseau de communications électroniques (câbloopérateurs, distributeurs satellitaires, distributeurs de la télévision numérique terrestre, fournisseurs d'accès internet, opérateurs de téléphonie mobile, etc.).

Distribution cinématographique : activité intermédiaire entre la production et l'exploitation consistant à promouvoir et diffuser dans l'ensemble du parc de salles les films proposés au public.

Film d'initiative française : film intégralement produit par des capitaux français ou sur la base d'une coproduction comportant majoritairement des financements français.

Film français : les films considérés comme français à l'export désignent l'ensemble des films agréés (y compris les films minoritaires).

Film agréé : correspond à l'ensemble regroupant les films d'initiative française et les films à financement français minoritaire.

Film inédit : film nouvellement sorti en salles.

Industries techniques : industries regroupant les fabricants de matériel (équipement nécessaire aux besoins de production) ; les fabricants ou distributeurs de support de pellicule ; les prestataires du tournage (loueurs de matériels, régies mobiles et studios de prise de vue) ; les postproducteurs image et son ; les entreprises spécialisées dans la restauration des œuvres, l'archivage ou le stockage ; les laboratoires de production, de postproduction et de série (tirage des copies).

Mandat : contrat conclu entre le producteur d'une œuvre et un distributeur, français ou étranger, qui prévoit fréquemment le versement par le distributeur d'un minimum garanti, voire la prise en charge de frais d'édition et de publicité, et définit les modalités d'exploitation de l'œuvre (territoire, durée, modes d'exploitation, propriété intellectuelle).

Œuvre d'expression originale française (EOF) : œuvre réalisée intégralement ou principalement en version originale en français ou dans une langue régionale en usage en France (art. 5 du décret n° 90-66).

Œuvre européenne : œuvre réalisée ou produite dans un État membre de l'Union européenne ou, sous certaines conditions, dans un État tiers partie à la

convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (article 6 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990).

Œuvre audiovisuelle patrimoniale : œuvre de fiction, d'animation, de documentaires de création, de vidéo-musiques et de captation ou de recreation de spectacles vivants (la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007).

Œuvre audiovisuelle : émission ne relevant pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée, journaux et émissions d'information, variétés, jeux, émissions autres que de fiction majoritairement réalisées en plateau, retransmissions sportives, messages publicitaires, télé-achat, autopromotion, services de télétexte (art. 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990).

Programme de flux : programme ne présentant plus qu'un intérêt réduit après son premier passage à l'antenne (émissions de plateau, informations, jeux, météo, sport, la plupart des magazines).

Programme de stock : programme qui conserve, après sa première diffusion, une valeur patrimoniale (fiction, documentaire, animation).

Production : phase (après la préparation et avant la postproduction) de fabrication d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle au cours de laquelle sont réalisées les prises de vues et de son directes.

Postproduction : phase regroupant l'ensemble des activités de finalisation d'un film ou d'un programme audiovisuel : montage du son et de l'image, postsynchronisation, bruitage, doublage, mixage, effets spéciaux, étalonnage de l'image.

Producteur délégué : entreprise de production qui prend l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et en garantit la bonne fin (5° de l'article 6 du décret n° 99-130 du 24 février 1999). Le producteur délégué se distingue du coproducteur, dont l'intervention se limite à un apport financier dans le projet.

Producteur exécutif : entreprise liée par un contrat avec une société de production étrangère et chargée, d'une part de réunir les moyens techniques et artistiques en vue de la réalisation d'une œuvre sur son territoire, d'autre part d'assurer la gestion des opérations matérielles de fabrication de cette œuvre et de veiller à leur bonne exécution. Le producteur exécutif effectue ces opérations en contrepartie d'une rémunération versée par le producteur étranger qui a pris l'initiative de la réalisation de l'œuvre, en conserve la maîtrise et en assume la responsabilité.

Annexe n° 3 - Méthode de comptabilisation des soutiens à la production

Pour l'élaboration du graphique n° 2, la Cour a retenu les dépenses visant directement la production cinématographique et audiovisuelle.

Les soutiens du CNC pris en compte sont les suivants : soutien automatique à la production (cinéma et audiovisuel), avance sur recettes, aide au développement de projets de long métrage, avances audiovisuelles, soutiens sélectifs à la production cinématographique et à la production audiovisuelle et sommes versées par le CNC dans le cadre des conventions liant l'établissement avec les collectivités territoriales.

Le montant pour l'année 2012 de la dépense fiscale afférente au crédit d'impôt cinéma, au crédit d'impôt audiovisuel et au crédit d'impôt international reprend l'estimation établie dans le fascicule voies et moyens (tome 2) annexé à la loi de finances pour 2013.

Le coût des SOFICA ne retrace que la dépense fiscale correspondant aux souscriptions des particuliers, la dépense fiscale correspondant aux souscriptions des entreprises présentant un coût considéré comme non significatif par la direction de la législation fiscale.

Le soutien apporté à la production par l'IFCIC est comptabilisé en retenant le montant net au 31 décembre 2012 des sous-fonds production cinéma et production audiovisuelle. La source utilisée est le rapport annuel de l'IFCIC.

Seule l'intervention des collectivités territoriales en faveur de la production cinématographique (court-métrage et long-métrage) et audiovisuelle est comptabilisée. L'enveloppe de 47 M€ correspond aux sommes versées par les collectivités sur le titre I des conventions conclues avec le CNC, à l'exception des dépenses de formation professionnelle et des métiers de la création. La source retenue est le guide 2013 des soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle de l'agence CICLIC.

S'agissant des investissements des chaînes de télévision, les sources statistiques retenues sont les études du CNC sur la production audiovisuelle aidée et la production cinématographique.

Annexe n° 4 - Les taxes affectées au CNC

1 - La taxe sur les entrées dans les salles de cinéma

Créée par la loi du 23 septembre 1948²³⁴, la taxe spéciale additionnelle (TSA) est la plus ancienne des taxes affectées au CNC. Acquittée par les exploitants d'établissements de spectacle cinématographique situés en France métropolitaine, la taxe est assise sur les recettes mensuelles générées par les entrées en salles. Ces « recettes guichet » correspondent au produit du nombre d'entrées :

- par le prix acquitté par le spectateur, dans le cas d'une tarification au film ;
- par le prix de référence par place, dans le cas d'une tarification reposant sur les cartes d'accès illimité.

Un taux forfaitaire unique (10,72 % depuis le 1^{er} janvier 2007²³⁵), est ensuite appliqué à cette assiette taxable²³⁶. Le CNC recouvre directement la TSA depuis le 1^{er} janvier 2007.

2 - La taxe sur les services de télévision

Créée en 1986, la taxe sur les services de télévision (TST) est due par les éditeurs de services de télévision établis en France et ayant programmé, au cours de l'année civile, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC, et, depuis le 1^{er} janvier 2008, par les distributeurs de services de télévision établis en France.

Telle qu'initialement conçue, cette taxe n'a longtemps frappé que les éditeurs de services de télévision, c'est-à-dire les chaînes achetant des contenus auprès des producteurs ou de leurs représentants, et agréant ces contenus au sein de programmes. Cette part « éditeurs » de la TST demeure assise sur le montant hors taxes :

- des sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4% ;

²³⁴ Loi n° 48-1474 du 23 septembre 1948 instituant une aide temporaire à l'industrie cinématographique.

²³⁵ Un taux spécifique de 16,08 % est appliqué pour les représentations en salles de films à caractère pornographique ou d'incitation à la violence

²³⁶ L'article 104 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a simplifié le barème de la TSA en remplaçant par un taux unique le barème progressif qui précédait, composé de vingt tranches d'imposition (dont seize étaient effectivement appliquées), fixées en fonction du tarif du billet.

- du produit de la contribution à l’audiovisuel public encaissé par les chaînes de télévision²³⁷ ;
- des sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux chaînes de télévision à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à l’exception des programmes servant une grande cause nationale ou d’intérêt général ;
- des recettes provenant de l’exploitation des services de télévision de rattrapage.

La taxe est calculée en appliquant un taux de 5,5 % à la fraction du montant des versements et encaissements annuels excédant 11 M€, pour chaque chaîne de télévision. Le CNC recouvre directement la TST depuis le 1^{er} janvier 2010.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la TST a été étendue aux distributeurs, qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur : chaînes auto-distribuées (Canal +, auparavant assujettie à la seule TST « éditeurs »), services de diffusion par câble (Numéricable), par satellite, télévision numérique terrestre, fournisseurs d’accès à internet (FAI) et opérateurs de téléphonie mobile. La part « distributeurs » de la TST repose sur le chiffre d’affaires des abonnements auprès des distributeurs de services de télévision (chaînes de télévision autodistribuées comme Canal +, câblo-opérateurs comme Numéricable, fournisseurs d’accès à internet et opérateurs de téléphonie mobile comme SFR). Elle est calculée en appliquant un taux progressif, compris entre 0,5 % et 4,5 % de l’assiette taxable.

3 - La taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande

Dans sa forme actuelle, la taxe « sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l’usage privé du public et sur les opérations assimilées » est issue de la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003. Son produit, recouvré par la DGFIP selon les mêmes procédures que la TVA, est affecté au CNC, après prélèvement de frais de gestion à hauteur de 2,5 %.

Cette taxe est due par tout vendeur ou loueur de vidéo à raison de son chiffre d’affaires hors TVA issu de la vente et de la location de vidéos et, depuis juillet 2004, des opérations assimilées à ces ventes, comme la vidéo à la demande (VàD). Le taux en est fixé à 2 %²³⁸.

²³⁷ À l’exception de la société France Télévisions au titre des services de télévision spécifiques à l’outre-mer.

²³⁸ Article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts.

4 - Les autres recettes à caractère fiscal

Aux termes des articles L. 116-2 à L. 116-4 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC est affectataire de la taxe perçue sur les producteurs, distributeurs, exploitants et diffuseurs de contenus pornographiques ou d'incitation à la violence. Instaurée par la loi de finances pour 1976²³⁹ sous la forme d'un prélèvement spécial de 20 % sur la fraction des bénéfices industriels et commerciaux imposables à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, cette taxe a été étendue à la location et à la vente de supports vidéo à contenu pornographique ou incitant à la violence et son taux a progressivement été porté à 33 %²⁴⁰.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 116-5 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC reçoit le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le CSA à l'encontre des éditeurs de services de télévision.

Les recettes ainsi recouvrées demeurent au total marginales, leur montant atteignant 206 000 € en 2011 (228 000 € en 2010).

²³⁹ Loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976.

²⁴⁰ Loi de finances pour 1993.

Annexe n° 5 - Les soutiens du CNC de 2007 à 2012 (en M€)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
subventions et fonctionnement	SOUTIEN AUTOMATIQUE	294	303	323	318	313	312	6 %
	production cinéma	65	71	67	70	65	56	- 14 %
	distribution	24	22	27	18	22	18	- 24 %
	exploitation (subventions)	19	17	18	17	23	21	10 %
	exploitation (avances)	47	40	48	46	44	46	- 1 %
	vidéo	4	8	5	4	5	1	- 87 %
	production audiovisuelle	136	145	158	162	154	170	26 %
	SOUTIEN SELECTIF	174	205	211	225	261	300	72 %
	production cinéma	28	19	18	19	18	23	- 19 %
	production audiovisuelle	45	50	49	47	53	58	29 %
	distribution, diffusion et promotion	58	63	65	72	86	86	49 %
	divers cinéma et audiovisuel	17	32	33	29	38	43	147 %
	plan numérique	2	2	1	4	9	14	653 %
	industries techniques, innovation	6	7	7	8	12	14	144 %
avances	avance sur recettes	6	12	17	21	17	19	194 %
	développement de projets de long métrage	1	2	2	3	2	3	140 %
	avances audiovisuelles	11	17	18	21	22	27	154 %
	numérisation des salles	0	0	0	0	4	12	-
Inv. est.	plan numérique	0	0	0	0	1	2	693 %
	TOTAL	468	508	534	543	575	612	31 %
	<i>Soutien automatique</i>	63 %	60 %	60 %	59 %	55 %	51 %	- 19 %
	<i>Soutien sélectif</i>	37 %	40 %	40 %	41 %	45 %	49 %	32 %

Source : Cour des comptes

Annexe n° 6 - La prise de participation des collectivités territoriales dans la production

Détenue par la région Rhône-Alpes, la caisse d'épargne de Rhône-Alpes et CDC entreprises, la société Rhône-Alpes Cinéma investit financièrement dans la production de 10 à 15 films par an en qualité de coproducteur. En contrepartie de ces investissements, Rhône-Alpes cinéma bénéficie d'un pourcentage sur les recettes d'exploitation et jouit d'une partie des droits patrimoniaux afférents au film.

L'association Pictanovo, liée à la région du Nord-Pas-de-Calais, conclut pour sa part une convention avec le producteur soutenu qui prévoit que lui revient un pourcentage à valoir sur les recettes nettes de commercialisation du film, avant tout autre cofinanceur et au premier euro de tous les mandats de commercialisation (salle, droits de diffusion à la télévision, vidéo). Les recettes perçues à ce titre par Pictanovo sont ensuite réinvesties dans de nouvelles aides, préférentiellement pour des projets d'écriture et de développement.

Compte tenu du succès très variable des œuvres financées et des difficultés rencontrées pour obtenir le versement de la part de rémunération nette, les sommes perçues par Pictanovo sont très fluctuantes. Entre 2001 et 2010, elles ont atteint 235 000 € en moyenne annuelle, soit 15 % du volume moyen des aides accordées à la production au cours de la période.

Lorsqu'un film aidé rencontre un important succès commercial, à l'instar de *Bienvenue chez les Ch'tis*, les recettes reversées à la collectivité sont loin d'être négligeables : Pictanovo a versé au producteur de *Bienvenue chez les Ch'tis* la somme de 300 000 € (soit 2,4 % du coût définitif du film : 12,6 M€), sous la condition d'un engagement de dépenses en région Nord-Pas-de-Calais d'un montant minimum de 754 251 €. 10 % des recettes nettes reviennent à l'association jusqu'à récupération de son apport, au premier euro de recettes nettes après récupération des minima garantis versés par la société Pathé Distribution. Après récupération de son apport, 4 % des recettes nettes reviennent à l'association, sans limitation de somme ni de durée.

Sorti en salles en février 2008, le film a dégagé, dès le mois de juin, plus de 33,2 M€ de recettes nettes part producteur, ce qui a permis à l'association d'obtenir le remboursement de son investissement initial. L'exploitation sur différents supports (salles, vidéo, diffusion télévisée) en France et à l'étranger a dégagé à fin 2012 un montant cumulé de recettes de près de 2,3 M€ pour l'association régionale, qui sont venus financer un fonds de réserve inscrit au passif de son bilan.

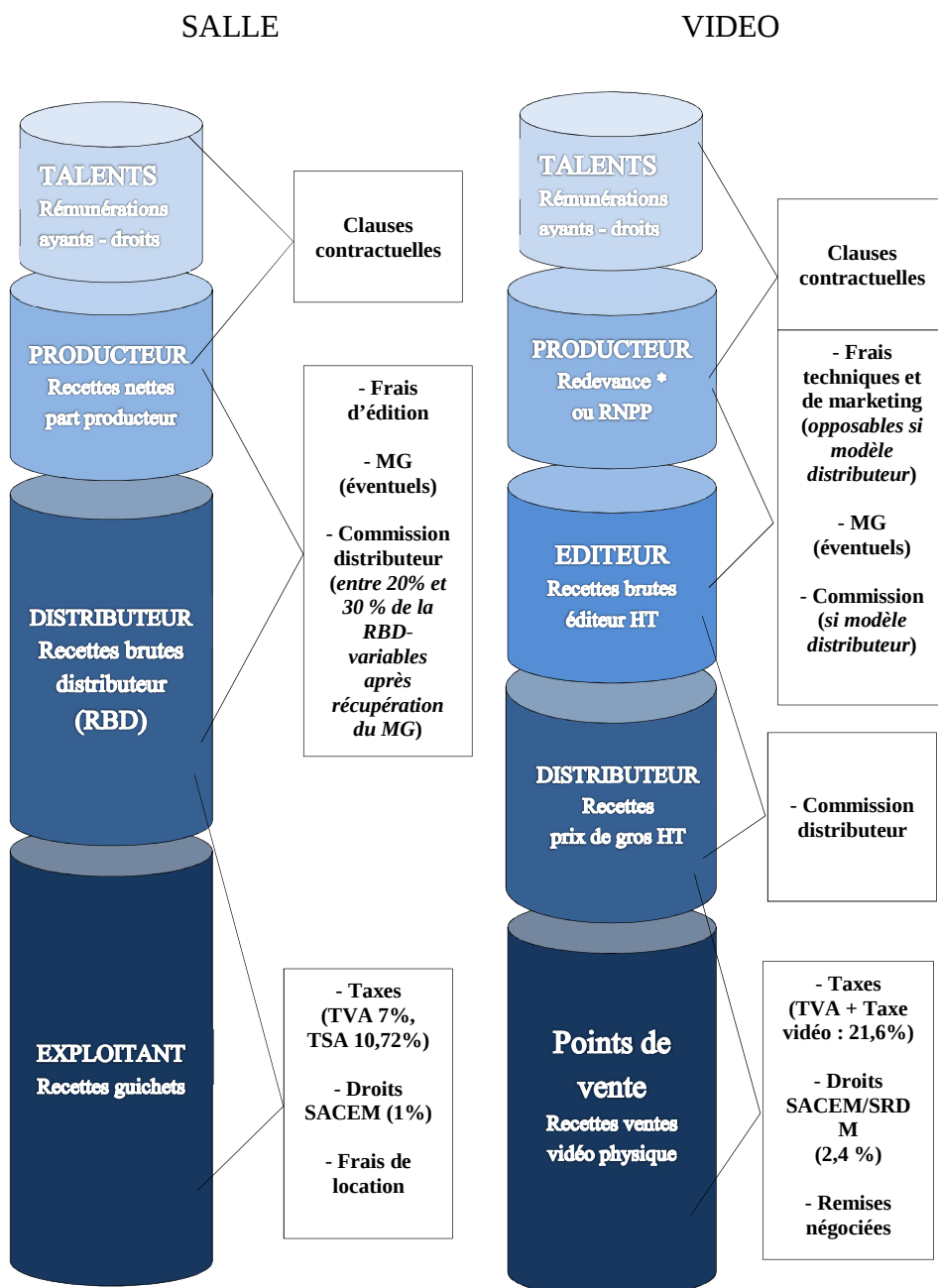
Annexe n° 7 - Les obligations d'investissement des diffuseurs dans la production

		Chaînes hertziennes en clair (TF1, M6, France Télévisions, chaînes de la TNT)	Chaînes payantes non cinéma (TF6, Paris Première)
Production audiovisuelle	Taux de contribution	Trois régimes de contribution possibles : au moins 15 % du chiffre d'affaires (20 % pour France Télévisions), dont au moins 10,5 % du chiffre d'affaires à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres patrimoniales, au moins 12,5 % lorsque ces dépenses sont entièrement consacrées à des œuvres patrimoniales. chaînes musicales : au moins 8 % (dont 7,5 % du CA pour des œuvres patrimoniales)	15 % des ressources (8,5 % pour des œuvres patrimoniales) Modulation des taux selon le nombre d'abonnés et le volume annuel de diffusion de spectacles vivants
	Production indépendante	Si CA > 350 M€ : 9 % du CA si contribution en partie patrimoniale, 9,25 % si contribution entièrement patrimoniale. Si CA < 350M : 70 % de l'obligation globale, 75 % de l'obligation patrimoniale. 95 % de la contribution pour France Télévisions.	75 % de l'obligation.
Production cinématographique	Taux de contribution	3,2 % du chiffre d'affaires (3,5 % pour France Télévisions).	
	Œuvres EOF	2,5 % du chiffre d'affaires.	
	Production indépendante	75 % de l'obligation.	

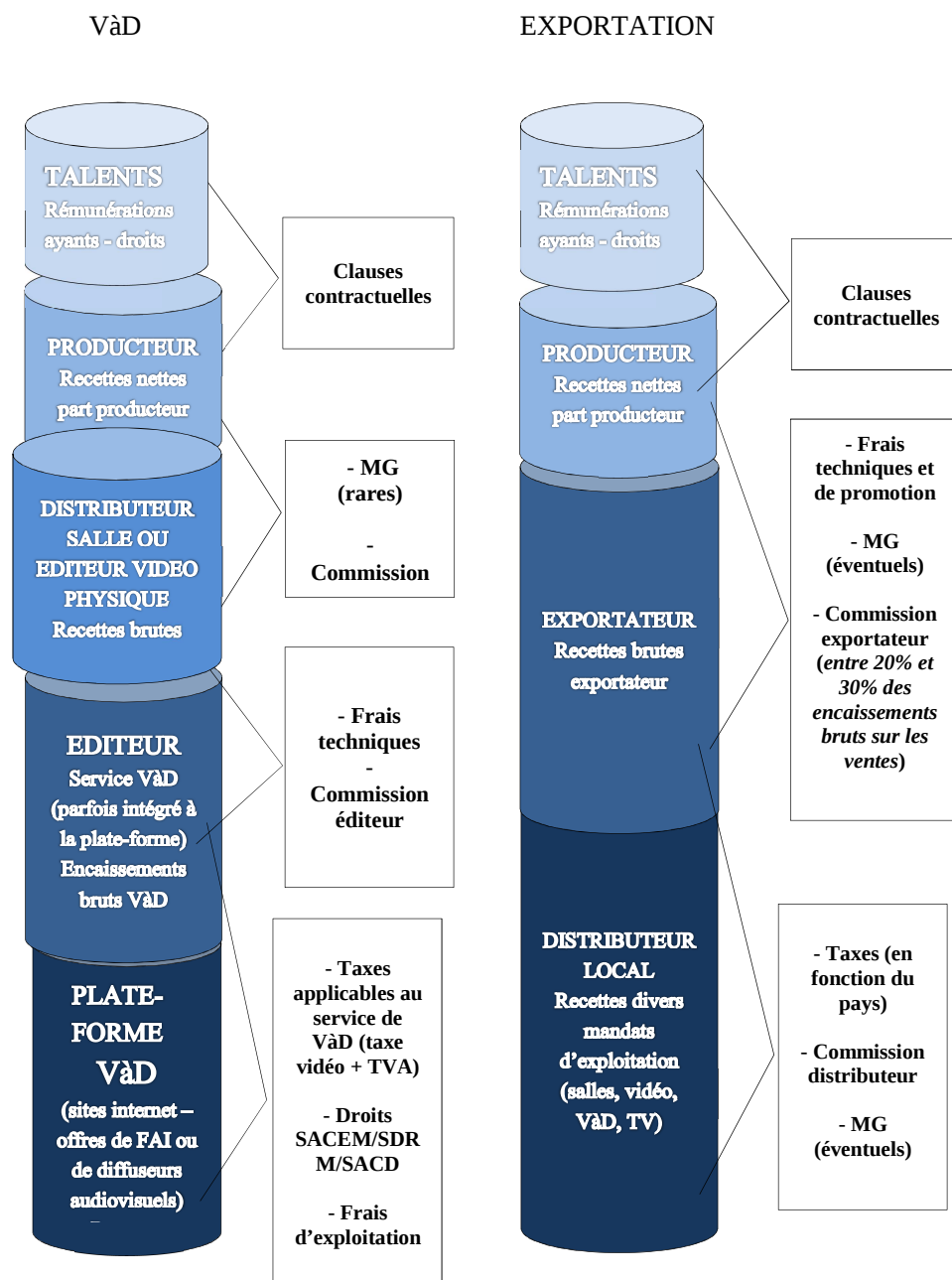
Chaînes payantes cinéma (Canal+)	Câble et satellite	Services de médias audiovisuels à la demande
Deux régimes : éditeurs-distributeurs : au moins 3,6 % des ressources pour des œuvres patrimoniales éditeurs non distributeurs : au moins 4,8 % des ressources pour des œuvres patrimoniales.	14 % des ressources (8,5 % pour des œuvres patrimoniales)	Services par abonnement : part du chiffre d'affaires à investir dans la production audiovisuelle et cinématographique modulable de 15 à 26 % selon le nombre de longs métrages proposés annuellement et le nombre de mois passés après leur sortie en salle (12 à 12 % dans les œuvres EOF). Services payants à l'acte : part du chiffre d'affaires progressivement élevée jusqu'à 26 et 21 % dans la production cinématographique et audiovisuelle (22 et 17 % en EOF)
3,155 % du chiffre d'affaires des éditeurs-distributeurs. 4,2 % pour les éditeurs non distributeurs.	75 % de l'obligation.	
12,5 % des ressources.	3,2 % du CA (21 à 26 % si service de cinéma)	
9,5 % des ressources (dont au moins 80 % de préachats et 17 % consacrés à des œuvres au devis inférieur à 4 M€).	2,5 % du chiffre d'affaires (17 à 22 % si service de cinéma).	
75 % de l'obligation.		

Source : décrets n° 2010-416 du 27 avril 2010, n° 2010-747 du 2 juillet 2010 et 2010-1379 du 1^{er} novembre 2010. EOF : expression originale française.

Annexe n° 8 – La remontée de recettes



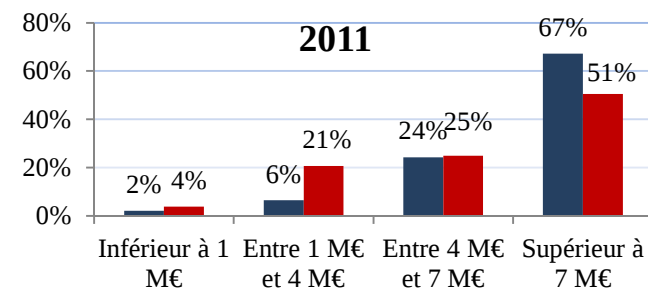
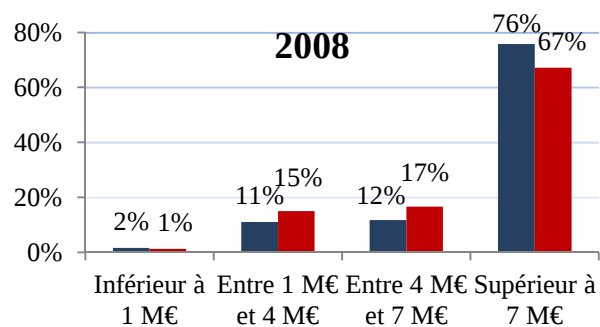
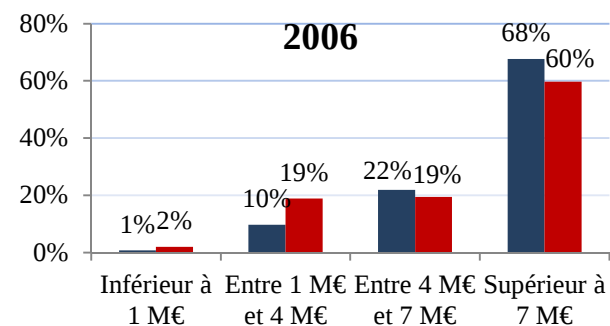
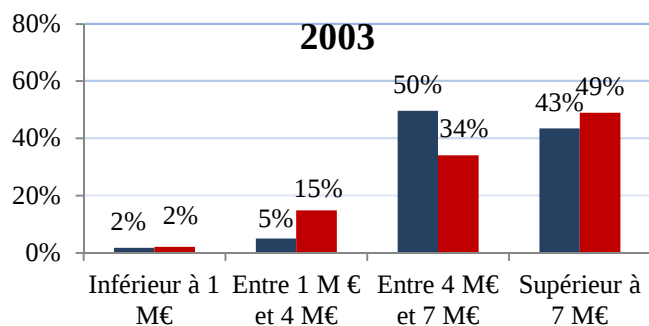
Source : Cour des comptes



Source : Cour des comptes

Annexe n° 9 - Part des films dans les coûts définitifs et dans la fréquentation totale en 2003, 2006, 2008 et 2011

Source des données : CNC.



■ Part dans les entrées en salles ■ Part dans les coûts de production

Méthode de ventilation des films par catégorie de coût et par nombre d'entrées en salles

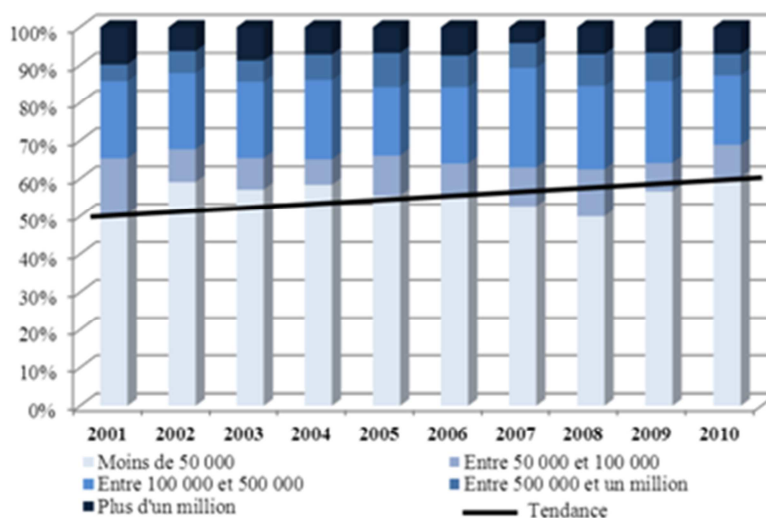
Pour déterminer la part relative de chaque catégorie de film dans les coûts de production et dans la fréquentation en salles, la Cour s'est appuyée sur deux documents communiqués par le CNC, indiquant, pour le premier, les coûts définitifs de chaque film d'initiative française entre 2003 et 2011, pour le second, la fréquentation, arrêtée au 31 décembre 2012, de chaque film d'initiative française inédit sorti en salles entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2012.

Ces deux documents ont été rapprochés et les films ne figurant que sur l'un ou l'autre de ces fichiers ont été supprimés de l'analyse. Au total, entre 2003 et 2012, 4 034 films figuraient dans ces deux documents, dont 1 266 en valeur unique. Ont donc été conservé pour l'analyse un échantillon de 2 768 films figurant dans les deux séries de données.

Quatre années ont été utilisées, réparties de manière homogène au cours de la période sous revue.

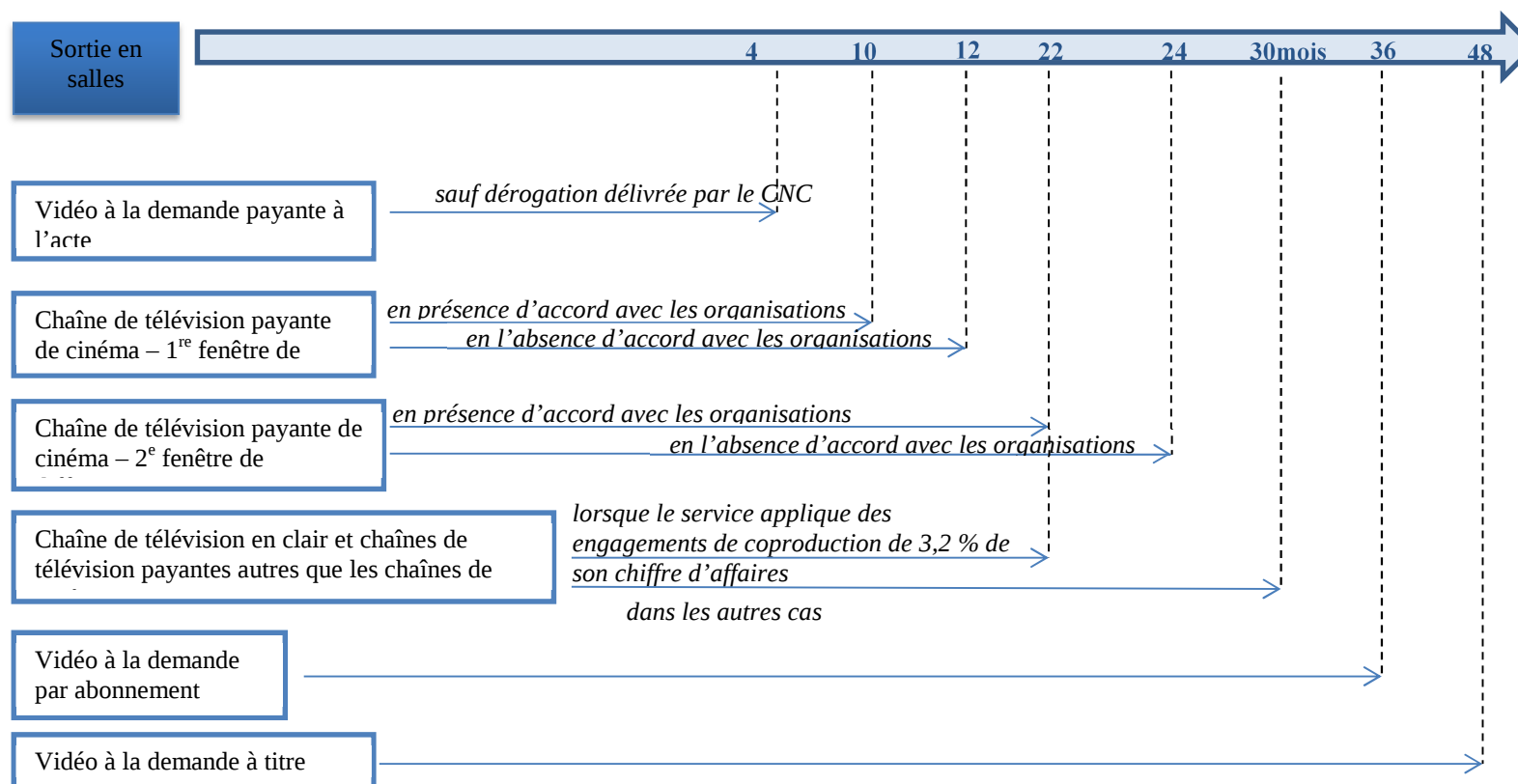
Le graphique ci-dessous retrace la répartition des entrées pour l'ensemble des films français inédits sortis entre 2001 et 2010.

Graphique : répartition des films français inédits entre 2001 et 2010, en fonction du nombre d'entrées en salles



Source : Cour des comptes, d'après données CNC.

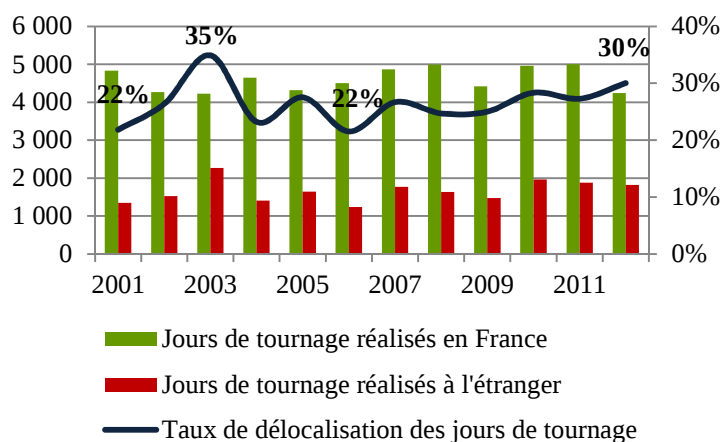
Annexe n° 10 – La chronologie des médias au 1^{er} juillet 2013



Annexe n° 11 – Localisation des tournages des films et programmes audiovisuels

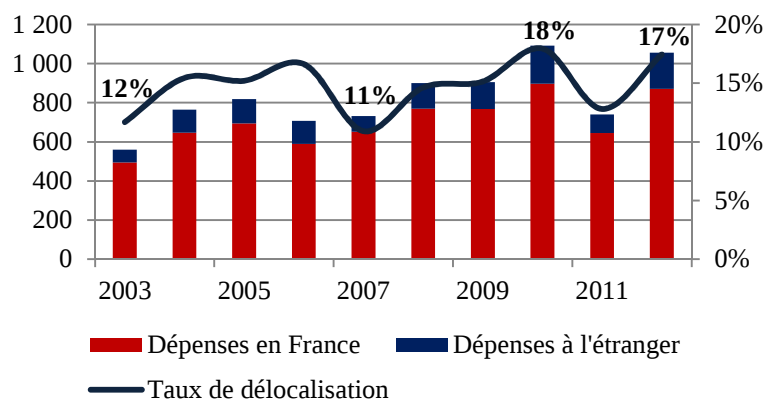
Films d'initiative française (tous genres confondus)

Localisation des jours de tournage, en nombre de jours (échelle de gauche) et en pourcentage (échelle de droite)



Source : Cour des comptes d'après données CNC (devis prévisionnels).

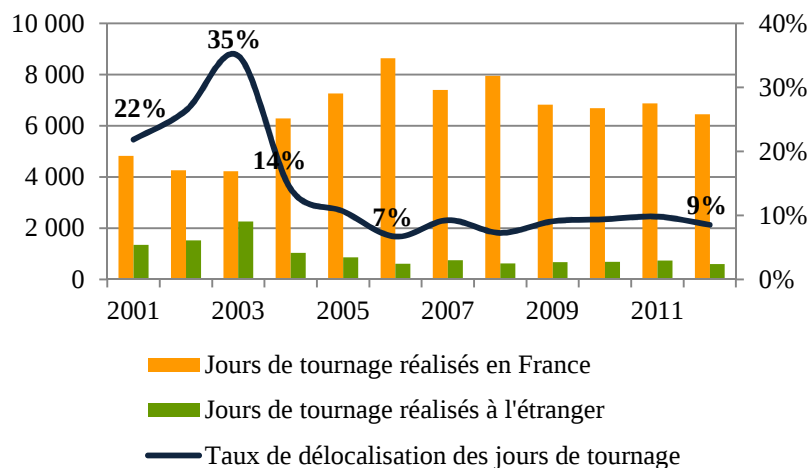
Localisation des dépenses de tournage en millions d'euros (échelle de gauche) et en pourcentage (échelle de droite)



Source : Cour des comptes d'après données CNC (coûts définitifs).

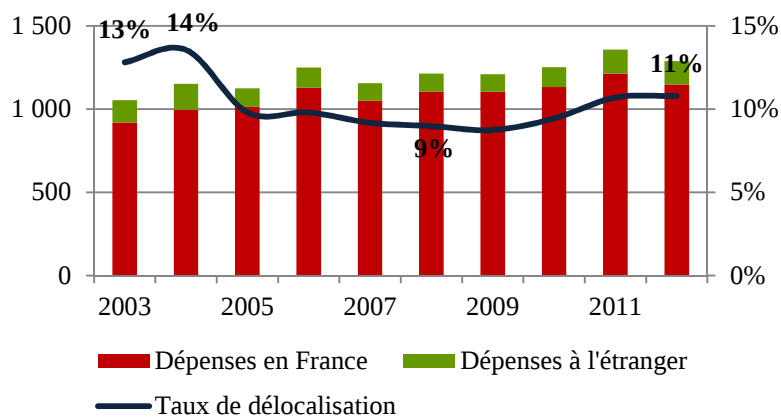
• **Programmes audiovisuels français (tous genres confondus)**

Localisation des jours de tournage en millions d'euros (échelle de gauche) et en pourcentage (échelle de droite)



Source : Cour des comptes d'après données CNC.

Localisation des dépenses de tournage, en millions d'euros (échelle de gauche) et en pourcentage (échelle de droite)



Source : Cour des comptes d'après données CNC.

Annexe n° 12 - Les aides à la production audiovisuelle en Europe

On estime à 388 M€ les dépenses publiques totales consacrées aux œuvres audiovisuelles en 2009 en Europe (auxquelles s'ajoutent 40 M€ consacrés à des documentaires et 15 M€ à des œuvres d'animation pouvant inclure aussi bien des œuvres cinématographiques qu'audiovisuelles)²⁴¹. Les soutiens directs apportés par la France au secteur de la production audiovisuelle, estimés à 242 M€ selon le même rapport, représentent donc près de 63 % de l'ensemble des aides versées en Europe.

Le deuxième pays est l'Allemagne, dont le soutien à la production audiovisuelle est d'environ 33 M€ par an, principalement apportés par les Länder. Les instances au niveau du Bund ne soutiennent la production audiovisuelle que par le biais d'un dispositif très marginal : la seule aide de l'agence nationale (*Filmförderungsanstalt*) dans ce domaine est une aide sélective, uniquement versée sous forme d'avances remboursables d'un montant maximal de 375 000 €, pour des « projets cinématographiques susceptibles d'être diffusés à la télévision ». Les autres États dont les fictions ont connu des succès d'audience et d'exportation notables au cours des dernières années présentent des niveaux d'aide publique au secteur de l'audiovisuel nettement plus faibles qu'en France : 19 M€ au Royaume-Uni, 4 M€ au Danemark, 3 M€ en Suède.

Ces comparaisons doivent bien sûr être ramenées à la taille des marchés correspondants : le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes, leurs recettes d'abonnement et, concernant l'audiovisuel public, le montant de la redevance, sont variables d'un État à l'autre (le montant annuel de la redevance par foyer est ainsi de 179 € au Royaume-Uni, de 216 € en Allemagne, alors qu'il s'élève à 131 € en France).

Taille des marchés audiovisuels en Europe (2011, en millions d'euros)

	Chiffre d'affaires publicitaire de la télévision	Dotation publique à l'audiovisuel (redevance et autres)	Chiffre d'affaires de la télévision payante
France	3 898	3 697,9	4 526,1
Royaume-Uni	4 384	3 938,1	7 988,6
Allemagne	4 379	7 605,4	4 555
Danemark	2 517	3 516	967,2
Italie	4 627	1 772	3 711

Source : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2012 Yearbook..

²⁴¹ Observatoire européenne de l'audiovisuel, 2011.

Annexe n° 13 - Le dispositif d'incitation fiscale belge du *tax shelter*

1 - Les caractéristiques du *tax shelter*

Instauré par la loi programme du 31 décembre 2003 (article 194 ter du code des impôts sur les revenus), le *tax shelter* est un dispositif fiscal qui vise à encourager l'investissement privé dans la production cinématographique et audiovisuelle sur le territoire belge.

Il a pour double objectif de soutenir la production et la création d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles belges et d'attirer les investissements étrangers en Belgique.

Le *tax shelter* est donc un dispositif hybride, à mi-chemin entre :

- les SOFICA dans la mesure où il draine l'investissement privé dans le financement des œuvres audiovisuelles et cinématographiques ;
- les trois crédits d'impôt français, pour sa dimension territorialisante, dans la mesure où le *tax shelter* vise à encourager les tournages en Belgique, de productions cinématographiques et audiovisuelles belges et étrangères.

a) Une exonération fiscale encourageant l'investissement dans la production cinématographique et audiovisuelle

Les sociétés belges ou filiales étrangères implantées en Belgique qui souhaitent bénéficier du *tax shelter* belge doivent conclure une convention-cadre avec une société de production résidente, en vue de financer une œuvre cinématographique ou audiovisuelle. Le *tax shelter* permet une exonération fiscale de 150 % du montant investi en Belgique, au titre de l'impôt sur les sociétés.

À la différence du système de crédit d'impôt français, les sociétés de production ne peuvent prétendre directement au dispositif de *tax shelter*. En effet, ne peuvent bénéficier de l'exonération fiscale les entreprises dont l'objet principal est le développement et la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ainsi que les entreprises de télédiffusion.

Le dispositif de *tax shelter* ne bénéficie donc qu'indirectement aux sociétés de production en encourageant l'investissement de capitaux privés dans leur activité. En outre, toutes les sociétés de production ne sont pas éligibles au financement issu du *tax shelter* puisque les entreprises de télédiffusion ainsi que les entreprises liées à des entreprises

belges ou étrangères de télédiffusion ne sont pas éligibles à ce dispositif. Une telle restriction n'existe pas en France.

b) Un investissement sous forme d'equity ou de prêt

L'investisseur peut contribuer directement au financement de l'œuvre par la signature de la convention-cadre (c'est-à-dire du contrat d'investissement) avec le producteur de l'œuvre ou via un intermédiaire financier chargé de lever des fonds.

Qu'elle fasse ou non intervenir un intermédiaire financier, la participation de la société peut prendre deux formes distinctes :

- un investissement en *equity*, c'est-à-dire par l'acquisition de droits liés à la production et à l'exploitation de l'œuvre audiovisuelle ou cinématographique. Cet investissement est doublement plafonné, en valeur relative (il ne doit pas dépasser 50 % des bénéfices imposables de l'investisseur) et en valeur absolue (il ne doit pas dépasser 300 000 € au cours d'un même exercice) ;
- un prêt, également doublement plafonné en valeur relative (pas plus de 2/3 des sommes investies en *equity*) et en valeur absolue (pas plus de 200 000 € par exercice).

Le montant de l'investissement sous forme de prêt ou d'*equity* est donc plafonné à 500 000 € par an.

Les œuvres éligibles au dispositif de *tax shelter* sont :

- les films de fiction (long, moyen et court métrage), documentaires ou films d'animation destinés au cinéma ;
- les collections télévisuelles d'animation ;
- les programmes télévisuels documentaires ;
- les téléfilms de fiction longue ;
- les séries destinées aux enfants et aux jeunes.

L'œuvre audiovisuelle doit être agréée par les services compétents de la Communauté française, flamande ou germanophone comme œuvre européenne telle que définie par la réglementation européenne.

À la différence du dispositif français, les œuvres de court métrage sont éligibles au *tax shelter*.

2 - Objectifs et limites

a) Un dispositif territorialisant

Pour pouvoir bénéficier de fonds issus du *tax shelter*, les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles doivent respecter une condition de territorialité.

Les dépenses de production et d'exploitation effectuées en Belgique doivent s'élever à au moins 90 %²⁴² des sommes affectées à l'exécution de la convention-cadre.

70 % au minimum de ces dépenses doivent être des dépenses directement liées à la production. Ces dépenses sont listées dans la loi de même que les dépenses considérées comme non directement liées à la production²⁴³.

b) Une exonération fiscale plafonnée par entreprise

L'exonération fiscale (égale à 150 % des sommes investies en Belgique) est soumise à un double plafond de :

- 50 % du bénéfice réservé imposable à l'impôt sur les sociétés (ISoc) ;
- 750 000 € par période imposable (correspondant aux 150 % du plafond de 500 000 € pouvant être investis).

L'exonération est transférable sur les exercices ultérieurs en cas d'absence de bénéfice ou de bénéfice insuffisant, dans la limite de trois exercices.

À la différence du crédit d'impôt français, le montant des sommes investies qui n'a pu être exonéré en cas d'absence ou de bénéfice insuffisant ne fait pas l'objet d'un remboursement par l'administration fiscale mais seulement d'un report, limité dans le temps, sur les exercices suivants.

²⁴² L'article 194 ter du code des impôts a été modifié par la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable. Jusqu'alors les dépenses effectuées en Belgique devaient s'élever à au moins 150 % des sommes affectées à l'exécution de la convention-cadre, autrement que sous la forme de prêts.

²⁴³ Les dépenses directement liées à la production sont limitativement énumérées par la loi du 17 juin 2013 : les frais couvrant les droits artistiques à l'exception des frais de développement du scénario qui datent de la période précédant la convention-cadre ; les salaires et autres indemnités du personnel, les indemnités des prestataires de services indépendants ; les frais affectés au paiement des acteurs, musiciens et fonctions artistiques dans la mesure où ils contribuent à l'interprétation et à la réalisation de l'œuvre éligible ; les charges sociales liées aux salaires et frais visés précédemment ; les frais de décors, accessoires, costumes et attributs qui sont portés à l'image ; les frais de transport et de logement dans la limite fixée par la loi ; les frais affectés au matériel et autres moyens techniques ; les frais de laboratoire et de création du master ; les frais d'assurance directement liés à la production ; les frais d'édition et de promotion propres au travail du producteur.

c) Un plafonnement par œuvre

Le total des sommes effectivement versées en exécution de la convention- cadre ne doit pas excéder 50 % du budget global des dépenses de l'œuvre audiovisuelle ou cinématographique.

Lorsque plusieurs conventions-cadres ont été conclues en vue du financement de la même œuvre, le plafond de 50 % doit être vérifié en tenant compte du total des sommes effectivement versées en exécution de l'ensemble des conventions-cadres.

Le budget à partir duquel est calculé le plafond de 50 % est le budget global des dépenses de la production stricto sensu. Les dépenses d'exploitation qui sont prises en considération dans le calcul des dépenses effectuées en Belgique sont exclues du budget de production pour le calcul de ce plafond de 50 %.

d) Le contrôle du dispositif par les autorités belges

Le contrôle du dispositif par les autorités belges se fait, comme en France, en deux temps. Les Communautés (française ou flamande) sont chargées d'intervenir à deux reprises, en amont et en aval de la production.

En premier lieu doit intervenir l'agrément de l'œuvre audiovisuelle belge en tant qu'œuvre européenne. L'article 194 ter § 1^{er} alinéa 3 du code des impôts sur les revenus prévoit que l'œuvre audiovisuelle belge doit être agréée par les services compétents de la Communauté concernée comme œuvre européenne telle que définie par la directive Service de médias audiovisuels (SMA). Pour bénéficier du *tax shelter*, l'œuvre doit nécessairement être agréée.

En second lieu, une attestation relative au respect des conditions et plafond de financement doit être délivrée. Au travers de cette attestation, la Communauté confirme que la réalisation de l'œuvre a bien été achevée, que le total des sommes effectivement versées en exécution de la convention-cadre n'excède pas 50 % du budget total des dépenses de l'œuvre audiovisuelle belge agréée et que le total des sommes a été effectivement affecté à l'exécution de ce budget.

L'article 194 ter § 4, 7 bis dispose que l'exonération fiscale n'est accordée et maintenue que si la société bénéficiaire remet un document par lequel la Communauté concernée atteste, au plus tard dans les quatre ans de la conclusion de la convention-cadre, que la réalisation de cette œuvre est achevée et que le financement global de l'œuvre respecte les conditions et les plafonds prévus par la loi.

Cette procédure, tout comme les documents requis aux sociétés de production sont assez similaires à ceux utilisés en France et n'appelle donc pas de remarque particulière.

3 - L'efficacité du *tax shelter*

a) Données chiffrées relatives à l'utilisation du *tax shelter*²⁴⁴

Sur la base des informations dont dispose le Centre du cinéma et de l'audiovisuel (CCA), sur les 1 038 œuvres agréées depuis 2003 :

- 558 (tous genres confondus) ont bénéficié du *tax shelter* ;
- 195 œuvres ont été réalisées sans *tax shelter* ou ont été abandonnées ;
- 285 œuvres sont toujours en recherche de *tax shelter*.

Au total, depuis 2003, 53,7 % des œuvres agréées ont bénéficié du dispositif de *tax shelter*.

Montant investi dans le *tax shelter* entre 2003 et 2012, en millions d'euros

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1,07	8,93	14,62	32,44	55,25	62,06	81,41	91,38	91,36	93,71

Source : CCA - communauté française.

Depuis 2003, on assiste à une importante montée en puissance du dispositif du *tax shelter*. Si on exclut l'année 2003 qui correspond à la mise en place du dispositif, le montant investi annuellement au travers du *tax shelter* a été multiplié par plus de 10 entre 2004 et 2012, passant de 8,9 M€ à 93,7 M€.

Aucun dispositif français pris isolément (CIC, CIA, C2I ou SOFICA) n'est en mesure d'atteindre les montants levés par le dispositif de *tax shelter*. Cette constatation est d'autant plus vraie que les chiffres communiqués ne correspondent qu'au dispositif de *tax shelter* de la Communauté française. Si l'on ajoutait les fonds du *tax shelter* de la Communauté flamande, le différentiel serait encore plus marqué en faveur du dispositif belge.

En 2012, le montant total effectif du crédit d'impôt cinéma (42,36 M€, inférieure à la prévision inscrite dans le Tome II de l'évaluation des voies et moyens) représente moins de la moitié du *tax shelter* (45 %). Quant à l'enveloppe globale des SOFICA (plafonnée à

²⁴⁴ Les chiffres présentés sont ceux de la Communauté française, publiés par le Centre du cinéma et de l'audiovisuel, équivalent du CNC pour la communauté francophone.

63,07 M€), elle représente 67 % du montant investi au travers du *tax shelter* en 2012.

En 2012, le montant du *tax shelter* représente à lui seul 80 % de la somme cumulée des trois crédits d'impôt (telle que prévue dans le PLF). Cette part devrait être en réalité supérieure en raison de la surévaluation des montants des crédits d'impôt dans l'Evaluation des voies et moyens par rapport aux montants effectivement constatés.

Répartition du *tax shelter* investi selon le type d'œuvre, entre 2003 et 2012

Type d'œuvre	Nombre d'œuvres	Montant de <i>tax shelter</i> investi (M€)
Films de long métrage	383	451,95
Téléfilms de fiction longue	50	46,66
Séries d'animation	37	25,65
Documentaires	65	7,12
Courts métrages de cinéma	23	0,88

Source : CCA.

Depuis la mise en œuvre du dispositif, ce sont essentiellement les films de long métrage qui ont bénéficié du dispositif. Ils représentent 69% du total des œuvres ayant bénéficié du *tax shelter* et 85 % des montants investis via le *tax shelter*. Les téléfilms de fiction longue ne représentent que 9 % des œuvres aidées et des montants de *tax shelter* investis.

Si théoriquement le dispositif de *tax shelter* s'adresse indifféremment au cinéma et à l'audiovisuel, dans les faits il bénéficie en grande majorité aux œuvres cinématographiques. En France, la constitution de deux crédits d'impôt distincts a permis d'aider dans des proportions beaucoup plus équilibrées les œuvres cinématographiques et audiovisuelles. À titre d'exemple, en 2011, les crédits d'impôt se sont élevés à 49,9 M€ pour les œuvres audiovisuelles et à 36,46 M€ pour les œuvres cinématographiques.

S'agissant du nombre total d'œuvres ayant bénéficié du *tax shelter* (558), il est sans commune mesure avec celui des œuvres bénéficiant des crédits d'impôt français. En effet, sur la seule année 2011, le nombre d'œuvres ayant bénéficié du CIC (131) et du CIA (307) s'élève à 438, soit 78 % du nombre total des œuvres ayant bénéficié du *tax shelter* sur 10 ans.

b) L'évaluation du dispositif de tax shelter

Aucune étude conduite par l'administration fiscale belge ne permet de connaître le coût exact du dispositif pour les finances publiques, de même que ses retombées économiques au-delà de la filière cinématographique et audiovisuelle.

Au cours de l'instruction, l'administration fiscale belge a renvoyé les rapporteurs à la seule étude existante, un mémoire de fin d'études de master réalisé par un étudiant de l'Université catholique de Louvain²⁴⁵. A travers cette étude qui s'apparente davantage à une monographie puisque ne sont analysés que huit cas de longs métrages, l'auteur conclut à un impact fiscal positif du *tax shelter* pour l'État belge, les recettes fiscales cumulées des huit films étudiés atteignant 18,08 M€ pour une dépense fiscale de 17,7 M€. Il va sans dire qu'aucune conclusion générale ne saurait être tirée de cette étude s'agissant de l'impact fiscal et des retombées économiques pour l'État belge des 558 œuvres ayant bénéficié du *tax shelter* depuis sa création.

L'efficacité du dispositif belge, souvent mise en avant en France pour justifier les récentes réformes des crédits d'impôt français, n'est donc fondée sur aucune étude objective mesurant l'impact du dispositif.

c) Un système perfectible en termes de financement net apporté aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles

Le dispositif de *tax shelter* se caractérise par une forte déperdition entre le montant investi sous forme d'*equity* ou de prêt et celui parvenant finalement à la société de production.

Comme le montre l'étude Mazars-Hamac Conseil déjà citée²⁴⁶, le financement dont peut effectivement bénéficier le producteur est moins aisément calculable que dans le cas des crédits d'impôt français. En effet, il convient de déduire des sommes investies par les sociétés bénéficiant de l'exonération fiscale plusieurs charges financières :

- le montant des intérêts sur la part investie en prêt ;
- le remboursement du capital du prêt ;
- le cas échéant, le montant de la commission prélevée par l'intermédiaire financier (entre 9 % et 15 % des sommes investies) ;

²⁴⁵ Cf. Pierre-Antoine SIMON, *A qui profite le tax shelter ?*, Université catholique de Louvain, Master en sciences de gestion, année 2009-2010.

²⁴⁶ Cf. *Etude comparative des systèmes d'incitation fiscale à la localisation de la production audiovisuelle et cinématographique*, Cabinets Hamac Conseils et Mazars/CNC, septembre 2011.

- le montant de l'« option put » à provisionner dans l'éventualité où l'investisseur ne souhaiterait pas conserver ses droits sur l'œuvre, ce qui est très souvent le cas.

Selon l'étude précitée, l'apport financier revenant finalement à la production est compris entre 26 % et 35 % du montant total investi (prêt + « equity »).

Dans le cas des SOFICA, sur l'enveloppe de 63,07 M€ investie, 50,5 M€ ont directement bénéficié à la production d'œuvres cinématographiques en 2010 et 6,3 M€ à la production d'œuvres audiovisuelles, soit 90 % des sommes initialement levées. Les sommes investies dans le cadre des SOFICA profitent donc davantage à la production cinématographique et audiovisuelle que celles investies dans le cadre du *tax shelter*.

Ce différentiel s'explique par la réglementation stricte des sommes investies dans les SOFICA en France : 90 % des fonds collectés doivent être obligatoirement investis dans un délai d'un an dans les films, seuls 10 % des fonds peuvent être placés en « comptes productifs d'intérêts » (placements monétaires non risqués) et/ou être utilisés en frais de fonctionnement. L'activité des intermédiaires financiers en Belgique demeure, quant à elle, peu réglementée.

d) Le tax shelter, objet de critiques en Belgique

S'il est loué en France pour son efficacité, il existe actuellement en Belgique un débat autour des dérives produites par le système de *tax shelter*.

Le dispositif est critiqué par certains parlementaires et producteurs comme étant devenu un simple outil de placement financier, voire un outil d'optimisation fiscale ne bénéficiant plus en priorité à la production cinématographique et audiovisuelle belge. La surenchère dans les rendements offerts aux investisseurs, déconnectés du succès des œuvres financées, se ferait au détriment de l'apport réel des fonds dans la production des films.

Afin d'endiguer ce phénomène, le conseil des ministres du 14 février a décidé d'une réforme de ce dispositif, prévoyant le renforcement des contrôles et la mise en place d'une attestation obligatoire pour toutes les sociétés de levées de fonds. Ce système rapproche davantage le mécanisme de *tax shelter* de celui des SOFICA.

Annexe n° 14 - Les différents leviers de l'exportation : de la coproduction à la vente sur catalogue

L'exportation des films et des programmes audiovisuels peut prendre plusieurs formes, qui diffèrent selon leur intégration dans le plan de financement des œuvres.

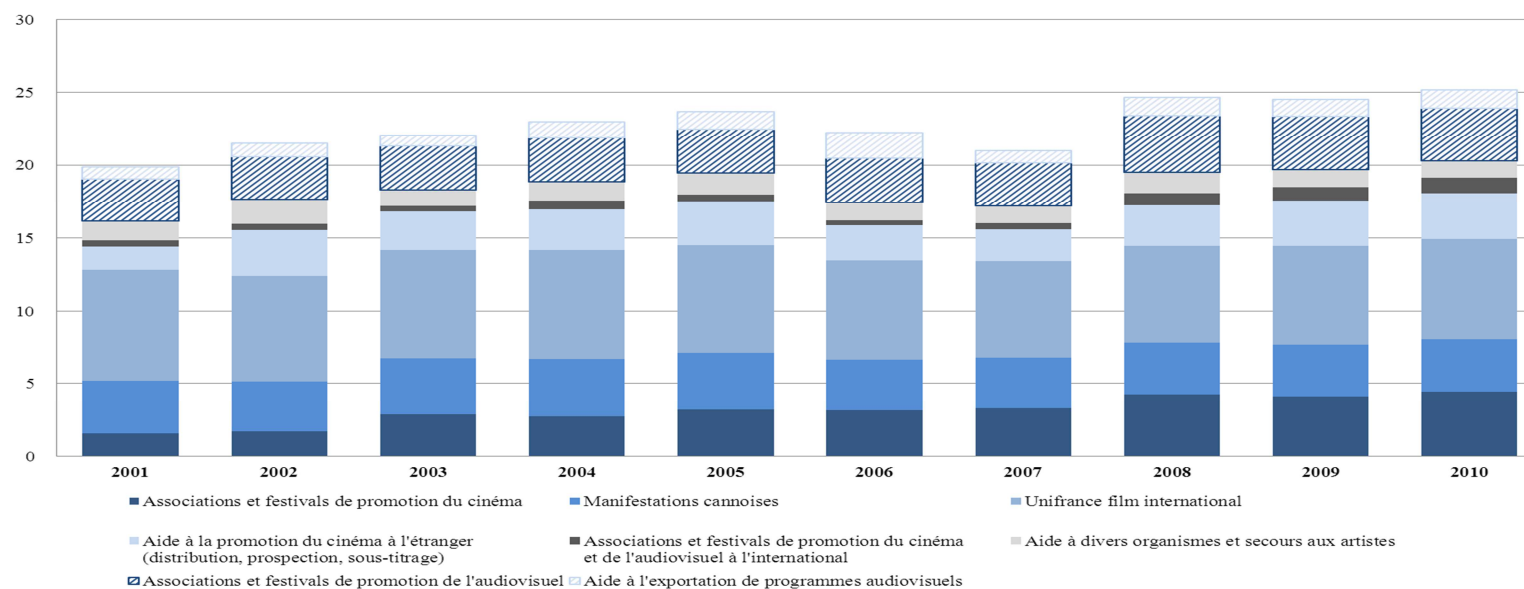
Dans le domaine cinématographique comme en matière audiovisuelle, la forme la plus intégrée est la coproduction. Elle consiste en un partage des droits sur le film ou le programme considéré, contrepartie d'un partage du risque financier. Cette opération garantit que le projet sera *a minima* présenté et exposé dans des conditions satisfaisantes dans le pays coproducteur. Une part importante des films agréés a recours à la coproduction, les apports financiers étrangers représentant la quatrième source de financement des films d'initiative française (9,3 % des financements en 2012). Les apports étrangers se concentrent néanmoins sur les films aux budgets les plus élevés.

L'intégration des recettes d'exportation dans le financement des films peut également prendre la forme d'un mandat de vente à l'étranger. L'exportateur français s'engage alors à réaliser un chiffre d'affaires minimum pour l'œuvre sur le support choisi contractuellement (mandat uniquement pour les salles, ou plus fréquemment mandat regroupant tous les supports de diffusion) et verse un minimum garanti au producteur. Les frais engagés par l'exportateur pour assurer la sortie du film à l'étranger ainsi que son minimum garanti lui sont reversés au fur et à mesure de la perception des recettes en provenance du territoire concerné. L'exportateur a la charge de la négociation avec les distributeurs locaux. Les grands groupes intégrés cumulent parfois ces rôles. Les mandats étrangers représentent environ 6,2 % du financement des films d'initiative française en 2012. Au titre des préfinancements étrangers, il faut également prendre en compte la pratique des mandats groupés (10,8 % du financement des films d'initiative française en 2012), qui intègrent parfois l'exportation.

Les préventes à l'étranger peuvent également contribuer à financer les œuvres, essentiellement les programmes audiovisuels. De la même manière qu'une prévente en France, cette opération consiste pour le diffuseur étranger à s'assurer une exclusivité pour la première et/ou la seconde diffusion d'un programme sur sa chaîne sans cession de droits.

Enfin, les films et les programmes audiovisuels peuvent être vendus « sur catalogue », une fois leur production achevée, voire après une première exploitation en France. La vente est alors sans impact sur le financement du programme mais apporte des recettes complémentaires au producteur et aux créateurs.

Annexe n° 15 - Évolution des aides accordées par le CNC pour la promotion et l'exportation des films et des programmes audiovisuels entre 2001 et 2010 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après données CNC.

Annexe n° 16 - Principaux rapports publiés au cours des années récentes sur l'économie de la filière

• Secteur cinématographique

- *Le financement de la production et de la distribution cinématographiques à l'heure du numérique*, René Bonnell, décembre 2013
- Rapport de Michel Gomez sur la transparence de la filière cinématographique, septembre 2011
- *Livre blanc de la distribution indépendante* par le syndicat DIRE (printemps 2011)
- *Livre blanc des salles obscures*, rapport de la Fédération nationale des cinémas français, septembre 2010
- *Cinéma et concurrence*, rapport d'Anne Perrot et Jean-Pierre Leclerc, mars 2008
- *Rentabilité des investissements dans les films français*, Olivier Bomsel, Mines ParisTech, 2008
- Rapport de René Bonnell sur *Le droit des auteurs dans le domaine cinématographique* : coûts, recettes et transparence, 2008
- Rapport du « Club des 13 » (à l'initiative de Pascale Ferran), *Le milieu n'est plus un pont mais une faille*, 2008
- Jean-Pierre Leclerc, *Réflexions sur le dispositif français de soutien à la production cinématographique*, rapport établi à la demande du ministre de la culture et de la communication, janvier 2003

• Secteur audiovisuel

- Rapport au Gouvernement sur l'application du décret n° 2010 – 1379 du 12 novembre 2010, CSA, novembre 2013
- Rapport du sénateur Jean-Pierre Plancade sur les relations entre les producteurs audiovisuels et les éditeurs de services de télévision, mai 2013
- Étude du CSA *Contribution sur l'adaptation de la régulation audiovisuelle*, janvier 2013
- Étude du CSA *Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle*, janvier 2013
- Rapport de Jacques Peskine sur le COSIP et la diffusion numérique, novembre 2012

- *Le documentaire dans tous ses états. Pour une nouvelle vie du documentaire de création*, Serge Gordey, Catherine Lamour, Jacques Perrin et Carlos Pinsky, mars 2012
- Rapport de la mission Chevalier sur l'écriture et le développement dans la fiction audiovisuelle, mars 2011
- Rapport de Dominique Richard sur les perspectives pour le secteur audiovisuel à l'horizon 2015, avril 2011
- Rapport du sénateur Legendre sur l'avenir de la production audiovisuelle, juillet 2011
- Rapport de Michel Boyon sur l'avenir de la TNT, août 2011
- Étude du CSA *Contribution à la réflexion sur la circulation des œuvres audiovisuelles*, septembre 2010
- Rapport de David Kessler sur les rapports entre les producteurs et les diffuseurs audiovisuels, décembre 2007
- Rapport d'Antoine Schwartz sur la production audiovisuelle française et son financement, 2003

- **Enjeux transversaux**

- *L'apport de la culture à l'économie en France*, IGF-IGAC, décembre 2013
- *Contribution aux politiques culturelles à l'ère numérique*, Pierre Lescure, mai 2013
- *Avenir à 10 ans des industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel en France*, Jean-Frédéric Lepers et Jean-Noël Portugal, janvier 2013

Annexe n° 17 – Personnes rencontrées

Administration

- DGMIC : Laurence Franceschini, directrice générale ; Roland Husson, sous-directeur de l’audiovisuel ;
- CNC : Frédérique Bredin, présidente ; Audrey Azoulay, directrice générale déléguée ; Aude Accary-Bonnery, directeur financier et juridique ; Olivier Wotling, directeur du cinéma ; Guillaume Blanchot, directeur de l’audiovisuel ; Anne Cochard, directrice de la création, des territoires et des publics ; Frédéric Béreyziat, directeur des affaires européennes et internationales ; Benoît Danard, directeur des études.
- CSA : Olivier Schrameck, président ; Jean-Baptiste Gourdin, directeur de cabinet du président ; Corinne Samyn, direction des programmes ;
- IFCIC : Laurent Vallet, directeur général ;
- Pictanovo (Nord-Pas de Calais) : Vincent Leclerc, directeur général.

Diffuseurs

- Canal+ : Rodolphe Belmer, directeur général ; Manuel Alduy, directeur du cinéma ; Pascaline Gineste, directrice des affaires réglementaires et européennes ;
- France Télévisions : Martin Ajdari, secrétaire général ; Christian Vion, directeur général adjoint ;
- Arte : Anne Durupt, directrice générale ; Pierrette Ominetti, directrice déléguée à la coordination des programmes et de la production ; Clémence Weber, responsable affaires publiques ;
- TF1 : Jean-Michel Counillon, secrétaire général ; Benoît Louvet, directeur général adjoint ; Nathalie Lasnon, directrice adjointe réglementation et concurrence ;
- M6 : Karine Blouët, secrétaire général ; Marie Grau-Chevallereau, directeur des études réglementaires ; Laurence Souveton, directrice des productions ; Philippe Bony, directeur général adjoint des programmes ;
- Orange : Maxime Trabant, directrice des relations institutionnelles ; David Grosz, directeur juridique ; Bernard Tani, directeur TV et VOD ; Véronique Gilquin, directrice des études ;
- Dailymotion : Martin Rogard, directeur général ; Giuseppe de Martino, secrétaire général.

Exportation

- UniFrance : Jean-Paul Salomé, président ; Isabelle Giordano, directrice générale ;
- TVFI : Xavier Gouyou-Beauchamps, président ; Mathieu Béjot, délégué général.

Représentations professionnelles

- DIRE : Éric Lagesse, Carole Scotta, Sylvie Corréard ;
- SDI : Christian Oddos, Etienne Ollagnier ;
- APC : Marc Missonier, Frederic Goldsmith ;
- FNDF : Victor Hadida, Julie Lorimy, Amel Lacombe ;
- USPA : Stéphane Le Bars ; Matthieu Viala, Paul Rozenberg ;
- SATEV : Christian Gérin, Florence Braka, Arnaud Hamelin ;
- SPI : Marie Masmonteil, Juliette Prissard ;
- SACD : Pascal Rogard, Guillaume Prieur ;
- ARP : Florence Gastaud, Vincent Le Treis ;
- FNCF : Richard Patry, Marc-Olivier Sebbag, Jean-Pierre Decrette ;

Personnalités qualifiées

- Nicolas Seydoux (Gaumont) ;
- Alain Sussfeld (UGC) ;
- Christophe Nobileau (Telfrance) ;
- René Bonnell ;
- Pierre Lescure ;
- Pascale Ferran ;
- Françoise Benhamou ;
- Olivier Bomsel ;
- André Lange (Observatoire européen de l'audiovisuel).

Royaume-Uni

- Ofcom : Peter Bourton, *Head of TV Content Policy* ;
- BBC : Najma Rajah, *Chief Economic and Policy Adviser*; Dave Gregory, *Policy and Strategy* ;
- Channel 4 : Khalid Hadadi, *European Affairs Manager*.

Allemagne

- FFA (*Filmförderungsanstalt*) : Peter Dinges, président ;
- Bundestag : Angelika Krüger-Leißner, députée SPD en charge des médias ;
- Délégué du gouvernement pour la culture et les médias : Ulrike Schauz, directrice du service cinéma ;
- Représentants des professionnels : Michael Schmetz (*Mediaconsult*) ; Mathias Schwarz (*Allianz Deutscher Produzenten*) ; Christian Bräuer (*AG Kino*) ;
- Medienboard Berlin-Brandenburg : Teresa Hoefert de Turégano, *International Co-Productions* ; Christian Berg, *Cooordinator Film Funding*.

- - -

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	237
Ministre de la culture et de la communication	238
Présidente du centre national du cinéma et de l'image animée	243
Président du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	252
Président de France télévisions	263
Président de Canal plus	273

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous avons pris connaissance avec intérêt de votre rapport relatif à la politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle. Nous souscrivons à l'essentiel des recommandations de la Cour.

Ainsi que vous le décrivez, le dynamisme des dépenses du CNC durant la dernière décennie a été principalement l'effet, largement exogène au secteur, de l'accroissement du produit de certaines taxes affectées au CNC. Une évaluation globale des soutiens publics permettrait de rationaliser l'architecture d'ensemble afin d'améliorer leur efficacité et garantir une maîtrise des dépenses dans le cadre contraint de nos finances publiques. Il est en particulier nécessaire de programmer une évolution pluriannuelle des dépenses du CNC sur la base d'une évaluation des besoins du secteur, de l'efficacité des dispositifs de soutien et du contexte général de nos finances publiques qui impose de réaliser des économies.

S'agissant plus spécifiquement du secteur du cinéma, l'accroissement des coûts de production, la saturation des fenêtres de diffusion des films et la structuration insuffisante du secteur invitent à engager une réflexion sur les dispositifs de soutien afin de les rendre plus incitatifs. La possibilité d'une réorientation des aides en fonction du niveau d'exposition des différents acteurs au risque économique mérite d'être étudiée dans le cadre d'une éventuelle réforme des soutiens automatiques à la distribution.

S'agissant du secteur de l'audiovisuel, le niveau d'aide est sans équivalent en Europe du fait des soutiens du CNC mais également des obligations d'investissement dans la création qui s'imposent aux chaînes de télévision. La Cour suggère de réformer les dispositifs de soutien à ce secteur pour lequel elle constate des effets d'aubaine et des inefficacités qu'il conviendrait de corriger. Le niveau important des aides conjugué au constat d'inefficacité relative de certaines d'entre elles peuvent justifier d'envisager un meilleur ciblage des interventions dans ce domaine.

De façon générale, l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance permettrait de renforcer le pilotage du CNC sur la base d'objectifs de performance clairement définis. Nous sommes donc favorables à ce que le CNC soit doté d'un tel document de programmation et de pilotage conformément à ce qui est appliqué à la quasi-totalité des opérateurs de l'État.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le rapport public thématique de la Cour des comptes, relatif à la politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle, met en lumière les « résultats indéniables » d'une politique conduite en France avec vigueur et constance depuis plus de 65 ans. Cette politique repose avant tout sur un mode de financement dont la Cour souligne avec raison l'originalité : c'est un financement mutualiste et solidaire, qui ne pèse pas sur le budget général de l'État, et dans lequel une partie des revenus générés par les succès de l'exploitation des contenus audiovisuels est prélevée et « épargnée » pour être réinvestie dans la création originale française et européenne.

C'est donc le principe même du fonds de soutien que d'évoluer non pas suivant la trajectoire du budget général de l'État, mais suivant la trajectoire économique des secteurs de la diffusion audiovisuelle.

La Cour souligne à juste titre la révolution sans précédent que connaît le secteur de l'image animée sur la dernière décennie : le développement de l'internet haut débit, la multiplication du nombre de chaînes de télévision, l'apparition de nouveaux modes de réception des contenus audiovisuels. Toutes ces évolutions ont considérablement accru la demande de programmes, tout en facilitant l'accès à des œuvres venues du monde entier.

Seule une politique publique dynamique peut permettre aux entreprises françaises, et aux œuvres qu'elles produisent, de prendre toute leur place dans ce nouvel environnement. C'est tout le sens de la position française sur l'exception culturelle qui vise à exclure du droit commun des accords commerciaux internationaux l'audiovisuel et le cinéma. À défaut, seuls les opérateurs étrangers seront en situation de créer et de diffuser des contenus en quantité et en qualité suffisantes pour répondre à une demande en croissance très rapide. La Cour souligne d'ailleurs les risques qui apparaissent déjà aujourd'hui à ce sujet.

Je suis donc très attachée à ce mode de financement et à sa nécessaire modernisation pour l'adapter à la nouvelle donne numérique, en particulier la réforme de la Taxe sur les services de télévision (distributeurs et éditeurs) et la réforme de la taxe sur la vidéo à la demande pour y assujettir les opérateurs étrangers déployant une activité en France.

Il ne me semble donc pas pertinent de mettre en place de façon artificielle des plafonnements pluriannuels de dépenses, qui sont contraires à la logique même du fonds de soutien et des taxes affectées. Je suis en revanche attentive à ce que le niveau du fonds de soutien corresponde à une part raisonnée d'intervention publique dans ce secteur. Les travaux conduits

par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) en 2011 sur les besoins de financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) sont de ce point de vue très éclairants, qui estiment à 720 M€ les besoins de financement du secteur.

Je note par ailleurs les recommandations de la Cour sur les autres dispositifs fiscaux qui concourent à la politique de soutien à la production cinéma et audiovisuelle, en particulier l'importance de revitaliser le dispositif des SOFICA, préconisation qui reprend celles exprimées par les rapports de Messieurs Lescure et Bonnell.

S'agissant des crédits d'impôt, je constate pour ma part qu'ils ont eu un effet réel de diminution sur le taux de délocalisation des tournages. C'est précisément pour les adapter à la nouvelle donne internationale - la Cour relève à juste titre la concurrence fiscale existant en la matière - qu'ils ont été modifiés en 2012 et 2013, à l'issue d'études précises et détaillées qui ont montré leur perte de compétitivité par rapport aux autres dispositifs concurrents mis en place dans les autres pays européens ou extra-européens (Canada notamment). Si je ne peux que déplorer, comme la Cour, la surenchère à laquelle se livrent les États membres, j'observe que celle-ci repose précisément sur le constat partagé par l'ensemble des États des bénéfices économiques induits par la localisation de tournages, bénéfices mis en lumière, en France, par l'étude indépendante Greenwich, et au Royaume-Uni, par l'étude Oxford Economics. Compte tenu de cet impact économique direct, pour l'emploi, la croissance, et pour les recettes fiscales et sociales de l'État, il ne me semble pas pertinent de revenir sur les réformes adoptées en 2012 et 2013, qui viennent à peine d'entrer en vigueur, sous peine d'incohérence de la politique publique, et avec un effet dévastateur sur les choix d'investissement des entreprises.

S'agissant des dispositifs de soutien, je partage l'avis de la Cour sur la nécessité de les réformer en profondeur pour les adapter au nouvel environnement numérique. Ce travail est d'ores et déjà largement engagé. Il a permis d'accompagner avec succès la numérisation des salles de cinéma, la création audiovisuelle pour les nouveaux médias, ou bien encore, de façon plus modeste, la numérisation du patrimoine cinématographique. Cette modernisation se poursuit, dans le prolongement des rapports de Messieurs Lescure et Bonnell, qui ont permis d'établir un diagnostic précis et partagé des défis des secteurs de l'image animée. Il ne me semble donc pas qu'on puisse parler de « risque d'essoufflement ».

Les préoccupations de la Cour des comptes relatives au soutien au cinéma sont également celles identifiées dans la lettre de mission de Monsieur René Bonnell en 2013. Les recommandations de la Cour sont cohérentes avec les thèmes qui structurent aujourd'hui le travail engagé par les professionnels, sous l'égide du CNC : la réforme du financement, pour un meilleur équilibre entre un préfinancement qui reste essentiel à la diversité de la création et un financement selon une logique d'investissement ; la

transparence et le partage des risques ; la diffusion et la distribution, enjeu majeur mis en avant par la Cour.

Par ailleurs, si le régime de diffusion des films à la télévision devait, comme le préconise la Cour, être modifié, il conviendrait d'envisager cet examen dans le cadre d'une réflexion globale tenant compte notamment d'éventuelles évolutions du régime de contribution des chaînes à la production cinématographique. La concertation menée en 2011 par le ministère sur les jours interdits avait en effet mis en avant la forte disparité des attentes des diffuseurs à l'égard d'une évolution du régime ainsi que les enjeux liés à l'équilibre global du financement et de l'exposition du cinéma qui en découlent.

S'agissant du soutien à la production audiovisuelle, la réforme des décrets « production » qui interviendra, suite au rapport de Monsieur Vallet, en 2014, ainsi que les réformes conduites par le CNC, notamment celle du documentaire que j'ai annoncée en janvier dernier, me semblent de nature à répondre aux enjeux mis en lumière par la Cour, qu'il s'agisse d'un meilleur équilibre entre les producteurs et les diffuseurs, d'une plus grande structuration du secteur de la production ou d'une plus grande transparence.

Il faut, me semble-t-il, souligner que les résultats de cette politique sont depuis 2012 en nette amélioration, qu'il s'agisse des succès d'audience, des succès critiques (en témoigne notamment le récent palmarès du Festival international des programmes audiovisuels à Biarritz, qui a consacré des œuvres françaises en fiction comme en documentaire) ou de l'exportation. Le renforcement des aides à l'écriture et au développement de programmes, que j'ai annoncé en janvier 2014, doit conforter ce renouveau et contribuer à le pérenniser.

En revanche, je ne suis pas favorable à la prise en compte d'un critère d'audience dans le calcul du soutien automatique à la production audiovisuelle : je note que la Cour elle-même rappelle les effets pervers qu'engendrerait une telle démarche, qui ont été soulignés par le CNC et le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Cependant, la prise en compte de l'exportation, également suggérée, est une piste intéressante et déjà mise en œuvre dans le cadre de la réforme du soutien au documentaire. Je souhaite par ailleurs que, de façon générale, la qualité des programmes soient davantage valorisée, au lieu d'une focalisation exclusive sur la mesure quantitative de l'audience, et c'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'Institut national de l'audiovisuel de travailler à un instrument de mesure de cette nature.

S'agissant des commandes de programmes de l'audiovisuel public, la Cour prend acte des engagements pris par France Télévisions dans son avenant 2013-2015 au contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2011 -2015 en matière de déontologie et de transparence dans les relations avec les

producteurs. Elle fait néanmoins observer que le groupe public doit veiller à la formalisation rigoureuse des procédures d'achats de programmes de stock.

Je partage pleinement cette préoccupation et je suis très attachée à ce que France Télévisions, en cohérence avec les objectifs de son avenant au COM, mette en œuvre des mécanismes visant à éviter les conflits d'intérêt et à favoriser une mise en concurrence transparente des producteurs de programmes. En conséquence, un groupe de travail composé de France Télévisions, de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) et du CNC sera prochainement réuni pour proposer des mesures précises.

S'agissant des obligations d'investissement des sociétés audiovisuelles publiques, je précise que l'article 9 du cahier des charges de France Télévisions dispose qu'elles sont déterminées en proportion du chiffre d'affaires annuel net de référence de l'exercice précédent. L'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit par ailleurs que, dans le COM, ces obligations d'investissement soient exprimées en valeur absolue. Ces montants en valeur absolue sont donc déterminés en fonction de la trajectoire de ressources que l'État et l'entreprise conviennent d'inscrire dans le plan d'affaires du COM.

La Cour souligne enfin la nécessité de davantage structurer une offre française délinéarisée qui soit capable de rivaliser avec les grands opérateurs étrangers, notamment américains. Cette ambition est aussi la mienne. Les prélèvements successifs opérés sur le fonds de roulement du CNC ont affecté les financements prévus pour accompagner la transition numérique des industries de l'image, notamment la numérisation des œuvres du patrimoine, alors même qu'il s'agit d'un enjeu déterminant pour la mise en ligne d'offres compétitives et attractives.

La mise en place d'un soutien automatique à la vidéo à la demande, à l'instar de ce qui existe pour la vidéo physique, dont je note que la Cour estime qu'il « répond au besoin de structuration du secteur », est malheureusement depuis plusieurs années à l'examen de la Commission européenne, alors qu'il s'agit là encore d'un dispositif nécessaire et urgent pour renforcer les industries européennes de la diffusion, au bénéfice non seulement de la croissance et de l'emploi en Europe, mais aussi de la diversité culturelle et des publics européens, qui auront ainsi davantage de choix au sein d'une offre variée, plutôt que dominée par quelques acteurs extra-communautaires.

Si l'évolution du cadre de régulation français est en effet nécessaire, il faut souligner, peut-être davantage que ne le fait la Cour, l'importance d'une évolution concomitante des règles communautaires, pour réaffirmer l'appartenance pleine et entière des services culturels numériques au champ de l'exception culturelle.

C'est tout le sens du combat mené par la France, sous l'impulsion du Président de la République et du Premier ministre, avec le soutien des professionnels du cinéma et de l'audiovisuel et celui des CNC européens, lors de l'adoption du mandat de négociation de la Commission européenne pour le traité de libre-échange transatlantique.

La question de l'application de la règle du pays de consommation en matière de régulation des services de télévision et de services de médias à la demande, et la question de la concurrence fiscale, doivent également être abordées, pour éviter les distorsions de concurrence qui affaiblissent avant tout les opérateurs européens, au détriment de la création et de la culture française et européenne .

La modernisation que la Cour appelle avec justesse de ses vœux passe nécessairement par ces évolutions.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CENTRE NATIONAL DU
CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les observations qu'il appelle de ma part, et dont je note qu'elles seront publiées par la Cour des comptes en même temps que le rapport thématique.

La Cour souligne les « résultats indéniables obtenus par la politique de soutien à l'image », tout en appelant à la définition d'un « nouveau consensus » pour adapter cette politique à la nouvelle économie numérique. Je partage ce constat général, de même que la plupart des recommandations formulées par la Cour, qui viennent conforter les évolutions en cours depuis plusieurs mois.

La politique de soutien à l'image animée est en effet une politique efficace, étroitement corrélée aux besoins des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia.

La Cour souligne les « résultats remarquables » de la politique de soutien à la production, en indiquant que « la France apparaît, sans conteste, comme le pays européen qui résiste le mieux à la concurrence du cinéma américain », le cinéma et l'audiovisuel constituant « un vecteur essentiel de [l'] influence internationale » de la France. De nombreux indicateurs viennent étayer ce constat, qu'il s'agisse du niveau de fréquentation des salles (proche de 200 millions d'entrées en moyenne, soit un écart de l'ordre de 30 % avec par exemple l'Allemagne), du volume de production (de l'ordre de 200 films d'initiative française - et non 279 comme l'indique la Cour, donnée qui intègre les coproductions minoritaires) ou encore de la reconnaissance internationale.

La diversité et la richesse de la production nationale permettent de sécuriser, en termes d'entrées, une part de marché sensiblement plus élevée que dans les autres pays comparables : sur 2006-2012, la part de marché moyenne des films nationaux s'élève à 40 % en France, contre 28,8 % en Italie et 22,2 % en Allemagne. Il faut également souligner qu'alors que le nombre de films qui sortent en France dans les salles de cinéma est très proche de la moyenne constatée dans les autres grands marchés européens - soit de l'ordre de 600 films par an - la France est le seul pays où une part significative de ces sorties (un tiers environ) reste assurée par la production nationale.

Outil majeur du rayonnement de la France, la production cinéma et audiovisuelle constitue également un secteur fort et dynamique de l'économie française, la filière aidée par le CNC contribuant à près de 1 % du PIB - soit l'équivalent de l'industrie automobile - et à plus de 340 000 emplois.

Ces résultats sont le fruit d'un financement public original, étroitement corrélé aux besoins du secteur : des taxes spécifiques sont prélevées sur le secteur du cinéma et de l'audiovisuel lui-même, affectées au CNC et ainsi mutualisées pour être réinvesties dans la création française et européenne, via notamment des soutiens automatiques.

Je ne partage donc pas l'avis de la Cour quand elle estime que les aides du CNC « ne sont pas maîtrisées » : ces aides sont en effet directement liées à l'économie du secteur, et ont donc varié avec celle-ci, en parfaite transparence.

C'est le principe même du financement du fonds de soutien depuis sa mise en place en 1948. Ce principe repose sur un constat simple : lorsque le secteur de la diffusion de contenus croît, le besoin en programmes croît également. L'essence de la politique publique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel est d'assurer que ce besoin est couvert dans des proportions significatives par des œuvres originales françaises et européennes, afin de soutenir le tissu industriel français de production et de distribution d'œuvres, et de favoriser la diversité culturelle en incitant les diffuseurs à proposer au public des contenus de qualité.

Dans un secteur économique très tôt ouvert à la concurrence internationale (dès les accords Blum-Byrnes de 1946), un décrochage significatif de l'évolution des soutiens publics par rapport à l'évolution économique des secteurs de l'image animée ne permettrait pas aux œuvres originales françaises et européennes de rester compétitives par rapport aux contenus américains, lesquels sont déjà testés et amortis sur leur marché intérieur - et offrent donc un plan de diffusion moins risqué.

C'est donc l'un des fondements même de la politique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel que de reposer sur un financement par des taxes prélevées sur les diffuseurs de cinéma et d'audiovisuel, et non sur le budget général de l'État - précisément pour ne pas suivre la trajectoire de ce dernier mais celle des secteurs de la diffusion.

Le dynamisme de la politique de soutien constaté au cours de la dernière décennie reflète donc les mutations sans précédent qu'a connues le secteur de l'image animée sur cette période, la révolution numérique ayant démultiplié les écrans et les canaux de diffusion.

Je rappelle en effet que la période analysée par la Cour a vu la multiplication par cinq du nombre de chaînes hertziennes, le déploiement de l'internet haut débit et le succès croissant d'écrans connectés (tablettes, smartphones, ordinateurs, téléviseurs connectés).

Ces évolutions ont entraîné un développement sans précédent de la diffusion de programmes, en direct, en télévision de rattrapage, en vidéo à la

demande, directement sur des écrans connectés ou via des applications. Et dans le même temps, le lieu « historique » de visionnage des œuvres, la salle de cinéma, a connu des records de fréquentation.

L'évolution des aides publiques à la production française et européenne reflète cette révolution technologique. Elle a par ailleurs eu lieu en parfaite transparence : à titre d'exemple, le document stratégique de performance du CNC rend ainsi annuellement compte au Parlement des orientations et des résultats de la politique de soutien. L'ensemble des données d'exécution des recettes et des dépenses est également soumis aux ministères représentés au conseil d'administration de l'établissement.

Ce mode de financement spécifique de la politique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel, qui ne fait pas appel au budget général de l'État, n'est donc pas compatible avec la détermination ex ante et pluriannuelle d'un plafond de dépenses, d'autant qu'il s'agit de marchés en mutation très rapide. Cette pratique ne serait pas cohérente avec les mécanismes de soutiens automatiques du CNC et leur équilibre avec les aides sélectives. Elle se traduirait très rapidement par un décrochage de la production française par rapport aux besoins du marché.

Pour autant, il est possible de faire une estimation à un instant donné des besoins de dépenses publiques dans le secteur, et d'ajuster en conséquence le barème des taxes affectées – c'est bien ce qu'a fait la mission IGF-IGAC en mai 2011, qui a estimé le besoin de financement à 720 M€ en 2015. Je prends par ailleurs note du fait que, selon la Cour, la logique d'écêtement des taxes n'est pas une modalité satisfaisante de régulation budgétaire pour le CNC.

La politique de soutien repose également sur d'autres mécanismes financés par l'État, en particulier les SOFICA, dont la Cour souligne à juste titre le caractère « crucial » pour le financement de la production.

L'efficacité des SOFICA, maintes fois reconnue (y compris dans un rapport de l'IGF et de l'IGAC en 2011), est désormais fortement amoindrie par les rabots successifs de l'avantage fiscal associé : ces derniers ont affecté les SOFICA davantage que d'autres dispositifs compte tenu du niveau de risque des investissements, beaucoup plus fort que dans d'autres secteurs bénéficiant d'avantages fiscaux. L'attractivité du dispositif est donc aujourd'hui fragile, comme en atteste la sous-collecte constatée en 2013, pour la deuxième année consécutive. Je note à cet égard avec beaucoup d'intérêt la proposition de la Cour d'encourager les SOFICA à contribuer à la structuration de l'offre légale en vidéo à la demande en prenant des couloirs de recettes sur ce secteur innovant et risqué de l'exploitation des œuvres, pour autant que le régime fiscal en tienne compte.

Les crédits d'impôt jouent également un rôle déterminant pour l'attractivité du territoire et la localisation en France de l'activité de production. Je prends note des remarques de la Cour, qui salue la pertinence et l'efficacité du crédit d'impôt international, mais s'interroge sur l'impact des crédits d'impôt nationaux sur la localisation des tournages. Sur ce point, j'observe que la Cour relève elle-même que la part des dépenses de production délocalisées à l'étranger a « globalement baissé entre 2004 et 2009 » - soit au moment de la mise en place de ces dispositifs - pour augmenter à nouveau à compter de 2009-2010, avec la création ou le renforcement de mécanismes très compétitifs pour attirer des investissements dans d'autres pays.

C'est précisément pour répondre à cette situation que la France a modernisé les crédits d'impôt dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Je partage l'avis de la Cour sur l'importance d'une régulation au niveau communautaire de la concurrence fiscale à laquelle se livrent notamment les États membres de l'Union européenne pour attirer les tournages ; c'est d'ailleurs ce qu'avaient proposé les autorités françaises à la Commission européenne. Mais en l'absence d'encadrement, il n'est pas souhaitable de dégrader la compétitivité de la filière française, au détriment de la croissance et de l'emploi.

Je partage par conséquent entièrement l'avis de la Cour sur la nécessité de procéder très régulièrement à des études d'impact et à des comparaisons internationales, pour vérifier la compétitivité et l'efficacité des dispositifs français, d'autant que les autres États membres consolident pour leur part leurs dispositifs (extension du crédit d'impôt britannique en 2013, renouvellement sans plafonnement du crédit d'impôt hongrois jusqu'en 2019).

Je souhaite à cet égard souligner que les modifications des crédits d'impôt adoptées en 2012 et 2013 répondaient à des études précises : une étude Mazars/Hamac de fin 2011 montrait ainsi que l'assiette des dépenses éligibles française était la plus petite d'Europe, de sorte que, pour le cinéma, le crédit d'impôt correspondait à environ 8 % du budget de production contre 13 % en Allemagne. L'étude du cabinet Greenwich en 2010 avait quant à elle quantifié les retombées économiques des crédits d'impôt : ainsi, 1 € de crédit d'impôt cinéma crée 11,3 € d'investissement dans la filière et engendre près de 4 € de recettes fiscales et sociales pour les pouvoirs publics.

Par ailleurs, des réformes sont d'ores et déjà en cours pour assurer la mutation de cette politique à l'ère numérique, dans le sens des préconisations de la Cour des comptes.

La réforme des outils de financement et de régulation est ainsi bien avancée.

En matière fiscale, de nombreuses réformes ont d'ores et déjà été conduites pour s'adapter à cette nouvelle donne numérique. Il en est ainsi de la réforme, désormais autorisée par la Commission européenne, de la TST distributeurs, qui tient compte de la croissance de l'internet comme mode d'accès direct aux œuvres, tout en reconnaissant la mixité des usages. À cet égard, il peut sembler paradoxal que la Cour estime que le lien entre l'internet et le cinéma et l'audiovisuel est « de plus en plus distendu » tout en invitant le CNC à s'adapter aux évolutions liées à la place de l'internet dans la diffusion des œuvres.

Il en est de même de la modernisation de la TST éditeurs (pour tenir compte des recettes de télévision de rattrapage), et de celle de la taxe vidéo et VàD (pour y inclure les opérateurs installés à l'étranger au titre de leur activité en France). Cette dernière réforme, qui doit encore être autorisée par la Commission européenne, est tout particulièrement importante : elle permettra en effet de rétablir l'équité fiscale entre l'ensemble des opérateurs opérant sur une même activité. Il s'agit d'un sujet majeur que relève la Cour, et les propositions de celle-ci pour continuer d'adapter le système fiscal, en particulier s'agissant des recettes de publicité des plateformes vidéo, seront également des pistes éclairantes pour l'avenir.

Quant au régime des obligations, la réforme engagée par le législateur et qui sera poursuivie par le pouvoir réglementaire permettra de moderniser un régime qui reste fondamental pour le financement de la production.

En outre, les préconisations de la Cour des comptes pour adapter les dispositifs de soutien confortent les réformes d'ores et déjà engagées par le CNC.

La politique de soutien reste articulée autour de grands objectifs : encourager la diversité de la création française et européenne, favoriser sa diffusion en France et dans le reste du monde, soutenir l'innovation et le renouvellement des talents, contribuer à la structuration d'un secteur industriel vivant et dynamique, favoriser le développement culturel et économique sur l'ensemble du territoire.

Ces objectifs restent valides à l'ère numérique, mais les modalités d'intervention doivent en effet s'adapter à un univers dans lequel de nouveaux usages, de nouvelles œuvres, de nouveaux acteurs sont apparus, parfois au prix de transferts de valeur importants.

La Cour souligne que le CNC a su très tôt développer des dispositifs de soutien spécifiques permettant d'accompagner la création française

numérique : on peut citer le plan de numérisation des salles et des œuvres, le plan de soutien exceptionnel à la production audiovisuelle numérique, l'aide aux nouvelles technologies en production, le RIAM, le web-cosip, le DICREAM (aide à la création artistique multimédia), l'aide aux nouveaux médias, ou le soutien à la vidéo à la demande, dont le volet automatique doit encore être autorisé par la Commission européenne.

Encore faut-il souligner que la capacité d'intervention du CNC a été affectée par les prélèvements opérés sur son fonds de roulement, notamment le prélèvement de 150 M€ qui a ponctionné la réserve constituée pour financer le plan d'investissement dans le numérique, alors même que les autres plans d'investissements publics, notamment ceux du FSN, ne parvenaient pas à accompagner les investissements de la filière cinéma et audiovisuel pour les raisons que rappelle la Cour. Ce plan de numérisation des œuvres reste pourtant un enjeu déterminant non seulement pour la diffusion de ces œuvres et la valorisation du patrimoine culturel européen, mais aussi pour la structuration des opérateurs français et européens, qui doivent pouvoir compter sur l'exploitation de catalogues numérisés attractifs.

Au-delà, le CNC a engagé un mouvement de réforme structurelle de la politique de soutien.

Sur la politique de soutien au cinéma, je prends note des remarques de la Cour, mais il me semble que son appréciation du préfinancement doit être quelque peu nuancée. Celui-ci permet en effet, en s'appuyant sur le marché, de le corriger en redistribuant le risque entre différents partenaires ; il constitue ainsi un levier essentiel de la diversité des œuvres produites. L'inflation des coûts de production, d'ailleurs relative, n'est pas propre au système français et ne peut donc être imputée à ce mode de financement.

Pour autant, les préconisations de la Cour rejoignent largement celles de René Bonnell dans le rapport que lui a demandé le CNC en 2013. Ce rapport fait des propositions majeures, notamment sur la transparence et la lutte contre l'inflation des coûts, en incluant pour sa part également des propositions relatives aux obligations des chaînes de télévision. Dans la suite de ce rapport, le CNC a engagé avec les professionnels un travail sur trois problématiques principales qui correspondent à certaines des préoccupations de la Cour : le financement de la production ; les moyens d'une transparence économique accrue et d'un partage des risques redéfini ; la diffusion et la distribution des films.

La détermination des pouvoirs publics en la matière est totale et répond à l'importance des enjeux de fond pour la modernisation du système de soutien.

Sur la politique de soutien à la production audiovisuelle, il convient de noter que si la fiction française a pu connaître des difficultés, la qualité de la création audiovisuelle française, dans un périmètre plus large, est désormais reconnue tant en France qu'à l'étranger.

A titre d'illustration, quatre des cinq meilleures audiences de documentaires et de programmes d'animation ont été réalisées en 2013 par des œuvres françaises. Si le CNC s'inquiète comme la Cour de la surreprésentation de la fiction américaine dans les grilles de diffusion des chaînes et le palmarès des meilleures audiences du genre, je note cependant la place significative tenue par les formats courts et de 26 minutes sur les chaînes historiques privées et les unitaires sur les chaînes publiques.

Outre ces performances quantitatives, les nombreux prix ou sélections obtenus par des œuvres françaises témoignent de la reconnaissance de leur qualité. A titre d'exemple, deux séries de fiction françaises (Braquo et Les Revenants) ont remporté respectivement en 2012 et 2013 un International Emmy Awards et deux séries d'animation étaient en lice pour un Emmy Kids Awards en 2014.

Je souhaite également souligner que la bonne santé du secteur de l'animation, saluée à juste titre par la Cour dans la partie consacrée à l'exportation des programmes, s'est construite dans un cadre de régulation identique à celui de la fiction. Il semble donc difficile d'imputer au seul système de financement de la création les difficultés rencontrées par ce dernier genre.

Pour autant, le CNC a engagé des réformes qui répondent en large partie aux préconisations formulées par la Cour.

Il en est ainsi du renforcement du soutien à l'écriture et au développement, sur lequel la Ministre de la culture et de la communication a fixé des orientations précises en janvier 2014, ou de la réforme du documentaire, qui intègre certaines des recommandations de la Cour sur la prise en compte de l'exportation, l'accès au soutien automatique, ou la notion même de documentaire. Un travail est également engagé sur l'amélioration de la transparence, sujet sur lequel je partage entièrement les préconisations de la Cour s'agissant de la normalisation d'un devis type en audiovisuel, et sur les aides à l'exportation, pour mieux structurer les soutiens à l'exportation et en simplifier l'architecture. Je note à cet égard l'appréciation positive de la Cour sur le fonds d'avances remboursables créé par le CNC en 2013 et géré par l'Ifcic.

S'agissant de la prise en compte directe du succès des programmes dans le calcul du soutien audiovisuel, je note que la Cour relève les difficultés techniques et de principe que cela soulèverait, notamment en ce

qui concerne l'introduction d'un critère d'audience ou de nombre de diffusion.

Enfin, et de façon plus générale, je souscris pleinement à la recommandation de la Cour d'éviter que l'adaptation des dispositifs de soutien ne se traduise par une stratification de mécanismes. Je m'attacherai à procéder régulièrement à une évaluation des dispositifs de soutien, pour favoriser leur meilleur ciblage et s'assurer de leur efficacité.

Toutefois, l'adaptation de la politique de soutien à la mondialisation et à la numérisation se heurte à un cadre communautaire contraint.

Je souhaite tout d'abord préciser que la politique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel n'a pas « été conçu(e) pour être alimenté(e) par une économie territorialement circonscrite » qui s'inscrirait mal, aujourd'hui, « dans un cadre économique déterritorialisé » : cette politique a, bien au contraire, été mise en place dès la Libération précisément pour répondre à l'ouverture du marché français aux films américains. La Cour relève d'ailleurs à plusieurs reprises le degré d'ouverture des secteurs cinéma et audiovisuel à la mondialisation, qu'il s'agisse des échanges commerciaux comme du nombre de coproductions.

Aujourd'hui, la détermination et le volontarisme de l'ensemble des acteurs français, y compris les autorités publiques, dont la Cour souligne la nécessité, s'inscrit néanmoins dans un cadre communautaire contraint.

Ainsi, le droit communautaire des aides d'Etat peine à reconnaître que les services audiovisuels numériques doivent s'inscrire, au nom de la neutralité technologique, dans le même cadre juridique particulier que les services audiovisuels du monde linéaire : les raisons politiques et économiques qui justifient l'exception dont bénéficient les services audiovisuels (insuffisance des seuls mécanismes de marché pour assurer, dans un environnement ouvert, la production et la diffusion en quantité et qualité suffisantes d'œuvres européennes) sont pourtant plus valides encore dans l'univers numérique, où les grands opérateurs américains ont pris des positions très fortes, y compris en optimisant les règles fiscales.

Le soutien automatique à la vidéo à la demande, dont la Cour souligne la pertinence par rapport aux besoins de structuration du secteur, est ainsi toujours à l'examen de la Commission européenne.

C'est tout l'enjeu du combat qui a mobilisé l'ensemble des professionnels européens et les pouvoirs publics, notamment français, lors de l'adoption du mandat de négociation de la Commission européenne pour le traité de libre-échange transatlantique : le champ de l'exception culturelle doit inclure les services audiovisuels y compris numériques, qui sont l'avenir - en réalité, déjà largement le présent - du secteur de l'image animée.

De même, la vitalité et la diversité de la production européenne d'image animée est indissociable d'une meilleure structuration industrielle des filières de la production et de la diffusion, comme le souligne la Cour. Cela implique notamment de pouvoir territorialiser les aides, afin de consolider durablement la localisation sur un même territoire d'entreprises dynamiques et complémentaires (« clusters »), capables de stimuler l'innovation, l'investissement et d'attirer les nouveaux talents.

De façon plus générale, la mobilisation à laquelle la Cour appelle, et à laquelle je souscris entièrement, implique une plus grande reconnaissance de la règle du pays de consommation, alors que le droit communautaire de l'audiovisuel reste largement fondé sur l'application de la règle du pays d'origine. Cette dernière engendre des distorsions de concurrence entre opérateurs exerçant sur un même marché, la même règle ne s'appliquant pas à tous (y compris la règle fiscale), et privilégie de fait les opérateurs extra-européens du numérique, très mobiles.

La transition numérique offre de nouvelles opportunités, et toute la filière de l'image animée est mobilisée, sous l'impulsion de la Ministre et avec l'appui du CNC, pour s'en emparer. L'adaptation du cadre communautaire est dans cette perspective essentielle. C'est aujourd'hui un enjeu majeur pour la diversité culturelle et pour l'économie européenne.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL (CSA)

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel partage globalement les constats de la Cour des comptes concernant la politique de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle, qui est au cœur de ses préoccupations.

Le Conseil ne se prononce dans le présent document que sur les constats et recommandations relatifs au financement et à l'exposition des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les services de communication audiovisuelle linéaires et non linéaires ; il ne s'exprime pas sur les constats et recommandations relatifs aux diverses modalités de soutien financier apporté par l'État de manière directe ou indirecte. En conséquence, sur les vingt et une recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport, les recommandations n° 11, 12, 13, 20 et 21 ont particulièrement attiré l'attention du Conseil.

I. Questions relatives au soutien à la production cinématographique

Le Conseil considère, à l'instar de la Cour, qu'il est nécessaire de renforcer l'incitation des chaînes de télévision, notamment en clair, à maintenir un niveau élevé d'investissement dans la production cinématographique. Pour ce faire, le Conseil estime utile de leur donner plus de liberté et de souplesse dans la programmation des œuvres cinématographiques.

Assouplir les règles de diffusion des œuvres cinématographiques

Comme la Cour des comptes dans sa recommandation n° 11, le Conseil estime que les règles actuelles qui restreignent la diffusion, certains jours, d'œuvres cinématographiques, doivent être assouplies pour les adapter aux nouveaux usages et habitudes de consommation de programmes, notamment en mode délinéarisé, et aux conditions nouvelles de concurrence qui en découlent. Cet assouplissement donnerait aux responsables des chaînes une plus grande latitude dans leur programmation de films, en évitant, comme actuellement, la programmation le même soir, au même horaire, du même type de films sur les chaînes en clair, qui a pour seul effet, in fine, d'exacerber la concurrence au détriment des résultats d'audience des films programmés, et donc de leurs performances économiques.

Le Conseil estime que des assouplissements qui ne toucheraient pas le samedi soir ne fragiliseraient pas l'exploitation en salles.

Une concertation interprofessionnelle préalable devrait précéder une modification, à l'initiative du ministre de la culture et de la communication, du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 relatif à la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles à la télévision.

En revanche, le Conseil estime, à l'instar de la Cour, que ne devrait pas être modifié le nombre de diffusions actuellement autorisées (quantum) afin que soit préservé caractère événementiel de la diffusion du cinéma sur les chaînes.

Le Conseil considère qu'une modernisation des règles de diffusion des œuvres cinématographiques doit être complétée par les trois mesures suivantes, qui sont également de nature à assurer une meilleure exposition des œuvres cinématographiques préfinancées par les chaînes en clair, et à rationaliser les investissements de celles-ci.

Permettre la diffusion de films plus récents sur les chaînes en clair lorsqu'elles sont seuls préfinanceurs

Afin de rendre plus attrayante la programmation cinématographique des chaînes en clair en leur permettant de diffuser des films plus récents que ceux qu'elles diffusent actuellement, le Conseil propose que toutes les chaînes hertziennes en clair soient autorisées à diffuser certains films européens ou d'expression originale française douze mois après leur sortie en salles au lieu des 22 mois autorisés actuellement, à la double condition que ces films aient été préfinancés par la chaîne et qu'ils n'aient pas été préfinancés par une chaîne de cinéma.

Cette proposition a également comme effet positif de pouvoir mieux exposer et rentabiliser les films qui n'ont pas bénéficié de financement des services de cinéma (44 % des films produits en France en 2012²⁴⁷).

Cette proposition obéit au principe de fenêtre glissante préconisé par les rapports de MM. Pierre Lescure et René Bonnell. Cependant le Conseil envisage l'ouverture de cette fenêtre douze mois après la sortie en salles (contre dix mois pour le rapport Lescure) afin de permettre aux services payants de cinéma, qui investissent fortement dans le préfinancement, de bénéficier de manière générale de la fenêtre de dix mois après la sortie en salles. Ceci leur laisse un avantage concurrentiel de deux mois sur toutes les autres chaînes et garantit une chronologie des médias qui reste lisible et proportionnée aux apports de chacune des catégories de chaînes au financement de la création.

²⁴⁷ Source : CNC, bilan 2012, mai 2013.

Expérimenter la mise à disposition d'œuvres cinématographiques sur les services de télévision de rattrapage

Actuellement, aucune chaîne en clair²⁴⁸ ne propose d'œuvres cinématographiques sur son service de télévision de rattrapage (TVR), faute d'accords professionnels. Or, la consommation de programmes en différé sur les services de TVR des chaînes de télévision a fortement augmenté au cours des dernières années, signe de l'appétence du public pour ce nouveau mode d'accès aux programmes. Par ailleurs, les études menées sur les pratiques de consommation des utilisateurs de services de télévision de rattrapage montrent que ces services permettent globalement de fidéliser le public des chaînes qui les proposent.

L'enrichissement des services de télévision de rattrapage avec des œuvres cinématographiques permettrait sans doute de lutter contre la piraterie et d'œuvrer à l'élargissement de l'offre légale, tout en améliorant, pour le téléspectateur, les conditions d'offre des films à la télévision, mais risquerait de concurrencer la VAD payante dont le développement constitue une priorité pour le Conseil.

Il conviendrait donc certainement d'encadrer cette possibilité nouvelle. Il pourrait par exemple être envisagé de subordonner cette faculté à des conditions de financement de la production et de limiter la durée de mise à disposition. Il convient en outre de garantir la rémunération des ayants-droit au titre de cette exploitation nouvelle. Le Conseil jugerait utile que des négociations professionnelles se développent sur cette question. En tout état de cause, une période d'expérimentation préalable pourrait présenter un intérêt dans un premier temps.

Permettre la mise en commun des obligations de contribution à la production cinématographique

Le Conseil note que la Cour envisage que les obligations de contribution au développement de la production cinématographique puissent être calculées au niveau des groupes audiovisuels, comme cela peut être fait en matière de contribution au développement de la production audiovisuelle, et non à l'échelle de chaque chaîne.

Il est favorable à une telle mesure qui donnerait aux groupes audiovisuels plus de liberté et de souplesse dans la gestion de leurs investissements dans les œuvres cinématographiques. Elle devrait être assortie de dispositifs favorisant l'accès aux droits de diffusion d'œuvres cinématographiques pour les chaînes ou groupes de petite taille.

²⁴⁸ À l'exception d'Arte qui en propose ponctuellement.

II. Questions relatives au soutien à la production audiovisuelle

Le Conseil tient à saluer en préambule le dynamisme de la création audiovisuelle, qui a fait la preuve de sa diversité et de sa capacité à renouveler ses formats et ses thèmes. Les quelque 5 000 heures de fiction, de documentaire ou d'animation produites en 2012 témoignent de cette capacité des producteurs à répondre aux besoins des antennes des services de télévision.

Le Conseil partage néanmoins le constat dressé par la Cour que la réglementation n'a pas permis une structuration économique suffisante du secteur de la production audiovisuelle.

Comme il l'a déjà relevé dans sa « Contribution à l'adaptation de la régulation audiovisuelle » publiée en janvier 2013, le Conseil considère lui aussi que certains aspects de la réglementation ne facilitent pas l'organisation et l'amélioration des performances de la filière de la production, qui est morcelée avec peu d'entreprises de taille significative et une faible présence des entreprises françaises dans le palmarès des quarante premières sociétés de production européennes sur la période 2006-2010.

La complexité de la réglementation

Le Conseil, tout en affirmant son attachement à la concertation interprofessionnelle entre éditeurs de services, auteurs et producteurs, fait, comme la Cour, le constat de la complexité de la réglementation de 2010 résultant de la volonté de toutes les parties en présence à l'époque de retranscrire dans les décrets le détail des accords professionnels, qui ont marqué une importante avancée dans leurs relations.

La traduction réglementaire de particularités négociées au sein de chaque accord a ainsi significativement complexifié l'ensemble du dispositif, alors que ces spécificités auraient pu utilement être retranscrites dans les conventions qui lient les éditeurs de services au Conseil. Elle a également cristallisé des situations existantes au moment de la signature des accords professionnels, limitant la capacité d'adaptation des acteurs en présence à l'évolution de leur environnement.

Dans la suite de ce qu'il avait suggéré dans son rapport « Deux années d'application de la réglementation de 2010 relative à la contribution des éditeurs de services de télévision au développement de la production audiovisuelle » (janvier 2013), ainsi que des préconisations du rapport de M. Laurent Vallet « Adapter les obligations de financement de la production audiovisuelle pour garantir leur avenir » (décembre 2013), le Conseil approuve l'idée de la Cour que la prochaine révision de la réglementation soit l'occasion de distinguer plus nettement, parmi les obligations des éditeurs, ce qui relève respectivement de la loi (le principe des obligations), du décret en Conseil d'État (leur niveau), de la convention passée avec le

CSA (la déclinaison de ces obligations pour chaque chaîne) et de l'accord entre professionnels.

Le recours aux conventions a l'avantage de constituer un cadre plus souple et plus adaptable que des obligations fixées précisément au sein du décret par transposition d'accords professionnels préalables.

Le Conseil appelle de ses vœux une simplification de la réglementation, sans remettre en cause le principe d'un cadre réglementaire établi par type d'acteurs. Il paraît important de maintenir dans les décrets l'encadrement général des obligations, notamment quelques taux minimaux. Il devrait être possible, à très brève échéance, d'introduire des modifications dans les décrets pour assouplir les points sur lesquels le bilan de la réglementation actuelle appelle une évolution, sans que soit exclue une évolution de la loi.

L'allègement des obligations des éditeurs de services non hertziens

Compte tenu de l'évolution des modes de consommation des contenus audiovisuels et des bouleversements économiques liés à l'arrivée de la télévision connectée, le Conseil considère que la réglementation applicable aux éditeurs de services linéaires non hertziens devrait être rapidement révisée, afin qu'ils soient mis en situation d'adapter leur fragile économie à la montée en puissance des services de médias audiovisuels à la demande et à la télévision connectée.

Comme le rappelle la Cour, les obligations d'investissement et les quotas de diffusion s'imposant aux chaînes de télévision ont été initialement conçues comme des contreparties de l'octroi à titre gratuit des licences d'exploitation des fréquences hertziennes appartenant à l'Etat. Il n'est donc pas injustifié que s'appliquent aux éditeurs de services non hertziens des obligations moins strictes, même si le principe du financement de la création par les diffuseurs, fondement de l'exception culturelle, justifie à lui seul l'existence d'obligations.

Il apparaît au Conseil que des allègements de certaines des obligations des services non hertziens pourraient être décidés : baisse du taux de la contribution, montée en charge de cette obligation en fonction du chiffre d'affaires de l'éditeur (dispositif existant pour les chaînes hertziennes), baisse du taux de contribution à la production indépendante, possibilité d'augmenter le couloir des œuvres européennes qui ne sont pas nécessairement d'expression originale française.

Cette évolution serait équilibrée par rapport aux autres types d'éditeurs (hertziens et services de médias audiovisuels à la demande) et demeurerait d'assez faible portée en termes de montant investi par les chaînes considérées.

La Cour envisage également la possibilité de modifier la base de calcul des obligations financières qui incombent aux diffuseurs (hertziens et non hertziens) en vertu des décrets, en prenant comme référence le chiffre d'affaires de l'année en cours plutôt que celui de l'année précédente comme actuellement. Le Conseil partage cette proposition qui vise à mieux prendre en compte la conjoncture économique dans laquelle évoluent les chaînes, comme l'explique M. Laurent Vallet dans son rapport de décembre 2013.

La question du recentrage des obligations sur les œuvres audiovisuelles dites « patrimoniales »

La Cour évoque au sein de son rapport l'idée de réduire le régime des obligations de contribution au développement de la production audiovisuelle aux seules œuvres patrimoniales, sous réserve d'une adaptation du niveau de contribution des éditeurs de services. Il ne paraît ainsi pas nécessaire à la Cour d'inciter les chaînes de télévision à réaliser des dépenses en faveur des œuvres non patrimoniales.

Le Conseil n'est pas hostile à l'idée d'une obligation de production centrée sur les seules œuvres dites « patrimoniales » (œuvres relevant des genres énumérés à l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication), qui présenterait l'avantage de constituer une mesure de simplification de la réglementation.

Il souligne toutefois qu'à ce jour, la possibilité, sous certaines conditions, de valoriser au sein de l'obligation des dépenses pour des émissions de plateau (programmes qui ne sont pas reconnus comme des œuvres audiovisuelles) permet de garantir le recours à des sociétés de production de programmes de flux indépendantes. Outre le fait que la production des émissions de flux participe à l'économie du secteur dans son ensemble, certaines d'entre elles peuvent également revêtir un intérêt culturel particulier (émissions musicales réalisées dans les conditions du direct ou magazines littéraires, scientifiques ou d'information politique notamment).

Le Conseil rappelle en outre que le financement des œuvres audiovisuelles au sens du décret n° 90-66, y compris non patrimoniales, constitue un facteur de diversité des antennes et de vivacité de l'industrie audiovisuelle française dans son ensemble qu'il convient de ne pas négliger.

Les critères de qualification du documentaire de création

La Cour recommande de procéder à « un resserrement des critères de qualification du documentaire susceptible d'être aidé et comptabilisé au titre des obligations des chaînes ». Ce resserrement, en ce qui concerne les conditions d'attribution des aides du CNC, présente certainement un intérêt pour lutter contre tout dévoiement alors que l'objectif de ces aides est d'enrichir l'offre de programmes en valorisant la production patrimoniale présentant un intérêt culturel.

En revanche, le Conseil rappelle l'importance de la possibilité de prendre en compte une dépense au titre des obligations d'investissement déclarées au CSA sans dépendre d'une décision préalable du CNC, sauf à revoir les objectifs assignés aux législations appliquées par ces deux institutions, qui à ce jour répondent à des enjeux différents. En outre, lier les deux qualifications aurait un effet inflationniste sur la quantité d'œuvres présentées au CNC.

Le mode de calcul de l'obligation de France Télévisions

Le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009, fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, inscrit ses obligations financières en pourcentage ; cependant, en application de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions fixe en valeur absolue les investissements des chaînes du service public dans le financement de la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne.

Comme la Cour, le Conseil constate que l'inscription dans le contrat d'objectifs et de moyens de cet engagement en valeur absolue déconnecte le niveau des dépenses obligatoires de la situation économique du groupe public. Il est donc favorable à ce que la contribution des chaînes publiques au développement de la production cinématographique et audiovisuelle soit définie, comme pour les chaînes privées, en proportion du chiffre d'affaires de l'entreprise publique, sans mention d'un volume d'investissement en valeur absolue.

III. Les questions relatives à la numérisation de la production

Le Conseil partage le constat de la Cour selon lequel « la phase de transition actuellement en cours emporte la nécessité de procéder à des révisions de la réglementation et du système de soutiens publics afin d'adapter la production française aux défis auxquels elle est ainsi confrontée ».

En l'espèce, le Conseil considère que, tant les règles auxquelles sont soumis les services de médias audiovisuels à la demande établis en France, qu'un ensemble de pratiques professionnelles actuelles (comme la suspension des droits non linéaires pendant la diffusion en linéaire et le nombre encore relativement limité d'œuvres cinématographiques disponibles en non linéaire) sont des freins importants au développement économique des services de médias audiovisuels à la demande français et européens, mais aussi au développement de l'offre légale qui concourt à la lutte contre la piraterie.

Le Conseil estime donc nécessaire, comme le préconise la Cour, que soient modifiées certaines règles régissant la chronologie des médias, et que soient créées des incitations visant à favoriser l'émergence d'éditeurs locaux de vidéo à la demande ainsi que les investissements dans la numérisation et la mise en ligne de contenus.

Aménager la chronologie des médias

Concernant la chronologie des médias, le Conseil reste très attaché à son principe, essentiel à l'équilibre du secteur du cinéma et de la télévision. Cependant, le Conseil souhaiterait en voir évoluer certaines règles. Il rejoint la Cour quand celle-ci recense les cinq piliers devant présider à une réforme progressive de cette chronologie : souplesse du cadre juridique, pratique d'expérimentations (sous l'égide du CNC), principe de contreparties (droits de diffusions accordés aux services de vidéo à la demande qui contribuent au financement de la création), ciblage des mesures sur les films les moins bien financés ou non financés par les chaînes en clair, anticipation des usages et adaptation pragmatique de la chronologie justifiant une suppression des jours interdits de diffusion à la télévision.

Pour les services de vidéo à la demande par abonnement, le Conseil propose de raccourcir le délai devant séparer la date de sortie en salles de l'œuvre et son exploitation en ligne.

Les services de vidéo à la demande par abonnement ne peuvent aujourd'hui proposer des films qu'à partir du 36ème mois après leur sortie en salles. Ce délai, particulièrement long, est selon certains, une des principales raisons de la faible percée de la vidéo à la demande par abonnement en France.

Ces difficultés de développement des services de vidéo à la demande par abonnement et la concurrence aux offres françaises que pourraient exercer certains acteurs américains diffusant sur le territoire européen ont amené le Conseil à proposer que le délai de mise à disposition des films sur les services de vidéo à la demande par abonnement soit raccourci à 24 mois pour tous les films (contre 36 mois actuellement) à l'exception :

- des films européens ou d'expression originale française préfinancés par un service de vidéo à la demande par abonnement, qui pourraient être proposés sur ce service 14 mois après leur sortie en salles ; cette fenêtre apparaît de nature à favoriser les préachats des services de vidéo à la demande par abonnement ;*
- des films ayant fait l'objet d'un préachat ou d'un achat d'un service linéaire en clair, ou d'un service linéaire de cinéma pour une seconde fenêtre payante, qui ne pourraient être proposés en vidéo à la demande par abonnement que 30 mois après leur sortie en salles.*

Le Conseil considère qu'une telle proposition satisfait au principe de proportionnalité entre les investissements consentis dans la production d'œuvres cinématographiques et la fenêtre de diffusion autorisée.

La proposition de ramener à 18 mois le délai applicable aux services de vidéo à la demande par abonnement, figurant dans le rapport Lescure comme dans le rapport Bonnell, n'apparaît pas souhaitable au Conseil, même pour ceux qui prendraient des engagements généraux importants en termes de contribution à la production. Elle avantagerait en effet ces services par rapport à deux catégories de chaînes aujourd'hui fortement contributrices au financement du cinéma, les chaînes de cinéma et les chaînes en clair ayant acquis une première fenêtre à 22 mois.

Le Conseil préconise la mise en œuvre des mesures dérogatoires et expérimentales proposées par la mission Lescure visant à faciliter les sorties en vidéo à la demande des films à très faible durée d'exploitation en salles.

Prenant acte des positions divergentes exprimées par les différents acteurs, le Conseil rappelle également l'utilité d'expérimenter une autorisation de la mise en ligne des œuvres cinématographiques sur les services de vidéo à la demande à l'acte trois mois après leur sortie en salles contre quatre mois actuellement, délai qui, comme l'indiquait la mission Lescure, demeure sans doute suffisamment long pour ne pas dissuader le public de se rendre d'abord en salles de cinéma.

Favoriser le développement des éditeurs français et européens de vidéo à la demande

Outre ces aménagements souhaitables de la chronologie des médias, le Conseil estime nécessaire, comme le recommande la Cour, de créer des incitations en direction des producteurs, des distributeurs et des détenteurs de catalogue afin de favoriser l'apparition de grands éditeurs locaux de services de vidéo à la demande, et notamment de vidéo à la demande par abonnement.

Le Conseil considère également qu'une des conditions de l'émergence de ces éditeurs est qu'ils aient largement accès aux œuvres, qu'elles soient récentes ou de catalogue. La promesse implicite faite au grand public par ces services, « tous les films disponibles à tout moment », est loin d'être une réalité²⁴⁹. Elle engendre une grande déception de la part du public, qui peut le conduire à se porter vers des offres non légales.

²⁴⁹ L' « Observatoire de la chronologie des médias » du CNC a mis en évidence que seuls 63 % des films distribués en salles en France ont été ensuite exploités sur un service non linéaire moins de six mois après leurs sorties en salles.

Le Conseil considère donc, comme la Cour, qu'il est indispensable de favoriser les dépenses de numérisation et de mise en ligne de contenus et qu'un des moyens pour inciter les chaînes à investir dans ce sens est d'inclure ces dépenses dans leurs obligations d'investissement.

Cette mesure encouragera les éditeurs qui préfinancent des œuvres à les exploiter en non linéaire et élargira l'offre légale. Cependant, compte tenu de l'objectif principal de l'obligation d'investissement dans la production, qui est d'inciter les diffuseurs à contribuer au développement de productions nouvelles, ces dépenses pourraient être plafonnées, afin qu'elles ne puissent pas dépasser une certaine part de l'obligation.

Le Conseil, dans son « Rapport au gouvernement sur l'application du décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 », (décembre 2013), préconise également que soit élargi le périmètre des dépenses prises en compte au titre de la contribution au développement de la production des services de vidéo à la demande, afin d'y inclure les dépenses de numérisation d'œuvres d'expression originale française ou européennes, ainsi que dans une certaine proportion, certaines dépenses liées à la lutte contre le piratage d'œuvres d'expression originale française ou européennes.

Les services de vidéo à la demande doivent également offrir leurs programmes de manière pérenne et stable. Or, certaines pratiques contractuelles actuelles entre ayants-droit et chaînes de télévision, autorisées par l'accord sur la chronologie, ont pour effet de soustraire aux offres de vidéo à la demande, pour des durées qui peuvent être longues, des films d'expression originale française porteurs qui étaient précédemment proposés sur le service. En effet, certaines chaînes, payantes comme en clair, demandent à pouvoir disposer, lors de la diffusion d'œuvres cinématographiques qu'elles ont préachetées, d'une exclusivité totale, incluant les services de vidéo à la demande. Cela a pour effet de faire « disparaître », dans les catalogues des services de vidéo à la demande, les films préachetés par les chaînes françaises. L'interruption dans l'offre de vidéo à la demande peut prendre effet à partir du dixième mois après la sortie du film en salles et peut durer jusqu'au 48ème mois après celle-ci. La phase de gel peut être encore plus longue si le film fait l'objet d'une deuxième, voire d'une troisième diffusion en clair. De plus en plus fréquemment, cette pratique touche également les diffusions d'œuvres cinématographiques effectuées par des chaînes en clair qui ne sont pas coproductrices de l'œuvre.

Le Conseil considère que de tels usages, qui s'apparentent bien souvent à des gels de droits, sont excessifs. La présence concomitante d'une même œuvre cinématographique sur un service de vidéo à la demande et sur une chaîne de télévision, qu'elle soit payante ou gratuite, ne constitue pas pour le service linéaire une concurrence telle qu'il faille mettre fin, sur une période longue, à toute location délinéarisée. Elles sont un frein au développement économique des services de vidéo à la demande, et une

incitation à recourir à des services non linéaires proposant illégalement des œuvres, ou à des services localisés hors du territoire français.

Le Conseil a proposé à plusieurs reprises de ne plus les autoriser, ou pour le moins de les encadrer ; la période de gel pourrait être limitée à quatre semaines (deux semaines avant et deux semaines après la diffusion télévisuelle à l'instar de ce que propose le rapport Lescure).

Le Conseil préconise pour la vidéo à la demande à l'acte d'appliquer, pour l'achat définitif, les règles de la vidéo physique (commercialisation sans interruption des œuvres cinématographiques, même pendant les fenêtres de diffusion exclusives des chaînes en clair et des chaînes payantes).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS

France Télévisions partage, globalement, la conviction que le système de soutien direct et indirect à la production audiovisuelle doit aujourd'hui évoluer pour s'adapter aux mutations concurrentielles, technologiques, industrielles et économiques intervenues depuis la mise en place de deux de ses principaux instruments, les décrets dits « Tasca » et le compte de soutien. Cette nécessaire évolution répond à deux enjeux solidaires : la capacité de la création nationale à se renouveler, à atteindre ses objectifs et à rencontrer son public ; la légitimité du soutien public important qui est alloué à son développement, en particulier à travers le CNC et les obligations des diffuseurs, à commencer par France Télévisions.

S'agissant tout d'abord du soutien apporté par France Télévisions au développement de la production audiovisuelle et des relations qu'entretient l'entreprise, dans ce cadre, avec les producteurs indépendants, et ainsi qu'elle l'a régulièrement fait valoir au cours des derniers mois - travaux du sénateur Jean-Pierre Plancade, préparation du rapport commandé à Laurent Vallet par la ministre de la culture et de la communication, avenant au Contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat en novembre 2013 -, France Télévisions considère qu'un nouvel équilibre doit être trouvé pour assurer la pérennité d'un système qui n'est plus aujourd'hui adapté aux défis de son environnement.

France Télévisions est le premier financeur de la création audiovisuelle, ceci à la fois par le volume financier de son engagement (420 M€ en 2012), par le taux réglementaire de sa contribution (20 % de son chiffre d'affaires) et par le poids que celle-ci représente dans le volume total de financement de la production audiovisuelle nationale aidée (près de 60 %).

Les investissements de France Télévisions ont connu au cours des dix dernières années une augmentation constante, sous le double effet de la croissance de son chiffre d'affaires (dynamique publicitaire favorable et croissance du financement public) et d'une obligation d'investissement plus importante (passage de 18,5 % en 2009 à 20 % à compter de 2012).

Dans un contexte économique devenu plus contraint pour France Télévisions, confrontée à la montée en puissance de nouvelles chaînes privées peu contributives à la production audiovisuelle (2 % du total des apports) mais captant désormais près d'un quart de l'audience globale de la télévision et un tiers des investissements publicitaires, le maintien d'une obligation d'investissement sensiblement plus élevée pour le service public, comme la prise de risque importante que représente le préfinancement des œuvres, justifient que les modalités de sa contribution soient plus équitables, mieux adaptées à sa situation économique, et favorisent plus résolument

l'exposition des œuvres et le renouvellement de la création, au profit du public qui les finance à travers la contribution à l'audiovisuel public.

Les objectifs poursuivis par France Télévisions sont à ces fins les suivants :

- *mieux exposer les programmes de création sur l'ensemble de ses chaînes et plates-formes numériques ;*
- *protéger les marques de programmes emblématiques que l'entreprise a contribué à financer contre une exploitation concurrente par un autre diffuseur ;*
- *favoriser la création d'œuvres spécialement conçues pour les supports numériques en intégrant, dans les objectifs de financement de la création, les sommes consacrées à ces contenus ;*
- *être mieux associée aux recettes d'exploitation des œuvres et contribuer à leur développement ;*
- *s'assurer du bon emploi des ressources publiques investies dans la création.*

France Télévisions partage par conséquent une large part des constats et propositions de la Cour, certains d'entre eux rejoignant au demeurant les recommandations du rapport de Laurent Vallet. Certains points appellent toutefois des compléments ou nuances de la part de France Télévisions.

S'agissant de la rationalisation et de la transparence des processus d'achat de programmes, France Télévisions rappelle qu'à la suite des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public thématique de 2009, « France Télévisions et la nouvelle télévision publique », l'entreprise a mis en œuvre un certain nombre d'entre elles, et a, plus généralement, apporté des améliorations substantielles à l'organisation de ses procédures d'achat de programmes, tant a priori qu'a posteriori.

De manière générale, l'engagement des dépenses de programmes fait l'objet à France Télévisions d'une procédure extrêmement formalisée, qui fait intervenir plusieurs interlocuteurs, de compétences et d'expertises différentes et complémentaires (unités de programmes, direction des antennes et de la programmation, direction de la production, direction générale chargée des finances, direction générale des programmes), dans un processus de décision élaboré et complet, loin du « dialogue singulier entre administrateur et producteur » décrit par la Cour en 2009. Ce processus repose sur des autorisations d'engagement et des délégations de signature qui varient selon les montants concernés, les plus importants étant soumis à la validation personnelle du président-directeur général.

La mission du Contrôle général économique et financier est en outre informée, avant leur signature, de tous les engagements d'un montant

supérieur à 2 millions d'euros. Sur l'année 2013, cette procédure a concerné plus de quarante contrats correspondant à un montant total de 190 M€, à rapporter à un budget d'approvisionnement total de 1,1 milliard d'euros.

Enfin, le sous-comité des engagements (émanation du comité stratégique du Conseil d'administration), où siège en particulier un représentant de l'État, émet un avis sur tous les engagements de programmes d'un montant supérieur à 10 M€. Depuis la mise en place de cette procédure en 2010, 44 réunions du sous-comité des engagements ont ainsi donné lieu à 17 avis sur des engagements atteignant ce seuil.

Depuis 2010, la politique d'audits de production a été étendue voire généralisée, s'agissant des émissions de flux et désormais également des œuvres patrimoniales (séries de fiction, notamment), comme le prévoient le contrat d'objectifs et de moyens 2011-2015 de France Télévisions et son avenant pour la période 2013-2015. Ainsi, à l'horizon 2015, 90 % des émissions de flux renouvelables ou susceptibles de l'être auront été auditées, de même que les trois quarts des séries de fiction ayant fait l'objet de deux saisons au moins et susceptibles d'être poursuivies. Confiés indifféremment à des cabinets extérieurs ou à la direction de l'audit interne du groupe, ces travaux sont menés sur la base d'une méthodologie et d'une nomenclature harmonisées ; ils ont notamment contribué de réaliser une économie nette de – 7 % sur le montant total des contrats de flux renégociés à leur issue au cours de l'année 2012.

Plus largement, France Télévisions a nettement amélioré, au cours des dernières années, sa connaissance des coûts réels des productions, à travers les audits, mais également via la formalisation et l'analyse systématique des remises des comptes.

L'obtention des comptes, qui alimente la banque de données mise en œuvre à la suite des préconisations de la Cour en 2009, a été rendue possible par la systématisation d'un échéancier conditionné à la remise des comptes (la dernière échéance étant de 10 %).

L'analyse des comptes permet d'alimenter trois démarches concrètes et efficaces :

- le renforcement des informations et des expertises, en vue de la négociation des programmes faisant l'objet d'une suite (émissions de flux, mais aussi séries de fiction et collections documentaires) ;
- le partage d'expertise sur les coûts et les dispositifs de production qui les fondent, qui permet de comparer des émissions diffusées sur les différentes chaînes du groupe ;
- l'analyse macro-économique de l'économie de la production, par genre et par catégorie de programmes, qui nourrit le dialogue avec les organisations professionnelles, le CNC et l'État, et permet de définir les plans d'actions en matière de production.

S'agissant de la mise en œuvre d'un devis type de la production d'œuvres audiovisuelles, telle qu'elle est préconisée par la Cour, France Télévisions l'a déjà réalisée, pour les œuvres patrimoniales, à l'issue d'une négociation conduite avec les organisations professionnelles représentatives des producteurs à la suite de ses accords interprofessionnels de 2008. Les devis types font effectivement apparaître la rémunération du producteur en tant que producteur délégué, qui a d'ailleurs été définie précisément en fonction du genre et du format de l'œuvre concernée. Pour autant, s'agissant de l'identification de la marge éventuelle du producteur au-delà de sa rémunération en tant que producteur délégué, France Télévisions considère que seule la remise des comptes réels de production, complétée en tant que de besoin d'un audit de production, est à même de faire apparaître clairement l'apport réel des producteurs, en contrepartie des droits de propriété et d'exploitation qui lui sont acquis, voire dans certains cas la marge nette qu'il aura réalisée dès la finalisation de la production.

En matière de déontologie et de transparence des procédures d'achats de programmes et des relations avec les producteurs indépendants, l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens pour 2013-2015 a par ailleurs défini de nouveaux engagements, qui empruntent deux directions complémentaires :

- des règles d'éthique, visant à prévenir les conflits d'intérêt et à garantir l'indépendance des choix éditoriaux du groupe, notamment dans les situations de passages de collaborateurs de l'entreprise vers le monde de la production. Des échanges approfondis avec la direction générale des médias et des industries culturelles ont déjà eu lieu afin d'établir les modalités de déclinaison concrète de ces engagements, et doivent désormais trouver leur prolongement dans la constitution, sous l'égide du ministère de la culture, d'un groupe de travail associant France Télévisions et le CNC. France Télévisions est favorable dans ce cadre à l'édiction de règles claires, mais appelle l'attention sur la nécessité de ne pas rigidifier à l'excès les possibilités de circulation des compétences créatives entre deux univers qui, en tout état de cause, resteront proches par les expertises qu'ils sollicitent.

- des règles de transparence, aussi bien en amont, à travers une formalisation et une publicité accrues des besoins éditoriaux des antennes, qu'en aval, en rendant compte régulièrement des choix effectués.

Compte tenu des enjeux économiques, éditoriaux et industriels particulièrement importants qui lui sont associés, France Télévisions fait en particulier pleinement siens les objectifs de plus grande transparence de sa politique de développement et d'achats de programmes en matière de fiction. L'entreprise a ainsi conduit au cours des deux dernières années un travail spécifique sur ce genre, qui vise à encourager l'émergence de projets de qualité, à accompagner plus efficacement les travaux de développement, à donner plus de visibilité aux professionnels et à rationaliser l'accueil et la sélection des projets.

Signés en 2011 et 2012 avec les producteurs et les auteurs, la charte de développement de la fiction et son avenant encadrent désormais formellement la démarche de développement et d'écriture, à chacune de ses étapes : modalités de conclusion et de suivi des conventions de développement, conditions d'arrêt et d'indemnisation à chacune des étapes (écriture, pilote...), indemnisation des auteurs et rémunération des producteurs font ainsi désormais l'objet d'une procédure partagée, précise et transparente.

En 2013, un travail de formalisation des orientations stratégiques de France Télévisions en matière de fiction a par ailleurs été réalisé, puis présenté aux professionnels aux cours des derniers mois. Quatre périodes seront désormais fixées dans l'année pour l'accueil des projets. Les attentes des différentes chaînes du groupe, les projets en cours, la répartition entre unitaires, séries et mini-séries et les niveaux d'apports moyens par projet seront clairement exprimés à ces occasions. La politique d'investissement de France Télévisions en matière de fiction s'attachera à soutenir le développement de séries et de formats plus diversifiés. Chaque projet sera étudié par au moins deux chargés de programmes et les décisions de mise en développement seront prises de manière collégiale. Une plate-forme en ligne, réservée aux producteurs, fournira un panorama actualisé des engagements de France Télévisions en fiction, sur le modèle du dispositif déjà mis en œuvre pour le documentaire depuis 2010.

Si elle est principalement mue par une ambition d'évolution de son offre et d'optimisation d'un investissement très important (la fiction représente plus de 60 % de l'investissement total de France Télévisions dans la création audiovisuelle), cette orientation se traduira mécaniquement par une moindre dispersion de ces investissements et donc par une diminution du nombre de producteurs avec lesquels France Télévisions travaillera, comme le suggère la Cour.

Sur ce point, la Cour relève que le nombre de producteurs auxquels France Télévisions adresse des commandes est en 2012 très sensiblement supérieur à ce que l'on peut observer pour les chaînes privées historiques, alors même que cette démarche ne découle ni d'une obligation du cahier des charges ni d'un objectif du contrat d'objectifs et de moyens. La Cour regrette que ce morcèlement aille à l'encontre de la constitution d'entreprises puissantes.

France Télévisions souhaite à ces égards rappeler que la structuration industrielle du secteur de la production indépendante au travers de sa politique d'achats de programmes ne lui a jamais été assignée comme un objectif, explicite ou implicite, de la part de la puissance publique. Au contraire, une certaine volonté de renouvellement créatif dans les programmes du service public a pu emprunter, au moins jusqu'à une date récente, la forme d'un encouragement plus ou moins explicite à diversifier quantitativement le nombre des producteurs auxquels l'entreprise recourt,

cet élément étant perçu à la fois comme le gage d'une diversité de l'offre et un outil de prévention d'une concentration perçue comme contraire au pluralisme. A titre d'illustration, l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour 2009-2012 comprenait, sur la suggestion de la commission de la culture du Sénat, un indicateur de suivi du « nombre annuel de producteurs de fiction auxquels France Télévisions a recours », doublé d'un sous-indicateur portant sur ceux, parmi eux, avec lesquels l'entreprise n'avait pas travaillé l'année précédente. Cet indicateur n'a pas été reconduit dans le COM signé en 2011.

L'enjeu de structuration du secteur de la production audiovisuelle, s'il est appelé à devenir un objectif prioritaire des pouvoirs publics, paraît en réalité bien davantage conditionné par l'évolution des dispositifs d'aide à la production, en particulier à travers le compte automatique de soutien du CNC. L'éventuel rehaussement des seuils d'accès devrait s'accompagner, comme le suggère la Cour, d'un renforcement des aides allouées au développement des nouvelles formes de création dédiées aux nouveaux médias, sous réserve qu'elle s'accompagne, en conséquence, d'une capacité aujourd'hui inexistante à comptabiliser dans les obligations de production audiovisuelle les dépenses consacrées à ces nouvelles formes d'œuvres, pour le développement desquelles France Télévisions joue un rôle pionnier (cf. infra).

S'agissant du resserrement des critères de qualification des œuvres susceptibles d'être aidées et comptabilisées au titre des obligations réglementaires, il convient qu'il soit guidé avant tout par le souci de promouvoir la création de programmes porteurs d'ambition culturelle et répondant aux attentes et aux usages du public.

Si cette ambition passe naturellement par l'investissement dans les genres dits patrimoniaux - fiction, documentaire, animation, spectacle vivant - dont il convient d'encourager de façon prioritaire le développement, France Télévisions appelle l'attention de la Cour sur le risque qu'emporterait, pour l'attractivité et le dynamisme de l'offre des chaînes de télévision et en particulier pour France Télévisions, un strict recentrage des aides et des obligations sur une production patrimoniale dont les critères seraient par ailleurs substantiellement resserrés.

Les magazines culturels, les documentaires de découverte ou les émissions d'actualité et de sociétés majoritairement constituées de reportages, constituent des éléments essentiels d'une télévision vivante, singulièrement pour la télévision publique dont l'information, l'éducation et le divertissement forment le triptyque fondateur. Certains de ces genres sont aujourd'hui aidés par le CNC, certains également éligibles aux obligations de production. S'ils devaient ne plus l'être demain, il est vraisemblable que le surcoût induit pour l'économie des chaînes se traduirait par une forte dissuasion à investir dans ces programmes, au détriment de la diversité des genres et de la dimension vivante de l'offre télévisuelle. Il n'apparaît pas

pour autant certain que les petites chaînes se trouveraient davantage en mesure d'investir dans des productions patrimoniales ambitieuses, peu compatibles avec leur économie, autrement que par le biais d'acquisition de droits sur le second marché.

Ainsi, s'il est de toute évidence nécessaire de créer des garde-fous pour que les chaînes ne soient pas incitées à investir dans des programmes peu coûteux dont la valeur culturelle est contestable, la complexité d'une objectivation et d'une pérennisation des critères de définition de l'œuvre patrimoniale, en particulier pour la fiction et le documentaire, conduisent France Télévisions à privilégier la piste d'un référentiel convergent pour le CNC et le CSA, mais préservant la complémentarité de leurs missions (l'intervention a priori sur un projet pour le CNC ; l'intervention a posteriori sur une dépense effective pour le CSA) et leur capacité à se prononcer de façon circonstanciée en tenant compte de la spécificité des offres et de l'économie des chaînes, ou de leur ligne éditoriale.

En outre, et de façon générale, France Télévisions est favorable à ce que les projets de réforme des dispositifs d'aide du CNC soient précédés d'une large consultation des acteurs et d'une évaluation préalable précise de leur impact économique, éditorial et industriel.

S'agissant de la continuité et des modalités d'exploitation des œuvres, France Télévisions considère que la nécessaire protection des préfinanceurs, sans lesquels les œuvres ne verraient pas le jour, est parfaitement compatible avec l'objectif de circulation et d'exploitation, sinon continue, du moins optimisée des œuvres. La vocation première des œuvres patrimoniales, a fortiori lorsqu'elles bénéficient d'un soutien public, est en effet d'être exposées au public. À cet égard, dans la perspective de restauration de la faculté réglementaire pour les chaînes d'entrer en coproduction sur des œuvres dont elles financent une part substantielle, France Télévisions est disposée à offrir des garanties de libération des droits à l'issue de sa période d'exclusivité lorsqu'elle n'entend pas en poursuivre l'exploitation.

À contrario, l'interdiction a priori pour les chaînes de détenir les mandats d'exploitation, ou de les cumuler, telle qu'elle est parfois sollicitée par certaines organisations de producteurs, paraîtrait contraire à la rationalité économique, le choix des distributeurs devant prioritairement s'effectuer à l'aune de leur capacité à offrir aux œuvres les meilleures conditions d'efficacité commerciale. Il convient également de rappeler que France Télévisions est encouragée par son contrat d'objectifs et de moyens à développer ses recettes de diversification, à travers sa filiale chargée des activités de distribution. Il y aurait à cet égard un paradoxe à priver a priori l'entreprise de toute possibilité de valoriser un actif qu'elle s'est risquée à préfinancer, et parallèlement à en encourager l'exploitation à vil prix par les acteurs du second marché, désormais nettement majoritaires en nombre.

Qu'il s'agisse de coproductions ou de préachats, il conviendra de façon générale de veiller à ce que les conditions d'un retour sur investissement pour les pré-financeurs soient mieux assurées à l'avenir, le dispositif du droit à recettes tel qu'il a été défini en 2008-2009 s'étant révélé très insatisfaisant au regard du souhait légitime du service public de ne pas voir « privatisés » les fruits d'un investissement financé par la collectivité. Sur la période 2009-2012, et sur un montant total cumulé d'obligations de soutien à la production audiovisuelle de plus d'un milliard d'euros, le dispositif actuel n'a en effet permis de dégager que 16 000 euros au titre du droit à recettes. En tout état de cause, ses nouvelles modalités devraient en particulier poser le principe d'un partage des recettes d'exploitation au premier euro.

France Télévisions partage par ailleurs l'appréciation de la Cour, également formulée par le rapport de Laurent Vallet, sur la nécessité de rendre plus lisible l'architecture réglementaire d'ensemble qui sous-tend l'organisation des relations entre producteurs et diffuseurs.

Le système actuel, qui repose sur des articulations particulièrement complexes entre la loi, le décret, les conventions et cahiers des charges et la concertation, a en effet favorisé au fil du temps de très importantes disparités de régimes entre les différents diffuseurs. Au-delà du taux de l'obligation, qui a vocation à rester plus élevé pour le service public compte tenu de la place que la création occupe dans son offre, un meilleur équilibre supposerait notamment que la nature des dépenses éligibles et les mécanismes de pondération de certaines d'entre elles soient à la fois simplifiés et harmonisés.

Pour France Télévisions, la complexité et la rigidité qui découle de la hiérarchie des normes qui prévaut aujourd'hui se trouvent encore renforcées : l'un des effets de la réforme de 2008-2009 est en effet que le cahier des charges se contente aujourd'hui en large part de transcrire littéralement les termes de ses accords interprofessionnels, leur conférant une portée réglementaire, par construction plus figée, là où les chaînes privées, régies par une convention, peuvent plus aisément obtenir du CSA l'adaptation du cadre de leurs obligations. Si la concertation doit conserver une place décisive, il est pour autant souhaitable qu'elle ne se substitue pas au pouvoir réglementaire et à la régulation, en tant qu'ils portent la responsabilité de la formalisation et du contrôle d'exécution des missions confiées par l'État à une entreprise financée par la collectivité.

À des fins d'illustration de ce qui précède, il est par exemple aujourd'hui impossible pour France Télévisions de valoriser, au titre de ses obligations de production, les dépenses qu'elle consacre aux œuvres conçues pour une diffusion non linéaire, les accords de 2008 n'ayant pas anticipé l'émergence de ce type de production et d'exposition au public.

De la même façon, les dépenses dédiées à des œuvres de spectacle vivant pour lesquelles France Télévisions aurait acquis en 2013 des droits de diffusion non linéaire excédant les 7 jours de rattrapage prévus par les annexes de son cahier des charges - transposition littérale de ses accords de 2008 - ne sont pas non plus, en théorie, éligibles aux quotas de production, alors même que ce point a fait l'objet fin 2012 d'un accord avec la profession.

Il conviendra donc que la réforme à venir soit guidée par le souci d'instaurer un système plus simple et plus facilement adaptable aux évolutions extrêmement rapides des usages et des modes de consommation, qui supposera vraisemblablement que dans le cadre de ses nouvelles compétences, le CSA dispose, lors de l'examen des déclarations de production des éditeurs, d'une latitude d'appréciation plus large, que rendrait notamment possible un allègement de l'appareil réglementaire.

Cet objectif d'assouplissement et d'adaptabilité pourrait également être atteint en permettant à France Télévisions, au sein d'obligations de soutien à la production audiovisuelle très majoritairement consacrées à la production indépendante, de disposer d'une « part dépendante » élargie, au sein de laquelle elle valoriserait notamment ses investissements dans des œuvres produites avec des sociétés de production indépendantes, mais atypiques au regard des « normes » générales de la production indépendante (co-financement, financement international, durée des droits, droits non linéaires...).

Une telle évolution s'inscrirait aussi pleinement dans le sens d'une plus grande équité entre éditeurs, la « part dépendante » de France Télévisions étant aujourd'hui plafonnée à 5 %, et uniquement dédiée aux engagements portés par sa filiale de production, contre respectivement 26 % et 40 % pour TF1 et M6. Contrepartie du maintien d'un taux global d'obligation nettement supérieur pour le service public, l'espace de souplesse voire d'expérimentation de gré à gré qui serait ainsi créé simplifierait l'instauration parallèle, par la concertation, de règles générales protectrices pour le secteur de la production indépendante.

France Télévisions est par ailleurs très favorable, comme le préconise la Cour, à l'introduction d'une souplesse accrue dans les bases de calcul des obligations des chaînes de télévision. Il serait ainsi pertinent, pour la définition de l'assiette des obligations de contribution, que soit pris en compte le chiffre d'affaires de l'année en cours, moyennant une régularisation l'année suivante, plutôt que le chiffre d'affaires de l'année précédente. Une telle modification devrait logiquement s'accompagner, comme le propose également la Cour, de la suppression de la disposition légale, spécifique à France Télévisions, qui veut que ses contrats d'objectifs et de moyens, outre un taux réglementaire, prévoient également un niveau minimal d'investissement exprimé en valeur absolue.

France Télévisions appelle également l'attention sur la nécessité d'explicitier et d'harmoniser, pour l'ensemble des éditeurs, la définition des éléments entrant dans l'assiette de la contribution, afin d'assurer l'équité entre les contributeurs. L'absence de définition univoque de la notion de chiffre d'affaires de référence conduit en effet aujourd'hui certaines chaînes à réduire substantiellement le montant de leur contribution par de simples mécanismes d'optimisation comptable liés à leur organisation interne, notamment en confiant à leurs filiales commerciales l'encaissement de certaines recettes, soustrayant ainsi ces dernières à l'assiette de la contribution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CANAL PLUS

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.
