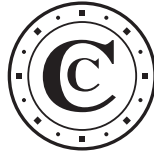


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES MESURES SPÉCIFIQUES  
DE SOUTIEN AU CINÉMA  
PRISES LORS DE LA  
CRISE SANITAIRE

AUDIT FLASH

Septembre 2021



# SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
11	I - L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE CNC ET LES FINANCEMENTS PUBLICS
9	A - Le CNC : une institution ébranlée par la crise
14	B - Les crédits d'impôt : une forte augmentation constatée en 2020
15	II - LES AIDES DISTRIBUÉES PAR LE CNC
15	A - Les aides d'urgence
22	B - Le plan de relance
25	C - Bilan des aides distribuées par le CNC
32	III - LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES DU SECTEUR : MESURES D'URGENCE ET PERSPECTIVES
32	A - Les soutiens de l'IFCIC au titre de la crise sanitaire
35	B - Les dispositifs de développement des entreprises du secteur
37	ANNEXE
43	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

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

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

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

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

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

\*

\*\*

Cet audit est centré essentiellement sur les soutiens spécifiques apportés au secteur du cinéma, l'analyse ayant porté incidemment sur d'autres secteurs relevant du champ de compétence du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), comme la production audiovisuelle.

Afin d'informer les autorités gouvernementales et le Parlement, l'instruction de cet audit a été menée dans des délais brefs et la durée de la contradiction a été réduite à deux semaines. L'analyse couvre principalement la période de mars 2020 à avril 2021, sans pour autant méconnaître les mesures gouvernementales annoncées en mai 2021. Elle vise à recenser l'ensemble des aides spécifiques allouées au secteur, étant entendu qu'il est trop tôt pour porter une appréciation globale sur leur impact.

De brefs questionnaires ont été adressés aux services du Ministère de la culture, du CNC, et de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) et des entretiens se sont tenus avec les responsables de ces administrations et organismes. Il convient de souligner la disponibilité et la réactivité des services du Ministère de la culture, du CNC, et de l'IFCIC au cours de ce contrôle.

\*

\*\*

Le projet de rapport a été délibéré, le 21 juillet 2021 par la troisième chambre présidée par M. Louis Gautier, et composée de MM. Barbé, Lefebvre, Metzger, Mousson, Samaran, Bouvard, conseillers maîtres, Mme Prost, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Emmanuel Glimet, conseiller maître, et, en tant que contre-rapporteur, M. Jacques Tournier, conseiller maître, président de section. Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre, MM. Advielle, Martin, Meddah, Mme Bergogne, présidents de chambre régionales de comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 21 juillet 2021. Le premier président en a approuvé la publication le 22 septembre 2021.

## SYNTHÈSE

Dans le contexte de la crise sanitaire, la Cour a décidé de lancer un audit qui, tout en respectant ses normes professionnelles, se signale par la rapidité de son instruction. Ce travail se présente comme un premier inventaire de l'effort financier spécifique consenti en faveur du secteur du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire.

L'audit rappelle d'abord les effets de la crise sanitaire sur le secteur du cinéma : salles fermées (162 jours en 2020), tournages interrompus (au moins pendant le 1<sup>er</sup> confinement), etc. La crise a affecté l'ensemble du secteur, les professionnels de la filière (producteurs, distributeurs, exploitants de salle) mais également les autres acteurs (auteurs, festivals, industries techniques). La crise a également perturbé les institutions publiques : les ressources du CNC, qui sont pour partie assises sur la taxe sur les billets d'entrée de cinéma et sur la taxe sur la publicité diffusée par les télévisions, ont été en forte diminution lors du premier confinement. L'IFCIC a vu la trésorerie de ses fonds de prêts réduite par les suspensions d'échéances de remboursements, ce qui l'a empêché d'accorder de nouveaux financements.

Face à la crise sanitaire, les pouvoirs publics ont réagi rapidement par des mesures d'urgence, dont le financement a été inscrit dans les lois de finances rectificatives de juillet, puis novembre 2020 et par l'élaboration d'un plan de relance, inscrit en loi de finances initiale pour 2021. Cet ordonnancement a été remis en cause par le deuxième confinement à partir d'octobre 2020, prolongé en décembre jusqu'au 19 mai 2021. Retracer les mesures prises est donc en soi un exercice complexe, car les mécanismes ont dû être adaptés et complétés à plusieurs reprises, jusqu'aux mesures annoncées par la ministre de la culture en mai dernier.

L'effort financier consenti en faveur du cinéma et de l'audiovisuel est exceptionnel : 402 M€ pour le CNC (soit l'équivalent de neuf mois de dépenses de cet organisme en 2019) et 51,6 M€ pour l'IFCIC. Revenant, pour une grande part, à rendre plus favorables les soutiens existants du CNC, automatiques ou sélectifs, l'essentiel de ces dépenses vise à conforter les acteurs de la filière, dont la stabilité financière était ébranlée, et à assurer le redémarrage ordonné du secteur (par exemple, en traitant l'enjeu du « mur de films » à la réouverture). À cet égard, la distinction entre les mesures d'urgence et de relance n'apparaît pas clairement.

En prenant en compte les dépenses en faveur de la filière des industries techniques (10 M€), les crédits « jeunesse et talents d'avenir » (6 M€) et « Export et attractivité » (8 M€), les dépenses qui relèvent d'une véritable logique d'« investissement d'avenir » s'avèrent peu élevées (entre 20 et 25 M€). L'effet structurant de ce plan « de relance » paraît donc très limité. Au-delà du fait d'avoir évité des défaillances, la question de savoir si ces aides ont favorisé ou accompagné des mutations structurelles du secteur mérite d'être posée.

Enfin, la question de l'additionalité de ces mesures sectorielles par rapport au dispositif général des aides de l'État n'a pas été posée. Aucun dispositif de contrôle d'éventuels effets d'aubaine n'a été mis en place par les administrations, à l'exception du cas des exploitants de salles, pour lesquels une clause anti-abus permettait de vérifier que les montants versés par les dispositifs général et sectoriel ne dépassaient pas les pertes de chiffres d'affaires de chaque entreprise.

Après être venu en aide aux professionnels affectés par la crise, le dispositif public doit dorénavant se réorienter vers l'avenir : la constitution d'entreprises plus solides, le développement des infrastructures techniques de haut niveau, l'export, l'attractivité de la France. De nombreux dispositifs sont en place (prêts et garanties de l'IFCIC, Plan Touch de BPI France, etc.) ou en cours de lancement (stratégie d'accélération des industries culturelles du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4)).

## Conclusions principales de l'audit

- 1.** Le montant total des crédits budgétaires attribués au secteur du cinéma pour compenser les effets de la crise sanitaire s'élève à 454,6 M€ : 402 M€ pour le CNC, 51,6 M€ pour l'IFCIC. Il s'agit d'un effort sans précédent, qui s'ajoute aux près de 1,2 Mds de financements en direction du secteur au titre des dispositifs généraux de l'État.
- 2.** La réflexion des gestionnaires publics sur le caractère additionnel de ces financements sectoriels par rapport aux dispositifs transverses généraux de l'État a été peu aboutie, à l'exception d'un dispositif anti-abus pour le soutien aux exploitants.
- 3.** Compte tenu de leur autonomie financière, le CNC et l'IFCIC ont pu réagir rapidement en mettant en place une gamme variée de financements. S'agissant du CNC, le fonds de garantie contre l'interruption des tournages est un instrument innovant mais, pour le reste, beaucoup des mesures ne constituent que des compléments à des dispositifs de soutien existants et n'auront qu'un faible effet structurant de nature à préparer les entreprises aux mutations en cours. En outre, la distinction entre mesures d'urgence et de relance apparaît artificielle, d'autant que le plan de relance inscrit en LFI 2021 était déjà exécuté par le CNC à plus du tiers fin 2020. Il faut dorénavant « tourner la page de l'urgence » et revenir à un agenda coordonné de transformation du secteur.



# INTRODUCTION : LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE SECTEUR

La filière du cinéma a été affectée dans toutes ses composantes par la crise sanitaire :

- **Production cinéma** : le nombre de films produits a diminué en 2020 de 21 %, avec 239 films. Le nombre de jours de tournage de films d'initiative française a baissé de 30 % (4 267 jours, le plus bas niveau depuis 20 ans). Le chiffre d'affaires des producteurs de longs métrages a diminué de 30 % en 2020, à 784 M€, soit une perte de 333 M€.

Lors du premier confinement au printemps 2020, la préparation, le tournage ou la post-production de 420 œuvres ont dû être interrompus, de même que l'activité des industries techniques et les activités d'export. Ensuite, l'activité est redevenue possible mais avec de fortes contraintes (protocole sanitaire) et est restée à un niveau relativement bas<sup>1</sup>.

Tableau n° 1 : nombre de films produits entre 2011 et 2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Films d'initiative française (1)	206	209	208	203	234	221	222	237	240	190
<i>dont films de coproduction</i>	55	59	55	51	76	62	45	55	55	39
Films à majorité étrangère (2)	65	70	61	55	66	62	78	63	61	49
<b>Total films agréés (1)+(2)</b>	<b>271</b>	<b>279</b>	<b>269</b>	<b>258</b>	<b>300</b>	<b>283</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>301</b>	<b>239</b>

Pour mémoire : nombre de films agréés produits en 1990 : 146 ; en 1995 : 141 ; en 2000 : 171.

Source : CNC

- **Distribution cinéma** : le chiffre d'affaires des distributeurs a diminué de 70 % en 2020, à 181 M€, soit une perte de 426 M€. 150 sociétés de distribution sont concernées.
- **Exploitation cinéma** : en 2020, les salles sont restées fermées pendant 162 jours et n'ont rouvert que le 19 mai 2021. Après six années consécutives au-dessus de 200 millions d'entrées, la fréquentation des salles de cinéma (2 000 établissements et 16 000 emplois permanents) s'est élevée en 2020 à 65,2 millions d'entrées (- 81 % en mars-décembre par rapport à la même période de 2019), entraînant une baisse de chiffre d'affaires de 70 %.

<sup>1</sup> La situation des comédiens et artistes, relevant du régime de l'intermittence, n'est pas traitée dans le présent audit.

Enfin, la crise sanitaire a affecté les autres acteurs contribuant à la filière : les auteurs (compte tenu de la raréfaction des nouveaux projets) ; les festivals, annulés en 2020 ; les industries techniques (l'impact sur ce secteur étant variable, entre celles qui, concernées par les nouveaux modes de consommation de programmes audiovisuels, ont en réalité bénéficié de la crise et d'autres, comme la post-production cinéma, affectée par la fermeture des salles).

Ces circonstances ont conduit l'État à déployer un dispositif d'aide aussi important que diversifié, à travers le CNC et l'IFCIC.

Établissement public administratif (EPA) chargé depuis 1946 de la politique de soutien au cinéma, le CNC a vu ses missions s'élargir à la faveur des évolutions du secteur de l'image. Il intervient désormais aux différents stades de la création et de la transmission des œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Depuis 2008, le CNC ne reçoit plus de subvention de fonctionnement du ministère de la culture et est principalement financé par des taxes affectées, pour l'essentiel directement recouvrées par l'établissement.

L'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est un établissement de crédit créé en 1983 pour développer un système de garanties bancaires au profit des acteurs du secteur.

Le CNC et l'IFCIC ne représentent cependant qu'un élément de la politique du financement public du cinéma et de l'audiovisuel parmi d'autres (dispositifs fiscaux, obligations d'investissement des chaînes de télévision dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, aides des collectivités territoriales).

## I - L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE CNC ET LES FINANCEMENTS PUBLICS

La crise sanitaire a fortement affecté le fonctionnement du CNC, tant en recettes qu'en dépenses. Les dépenses relatives aux crédits d'impôt ont été très dynamiques en 2020, mais devraient connaître un ralentissement en 2021.

### A - Le CNC : une institution ébranlée par la crise

#### 1 - Les recettes

La crise sanitaire a eu un impact très important sur le produit des taxes affectées au CNC, qui s'élève ainsi à 577 M€ en 2020, soit une diminution de 104 M€ par rapport à 2019.

Tableau n° 2 : taxes affectées du CNC en 2020 et 2021

(en millions d'€)	Exécution 2019	Budget 2020	BR4 / 2020	Exécution 2020	BI 2020 / Exécution 2020	Exécution 2019 / Exécution 2020	Budget 2021	R1 / 2021	R2 / 2021*	R2 / BR1	BR2 / BI 2021
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA)	154,4	146,7	45,8	28,5	-118,2	-125,9	101,1	29,6	55,8	26,3	- 45,3
Taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST)	492,4	462,7	460,2	461,1	- 1,6	- 31,3	422,5	422,5	457,4	34,9	34,9
dont TST due par les éditeurs (TST-E)	298,7	260,8	36,7	236,7	-24,1	- 62,0	214,6	214,6	238,9	24,4	24,4
dont TST due par les distributeurs (TST-D)	193,7	201,9	223,5	224,4	22,5	30,7	208,0	208,0	218,5	10,5	10,5
Taxe sur la diffusion de vidéo physique et en ligne (TSV)	34,2	66,0	77,1	87,3	21,3	53,0	82,4	82,4	82,4	0,0	0,0
Recettes diverses	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Total produit des taxes</b>	<b>681,1</b>	<b>675,5</b>	<b>583,2</b>	<b>576,9</b>	<b>- 98,5</b>	<b>- 104,1</b>	<b>606,0</b>	<b>534,5</b>	<b>595,7</b>	<b>61,2</b>	<b>- 10,3</b>

Source : CNC

Le produit de la *taxe sur les entrées de cinéma* (TSA) s'est établi en 2020 à 28,5 M€, (- 126 M€ par rapport à 2019), le Parlement ayant adopté en loi de finances pour 2021 l'exonération de la TSA due par les exploitants pour la période de février à décembre 2020.

Le produit de la *taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision* (TST) s'est élevé à 461 M€ en 2020 (- 31 M€ par rapport à 2019).

Le produit de la *TST-éditeurs* (TST-E) a été de 237 M€ en 2020 (- 62 M€ par rapport à 2019), du fait de la baisse du chiffre d'affaires publicitaire des chaînes. Toutefois, le chiffre définitif de la TST 2020, connu en juin 2021, a permis de constater que la baisse a été moins forte, compte tenu de la reprise du marché publicitaire au deuxième semestre 2020.

À l'inverse, le produit de la *TST-distributeurs* (TST-D) s'élève à 224,4 M€ en 2020 (+ 30,7 M€

par rapport à 2019), les contrôles sur les opérateurs télécom menés par le CNC depuis 2017 semblant avoir conduit à la fin des pratiques de fraude fiscale constatées naguère.

Le produit de *la taxe sur la diffusion de vidéo physique et en ligne* (TSV) a fortement augmenté en 2020 (87,3 M€, soit + 53 M€ par rapport à 2019). Outre l'effet de la forte augmentation des audiences et du nombre d'abonnés des plateformes vidéos sur internet lors des confinements, cette hausse est renforcée par l'effet de la réforme fiscale adoptée en LFI 2020, qui a remplacé le taux de cette taxe (2 % avant la réforme) et celui de la TST-E (5,65 % avant la réforme) par un taux unique de 5,15 %, afin de réduire les distorsions concurrentielles entre les acteurs historiques et ces nouveaux diffuseurs.

Pour 2021, les prévisions de recettes, initialement très dégradées, devraient s'améliorer :

Pour 2021, il est ainsi prévu *une plus-value de TST à hauteur de 35 M€* par rapport aux prévisions du budget initial, dont 24,5 M€ au titre de la TST-Éditeurs et 10,5 M€ pour la TST-Distributeurs (TST-D). Le produit de la TST devrait donc s'élever à 457,4 M€ en 2021.

Du fait de la crise du marché publicitaire, le CNC, à la demande du gouvernement, a autorisé les groupes à diminuer de 20 % leurs acomptes 2020 de TST. *In fine*, les déclarations de TST 2020 font apparaître une contraction du marché limitée à -11 %, se traduisant mécaniquement par un surplus des rentrées de TST-E en 2021.

S'agissant de la *taxe sur les billets d'entrée* (TSA), le CNC avait prévu initialement des rentrées d'un niveau particulièrement bas (produit attendu : 30 M€, contre 154 M€ en 2019). Au vu du bon déroulement de la réouverture des salles, cette prévision a été relevée à 56 M€.

Par rapport à 2019, la perte de recettes en 2020 s'est élevée à 104 M€ et, en 2021, à 85 M€. Pour 2022, le CNC estime retrouver un niveau de taxes affectées analogue à 2019, le dispensant de recevoir un concours budgétaire de l'État.

## 2 - Les dépenses

En termes de dépenses, la crise sanitaire a eu un impact différencié selon la nature des guichets.

Les *soutiens automatiques* ont baissé en 2020 de 113 M€ par rapport à 2019 (- 26 %) :

- Les aides automatiques cinéma (production, distribution, exploitation) ont été particulièrement affectées par la crise, leur montant dépendant surtout de la fréquentation des salles, du prix du billet et de la part de marché des films français ;
- Le soutien automatique à la production audiovisuelle n'a pas été touché par la crise en 2020, son calcul ayant reposé sur les diffusions 2019 des productions françaises ;
- Pour les mêmes raisons, le soutien automatique à l'exportation cinéma n'a pas été touché par la crise sanitaire en 2020. En revanche, la fermeture généralisée des salles dans le monde en 2020 devrait avoir un impact sur son niveau en 2021.

---

<sup>2</sup> Le rapport de D. Boutonnat sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles rappelait cependant que la part des soutiens automatiques dans le financement des films a beaucoup baissé depuis 20 ans (passant de 10 % du financement des films d'initiative française en 2004 à 3,7 % en 2017). Ceci relativise l'impact de cette baisse sur le secteur.

En 2021, l'impact de la crise sur la génération de soutiens automatiques sera significatif<sup>2</sup> (baisse de 84 M€), portant la baisse globale sur deux ans à 197 M€.

Les *soutiens sélectifs* ont, quant à eux, baissé en 2020 de 4 M€ par rapport à 2019.

Le CNC a réalisé un important effort de dématérialisation du versement des aides pendant la crise. 110 M€ de soutiens ont été décaissés en huit semaines au printemps 2020. Certaines aides ont cependant connu des baisses sensibles, comme les avances à l'exploitation, permettant de financer des

dépenses de modernisation de salles, ou l'avance sur recettes permettant de financer la production d'œuvres cinématographiques.

Le ralentissement de l'activité des bénéficiaires et les restrictions sanitaires ont conduit à reporter une part significative des dépenses de 2020 à 2021. Le montant des dépenses prévu pour 2021 (320 M€) devrait ainsi même dépasser le niveau de 2019 (267 M€).

Au total, le CNC aura vu ses dépenses hors aides d'urgence baisser de 107 M€ en 2020 par rapport à 2019 (-15%) et de l'ordre de 42 M€ en 2021.

Tableau n° 3 : dépenses du CNC en 2019, 2020 et 2021 hors crédits d'urgence

(en millions d'€)	Exécution 2019	Budget 2020	R4 / 2020	Exécution 2020	RI 2020 / Exécution 2020	Exécution 2019 / Exécution 2020	Budget 2021	R1 / 2021	R2 / 2021*	R2 / BR1	R2 / BI 2021
Soutiens automatiques	429,0	409,9	329,6	316,0	- 93,9	- 113,1	381,9	308,3	345,4	37,1	- 36,5
Soutiens sélectifs	267,4	284,5	290,8	263,4	- 21,1	- 3,9	285,7	302,1	320,3	18,2	34,6
<b>Dépenses de soutien engagées</b>	<b>696,4</b>	<b>694,4</b>	<b>620,4</b>	<b>579,4</b>	<b>- 115,0</b>	<b>- 117,0</b>	<b>667,6</b>	<b>610,4</b>	<b>665,7</b>	<b>55,3</b>	<b>- 1,9</b>
Soutiens attribués non engagés (reprogrammations d'AE) et opérations d'ordre	13,5	0,0	2,9	23,1	23,1	9,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total dépenses du fonds de soutien hors dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire</b>	<b>709,9</b>	<b>694,4</b>	<b>623,4</b>	<b>602,5</b>	<b>- 91,9</b>	<b>- 107,4</b>	<b>667,6</b>	<b>610,4</b>	<b>665,7</b>	<b>55,3</b>	<b>- 1,9</b>

Source : CNC

### 3 - La trésorerie

La trésorerie du CNC est restée élevée pendant la crise sanitaire. Le Centre a fait valoir que cette trésorerie représente le financement d'engagements de subvention vis-à-vis des

professionnels. Il s'agit d'un point d'attention pour l'avenir. En infra-annuel, le point bas a été atteint en juillet 2020 avec 558 M€, les versements de l'État au titre des aides d'urgence ayant été effectués à partir de novembre 2020.

Tableau n° 4 : Trésorerie du CNC (en M€)

	31 décembre 2018	31 décembre 2019	31 décembre 2020	Février 2021
<i>Trésorerie</i>	605,3	620,6	635,6	653,6

Source : CNC

## B - Les crédits d'impôt : une forte augmentation constatée en 2020

Les crédits d'impôt constituent un autre canal de soutien public au secteur<sup>3</sup>. En 2020, sur la base des chiffres provisoires, ils semblent avoir

été très dynamiques (413 M€, + 35 %). Fin juin 2021, le montant définitif des dépenses fiscales pour 2020 n'était pas disponible et ne sera connu que dans le fascicule Voies et Moyens du PLF 2022, ce qui est tardif.

Tableau n° 5 : crédits d'impôt cinéma et audiovisuel en 2019, 2020 et 2020 (en M€)

Intitulé	2019	2020 (prév.)	2020 (prov.)	2021 (prév.)
<b>CI Cinéma</b>	108	102	167	88
<b>CI Audiovisuel</b>	125	133	165	121
<b>CI international</b>	43	73	53	70
<b>SOFICA</b>	29	28	28	28
<b>Total</b>	<b>305</b>	<b>336</b>	<b>413</b>	<b>307</b>

Source : CNC et MINEFI.

L'augmentation constatée en 2020 s'explique, notamment, par le remboursement accéléré de créances disponibles correspondant à des crédits d'impôt restituables en 2020. Applicable à toutes les entreprises – dont celles du cinéma – sans attendre qu'elles déposent leur déclaration de résultats, ce dispositif d'aide financière a été mis en œuvre dès mars 2020. Il a été reconduit pour les créances restituables en 2021.

Si en 2020, les crédits d'impôt ont joué un rôle contra-cyclique, il semble que tel ne sera pas le cas en 2021, même si le CNC estime que la baisse sera limitée. En effet, le fonds de garantie des tournages a permis de limiter la diminution des tournages et leur taux de localisation en France a été extrêmement élevé. Pour les œuvres audiovisuelles, le rattrapage au second semestre 2020 a été important. Le secteur de l'animation a connu une excellente année 2020.

<sup>3</sup> Le secteur bénéficie de quatre dispositifs de crédits d'impôt : le crédit d'impôt pour dépenses de production cinématographique (« crédit d'impôt cinéma »), le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres audiovisuelles (« crédit d'impôt audiovisuel »), le crédit d'impôt pour dépenses de production de films et œuvres audiovisuelles étrangers (« crédit d'impôt international »), le crédit d'impôt en faveur des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA).

Enfin, l'impact financier de l'ouverture du crédit d'impôt audiovisuel aux captations de spectacle vivant (figurant en LFI pour 2021) est estimé à 8 M€ / an. Les chiffres du premier semestre 2021 seront connus fin 2021.

Compte tenu des incertitudes pesant tant sur les résultats 2020 que sur les prévisions 2021, la Cour estime que le gouvernement pourrait utilement présenter des données actualisées lors de l'examen du PLF 2022.

## II - LES AIDES DISTRIBUÉES PAR LE CNC

### A - Les aides d'urgence

Les versements de l'État sont retracés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 6 : aides d'urgence : versements de l'État (en M€)

	LFR 3 30 juillet 2020	Décret 14 octobre 2020	LFR 4 30 novembre 2020	Décret 23 décembre 2020	LFR 2021	Commentaires
<i>CNC Fonds tournages et exploitants</i>	50					10 M€ reportés en 2021 (dont 5 M€ affectés au fonds DGMIC)
<i>IFCIC Prêts</i>	85 (*)					Versé au 2 <sup>ème</sup> semestre 2020
<i>CNC compensation baisse de jauge</i>		50				Versé le 9 novembre 2020
<i>CNC compensation couvre-feu et reconfinement</i>			30			Versé le 17 décembre 2020
<i>CNC prorogation confinement</i>				27		Versé le 4 janvier 2021
<i>CNC annonces du 18 mai 2021</i>					80	Versement attendu en août 2021

(\*) dont 40 M€ pour le cinéma et l'audiovisuel  
Source : Cour des comptes

Les opérateurs bénéficient de la capacité juridique et financière leur permettant de distribuer des aides sans attendre les versements de l'État. De ce fait, le calendrier budgétaire ne correspond pas au calendrier de mise en place effective des mesures. Seul le fonds DGMIC<sup>4</sup> de garantie des tournages, géré par un service du ministère, a dû attendre la publication d'un décret au 31 décembre 2020 pour se mettre en place.

Par ailleurs, la ministre de la culture a présenté le 18 mai dernier une série de mesures en soutien aux secteurs de la culture, précisant que « le secteur du cinéma bénéficiera de 80 M€ d'aides supplémentaires, dont 60 M€ pour les exploitants de salles et 20 M€ pour les entreprises de production et de distribution ». Les 80 M€ à destination du CNC seront ouverts dans le cadre du PLFR présenté le 2 juin dernier en conseil des ministres, ce qui devrait conduire

<sup>4</sup> Direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture.

à un versement des crédits au CNC au second semestre.

L'ensemble des aides d'urgence ainsi ouvertes recouvrent plusieurs types de mesures : la garantie apportée aux tournages, l'aide aux exploitants de salle, diverses subventions aux autres acteurs du secteur : auteurs, festivals, etc., la mobilisation des sommes inscrites au solde du compte de soutien et des mécanismes spécifiques de soutien aux producteurs et aux distributeurs. L'aide au financement des entreprises via l'IFCIC est décrite dans la partie III.

### **1 - La garantie apportée aux tournages**

50 M€ de crédits ont été ouverts par la LFR du 30 juillet 2020 sur le programme 334 à cet effet, dont 40 M€ ont été versés au CNC en décembre 2020 pour la constitution d'un fonds de garantie contre l'interruption des tournages. Pour les programmes ne constituant pas des œuvres audiovisuelles et n'entrant pas dans le champ du CNC, un fonds de 5 M€ a été créé par la DGMIC.

#### **Le fonds d'indemnisation et de garantie pour les tournages du CNC**

Un dispositif à deux étages d'indemnisation et de garantie a été mis en place afin de couvrir les arrêts de tournage pour cause de covid 19, pour un total de 100 M€.

Un premier fonds constitué par le CNC couvre les arrêts de tournage (jusqu'à cinq semaines d'interruption) dans la limite de 20 % du capital assuré et de 1,2 M€ par œuvre, avec une franchise de l'ordre de 15 % à la charge du producteur. L'affiliation au fonds est gratuite et ne donne pas lieu à la perception d'une prime assurantielle. Les rémunérations sont indemnisées au niveau des minimas de la convention-collective. Par ailleurs, les œuvres pour lesquelles une indemnisation

a été attribuée sont considérées comme des « œuvres difficiles » ; par dérogation, l'intensité des aides publiques accordées pour la production de ces œuvres peut être portée à 100 % du coût définitif de production (au lieu de 50 % en droit commun).

Par ailleurs, un *pool* d'assureurs mutualistes s'est constitué pour proposer une couverture supplémentaire à celle du Fonds CNC. Cette deuxième ligne se déclenche à partir du plafond d'indemnisation de 1,2 M€ (ou 20 % du capital assuré) et permet de relever les plafonds d'indemnisation à 1,8 M€ par œuvre (jusqu'à 30 % du capital assuré).

Initialement fixée au 31 décembre 2020, la date limite de survenance des sinistres a été prolongée jusqu'au 31 mars, puis fin août 2021 ; elle le sera probablement au-delà, les assureurs ne prenant toujours pas en charge le risque covid.

#### *Bilan de fonctionnement du fonds à fin juin 2021*

Approuvé en conseil d'administration du CNC le 29 mai 2020, le fonds a commencé à fonctionner au 1<sup>er</sup> juin 2020, couvrant rétroactivement les tournages qui auraient repris à l'issue du confinement, à compter du 11 mai. À la date du 28 juin 2021, le fonds avait enregistré 812 adhésions (contre 602 le 22 mars), pour un cumul de devis de 2,34 Md€. 114 dossiers sont qualifiés d'« actifs » (à risque), et 698 tournages sont terminés.

Sur 77 sinistres constitués (représentant un montant total de 18,5 M€), six sinistres sont supérieurs à 1 M€ ; pour sept sinistres, le montant est compris entre 0,5 M€ et 1 M€ ; pour huit, entre 0,2 et 0,5 M€. Compte tenu des délais de procédure et d'expertise, le montant des sinistres indemnisés fin juin s'élevait à 2,4 M€.



63 % des adhésions concernent des programmes audiovisuels et 36 % des films de cinéma. Pour les sinistres, la proportion

est analogue. La quasi-totalité des sinistres concerne des fictions (films et audiovisuel), sauf deux cas de captations de spectacle vivant.

Tableau n° 7 : situation du fonds Tournages au 28 juin 2021

1. Adhésions	Nombre	Cumul de devis (en M€)
Total depuis le 1 <sup>er</sup> juin 2020	812	2 342
1. dont dossier actifs (à risque)	114	678
2. dont tournages terminés	698	1 664

2. Sommes disponibles sur le fonds d'indemnisation	en M€
<b>Montant brut comptable du Fonds</b>	<b>50,0</b>
<i>Indemnisations</i>	2,4
<i>Provisions pour sinistres signalés</i>	15,6
<i>Provisions pour dossiers sinistrables*</i>	3,0
<b>Montant net comptable du Fonds</b>	<b>29,1</b>
<i>Couverture du risque de sinistralité aggravée (doublement de la sinistralité sur les dossiers sinistrables)</i>	3,0
<b>Montant disponible</b>	<b>26,1</b>
<b>Besoin de dotations</b>	<b>0,0</b>

Source : Cour des comptes.

\*sinistralité pondérée observée appliquée aux 114 dossiers actifs représentant un devis cumulé de 677 962 952 €

La gestion du fonds devra durer jusqu'à apurement des dossiers d'indemnisation ouverts, qui peut prendre six mois. Se pose néanmoins la question d'une date d'arrêt de ce fonds (c'est-à-dire de l'arrêt des nouvelles adhésions) : en effet, il n'y a aucune indication que le marché de l'assurance prendra le relais pour couvrir ce risque. Cependant,

fin décembre 2021, il ne devrait rester qu'un nombre réduit de sinistres actifs et restant à indemniser.

L'estimation du coût final sera connue à la date de fin de couverture par le fonds, en appliquant une clé sur les sinistres signalés à cette date. Le CNC estime le montant des sinistres à 18,6 M€

à fin août 2021. Des scénarios plus pessimistes portent le coût total à 22 M€, voire 26,4 M€. Au total, le montant restant disponible sur l'enveloppe de 50 M€ que l'État a prévu pour ce fonds devrait donc être de 31 M€ (24 M€ en cas de sinistralité extrême). À ce stade, le ministère de la culture n'a versé que 40 M€ au CNC, le versement éventuel du solde dépendant du niveau d'indemnités décaissées par le CNC à la clôture du dispositif. En cas de sous-consommation définitive, le principe du maintien du reliquat au bénéfice du CNC ou d'un autre usage de ces crédits n'a pas été arbitré.

La constatation très probable de ce reliquat positif ne signifie pas que la mesure ait été inefficace : l'existence de l'assurance a donné une sécurité aux acteurs pour reprendre les tournages dès juin 2020. Le fonds de garantie des tournages est sans conteste l'instrument le plus novateur mis en place dans ce secteur à l'occasion de la crise sanitaire.

### **Le fonds DGMIC d'indemnisation des tournages de programmes de flux**

Le CNC ne pouvant pas verser d'aides pour des programmes ne constituant pas des œuvres audiovisuelles, il a été décidé de réserver 5 M€ pour des programmes « de flux » et de faire gérer par la DGMIC le fonds d'indemnisation créé à cet effet par un décret en date du 30 décembre 2020. La mesure couvre les tournages sur la période du 1<sup>er</sup> juin 2020 au 30 avril 2021 (prolongée au 31 août 2021), et prend la forme d'une subvention octroyée par le ministère de la culture aux entreprises sinistrées (avec un plafond de 800 000 € par entreprise).

Depuis sa mise en place, la DGMIC a eu connaissance de huit dossiers potentiellement éligibles ; à fin juin, un dossier a été déposé et

deux le seraient prochainement. Compte tenu du plafonnement de l'aide, l'enveloppe des 5 M€ de crédits ne devrait pas être dépassée.

## **2 - Le soutien aux exploitants de salle de cinéma**

### **Le premier fonds de soutien aux exploitants**

Le Premier ministre a annoncé, fin août 2020, un fonds de compensation des pertes de chiffre d'affaires des salles de cinéma et de spectacle vivant, doté de 100 M€, dont 50 M€ pour les cinémas. Cette somme a été versée au CNC en novembre 2020. Après l'instauration du couvre-feu en octobre 2020, il a été décidé d'allouer à ce fonds de compensation 10 M€ supplémentaires, portant sa dotation totale à 60 M€.

Après déduction d'un abattement au titre des aides versées par l'État (PGE, fonds de solidarité, chômage partiel, etc.) à hauteur de 27 % des recettes moyennes des quatre derniers mois des années 2017 à 2019, les pertes de recettes devaient être compensées à hauteur de 40 % pour les quatre principaux réseaux de salles et 50 % pour les autres salles.

Un acompte de l'aide (80 % du montant prévisionnel) a été versé à l'automne 2020, le solde devant être versé début 2021, sur la base de la baisse réelle de chiffre d'affaires. Toutefois, avec la deuxième vague épidémique, le CNC a estimé que ce dispositif, conçu pour accompagner la reprise à l'automne 2020, n'était plus adapté et a jugé préférable de le clôturer en transformant l'acompte initial en versement forfaitaire définitif. Il a aussi été tenu compte du fait que les salles avaient bénéficié en loi de finances pour 2021 d'une extension de l'exonération de TSA. L'enveloppe prévisionnelle

---

<sup>5</sup> Le léger dépassement est lié aux cinémas ouverts (ou ayant créé des extensions) après le 1<sup>er</sup> septembre 2019 et pour lesquels les aides ont été calculées sur la base de recettes prévisionnelles et non sur les données des trois dernières années.

de 40 M€ n'en a pas moins été légèrement surconsommée (dépenses de 40,815 M€<sup>5</sup>).

### **Le fonds de compensation complémentaire (période postérieure au 15 décembre 2020)**

Suite à la non-réouverture des salles de cinéma, le 15 décembre 2020, une dotation supplémentaire de 27 M€ a été allouée au CNC pour le cinéma, dont 15 M€ pour les salles (versés le 23 janvier 2021) donnant lieu à la création d'un fonds de compensation complémentaire (approuvé par le CA du CNC le 31 mars 2021).

Cependant, sur les 35 M€ disponibles<sup>6</sup>, 20,5 M€ ont servi à compenser le manque à gagner du CNC lié à l'extension de l'exonération de TSA d'avril à décembre 2020 votée par le Parlement (19,1 M€)<sup>7</sup>, à financer les dépassements du premier fonds de compensation (0,8 M€) et à fournir un financement additionnel aux salles Art et Essai (0,6 M€).

Les moyens disponibles pour ce fonds de compensation s'élevaient donc à 14,5 M€ et le conseil d'administration du CNC a prévu

que l'enveloppe ne devrait pas être dépassée. Les aides sont déterminées au *prorata* de la part de marché de chaque établissement. Pour les grands circuits, le chiffre d'affaires est affecté d'une minoration de 20 % (à l'instar des deux taux 50 % / 40 % du premier fonds de compensation).

### **Les mesures consécutives aux annonces de la ministre de mai 2021**

La dotation annoncée (59,3 M€) se décline en trois volets, dont les modalités précises ont été arrêtées lors d'un conseil d'administration du CNC fin juillet :

- un fonds d'aide aux entreprises en difficulté ;
- un fonds de compensation des charges fixes pour les circuits ne pouvant bénéficier du dispositif de droit commun du fonds de solidarité ;
- un fonds transverse réparti au prorata des parts de marché de chaque exploitant.

Au total, le soutien aux exploitants s'élève à 134,3 M€ sur deux années, se décomposant comme suit :

**Tableau n° 8 : soutien aux exploitants : décomposition de l'enveloppe**

	<b>Montant (M€)</b>
Fonds de compensation des pertes de recettes d'exploitation	40,8
Compensation de l'extension de l'exonération de TSA à avril-décembre 2020	19,1
Non-écrêtement de l'aide sélective aux établissements classés Art et essai	0,6
Fonds complémentaire au profit des exploitants	14,5
Prolongation de la fermeture administrative des salles en 2021, accompagnement de la réouverture des salles avec restrictions sanitaires au 19 mai 2021	59,3
<b>TOTAL</b>	<b>134,3</b>

Source : CNC

<sup>6</sup> 10 M€ du solde initial du fonds de compensation + 10 M€ couvre-feu d'octobre + 15 M€ décembre 2020.

<sup>7</sup> Dans le cadre du PLF 2021, le Gouvernement avait proposé une mesure d'exonération de la TSA assise sur les entrées du 1<sup>er</sup> février au 15 mars 2020 (représentant, pour le CNC, une perte de recettes de 17,6 M€) ; l'exonération votée en LFI 2021 a été étendue par amendement parlementaire à la période avril – décembre 2020 (de facto 22 juin-29 octobre), ce qui a engendré une perte de recettes supplémentaire de 19,1 M€. Au total, les exonérations de TSA ont représenté 36,8 M€.

### **3 - Les aides ponctuelles aux acteurs du système**

Il s'agit de mesures prises au 1<sup>er</sup> semestre 2020, dont certaines consistent seulement en l'accélération de paiements et ne représentent pas un coût additionnel.

#### **Le versement par anticipation d'aides**

Le CNC a payé plus rapidement que prévu les aides de l'année 2020, ce qui a donc induit un décalage de trésorerie mais pas de dépense supplémentaire. Dès mars, il a procédé au paiement accéléré des subventions allouées aux salles classés « Art et essai » (16 M€), des aides aux salles maintenant une programmation difficile (1,7 M€) et des aides sélectives à la distribution (5,5 M€), destinées à de très petites entreprises de distribution, en dessous du chiffre d'affaires leur permettant d'accéder au soutien automatique.

#### **Les subventions aux festivals annulés**

Le CNC a garanti le paiement intégral des subventions prévues aux manifestations annulées pour raisons sanitaires, à savoir : le Festival international du film de Cannes (2,25 M€), le Festival international des séries de Lille (Séries Mania) (0,80 M€), le Festival du film d'animation d'Annecy (0,6 M€), la Quinzaine des réalisateurs (0,46 M€), le Festival de la fiction de La Rochelle (0,34 M€) et la Semaine internationale de la Critique (0,25 M€).

#### **Le soutien aux auteurs**

Le CNC a accordé un soutien aux fonds de solidarité gérés par la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), par la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et par la Société civile des auteurs multimédia (SCAM). Ces organismes attribuent une aide ponctuelle (quelques

milliers d'euros en moyenne) aux auteurs qui en font la demande, selon leur situation économique et en vérifiant notamment l'absence de cumul avec d'autres aides de l'État.

Au 31 mai 2021, 753 auteurs ont été soutenus pour un montant de 2,9 M€ : 437 auteurs pour le fonds SACD (1,76 M€), 228 auteurs pour le fonds SCAM (0,8 M€), 88 auteurs pour le fonds SACEM (0,4 M€). Une dotation complémentaire du CNC devrait porter le soutien à un total de 5,1 M€.

#### **Les aides aux agences artistiques, de communication et de presse**

Ces agences ne sont pas aidées par le CNC en temps normal, mais ont rencontré des difficultés à être reconnues comme « secteurs à l'arrêt » par le fonds de solidarité. 2 M€ ont été prélevées sur la dotation de 80 M€ annoncée en mai 2021 pour leur fournir une aide.

### **4 - La mobilisation des sommes inscrites au solde du compte de soutien**

Les soutiens automatiques sont des droits à tirage, calculés en fonction de la diffusion des œuvres et permettant à leurs bénéficiaires de les utiliser pour des dépenses précises : par exemple, des dépenses de préparation ou de production pour un producteur ; des dépenses de modernisation de salle, pour un exploitant.

En avril 2020, le CNC a autorisé les titulaires de comptes automatiques à mobiliser par anticipation les sommes leur revenant afin de soulager leur trésorerie. Cette faculté, ouverte jusqu'au 10 juillet 2020, était conditionnée à la preuve de besoins de trésorerie pressants en lien direct avec les effets de l'épidémie, et dans la limite de 30 % des sommes disponibles sur le compte. 55 demandes d'aides ont été validées (représentant 4,1 M€), la plupart au profit de producteurs audiovisuels (28 demandes validées pour 3,1 M€). Cette mesure de

trésorerie est sans incidence sur les charges du CNC, les sommes étant déjà « dues » par lui.

La persistance de la crise a rendu nécessaire l'adoption d'une nouvelle mesure en ce sens en décembre 2020 : la mobilisation anticipée du compte de soutien à hauteur de 50 % pour raisons exceptionnelles (risque de cessation de paiement d'entreprises en sauvegarde ou redressement). La mesure n'a été sollicitée que par une société de distribution pour 400 000€.

## 5 - Les mesures en faveur de la production et de la distribution

Dans les enveloppes de 30 M€ (décidées lors du couvre-feu puis fermeture des salles en octobre 2020) et de 27 M€ (non-réouverture le 15 décembre 2020), respectivement 10 M€ et 15 M€ étaient fléchés sur le soutien à l'exploitation (cf. *supra*). Ainsi, 32 M€ étaient disponibles pour les secteurs de la production et de la distribution cinéma. En mai 2021, 18,6 M€ ont été attribués à ces secteurs lors des annonces de la ministre. Ces mesures sont détaillées ci-après.

### Mesures en faveur de la distribution (29,5 M€)

Le secteur de la distribution a été affecté par le reconfinement partiel, puis total en octobre 2020. Les mesures prises visent à limiter l'impact de cette situation.

#### Mesure d'indemnisation des frais d'édition (12,7 M€) :

Cette mesure vise à compenser les frais d'édition et de promotion engagés par les distributeurs ayant prévu de sortir des films entre le 14 octobre 2020 et le 18 novembre 2020, puis entre le 15 décembre et le 6 janvier.

L'indemnisation devait s'effectuer sur la base des dépenses effectuées par les distributeurs (factures acquittées). Le dispositif a posé des difficultés de mise en œuvre qui expliquent la

faible consommation fin mars de ce dispositif : plusieurs distributeurs ont fait état de tensions de trésorerie les rendant dépendants du versement de l'aide pour régler les factures dues. Aussi, une mesure corrective a-t-elle été adoptée, en mars 2021, consistant en un versement de l'aide en deux temps, le premier versement (60 %) lors de l'attribution de l'aide, le solde devant intervenir sur présentation des factures acquittées. Au 18 mai 2021, les engagements s'élèvent à 4,2 M€ et les paiements à 3,4 M€. Le CNC indique que toutes les aides devraient être décaissées en août.

#### « Complément de prix » pour les films exploités pendant le couvre-feu (5,6 M€) :

Le couvre-feu (17 au 29 octobre 2020) s'est traduit par l'annulation des séances du soir, qui attirent près de 50 % de la fréquentation et a représenté une perte de recettes considérable pour les distributeurs. La mesure vise à bonifier les recettes commerciales perçues par les distributeurs au titre des entrées en salles, en ajoutant à chaque entrée réalisée en zone de couvre-feu entre les 17 et 29 octobre 2020 un complément de 2,50 € (1,25 € pour les films « jeunesse », moins pénalisés par la suppression des séances du soir), qui est intégralement affecté à la part qui revient au distributeur.

#### Bonification du soutien automatique distributeur du 14 au 29 octobre afin d'encourager la sortie des films pendant le couvre-feu (0,7 M€) :

Complément de la précédente, cette mesure vise à inciter les distributeurs à sortir les films sur l'ensemble du territoire pendant cette période. Elle consiste en une sur-majoration des soutiens automatiques générés au profit des distributeurs pour les entrées en salles. Elle est réservée aux seuls films générateurs de soutien, alors que la mesure de complément de prix était applicable à tous les films, français ou étrangers.

Aide directe en faveur des petites entreprises de distribution (1 M€) :

Cette aide vise à aider les distributeurs ne pouvant bénéficier de la mesure de bonification du soutien automatique distributeur (réservée aux films agréés par le CNC).

Soutien complémentaire à la distribution (9,5 M€) :

Initialement d'un montant limité (0,2 M€), ces crédits ont été complétés par une dotation de l'État de 9,3 M€, annoncée en mai 2021. Cette mesure comporte deux volets : la « surgénération » du soutien automatique à la distribution, grâce à la majoration modulée des barèmes de calcul sur la période de mai 2021 à mars 2022, afin d'atténuer l'effet de « mur de films » ; le renforcement de l'aide sélective à la structure, pour les très petites entreprises de distribution non éligibles à la mesure précédente (sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil d'accès au soutien automatique, distributeurs de films non agréés).

**Mesures en faveur de la production (21,1 M€)**

Majoration de 25 % des mobilisations du soutien automatique des producteurs délégués pour les tournages entre mai et octobre 2020 (2,5 M€) :

Visant à susciter de nouveaux projets de films, la mesure consiste en une majoration de 25 % du soutien mobilisé par les producteurs dans les projets futurs dès mai 2020.

Bonification du soutien automatique producteur du 14 au 29 octobre afin d'encourager la sortie des films pendant le couvre-feu (2,6 M€) :

Cette mesure vise à inciter les producteurs à sortir les films sur l'ensemble du territoire pendant la période. Prenant la forme d'une majoration des soutiens automatiques

générés au profit des producteurs par les entrées en salles, elle est réservée aux seuls films générateurs de soutien (la mesure de complément de prix était applicable à tous les films, français ou étrangers).

Soutien financier pour les producteurs actifs supportant financièrement les conséquences de la crise sanitaire (16 M€) :

Initialement, le CNC a envisagé une aide forfaitaire : les 6,7 M€ disponibles début 2021 ne permettaient pas de concevoir une mesure pertinente au vu du nombre de sociétés concernées (330 sociétés, soit une aide de 20 000 € par entreprise). Le CNC a jugé plus pertinent d'attendre l'allocation par l'État de crédits supplémentaires (9,3 M€ dans les annonces de mai 2021). Trois mesures ont été adoptées fin juillet 2021 :

- une surgénération du soutien automatique à la production sur un temps long (mai 2021 – avril 2022), analogue à celle concernant la distribution ;
- la prolongation, jusqu'à fin octobre 2021, de la majoration de 25 % à l'investissement dans un nouveau projet, mesure figurant dans le plan de relance (cf. *infra*) ;
- la création d'un fonds pour les « sociétés de production fortement fragilisées par la crise et dont le rythme d'activité n'a pas permis une indemnisation complète par les dispositifs transversaux de l'État ».

## B - Le plan de relance

La loi de finances pour 2021 comporte plusieurs dispositions au titre de la relance du secteur, dont la mise en œuvre incombe au CNC :

- d'une part, le « réarmement financier » du CNC pour 48,5 M€, compte tenu des pertes de recettes fiscales entraînées par la crise ;

- d'autre part, une série de mesures de relance en direction du secteur (116,5 M€) :

- 12,2 M€ pour la production cinématographique ;
- 26,2 M€ pour la production audiovisuelle ;
- 17,7 M€ pour la distribution ;
- 10 M€ pour les industries techniques ;
- 8,3 M€ pour l'export et l'attractivité ;

- 34,3 M€ pour la diffusion cinématographique, en faveur des salles de cinéma ;
- 6 M€ pour la jeunesse ;
- 1,8 M€ pour le patrimoine.

Le détail des 32 mesures correspondantes figure dans le tableau suivant et leur description est détaillée en annexe.

Tableau n° 9 : détail des mesures du plan de relance et calendrier de déploiement des aides

<i>(en millions d'€)</i>	Exécution 2020	BR2 / 2021	TOTAL 2020 - 2021	Taux (%) d'exécution 31 mai 2021
Majoration de 25 % des mobilisations de soutien automatique par les producteurs délégués	0,1	5,3	5,4	67 %
Renforcement des aides sélectives à la production	0,5	3,0	3,5	60 %
Bonification du soutien automatique producteur généré afin d'encourager la sortie des œuvres	1,8	0,7	2,5	73 %
Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques producteurs cinéma	0,0	0,8	0,8	100 %
<b>TOTAL PRODUCTION CINEMA</b>	<b>2,4</b>	<b>9,8</b>	<b>12,2</b>	<b>68 %</b>
Majoration de 15 % des mobilisations de soutien automatique par les distributeurs pour des investissements fléchés sur MG	0,0	1,8	1,8	10 %
Bonification du soutien automatique distributeur généré afin d'encourager la sortie des œuvres	9,6	4,4	14,0	68 %
Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques distributeurs cinéma	0,0	0,4	0,4	100 %
Renforcement des aides sélectives à la distribution	1,4	0,1	1,5	95 %
<b>TOTAL DISTRIBUTION CINEMA</b>	<b>11,0</b>	<b>6,7</b>	<b>17,7</b>	<b>65 %</b>
Assurer la viabilité des salles de cinéma au service des publics	25,3	4,7	30,0	99 %
Renforcement de l'aide sélective aux établissements classés Art et essai	0,0	2,0	2,0	91 %
Annulation de remboursements au titre du dispositif Cinenum	0,0	0,8	0,8	100 %
Relance des dispositifs d'éducation à l'image / soutien aux coordinations locales	0,0	1,0	1,0	0 %
Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques exploitants cinéma	0,0	0,5	0,5	100 %
<b>TOTAL EXPLOITATION CINEMA</b>	<b>25,3</b>	<b>9,0</b>	<b>34,3</b>	<b>96 %</b>

<i>(en millions d'€)</i>	Exécution 2020	BR2 / 2021	TOTAL 2020 - 2021	Taux (%) d'exécution 31 mai 2021
Renforcement des avances à la production audiovisuelle	0,0	8,0	8,0	0 %
Rehaussement de l'enveloppe des aides sélectives	0,0	6,0	6,0	99 %
Majoration de 10 % des mobilisations de soutien automatique	0,0	7,0	7,0	47 %
Prise en compte des "Prêts à diffuser" (PàD) dans le calcul du soutien automatique généré en 2021	0,0	5,2	5,2	75 %
<b>TOTAL PRODUCTION AUDIOVISUELLE</b>	<b>0,0</b>	<b>26,2</b>	<b>26,2</b>	<b>50 %</b>
Soutien exceptionnel aux industries techniques	1,8	8,2	10,0	18 %
<b>TOTAL INDUSTRIES TECHNIQUES</b>	<b>1,8</b>	<b>8,2</b>	<b>10,0</b>	<b>18 %</b>
Soutien à l'édition vidéo notamment de patrimoine	0,0	0,8	0,8	100 %
Soutien exceptionnel au patrimoine (subventions aux cinémathèques)	0,7	0,3	1,0	100 %
<b>TOTAL PATRIMOINE</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,8</b>	<b>100 %</b>
Renforcement du soutien automatique à l'export cinéma	0,5	1,5	2,0	23 %
Aide sélective et automatique à l'export audiovisuel	0,1	0,4	0,5	20 %
Renforcement et modernisation de la promotion des œuvres françaises à l'étranger	0,0	3,0	3,0	0 %
Renforcement de l'Aide aux cinémas du monde (ACM)	0,0	2,0	2,0	0 %
Renforcement de l'attractivité internationale de la France	0,0	0,8	0,8	0 %
<b>TOTAL EXPORT ET ATTRACTIVITE</b>	<b>0,5</b>	<b>7,8</b>	<b>8,3</b>	<b>7 %</b>
Lancer et booster la nouvelle aide au programme d'auteur prévue dans le plan auteur	0,0	1,0	1,0	28 %
Appel à projet dédié à des équipes de jeunes diplômés (couple auteur / producteur).	0,0	0,5	0,5	0 %
Renforcement de la FEMIS conditionné à la signature de son projet d'avenir	1,3	0,0	1,3	100 %
Appel à initiative pour soutenir les projets de diffusion et de programmation culturelle innovante	0,0	2,0	2,0	0 %
Appel à projets « Savoirs et culture »	0,0	0,2	0,2	0 %
Soutien renforcé aux formats courts	0,1	0,9	1,0	71 %
<b>TOTAL INVESTISSEMENT SUR LA JEUNESSE ET LES TALENTS D'AVENIR</b>	<b>1,4</b>	<b>4,6</b>	<b>6,0</b>	<b>38 %</b>
<b>TOTAL PLAN DE RELANCE DU CNC</b>	<b>43,1</b>	<b>73,4</b>	<b>116,5</b>	<b>62 %</b>

Source : CNC



### Ce plan de relance appelle les remarques suivantes :

D'une part, la distinction entre les mesures d'urgence et le plan de relance est largement artificielle, notamment en raison du calendrier puisque 37 % du plan de relance (43,6 M€ sur les 116,5 M€) étaient déjà exécutés fin 2020, mais également en raison de la substance des mesures du plan, qui s'apparentent davantage à des mesures de sauvegarde. Ainsi, la mesure « *assurer la viabilité des salles de cinéma* », exécutée en 2020, visait à donner un volume de trésorerie aux exploitants sous forme de subvention représentant sept mois pour les PME et 2,5 mois pour les grands circuits de distribution.

D'autre part, beaucoup de ces mesures visent à compléter un mécanisme existant de soutien.

Pour six mesures, le montant unitaire par bénéficiaire de la mesure de relance est inférieur à 10 000 € : la mesure sur la préparation de projets de long métrage permet ainsi d'augmenter l'aide existante de 25 500 à 29 500 € par an ; il en est de même pour les cinémas Art et essai (dont l'aide passe de 15 500 à 17 000€) ; pour le soutien à l'édition vidéo, le soutien passe de 38 000 à 48 000 €.

Si cette démarche peut se comprendre s'agissant d'acteurs du monde culturel aux moyens financiers limités, il faut noter que les aides plus substantielles ont été construites de la même façon, par exemple en majorant des droits à soutien du compte automatique. En l'espèce, le CNC estime que « *la majoration à la mobilisation pour les producteurs et les distributeurs a pour effet d'accélérer la réalisation d'une œuvre nouvelle, ce qui accroît l'effet de relance pour toute la filière (auteurs en amont, industries techniques en aval)* ».

Dans certains cas, les montants accordés sont très significatifs. Ainsi, pour la production de

programmes audiovisuels, sur 254 entreprises bénéficiaires, cinq ont reçu plus de 500 000 € (pour un total de 3,7 M€ sur 13,2 M€), six entre 200 000 € et 500 000 € (1,7 M€), 42 entre 80 000 € et 200 000 € (4,7 M€), les 201 bénéficiaires restants représentant environ 3 M€. Pour la production de cinéma, la Cour a pris connaissance de la répartition de 5,9 M€ sur le total de dépenses à fin mai (8,5 M€) : sur 160 sociétés bénéficiaires, six entreprises ont reçu entre 100 000 € et 200 000 €, deux entre 200 000 € et 300 000 €, deux entre 400 000 et 500 000 € et une plus de 500 000 €. Pour la mesure de majoration de 25 % des mobilisations de soutien automatique, trois entreprises ont reçu plus de 400 000 €.

## C - Bilan des aides distribuées par le CNC

### 1 - Récapitulatif

En synthèse, l'ensemble des dotations exceptionnelles prévues en 2020 et 2021 s'élève à 402 M€ (en incluant les annonces de mai 2021) et se décline comme suit :

- le fonds de garantie des tournages (50 M€ attribués au CNC, dont 40 M€ effectivement versés) ;
- le premier fonds de compensation de perte de chiffre d'affaires des salles de cinéma : 50 M€ versés au CNC dont 40,6 M€ dépensés, les 9,2 M€ restants étant réaffectés au deuxième fonds de sauvegarde des exploitants ;
- les dotations supplémentaires reçues fin 2020 ou début 2021 au titre du durcissement puis prolongement des mesures sanitaires à partir d'octobre 2020 représentant 57 M€ :
  - 25 M€ pour les exploitants, dont 19,1 M€ compensant l'exonération de TSA de juin à décembre 2020, 5,3 M€ pour un fonds

de sauvegarde (auxquels se sont ajoutés les 9,2 M€ de reliquats du fonds de compensation *supra*, portant le fonds de sauvegarde à 14,5 M€) et 0,6 M€ pour la mesure en faveur de l'Art et essai ;

- 32 M€ en faveur des producteurs et des distributeurs.

- la dotation au titre du plan de relance, versée en 2021 : 165 M€ (dont 48,5 M€ au titre du réarmement financier du CNC, qui a financé à hauteur de 17,6 M€ l'exonération de TSA de février-mars 2020) ;
- les aides annoncées le 18 mai 2021 : 80 M€ (59,3 M€ pour les exploitants, 9,3 M€ pour les producteurs et 9,3 M€ pour les distributeurs, 2 M€ pour les agences artistiques et de presse).

Par ailleurs, deux dispositifs ont été financés par le compte de soutien du CNC : les fonds en faveur des auteurs gérés par la SACD, la SCAM et la SACEM (5,1 M€) et la mobilisation anticipée du fonds de soutien (4,5 M€).

## 2 - Un décaissement rapide

Au total, les crédits d'urgence ou du plan de relance destinés aux professionnels du secteur sur les deux exercices 2020 et 2021 s'élèvent à 334 M€. En effet, sur le total de 402 M€, 68 M€ ont été versés au CNC pour compenser ses pertes de recettes : 19,1 M€ pour compenser la perte de TSA et 48,5 M€ pour compenser les pertes générales de recettes (« réarmement financier »). À la fin de l'exercice 2020, 87 M€ avaient déjà été dépensés au titre des mesures exceptionnelles (auxquels s'ajoutent 2,5 M€ financés au titre des mesures traditionnelles du compte de soutien), 245 M€ restent donc à engager en 2021.

Compte tenu des dépenses réalisées et des versements reçus en 2020, l'exécution du budget 2020 s'est traduite par un solde positif relatif à la crise sanitaire de 41,1 M€ en fin d'année. Le CNC estime qu'une fois l'ensemble des dépenses engagés, ce solde sera complètement résorbé en 2021 (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 10 : équilibre entre les dotations de l'État et les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire

<i>(en millions d'€)</i>	Exécution 2020	BI 2021	BR1 / 2021	BR2 / 2021	Évolution BR2 2021 / BR1 2021
Total dotations exceptionnelles de l'État	147,0	165,0	175,0	255,0	80,0
(-) réarmement financier du CNC	0,0	- 48,5	- 48,5	- 48,5	0,0
(-) compensation exonération de TSA (avril-décembre 2020)	- 19,1	0,0	0,0	0,0	0,0
(-) mesures du plan relance se traduisant par la compensation de pertes recettes	0,0	- 2,5	- 2,5	- 2,5	0,0
<b>Total ressources pour dépenses exceptionnelles covid 19</b>	<b>127,9</b>	<b>114,0</b>	<b>124,0</b>	<b>204,0</b>	<b>80,0</b>
plan de relance - mesures inscrites en dépenses	43,1	62,1	70,9	70,9	0,0
Fonds de garantie et d'indemnisation covid 19	0,3	35,0	49,7	49,7	0,0
Compensation perte CA salles + mesures « couvre-feu, reconfinement et réouverture des salles »	43,4	36,7	44,5	124,5	80,0
<b>Total dépenses exceptionnelles covid 19</b>	<b>86,8</b>	<b>133,8</b>	<b>165,1</b>	<b>245,1</b>	<b>80,0</b>
<b>SOLDE BUDGETAIRE DU PERIMETRE « RESSOURCES ET DÉPENSES EXCEPTIONNELLES LIÉES À LA CRISE DE LA COVID 19 »</b>	<b>41,1</b>	<b>- 19,8</b>	<b>- 41,1</b>	<b>- 41,1</b>	<b>0,0</b>

Source : CNC

### 3 - Un dispositif supplémentaire par rapport aux dispositifs généraux d'aide aux entreprises

L'articulation de ces soutiens avec les autres soutiens mis en place par l'État au titre de la crise sanitaire a été difficile à appréhender. Dans le dispositif en cours d'élaboration suite aux annonces de mai 2021, l'absence de couverture des frais fixes des exploitants de salle (faisant partie des grands circuits) par le dispositif de droit commun a été mise en avant par le CNC. Pour les mesures antérieures, cette articulation est moins nette. L'argument

principal est que les entreprises du secteur ont subi un préjudice spécial du fait de la fermeture des salles, régime plus contraignant que celui applicable à la plupart des autres secteurs de l'économie, ce qui justifie aux yeux du CNC le dispositif supplémentaire. Pour les fonds de compensation des pertes de chiffre d'affaires des exploitants, une mesure « anti-abus » a néanmoins été introduite, visant à éviter que le cumul des aides transversales de l'État et celui des aides du CNC ne permette à un exploitant d'obtenir une aide publique supérieure à sa perte de chiffre d'affaires. Par ailleurs, des

conditions de ressources ont été fixées pour les fonds destinés aux auteurs gérés par des organismes de gestion collective.

Le CNC a indiqué, cependant, avoir reçu communication à partir de la fin 2020 des informations sur les soutiens reçus par les entreprises du secteur, informations qui ont été transmises à la Cour (cf. ci-après : état des aides reçues par les entreprises du secteur au 23 mars 2021). Dans ce tableau, on constate que les entreprises du secteur au sens large<sup>8</sup> ont reçu à fin mars 2021 près de 1,2 milliard

d'euros (1 177 M€), dont 603 millions de prêts garantis.

Sur ces 1,2 Md€, 474 M€ sont allés au secteur de la production cinéma et télévision et 257 M€ au secteur de l'exploitation en salle, 218 M€ au secteur de la production de films publicitaires et 123 M€ au secteur de la post-production cinématographique. On notera, par ailleurs, que certains secteurs ont été très peu aidés : les jeux (peu affectés par la crise), le commerce de détail de vidéos et de disques.

**Tableau n° 11 : financements reçus par les entreprises du secteur au titre des dispositifs généraux mis en place par l'État (en milliers d'€)**

	1. Fonds de solidarité	2. Activité partielle	3. Total 1 + 2	4. Exonérat. CS	5. Prêts garantis	6. Total 3 + 4 + 5
<b>Intitulé NAF</b>						
Distribution de films cinématographiques	4 900	5 336	10 236	6 525	24 516	41 277
Projection de films cinématographiques	43 300	72 190	115 490	17 518	123 548	256 556
Édition de chaînes généralistes	-	3 516	3 516	-	609	4 125
Édition de chaînes thématiques	200	3 795	3 995	-	8 841	12 836
Édition et distribution de vidéo	1 600	455	2 055	-	5 599	7 653
Location vidéocassettes et disques vidéo	400		400	37	426	863
Postproduction films cinématographiques	13 600	20 728	34 328	38 591	50 128	123 046
Production de films et programmes TV	52 800	34 171	86 971	66 481	150 610	304 063
Prod. films institutionnels et publicitaires	59 000	21 509	80 509	24 613	113 454	218 576
Production de films pour le cinéma	29 900	16 281	46 181	26 643	97 061	169 885
Édition de jeux électroniques	-	454	454	-	12 983	13 437
Commerce détail d'enregistr. musicaux	1 094	1 406	2 500	417	1 786	4 703
Activité des agences de presse	3 570	3 875	7 445	-	13 007	20 452
<b>Total</b>	<b>210 364</b>	<b>183 715</b>	<b>394 079</b>	<b>180 825</b>	<b>602 567</b>	<b>1 177 471</b>

Source : CNC

<sup>8</sup> Les statistiques disponibles permettent difficilement d'isoler de façon précise le cinéma de l'ensemble du secteur. Sur la base des « chiffres clés 2020 » fournis par le ministère de la culture, l'activité économique du cinéma était évaluée en 2017 à 5,2 milliards d'euros, chiffre qui permet de prendre la mesure du soutien apporté au cinéma.

Comme le montre le tableau ci-après, seule l'exploitation a reçu des montants importants au titre des deux dispositifs, général et spécifique. Les secteurs de la production cinéma et audiovisuelle sont dans une situation intermédiaire. Les entreprises du secteur de la distribution cinéma ont reçu des montants limités au titre du dispositif général : 41 M€

(probablement en raison de la faiblesse de leur masse salariale, parce que les distributeurs de films, qui vendent aux salles mais également aux plateformes et aux chaînes de télévision, ont fait moins de pertes que les 50 % de chiffre d'affaires prévus par les dispositifs généraux, enfin parce que certains distributeurs sont aussi producteurs et enregistrés comme tels).

Tableau n° 12 : répartition par secteur des aides (en milliers d'€)

	Urgence	Relance LFI 2021	Reprise (18 mai)	Total CNC	Rappel : dispositifs généraux
Production cinéma (dont tournages)	33,3 (*)	12,2	9,3	54,8	170,0
Production audiovisuel	28,5 (**)	26,2		54,7	304,1
Distribution	20,2	17,7	9,3	47,2	41,3
Exploitation cinéma	55,9	34,3	59,3	149,5	256,6
Autres (ind. techniques, export, patrimoine, jeunesse)		26	2,0	28,0	N/A
<b>Total aides CNC</b>	<b>128,4</b>	<b>116,4</b>	<b>80,0</b>	<b>334,2</b>	<b>1 177,0</b>

(\*) 11,8 + 43 % de 50 M€ (part du cinéma dans le Fonds Tournages sur la base des devis couverts).

(\*\*) 57 % de 50 M€ (part de l'audiovisuel dans le Fonds Tournages sur la base des devis couverts et des sommes versées au CNC par l'État, indépendamment du coût final du dispositif inconnu à ce stade).

Source : Cour des comptes, à partir des données CNC

### **La mise en place d'un dispositif de soutien additionnel et spécifique à un secteur était-elle légitime et opportune ?**

L'argument d'un « préjudice spécial » est recevable pour les exploitants et les distributeurs, dont l'activité et les revenus ont été profondément affectés. La question se pose en revanche pour les producteurs qui ont pu, notamment grâce au fonds Tournages, reprendre les tournages dès mai 2020 - certes sans perspective de sortie s'agissant des films

de cinéma. Le CNC considère, pour sa part, que les producteurs ont été directement pénalisés par l'absence de remontées de recettes.

La Cour n'en estime pas moins que ces aides à la production avaient pour objet, non de réparer un préjudice, mais de « relancer la machine » des nouveaux projets. En tout état de cause, hormis la mesure « anti-abus » mise en œuvre à l'endroit des exploitants, il n'a pas été envisagé de mesure de contrôle ou d'évaluation ex-post permettant de garantir que les professionnels

cumulant les aides spécifiques et transverses n'avaient pas bénéficié d'une surcompensation de leurs pertes.

#### 4 - La part prépondérante du soutien aux exploitants de salle

On notera par ailleurs le poids très important (46 % du total) du soutien aux exploitants de salle, le soutien public à ce segment étant déjà très important au titre des dispositifs généraux. Il s'agit évidemment du segment qui a connu

le plus grand préjudice, avec l'arrêt total de ses sources de revenus consécutif à la fermeture des salles. Les exploitants sont également une profession bien organisée, et sont unis (avec une fédération professionnelle unique) pour leurs discussions avec les pouvoirs publics.

Le tableau ci-après présente le soutien accordé aux sept principaux groupes, arrêté au 20 avril. Par montant, le premier groupe bénéficiaire a reçu 24,1 M€, le second a reçu 12,5 M€ et le troisième a reçu 12,1 M€.

**Tableau n° 13 : soutien au 20 avril 2021 aux sept principaux groupes d'exploitants de salles (CGR, Cinéville, Kinopolis, Megarama, MK2, Pathé-Gaumont, UGC)**

	Nombre d'établissements	Nombre d'écrans	Estimation de l'exonération TSA fév-déc 2020	Soutien renforcé (volet subvention) montant attribué au 20 avril 2021	Fonds de compensation des pertes montant attribué au 20 avril 2021	Fonds de sauvegarde montant attribué au 20 avril 21	Total aide attribuée
<b>Sept principaux groupes</b>	271	2 602	22 623 660 €	8 317 935 €	24 391 907 €	4 263 839 €	59 597 341 €

Source : CNC

NB : le soutien consécutif aux annonces de la ministre du 18 mai 2021 ne figurent pas, par construction, dans ce tableau.

Comme indiqué précédemment, la logique de ce soutien est de préserver un réseau des salles à la mesure du nombre de films produits par le cinéma français et dans un cadre réglementaire où l'exposition en salle, fût-elle réduite à une séance, déclenche la « chronologie des médias », c'est-à-dire l'ordre et les délais dans lesquels les diverses exploitations d'une œuvre cinématographiques peuvent intervenir.

À titre de comparaison, la part restreinte du soutien à la distribution, que renforce la faiblesse des soutiens reçus par ce segment au titre des dispositifs généraux, peut être interrogée. Ce secteur, déjà très fragile avant la crise, a vu son activité et ses revenus fortement affectés par la fermeture des salles et l'absence

de perspective fiable de réouverture ensuite. Pour autant, la qualité d'exposition des films, notamment français, dépend de l'efficacité de ce segment de la filière qui joue le rôle d'« agent commercial » des films. Le CNC estime, cependant, que « le soutien à ce secteur est ainsi d'un niveau pertinent pour assurer la richesse et la diversité de l'offre de films en salles ».

#### 5 - Mesures d'urgence versus investissements d'avenir ?

S'agissant des crédits du plan de relance (116,5 M€), la plus grande part vise à conforter les acteurs de la filière, dont la stabilité financière est ébranlée, et à assurer le redémarrage du secteur, souvent en rendant plus favorables

les soutiens existants du CNC, automatiques ou sélectifs. Certains soutiens visent à répondre à la demande de quelques professionnels, confrontés à une problématique spécifique (par exemple, la mobilisation anticipée du compte de soutien dans des conditions exceptionnelles, utilisée par une seule entreprise pour 400 000 €). La différence entre les démarches d'urgence et de relance paraît ténue, d'autant plus qu'en termes de calendrier, l'exécution des deux plans par le CNC est concomitante. En effet, dès 2020, certaines mesures du plan de relance ont fait l'objet de décaissements.

En prenant en compte les dépenses en faveur de la filière des industries techniques (10 M€), les crédits « jeunesse et talents d'avenir » (6 M€) et « export et attractivité » (8 M€), les dépenses qui relèvent d'une véritable logique d'« investissements d'avenir » s'avèrent peu élevées (entre 20 et 25 M€). L'effet structurant de ce plan « de relance » paraît donc très limité.

En dépit de la position du CNC, la Cour estime qu'il est regrettable de ne pas avoir dirigé plus de moyens vers des mesures d'innovation afin de susciter un « choc de modernisation » du secteur, en l'aidant à s'adapter aux mutations en cours.

## 6 - Les enjeux du « monde d'après »

La question de savoir si la fin de la crise sanitaire va permettre au cinéma français un retour au *statu quo ante*, ou si, au contraire, une rupture s'est produite, trouvera sa réponse dans les prochaines années. L'analyse la plus largement partagée consiste à estimer que les changements de fond déjà constatés avant la crise se poursuivront, voire s'accéléreront.

Ces changements sont bien connus :

- la montée des plateformes pour la consommation de programmes audiovisuels : au-delà du succès des séries de fiction, ces programmes revêtant des formats de plus en plus éloignés des films de cinéma ;
- corrélativement, un vieillissement du public du cinéma en salle et des caractéristiques très spécifiques de la consommation de films pour les moins de 30 ans (très faible fréquentation des jeunes pour les films d'auteur) ;
- des changements technologiques dans les méthodes de production, nécessitant des investissements importants dans les industries techniques.

Ces mutations ont été identifiées par les pouvoirs publics et plusieurs chantiers en concertation avec les professionnels ont déjà été ouverts. Pour autant, ces discussions n'ont pas toutes débouché. Il est aujourd'hui essentiel que cet « agenda de transformation » reprenne son cours, notamment sur les points suivants :

- l'évolution du cadre réglementaire, notamment avec le décret SMAD (services de médias audiovisuels à la demande), qui devrait porter sur deux points essentiels :
  - la chronologie des médias : à cet égard, on notera que la crise sanitaire a permis des innovations jusqu'alors inenvisageables, comme la sortie d'un film sur les fenêtres suivantes (VOD, télévision payante, etc.) sans sortie en salle ;
  - le financement de la création par les nouveaux acteurs comme les plateformes.
- le renforcement des entreprises du secteur : la crise sanitaire a confirmé la fragilité structurelle des entreprises de l'audiovisuel et du cinéma, corollaire d'un financement public fondé sur l'œuvre, situation bien décrite dans le rapport de Dominique Boutonnat<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles, 30 décembre 2018. M. Boutonnat est devenu depuis lors président du CNC.

Le financement des industries culturelles et créatives (cf. partie III) constitue un sujet important des années à venir. Après 18 mois au cours desquels l'action des pouvoirs

publics a essentiellement consisté à éviter les défaillances d'entreprises, il conviendra de reprendre ce sujet qui concerne la viabilité et la compétitivité sur le long terme du secteur.

### III - LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES DU SECTEUR : MESURES D'URGENCE ET PERSPECTIVES

Au titre des mesures d'urgence, les fonds de prêts et de garanties de l'IFCIC ont été reconstitués en 2020 et 2021. Au-delà, la question du financement des entreprises du secteur du cinéma et de l'audiovisuel doit maintenant constituer une priorité des pouvoirs publics.

#### A - Les soutiens de l'IFCIC au titre de la crise sanitaire

L'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) a reçu des dotations budgétaires au titre des crédits d'urgence, notamment en faveur du cinéma. La 3<sup>e</sup> LFR pour 2020 a octroyé 85 M€ à l'IFCIC pour renforcer sa capacité de prêts, qui ont été intégralement versés à l'organisme en 2020. La LFI pour 2021 a attribué 14 M€ à l'IFCIC pour reconstituer son fonds de garantie au cinéma.

#### 1 - Le renforcement des moyens de l'IFCIC lors de la crise sanitaire

##### Le fonds de prêts à l'image animée et du numérique (FPIA)

Dès le déclenchement de la crise sanitaire, la situation des fonds de prêts a nécessité une réponse rapide. En effet, au 31 décembre 2019, le FPIA disposait d'une trésorerie disponible de

5,9 M€ et, compte tenu des remboursements intervenus au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2020, il a pu octroyer 7,7 M€ de nouveaux crédits. Mais lorsque la crise sanitaire a surgi, ses ressources étaient pratiquement épuisées. La suspension des échéances a, de plus, retardé sa reconstitution, conduisant à une difficulté du FPIA à pouvoir accorder de nouveaux concours.

L'État a alors renforcé à hauteur de 85 M€ les fonds de prêts de l'IFCIC en LFR de juillet 2020<sup>10</sup>. 20 M€ ont été versés au FPIA en octobre 2020<sup>11</sup>, le solde étant versé, à hauteur de 45 M€, en faveur du fonds de prêts aux industries culturelles et créatives (FPICC) et, à hauteur de 20 M€, sur un compte d'attente, dont la vocation était de satisfaire les besoins de ces deux fonds en fonction de leur niveau de sollicitation.

En décembre 2020, compte tenu d'un niveau de sollicitation toujours soutenu, une première affectation partielle du compte d'attente pour un montant de 10 M€ a été décidée en faveur du FPIA. En effet, le FPIA a consenti 23,6 M€ de prêts sur l'exercice 2020, tandis que les remboursements étaient très faibles, soit du fait du report d'échéances, soit du fait des franchises accordées dans le cadre des prêts les plus récents.

---

<sup>10</sup> Pour mémoire, la capacité de prêts de l'IFCIC a été renforcée au total à hauteur de 105 M€, en raison de deux versements effectués en 2020 par la Caisse des dépôts. Ces 20 M€ ont été fléchés vers des industries culturelles hors champ CNC, par exemple le spectacle vivant, la presse, le livre, les galeries d'art, la mode, etc.

<sup>11</sup> Dans l'attente de ce versement, le CNC a consenti une avance de trésorerie de 12 M€ au FPIA, qui a été remboursée en octobre 2020.



Comme le niveau de sollicitation sur le FPIA reste soutenu (10,2 M€ octroyés au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2021), l'IFCIC a proposé d'y affecter le solde du compte d'attente, soit 10 M€, proposition entérinée par le conseil d'administration de l'IFCIC en avril 2021.

**Le FPIA aura donc été renforcé de 40 M€ entre mars 2020 et avril 2021.**

### **Le fonds de garantie – FG CNC**

L'IFCIC intervient comme garant de crédits accordés à des producteurs, à travers le Fonds de garantie cinéma-audiovisuel (FGCNC). Ce fonds, doté par le CNC depuis sa création en 2001, n'avait pas nécessité de nouvel abondement entre 2012 et 2020.

Avec la crise sanitaire, des estimations ont été réalisées par l'IFCIC, sur des hypothèses de détérioration du risque. Ces estimations ont fait apparaître un besoin de dotation complémentaire de 14 M€ dont 11,6 M€ en faveur du FG-CNC. Cette dotation doit lui permettre d'absorber la dégradation du risque, tout en préservant ses capacités à garantir de nouveaux crédits sur trois ans après la crise sanitaire. Ce renforcement de la dotation du fonds de garantie FGCNC a été inscrit dans la LFI pour 2021 et a été versé à l'IFCIC au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2021.

## **2 - Les actions menées par l'IFCIC**

### **Le réaménagement des concours existants**

L'IFCIC a répondu favorablement à toute demande de report des échéances de prêts, par une franchise de remboursement en capital supplémentaire de trois mois puis six mois, sur simple demande motivée par le contexte. L'IFCIC a également informé ses partenaires de sa disponibilité pour prolonger les garanties

des crédits en cours, afin de favoriser leur réaménagement et de sa capacité à intervenir en garantie jusqu'à 70 %.

Au 31 décembre 2020, l'IFCIC a ainsi traité, du fait de la crise sanitaire, 131 aménagements concernant des prêts garantis ou octroyés en faveur d'entreprises relevant des secteurs du CNC, pour un encours de prêts garantis et octroyés de plus de 71 M€ (sur un total de 317 aménagements réalisés, représentant 106 M€, tous secteurs confondus). Ces aménagements ont été demandés dans leur quasi-totalité lors du premier confinement.

### **L'adaptation des financements**

Grâce au renforcement de ses fonds de prêts par l'État, l'IFCIC a pu prendre les mesures nécessaires à l'adaptation de ses dispositifs, en mettant en œuvre :

- des prêts de trésorerie à un taux bonifié (1,5 % l'an), initialement jusqu'au 31 décembre 2020 et reconduits jusqu'au 30 juin 2021 ;
- des prêts à long terme visant à assurer la reprise d'activité (maximum de dix ans, dont deux ans de franchise de remboursement) ;
- l'élargissement des prêts IFCIC aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) ;
- l'allongement de la durée de remboursement des prêts IFCIC de sept à dix ans ;
- l'allongement des durées de franchise de remboursement en capital jusqu'à deux ans ;
- l'augmentation du plafond d'encours de prêts par emprunteur ;
- une diminution du taux d'intérêt des prêts classiques (hors prêts participatifs) – taux de 2,5 % l'an, contre 3,5 % l'année antérieure.

### 3 - Bilan de l'intervention de l'IFCIC sur les secteurs relevant du CNC

Au cours de l'exercice 2020, l'IFCIC a garanti ou octroyé 308 prêts en faveur des secteurs du CNC, représentant un montant de 459 M€ (+ 7 % par rapport à 2019). L'activité de garantie, qui est prépondérante, représente 93 % du montant des prêts octroyés sur l'exercice et reste stable entre 2019 et 2020. À la faveur de l'élargissement de cette activité à la production et à la distribution cinématographique et audiovisuelle à partir de fin 2019, l'IFCIC a ainsi octroyé 45 prêts représentant un montant total de 32 M€ en faveur des entreprises du secteur du CNC (+ 104 % par rapport à 2019). Moins de 1/6 de ces prêts sont en lien direct avec la crise sanitaire : cinq prêts destinés à pallier un accès défaillant aux prêts garantis par l'État (pour 1,4 M€) et deux prêts de relance d'activité (pour 2,15 M€).

Les secteurs ayant bénéficié des prêts liés à la crise sanitaire sont, d'une part, la distribution de films et, d'autre part, principalement lors du premier confinement, les secteurs pour lesquels l'activité a dû s'arrêter : les producteurs de films et d'audiovisuel, dont les tournages se sont arrêtés et les industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel (location de matériels de tournage, effets visuels, post-production, etc.).

Par sous-secteurs, la ventilation est la suivante :

- en 2020, le montant de prêts garantis et octroyés en faveur de la production et la distribution de films enregistre une progression de 28 % pour atteindre 321 M€. Cette hausse d'activité trouve notamment son origine dans le fait que deux établissements de crédit spécialisés ont souhaité faire garantir davantage de crédits

dans le contexte de la crise sanitaire, pour diminuer leur risque ;

- l'activité de l'IFCIC en faveur de l'exploitation cinématographique est, en revanche, en très fort recul en 2020, pour s'élever à 2,4 M€ de prêts garantis et octroyés contre 22,8 M€ en 2019. Plusieurs raisons expliquent ce recul historique :
  - les années 2017-2019 ont présenté des niveaux d'engagement élevés avec plus de 22 M€ de prêts garantis et octroyés chaque année, dans un contexte d'investissements forts dans la création et la rénovation de complexes de salles ;
  - le nombre de projets étant traditionnellement moindre les années d'élections locales, le volume d'activité de l'IFCIC était déjà attendu en baisse pour 2020 ;
  - la crise sanitaire a reporté les investissements, les exploitants et les banques souhaitant avoir davantage de visibilité sur la reprise d'activité avant de mettre en place des endettements de durées souvent longues.

Pour les *industries techniques*, la croissance de l'activité de prêts IFCIC (+ 142 %) est principalement constatée pour les secteurs en plein développement : la SVOD, dont la croissance du marché a été soutenue par la crise sanitaire (plus du tiers des prêts consentis par l'IFCIC) ; les studios d'animation, qui poursuivent leurs efforts d'industrialisation des procédés de fabrication. De plus, des investissements importants ont été soutenus dans le prolongement du rapport de M. Serge Siritzky<sup>12</sup>, qui soulignait la nécessité de renforcer l'offre de studios de tournage en France (50 % des montants de prêts garantis et octroyés sur l'exercice).

---

<sup>12</sup> *Les studios de tournage, un enjeu primordial pour la production en France*, 14 mai 2019.

Pour l'IFCIC, la novation de 2020 concerne le développement soutenu de l'activité de prêts, déjà amorcé avant la crise sanitaire. À ce titre, la plupart des nouveaux prêts au secteur du cinéma et de l'audiovisuel ne constituent pas des prêts « de sauvetage », liés à la crise, mais des prêts de développement, ce qui est un point positif. Avec la fin de la crise, l'IFCIC prévoit le redémarrage de nombreux projets.

Le modèle de prêts de l'IFCIC est ainsi fait que chaque euro de nouveaux prêts doit provenir du remboursement de prêts, d'intérêts ou d'un versement du budget de l'État. En conséquence, toute augmentation du niveau de prêts a un impact direct sur le solde d'exécution budgétaire de l'État. Cette contrainte financière est d'autant plus sensible actuellement, où les remboursements de prêts ont été réduits par les aménagements consentis aux emprunteurs.

Cette limitation obligera l'IFCIC à apporter son concours en coopération avec d'autres acteurs de la place, sauf à concevoir un financement récurrent de l'État. Avec un dernier abondement budgétaire en 2022, l'IFCIC estime pouvoir porter sa capacité de prêts à horizon 2030 à environ 60 M€ par an, soit un triplement par rapport au niveau de 2017 (avec des montants même supérieurs en 2023-2024, de l'ordre de 75 M€).

## B - Les dispositifs de développement des entreprises du secteur

Au-delà des crédits d'urgence ou de relance, deux initiatives publiques méritent d'être signalées. Il convient de garder à l'esprit ces initiatives, dans la perspective d'une bonne coordination des mécanismes publics d'aide au secteur.

### 1 - La stratégie d'accélération pour les industries culturelles et créatives (ICC) du PIA 4

La stratégie d'accélération pour les industries culturelles et créatives (ICC), qui doit être prochainement lancée, bénéficiera de 400 M€ de crédits du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4). Cette stratégie, qui inclut dans son périmètre le cinéma, l'audiovisuel et le jeu vidéo, vise notamment à renforcer la solidité et la compétitivité des entreprises de la filière, en particulier en améliorant leur accès au financement.

### 2 - Les actions de BPI France : le plan *Touch !*

Le Président de la République a annoncé, en mai 2019, la création d'un fonds d'investissement de 225 millions d'euros destiné aux industries culturelles. Cette initiative faisait partie des propositions du rapport rendu par M. Dominique Boutonnat, sur les solutions pour favoriser l'investissement privé dans les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel.

BPI France a par la suite développé un plan *Touch !* en direction des entreprises de la « *French Touch* »<sup>13</sup>, et indique avoir mobilisé près de 1,5 Md€ en 2020 de financements en direction des ICC. Sur les 1,5 Md€, les financements pour le secteur du cinéma et de l'audiovisuel se sont élevés à 202 M€, se répartissant comme suit : financement (prêts) : 155 M€ ; aides à l'innovation : 27 M€ ; garanties : 19 M€. Par ailleurs, BPI France a pris des participations dans dix entreprises du secteur pour un montant d'environ 15 M€.

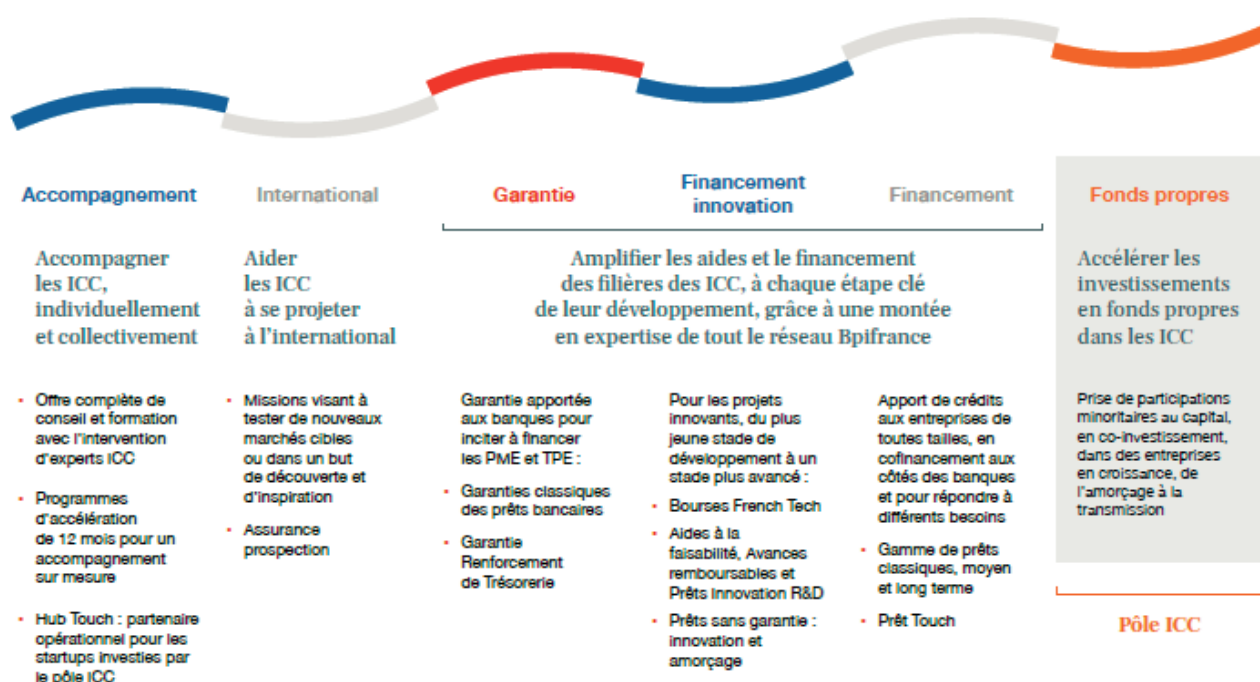
Selon les termes de BPI, « *le Plan Touch soutient, rassemble et agit grâce à un*

<sup>13</sup> La *French Touch* recouvre six secteurs : cinéma et audiovisuel ; mode et création ; jeux vidéo ; musique et spectacle vivant ; arts visuels et art de vivre ; édition.

continuum de financement, d'investissement et d'accompagnement dédié ». BPI France précise que « ces dispositifs de garantie et de financement sont construits en synergie et en

complémentarité avec l'IFCIC ». BPI France a, par ailleurs, signé une convention de partenariat avec le CNC.

Schéma n° 1 : le plan Touch : un continuum de financement et d'investissement en faveur de la French Touch



Source : CNC

La conjonction de ces financements d'origines et de finalités différentes (urgence et relance liées à la crise sanitaire, développement des ICC) requiert une coordination renforcée entre les acteurs publics concernés. Cette préoccupation paraît d'autant plus impérieuse que les annonces gouvernementales de mai dernier (qui constituent un énième volet d'aide d'urgence au secteur) démontrent que la thématique de l'urgence sera encore présente en 2021 (certains dispositifs d'urgence du CNC restant actifs jusqu'en mars 2022). Il serait évidemment dommageable que la crise sanitaire ait détourné l'attention nouvelle portée par les pouvoirs publics à une approche

structurelle du développement des industries culturelles, qui avait été esquissée en 2019 à la suite des annonces du Président de la République.

**La crise sanitaire a montré les fragilités structurelles des entreprises du secteur du cinéma (le constat est plus nuancé pour l'audiovisuel) et l'intérêt de réfléchir, au-delà du financement des œuvres, au développement de ces entreprises. Il convient dorénavant de « tourner la page de l'urgence », afin d'accompagner les mutations du secteur, sur les plans financier et technologique. Il s'agit d'une des conditions du succès de la « sortie de crise ».**

## ANNEXE

### Détail des mesures du plan de relance

#### 1/ Production cinéma (12,2 M€)

Ces aides ont pour objectif d'encourager la production de nouvelles œuvres, exerçant un effet d'entraînement sur la filière, de l'amont (les auteurs) à l'aval (la post-production).

Majoration de 25 % des mobilisations de soutien automatique par les producteurs délégués (5,4 M€), pour les producteurs qui ont investi leur soutien entre octobre 2020 et avril 2021. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 32 (28 PME, quatre groupes) ; montant moyen : 83 000 € (programme préparation de nouveaux projets : nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 67; montant moyen : 14 000 €).

Renforcement des aides sélectives à la production (3,5 M€) : aide au développement et avance sur recettes. *Aide au développement* : nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 60 ; montant moyen : 4 500 €. *Avances sur recettes* : nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 60 ; montant moyen : 30 000 €.

Bonification du soutien automatique producteur généré afin d'encourager la sortie des œuvres (2,5 M€) : majoration des « droits à soutien » générés pour les films sortis entre le 22 juin et le 31 décembre 2020. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 15 ; montant moyen : 121 000 €.

La mise en œuvre de cette mesure a été interrompue et les crédits non utilisés (675 000 €) ont été redéployés et fusionnés avec la mesure décrite ci-dessus, décidée lors des annonces de mai 2021.

Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques producteurs cinéma (0,8 M€) : nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : huit ; montant moyen : 88 000 €.

#### 2/ Distribution Cinéma (17,7 M€)

Majoration de 15 % des mobilisations de soutien automatique par les distributeurs pour des investissements fléchés (1,8 M€) : cette mesure vise à renforcer le financement des films à venir. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 11 ; montant moyen : 17 000 €.

Bonification du soutien automatique distributeur généré afin d'encourager la sortie des œuvres (14 M€) : bonification du soutien automatique distributeur généré du 22 juin au 13 octobre 2020 afin d'encourager la sortie des œuvres en salles malgré l'incertitude. Sur les 9,6 M€ de droits générés, 4,6 M€ ont été mobilisés (et donc décaissés par le CNC). Cette mesure a été automatiquement suspendue du fait de la fermeture des salles. Le solde inutilisé s'élevait à 4,4 M€ et a été fusionné avec les montants annoncés en mai 2021 (cf. *supra*). Nombre de bénéficiaires au 30 mai 2021 : 83 ; montant moyen : 118 000 €.

Renforcement des aides sélectives à la distribution des films inédits (1,2 M€) : notamment en faveur des distributeurs ne bénéficiant pas de la surmajoration des soutiens. Nombre de bénéficiaires au 30 mai 2021 : 48 ; montant moyen : 24 000 €.

Renforcement des aides sélectives à la distribution des films de répertoire (0,3 M€) : nombre de bénéficiaires au 30 mai 2021 : 15 ; montant moyen : 17 000 €.

Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques distributeurs cinéma (0,4 M€) : nombre de bénéficiaires au 18 mars 2021 : deux ; montant moyen : 200 000 €.

### 3/ Exploitation cinéma (34,3 M€)

Soutiens automatiques renforcés et avances à l'exploitation ad hoc dédiées à la couverture des besoins en trésorerie (30 M€) : nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 1 379 ; montant moyen : 22 000 €. Ce soutien financier sera versé sous une double forme permettant d'atteindre :

- une année de soutien supplémentaire pour la petite/moyenne exploitation dont sept mois de soutien sous forme de subvention définitive et cinq mois sous forme d'avances (remboursables sur le soutien à venir) ;
- neuf mois de soutien supplémentaires pour les sept grands circuits dont 2,5 mois sous forme de subvention définitive et 6,5 mois sous forme d'avances remboursables.

Ces sommes sont mobilisées pour couvrir les besoins de trésorerie auxquels les établissements doivent faire face dans cette période de crise. Les 30 M€ inscrits dans le plan de relance correspondent uniquement au financement de l'aide sous forme de subventions et non sous forme d'avances remboursables. La part subvention a été versée avant la fin de l'année 2020, dans un contexte imprévu de refermeture des salles.

En revanche, la part « avances remboursables » a été différée jusqu'en mai 2021, prenant le relais des précédentes mesures pour relancer les investissements de modernisation indispensables à la relance post-crise. Cette part doit permettre l'accélération de certains

investissements d'avenir (renouvellement des projecteurs numériques, amélioration de l'expérience salle, etc.). Le CNC souligne que ces avances remboursables sont distinctes budgétairement et par nature non coûteuses, puisque donnant lieu à remboursement sur le soutien à venir. Fin mai 2021, 14,8 M€ d'avances remboursables avaient été distribués.

Renforcement de l'aide sélective aux cinémas d'Art et essai (2 M€) : fin avril 2021, cette aide a été versée aux 1 300 cinémas concernés (1 529 € par établissement).

Annulation des remboursements au titre du dispositif Cinenum (0,8 M€) : dans le cadre de l'aide à la numérisation des salles (dispositif Cinenum), le CNC a accordé des avances pour couvrir les frais de copie virtuelle (VPF). 800 000 € resteraient à rembourser au titre des VPF correspondants aux années 2019, 2020 et 2021. Ces avances restantes sont annulées, pour notamment soutenir la petite exploitation (qui était la seule à devoir encore rembourser ces aides). Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 355 ; montant moyen : 2 235 €.

Décalage d'une année des péremptions de comptes automatiques (0,5 M€)<sup>14</sup> : nombre de bénéficiaires au 18 mars 2021 : 84 ; montant moyen : 6 000 €.

Dotations supplémentaires aux dispositifs d'éducation à l'image (1 M€) : versement d'une subvention aux 127 coordinations locales. Le détail de cette mesure a été annoncé lors du festival de Cannes.

---

<sup>14</sup> Le CNC a précisé que le coût de cette mesure pris en compte dans le plan de relance (0,5 M€) correspond à une estimation de la perte de recettes basée sur les montants constatés habituellement (les péremptions de comptes automatiques donnent lieu à reprises sur provisions servant à réalimenter le fonds de soutien). Le CNC ajoute que ce montant n'est « absolument pas représentatif » du montant des péremptions réelles qui auraient pu être constatées au 31 décembre 2020, compte tenu du ralentissement d'activité du secteur lié à la crise sanitaire. La Cour reviendra sur ce point, qui touche aux méthodes comptables et aux systèmes d'information du CNC, lors de ses contrôles ultérieurs.

#### 4/ Production audiovisuelle (26,2 M€)

L'absence de tournages pendant plusieurs mois a produit un décalage des livraisons de programmes aux chaînes de télévision. Relancer la production est donc le premier objectif attendu. Dans ce secteur, l'ensemble des mesures porte sur 2021.

Bonus de 10 % à la mobilisation du compte automatique producteur audiovisuel de janvier à juin 2021 (7 M€) : la mesure est plafonnée à 200 000 € par œuvre. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 180 ; montant moyen : 18 000 €.

Prise en compte des « prêts à diffuser » (PAD) dans le calcul du soutien automatique généré (5,2 M€) : cette mesure permettra aux producteurs qui n'auront pas suffisamment de diffusions sur les chaînes de télévision en 2020 en raison des baisses des commandes, d'atteindre le seuil d'accès au soutien automatique par la prise en compte des œuvres livrées en 2020 mais non diffusées (PAD). Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : sept ; montant moyen : 560 000 €.

Renforcement de l'enveloppement des aides sélectives (6 M€) : pour les sociétés émergentes et les producteurs qui, malgré la mesure précédente, ne pourront pas accéder au soutien automatique. Nombre de bénéficiaires au 18 mars 2021 : 49 ; montant moyen : 122 000 €.

Renforcement de l'enveloppe des avances (8 M€) : pour les producteurs qui disposeront d'un compte automatique trop faible pour répondre aux commandes des diffuseurs alors qu'il s'agit de sociétés en croissance. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 0.

#### 5/ Industries techniques (10 M€)

Au-delà de l'adaptation immédiate aux conséquences de la crise sanitaire (notamment pour la production à distance), ces crédits doivent permettre d'opérer un véritable « choc de modernisation ». Les mesures concernent 2020 et 2021.

Appel à projets industries techniques « production à distance » (3 M€) : le CNC a lancé, en avril 2020, un appel à projets visant à soutenir des projets de réorganisation du travail des équipes et d'adaptation des outils (télétravail, respect des impératifs sanitaires, outils de gestion ou de production à distance, etc.), concourant à la continuité ou à la reprise de l'activité.

En 2020, 29 projets d'investissement ont été soutenus, à hauteur de 1,8 M€, couvrant les métiers du tournage, de la post-production ou de l'animation. Ce financement se poursuivra en 2021 pour atteindre un montant total de 3 M€. Pour le CNC, ces projets témoignent de la capacité d'adaptation du secteur qui a su saisir l'opportunité de développer des investissements d'avenir (logiciel d'enregistrement de comédiens à distance, plateforme en ligne de post-production, télétravail sécurisé informatiquement pour répondre aux exigences des majors américaines, etc.).

Appel à projets « choc de modernisation de l'appareil de production » (7 M€) : il doit permettre à l'industrie cinématographique, audiovisuelle et du jeu vidéo en France de se doter d'un appareil de production numérique compétitif pour attirer les tournages ou productions numériques internationales dans un contexte de forte augmentation de la demande (croissance des plateformes SVOD,

transposition de la directive SMA). Cette mesure prend la forme d'un appel à projets ciblant des projets d'investissement justifiant un niveau d'ambition élevé, motivé par des objectifs de croissance importants, et visant un changement d'échelle permettant de prendre des parts de marché à l'international.

Ces projets d'investissements techniques devront s'inscrire dans un des trois enjeux prioritaires identifiés : **1/** accélérer les investissements dans les studios de tournage de demain (il s'agit de développer des équipements qui correspondent aux nouveaux modes de fabrication des films et des séries, et ouvrent à de nouveaux marchés, notamment aux productions internationales) ; **2/** accroître l'excellence de la production numérique, par exemple pour maintenir l'avantage compétitif de la France en matière d'effets visuels, d'animation et de jeu vidéo. **3/** réduire l'impact environnemental des productions.

## 6/ Patrimoine (1,8 M€)

Soutien à l'édition vidéo, notamment de patrimoine (0,8 M€) : la crise sanitaire a frappé très durement les éditeurs de vidéo. La fermeture des points de vente lors du premier confinement, les conséquences de la fermeture des salles qui produisent une absence de nouveautés DVD quatre mois plus tard, et la fermeture administrative des surfaces commerciales de plus de 10 000 m<sup>2</sup> ont contribué à une baisse record du marché en 2020 (- 27 % en valeur). La mesure de relance vise à revaloriser les aides sélectives à l'édition de vidéo, par un complément d'aide apporté à tout projet d'édition soutenu au titre de ces aides en 2020, dont la commercialisation est intervenue à compter du 1<sup>er</sup> février 2020 ou va intervenir. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 73 ; montant moyen : 10 000 €.

Subvention aux cinémathèques (1 M€) : l'objectif est d'atténuer l'impact des pertes de recettes commerciales pour ces associations. Deux structures sont concernées : la Cinémathèque française et l'Institut Lumière. Un premier financement a été apporté sur 2020. Pour 2021, au titre de la relance de leurs activités, un second financement sera apporté, fléché sur des projets ciblés.

## 7/ Export et attractivité (8,3 M€)

Renforcement du soutien automatique à l'export cinéma et audiovisuel (2,5 M€) : l'objectif est de permettre aux exportateurs français de repartir à l'offensive de marchés internationaux. Mis en place dès 2020, ce renforcement s'est accompagné, pour le cinéma, d'un ajustement du dispositif qui prend désormais en compte la présence des œuvres françaises sur les plateformes et dans les festivals internationaux. Concernant le soutien à l'audiovisuel, les aides au doublage ont été renforcées.

Cinéma : nombre de bénéficiaires au 18 mars 2021 : cinq ; montant moyen : 93 000 €. Audiovisuel : nombre de bénéficiaires au 18 mars 2021 : 15 ; montant moyen : 7 000 €.

Renforcement des associations qui agissent à l'export des œuvres audiovisuelles et cinématographiques (TVFI et UniFrance, 3 M€) : la mesure du plan de relance est liée à la création, courant 2021, d'une structure unique, adaptée aux évolutions des métiers, des marchés et des publics, et cible le financement d'opérations de reconquête des marchés prioritaires.

Renforcement de l'aide aux cinémas du monde (ACM, 2 M€) : l'ACM est un dispositif qui associe un soutien aux cinéastes et professionnels du monde entier aux professionnels français et aux industries techniques.



Renforcement de l'attractivité internationale de la France (0,8 M€) : il s'agit de faire de la France une destination majeure de tournages et de prestation numérique, à travers une dotation renforcée au service d'une campagne d'attractivité, du renforcement de la présence à l'international, de nouveaux outils numériques (sites, bases de données), et de l'extension du champ de compétence à la création numérique. Un poste « junior » a ainsi été créé à Los Angeles avec le Quai d'Orsay.

## **8/ Jeunesse et talents d'avenir (6 M€)**

Subvention aux écoles (1,3 M€) : subventions réparties entre 1 M€ pour la Fémis, 150 000 € pour la Cinéfabrique, 100 000 € pour Koutrajmé et 50 000€ pour la Classe Alpha de l'INA.

Appel à projets « Jeunes Diplômés » (0,5 M€) : 100 bourses de 5 000 € pour permettre à des équipes de jeunes diplômés de développer leur premier projet professionnel. Premier appel à candidature lancé, deux commissions en avril et en octobre.

Appel à projets « Savoir et culture » (0,2 M€) : destiné au soutien de projets de web vidéo et de

jeux vidéo de médiation culturelle et scientifique. Le fonds Savoir et culture est doté de 1,1 M€ en 2021 : 400 000 € du CNC dont 200 000 € du plan de relance, 600 000 € de Youtube, et 100 000 € d'Ubisoft. Pour la première session de l'appel à projets, le CNC a reçu 140 dossiers et sera en mesure de soutenir 19 projets.

Appel à projet « Diffusion culturelle 15-25 ans » (2 M€) : pour soutenir des projets d'action de médiation innovants. Appel à projet en cours de concertation avec la profession, mise en œuvre dépendant du calendrier de réouverture des salles.

Soutien au court-métrage (1 M€) : l'objectif est de soutenir environ 20 projets supplémentaires. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : cinq ; montant moyen : 141 000 €.

Aide au programme d'auteur (1 M€) : pour aider 50 auteurs via des bourses de 20 000 € et un accompagnement par le pôle auteur du CNC. Un premier appel à candidature a été lancé, une première commission s'est tenue en avril 2021 et quatre sessions sont prévues dans l'année. Nombre de bénéficiaires au 31 mai 2021 : 14 ; montant moyen : 20 000 €.



# RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

## Sommaire

- 44 Réponse de la ministre de la culture
- 45 Réponse du Président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)
- 50 Réponse du Directeur général de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFIC)

## RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE

Par courrier en date du 28 juillet 2021, vous avez bien voulu me transmettre l'audit établi par la Cour des comptes relatif au soutien spécifique apporté par l'État au secteur du cinéma dans le contexte de crise sanitaire.

Je vous remercie tout d'abord pour la qualité de cette analyse, qui permet de mesurer l'étendue du soutien apporté par l'État au cinéma et de mettre en lumière la réactivité ainsi que la forte mobilisation des équipes du ministère de la culture et du Centre national du cinéma (CNC) dans l'élaboration comme la mise en œuvre de dispositifs d'urgence en soutien à ce secteur. L'effort financier exceptionnel consenti par l'État (402 M€) a en effet permis d'accompagner le secteur tout au long de la crise et, désormais, de soutenir sa reprise, plus rapide que chez nos voisins.

Je souhaite néanmoins vous faire part de deux observations sur la gestion de la crise, qui me semblent indispensables à mieux prendre en compte dans l'analyse de la Cour et sont de nature à infléchir certaines conclusions du rapport.

En premier lieu, il convient de souligner l'agilité tout à fait exceptionnelle dont les pouvoirs publics ont dû faire preuve face à une crise par nature changeante et qui n'est pas arrivée à son terme. Cette agilité était nécessaire pour accompagner les entreprises au plus près de leur besoins et difficultés, dans tout le périmètre de la culture. L'État et le CNC ont ainsi constamment et en temps réel su adapter leur soutien à l'évolution de la situation sanitaire sans pour autant que soit rompue la distinction entre les différentes mesures d'urgence et de relance, les premières ayant pour objet exclusif de soutenir les pertes immédiates d'activité propres au secteur culturel et d'empêcher la disparition des talents qui ne pouvaient plus travailler en raison des mesures de restriction administrative, les secondes ayant toujours pour objet d'inciter les entreprises à accélérer leurs projets futurs au bénéfice de toute la filière du cinéma et de l'audiovisuel de l'amont à l'aval.

Je tiens en second lieu à insister sur la complémentarité et l'absence de surcompensation entre les aides transversales et les aides sectorielles : cet enjeu a constamment guidé nos prises de décision et été strictement pris en compte dans toutes les décisions d'attribution d'aides sectorielles. Comme la Cour le souligne, des plafonds visant à éviter toute surcompensation ont été prévus à chaque fois que ce risque pouvait apparaître, notamment dans certains cas pour les exploitants de salles de cinéma. Pour le reste, les aides transversales de l'État n'avaient pas le même objet. Elles visaient, pour l'ensemble des secteurs, à compenser pour partie les baisses de chiffre d'affaires liées à la crise. Les aides sectorielles visaient quant à elle, à tenir compte de problématiques spécifiques au cinéma. Pour mémoire, les salles de cinéma ainsi que les lieux de culture et de restauration ont été fermées à compter du 30 octobre 2020, ce qui n'a pas été le cas de l'ensemble des autres activités économiques du pays. L'objet des aides sectorielles était donc de tenir compte de cette situation spécifique du secteur de la culture et, en son sein, du cinéma.

Les sorties de films déprogrammées ou dont l'exploitation s'est brutalement arrêtée à la fermeture des salles ont ainsi généré une impasse économique pour les financeurs de ces films. Par ailleurs, faute de sortie salle, les films ont moins généré de droits à soutien futur de la part du CNC.

Il y avait donc une double nécessité à ces mesures sectorielles, étroitement liée aux spécificités du secteur d'activité.

Enfin, les travaux menés par mon ministère et par le CNC sont désormais, comme vous le soulignez, bien orientés vers l'avenir et l'accompagnement des mutations structurelles du secteur. Je suis en effet convaincue qu'au temps de l'urgence doit succéder dès à présent un accompagnement de la filière entièrement tourné vers ses enjeux d'avenir, qui sont nombreux et déterminants pour la place qu'occupera notre industrie culturelle dans le monde dans les années à venir.

Les secteurs du périmètre du CNC s'inscrivent ainsi pleinement dans la démarche de structuration de la filière des industries culturelles et créatives (ICC), engagée par le Gouvernement en 2019 et poursuivie dans le cadre des États généraux des ICC. Cette dynamique est désormais incarnée par le déploiement de l'enveloppe de 400 M€ consacrée aux ICC dans le cadre du 4<sup>e</sup> Programme des investissements d'avenir (PIA 4) et par la « Stratégie d'accélération pour l'innovation » des ICC mentionnée dans le rapport. La stratégie se décline en 19 mesures et plus d'une trentaine de dispositifs, dont plusieurs actions à effet immédiat :

- le concours d'innovation « i-Nov » est désormais ouvert aux ICC, via une thématique dotée de 36 M€ et opérée par Bpifrance, pour financer des projets exploitant le potentiel de technologies structurantes pour la filière ;
- le Fonds de prêt à l'Innovation des Industries culturelles et Créatives (FPINNOV) de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est renforcé à hauteur de 25 M€ au 3<sup>e</sup> trimestre 2021, afin de soutenir en prêts ou prêts participatifs les entreprises culturelles sur des projets innovants ;
- quatre nouveaux dispositifs dotés de 10 M€ chacun et mis en œuvre par la Banque des Territoires viennent d'être lancés afin d'accompagner la transition numérique et écologique des ICC, dont deux concernent l'ensemble des secteurs de la filière ICC : un appel à manifestation d'intérêt « Solutions de billetterie innovantes » et un appel à projets « Alternatives vertes ».

Ces dispositifs, ainsi que les réflexions engagées avec les acteurs du secteur du cinéma et de l'audiovisuel pour accompagner les mutations structurantes du secteur, liées notamment à l'essor des plateformes, doivent permettre d'envisager une sortie de crise entièrement tournée vers nos enjeux d'avenir.

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE (CNC)**

Vous m'avez adressé le 28 juillet 2021 de rapport d'observations de la Cour des comptes de type « audit flash » intitulé « Les mesures spécifiques de soutien au cinéma prises lors de la crise sanitaire ».

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour ce document riche d'enseignements sur la période récente, les effets de la crise perdurant encore à ce jour sur le secteur du cinéma.

Je tiens également à remercier la Cour d'avoir souligné, dans son rapport d'audit, la rapidité d'action des pouvoirs publics et du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) face à la crise sanitaire. En effet, grâce à l'effort financier exceptionnel consenti par l'État (402 M€), grâce à sa capacité d'action et d'adaptation, mais également grâce à la forte mobilisation de ses équipes,

de son conseil d'administration (réuni dix fois entre le 1<sup>er</sup> avril 2020 et le 29 juillet 2021) et à un dialogue permanent et renforcé avec les professionnels, le CNC a été en mesure d'accompagner le secteur tout au long de la crise et, désormais, en période de sortie de crise et de relance.

Cependant, je ne peux partager entièrement trois constats tels que formulés par la Cour sur les actions spécifiques menées par le CNC :

- la Cour estime que « la distinction entre les mesures d'urgence et de relance n'apparaît pas clairement » ;
- elle indique également que « la question de l'additionnalité de ces mesures sectorielles par rapport au dispositif général d'aides d'État n'a pas été posée » ;
- elle considère aussi qu'une grande part des dépenses du plan de relance « vise à conforter les acteurs de la filière l.. et à assurer le redémarrage ordonné du secteur » et que « les dépenses qui relèvent d'une véritable logique d'« investissement d'avenir » s'avèrent peu élevées » ; en conséquence de quoi la Cour déduit que « au-delà d'avoir évité des défaillances, la question de savoir si ces aides ont favorisé ou accompagné des mutations structurelles du secteur mérite d'être posée ».

Sur l'ensemble de ces points, il me semble important de rappeler, comme le relève d'ailleurs la Cour elle-même, que la crise sanitaire n'a pas connu une évolution linéaire, plusieurs vagues s'étant succédées, séparées entre elles par des périodes de relatives améliorations, avec notamment une première réouverture des salles entre le 22 juin et le 31 octobre 2020, avant une nouvelle fermeture. Il était dans ces conditions inévitable que se succèdent la mise en place de mesures de relance tournées vers l'accélération de la reprise d'activité, et des mesures d'urgence pour compenser les périodes d'arrêt total de cette activité. Le CNC et les pouvoirs publics devaient fonctionner en « mode agile » pour être en mesure de répondre en urgence et rapidement à chaque situation nouvelle.

1. Il est fondamental concernant votre première remarque d'insister sur une distinction très nette entre les mesures de relance et les mesures d'urgence

- Les mesures de relance adoptées par le CNC dans le cas du plan à 165 M€ visaient toutes à encourager les créateurs et entreprises du secteur à se projeter dans leur « projet d'après », afin ainsi d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de la chaîne de création et de production : une nouvelle œuvre s'appuyant sur l'écriture d'un auteur, mobilisant des acteurs, des équipes techniques, une société de post-production, des industries techniques, un distributeur et alimentant la programmation d'un exploitant (pour un film).
- Les mesures d'urgence n'avaient pas cet objet : elles visaient toujours, que ce soit en mars 2020, à l'automne 2020 ou au printemps 2021, à soutenir les entreprises qui venaient de subir les effets d'une mesure d'interdiction ou de restriction administrative afin qu'aucune ne disparaisse ou n'abandonne son projet en cours, ce qui aurait eu des effets procycliques aggravant la crise : c'est pour cela qu'ont été ponctuellement renforcés les soutiens aux distributeurs et aux producteurs qui venaient d'investir dans la sortie d'un film qui finalement trouverait salle fermée. Elles ont également permis de mettre en œuvre des mesures d'incitations immédiates de nature à freiner les effets de la crise (cas des mesures mises en œuvre pendant le couvre-feu afin de conserver une offre de films).











