

Le Président

291 boulevard Raspail
75675 Paris cedex 14

tél. 01 44 34 36 19

Monsieur Nacer MEDDAH
Président de la troisième chambre
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris cedex 01

Paris, le 28 août 2023

Objet : Observations définitives de la Cour des comptes faisant suite au contrôle des comptes et de la gestion du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé le 6 juillet 2023 les observations définitives intitulées « Centre national du cinéma et de l'image animé » que la Cour rendra publiques en les mettant en ligne sur son site internet. Conformément à l'article R. 143-13 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, la réponse que je souhaite apporter à la présente communication aux fins de publication sur le site internet de la Cour.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour ce document riche d'enseignements sur la période 2011-2022 au cours de laquelle le Centre a accompagné les filières du cinéma et de l'audiovisuel dans leur nécessaire adaptation aux profondes mutations technologiques et économiques auxquelles ces secteurs ont été confrontés au cours de la décennie passée.

Je tiens également à remercier la Cour pour les **différentes appréciations favorables** qu'elle porte sur la politique menée par le Centre au cours de la période contrôlée. En particulier :

- 1. La Cour présente le Centre comme le « garant du modèle français, dit d'exception culturelle »,** en reconnaissant notamment :
 - sa forte agilité, qui lui permet de s'adapter en permanence aux mutations, nombreuses, du secteur et à la crise sanitaire, tout en conservant une « *capacité stratégique à protéger les intérêts à moyen et long terme du secteur dont il a la charge* » ;
 - son « *expertise métier* » indiscutée, grâce à un « *dialogue constant avec l'ensemble de l'écosystème* » ;
 - la diversité de ses leviers d'intervention (attribution d'aides, élaboration de la réglementation grâce notamment à son pouvoir réglementaire propre, organisation des concertations, « *juge de paix pour les négociations clés* »), diversité qui lui donne les moyens d'agir avec efficacité au bénéfice du secteur.
- 2. La Cour félicite le Centre d'avoir réussi à sécuriser ses ressources fiscales,** en anticipant « *avec beaucoup d'acuité* » l'essor des plateformes et en déployant « *une politique extrêmement active* » afin d'ajuster la fiscalité qui lui est affectée à cette nouvelle donne. Sur ce point, je remercie également la Cour de valoriser le fait que, grâce à une « *expertise juridique interne de qualité et réactive* », le CNC est « *parvenu à emporter des contentieux [fiscaux] d'envergure, dont les conséquences auraient pu être délicates pour la stabilité de l'établissement en cas d'échec* ».
- 3. La Cour porte une appréciation positive sur de larges pans de l'action du Centre.** Ainsi, elle dresse un constat favorable des aides versées à l'audiovisuel, en soulignant notamment les performances désormais remarquables à l'export des œuvres soutenues. De même, s'agissant du soutien à l'industrie du jeu vidéo, la Cour en souligne globalement l'efficacité.

4. **La Cour constate également « la montée en puissance récente des dispositifs de contrôle des aides »**, grâce à la fois à l'action résolue du service de l'inspection et à « l'avancée significative » que constitue la mise en place d'une commission de contrôle de la réglementation à l'autorité renforcée. Ce constat correspond en effet à une ambition forte portée par le Centre, qui constitue la contrepartie logique des aides apportées aux opérateurs du secteur.
5. **Enfin, la Cour souligne, sur bien des aspects, la qualité de la gestion de l'établissement.** En particulier, je me réjouis que la Cour relève « la réussite » du projet d'ensemble qu'a constitué le déménagement du siège parisien intervenu en 2018 ; de même, je note que les achats et les frais de fonctionnement interne sont présentés comme étant « sous contrôle ». D'une part, à l'issue d'une analyse pointue d'un échantillon de marchés, la Cour évoque une « pratique encadrée et rigoureuse de la commande publique ». D'autre part, l'analyse d'un échantillon de frais de mission, de déplacement et réception n'a pas appelé de la part de la Cour « d'observations particulières », ce qui est cohérent avec son constat, plus général, suivant lequel l'établissement a réussi à « contenir » ses frais de fonctionnement au cours de la période sous revue.

Au total, si des marges de progrès, bien entendu, demeurent, y compris sur ces différents points, je me réjouis de ces analyses, qui viennent à chaque fois récompenser les efforts menés par les présidents successifs et par les équipes au cours de la période sous revue.

Pour le reste, j'ai pris attentivement connaissance des points sur lesquels la Cour dresse un bilan moins satisfaisant de l'action du CNC et, **si des aspects de la gestion de l'établissement demeurent bien évidemment tout à fait perfectibles, je ne peux cependant partager entièrement plusieurs observations telles que formulées par la Cour.**

1. **S'agissant de la politique de gestion du risque financier de l'établissement**, dont la Cour estime qu'elle « témoigne d'une aversion au risque excessive », il me paraît important de rappeler que c'est précisément à la demande expresse de la Cour que le CNC a mis en place le provisionnement de ses soutiens, la méthode retenue – adossée à des normes claires – ayant été depuis validée par trois audits menés par trois commissaires aux comptes différents. Dans ce contexte, je ne peux que marquer mon étonnement de voir ainsi la Cour formuler des observations, pour certaines à rebours de ses précédents contrôles, sans pour autant opposer d'autres normes que celles mises en pratique par le CNC.

Par ailleurs, **l'interrogation de la Cour sur l'étendue des dotations exceptionnelles reçues de l'Etat** durant la crise sanitaire appelle en retour de ma part deux remarques. D'une part, je tiens à rappeler que ces dotations ont essentiellement servi à déployer des soutiens massifs exceptionnels nécessaires à la survie même, puis à la reprise, des secteurs du cinéma et de l'audiovisuel. L'efficacité d'ensemble de ces soutiens a d'ailleurs été reconnue par la Cour dans son audit-flash de 2021, et elle n'est pas davantage remise en cause par le présent rapport, ce d'autant plus qu'elle a limité par ricochet le recours aux dispositifs de droit commun (chômage partiel, ...). D'autre part, je souhaite rappeler que l'établissement a lui-même subi, au plus fort de la crise, une baisse très importante de ses recettes fiscales, de l'ordre au total de 160 M€ en 2020 et 2021. Autrement dit, sans ces soutiens exceptionnels, le CNC aurait été dans l'incapacité de mettre en œuvre les soutiens urgents qui pourtant s'imposaient et qui, rétrospectivement, se sont avérés judicieux.

2. **S'agissant de la gouvernance du Centre**, que la Cour qualifie de « marquée par une grande indépendance » et qui serait caractérisée par un « manque d'outils de pilotage », je tiens en retour à souligner les nombreux efforts accomplis par le CNC, au cours de la période sous revue, en matière de *reporting* tant auprès de ses tutelles, de ses administrateurs que de l'ensemble des organes de contrôle. Au-delà de la production de rendus de comptes formalisés, les échanges sont constants avec la ministre de la Culture et les tutelles. Ils concernent aussi bien les choix stratégiques du Centre que les principaux sujets relevant de la gestion de l'établissement. A cet égard, le caractère apaisé des conseils d'administration s'explique largement par la circonstance que des rencontres préalables avec les administrateurs ont lieu en amont des séances pour leur présenter en détail l'ordre du jour et répondre à leurs questions.

Par ailleurs, au-delà de ces échanges récurrents et formalisés, **le CNC – du fait de la sensibilité politique des sujets qu'il traite – fait régulièrement l'objet de contrôles extérieurs** qui permettent de questionner ses choix stratégiques et de vérifier sa gestion. Pour ne prendre que les trois dernières années, le CNC a ainsi été contrôlé trois fois par la Cour des comptes et deux fois par le Sénat. A cela s'ajoutent de nombreuses études indépendantes menées à l'initiative

du Centre, et qui visent à expertiser l'efficacité de certains pans de son action : à titre d'exemple, et en anticipation d'ailleurs de la préconisation de la Cour, le CNC vient de publier une étude sur les crédits d'impôts et leurs retombées économiques, réalisée par un cabinet indépendant.

3. **S'agissant de la complexité du modèle** qui, selon la Cour, conduirait à un manque de « *transparence* », je souhaite rappeler que la sophistication de l'information financière est, d'une part, inhérente à l'activité du Centre (diversité des mécanismes de soutien, mode de financement par taxes affectées, ces deux spécificités intrinsèques singularisant le CNC par rapport à d'autres établissements publics) et, d'autre part, la conséquence directe collatérale de la mise en œuvre scrupuleuse des précédentes recommandations de la Cour des comptes et du passage à la GBCP, laquelle a notamment affirmé le principe de base d'instauration d'une autonomie entre les comptabilité budgétaire et générale. Il en découle que les recoupements et les croisements d'informations financières et comptables s'avèrent inévitablement ardu.

S'agissant par ailleurs de la diversité du système d'aides, il doit d'abord être tenu compte du fait que le Centre a un très large périmètre d'intervention qui implique un grand nombre d'acteurs, eux-mêmes caractérisés par une forte hétérogénéité. Du reste, les professionnels ne pâtissent pas de cette complexité relative : comme le note la Cour elle-même, ils en ont une « *très grande connaissance* » et les évolutions apportées aux différents dispositifs sont toujours concertées avec eux en amont.

Au total, si le CNC entend poursuivre ses efforts pour améliorer la lisibilité de ses comptes et pour rationaliser ses soutiens, je tiens à réaffirmer que **l'activité du Centre comporte une part irréductible de complexité qu'il serait illusoire de prétendre résorber complètement**, ce d'autant plus qu'elle constitue aussi le reflet du modèle original du fonds de soutien et d'une volonté d'ajuster les aides à la réalité de la situation de ses bénéficiaires dans toute leur diversité.

4. **S'agissant de la politique de soutien au cinéma**, je ne peux que regretter, d'abord, que la Cour analyse quasi-exclusivement la performance de cette politique à la lumière du succès des films aidés en salles, en faisant abstraction du fait que ces aides – et en particulier les aides sélectives – portent une ambition culturelle autonome et visent à encourager la diversité et le renouvellement de la création. A cet égard, il ne saurait être fait abstraction des performances exceptionnelles du cinéma français dans la période récente, qui représente, en 2022, 25 % des films sélectionnés dans les dix plus grands festivals au monde.

Par ailleurs, **il me paraît également important de nuancer les constats de la Cour sur trois points.**

Premièrement, les aides à la production cinéma – qui concentrent les critiques de la Cour – représentent moins de 20 % des dépenses de soutiens mises en œuvre par le CNC.

Deuxièmement, le poids des seules aides CNC dans le financement des films d'initiative française (FIF) est stable sur la période sous revue, autour de 10 % des devis.

Troisièmement, la part relative des FIF rassemblant moins de 20 000 spectateurs est, elle aussi, stable sur la période – autour de 30 %. En tout état de cause, le coût budgétaire pour le CNC associé à ces films qui n'ont pas rencontré un large public reste limité, de l'ordre de 11 M€ (soit moins de 10 % du total des aides à la production cinéma).

Il en résulte que **la critique tenant à une « *efficacité décroissante* » du soutien public gagnerait à être relativisée** – étant précisé que l'augmentation, sur la période, du poids des crédits d'impôts est le corollaire d'un objectif de politique publique distinct, consistant à favoriser la localisation des tournages en France pour encourager une activité économique dynamique et génératrice d'emplois.

Pour autant, **le CNC s'efforce d'agir sur tous les leviers à sa disposition pour permettre à chaque film de trouver son public.** D'une part, j'ai engagé un travail de renouvellement et de diversification des commissions consultées avant l'attribution des aides, pour que ces commissions soient composées de membres mieux aptes encore à apprécier le potentiel d'un projet, et ses chances de succès. D'autre part, les pouvoirs publics concentrent désormais leurs efforts sur la diffusion, afin que les œuvres produites soient mieux exposées. C'est ainsi que, dans la lignée du rapport rendu par le président Lasserre en avril dernier, la réglementation applicable au champ du cinéma est en train d'être ajustée pour mieux favoriser la diffusion des films d'auteur – par la création d'engagements de diffusion (afin que ces films soient proposés sur l'ensemble du territoire national), par le renforcement des engagements de programmation (dont l'objet est précisément d'encourager la diffusion des films de la diversité dans tous les

cinémas) et par une réforme de l'aide art & essai (dans le but, comme le suggère la Cour, de mieux récompenser les cinémas qui font le choix d'une programmation exigeante). C'est dans cette optique, également, que le CNC est en train de renégocier les conventions le liant avec les collectivités territoriales, pour davantage orienter les sommes correspondantes vers l'éducation à l'image et la médiation culturelle, et ainsi inciter tous les publics à venir en salles.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.



Dominique BOUTONNAT