

720/23/SG

Paris, le 7 septembre 2023

à

**Monsieur le Premier président  
de la Cour des comptes**

**Objet** : Référé portant sur le Centre national du cinéma et de l'image animée

Par courrier en date du 6 juillet 2023, vous m'avez adressé un référé portant sur le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), au terme duquel la Cour des Comptes formule six recommandations, en m'invitant à vous faire part de mes remarques éventuelles.

A titre liminaire, ces observations appellent de ma part deux remarques générales. Premièrement, comme vous-même le relevez, le CNC joue un rôle essentiel au service de l'ensemble des secteurs de l'image animée. Son activité de soutien aux filières, tout comme son activité de régulation, contribuent à l'efficacité de la politique culturelle française, en termes de niveau de fréquentation (y compris au travers d'une reprise plus vigoureuse en sortie de crise sanitaire), de part de marché des films nationaux (supérieure à 40 %, contre 20 % en moyenne chez nos voisins) ou de récompenses dans les festivals les plus prestigieux (la France représente à elle seule un quart des films sélectionnés dans les 10 plus grands festivals en 2022). Deuxièmement, ce modèle singulier n'empêche en rien l'autorité politique de définir les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Tout au contraire, le législateur a fait le choix, original mais constant depuis l'origine, de doter le CNC d'une double nature puisque son président exerce, directement au nom de l'Etat, les missions d'administration centrale relatives au cinéma et aux autres arts et industries de l'image animée et se trouve placé, dans ce cadre, sous l'autorité hiérarchique directe de la ministre de la culture (article L. 111-3 du code du cinéma et de l'image animée).

Pour ce qui regarde les autres missions du Centre, les échanges permanents avec la ministre de la culture et son cabinet, l'exercice conjoint de la tutelle par la ministre de la culture et le ministre des comptes publics, les débats récurrents au Parlement sur les contours et le niveau des taxes affectées au Centre traduisent les choix de politique publique assumés par le Gouvernement et le Parlement. De manière plus détaillée à présent, les observations de la Cour appellent de ma part les analyses suivantes.

**Projet de recommandation n° 1 (CNC) : à la suite de la revue générale des soutiens, mettre en œuvre une réforme approfondie des aides.**

Le rapport de la Cour pointe la croissance du nombre de films français et des financements publics associés au cours de la période sous revue. Je souhaite apporter trois éléments en réaction.

Tout d'abord, les ressources du CNC ont connu, pour reprendre les termes de la Cour, une « relative stabilité » entre 2011 et 2022. Cette stabilité est d'autant plus notable que cette même période a été marquée à la fois par l'élargissement des prérogatives du Centre et par la croissance des secteurs aidés. L'augmentation des financements publics évoquée par la Cour correspond aux différents crédits d'impôt relevant du champ CNC (crédits d'impôt cinéma, audiovisuel, jeu vidéo et international), que le législateur a effectivement fait le choix de renforcer au cours de la période sous revue. Or, ce choix a été guidé par le constat que ces dispositifs fiscaux sont désormais déterminants, dans un contexte de compétition internationale accrue, pour maintenir et attirer les tournages en France, et efficaces en termes de retombées pour l'emploi et l'économie.

Au sujet des dotations exceptionnelles reçues de l'Etat durant la crise sanitaire, celles-ci ont essentiellement servi à déployer des soutiens massifs exceptionnels nécessaires au maintien, puis à la reprise, des secteurs du cinéma et de l'audiovisuel. L'établissement a lui-même subi, au plus fort de la crise, une baisse très importante de ses recettes fiscales et sans ces soutiens exceptionnels, le CNC aurait été dans l'incapacité de mettre en œuvre les soutiens urgents qui s'imposaient.

Ensuite, s'agissant plus spécialement des soutiens à la production cinématographique, si le succès en salles des films est évidemment un indicateur pertinent au moment d'apprécier l'efficacité de la politique menée, celle-ci poursuit également d'autres ambitions culturelles dont il ne saurait être fait abstraction. Le renouvellement de la création, la diversité des films proposés au public et le rayonnement de notre cinéma à l'international sont autant d'autres facettes à intégrer au moment d'analyser les résultats atteints – et qui, en l'occurrence, s'avèrent positives. En tout état de cause, d'une part, et comme la Cour le reconnaît d'ailleurs, la fréquentation des films français – au-delà de fluctuations inhérentes à une économie de prototypes telle que celle du cinéma – n'a pas connu de diminution significative au cours de la décennie écoulée : au global, ceux-ci continuent de représenter plus de 40 % des entrées, et la part de ces films qui ne rencontrent pas leur public en salles reste assez stable (environ 20 % s'agissant des films réalisant ainsi moins de 10 000 entrées). D'autre part, il est délicat de prétendre déterminer *ex ante* le « juste » volume de production d'œuvres dans la mesure où deux-tiers des films sortant en salles chaque année ne sont pas aidés par le CNC (en incluant les films étrangers) et où la demande, en termes d'entrées, n'est pas figée. Du reste, le nombre de films d'initiative française agréés n'a pas connu de tendance forte et constante à l'augmentation au cours de la période sous revue : symptomatiquement, le niveau de 2022 était d'ailleurs équivalent à celui de 2012 (respectivement 209 et 208), malgré un rebond sur la période 2012-2019 (240 en 2019).

Enfin, et nonobstant mes deux premiers points, je partage le souci de la Cour que la production cinématographique française soit vue par un public aussi large que possible.

Cette ambition suppose effectivement, comme le suggère la Cour, de corriger ceux des soutiens du CNC dont l'efficacité n'apparaîtrait pas probante. Le Centre pourra, dans cette optique, capitaliser sur les constats posés dans le cadre de la revue générale des soutiens (RGS) qu'il a menée à partir de 2019 grâce à une analyse interne approfondie, démarche a d'ores et déjà produit certains résultats (fusion Unifrance TVFI, réforme de l'avance sur recettes) qu'il appartient au Centre d'inscrire dans la durée.

Sur cette question, les leviers d'action disponibles ne se réduisent aux seuls soutiens à la production. D'une part, les autres soutiens du CNC – l'éducation à l'image, le financement des médiateurs, le soutien aux investissements des salles de cinéma – sont également cruciaux pour améliorer la diffusion de nos œuvres auprès d'un très large public. D'autre part, les outils de régulation dont dispose la puissance publique contribuent également à cet objectif de diffusion. C'est d'ailleurs dans cette optique que, sur la base du rapport remis en avril dernier par Bruno Lasserre, le Gouvernement mène actuellement un travail réglementaire pour ajuster ces outils (classement art & essai, cartes illimitées, engagements de programmation), afin que ceux-ci encouragent davantage les publics à aller voir tous les types de films.

**Projet de recommandation n° 3 (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : créer un comité d'audit rattaché au conseil d'administration.**

**Projet de recommandation n° 5 (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : mettre en place un contrat d'objectifs et de performance.**

**Projet de recommandation n° 6 (ministère de la culture, ministère des finances) : prévoir une lettre de mission adressée par les ministères de tutelle au président du CNC.**

En deuxième lieu, en matière de gouvernance, la Cour pointe un risque de trop grande autonomie du CNC et recommande un renforcement de la tutelle exercée conjointement par le ministère de la culture et le ministère des comptes publics.

Bien entendu, je partage l'avis de la Cour selon lequel un opérateur de l'ampleur du CNC, au regard des missions de politique publique qui lui sont confiées et de l'importance des financements qui lui sont dévolus, ne saurait être exempté de contrôles.

Je rappelle à ce titre que pour l'ensemble de ses missions, le CNC, administration centrale du ministère de la culture, relève de l'autorité de la ministre de la culture. Ainsi, toutes les orientations et décisions

stratégiques de l'opérateur sont soumises à son arbitrage préalable. Il est par ailleurs soumis à la tutelle particulière du ministère des comptes publics au sens des dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Dans cette optique, je suis bien entendu favorable à la signature d'une lettre de mission au président du CNC par la ministre de la culture et le ministre chargé des comptes publics, qui viendra formaliser cette pratique.

Par ailleurs, il me semble important de relever qu'en matière de gouvernance et de contrôle, la période sous revue a été marquée par des progrès significatifs.

D'une part, la création du conseil d'administration du CNC en novembre 2010 a constitué une avancée notable dans la gouvernance de l'établissement. La présence au sein de ce conseil à partir de 2012, d'un député et d'un sénateur, a permis de renforcer tant l'information que le contrôle des parlementaires sur le budget et les activités de l'établissement, et ce d'autant plus que, depuis 2014, le conseil d'administration du CNC délibère sur les conditions générales d'attribution des aides financières. L'approfondissement, suggéré par la Cour, de l'information apportée aux administrateurs en amont des séances de ce conseil, notamment sur les questions financières et comptables, constitue à cet égard une piste intéressante pour éclairer au mieux leurs délibérations.

De la même manière, la proposition formulée par la Cour de l'installation d'un comité d'audit auprès du conseil d'administration, permettant d'éclairer tant les administrateurs que la tutelle paraît pertinente.

D'autre part, le nombre d'informations produites et publiées témoignent de l'effort de transparence dont fait aujourd'hui preuve le CNC, à destination des tutelles, des parlementaires, mais aussi – plus largement – des professionnels et du grand public. Toutefois, je rejoins le constat formulé par la Cour du nécessaire approfondissement de cette démarche, tout en notant que le document stratégique de performance et le rapport stratégique de performance, enrichis conformément aux préconisations de la Cour lors de son précédent contrôle, apportent chaque année aux parlementaires une information complète et détaillée sur les actions de l'établissement, ainsi que sur ses ressources et leur emploi.

Ces éléments me paraissent mettre en lumière une cohérence certaine entre l'action récente du Centre et l'esprit des recommandations de la Cour relatives à la gouvernance et à l'exercice de la tutelle.

**Projet de recommandation n° 2 (CNC, ministère des finances) : procéder annuellement à une revue des provisions et à leur ajustement en fonction des risques statistiquement constatés.**

**Projet de recommandation n° 4 (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : mettre en place un commissariat aux comptes afin d'améliorer la transparence et la lisibilité des comptes.**

En troisième lieu, s'agissant des développements de la Cour sur la situation financière et comptable de l'établissement, il convient de souligner que le fonds de roulement du CNC, effectivement significatif, est très majoritairement constitué des engagements que le CNC est tenu de provisionner au titre de ses soutiens. Cette politique de provisionnement a été mise en place à partir de 2007, suite à la remise en cause, par la Cour dans son précédent rapport, de la gestion des soutiens en comptabilité de caisse. Je constate que, dans le cadre du présent contrôle, la Cour ne remet en cause ni la conformité de cette politique à la réglementation comptable encadrant les provisions pour charges, ni la sincérité des écritures passées. Du reste, une revue des provisions pour soutiens est déjà effectuée, chaque année, sur la base d'un inventaire complet actualisé au 31 décembre.

Pour autant, et compte tenu des sommes en cause, il me paraît effectivement utile de réexaminer ces règles de constitution des provisions pour apprécier si, en dépit du cadre réglementaire, une autre politique de sécurisation financière des soutiens apparaissait envisageable. Sur ce sujet, des éclairages externes pourront, il est vrai, s'avérer précieux, dans le prolongement des initiatives déjà prises par le Centre lorsqu'il a sollicité, au cours de la période sous revue, pas moins de quatre commissaires aux comptes différents pour éprouver la robustesse de sa politique de provisionnement et les modalités de présentation de ses comptes. Quelle que soit l'issue de cette réflexion, le CNC conduira par ailleurs une révision de ses présentations budgétaires et comptables dans le sens d'une plus grande clarté, conformément là encore à ce que suggère la Cour.



Elisabeth BORNE