



Le 4 juillet 2023

Le Premier président

à

Madame Élisabeth Borne
Première ministre

Réf. :S2023-0769

Objet : Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

En application des dispositions de l'article L°111-2 et L° 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'Établissement public du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), pour les exercices 2011 à 2022.

Opérateur culturel de tout premier plan, tête de réseau incontournable, le CNC mobilise l'ensemble des leviers de l'action publique à destination des filières cinématographiques et audiovisuelles, assumant la réglementation, organisant la concertation et protégeant les droits associés aux œuvres. Il dispose d'instruments puissants tels que le versement de soutiens publics (680 M€ en 2022) et un pouvoir d'agrément aux différents crédits d'impôt (545 M€ en 2022). Le CNC se situe au quatrième rang des établissements publics collecteurs de taxes affectées qui constituent son mode de financement principal¹.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes :

Réactif et à l'écoute des professionnels face aux mutations des formats et des supports de diffusion, le CNC n'est cependant pas parvenu à mener à bien une révision générale de ses soutiens nécessaire à une plus grande lisibilité et efficacité.

L'information comptable et financière est peu lisible et établie avec un niveau de contrôle sous-dimensionné au regard de la taille de cet opérateur. Du fait de leur complexité, les états financiers ne lèvent pas toutes les interrogations sur un risque de surfinancement public à l'échelle de la filière.

Jouissant d'un statut sui generis et d'une grande indépendance, le CNC doit voir, sans délai, ses dispositifs de contrôles externes renforcés et ses outils de pilotage stratégique mis en place par les tutelles.

¹ Le total des taxes affectées à l'établissement et de ses ressources propres s'élève à 854 M€ en 2022, dont 645 M€ sont collectées par l'établissement lui-même (TSA, TST, et cotisations professionnelles).

1. UNE RÉFORME INABOUTIE DES SOUTIENS ACCORDÉS PAR LE CNC

Les filières du cinéma et de l'audiovisuel connaissent, depuis le début des années 2010, une profonde mutation des usages (consommation à la demande) et l'arrivée de nouveaux acteurs (les plateformes sur Internet). Le CNC est, en France, au cœur du système de soutien à ce secteur, dont la réussite est attestée par une part de la production française dans la consommation de contenus en France qui demeure plus élevée que dans les pays voisins.

L'étendue même des objectifs assignés au CNC et la diversité de ses modalités d'intervention confirment le diagnostic d'un établissement dynamique, ayant tissé des partenariats de qualité avec les acteurs privés et les collectivités territoriales et qui a su protéger et accompagner une industrie nationale de premier plan.

Depuis 2011, l'établissement a relevé un grand nombre de défis. Tout en défendant le modèle d'une production indépendante à l'échelle européenne, il a intégré les plateformes numériques au financement des filières cinématographiques et audiovisuelles via la taxe sur les services vidéo et leur a ouvert son système d'aides. Le CNC a également accompagné la montée en gamme de la production audiovisuelle et son exportation ; il a incité efficacement les exploitants à la numérisation de leurs salles, au bénéfice d'une fréquentation qui s'est maintenue pendant toute la décennie. Face à l'ampleur de la crise sanitaire, le CNC a pu mobiliser rapidement des crédits budgétaires exceptionnels pour des montants significatifs (425 M€).

Cependant, ce résultat est obtenu au prix de financements publics croissants, passés entre 2012 et 2019 de 20°% à 28°% de la production de films français. Le CNC n'a pu infléchir la progression continue du nombre des films d'initiative française (+20°% entre 2011 et 2019), ce qui fragilise leurs chances de succès². Les dispositifs d'aides publiques au cinéma sont, de plus, complexes. L'augmentation continue de leur nombre (120 dispositifs d'aides en 2021 contre 88 en 2011) et la modification constante de leur règlement général rendent leur évaluation très difficile, ce qui constitue un élément de fragilité partagé par plusieurs expertises et l'établissement lui-même.

La révision générale des soutiens, engagée par l'équipe dirigeante à partir de 2020, était donc souhaitable. Elle n'a cependant abouti jusqu'à présent qu'à peu de réformes concrètes qui iraient dans le sens d'une plus grande lisibilité et d'une meilleure articulation avec la gestion budgétaire et comptable. À titre d'exemple, le CNC n'est pas aujourd'hui en capacité de produire de façon immédiate le montant total des aides reçues par un bénéficiaire. Le renforcement qui a été engagé des systèmes d'information et des contrôles face à l'effacement des frontières entre les secteurs, doit donc être poursuivi.

2. LA FAIBLE LISIBILITÉ DES ÉTATS COMPTABLES ET FINANCIERS QUI APPELLE DAVANTAGE DE CONTRÔLE EXTERNE

L'information financière et comptable de l'établissement est foisonnante et *de facto* d'un accès difficile pour ses administrateurs, qui ne disposent pas des clés de lecture du passage entre la comptabilité générale - l'essentiel de la documentation fournie - et budgétaire - les documents votés -.

L'évolution de l'établissement au cours du temps, les infléchissements de ses priorités sont difficiles à reconstituer, tant il manque une présentation simple de son activité qui tienne compte des spécificités de son action exercée dans un cadre pluriannuel (accès à des comptes de soutien automatique, avances partiellement ou totalement remboursables etc.).

² Le nombre de films d'initiative française agréés par an est passé de 209 à 261, tandis que les films représentant moins de 20 000 entrées passaient de 58 à 89 entre 2011 et 2019.

Le CNC dispose de plus d'un milliard d'euro de provisions³ en 2022, ce qui conduit à la situation paradoxale d'un établissement qui voit sa trésorerie et son fonds de roulement déjà élevés progresser sur la période (respectivement 727 et 818 M€ en 2022), alors que ses résultats nets de gestion ont été à sept reprises négatifs entre 2011 et 2022. La revue annuelle des provisions et le réexamen de leurs règles de constitution, afin de restituer une image fidèle des engagements de l'établissement, sont indispensables.

La multiplication de réserves et le maintien d'un compte de report à nouveau négatif en haut de bilan brident son action sur les filières, dans la mesure où il ne dégage pas de réserves significatives pour financer des projets stratégiques approuvés par la tutelle.

Au vu de l'importance des ressources publiques affectées au CNC et de sa complexité comptable, la Cour recommande que soit mis en place, sans délai, un cadre de gouvernance financière approprié, avec la nomination d'un commissaire aux comptes, dont le CNC se dispense jusqu'à présent, et l'installation d'un comité d'audit auprès du conseil d'administration, indispensables pour éclairer tant les administrateurs que la tutelle.

Cette clarification est nécessaire pour que le CNC, adossé à des ressources affectées dynamiques⁴, prenne le relais de France 2030 afin de soutenir la formation et l'investissement dans des studios de cinéma et le numérique, comme il l'a fait dans le passé pour financer la numérisation des salles et des œuvres, ainsi que le déménagement de l'établissement.

3. UNE TUTELLE À RENFORCER

Le CNC et le ministère de la culture mettent souvent en avant un statut *sui generis* pour expliquer l'autonomie de décision de l'établissement, à la fois opérateur et régulateur. Cependant, au regard tant de son mode de financement qui l'oblige, que des observations relevées par la Cour, il est indispensable que le CNC rende compte plus précisément de son action auprès de ses tutelles, les ministères de la culture et des finances.

Il manque ainsi, et on peut s'en étonner, les outils de pilotage de référence prévus par les circulaires du Premier ministre des 26 mars 2010 et 23 juin 2015 définissant les relations de l'État avec ses opérateurs : contrat d'objectifs et de performance (COP) et lettre de mission du président. Quelles que soient les qualités du document stratégique de performance, il ne s'agit en aucun cas d'un contrat négocié avec les tutelles.

Un COP doit être établi comportant une trajectoire financière, afin de sortir de la logique déjà relevée par la Cour lors de ses précédents contrôles, d'un pilotage des interventions par le niveau des recettes.

Le président de l'établissement public doit également être destinataire d'une lettre de mission, signée par ses ministres de tutelle, qui formalise les objectifs stratégiques et opérationnels au service des industries de l'image et du rayonnement culturel français.

Par conséquent, la Cour formule notamment les recommandations suivantes :

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

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

³ Les principales provisions sont constituées pour charges de soutiens automatiques et sélectifs, pour charges de taxes trop perçues et pour dépréciation de l'actif.

⁴ Et grâce au reliquat des crédits budgétaires reçus pendant la crise sanitaire.

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

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 ;

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

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.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois, prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières (CJF), la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Je vous informe également que les conclusions de ce contrôle ont fourni matière à des observations définitives qui seront mises en ligne et consultables sur le site de la Cour après la publication du présent référé.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via Correspondance JF (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).