

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES SOUTIENS
À LA PRODUCTION
CINÉMATOGRAPHIQUE
ET AUDIOVISUELLE

Des changements nécessaires

Rapport public thématique
Synthèse

Avril 2014

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations et des organismes figurent à la suite du rapport.

SOMMAIRE

Introduction	5
1 Des crédits publics en forte hausse	7
2 Le soutien à la production cinématographique : un modèle à renouveler	11
3 Le soutien à la production audiovisuelle : des performances sans rapport avec les montants investis	15
4 Les défis de la concurrence internationale	19
Recommandations	23

INTRODUCTION

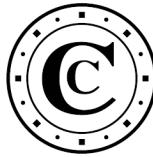
Pour la France, pays de la diversité culturelle, le secteur du cinéma et de l'audiovisuel constitue un enjeu majeur : en 2012, nous avons produit 270 films et près de 5 200 heures de programmes audiovisuels, représentant, respectivement, un volume d'investissements de 1,3 Md€ et de 1,4 Md€.

Créés à la fin des années 1950 pour le cinéma et dans les années 1980 pour l'audiovisuel dans le but d'assurer une production diversifiée d'œuvres françaises et européennes, et de promouvoir leur diffusion sur le territoire français et à l'étranger, les différents mécanismes de soutien public sont conçus pour accompagner et conforter un modèle d'activité dont le financement repose essentiellement sur l'investissement dans la production des œuvres de recettes tirées de leur diffusion.

Or cette économie globale est aujourd'hui mise à mal par l'apparition de nouveaux opérateurs dans le domaine de la diffusion, lesquels n'ont pas nécessairement la capacité ou la volonté d'investir dans la création française. Elle est en outre affectée par l'émergence des nouveaux usages et de nouveaux modes de consommation de l'image animée, fondés sur l'envie de pouvoir accéder aux œuvres à tout moment et sur tous supports : ces usages « délinéarisés » tendent à s'affranchir des contraintes que représente le séquençage des fenêtres exclusives de diffusion des œuvres, contrepartie donnée à ceux qui les financent pour leur permettre d'amortir leurs investissements.

Ces pertes de ressources potentielles représentent donc une menace sur la viabilité du secteur de la production cinématographique et audiovisuelle, auxquelles il convient d'apporter des réponses adaptées. Or, ces dernières années, l'évolution de la politique de soutien a principalement consisté en une augmentation très forte des aides publiques (+ 88 % au cours de la dernière décennie, soit quatre fois plus vite que les dépenses de l'État : + 20 %), sans remise en cause ni révision du modèle, et sans que les résultats obtenus permettent d'en attester aujourd'hui la complète pertinence.

L'enquête de la Cour s'est attachée à prendre la mesure de cette divergence entre, d'une part, l'augmentation des moyens publics engagés pour soutenir la production cinématographique et audiovisuelle, et, d'autre part, les résultats obtenus. Elle a cherché à analyser les insuffisances du modèle de soutien au regard des objectifs qui lui ont été assignés et de ses nouveaux défis et avance des propositions pour y remédier.

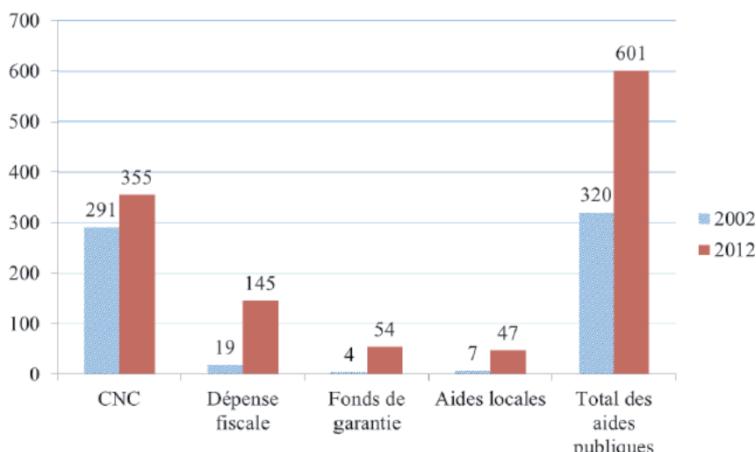


1 Des crédits publics en forte hausse

La France a créé un système de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle unique en Europe par l'ampleur des aides publiques, la diversité des soutiens indirects, l'étendue et la précision du cadre réglementaire. Ce système, ancien et cohérent, a été marqué au cours des dix dernières années, par une multiplication des dispositifs et une augmentation très dynamique des financements.

Ce système comprend des aides publiques alimentées par un mécanisme de taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)¹, ainsi que des aides des collectivités territoriales et des dépenses fiscales. Il est complété par un encadrement juridique de certaines dépenses et recettes, publiques ou privées, tant dans leur montant ou leur destination (obligations d'investissement des diffuseurs) que dans leur échéancier (chronologie des médias).

Graphique n° 1 : aides directes à la production cinématographique et audiovisuelle en 2002 et 2012 (en M€)



Source : Cour des comptes

¹ Dont un fonds de garantie géré par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC).

Des crédits publics en forte hausse

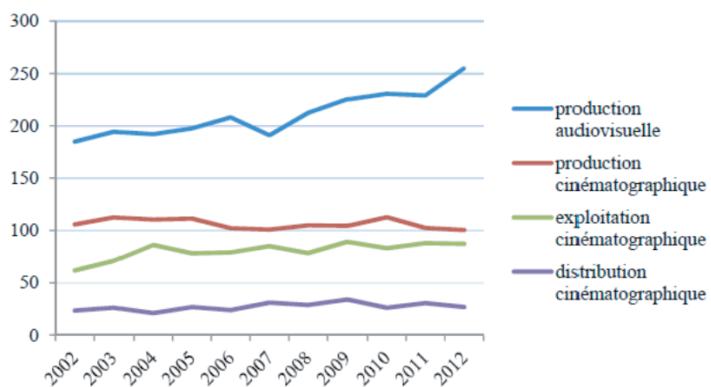
Le total des taxes affectées au CNC a augmenté de 70 % entre 2002 et 2012, passant de 440 à 750 M€. Récemment, cette augmentation a été atténuée, le budget de l'établissement ayant fait l'objet d'écrêtements lors des trois derniers exercices budgétaires².

Dans le même temps, la dépense fiscale associée a progressé rapidement, passant de 19 M€ en 2002 à 145 M€ en 2012. La création de trois crédits d'impôt entre 2004 et 2009 en est la cause principale et, dans une moindre

mesure, le renchérissement du coût des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA).

À ces avantages fiscaux bénéficiant directement aux sociétés de production cinématographiques et audiovisuelles s'ajoutent le recours à des dispositifs fiscaux de droit commun, notamment ceux conçus pour favoriser l'investissement dans les PME ainsi que, indirectement, les taux réduits de TVA accordés à Canal + et Numéricable.

Graphique n° 2 : répartition sectorielle des principaux soutiens versés par le CNC, de 2002 à 2012, en M€



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

Alors que les soutiens versés par le CNC au cinéma sont restés approximativement constants de 2002 à 2012, les soutiens octroyés à la production audiovisuelle ont progressé plus nettement.

² La Cour, pour sa part, recommande une régulation budgétaire de l'établissement qui serait encadrée par la définition concertée d'une trajectoire pluriannuelle des dépenses : cf. *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Exercices 2007 à 2011*, communication à la commission des finances du Sénat. La Documentation française, août 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

Des crédits publics en forte hausse

Afin que l'évolution de ces dépenses publiques soit mieux maîtrisée, le rapport recommande de définir, sur une base pluriannuelle, les besoins du secteur et les ressources publiques qui lui seront affectées, après avoir mieux évalué l'efficacité des dispositifs de soutien.

Au vu des redondances possibles entre dispositifs publics, il est également recommandé d'exclure les sociétés de production cinématogra-

phique et audiovisuelle du bénéfice de certains dispositifs fiscaux de droit commun, et de concentrer l'accompagnement du CNC aux aides des collectivités territoriales sur les facteurs susceptibles de favoriser la localisation des tournages.



2 Le soutien à la production cinématographique : un modèle à renouveler

Étroitement régulé par la puissance publique, le modèle de préfinancement qui caractérise la politique de soutien à la production cinématographique a permis au cinéma français de maintenir un important volume de production et de donner naissance à des œuvres reconnues. Les financements publics jouent un rôle essentiel, notamment pour les films à petit budget.

Ce système présente cependant des risques d'essoufflement : la tendance à l'augmentation des coûts de production ainsi que l'exposition plus réduite des films français en salle et à la télévision rendent, en effet, les perspectives de rentabilisation de plus en plus aléatoires pour les investisseurs, ce qui amène ceux-ci à modifier leurs choix d'investissement.

Le soutien à la production cinématographique entretient du coup une polarisation de la production entre

des films à faible budget, peu exposés en salle, et des films au budget toujours plus élevé, sur lesquels se concentre la fréquentation, tandis que les conditions de financement des films au budget intermédiaire se dégradent.

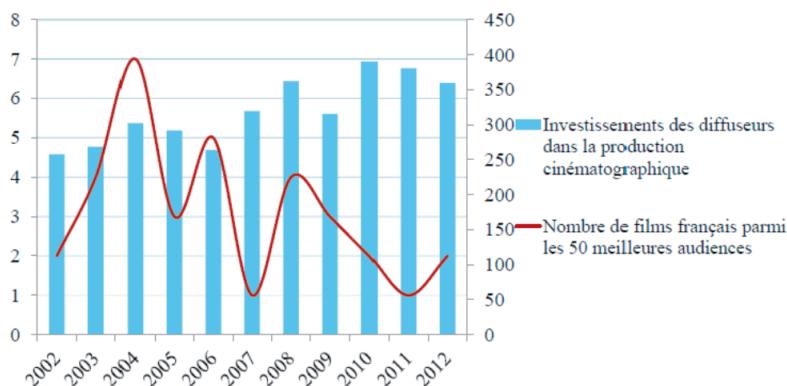
L'écart persistant entre le coût médian (3,4 M€) et le coût moyen (5,2 M€) des films d'initiative française en 2012 témoigne aussi d'une concentration des dépenses sur les films à budget élevé, qui sont principalement à l'origine des tensions inflationnistes du secteur. Le nombre de films présentant un coût définitif supérieur à 7 M€ est ainsi passé de 17 à 24 % entre 2003 et 2012.

Le soutien à la production cinématographique : un modèle à renouveler

Les chaînes de télévision privées, contraintes par la loi d'investir dans la production cinématographique, tentent à cibler leurs investissements sur ces œuvres. Elles s'efforcent ainsi de maximiser les revenus qu'elles

escomptent de la diffusion de films, dès lors que, dans un contexte de multiplication des supports et des images, le cinéma diffusé à la télévision tend à perdre son caractère attractif et exclusif.

Graphique n° 3 : investissements des diffuseurs (en M€) et poids des films français parmi les meilleures audiences de la télévision



Source : Cour des comptes d'après données CNC et Médiamétrie

L'évolution à la hausse des coûts de production est également entretenue par des pratiques qui nuisent à la transparence des conditions de financement (frais en participation, modalités de rémunération des artistes-interprètes sous forme de droit à l'image).

Dans le même temps, si la France enregistre un niveau exceptionnel d'entrées dans les salles de cinéma (193 millions d'entrées en 2013, soit près de 3 par habitant), la fréquentation demeure concentrée sur un nombre limité de films à succès : seule une trentaine d'œuvres (sur les 500 à 600 sorties en salles annuelles) rassemble

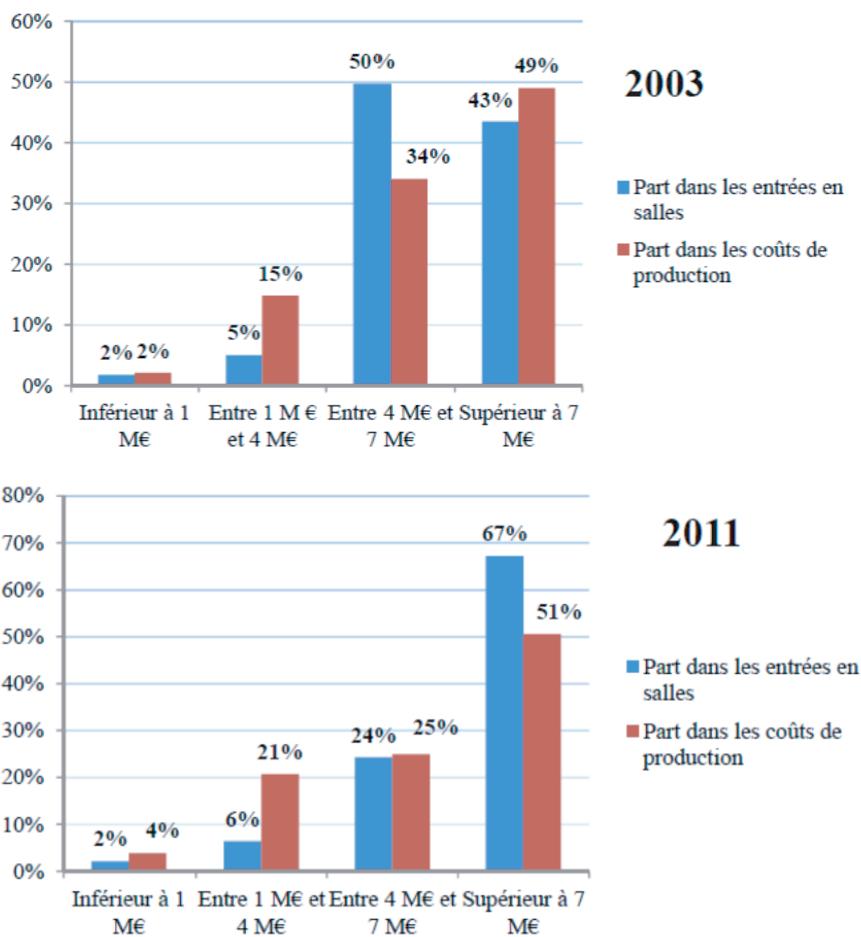
près de la moitié de ces entrées chaque année depuis 2001. À l'inverse, une part croissante des films français inédits sortis en salles chaque année, comprise entre 50 et 60 %, réalise moins de 50 000 entrées. Cette concentration de la fréquentation coïncide avec l'évolution de la structure des investissements dans les films d'initiative française, les films les moins coûteux voyant leurs conditions d'exposition, et donc leur potentiel de recettes, se détériorer d'autant. En témoigne, au cours de la dernière décennie, l'évolution de la part des films par catégorie de budget dans la fréquentation en salles et dans les investissements de production.

Le soutien à la production cinématographique : un modèle à renouveler

En 2003 comme en 2011, les films dont le budget est supérieur à 7M€ représentaient près de la moitié des investissements dans la production cinématographique française alors que leur part dans la fréquentation en

salles augmentait de 43,5 % à 67,2 %. Les films dont le budget est inférieur à 1 M€ représentent environ 2 % de la fréquentation des films d'initiative française.

Graphique n° 4 : part des films dans la fréquentation totale et dans les coûts de production, en fonction du budget



Source : Cour des comptes d'après données CNC

Le soutien à la production cinématographique : un modèle à renouveler

Pour renouer plus clairement avec les objectifs du système de soutien que sont le renouvellement de la création culturelle et la consolidation économique du secteur, la Cour recommande de mieux prendre en compte les besoins de chaque budget de production, en veillant à ce que le soutien à la production soit plus orienté vers l'exposition des films en salle. Un plus grand ciblage des choix et une augmentation du montant unitaire des aides sélectives aux projets permettraient ainsi d'améliorer le finance-

ment des œuvres et leur exposition en salle, de même que des assouplissements de la chronologie des médias. La réglementation qui encadre l'exposition des films français à la télévision pourrait également être revue, afin de l'adapter aux pratiques de consommation actuelles. Enfin, le soutien à la production cinématographique doit s'efforcer de contenir l'augmentation des coûts les plus dynamiques, en limitant la contribution des aides publiques à cette inflation.



3 Le soutien à la production audiovisuelle : des performances sans rapport avec les montants investis

Conçu sur le même modèle que celui du cinéma, le dispositif de soutien à la production audiovisuelle a mobilisé, en 2012, près de 800 M€ d'investissements des chaînes de télévision et 332 M€ d'aides publiques (CNC, collectivités locales et crédit d'impôt audiovisuel). Ce dispositif donne une place centrale à la production indépendante, sans pour autant que cette indépendance caractérise, dans les faits, les relations économiques que les sociétés de production entretiennent avec les diffuseurs.

Les leviers à la disposition des pouvoirs publics (aides directes et commandes des chaînes de l'audiovisuel public) ont été orientés vers un soutien quantitatif à la production, davantage que vers la création et la production d'œuvres de qualité susceptibles de rencontrer les attentes du public. Malgré des signes récents de redressement, les résultats atteints sont loin d'être satisfaisants, tant en matière de structuration du secteur de la production que d'audience et

d'exportation, en particulier pour les œuvres de fiction.

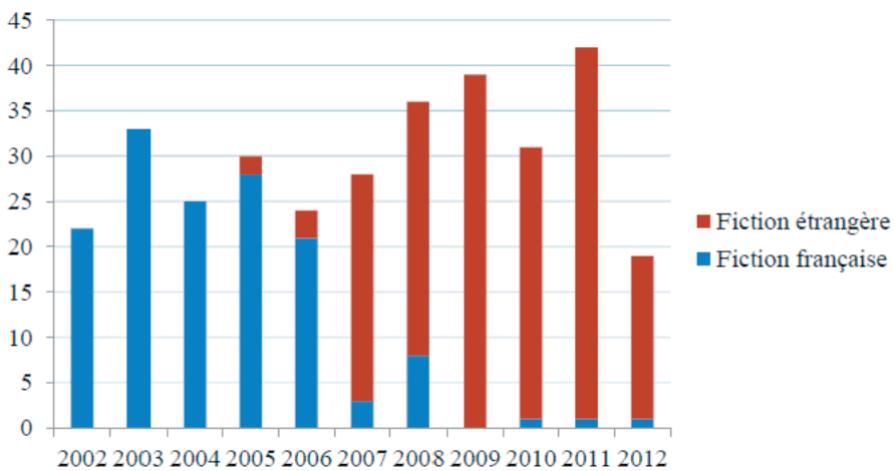
Le modèle de production qui prévaut aujourd'hui cumule en effet à la fois les inconvénients de la « production déléguée » (incertitude du producteur sur sa rémunération, absence d'association de la chaîne de télévision à l'exploitation de l'œuvre) et ceux de la « production exécutive » (dépendance économique du producteur vis-à-vis des chaînes, faible incitation des diffuseurs à l'innovation). Cette ambiguïté freine le développement d'une production audiovisuelle qui bénéficierait d'une marge commerciale claire en échange d'une cession des droits attachés aux œuvres. Mais elle fait tout autant obstacle au développement d'un modèle de production audiovisuelle plus risquée, financée à son coût de revient par les chaînes, mais pour laquelle le producteur serait détenteur des droits secondaires et ferait le choix de se rémunérer grâce aux recettes d'exploitation ultérieures.

Le soutien à la production audiovisuelle : des performances sans rapport avec les montants investis

De ce fait, cette politique a échoué à faire émerger un tissu d'entreprises de production audiovisuelle suffisamment structuré pour répondre à la demande française et internationale, en particulier dans le domaine de la fiction. Dans ce secteur, en effet, les entreprises actives sont particulièrement dispersées, tandis que le volume

horaire de fiction française produite depuis vingt ans est marqué par une frappante stagnation comme en témoigne le graphique ci-dessous. Les fictions étrangères, en particulier américaines, présentent depuis plusieurs années les meilleurs résultats d'audience lors de leur passage à l'écran.

Graphique n° 5 : nombre de fictions françaises et étrangères parmi les 50 meilleures audiences de l'année, de 1998 à 2012



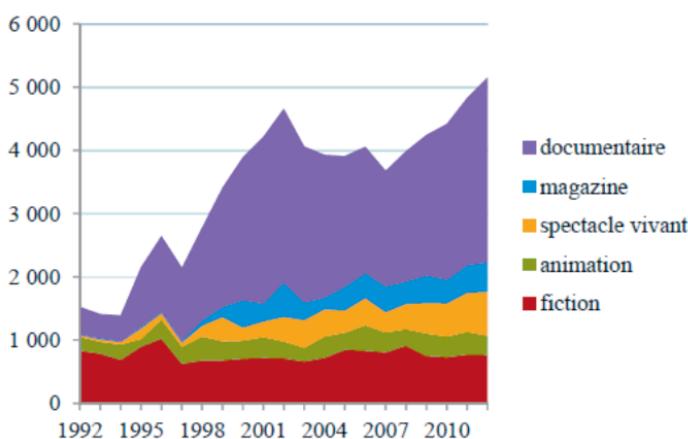
Source : Cour des comptes, d'après données CNC

Le soutien à la production audiovisuelle : des performances sans rapport avec les montants investis

Certes, les autres genres (animation, documentaire) connaissent un essor relatif en France et à l'étranger. Mais il est regrettable, s'agissant des documentaires, que la forte croissance du volume produit soit en partie due à

une définition large de la notion de documentaire de création. Les documentaires de société représentaient en 2012 58 % du volume total des documentaires aidés.

Graphique n° 6 : évolution du volume horaire de programmes audiovisuels aidés entre 1992 et 2012 (en heures)



Source : Cour des comptes, d'après données CNC

Une révision profonde du cadre qui s'impose aux éditeurs de contenus paraît nécessaire, afin de recentrer leurs obligations sur la production d'œuvres audiovisuelles de qualité, tout en permettant une exploitation plus transparente de ces œuvres. En particulier, les investissements de France Télévisions devraient davantage prendre en compte l'objectif de consolidation du secteur, tout en

étant fondés sur des procédures de commande rigoureuses et indépendantes. Les aides du CNC, pour leur part, pourraient être davantage ciblées sur la structuration du secteur et la constitution de sociétés fortes à l'échelle internationale, ainsi que sur les soutiens à l'écriture et au développement et au renouvellement de la création.



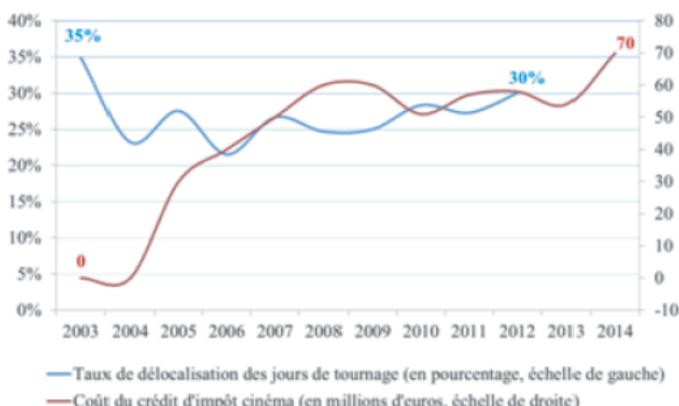
4 Les défis de la concurrence internationale

La politique de soutien a été initialement conçue, dans l'après-guerre, pour développer le cinéma français, et lui permettre de faire concurrence au cinéma américain, mais les évolutions rapides du contexte, dues à l'explosion du numérique, obligent désormais à aller au-delà d'une politique qui se limiterait à défendre le marché national et à préserver l'attractivité du territoire français.

Les outils mis en œuvre à cet effet manquent en partie leur cible. Les dispositifs fiscaux spécifiquement conçus pour attirer et maintenir des productions sur le territoire national constituent un poste très dynamique, pris dans une surenchère vaine et coûteuse à l'échelle européenne. Si le cré-

dit d'impôt international a permis d'attirer des tournages étrangers en France, le crédit d'impôt cinéma, qui bénéficie, depuis sa création, à près des deux tiers des films d'initiative française produits chaque année, représente en pratique une subvention supplémentaire à la production, génératrice d'effets d'aubaine. Le récent relèvement du plafond et l'élargissement des dépenses éligibles de ce dispositif, sans justification économique avérée, ne s'expliquent que par une volonté d'alignement sur les avantages fiscaux accordés à l'étranger. Il y a urgence à réguler ces pratiques fiscales au niveau communautaire, et à en freiner l'extension au niveau national.

Graphique n° 7 : coût du crédit d'impôt cinéma et taux de délocalisation des tournages de films, de 2003 à 2014



Source : Cour des comptes d'après données CNC et documents budgétaires (les données 2013 et 2014 sont prévisionnelles)

Les défis de la concurrence internationale

La France a une politique de promotion de ses territoires de plus en plus coûteuse, mal coordonnée et sans impact démontrable, et poursuit une politique de promotion à l'exportation émiettée et peu dynamique. Elle devrait plutôt aider ses opérateurs à entrer résolument dans la nouvelle donne économique. Fondée sur la distribution numérique, celle-ci pourrait voir évoluer le modèle actuel du préfinancement vers une économie de l'amortissement, rendant nécessaire un meilleur financement de la production par les producteurs eux-mêmes. Or, il est manifeste que la chronologie des médias, qui interdit

actuellement l'exploitation en vidéo à la demande par abonnement avant un délai de trente-six mois suivant l'exploitation en salle, représente à cet égard un frein à la constitution de services globaux, ayant une taille critique suffisante pour affronter la concurrence internationale. De même, faute notamment d'un regroupement des principaux détenteurs de catalogue (pourtant significatifs y compris comparés à ceux des studios américains - cf. tableau), la constitution d'une offre de contenus français sur des plateformes numériques tarde à se développer.

Principaux catalogues américains et français en 2013

Pays	Principaux détenteurs de catalogue	Estimation du nombre de références cinématographiques
États-Unis	Warner Bros (Time Warner)	6 000
	MGM	5 200
	Universal	3 600
	Columbia Tristar	2 400
	20th Century Fox (News Corp)	2 100
	Paramount (Viacom)	950
	Buena Vista (Disney)	500
France	Canal +	5 500
	Gaumont	1 000
	Pathé	750
	TF1	500

Source : Cour des comptes d'après KPG / IMM et CNC

Les défis de la concurrence internationale

Afin de faire leur place à de nouveaux types d'œuvres et de services, la Cour recommande de faciliter les passerelles entre dispositifs d'aide, d'introduire davantage de souplesse dans le cadre réglementaire et d'inciter les détenteurs de droits et les diffuseurs à formuler des offres de vidéo à la demande sur abonnement, en améliorant leurs fenêtres d'exposition en contrepartie de leur contribution au préfinancement des œuvres. Il est également proposé de réorienter les aides à l'exportation vers un soutien sélectif plus concentré, dédié à l'innovation et à la prospection.

Au-delà, il importe d'envisager une rénovation plus profonde de la politique de soutien. Initialement, les obli-

gations d'investissements imposées aux chaînes de télévision ont été conçues comme des contreparties à la mise à disposition gratuite à leur profit de fréquences hertziennes, qui constituaient alors une ressource rare et partagée. Désormais, la plupart des éditeurs de services de télévision disposent de la capacité de distribuer leurs services par voie numérique (TNT, distribution de télévision par internet, télévision connectée) : une évolution de ce régime est donc nécessaire pour inclure les nouveaux entrants, moyennant des contreparties et leur participation au préfinancement des œuvres.

CONCLUSION

Face aux défis du monde numérisé, notre production cinématographique et audiovisuelle doit sortir de sa posture défensive pour porter l'ambition d'une présence accrue des œuvres françaises et européennes.

Pourtant, l'ensemble des analyses de la Cour converge sur le constat d'une dilution des choix de politique publique, facteur de dispersion et d'inefficacité.

Ses recommandations ont pour objet de permettre les changements nécessaires : consolider une politique fondée sur des coûts et des recettes transparents, enrichie par des données susceptibles d'éclairer la représentation nationale et les citoyens, cibler d'avantage les interventions publiques en fonction de la situation économique et des besoins propres des bénéficiaires.

RECOMMANDATIONS

Relatives à l'ensemble du système de soutien :

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

Relatives au soutien à la production cinématographique

- ➔ procéder à des regroupements des aides sélectives à la production et à la distribution cinématographique et réduire le nombre de projets éligibles afin d'augmenter le montant unitaire pour chacun des projets retenus ;

- ➔ faire bénéficier des activités plus innovantes et plus risquées de la situation de suréquilibre du fonds cinéma de l'IFCIC ;
- ➔ lier le calcul du montant de soutien automatique accordé au niveau des apports en fonds propres du producteur ;
- ➔ plafonner la prise en charge par le soutien public des rémunérations les plus élevées ;
- ➔ neutraliser les rémunérations en participation dans le calcul des soutiens publics à la production cinématographique ;
- ➔ rendre inéligibles aux soutiens publics les films qui recourent au versement anticipé de compléments de rémunération sous forme de droit à l'image ;
- ➔ assouplir le régime des jours pendant lesquels la diffusion d'œuvres cinématographiques est interdite sur les chaînes de télévision.

Relatives au soutien à la production audiovisuelle

- ➔ procéder à un resserrement des critères de qualification du documentaire susceptible d'être aidé et comptabilisé au titre des obligations des chaînes ;
- ➔ définir le montant des obligations d'investissement des chaînes du service public uniquement en proportion de leur chiffre d'affaires ;

RECOMMANDATIONS

- élaborer, par la voie d'un accord interprofessionnel, un devis-type de la production d'œuvres audiovisuelles, faisant apparaître la rémunération du producteur ;
- relever le seuil d'accès au soutien automatique à la production audiovisuelle ;
- prendre en compte les résultats obtenus par les programmes aidés dans l'octroi du soutien automatique du CNC, à travers une bonification liée par exemple aux ventes en France et à l'étranger, à la qualité des programmes et au succès de leur audience ;
- consacrer une part plus importante des aides sélectives du CNC à la phase d'écriture et de développement des programmes et aux nouvelles formes de création.

Relatives à la mondialisation et à la numérisation de la production

- ne pas prolonger, au-delà de l'année 2014, le relèvement des pla-

fonds et l'extension des dépenses éligibles introduits depuis 2012 pour les crédits d'impôts à la production cinématographique et audiovisuelle et le crédit d'impôt international ;

► redéployer les aides à l'exportation vers le fonds d'avance remboursable géré par l'IFCIC et vers un soutien sélectif plus concentré, dédié à l'innovation et à la prospection ;

► inclure les dépenses de numérisation et de mise en ligne de contenus parmi les obligations d'investissement des diffuseurs ;

► mobiliser les soutiens publics pour favoriser l'émergence d'éditeurs de services de vidéo à la demande par abonnement (aménagements de la chronologie des médias, incitations aux producteurs, distributeurs et détenteurs de catalogue).

