



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue de dépenses relative aux aides au cinéma

SEPTEMBRE 2024

Pierre DEPROST
Antonin NGUYEN
Anouk CANET
Oriane VIEILLE

Inspection générale
des finances

RAPPORT
N° 2024-M-017-03

Revue de dépenses relative aux aides au cinéma

Établi par

Antonin NGUYEN
Inspecteur des finances

Anouk CANET
Inspectrice des finances

Avec la participation de
Oriane VIEILLE
Inspectrice stagiaire
des finances

Sous la supervision de
Pierre DEPROST
Inspecteur général des
finances

- JUILLET 2024 -

SYNTHÈSE

La filière française du cinéma a été confrontée à d'importantes transformations des modes de consommation de contenus audiovisuels et cinématographiques, avec notamment l'équipement des foyers en postes de télévision, l'accroissement de l'offre de chaînes privées et, plus récemment, l'explosion de la vidéo à la demande (VOD), qui s'est accélérée entre 2018 et 2020. La fréquentation des salles françaises semble avoir atteint un plateau entre 2009 et 2019, avec un peu plus de 200 millions d'entrées annuelles en moyenne. En 2023, le nombre d'entrées tous types de projections confondus s'est établi à 180 millions en France métropolitaine, et pourrait avoisiner 170 à 175 millions d'entrées en 2024.

Bien qu'en recul depuis la crise sanitaire, ces chiffres de fréquentation sont parmi les plus élevés d'Europe, tant en nombre d'entrées par habitant (2,6 entrées par habitant contre 1,5 dans le reste de l'UE) qu'en termes de parts de marché de la production cinématographique française sur le marché national (40% de parts de marché). Ils s'expliquent notamment par la qualité du parc cinématographique français : en 2023, le taux d'écrans pour 100 000 habitants s'élève à 9,7 en France, contre 5,8 en moyenne européenne, et près d'un Français sur deux dispose d'un cinéma dans sa commune.

Les indubitables succès de la politique française de soutien au cinéma s'accompagnent cependant d'une intensité croissante de son financement public, expliquant sans doute en partie pourquoi, malgré une fréquentation stable voire en baisse et une certaine attrition des financements privés, le nombre de films agréés par le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)¹ ne cesse de progresser. En 2023, 716 films ont fait l'objet d'une première sortie commerciale en France, dont 406 films français. La même année, 298 ont reçu l'agrément des investissements, préalable à la mise en production. Le nombre de films agréés a progressé, depuis le milieu des années 2010, de près de 50 % par rapport au début des années 2000.

Cette décorrélation entre l'offre de films agréés et le nombre d'entrées des films français se traduit par une augmentation du nombre d'œuvres réalisant un nombre faible à très faible d'entrées : en 2022, plus d'un tiers des films financés sur fonds publics ont réalisé moins de 20 000 entrées et près des trois quarts moins de 200 000 entrées (c'est-à-dire moins de 1,5 M€ de recettes en salle, alors que le budget moyen d'un film en France est d'environ 4,3 M€). Les montants de financements publics mobilisés par spectateur ont augmenté : alors que 15 % des films sortis en 2015 n'ont pas bénéficié de fonds publics ou ont coûté moins d'un euro de financement public par spectateur, ils n'étaient plus que 6 % en 2022. La même année, 20 % des films agréés ont coûté plus de 50 € d'argent public par spectateur.

Dans ce contexte, la rentabilité des films comme des entreprises de la filière paraît de plus en plus dépendante des aides publiques. Sur la période 2015-2018, 28 % des films ont généré des recettes supérieures à leurs coûts de production diminués des financements publics, mais seuls 16 % d'entre eux ont généré des recettes² supérieures à leurs coûts de fabrication (sans prise en compte des aides publiques).

¹ L'agrément ouvre droit à un financement public.

² Recettes issues des entrées en salle, des diffusions sur des chaînes de télévision et de la vente de vidéos physiques (c'est-à-dire hors exportations et VOD).

Les modalités de soutien public à la filière sont multiples. En premier lieu, les éditeurs français³ sont soumis à des obligations légales et réglementaires d'investissement dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, une part de ces financements devant être réservée à des producteurs « indépendants », c'est-à-dire non détenus par le diffuseur. Ces financements privés fléchés réglementairement vers le secteur du cinéma ont atteint 415 M€ en 2022 (357 M€ des chaînes TV et 58 M€ des plateformes de VOD).

Par ailleurs, l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) octroie des prêts directs aux acteurs de la filière (encours de 29 M€, mobilisant 29 M€ de fonds publics). L'IFCIC garantit également les prêts octroyés par des établissements de crédit spécialisés. Le montant cumulé des dotations publiques de ce fonds de garantie était de près de 67 M€ en 2023. Il a permis d'émettre, en moyenne depuis 2019, environ 170 M€ d'engagements de garantie correspondant à environ 320 M€ de prêts d'organismes spécialisés, soit de l'ordre de 25 à 30 % des besoins annuels de financement du secteur de la production.

En outre, deux crédits d'impôt permettent de déduire de l'impôt sur les sociétés une fraction des dépenses de production d'une œuvre cinématographique en France. Le crédit d'impôt cinéma (CIC), à destination des producteurs délégués, représente une dépense fiscale de 109 M€ en 2023 (58 M€ en 2016). Le crédit d'impôt international (C2I), à destination de producteurs exécutifs français chargés par un acteur étranger de réaliser tout ou partie d'une œuvre en France, a représenté une dépense fiscale d'environ 56 M€ en 2023 (environ 10 M€ en 2016). Un dernier dispositif fiscal, les SOFICA, représente une dépense fiscale de 35 M€ en 2023 (21 M€ en 2016).

Enfin, des aides du CNC sont versées à l'ensemble des entreprises de la filière (producteurs, distributeurs, et exploitants de salles de cinéma). Pour chacun des segments de la filière, deux grandes catégories d'aides coexistent : les aides automatiques, qui poursuivent un objectif d'industrialisation de la filière, et les aides sélectives visant davantage à financer la création et attribuées au cas par cas. Les soutiens octroyés par le CNC à la filière du cinéma ont atteint 331 M€ en 2023⁴. Il faut ajouter à ceux-ci les aides régionales cofinancées par le CNC, pour un montant de 53 M€ en 2023.

Au total, si l'on ajoute à ces différentes formes de soutiens la dépense fiscale de 180 M€ associée au taux réduit de TVA sur les billets de cinéma, ce sont près d'1,2 milliards d'euros qui sont accordés ou réglementairement fléchés vers la filière du cinéma.

Les dépenses liées aux aides directes et aux dispositifs fiscaux ont augmenté d'environ 137 M€ depuis 2016 et ont principalement bénéficié au secteur de la production. 93 % des 2 385 films ayant reçu l'agrément de production entre 2012 et 2023 ont bénéficié d'aides du CNC, d'aides régionales et européennes ou de crédit d'impôt. La part de ces financements publics a presque doublé, passant de 16 % en 2012 à environ 30 % depuis quatre ans, et même quadruplé pour les films ayant un budget supérieur à 15 M€. En prenant également en compte la contribution de France TV et le montant de la réduction d'impôt SOFICA, environ 40 % des coûts de production des œuvres sont désormais pris en charge par des financements publics ou assimilables à des financements publics, qui constituent ainsi désormais la principale source de financement des films agréés.

La mission formule ainsi une série de propositions visant à restaurer l'équilibre entre les financements publics et privés de la filière.

³ Chaînes TV et plateformes de VOD.

⁴ 281 M€ de dépense « cinéma », 35 M€ de dépenses « transversales » principalement consacrées au cinéma et 15 M€ d'abondement à un dispositif de coopération avec les collectivités territoriales.

Rapport

Plusieurs mesures d'économie concernent les aides automatiques à la production : des mesures de barème de génération du soutien, un plafonnement de la génération du soutien « antenne », un seuil de génération du soutien « export » et la suppression du soutien « vidéo physique ». Ces mesures d'économie, dont l'impact sur le secteur paraît modéré, permettraient de dégager environ 5 à 6 M€.

La mission propose également de réduire de 15 % l'enveloppe des soutiens automatiques à l'exploitation (économie de 10 M€), au regard de la maturité du parc de salles (numérisation, maillage territorial) et des marges réalisées par le secteur. Elle ne propose pas d'évolution substantielle du soutien automatique à la distribution, hormis s'agissant du bonus « minimum garanti » qui devrait être ajusté (économie de 2 M€).

En matière de soutien au secteur audiovisuel, la mission dresse un triple constat : la part des soutiens du CNC à la fiction n'a cessé de croître par rapport à celui des autres genres aidés ; le crédit d'impôt audiovisuel a constitué un pur effet d'aubaine pour une fraction importante des productions de fiction, notamment à bas coût ; en parallèle, l'entrée en vigueur des obligations d'investissement des plateformes entraîne un afflux massif et croissant de financements privés. En conséquence, la mission propose de réduire de 20% l'enveloppe du soutien automatique à la fiction (économie de 20 M€), qui ne permet ni de récompenser le succès, ni d'encourager la prise de risque artistique.

Plus structurellement, la mission constate que les dépenses de soutien automatique constituent des enveloppes « ouvertes », c'est-à-dire qu'elles croissent mécaniquement avec le nombre de films et le nombre d'entrées réalisées une année donnée, ou le volume de production audiovisuelle. Ces dispositifs, souvent présentés comme « vertueux », relèvent en réalité d'une absence de pilotage de la dépense publique, débudgétisée, soutenant ces filières. Le soutien au cinéma est par nature procyclique : plus la filière se porte bien et génère des recettes, plus elle génère d'aides publiques. Par conséquent, la mission propose de « fermer » les enveloppes de soutien automatique, c'est-à-dire d'en déterminer le montant pour chaque exercice budgétaire, afin de piloter chaque année les montants de soutien générés et d'assurer que les dépenses ne puissent jamais excéder les recettes du CNC, que la mission propose de plafonner.

La mission propose également plusieurs mesures portant sur les aides sélectives, notamment :

- ◆ la suppression de l'aide au film de genre, qui pourrait être financée par l'enveloppe de l'avance sur recette (économie de 1,5 M€) ;
- ◆ la suppression de l'aide à la conception (économie de 1,5 M€), qui présente un taux de concrétisation particulièrement faible ;
- ◆ la réduction de moitié des moyens alloués à l'aide à la petite et moyenne exploitation (économie de 3 M€), au regard de la maturité du parc de salles et de la santé économique du secteur.

Enfin, constatant le dynamisme des aides régionales, la mission propose de réduire l'enveloppe allouée au dispositif de coopération du CNC avec les régions (économie de 8 M€).

L'ensemble de ces mesures, représentant une réduction de la dépense de 52 M€ (à rapporter au total des interventions du CNC, soit 709 M€ en 2023) permettraient de plafonner les ressources fiscales du CNC à 687 M€. Un tel plafonnement paraît nécessaire pour mettre fin à une certaine procyclicité de la dépense et pour améliorer le pilotage de l'action publique en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, dont les moyens ne devraient pas croître avec les recettes des taxes affectées, mais résulter, comme pour la plupart des politiques publiques, de décisions annuelles du législateur.

Rapport

Ces mesures sont toutefois insuffisantes pour maîtriser le taux de financements publics dans la production française. Ce résultat ne pourrait être obtenu qu'en réformant le crédit d'impôt cinéma. Estimant que la hausse du taux du CIC a vraisemblablement eu un effet localisant pour les films au budget le plus important, mais que son effet localisant sur les œuvres au budget inférieur est difficile à démontrer, la mission propose d'abaisser son taux de 30 à 20% pour les films au budget inférieur à 7 M€, et de 30 à 25% pour les autres films (27 à 30 M€ d'économie en cumulant les deux mesures). Elle préconise de plus d'exclure de son assiette les aides remboursables du CNC, en particulier l'avance sur recettes, compte tenu de leur taux de remboursement très faible. Une telle exclusion générerait une économie d'*a minima* 4 M€.

Enfin, un prélèvement exceptionnel sur la trésorerie à fin 2023 de 461,7 M€ est proposé compte tenu de son niveau excessif lié à l'accumulation de réserves et de provisions non nécessaires à la couverture des engagements.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE SUCCÈS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SOUTIEN AU CINÉMA FRANÇAIS S'ACCOMPAGNE D'UNE INTENSITÉ CROISSANTE DE SON FINANCEMENT PUBLIC	2
1.1. Dans le contexte d'une mutation des usages pouvant conduire à une baisse durable du nombre d'entrées, la filière maintient un niveau d'activité élevé	2
1.1.1. <i>Les parts de marché du cinéma français restent stables, dans un marché qui n'a pas retrouvé ses niveaux d'avant crise.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Bien que la fréquentation des cinémas demeure stable, voire baisse, le nombre annuel de films français agréés ne cesse de progresser</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>La rentabilité économique de la filière est sous tension et dépend fortement des aides publiques, généralement non remboursables.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les financements publics et les investissements privés fléchés réglementairement vers le cinéma atteignent près d'1,2 milliards d'euros ... Erreur ! Signet non défini.	
1.2.1. <i>Avec les obligations d'investissement des diffuseurs et les garanties de crédit de l'IFCIC, les pouvoirs publics disposent de leviers d'action non budgétaires.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Les financements publics atteignent des niveaux record.....</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>Les aides publiques, se substituant à des financements privés, sont devenues la première source de financement de la production de films agréés.....</i>	<i>16</i>
2. LE PLAFONNEMENT DES RESSOURCES DU CNC ET LE RECALIBRAGE DU CRÉDIT D'IMPÔT CONTRIBUERAIENT AU RÉÉQUILIBRAGE ENTRE LES FINANCEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS DE LA FILIÈRE	19
2.1. Débudgétisée, la politique de soutien à la filière du cinéma suit mécaniquement le dynamisme du secteur	19
2.1.1. <i>Il paraît nécessaire de mettre fin à la procyclicité des soutiens automatiques en fermant leur enveloppe et certaines aides sélectives pourraient être abaissées ou supprimées.....</i>	<i>20</i>
2.1.2. <i>Afin de préserver l'équilibre implicite des financements du CNC, la mission propose également de réviser le barème du soutien automatique audiovisuel.....</i>	<i>23</i>
2.1.3. <i>Ces réformes permettraient de plafonner les ressources fiscales du CNC à 687 M€.....</i>	<i>23</i>
2.1.4. <i>Incidemment, un prélèvement de 461,7 M€ sur la trésorerie excessive du CNC ne ferait pas peser de risque sur la couverture de ses engagements..</i>	<i>25</i>
2.2. Seule une réforme des crédits d'impôt conduirait à une baisse sensible du taux de financement publics dans la production française	27

INTRODUCTION

Par lettre datée du 28 février 2024, le Premier ministre a demandé à l'inspection générale des finances (IGF) de mener une mission relative aux aides au cinéma. Cette mission s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses prévues par la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 et la loi de finances pour 2023. La lettre de mission relève que le modèle français produit des résultats « très supérieurs à ceux de tous nos partenaires européens voire mondiaux » mais qu'une proportion importante de films français ne rencontre qu'un public confidentiel, ce qui pose la question de l'amélioration de la diffusion de ces œuvres ou de leur production.

Il est ainsi demandé à l'IGF d'examiner :

- ◆ la pertinence du niveau d'intervention publique, des dispositifs de soutien existants et leur articulation entre eux ;
- ◆ l'analyse du modèle économique du secteur et notamment la capacités des films à réunir des financements complémentaires aux aides publiques ;
- ◆ le niveau de trésorerie pertinent du CNC ;
- ◆ l'opportunité d'un plafonnement des taxes affectées au CNC.

Les membres de la mission sont M. Antonin Nguyen, inspecteur des finances, chef de mission, M^{me} Anouk Canet, inspectrice des finances, M^{me} Oriane Vieille, stagiaire à l'IGF, sous la supervision de M. Pierre Deprost, inspecteur général des finances.

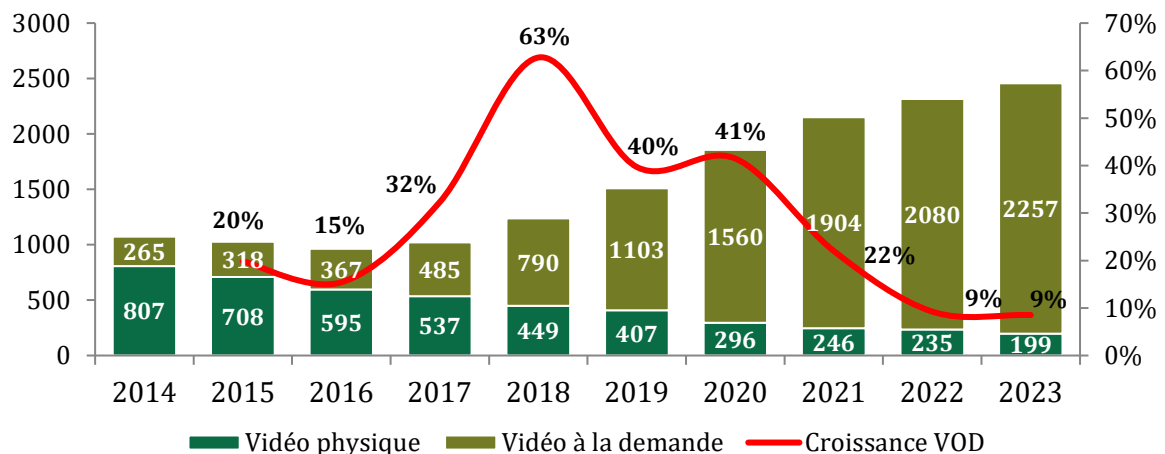
1. Le succès de la politique publique de soutien au cinéma français s'accompagne d'une intensité croissante de son financement public

1.1. Dans le contexte d'une mutation des usages pouvant conduire à une baisse durable du nombre d'entrées, la filière maintient un niveau d'activité élevé

1.1.1. Les parts de marché du cinéma français restent stables, dans un marché qui n'a pas retrouvé ses niveaux d'avant crise

La filière française du cinéma a été confrontée à d'importantes transformations des modes de consommation de contenus audiovisuels et cinématographiques. L'équipement des foyers en postes de télévision, puis l'accroissement de l'offre de chaînes privées a notamment provoqué une chute de la fréquentation entre le début des années 80 et la fin des années 90. **L'explosion de la vidéo à la demande (VOD), qui s'est accélérée entre 2018 et 2020, est un nouveau défi** : entre 2014 et 2023, le marché de la vidéo physique a été divisé par 4 (de 807 M€ à 199 M€) tandis que le marché de la VOD était multiplié par 8,5 (de 265 M€ à 2 257 M€). En 2019, le marché de la VOD a dépassé un milliard d'euros, soit approximativement la taille du marché total (vidéo physique et VOD) de 2014, puis deux milliards d'euros en 2023 (cf. figure 1).

Figure 1 : Marché de la vidéo par segment (en M€)

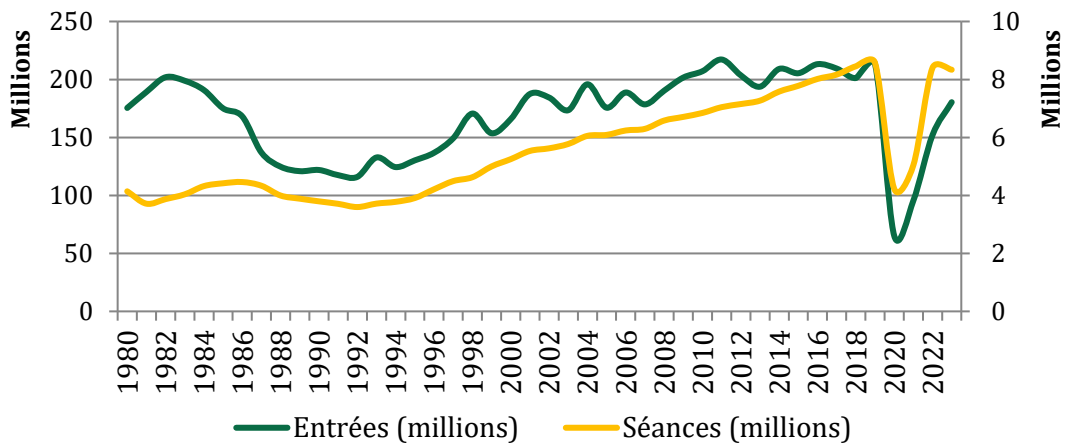


Source : mission sur la base de données CNC, AQOA, GfK issues du bilan 2023 du CNC.

La fréquentation des salles françaises semble avoir atteint un plateau entre 2009 et 2019, avec un peu plus de 200 millions d'entrées (cf. figure 2). En 2023, le nombre d'entrées tous types de projections confondus⁵ s'est établi à 180 millions en France métropolitaine, en recul de 13,3 % par rapport à la moyenne pré-crise sanitaire (2017-2019). Cette tendance est également observable dans l'UE (cf. annexe I) : bien que la fréquentation se redresse, les taux de reprise demeurent inférieurs à 88 % par rapport à la période 2017 – 2019, à l'exception de la Roumanie. **En France, la fréquentation pourrait avoisiner 170 à 175 millions d'entrées en 2024** (-19 % par rapport à 2017-19), si l'on se fonde sur les chiffres du 1^{er} semestre 2024 (85 millions d'entrée contre 91 millions à la même date en 2023). L'Observatoire européen de l'audiovisuel indique que ces niveaux de reprise pourraient constituer « la nouvelle normalité ».

⁵ Longs et courts métrages, programmes hors film (captations de spectacles, programmes audiovisuels, etc.).

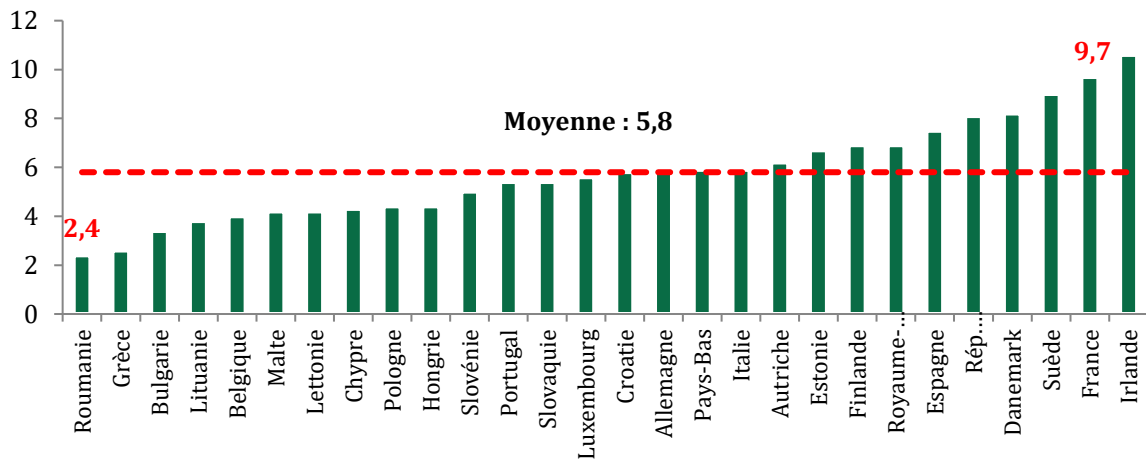
Figure 2 : Évolution de la fréquentation des salles de cinéma et du nombre de séances



Source : mission sur la base de données du CNC ; lecture : en 2023, on comptait 180,4 M d'entrées et 8,3 M de séances.

Ces chiffres élevés de fréquentation (2,6 entrées par habitant contre 1,5 dans le reste de l'UE) s'expliquent notamment par la qualité du parc cinématographique français. En 2023, le taux d'écrans pour 100 000 habitants⁶ s'élève à 9,7 en contre 5,8 en moyenne européenne (cf. figure 3), et près d'un Français sur deux (49 %) dispose d'un cinéma dans sa commune (1 692 communes équipées)⁷.

Figure 3 : Nombre d'écrans pour 100 000 habitants dans l'UE et le Royaume-Uni (2023)



Source : mission sur la base de données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

Les parts de marché ont peu évolué au cours des 10 dernières années, se partageant entre les films français (≈40 % en moyenne), les films américains (≈46 % en moyenne⁸) et les autres films (≈14 %). La part du cinéma français dans le marché national est plus élevée en France que dans le reste de l'Union : à titre de comparaison, les parts de marché du cinéma européen sur le territoire de l'Union (incluant le Royaume-Uni) étaient en moyenne de 34 % entre 2019 et 2023, le cinéma américain dominant largement (63 %). L'annexe VI montre également que le cinéma français obtient en France de meilleurs résultats que le cinéma italien en Italie, ou le cinéma allemand en Allemagne⁹.

⁶ 2 054 cinémas et 6 320 écrans en 2023.

⁷ Cf. [Géographie du cinéma en 2022](#) et [bilan 2023](#) du CNC.

⁸ La part de marché du cinéma américain est de 42 % en 2023, en dessous de sa moyenne historique.

⁹ Respectivement 26 et 25% de parts de marché en 2023.

1.1.2. Bien que la fréquentation des cinémas demeure stable, voire baisse, le nombre annuel de films français agréés ne cesse de progresser

Dans ce contexte de stagnation, voire de baisse de la fréquentation et alors que les parts de marché évoluent peu, la production de films français, et singulièrement de films français agréés, continue de progresser.

Encadré 1 : L'agrément des films par le CNC

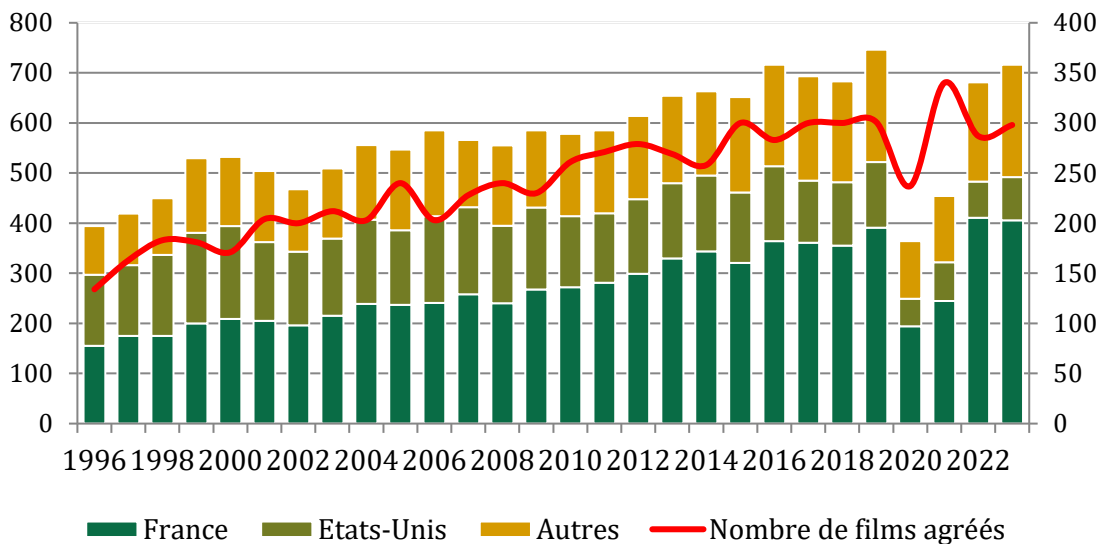
Le CNC peut délivrer aux films français ou coproduits par au moins un producteur français un agrément, nécessaire pour ouvrir droit aux aides financières. Il est délivré en deux temps :

- un premier agrément, dit « des investissements », est délivré avant le tournage ;
- un second agrément, dit « de production », est délivré après le tournage et l'obtention du visa d'exploitation.

Pour obtenir l'agrément, le film doit remplir une liste de critères, incluant par exemple la langue du film ou la nationalité des membres de l'équipe.

En 2023, 716 films ont fait l'objet d'une première sortie commerciale en France, dont 406 films français (57 %, cf. figure 4). La même année, 298 films ont reçu l'agrément des investissements, dont 236 films d'initiative française (FIF – 79 % du total¹⁰). **La production de films agréés a atteint un pic historique en 2021 (340 films) et atteint régulièrement depuis 2015 le seuil de 300 films. Ce niveau élevé représente un accroissement de près de 50 % par rapport au niveau de production des années 2000 (213 films en moyenne, dont 174 FIF) et de près de 100 % par rapport au niveau de production des années 1990 (152 films en moyenne, dont 114 FIF).**

Figure 4 : Nombre de films en première exclusivité en salles selon la nationalité (France) et nombre de film agréés



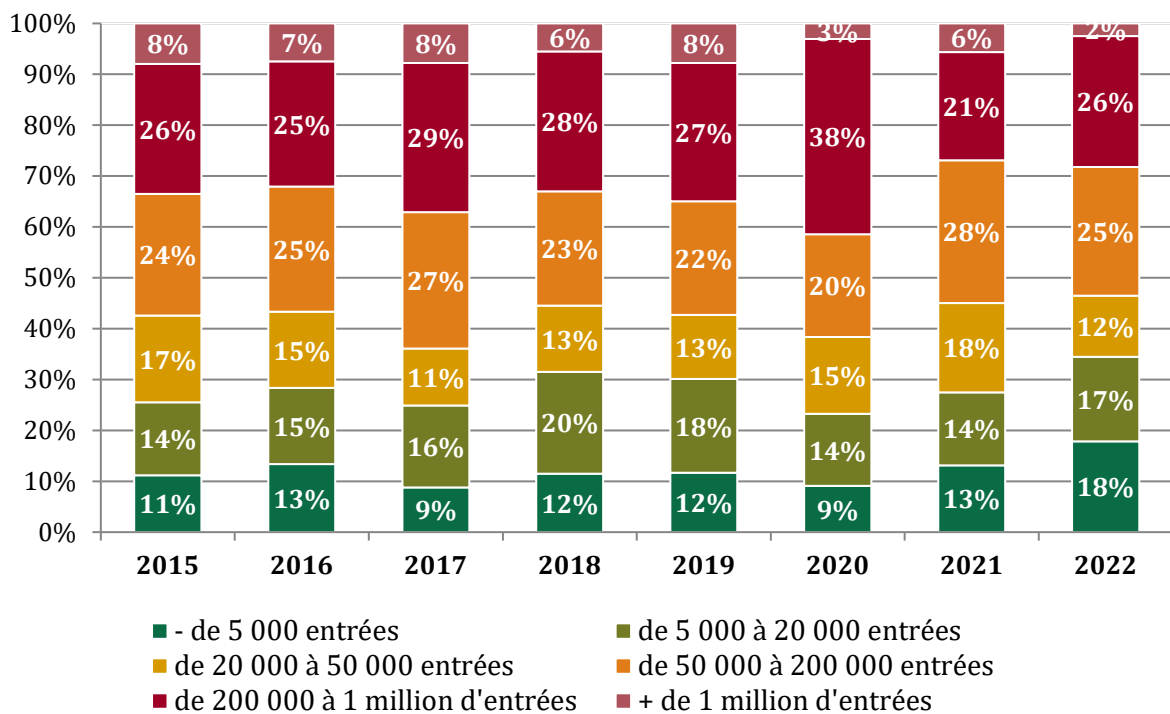
Source : Mission à partir des données CNC (films en première exclusivité et films ayant reçu l'agrément des investissements) ; lecture : en 2023, 716 films ont fait l'objet d'une première sortie commerciale (échelle de gauche) et 298 films ont reçu l'agrément des investissements (échelle de droite).

¹⁰ Les films agréés au sens du présent rapport sont les films ayant reçu l'agrément de production du CNC ; les films d'initiative française sont les films agréés intégralement ou majoritairement financés par des partenaires français.

Rapport

Cette décorrélation entre l'offre de films notamment agréés et le nombre d'entrées réalisées par les films français, dans un contexte de baisse générale de la fréquentation, semble se traduire par une augmentation du nombre de films réalisant un nombre faible à très faible d'entrées (cf. figure 5) : **en 2022, plus d'un tiers des films financés sur fonds publics¹¹ ont réalisé moins de 20 000 entrées et près des trois quarts (72 %) moins de 200 000 entrées** (c'est-à-dire moins de 1,5 M€ de recettes en salle, alors que le budget moyen d'un film en France est d'environ 4,3 M€¹²). La mission relève également un accroissement des montants de financements publics mobilisés par spectateur (cf. figure 6) : **alors que 15 % des films sortis en 2015 n'ont pas bénéficié de fonds publics ou ont coûté moins d'un euro de financement public par spectateur, ils n'étaient plus que 6 % en 2022**. La même année, 20 % des films ont coûté plus de 50 € d'argent public par spectateur.

Figure 5 : Entrées des films financés par des fonds publics

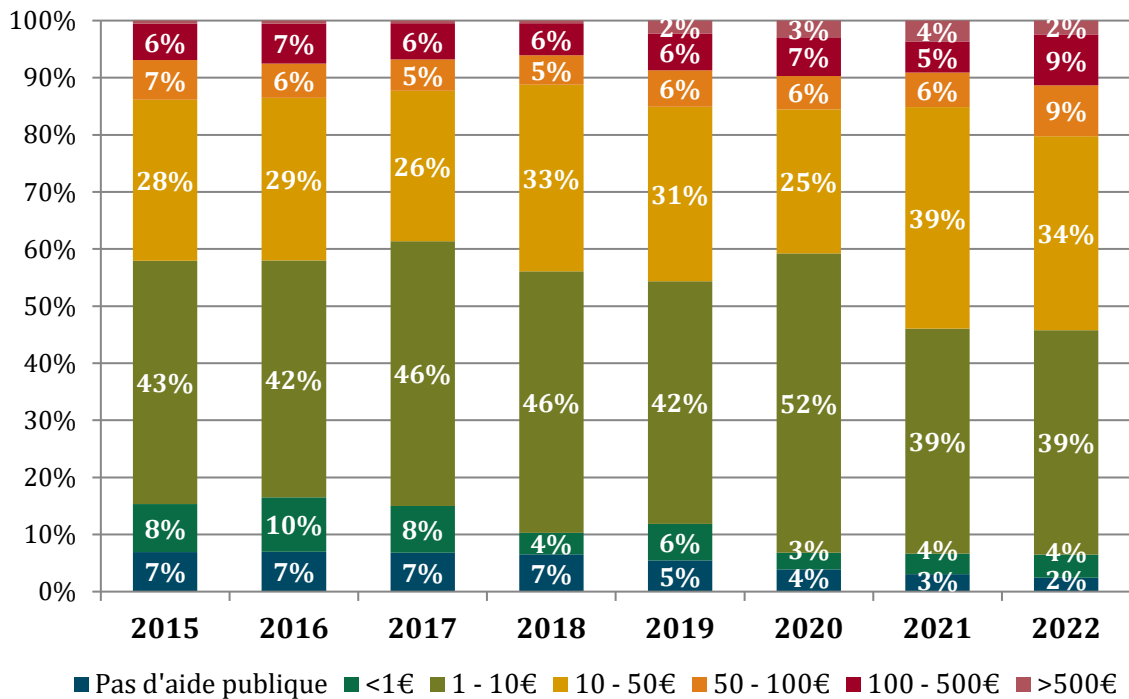


Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 486 films sortis entre 2015 et 2022 ayant bénéficié de financements publics sur 1 571 films sortis ayant reçu l'agrément de production) ; lecture : 18 % des films sortis en 2022 réalisent moins de 5 000 entrées.

¹¹ 95% des films d'initiative française sont partiellement financés par des fonds publics (crédit d'impôt, aides du CNC, aides régionales ou internationales).

¹² NB : certains films généreront également des recettes ultérieurement (antenne, exportations, VOD).

Figure 6 : Distribution des films (montant d'aides publiques par spectateur)



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 570 films sortis entre 2015 et 2022 ayant au moins un spectateur) ; lecture : 2 % des films sortis en 2022 ayant reçu l'agrément de production n'ont reçu aucune aide publique, 4 % de ces films ont coûté moins d'1 € par spectateur.

1.1.3. La rentabilité économique de la filière est sous tension et dépend fortement des aides publiques, généralement non remboursables

La genèse d'un film commence généralement avec un auteur, souvent le réalisateur, qui peut être distinct du scénariste, et collabore éventuellement avec un producteur à qui il cède ses droits. Le producteur de l'œuvre est « la personne physique ou morale qui prend l'initiative et la responsabilité de la réalisation de l'œuvre ». Outre son aide au développement de l'œuvre, le producteur va assurer son financement et superviser la fabrication du film. Pour financer son film et le diffuser dans les cinémas, le producteur s'adresse à un distributeur. Celui-ci sélectionne des œuvres – assurant ainsi une fonction éditoriale - et les place, sur la base d'un mandat, auprès de diffuseurs, c'est-à-dire des salles de cinéma (en élaborant un « plan de sortie »), des chaînes de télévision ou des acteurs de la VOD. Le distributeur peut également prendre en charge la commercialisation internationale du film et assure sa promotion. Enfin, l'exploitant choisit les films qu'il projette dans le cadre de sa programmation et vend les places au public. Par ailleurs, après une période d'exclusivité pour les exploitants, le film peut être diffusé sur d'autres supports, en respectant les échéances fixées par la chronologie des médias (cf. figure 7 et annexe I).

Figure 7 : Chaîne de valeurs de la fabrication d'un film



Source : mission.

1.1.3.1. Les exploitants du secteur marchand ont une rentabilité supérieure à celle des producteurs et des distributeurs

En France, en 2021, le secteur marchand comptait **4 113 unités légales déclarant pour activité principale la production de films de cinéma**. Elles ont généré un chiffre d'affaires de 1 577 M€ et une valeur ajoutée de 1 229 M€ avec un effectif salarié estimé à 7 421 équivalents temps plein. La mission a identifié 642 sociétés intervenues, à titre principal¹³, dans la production des 2 385 films ayant reçu l'agrément de production entre 2012 et 2023 (environ 150 sociétés actives chaque année). **Ces acteurs ont une marge nette moyenne modérée, presque systématiquement inférieure à la marge moyenne observée dans le reste du secteur marchand** (cf. annexe I). Selon les années, 29 % à 44 % des sociétés de l'échantillon ont un résultat d'exploitation positif, et seulement 10 % à 15 % si l'on déduit de ce résultat les aides du CNC¹⁴.

La même année, le secteur marchand comptait **307 unités légales déclarant pour activité principale la distribution de films cinématographiques**, générant un chiffre d'affaires de 1 527 M€ et une valeur ajoutée de 394 M€ avec un effectif salarié de 1 774 équivalents temps plein. La mission a identifié 178 sociétés intervenues dans la distribution des 2 385 films agréés (une soixantaine de sociétés actives par an). **Le chiffre d'affaires moyen de ces distributeurs a baissé de 32 % sur la période 2011-2019 et leur marge nette moyenne est faible ou négative hormis¹⁵ en 2012 et 2017** ; entre 2015 et 2021, selon les années, 39 % à 58 % des distributeurs ont un résultat d'exploitation positif, et seulement 8 % à 19 % si l'on déduit de celui-ci les versements perçus du CNC au titre de l'année considérée.

Enfin, en 2021, le secteur marchand (qui exclut donc les exploitants du secteur non marchand – associations, collectivités) comptait **831 entreprises déclarant pour activité principale la projection de films cinématographiques**, générant un chiffre d'affaires de 909 M€ et une valeur ajoutée de 149 M€ avec un effectif salarié de 4 522 équivalents temps plein. La mission a identifié 828 sociétés ayant perçu des aides du CNC entre 2015 et 2023. **Celles-ci ont des marges nettes proches ou supérieures aux marges moyennes du reste du secteur marchand** et leur chiffre d'affaires est stable sur l'ensemble de la période, hors crise sanitaire. 36 % à 69 % des exploitants ont un résultat d'exploitation positif, et 20 % à 51 % si l'on déduit les aides du CNC de celui-ci. Ils sont ainsi notablement plus rentables que les autres segments de la filière (cette analyse pourrait cependant être différente pour les entités du secteur non marchand, pour lesquelles la mission ne dispose pas de données).

Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques de la filière cinéma

	Producteurs NAF 59.11C	Distributeurs NAF 59.13A	Exploitants NAF 59.14Z
Sociétés actives 2012-2023 (CNC)	642*	178*	828
Entreprises actives 2021 (FARE)	4 113	307	831
<i>dont ETI et GE</i>	48	32	164
<i>dont PME</i>	282	68	186
<i>dont microentreprises</i>	3 783	207	481
Chiffre d'affaires	1 577 M€	1 527 M€	909 M€

¹³ Un seul producteur par film est identifié, bien que certains films puissent avoir également des coproducteurs.

¹⁴ NB : le résultat d'exploitation ne tient pas compte du crédit d'impôt, dont bénéficient généralement ces sociétés.

¹⁵ Ces taux de marge nette élevés pourraient s'expliquer par le dynamisme de certaines sous-composantes (résultat financier, résultat exceptionnel notamment) ou par un résultat élevé d'un acteur spécifique. Ceux-ci peuvent ainsi ne pas représenter fidèlement la situation du secteur.

Rapport

Valeur ajoutée	1 229 M€	394 M€	149 M€
Masse salariale (M€)	483 M€	127 M€	165 M€
Masse salariale (EQTP)	7 421	1 774	4 522

*Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur la base des données du fichier FARE ; *Certaines de ces sociétés ne relèvent pas du code NAF de la colonne (notamment les entités intégrées).*

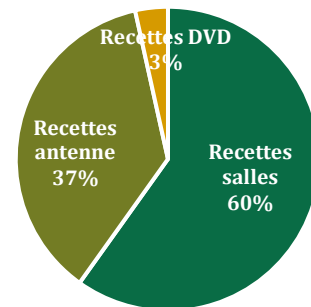
1.1.3.2. Les aides à la production jouent un rôle déterminant dans la rentabilité économique des films

La mission a examiné la rentabilité de 837 films sortis entre 2015 et 2018 et ayant reçu l'agrément de production. **Cette analyse porte sur des recettes incomplètes** : le CNC ne connaît pas les recettes générées à l'étranger, qui peuvent être très significatives pour un nombre réduit de films, et les recettes issues de l'exploitation en VOD (qui sont cependant relativement marginales selon les acteurs interrogés par la mission). **L'analyse qui suit ne porte donc que sur les recettes connues des films : les recettes « salle », les recettes « antenne », et les recettes « vidéo physique » (Blu-ray et DVD).**

Les coûts de production des 837 films considérés s'élèvent à 3 941 M€¹⁶ et leurs recettes à 2 811 M€ (cf. tableau 2 et tableau 3), **soit une perte globale de 1 130 M€** (hors prise en compte des recettes VOD et d'exportation, cf. *supra*). **Toutefois, ces films ont bénéficié de 833 M€ d'aides publiques**, essentiellement non remboursables. Pour les acteurs privés, la perte nette des versements d'aides publiques sur la période est donc en réalité de 297 M€, voire même de seulement 151 M€ si l'on neutralise les pertes du film « Valérian et la Cité des mille planètes » (146 M€ de pertes, hors export et VOD, en 2017). **Le financement public de la production est donc un élément central de l'équilibre économique de la filière.**

Tableau 2 : Répartition des recettes des films (hors exportations, VOD à l'acte et plateformes)

Année de sortie	Recettes salles	Recettes antenne	Recettes DVD	Recettes totales
2015	374 M€	264 M€	27 M€	665 M€
2016	401 M€	268 M€	23 M€	692 M€
2017	454 M€	276 M€	27 M€	756 M€
2018	454 M€	223 M€	21 M€	697 M€
Total général	1 683 M€	1 030 M€	98 M€	2 811 M€



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production).

¹⁶ Le budget moyen de ces films (4,7 M€) est supérieur au budget moyen évoqué *supra* (4,3 M€) car l'échantillon de 837 films compte le film « Valérian et la Cité des mille planètes », au budget de 188 M€.

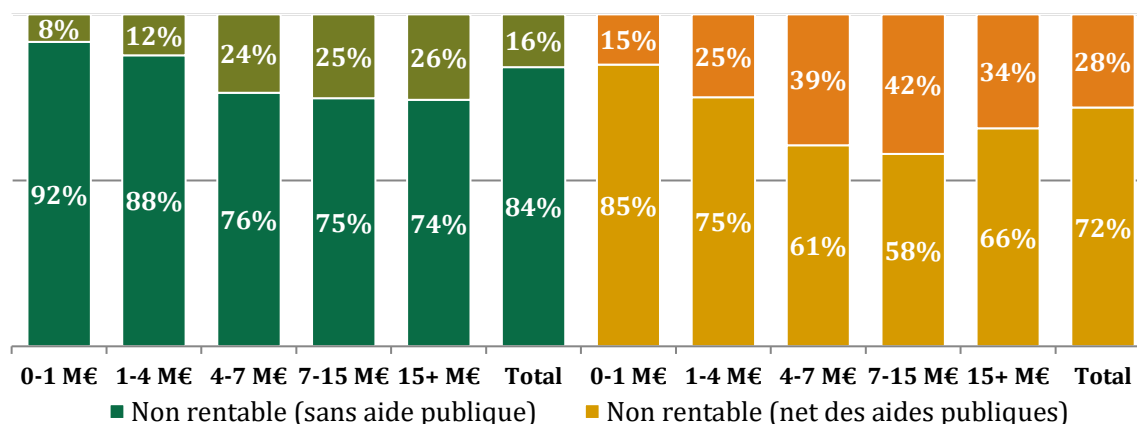
Tableau 3 : La rentabilité des films

Année de sortie	Coûts totaux	Recettes totales	Pertes	Aides publiques totales	Pertes nettes des aides publiques
2015	890 M€	665 M€	-225 M€	171 M€	-54 M€
2016	896 M€	692 M€	-204 M€	176 M€	-28 M€
2017	1 209 M€*	756 M€	-452 M€	250 M€	-203 M€
2018	945 M€	697 M€	-248 M€	236 M€	-13 M€
Total général	3 941 M€	2 811 M€	-1 130 M€	833 M€	-297 M€

*Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production). *Année de sortie de « Valérian et la Cité des mille planètes ».*

Sur l'ensemble de la période 2015-2018, seuls **16 % des films ont généré des recettes (hors export et VOD) supérieures à leurs coûts de fabrication** (cf. figure 8). 28 % des films ont généré des recettes supérieures à leurs coûts de production si l'on déduit de ceux-ci les financements publics. Cette rentabilité est très inégale selon le budget des films : **8 % des films dont le budget est inférieur à 1 M€ sont rentables, contre 25 % des films dont le budget est compris entre 7 et 15 M€** (respectivement 15 % et 42 % si on soustrait les aides publiques des coûts de production).

Figure 8 : Rentabilité des films selon leur budget de fabrication



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production) ; lecture : 92 % des films sortis entre 2015 et 2018, ayant reçu l'agrément de production, dont le budget est compris entre 0 et 1 M€ ont des recettes inférieures à leur coût de fabrication et 85 % de ces films ont des recettes inférieures à leur coût de fabrication après prise en compte des aides publiques.

1.2. Les financements publics et les investissements privés fléchés réglementairement vers le cinéma atteignent près d'1,2 milliards d'euros

1.2.1. Avec les obligations d'investissement des diffuseurs et les garanties de crédit de l'IFCIC, les pouvoirs publics disposent de leviers d'action non budgétaires

1.2.1.1. Les obligations d'investissement des diffuseurs constituent une source de financement majeure du cinéma français

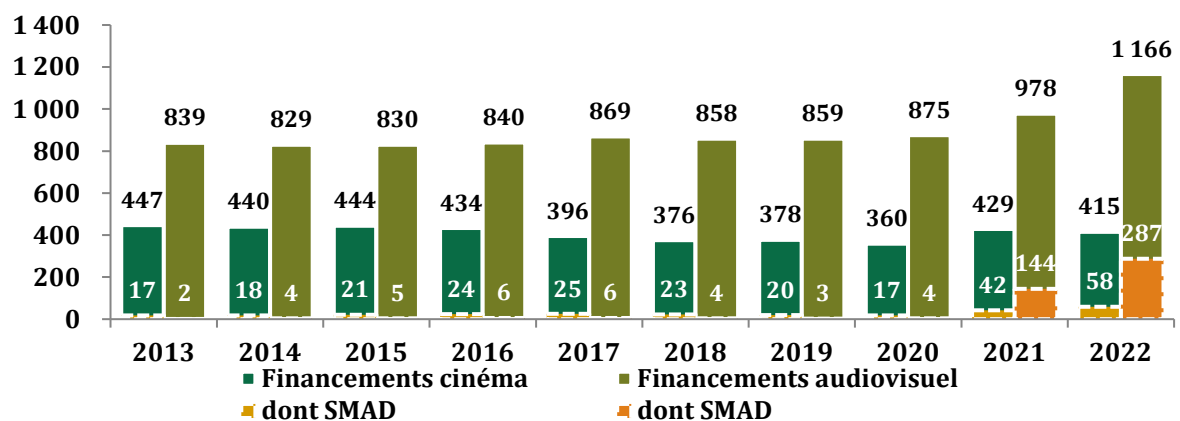
Les éditeurs français sont soumis à des obligations légales et réglementaires d'investissement dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, une part de ces financements devant être réservée à des producteurs « indépendants », c'est-à-dire non détenus par le diffuseur¹⁷. Avec en moyenne 217 M€ d'investissements annuels dans la production cinématographique entre 2013 et 2022, le groupe Canal+, qui a récemment absorbé OCS¹⁸, est de loin le premier financeur du cinéma français parmi les diffuseurs. À titre de comparaison, France télévisions (France TV) investit en moyenne 61 M€ par an sur la même période, le groupe TF1 environ 45 M€ et le groupe M6 environ 24 M€.

Ces obligations ont été élargies aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) en 2021, mais 80 % de ces nouveaux financements ont été fléchés vers l'audiovisuel :

- ♦ le cinéma n'a que modérément bénéficié de ces dispositions car les SMAD ont choisi de ne pas dépasser le plancher, prévu par la réglementation, de 20 % d'obligations de financement fléchées vers ce secteur ;
- ♦ l'audiovisuel a connu un accroissement de ses financements de près de 300 M€ en deux ans (+ 33%), les financements des SMAD venant s'ajouter aux financements relativement constants des chaînes de télévision (env. 290 M€).

Les financements privés fléchés réglementairement vers le secteur du cinéma ont atteint 415 M€ en 2023 (357 M€ des chaînes TV et 58 M€ des SMAD).

Figure 9 : Évolution des montants des dépenses retenues au titre des obligations de financement (en M€)



Source : Mission, à partir des données de l'ARCOM.

¹⁷ 75% pour le cinéma et 66% pour l'audiovisuel.

¹⁸ Anciennement « Orange Cinéma Séries », OCS est une offre groupée de chaînes consacrées au cinéma et aux séries et un important financeur de la production indépendante ; son intégration au groupe Canal+ renforce la position de celui-ci dans le financement du cinéma en France.

1.2.1.2. L'IFCIC garantit de l'ordre de 25 à 30 % des (pré)financements de la production cinématographique

Les filières du cinéma et de l'audiovisuel ont d'importants besoins de financements, notamment pour la production des œuvres (en moyenne 898 M€ sont consacrés chaque année à la production de films agréés, cf. *infra*). **Il s'agit généralement de préfinancements, les crédits garantis étant remboursés par la perception des recettes correspondant aux créances détenues par les producteurs sur ses financeurs** et acquittées au fur et à mesure de la fabrication puis de l'exploitation du film (mandats de distribution en salles, ventes internationales, achats des diffuseurs et crédits d'impôt, notamment). **Deux établissements financiers spécialisés dans le financement du cinéma dominant le secteur.** En effet, Cofiloisirs, détenu à 100 % par BNP Paribas, et Coficiné, appartenant au groupe BPCE, représentent ensemble environ 95 % des crédits à la production et à la distribution cinéma garantis par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC).

L'IFCIC est un établissement de crédit dont l'objet consiste à faciliter l'accès des entreprises du secteur de la culture à des financements notamment par crédits. L'établissement peut intervenir par deux moyens : **des prêts, le cas échéant participatifs, via le fonds de prêts aux entreprises de l'image animée (FPIA) et des garanties, via le fonds de garantie aux entreprises de l'image animée (FGIA).** Depuis 2017, les activités de prêt et de garantie à la production cinématographique et audiovisuelle européenne bénéficient, respectivement, de la garantie et de la contre-garantie du Fonds européen d'investissement (FEI), couvrant 70 % du capital restant dû.

A l'inverse des crédits garantis par l'IFCIC, qui préfinancent généralement des œuvres, **les prêts directs que l'établissement propose sont plutôt destinés à financer les projets de croissance de sociétés** ayant un bilan et des résultats suffisamment robustes pour rembourser ces prêts. Le montant cumulé des dotations du FPIA était de 67 M€ au 31 décembre 2023, ces dotations étant issues du CNC (27 M€) et de crédits du ministère de la culture (40 M€). **L'encours des prêts accordés par l'IFCIC aux acteurs de la production et de la distribution cinématographique atteignait 29 M€ pour 45 emprunteurs à la même date.** Ces crédits octroyés sans effet de levier (1 € de fonds dédié = 1 € de prêt) permettent de financer des entreprises ayant des ratios financiers restreignant leur accès à des crédits bancaires classiques. Par ailleurs, 50 % des prêts octroyés, représentant 77 % de l'encours de crédit de l'IFCIC, sont des prêts participatifs, c'est à dire des financements hybrides assimilés à des fonds propres¹⁹ permettant d'améliorer la structure financière des entreprises sans être dilutifs. **Cette activité est désormais modeste par rapport à la taille du secteur et la mission suggère aux tutelles de l'IFCIC d'examiner l'opportunité de la placer en extinction.**

À travers le FGIA, l'IFCIC garantit les prêts octroyés par des établissements de crédits spécialisés (Natixis Coficiné, BNP Cofiloisirs, Banque Palatine, Neufilize OBC, etc.) et visant principalement à financer la production unitaire d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. **Le montant cumulé des dotations du FGIA était de près de 67 M€ au 31 décembre 2023.** Ces dotations sont issues du CNC, à l'exception de crédits du ministère de la culture venus renforcer le fonds pendant la crise sanitaire (11,6 M€ en PLF pour 2021)²⁰. Chaque année depuis 2019, l'IFCIC émet en moyenne environ 170 M€ d'engagements de garantie correspondant à environ 320 M€ de prêts d'organismes spécialisés destinés à financer la production d'œuvres cinématographiques²¹. **L'établissement garantit ainsi de l'ordre de 25 à 30 % des besoins annuels de financement du secteur de la production.**

¹⁹ Cf. art. [L.313-14](#) du code monétaire et financier.

²⁰ L'action 5 du [programme 363](#) « compétitivité » prévoit 14 M€ de crédits destinés au renforcement des capacités de garantie de l'IFCIC, partagés entre le FGIA et le fonds de garantie industries culturelles et créatives (FGICC).

²¹ Ces prêts également très marginalement la distribution des œuvres.

Rapport

Le niveau de dotation actuel permet de garantir un encours de crédit total de 831 M€, soit un effet de levier de 12, dont environ 499 M€ pour la production et la distribution cinématographiques, et 110 M€ pour l'exploitation de salles. L'encours d'engagement de garantie (la part en risque de l'IFCIC) était, à la même date, de 423 M€, soit un taux moyen de garantie de 51 %. Les crédits garantis octroyés aux filières de la distribution et de la production cinématographiques bénéficiaient à 362 emprunteurs²². L'activité de garantie de l'IFCIC semble ainsi tout à fait structurante pour le secteur.

Tableau 4 : Émissions annuelles de garanties par l'IFCIC (production / distribution)

	2019	2020	2021	2022	2023
Volume de prêts garantis (flux annuel)					
Production et distribution cinématographique	247 M€	309 M€	365 M€	347 M€	313 M€
Production et distribution audiovisuelle	135 M€	109 M€	147 M€	137 M€	103 M€
Total de prêts garantis par année	382 M€	419 M€	512 M€	484 M€	416 M€
Volume d'engagements de garantie de crédits émis (part en risque de l'IFCIC)					
Production et distribution cinématographique	134 M€	167 M€	181 M€	184 M€	172 M€
Production et distribution audiovisuelle	68 M€	56 M€	77 M€	73 M€	55 M€
Total d'engagements de garantie émis par année	202 M€	223 M€	258 M€	258 M€	228 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC ; lecture : en 2023 l'IFCIC a émis 172 M€ de garanties de prêts octroyés par des organismes spécialisés et destinés à financer la production et la distribution d'œuvres cinématographiques, correspondant à un volume de prêts de 313 M€.

Tableau 5 : Encours de crédit garantis par l'IFCIC

	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de crédit garantis par l'IFCIC					
Production et distribution cinématographique	430 M€	508 M€	575 M€	576 M€	499 M€
Production et distribution audiovisuelle	233 M€	240 M€	239 M€	233 M€	169 M€
Total distribution / production - encours au 31/12/N	663 M€	747 M€	814 M€	809 M€	668 M€
Exploitation cinématographique	128 M€	117 M€	125 M€	119 M€	110 M€
Industries techniques et assimilées	37 M€	22 M€	25 M€	19 M€	45 M€
Jeu vidéo	3 M€	4 M€	4 M€	4 M€	8 M€
Total exploitation, industries techniques, JV	169 M€	143 M€	154 M€	141 M€	163 M€
Total général	832 M€	891 M€	968 M€	951 M€	831 M€
Encours d'engagements de garantie de crédits (part en risque de l'IFCIC)					
Production et distribution cinématographique	230 M€	273 M€	296 M€	294 M€	264 M€
Production et distribution audiovisuelle	112 M€	118 M€	120 M€	122 M€	90 M€
Total distribution / production - encours au 31/12/N	342 M€	391 M€	416 M€	416 M€	354 M€
Exploitation cinématographique	55 M€	51 M€	43 M€	50 M€	46 M€
Industries techniques et assimilées	8 M€	7 M€	7 M€	10 M€	18 M€
Jeu vidéo	2 M€	2 M€	2 M€	2 M€	5 M€
Total exploitation, industries techniques, JV	65 M€	61 M€	52 M€	62 M€	69 M€
Total général	407 M€	451 M€	468 M€	478 M€	423 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC.

²² Pour mémoire, la mission a identifié 642 sociétés de production de film agréés actives en 2012 et 2023 (cf. *supra*).

1.2.2. Les financements publics atteignent des niveaux record

1.2.2.1. La dépense fiscale en faveur de la production cinématographique s'accroît

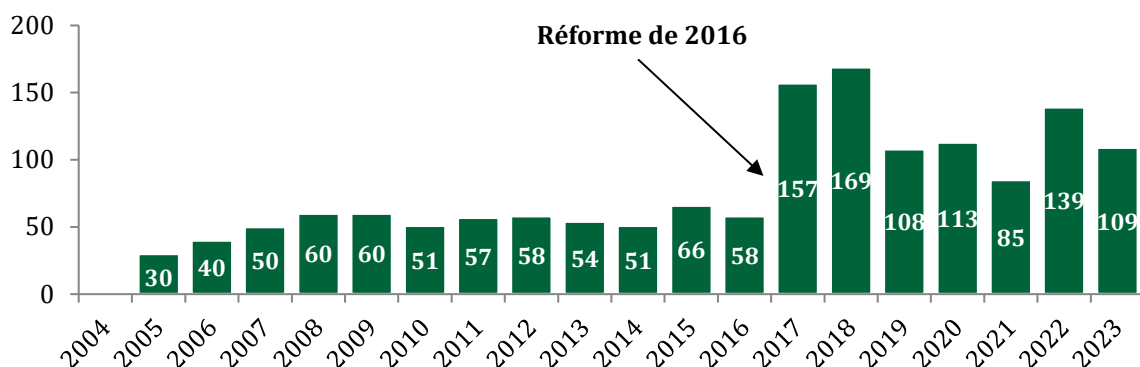
Deux crédits d'impôt soutiennent la production cinématographique en France en permettant de déduire de l'impôt sur les sociétés (IS) une fraction des dépenses de production d'une œuvre cinématographique :

- ♦ **le crédit d'impôt pour dépenses de production cinématographiques (crédit d'impôt cinéma - CIC) à destination des producteurs délégués**, c'est-à-dire des producteurs qui prennent l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre ;
- ♦ **le crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (crédit d'impôt international - C2I), à destination des producteurs exécutifs**, c'est-à-dire des producteurs chargés, conformément à un contrat les liant à un producteur délégué situé à l'étranger, de réunir des moyens techniques et artistiques en vue de la réalisation d'une œuvre ; le C2I se décline en un C2I-cinéma et un C2I-audiovisuel.

Il existe également un crédit d'impôt audiovisuel (CIA), dont les bénéficiaires sont les entreprises de production audiovisuelles (cf. annexe IV). Un dernier dispositif de nature fiscale contribue au soutien de la production cinématographique en France : **les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA), représentant une dépense fiscale pilotable (enveloppe fermée) de 35 M€ en 2023 (21 M€ en 2016).**

Le CIC, mis en place par la loi de finances pour 2004 et réservé aux œuvres réalisées principalement sur le territoire français, a notamment pour objectif de favoriser la localisation en France des tournages. Son taux de droit commun de 20 % est porté à 30 % pour les films d'animation, les films « à forts effets visuels » et pour les films réalisés principalement en langue française. Son assiette comprend des dépenses éligibles limitativement énumérées²³, qui ne peuvent représenter plus de 80 % du budget de production. Son montant total est plafonné à 30 M€ par film depuis 2016. En effet, cette année-là, les conditions d'éligibilité au taux de 30 % ont été assouplies et le plafond du CIC a été porté de 4 à 30 M€. Désormais, la grande majorité des œuvres ouvrant droit au crédit d'impôt bénéficie du taux de 30 %, ce qui a entraîné une forte augmentation de la dépense fiscale, celle-ci passant de 58 M€ en 2016 à 109 M€ en 2023 (cf. figure 10).

Figure 10 : Évolution de la dépense fiscale liée au CIC, depuis sa création (en M€)

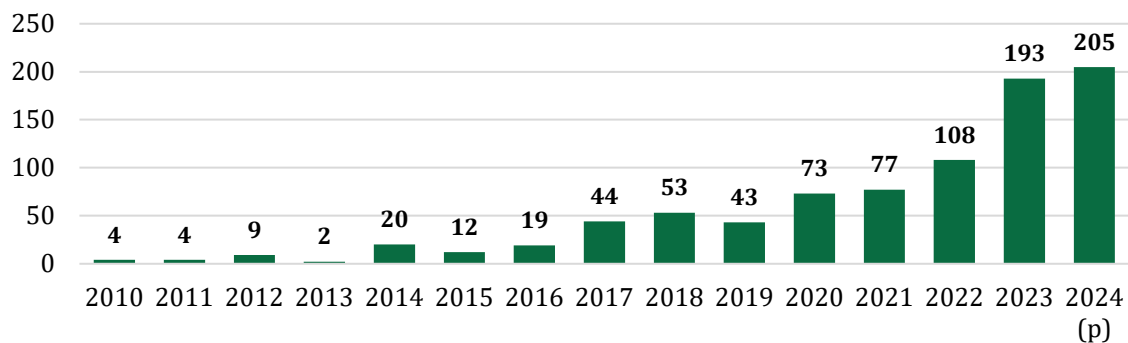


Source : Mission, à partir des données PLF.

²³ Elle exclut notamment les frais financiers, les frais d'assurance, ainsi que la rémunération du producteur et ses frais généraux.

Le C2I a été mis en place par la loi de finances initiale pour 2009²⁴ afin de renforcer l'attractivité du territoire français pour les tournages de films étrangers à gros budgets, dans un contexte de concurrence internationale accrue (cf. annexe IV et VI). Son taux de 30 % peut être porté à 40 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles de fiction « à forts effets visuels », lorsque le budget de ces effets spéciaux est supérieur à 2 M€ (le taux de 40 % s'applique alors à l'intégralité de l'assiette). Comme celle du CIC, l'assiette du C2I comprend des dépenses limitativement énumérées, qui ne peuvent excéder 80 % du budget de production, et son montant est plafonné à 30 M€ par film. **La dépense fiscale liée au C2I est en croissance quasiment continue depuis sa création** (cf. figure 11). **Depuis 2016, elle est passée de 19 M€ à 193 M€, soit une multiplication par 10. Environ 29 % de cette dépense fiscale concerne le secteur du cinéma (soit 56 M€ en 2023), le reste bénéficiant au secteur audiovisuel²⁵.**

Figure 11 : Dépense fiscale totale liée au C2I (M€)



Source : Mission, à partir des données PLF.

1.2.2.2. Les soutiens du CNC ne se sont pas ajustés pour tenir compte du dynamisme de la dépense fiscale

Les aides du CNC sont versées à l'ensemble des entreprises de la filière : producteurs, distributeurs, et exploitants de salles de cinéma. En amont, des aides aux auteurs peuvent également être versées, de manière sélective, afin de favoriser le développement des films. **La ventilation de l'enveloppe d'aides est inégale entre les différents acteurs de la filière : les aides à la production** représentent une enveloppe globale de 129 M€ en 2023, soit 46 % du total des aides au cinéma, **les aides à la distribution** représentent 55 M€ la même année, soit 20 % du total, et **les aides à l'exploitation** représentent 97 M€, soit 34 % du total.

Pour chacun de ces secteurs, deux grandes catégories d'aides dites sélectives ou automatiques coexistent :

- ♦ **les aides automatiques poursuivent un objectif d'industrialisation de la filière** en répartissant les ressources issues des taxes affectées au CNC selon une clef plus ou moins proportionnelle aux recettes générées tout au long de la vie d'une œuvre ; les entreprises de la filière disposent de sommes accumulées sur un compte tenu par le CNC. **Leur montant s'élève à 187 M€ en 2023, soit 67 % du total des aides versées au cinéma ;**

²⁴ Article 131 ; il est désormais codifié à l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI).

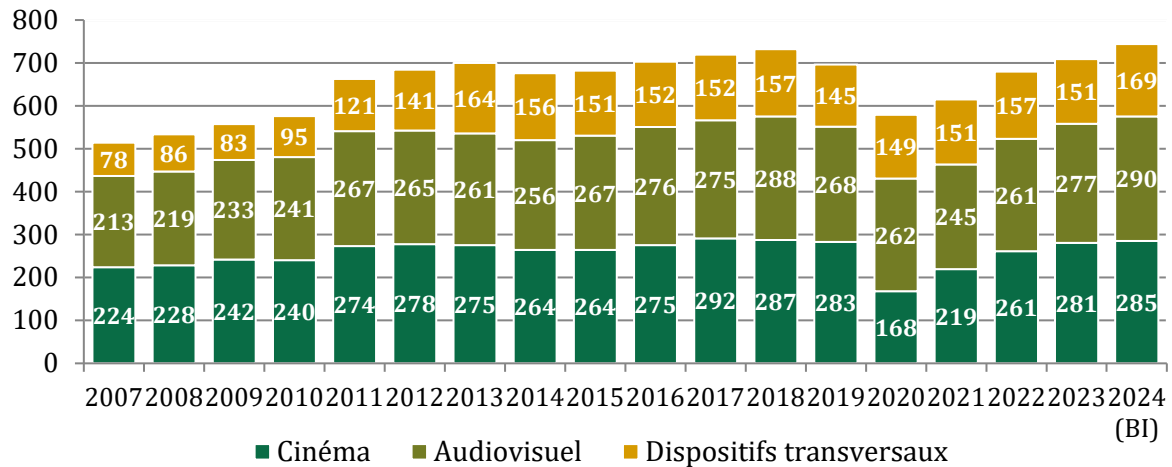
²⁵ Cette proportion a été déterminée en effectuant la moyenne des ratios de montants de C2I octroyés au cinéma sur les montants de C2I octroyés totaux (NB : ces montants pouvant être imputés sur l'impôt des années suivantes, ils ne coïncident donc pas à la dépense fiscale présentée en PLF).

- ♦ **les aides sélectives visent davantage à financer l'innovation et la création** et sont attribuées au cas par cas, après examen d'un dossier par une commission *ad hoc*, sur le fondement de critères généralement artistiques ; **elles représentent en 2023 une enveloppe globale de 94 M€, soit 33 % du total des dépenses du secteur.**

Les soutiens octroyés par le CNC à la filière du cinéma ont modérément progressé entre 2016 et 2023, atteignant 281 M€ (+6 M€). D'après le CNC, près de 35 M€ de dépenses transversales en 2023 n'ont bénéficié qu'au cinéma²⁶ et 15 M€²⁷ ont abondé le dispositif de coopération avec les collectivités territoriales, soit **un soutien total du CNC au secteur de 331 M€.**

En 2023, environ 1 179 M€ ont été orientés par les pouvoirs publics vers le financement du cinéma, que ce soit sous forme d'aides directes, de dispositifs fiscaux, ou d'obligations d'investissement imposées aux acteurs privés. **Les dépenses liées aux aides directes et aux dispositifs fiscaux ont augmenté d'environ 137 M€ depuis 2016** (cf. figure 13).

Figure 12 : Évolution des soutiens transversaux, audiovisuel et cinéma (en M€)

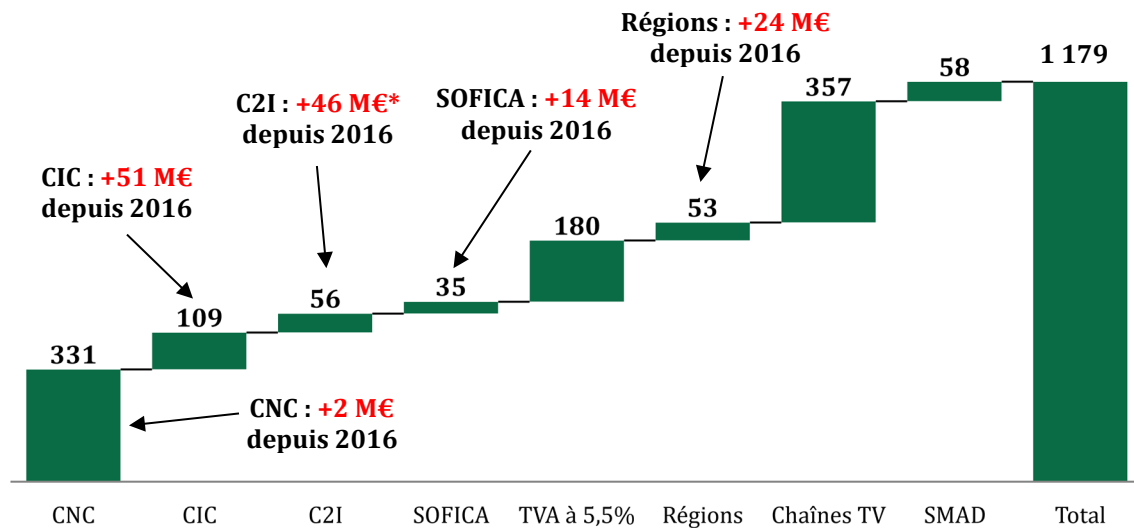


Source : CNC.

²⁶ Certaines dépenses « transversales » ne bénéficient qu'au secteur audiovisuel, et certaines dépenses sont mixtes.

²⁷ Ce chiffre correspond au total des abondements du CNC aux fonds régionaux, auquel on a soustrait le seul soutien à la production audiovisuelle.

Figure 13 : Différentes formes d'intervention soutenant la filière en 2023 (en M€)



*Source : Mission. NB : les abondements publics des fonds dédiés de l'IFCIC ne sont pas représentés car ils constituent un stock de capitaux et non un flux de financements intervenus en année 2023. *Estimation de la mission, la ventilation de la dépense fiscale (19 M€) entre cinéma et audiovisuel n'étant pas connue avec certitude en 2016.*

1.2.3. Les aides publiques, se substituant à des financements privés, sont devenues la première source de financement de la production de films agréés

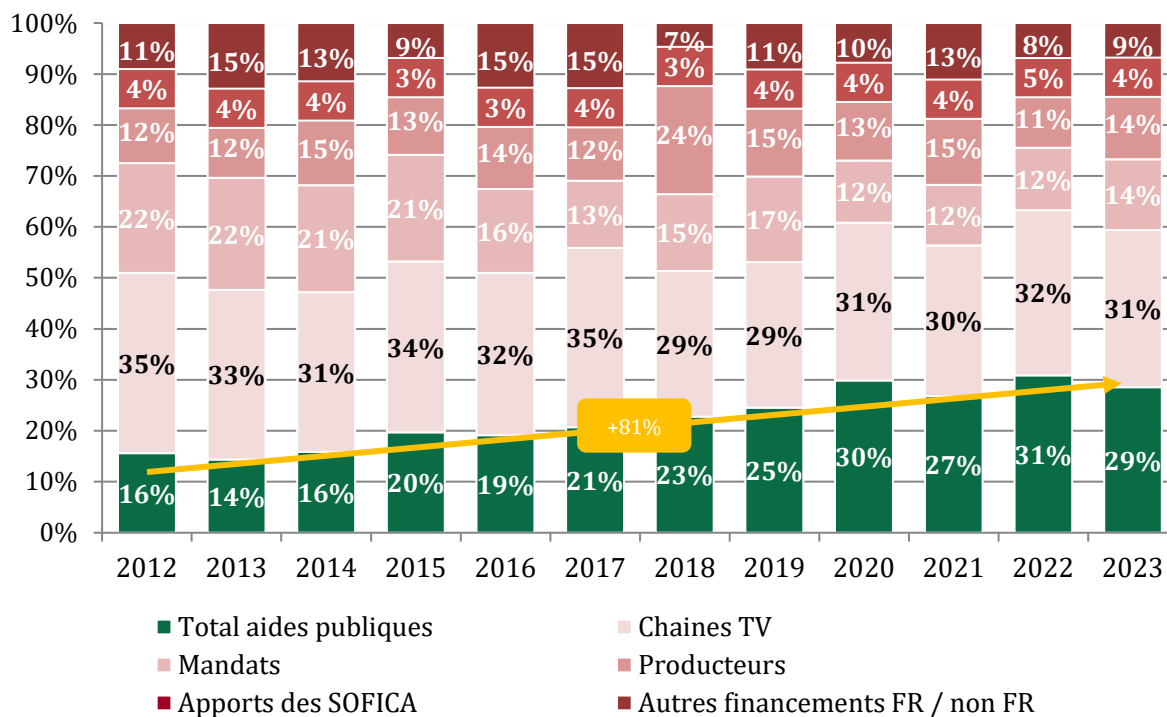
L'essentiel des nouveaux financements intervenus depuis 2016 a bénéficié à la production (crédits d'impôts, SOFICA, aides régionales, cf. *supra*). La mission a examiné leur impact sur la structure de financement des 2 385 films ayant reçu l'agrément de production entre 2012 et 2023. **93 % de ces œuvres ont bénéficié d'aides publiques au sens large (aides du CNC, aides régionales et européennes ou crédit d'impôt).** Sur cette période, les montants investis dans la production de films agréés sont en baisse (-16%). **Ils oscillent, hors crise sanitaire, entre 800 M€ et un peu plus d'un milliard d'euros.** Toutefois la structure de ces financements s'est profondément modifiée sur cette période (cf. figure 15 et figure 14) :

- ♦ **la part des financements privés fléchés et des producteurs est stable** : celle des chaînes de TV, autour de 30 %²⁸, celle des producteurs autour de 14 % (frais généraux et rémunération), et celle des SOFICA environ 4 % du total ;
- ♦ **la part des financements privés non fléchés s'est réduite** : celle des mandats de sociétés françaises (achats de droit pour les différents circuits de distribution du film) a fortement baissé (-35 %), de même que, dans une moindre mesure, la part des financements étrangers²⁹ ;
- ♦ **la part des financements publics (aides du CNC, aides régionales et UE, crédits d'impôt) a presque doublé, passant de 16 % en 2012 à environ 30 % depuis 2020.**

²⁸ Le groupe Canal+ représente environ 53% de ces financements, France Télévisions environ 20 %.

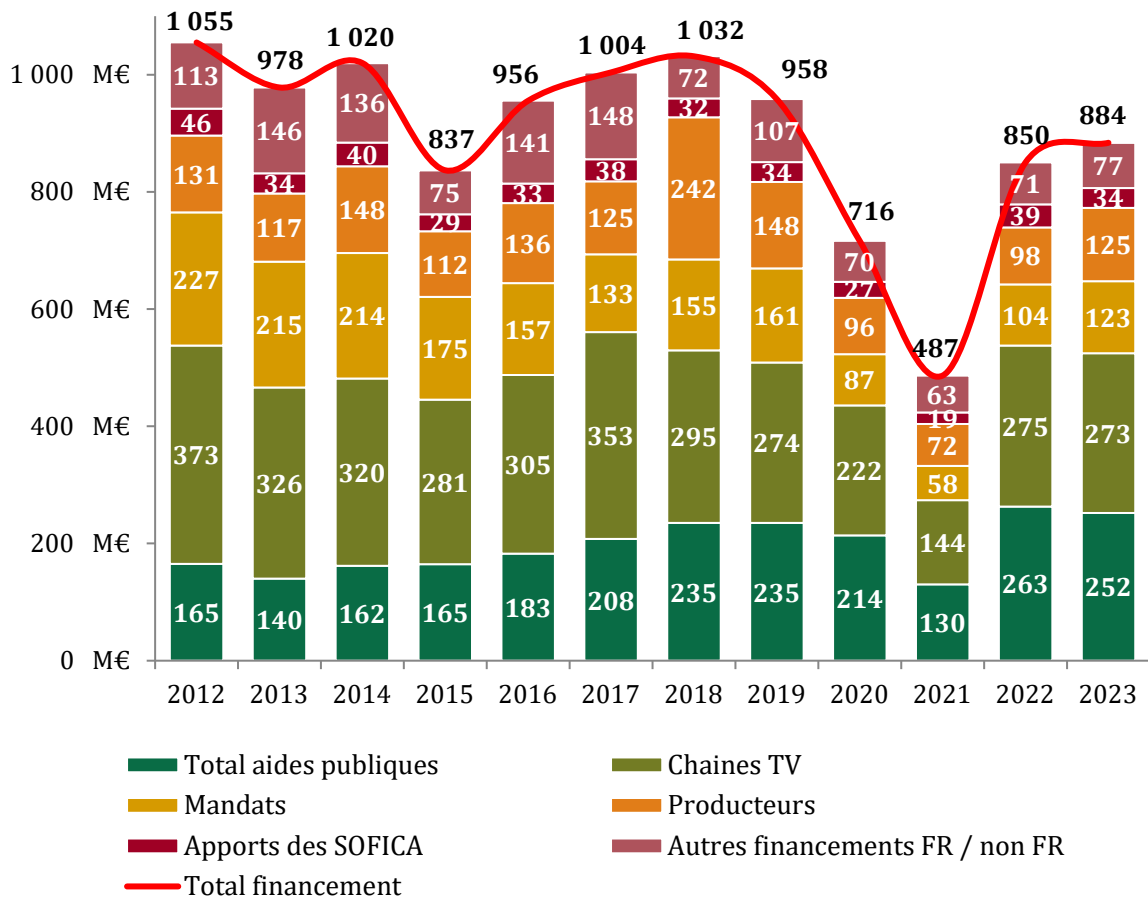
²⁹ Ensemble incluant dans le graphique les « autres financements français » tels que les placements de produits, relativement marginaux.

Figure 14 : Évolution de la structure de financement des films d'initiative française



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production entre 2012 et 2023 (2 385 dossiers) ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 comptent 29 % d'aides publiques dans leur budget, 14 % de montants versés en contrepartie de mandats et 27 % de sommes correspondant à des préachats de chaînes TV.

Figure 15 : Évolution et origine du financement des films d'initiative française (M€)



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production entre 2012 et 2023 (2 385 dossiers) ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 ont été financés par 252 M€ d'argent public, pour un financement total de 884 M€.

Il apparaît ainsi que les financements publics se sont progressivement substitués aux financements privés des opérateurs étrangers et des distributeurs, limitant la baisse du niveau global de financement, qui se partage toutefois entre un nombre croissant de films. La progression rapide des financements publics est particulièrement sensible sur le segment des films à gros budget (supérieur à 15 M€), pour lesquels le taux d'aides publiques a été multiplié par quatre entre 2012 et 2023, passant de 8 % à 32 %.

En prenant en compte la contribution de France TV incluse dans le financement des chaînes TV (60 M€ par an), le montant de la réduction d'impôt SOFICA (48 % des apports des SOFICA, soit 16 à 35 M€ par an) **il est possible d'estimer qu'environ 40 % des coûts de production des films sont désormais pris en charge par des financements publics ou assimilables à des financements publics, qui constituent ainsi la principale source de financement des films agréés.**

Les coûts pour les finances publiques de ces soutiens sont très inégaux selon le budget des films financés. En effet, hors période crise sanitaire :

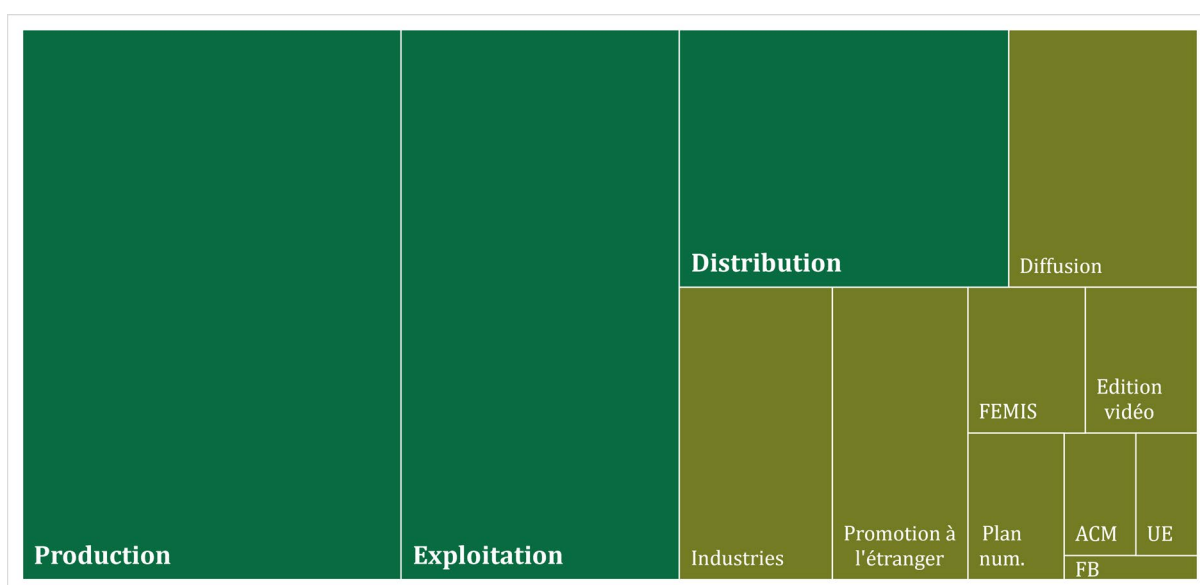
- ♦ les films dont le budget est compris entre 0 et 1 M€ représentent de 21 à 30 % des films produits, 2 à 3 % des dépenses de production et recueillent 3 à 6 % des aides publiques distribuées (5 à 11 M€ par an) ;
- ♦ les films dont le budget est supérieur à 15 M€ représentent 3 à 7 % des films produits, 19 à 34 % des dépenses de production et bénéficient de 10 à 22 % des aides publiques distribuées (16 à 54 M€ par an).

2. Le plafonnement des ressources du CNC et le recalibrage du crédit d'impôt contribueraient au rééquilibrage entre les financements publics et privés de la filière

2.1. Débudgétisée, la politique de soutien à la filière du cinéma suit mécaniquement le dynamisme du secteur

Les aides versées au secteur cinématographique présentent une architecture complexe, liée à un ciblage fin de chaque dispositif et à une forte évolutivité des paramètres des aides dans le temps – même si certains fondamentaux comme les soutiens automatiques demeurent. Dans ce contexte, la mission a restreint son périmètre d'investigation aux aides à la création, à la production, à la distribution et à l'exploitation de longs-métrages français³⁰.

Figure 16 : Périmètre des aides considérées par la mission



Source : Mission. Lecture : vert foncé = périmètre de la mission, vert clair = non examiné par la mission. Signification des abréviations : « Plan num. » : plan numérique, « ACM » : aide aux cinémas du monde ; « FB » : fonds bilatéraux.

³⁰ À l'exclusion donc de tous les dispositifs transversaux, des aides au court-métrage et de l'aide aux cinémas du monde notamment.

2.1.1. Il paraît nécessaire de mettre fin à la procyclicité des soutiens automatiques en fermant leur enveloppe et certaines aides sélectives pourraient être abaissées ou supprimées

2.1.1.1. Les aides automatiques, structurantes pour les producteurs, pourraient être rééquilibrées pour les exploitants

Le soutien automatique à la production, structurant pour ses bénéficiaires, poursuit un objectif redistributif : il met à contribution l'ensemble des spectateurs, des films français et étrangers, notamment américains, qui acquittent la taxe sur les entrées en salles de spectacles (TSA, cf. 2.1.3) pour financer la seule production de films français. Les différents types de soutiens (salle, antenne, exportation) s'apparentent ainsi davantage à une clé de répartition conventionnelle de cette ressource, qu'à un encouragement à générer des recettes sur ces différents segments³¹. **Il est ainsi proposé de réviser les « sources » de génération du soutien (salles, antenne, vidéo, export) et de modifier son barème :**

- ◆ **Le soutien « salles » est un dispositif historique dont les équilibres actuels doivent être préservés.** La mission envisage deux alternatives correspondant à une économie de 3 à 4 M€ :
 - **supprimer la génération de soutien en-deçà de 30 000 entrées et rétablir un taux « flat » de 95% de génération jusqu'à 4,25 M d'entrée** (puis taux de 8,52% inchangé) ; il s'agirait de recentrer le soutien automatique sur sa fonction de structuration du secteur *via* une répartition du produit des taxes affectées proportionnelle au succès en salles, sans vocation redistributive entre les films à fort succès et les autres (et donc avec une faible dégressivité) ;
 - **alternativement : mettre en place de nouveaux seuils d'entrées dans les tranches (700K entrées et 3M d'entrées)** afin d'accentuer la dégressivité du soutien.
- ◆ **Le soutien « antenne » poursuit un objectif plus difficile à identifier :** ce n'est pas une clef de répartition adéquate de la TSA car elle ne récompense pas le succès en salle, ni même l'audience générée à l'antenne par le film, mais la capacité à céder des droits à des chaînes de télévision, parfois plusieurs années après la production du film ; son mode de calcul génère par ailleurs des effets d'aubaine pour les films obtenant de multiples contrats de cession ; **un plafonnement de leur montant par film (et non par contrat) pourrait être envisagé (économie de 1 M€) ;**
- ◆ **Le soutien « export » poursuit un objectif légitime mais repose sur une méthodologie complexe et conduit à saupoudrer l'aide publique,** ce qui limite son impact ; **un seuil minimal de versement pourrait être envisagé (économie de 500 K€) ;**
- ◆ **Le soutien vidéo physique pourrait être supprimé (économie de 500 K€),** car son assiette de calcul s'est fortement réduite et conduit à saupoudrer le soutien entre les bénéficiaires sans être dimensionnant pour aucun d'entre eux.

Ces mesures d'économie, dont l'impact sur le secteur paraît modéré, permettraient de dégager environ 5 à 6 M€. Enfin, la mission s'interroge sur les effets de la multiplication de bonus aux objectifs multiples, qui sont légitimes pris individuellement mais peuvent conduire à des comportements d'optimisation de la part des producteurs. Sans que la mission ait chiffré cette mesure, **il pourrait être envisagé d'interdire le cumul de certaines majorations (par exemple pour la préparation des films de long-métrage) avec le bénéfice d'aides sélectives au développement.**

³¹ D'une part ces recettes ne sont pas forcément pilotables, et d'autre part un acteur économique n'a généralement pas besoin d'être incité, via une bonification publique, à réaliser des profits.

Comme pour la production, **les aides automatiques à la distribution sont structurantes pour le secteur** ; leur plafonnement et la progressivité réelle de leur barème en font un outil pilotable, limitant les effets d'aubaine. La mission ne propose pas de les faire évoluer. Seul le bonus « minimum garanti », censé favoriser la prise de risque des distributeurs sur les « films du milieu », apparaît mal calibré compte tenu de l'évolution baissière des budgets des films. **La mission préconise un ajustement de celui-ci pour limiter les effets d'aubaine en particulier pour les distributeurs intégrés qui n'ont pas besoin d'être dé-risqués (économie de 2 M€).**

Le soutien automatique à l'exploitation présente l'intérêt d'être redistributif d'une part entre les exploitants selon leur taille, et d'autre part dans le temps, en prélevant une partie des recettes qui seront nécessairement affectées ultérieurement à des investissements parfois très lourds. Cependant, alors que la numérisation des salles paraît achevée, que les marges observées dans le secteur (y.c. chez les petits acteurs, cf. *supra* et annexe I) sont proches de celles du reste du secteur marchand (voire supérieures), et que les indicateurs de maillage territorial de la France sont très supérieurs à ceux de ses voisins européens, **la mission propose de réduire de 15 % l'enveloppe des soutiens automatiques (économie de 10 M€)**, selon des modalités à préciser par le CNC (un rabot uniforme ou des mesures de barème).

Les dépenses de soutien automatique constituent une enveloppe « ouverte », c'est-à-dire qu'elles croissent mécaniquement avec le nombre de films et le nombre d'entrées réalisées une année donnée, dès lors que la dépense future de soutien automatique croît avec la recette de TSA correspondante. Ce dispositif, souvent présenté comme « vertueux », relève en réalité d'une absence de pilotage de la dépense publique, débudgétisée, soutenant la filière cinéma. Il est par nature procyclique : plus la filière se porte bien et génère des recettes, plus elle génère de soutiens publics. Cette situation est d'autant plus problématique qu'à **ces soutiens publics, qui croissent au même rythme que les recettes du secteur, s'ajoute une autre aide publique, plus récente, dont le dynamisme est proportionnel à celui de ses dépenses : le crédit d'impôt.**

Par conséquent, la mission propose de fermer les enveloppes annuelles de soutien automatique, afin :

- ♦ **de piloter chaque année les montants de soutien générés au bénéfice de chacun des segments du secteur** (production, distribution, exploitation), le cas échéant en introduisant une dimension contracyclique dans la génération de ces aides ;
- ♦ **d'assurer que les dépenses ne puissent jamais excéder les recettes du CNC**, que la mission propose de plafonner également (cf. *infra*).

Cela supposerait que l'abondement des comptes automatiques soit calculé annuellement et que le montant accordé à chaque acteur soit écrêté au prorata d'un éventuel dépassement de l'enveloppe ouverte³².

³² Par exemple : si une enveloppe de 100 est ouverte et que l'application du barème conduit à générer un total de soutien de 125, seuls $100/125 = 80 \%$ des droits seraient crédités sur les comptes de soutien.

2.1.1.2. Plusieurs aides sélectives, dont certaines ont acquis un caractère automatique, pourraient être baissées ou supprimées, de même que le soutien du CNC aux aides régionales

Les aides sélectives à la production ont une efficacité reconnue et assurent le maintien d'une production cinématographique ambitieuse ; **la mission préconise néanmoins la suppression de l'aide au film de genre**, dont la mise en place à titre expérimental a permis d'améliorer la visibilité de ces productions, mais qui pourrait être financée par l'enveloppe de l'avance sur recette (**économie de 1,5 M€**), si nécessaire en renforçant l'encadrement réglementaire du travail des commissions, voire seulement en sensibilisant le jury à ces enjeux.

Les aides à la création, qui se sont multipliées depuis les années 2000, répondent à une problématique bien identifiée, celle de l'insuffisance des moyens consacrés à la phase « amont » de fabrication d'un film. Leur architecture actuelle est toutefois peu lisible et favorise les effets d'aubaine voire une logique de guichet pour certains auteurs. La mission a constaté une récurrence des bénéficiaires, qui émargent parfois à plusieurs de ces aides, récurrence liée vraisemblablement à des critères d'éligibilité qui se recoupent partiellement. **Pour simplifier le paysage des aides, il pourrait être envisagé :**

- ♦ **de supprimer l'aide à la conception (économie de 1,5 M€)**, qui présente un taux de concrétisation particulièrement faible, et dont la logique quasi automatique est peu compatible avec l'objectif de favoriser la diversité, la qualité et la prise de risque caractérisant les autres aides sélectives à la création ;
- ♦ **de conditionner l'octroi des aides au scénario à la participation d'un producteur au projet**, afin d'assurer que l'argent public est bien mobilisé pour accompagner des financements privés.

La conception globale des aides sélectives à la distribution interroge en revanche, en particulier sur son possible effet « d'atomisation » du secteur. En particulier, l'aide au film par film, dont l'attribution est décidée par une commission dont les décisions sont peu encadrées par les textes et donc peu prévisibles, semble constituer un facteur d'instabilité pour les structures les plus fragiles. En outre, la mission n'a pas trouvé d'explication à la limitation à 7 ou 9 films de l'aide au programme. Celle-ci n'incite pas les distributeurs à accroître leur activité, ou à s'intégrer, alors même que le secteur se segmente et se fragilise. **Néanmoins, compte tenu de la fragilité économique des acteurs, la mission ne considère pas pertinent de proposer des mesures d'économies budgétaires de court terme sur ces aides**, une réflexion plus globale sur leur refonte devant être préalablement engagée.

S'agissant des aides sélectives à l'exploitation, la mission propose de réduire de moitié les moyens alloués à l'aide à la petite et moyenne exploitation (économie de 3 M€), au regard de la maturité du parc de salles et de la santé économique du secteur ; en outre, un apport minimal en fonds propres de la part des exploitants pourrait être exigé lors de son octroi, alors que ces apports sont aujourd'hui très variables selon les années et que le chiffrage de l'aide tient insuffisamment compte des autres subventions publiques obtenues. Aucune mesure structurante n'est proposée pour l'art et essai. En effet, la réforme de cette aide aux salles diffusant des films exigeant en cours, qui devrait renforcer le caractère sélectif de l'aide et mieux prendre en compte le « potentiel commercial » des films, va globalement dans le sens d'une meilleure « pilotabilité » de l'aide.

Enfin, la mission constate le dynamisme des aides régionales (cf. *supra*) : entre 2016 et 2023, le montant des fonds régionaux dédiés au cinéma a progressé de près de 70 % (passant de 60 à 100 M€) et la contribution du CNC à ces fonds de 50 %, passant de 16 à 24 M€, la progression des financements CNC étant « mécanique » car reposant sur le principe de « 1€ de l'État pour 2€ des collectivités ». Même si un plafonnement des abondements du CNC a été mis en place, **la croissance continue des aides totales invite à freiner la dépense, ce qui pourrait passer par un retour du niveau des aides du CNC à 2016, pour une économie de 8 M€**. Celle-ci pourrait être répartie sur plusieurs années, en fonction de la flexibilité des conventions que le CNC devrait amender ou dénoncer.

2.1.2. Afin de préserver l'équilibre implicite des financements du CNC, la mission propose également de réviser le barème du soutien automatique audiovisuel

L'équilibre implicite maintenu entre les enveloppes dévolues au cinéma et celles dédiées à l'audiovisuel nécessite de réaliser, sur le fonds de soutien audiovisuel, un plan d'économies d'un volume similaire à celui engagé sur le volet cinéma. À cet égard, la mission dresse un triple constat : **la part des soutiens du CNC à la fiction n'a cessé de croître par rapport à celui des autres genres aidés**, qui se rétractent ; **le crédit d'impôt audiovisuel a constitué un pur effet d'aubaine pour une fraction importante des productions de fiction**, notamment à bas coût ; en parallèle, **l'entrée en vigueur des obligations d'investissement des plateformes entraîne un afflux massif et croissant de financements privés**, fléchés réglementairement dans ce secteur, qui constitue le cœur du *business model* de ces acteurs.

En conséquence, **il semble que des marges de manœuvre budgétaires puissent être dégagées en révisant prioritairement le mécanisme de soutien automatique à la fiction**, qui enfle mécaniquement avec l'accroissement de la production et ne permet ni de récompenser le succès, ni d'encourager la prise de risque artistique. La mission ne propose pas de pistes d'évolutions mais relève qu'un abattement de 20 % du soutien octroyé à chaque œuvre audiovisuelle de fiction permettrait d'atteindre un quantum d'économies d'environ 20 M€. Comme pour les autres soutiens automatiques, **la mission préconise de fermer l'enveloppe du soutien automatique au secteur audiovisuel en pilotant chaque année la valeur du « point-minute »**, qui sert de base de calcul aux aides automatiques destinées à l'audiovisuel³³, si l'enveloppe est dépassée.

2.1.3. Ces réformes permettraient de plafonner les ressources fiscales du CNC à 687 M€

Le CNC bénéficie de trois taxes affectées :

- ◆ **la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)**, dont le taux est fixé à 10,72 % ;
- ◆ **la taxe sur les services de télévision (TST)** est elle-même divisée en deux fractions :
 - **la TST « éditeurs »**, au taux de 5,15 % et dont l'assiette est schématiquement constituée des revenus publicitaires et de parrainage des services de télévision, auxquels sont appliqués différents abattements ;
 - **la TST « distributeurs »**, dont le taux est déterminé selon un barème progressif, à pour assiette les recettes des abonnements dus en contrepartie de l'accès à un service de télévision ainsi que les recettes issues des abonnements à une offre d'accès à Internet lorsque celle-ci permet d'avoir accès à un service de télévision, après application d'un abattement.

³³ Le montant du soutien automatique dont peut bénéficier chaque œuvre est calculé en fonction de ce point minute selon la formule suivante : [Durée de diffusion du programme, en minutes] * [coefficient pondérateur] * [valeur du point-minute]. Depuis 2019, la valeur du point s'élève à 542 €.

- ♦ **la taxe sur les services de vidéo (TSV)** a pour assiette les ventes et locations en France de vidéogrammes réalisées par les éditeurs, les ventes et locations réalisées par des détaillants de vidéos et le chiffre d'affaires réalisé en France des plateformes de vidéos installées à l'étranger (SMAD); son taux est également de 5,15 % depuis le 1^{er} janvier 2020.

Par dérogation à un principe général de plafonnement des taxes affectées³⁴, aucune de celles affectées au CNC n'a fait l'objet d'un plafonnement, **à l'exception, pour l'année 2012, de la TST « distributeurs »**. Au cours des débats parlementaires, l'ajout d'une disposition prévoyant un prélèvement sur fonds de roulement du CNC d'un montant de 90 M€ a été explicitement présentée comme la contrepartie de la suppression du plafonnement³⁵. Ces taxes sont souvent perçues comme une surfiscalité qui ne serait acceptable que si elle revient intégralement au secteur.

Ce raisonnement, qui pourrait être tenu pour l'ensemble des taxes affectées plafonnées, semble particulièrement contestable au cas d'espèce : d'une part **cette surfiscalité s'applique, en matière de cinéma, grâce à « l'espace fiscal » libéré par un taux réduit de TVA (180 M€ de dépense fiscale)**³⁶, et d'autre part ces ressources sont fongibles au sein du budget du CNC dont l'action est déjà largement redistributive en faveur du cinéma (le produit de la TSA ne représente que 46 % du montant des soutiens au cinéma).

Il paraît nécessaire de mettre fin à une certaine procyclicité de la dépense (cf. *supra*) et d'améliorer le pilotage de l'action publique en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, dont les moyens ne doivent pas croître mécaniquement avec les recettes générées par des taxes affectées, mais résulter, comme pour la plupart des politiques publiques, de décisions annuelles du législateur. **La mission propose ainsi de plafonner les trois taxes affectées au CNC** (cf. figure 17).

Au total, l'ensemble des mesures proposées permettrait d'économiser environ 32 M€ sur le seul périmètre des aides à l'industrie cinématographique (hors aides transversales), soit 10% environ de la masse des soutiens au seul cinéma. Elles permettent de maintenir les grands équilibres entre soutiens automatiques et rééquilibrent légèrement la ventilation des aides en faveur des distributeurs et au détriment des exploitants. **Combinées à des mesures d'économie sur le soutien « audiovisuel » (20 M€), elles permettraient de réduire les dépenses de soutien de 52 M€.**

Les dépenses de soutien exécutées en 2023 s'élevaient à 709 M€. Le programme d'économie recommandé par la mission ramènerait ces dépenses à 657 M€. Par ailleurs le CNC a des frais de fonctionnement s'élevant à 47 M€ (budget initial 2024), soit des dépenses totales après réforme de 704 M€. Il dispose également de recettes non fiscales s'élevant annuellement à environ 17 M€³⁷ et permettant de diminuer d'autant le plafond de ses ressources fiscales.

La mission propose ainsi de plafonner les recettes des taxes affectées au CNC à 687 M€³⁸. Ce montant ne tient pas compte de dépenses en projet dans le budget initial 2024, notamment de l'ouverture du fonds de soutien aux plateformes pour un montant annuel de 10 M€, à laquelle la mission propose de renoncer. En effet, l'extension aux plateformes du fonds de soutien ne correspond pas à un besoin identifié de favoriser la production d'œuvres françaises, les plateformes étant déjà assujetties à des obligations réglementaires dans ce domaine, mais a pour objectif essentiel, selon le CNC, d'améliorer « l'acceptabilité de la taxe affectée ».

³⁴ L'art. 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 prévoit que les impositions de toutes natures affectées à des tiers (...) font, sauf dérogation justifiée, l'objet d'un plafonnement.

³⁵ Cf. [assemblée nationale \(commission\)](#), débat sur l'art. 31 et [Assemblée nationale \(séance\)](#) débats sur l'art. 26

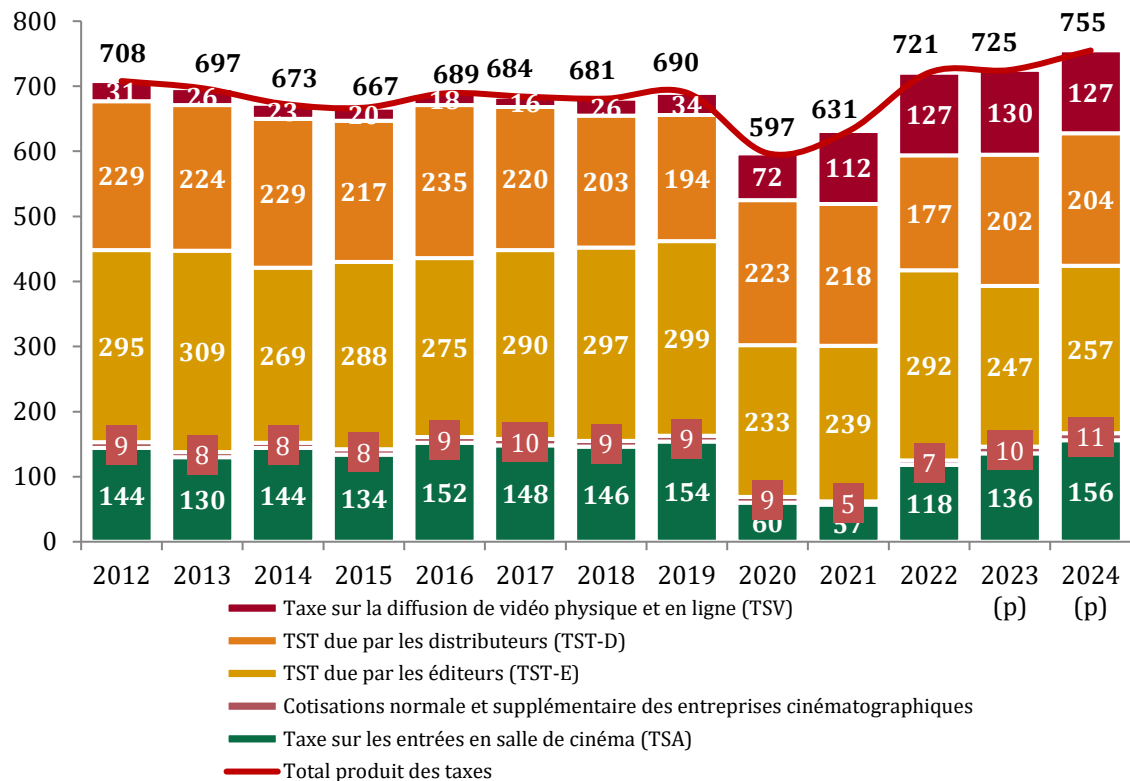
³⁶ De ce point de vue, la TSA peut s'interpréter comme une modalité d'affectation d'une fraction de TVA.

³⁷ Remboursements et reversements d'aides, cotisations professionnelles, partenariats.

³⁸ (Dépenses de soutien) + (dépenses de gestion) – (économies documentées par la mission) – (autres ressources du CNC) = 709+47-52-17 = 687

Un tel plafond génèrerait, selon les prévisions de recettes de taxes affectées du CNC, un reversement au budget général de 70 M€ en 2024, 82 M€ en 2025, 91 M€ en 2026 et 96 M€ en 2027. Toutefois, ces prévisions ne tiennent pas compte d'une probable évolution des frais de gestion du CNC (glissement-vieillesse-technicité) qui pourrait justifier une révision périodique du plafond. En outre, si les moyens dévolus au secteur sont durablement inférieurs aux recettes des taxes affectées, les redevables exigeraient certainement que le niveau de celles-ci soit abaissé en conséquence. **Il ne s'agirait pas ainsi de recettes pérennes pour le budget général, ce qui n'est par ailleurs pas l'objectif poursuivi par le plafonnement des taxes affectées**³⁹.

Figure 17 : Évolution du produit des taxes et cotisations affectées au CNC (en M€)



Source : Rapports « Voies et Moyens » annexés aux PLF pour 2019 à 2024.

2.1.4. Incidemment, un prélèvement de 461,7 M€ sur la trésorerie excessive du CNC ne ferait pas peser de risque sur la couverture de ses engagements

Le niveau de trésorerie du CNC a toujours été très important afin de garantir la couverture de ses engagements vis-à-vis notamment du secteur du cinéma et de l'audiovisuel. Cependant, sur la période 2010 – 2023, la trésorerie disponible mensuellement n'a jamais été inférieure à 557,7 M€, et son niveau atteint fin 2023 (827,1 M€) paraît excessif au regard des risques encourus. Le solde de trésorerie mensuel du CNC (différence entre les encaissements et les décaissements), hors opérations exceptionnelles (immobilier, prélèvements de l'État), n'a jamais été inférieur à -58,3 M€ depuis 10 ans, ses dépenses étant en grande partie adossées à ses recettes.

³⁹ Cf. voies et moyens, tome 1 – 2024.

La trésorerie du CNC est alimentée par des excédents annuels récurrents affectés aux provisions et réserves. Ainsi, le solde de gestion net sur le périmètre « traditionnel » du budget du CNC est régulièrement positif depuis 2020, du fait d'une part de produits des taxes affectées supérieurs au montant des soutiens budgétés en année N (c'est particulièrement le cas en 2022 et 2023), d'autre part d'éléments exceptionnels (c'est le cas en 2021 où le CNC a bénéficié dans le cadre des mesures Covid d'une aide au « réarmement financier » de 48,5 M€).

La somme des soldes de gestion net tant des soutiens à périmètre traditionnel que sur le budget de gestion du CNC sur les quatre années 2020 à 2023 est de 176,9 M€, et a été affectée aux réserves à hauteur de 117,9 M€ (66,6%) et au budget N+1 à hauteur de 59 M€ (33,4 %). Hors années 2020 et 2021 impactées par la crise Covid, les années « normales » d'activité 2022 et 2023 ont dégagé un résultat de 106 M€ sur deux ans, dont 94,1 M€ ont été affectés en réserves.

La mission propose une diminution de la trésorerie du CNC de 461,7 M€ (voir annexe 3 et tableau 6 ci-après) :

- ♦ en réduisant *a minima* le montant des provisions et des réserves de 226,7 M€ :
 - 100 M€ au titre des provisions pour soutiens automatiques surestimés, conformément aux observations formulées par la Cour des comptes ;
 - 22,4 M€ au titre des aides COVID non consommées à fin 2023 ;
 - 104,3 M€ au titre de la réserve pour tendanciel budgétaire à fin 2023 car il s'agit en réalité d'un fonds de roulement non fléchi ni gagé par des engagements.
- ♦ en procédant à un prélèvement supplémentaire de 235 M€ venant en réduction de la provision pour soutiens automatiques.

Après un tel prélèvement, le CNC aurait conservé, fin 2023, 272,9 M€ de trésorerie courante soit un niveau largement supérieur aux variations mensuelles maximum observées depuis 10 ans. En cas de besoin exceptionnel de trésorerie, le CNC pourrait par ailleurs bénéficier des crédits du programme 823 « avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics ».

Une telle opération, si elle se traduisait par un prélèvement décidé en loi de finances, améliorerait le solde budgétaire de l'État, mais serait neutre « toutes administrations publiques », à l'inverse des mesures d'économie recommandées par la mission entraînant une véritable maîtrise de la dépense malgré des recettes croissantes.

La mission relève enfin que la mise en œuvre des mesures d'économies qu'elle propose sur la génération de soutien automatique (38 M€ sur les 52 M€ au total) est sans incidence sur le rythme des décaissements correspondant à des engagements passés. Il serait nécessaire d'en tenir compte en maintenant un niveau légèrement supérieur de trésorerie afin d'absorber le décalage temporel entre l'année du plafonnement des recettes de taxes affectées et les effets du programme d'économies.

Tableau 6 : Trésorerie disponible après prélèvement (M€)

Trésorerie au 31/12/2023	827,1
(-) Contentieux TST sous séquestre	-58,9
(-) TSV indue à restituer à la DGFIP provisionnée	-27,6
(-) Trésorerie n'appartenant pas au CNC (recettes fléchées) ou décaissée début 2024 (CAP...)	-6,0
Sous-total trésorerie ne pouvant pas être prélevée à date (risque décaissement massif)	-92,5
Trésorerie hors contentieux pendants	734,6
(-) Prélèvement / déstockage « one shot » provisions soutiens automatiques et sélectifs	-100,0
(-) Prélèvement / crédits COVID	-22,4
(-) Prélèvement / totalité de la réserve pour tendanciel budgétaire	-104,3
(-) Prélèvement / totalité de la trésorerie des provisions pour soutiens automatiques	-235,0
(-) Total prélèvements	-461,7
Trésorerie après prélèvement	272,9

Source : CNC. NB : un contentieux pendant avec Canal + portant sur un montant de 118,4 M€ n'a pas été provisionné par le CNC et n'est donc pas pris en compte dans ce tableau ; s'il devait connaître une issue défavorable, la trésorerie résiduelle du CNC pourrait baisser à 154,5 M€.

2.2. Seule une réforme des crédits d'impôt conduirait à une baisse sensible du taux de financement publics dans la production française

L'article L. 331-5 du CCIA prévoit que le CNC doit remettre chaque année un rapport sur les crédits d'impôt et formuler des propositions en cas d'augmentation de la dépense fiscale. Le CNC produit ainsi chaque année une évaluation de la localisation des dépenses, ainsi que l'impact en région de la réforme des crédits d'impôt. Cependant, malgré l'augmentation sensible de la dépense fiscale depuis 2016 (+58 M€ pour le CIC et +174 M€ pour le C2I qui a été multiplié par 10, cf. figure 10 et figure 11) **le CNC n'a pas proposé de mesure pour en limiter le coût, comme l'y invitait le législateur.**

Le CNC a commandé deux évaluations à des cabinets de conseil privés, dont la dernière a été publiée en juillet 2023. **Ces études recourent à deux indicateurs principaux pour évaluer l'impact du crédit d'impôt⁴⁰ :**

- ♦ **les dépenses en France par euro de crédit d'impôt accordé**, ainsi que les retombées fiscales et sociales que ces dépenses génèrent ;
- ♦ **le taux de localisation en France des dépenses** de tournage des œuvres bénéficiaires, soit la part des dépenses en France d'une œuvre, sur le coût total d'une œuvre.

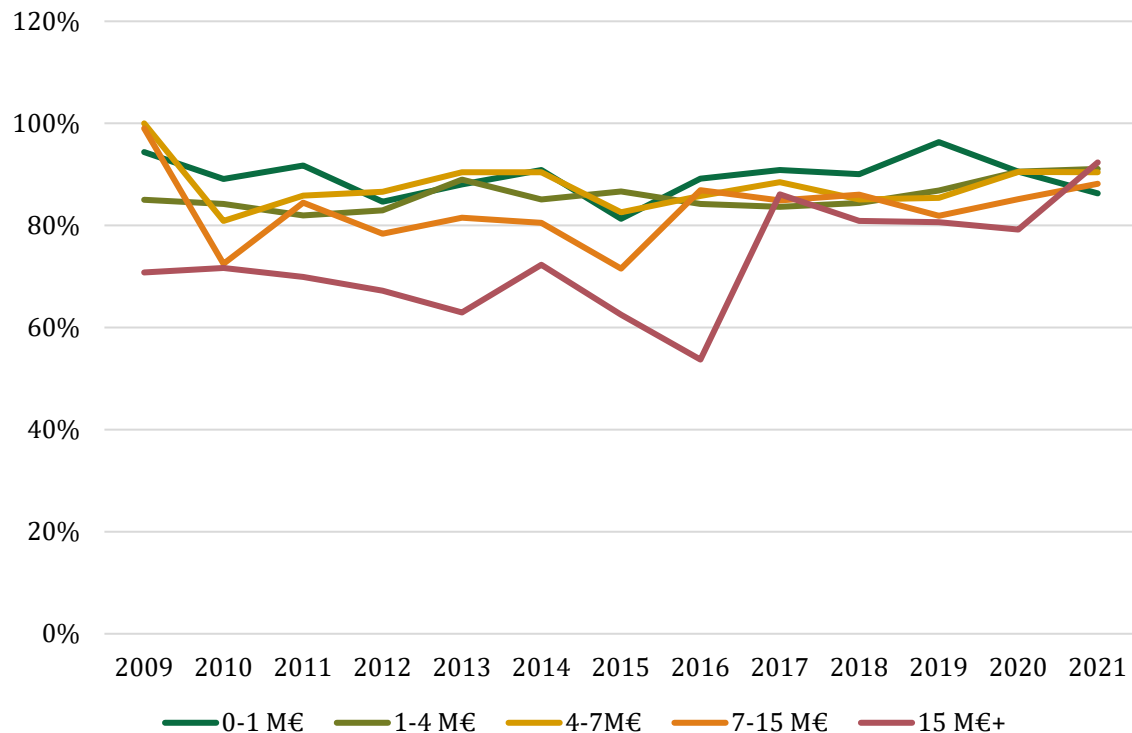
La mission considère que l'indicateur consistant à calculer les dépenses en France et leurs retombées en recettes sociales et fiscales par euro de crédit d'impôt accordé n'est pas pertinent s'agissant du CIC. L'étude calcule que chaque euro de crédit d'impôt permet de générer en moyenne sur la période 2017-2021 0,8 € de recettes fiscales et 2,12 € de recettes fiscales et sociales, laissant à penser que le CIC est plus qu'autofinancé. Néanmoins, pour conclure que le CIC rapporte davantage en recettes fiscales et sociales qu'il ne coûte en dépense fiscale, il conviendrait de ne prendre en compte que les dépenses de production relocalisées, et non l'intégralité de la dépense réalisée en France.

Or, il paraît très complexe d'évaluer cette proportion, compte tenu du caractère désormais ancien du dispositif et de ses évolutions successives, qui rendent quasiment impossible d'identifier un contrefactuel réaliste. **En pratique, il serait nécessaire qu'un taux de 47 % de dépenses aujourd'hui réalisées en France aient été relocalisées du fait du crédit d'impôt pour que le dispositif s'équilibre du point de vue des finances publiques. Cette hypothèse ne paraît pas réaliste.**

Le taux de localisation de la dépense des films bénéficiaires du CIC est calculé en effectuant, pour chaque tournage, le ratio entre la dépense réalisée en France et la dépense totale de fabrication du film. La mission, s'est fondée sur les données des agréments définitifs, plus exactes que les données d'agrément des investissements utilisées par le cabinet de conseil. **Il en ressort que la réforme du CIC survenue en 2016 a conduit à une relocalisation significative des dépenses des films agréés dont le budget est supérieur à 7 M€, et importante pour les films au budget supérieur à 15 M€, qui recourent désormais au crédit d'impôt. En revanche, cet effet n'est pas perceptible pour les films au budget inférieur à 7 M€.** La mission constate cependant que la concurrence fiscale internationale est réelle, plusieurs pays ayant récemment augmenté le taux de crédit d'impôt applicable sur leur territoire, ou instruisant des réformes dans ce sens (cf. annexe IV).

⁴⁰ L'étude revient également sur l'évolution du montant de dépenses totales réalisées en France par les films bénéficiaires du CIC, qui a déjà été présentée *supra* ; cet indicateur ne permet néanmoins pas d'identifier directement l'impact de l'existence et des paramètres du CIC sur l'activité de production et est donc écarté ici, compte tenu de l'existence d'indicateurs d'efficacité plus pertinents.

Figure 18 : Taux de localisation de l'ensemble des films agréés, selon leur budget, sur la base des agréments de production et par année d'agrément des investissements



Source : Mission à partir de données CNC.

En revanche, **il est plus délicat d'évaluer l'effet localisant du C2I et son impact net sur les finances publiques. Un indicateur de type « taux de localisation » de la dépense ne peut être construit pour mesurer l'efficacité du C2I**, dans la mesure où le CNC ne dispose, pour les tournages étrangers, que du montant des dépenses réalisées en France, et où il n'est par ailleurs pas possible de mesurer le nombre de projets qui n'auraient pas été réalisés en France en l'absence de crédit d'impôt. La mission a néanmoins quantifié l'impact de la réforme du crédit d'impôt sur le volume d'œuvres internationales et les dépenses de production associées :

- ♦ le nombre de projets a augmenté fortement entre 2012 et 2023, puisqu'il a été multiplié par deux pour les films (passage de 11 à 20), et par plus de 15 pour les œuvres audiovisuelles (4 à 66). De la même manière, la dépense totale réalisée en France a crû très fortement, passant de 80 M€ à 169 M€ entre 2012 et 2023 pour le cinéma et de 11 à 556 M€ pour l'audiovisuel sur la même période ;
- ♦ si l'on considère plus précisément les écarts entre les périodes 2012-2015 et 2015-2023, soit avant et après la hausse du taux, on observe que :
 - pour le cinéma, on passe de 11 œuvres fabriquées en France par an sur la période antérieure à la hausse des taux, à 17 œuvres en moyenne pour la période ultérieure (+55 %). La dépense annuelle moyenne correspondante passe, en parallèle, de 75 M€ à 142 M€ (+ 90 %) ;
 - pour l'audiovisuel, la hausse est exponentielle : on passe ainsi de 5 œuvres étrangères par an en moyenne tournées en France sur la période antérieure à la hausse des taux, à 45 œuvres pour la période postérieure à cette hausse, soit une multiplication par 9. La dépense annuelle moyenne correspondante passe elle de 24 M€ à 327 M€, soit une multiplication par 13.

En faisant l'hypothèse que le taux de prélèvements obligatoires pesant sur les films s'élève à 43,2 %, soit le taux de PO pesant sur l'ensemble du produit intérieur brut national⁴¹, il serait nécessaire que 60 % des dépenses soient localisées en France du fait de l'existence du crédit d'impôt pour que celui-ci soit autofinancé, ce qui paraît vraisemblable au vu de la croissance massive de la dépense de production réalisée en France depuis la création du C2I. **La mission estime vraisemblable que le C2I soit autofinancé, sans pouvoir conclure définitivement sur ce point.**

En conclusion, et sur la base des analyses évoquées *supra*, la mission formule les recommandations suivantes :

- ♦ s'agissant du crédit d'impôt cinéma, la hausse des taux a vraisemblablement eu un effet localisant pour les films au budget le plus important (> 7 M€) ; en revanche, **son effet localisant sur les œuvres au budget inférieur est difficile à démontrer**. La mission propose d'abaisser le taux du CIC à 20% pour les films au budget inférieur à 7 M€, ce qui représenterait une économie de l'ordre de 20 M€, et à 25% pour les autres films **(7 à 10 M€, soit 27 à 30 M€ en cumulant les deux mesures) ;**
- ♦ s'agissant du crédit d'impôt international, la très forte croissance des dépenses réalisées en France montre son efficacité voire peut suggérer que celui-ci présente un bénéfice net pour les finances publiques. **Aussi, la mission ne préconise pas d'évolution du dispositif.**

La mission relève que le crédit d'impôt audiovisuel, qui n'était pas dans le champ de ses investigations a probablement généré d'importants effets d'aubaine car les dépenses de production audiovisuelle étaient déjà très fortement localisées en France avant la réforme (cf. annexe IV). La mission estime que l'instauration d'un seuil d'éligibilité au CIA, exprimé en budget horaire, pourrait être pertinente pour limiter ces effets d'aubaine et suggère de réexaminer la pertinence du taux de 25 %, en particulier si le taux devrait être abaissé pour tout ou partie des bénéficiaires du CIC.

Enfin, pour les crédits d'impôt internes, la mission préconise d'exclure de l'assiette les aides remboursables du CNC, en particulier l'avance sur recettes, compte tenu de leur taux de remboursement très faible. **Une telle exclusion générerait une économie d'a minima 4 M€⁴². Cette évolution nécessiterait une disposition législative⁴³.**

⁴¹ Insee, chiffres-clé, 31 mai 2024

⁴² Ce chiffrage a été réalisé en simulant l'exclusion de l'assiette de l'avance sur recette, principale aide sélective théoriquement remboursable, pour les crédits d'impôt octroyés en 2022.

⁴³ Des dispositions similaires existent en particulier pour le crédit d'impôt recherche, de l'assiette duquel sont exclues les subventions publiques, « qu'elles soient définitivement acquises par elles ou remboursables » (article 244 quater B du CGI).

Rapport

Tableau 7 : Synthèse des propositions

Dispositif concerné	Description de la mesure	Économie	Acteur
Fonds de soutien du CNC			
Cinéma			
Soutien automatique « salles » - producteur	Option 1 : Ajuster les seuils d'entrées dans les tranches (700k et 3 M d'entrées) pour rétablir le caractère redistributif du barème Option 2 : Rétablir un barème « flat » de 95 % sur les deux premières tranches et mettre en place d'un seuil d'éligibilité à 30k entrées pour recentrer le soutien automatique sur sa fonction de structuration du secteur via une répartition proportionnelle au succès en salles	~3 M€ (option 1) ~4M€ (option 2)	CNC
Soutien automatique « vidéo » - producteurs	Suppression du soutien	~0,5 M€	
Soutien automatique « antenne » - producteurs	Plafonnement du montant du soutien généré par film et non par contrat	~1 M€	
Soutien automatique « export » - producteurs	Mise en place d'un seuil de versement du soutien	~0,5 M€	
Aide à la conception	Suppression	~1,5 M€	
Aide au film de genre	Suppression	~1,5 M€	
Bonus « minimum garanti » - distributeurs	Abaissement du coefficient de la seconde tranche du bonus (films de + de 8 M€)	~2 M€	
Soutien automatique - exploitants	Rabot uniforme du barème	10 M€	
Aide à la petite et moyenne exploitation	Réduction de l'enveloppe	3 M€	
Fonds régionaux	Retour progressif du plafond de l'apport du CNC au niveau de 2016, soit un passage de 24 à 16 M€	8 M€	
Audiovisuel			
Soutien automatique	Baisse de la valeur du point-minute pour la fiction et fermeture de l'enveloppe du soutien automatique	20 M€	CNC
Mesures transversales CNC			
Soutiens automatiques audiovisuel et cinéma	Fermer l'enveloppe de l'ensemble des soutiens automatiques audiovisuel et cinéma	N.A.	CNC
Plafonnement des taxes affectées	Établir un plafond des taxes affectées à hauteur de 687 M€. Si les mesures d'économies structurelles <i>supra</i> étaient réalisées, le reversement au budget général de l'État pour 2024 s'élèverait à 70 M€	N.A.	DB
Trésorerie	Opérer un prélèvement sur la trésorerie du CNC d'une hauteur de 461,7 M€	N.A.	

Rapport

Dispositif concerné	Description de la mesure	Économie	Acteur
Crédits d'impôt			
Crédit d'impôt cinéma (CIC)	Exclure de l'assiette du crédit d'impôt les aides remboursables versées par le CNC (en particulier l'avance sur recettes)	4 M€	DLF, CNC
Crédit d'impôt cinéma (CIC)	Abaissier le taux de CIC à 20 % pour les films au budget inférieur à 7 M€ et 25 % pour les films au budget supérieur à 7 M€	27 à 30 M€	
Crédit d'impôt audiovisuel (CIA)	Réexaminer la pertinence d'un taux à 25 % compte tenu du faible effet localisant et des éventuelles mesures prises sur le CIC	N.A.	
Autres			
Intervention de l'IFCIC	Examiner l'opportunité de mettre l'activité de prêt direct de l'IFCIC en extinction	N.A.	CNC, IFCIC

Source : Mission.

Rapport

À Paris, le 13 septembre 2024

Les membres de la mission,

L'inspecteur général
des finances,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Deprost', written over a horizontal line.

Pierre Deprost

L'inspecteur des
finances,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Antonin', written over a horizontal line.

Antonin Nguyen

L'inspectrice des
finances,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Anouk', written over a horizontal line.

Anouk Canet

L'inspectrice stagiaire
des finances,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Oriane', written over a horizontal line.

Oriane Vieille

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I : PANORAMA DU SECTEUR DU CINÉMA

ANNEXE II : RESSOURCES ET DÉPENSES DU CNC

ANNEXE III : ANALYSE DES COMPTES FINANCIERS DU CNC : MISE EN RÉSERVE, PROVISIONNEMENT ET TRÉSORERIE

ANNEXE IV : DISPOSITIFS FISCAUX

ANNEXE V : PANORAMA DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE

ANNEXE VI : BENCHMARK

ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Panorama du secteur du cinéma

SOMMAIRE

1. LE NOMBRE ANNUEL DE FILMS AGRÉÉS, LE NOMBRE DE FILMS EN PREMIÈRE EXCLUSIVITÉ ET LE NOMBRE DE SÉANCES ONT PROGRESSÉ D'ENVIRON 50 % EN 20 ANS MALGRÉ UN NOMBRE D'ENTRÉES EN BAISSSE	1
1.1. La fréquentation des salles en France s'est rétablie en 2023 à 87 % de la moyenne pré-crise sanitaire.....	1
1.2. Les parts de marché des films français sur le territoire national sont stables.....	3
1.3. Du fait de la faiblesse voire de l'absence de sélectivité des aides publiques, 29 % des films financés réalisent moins de 20 000 entrées.....	5
1.4. Les films agréés sont très bien représentés dans les sélections de festivals internationaux.....	9
2. LA FILIÈRE CONNAIT DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES INÉGALES SELON LES SEGMENTS, DE L'ÉCRITURE À L'EXPLOITATION	10
2.1. Le cycle de vie d'un film fait intervenir une succession d'acteurs.....	10
2.2. La rentabilité de la filière varie selon les segments considérés.....	11
2.3. Les aides à la production jouent un rôle déterminant dans la rentabilité économique des films.....	15
3. LA DÉPENDANCE DU SECTEUR AUX FINANCEMENTS ET GARANTIES PUBLIQUES S'ACCROIT	17
3.1. Deux entités spécialisées, Cofiloisirs et Coficiné, dominent le financement du secteur	17
3.2. L'IFCIC, qui bénéficie de la contre-garantie du FEI, intervient en garantie des crédits octroyés par les acteurs du secteur et en prêt directement.....	20
3.2.1. <i>L'activité de prêt de l'IFCIC est modeste rapportée à la taille du secteur..</i>	<i>21</i>
3.2.2. <i>L'IFCIC joue un rôle plus central en garantissant de l'ordre de 25 à 30 % des financements de la production cinématographique</i>	<i>23</i>
3.3. La part du financement public de la production, près de 30 %, a presque doublé en 10 ans, alors qu'on observe un net recul des financements privés non fléchés ...	27

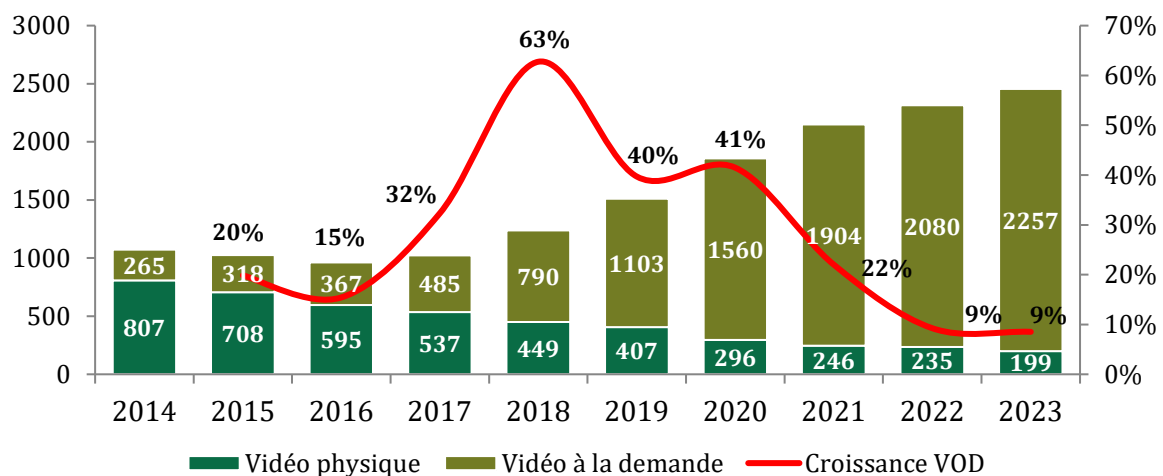
1. Le nombre annuel de films agréés, le nombre de films en première exclusivité et le nombre de séances ont progressé d'environ 50 % en 20 ans malgré un nombre d'entrées en baisse

Le [décret](#) n°90-66 du 17 janvier 1990 précise qu'on qualifie d'œuvre cinématographique une œuvre ayant fait l'objet d'une exploitation commerciale en salles de cinéma. Les œuvres cinématographiques de longue durée durent plus d'une heure, ce qui les distingue des courts-métrages. Elles seront dénommées « films » dans la présente annexe.

1.1. La fréquentation des salles en France s'est rétablie en 2023 à 87 % de la moyenne pré-crise sanitaire

La filière française du cinéma a été confrontée à d'importantes transformations des modes de consommation de contenus audiovisuels et cinématographiques. L'équipement des foyers en postes de télévision, puis l'accroissement de l'offre de chaînes privées a notamment provoqué une chute de la fréquentation entre le début des années 80 et la fin des années 90 (cf. figure 2). **L'explosion de la vidéo à la demande (VOD), qui s'est accélérée entre 2018 et 2020, est un nouveau défi** : entre 2014 et 2023, le marché de la vidéo physique a été divisé par 4 (de 807 M€ à 199 M€) tandis que le marché de la VOD était multiplié par 8,5 (de 265 M€ à 2 257 M€). En 2019, le marché de la VOD a dépassé un milliard d'euros, soit approximativement la taille du marché total (vidéo physique et VOD) de 2014, puis deux milliards d'euros en 2023 (cf. figure 1).

Figure 1 : Marché de la vidéo par segment (M€)

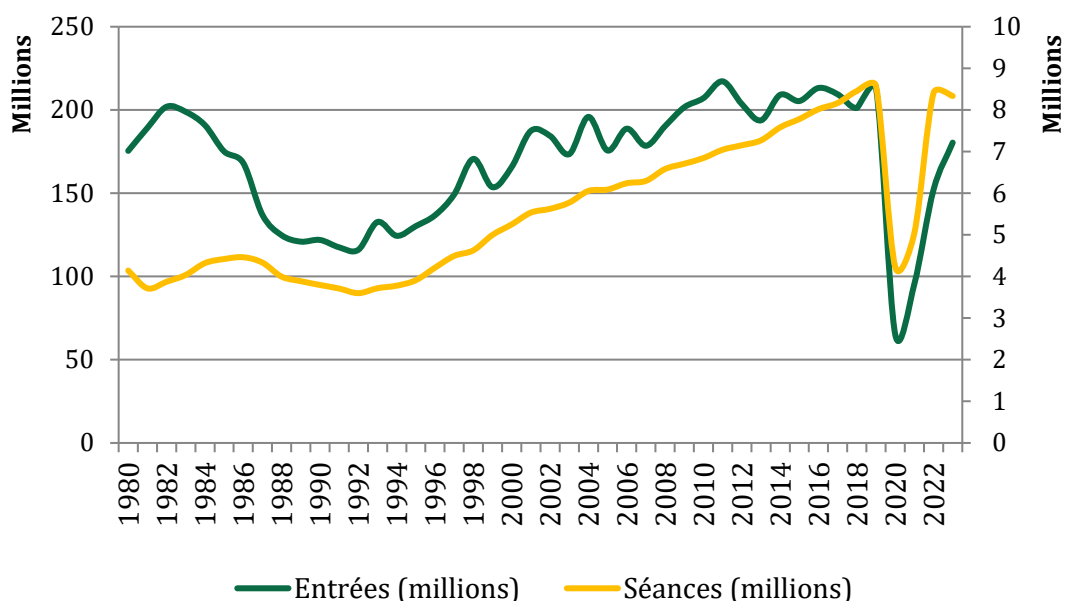


Source : mission sur la base de données CNC, AQOA, GfK issues du bilan 2023 du CNC.

En 2023, le nombre d'entrées tous types de projection confondus (longs métrages, courts métrages et programmes hors film - captations de spectacles, programmes audiovisuels, etc.) s'est établi à 180 millions en France métropolitaine (cf. figure 2), en progression de 18,6 % par rapport à 2022 et en recul de 13,3 % par rapport à la moyenne pré-crise sanitaire (2017-2019) ¹. La fréquentation des salles françaises semble avoir atteint un plateau entre 2009 et 2019, avec un peu plus de 200 millions d'entrées. La recette aux guichets des salles de cinéma atteint 1,33 Md€ (+21,8 % par rapport à 2022), demeurant légèrement inférieure à la moyenne observée entre 2017 et 2019 (1,38 Md€ en moyenne / an).

¹ 208 millions d'entrées, cf. « World film market trends », [présentation](#) réalisée à Cannes par l'OEA.

Figure 2 : Évolution de la fréquentation des salles de cinéma et du nombre de séances



Source : mission sur la base de données du CNC.

Ces résultats sont comparables à ceux relevés dans le reste de « l'Europe élargie »² par l'observatoire européen de l'audiovisuel (OEA) : les recettes brutes des salles progressent de 22,3 % par rapport à 2022, restant inférieures de 12 % par rapport aux niveaux pré-crise, tandis que les entrées augmentent de 18,3 % en 2023 (861 millions d'entrées, soit un taux de reprise de 77,3 % par rapport à la moyenne 2017 - 2019). Cette dynamique est également observable dans les huit premiers États-membres de l'UE en termes de fréquentation des salles (cf. figure 3) : la fréquentation se redresse, mais le taux de reprise demeure inférieur à 87 % par rapport à la période 2017 – 2019. Au premier semestre 2024, la fréquentation des salles de cinéma atteignait 85 millions d'entrée contre 91 millions à la même date en 2023 (-7%). D'après les statistiques du CNC (hors Covid-19), la fréquentation du 1^{er} semestre représente en moyenne 50% de la fréquentation annuelle depuis 1980. **Il s'ensuit que la fréquentation 2024 pourrait avoisiner 170 millions d'entrées** (-19% par rapport à 2017-19).

A l'occasion de sa présentation sur les tendances clefs du marché mondial du film, l'OEA a indiqué que le taux de reprise semblait converger, plus ou moins rapidement selon les États, vers 80-85 %. L'OEA n'exclut pas que ces niveaux de fréquentation constituent « la nouvelle normalité », en raison notamment de l'évolution des usages, telle que la montée en puissance des services de médias audiovisuels à la demande – SMAD ou plateformes – et le visionnage de vidéos à la demande à l'acte ou par abonnement.

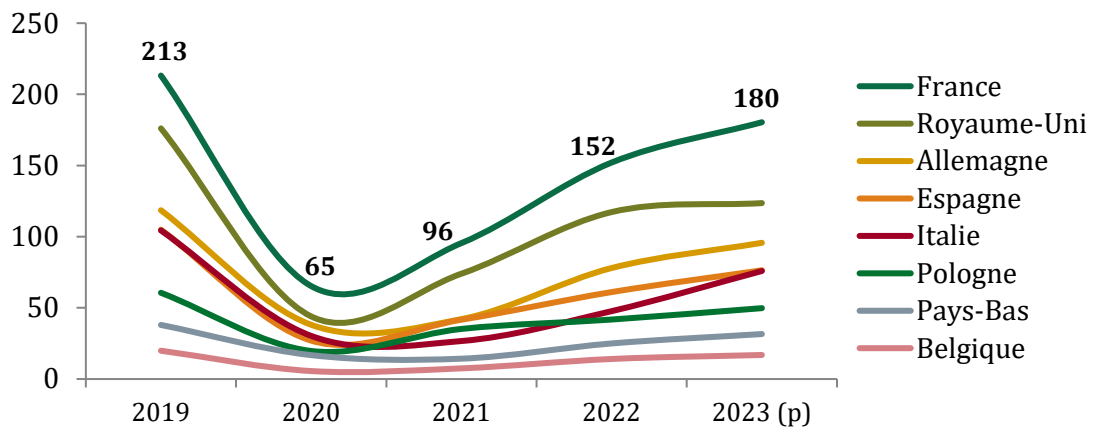
Avec 180 millions d'entrée en 2023, la France est le premier État membre de l'UE en termes de fréquentation, devant le Royaume-Uni (124 millions) et l'Allemagne (96 millions). **Ces niveaux élevés s'expliquent sans doute notamment par la qualité du parc cinématographique français :**

- ♦ en 2023, le taux d'écrans pour 100 000 habitants s'élève à 9,7 en France (2 054 cinémas et 6 320 écrans en 2023) contre 5,8 en moyenne européenne (cf. figure 4) ;
- ♦ en 2022, près d'un Français sur deux (48,6 %) dispose d'un cinéma dans sa commune (1 692 communes équipées)³.

² Les États membres du Conseil de l'Europe hors Azerbaïdjan.

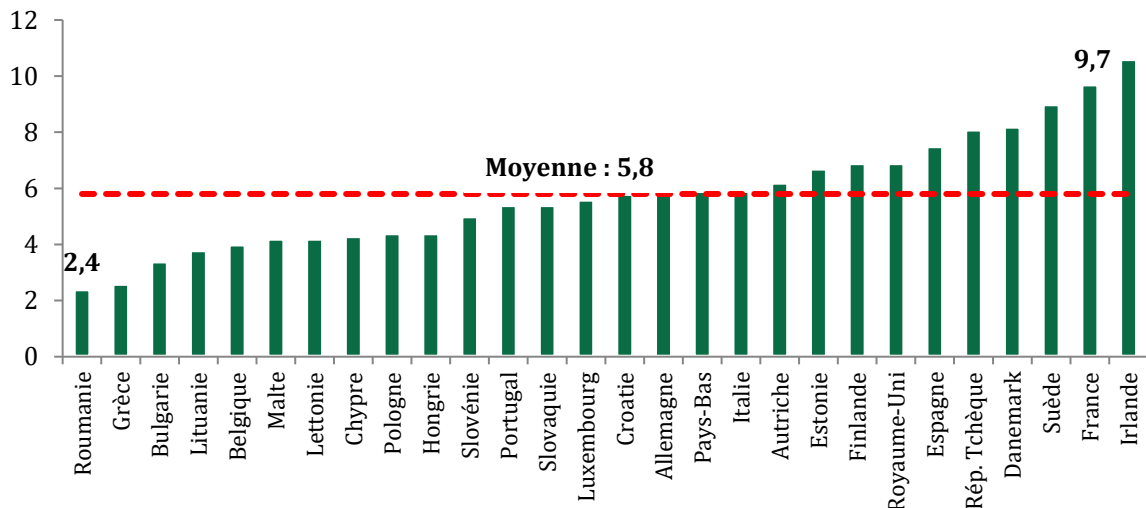
³ Cf. [Géographie du cinéma en 2022](#) et [bilan](#) 2023 du CNC.

Figure 3 : Évolution du nombre d'entrées dans huit États-membres



Source : mission sur la base de données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

Figure 4 : Nombre d'écrans pour 100 000 habitants dans l'UE et le Royaume-Uni (fin 2023)



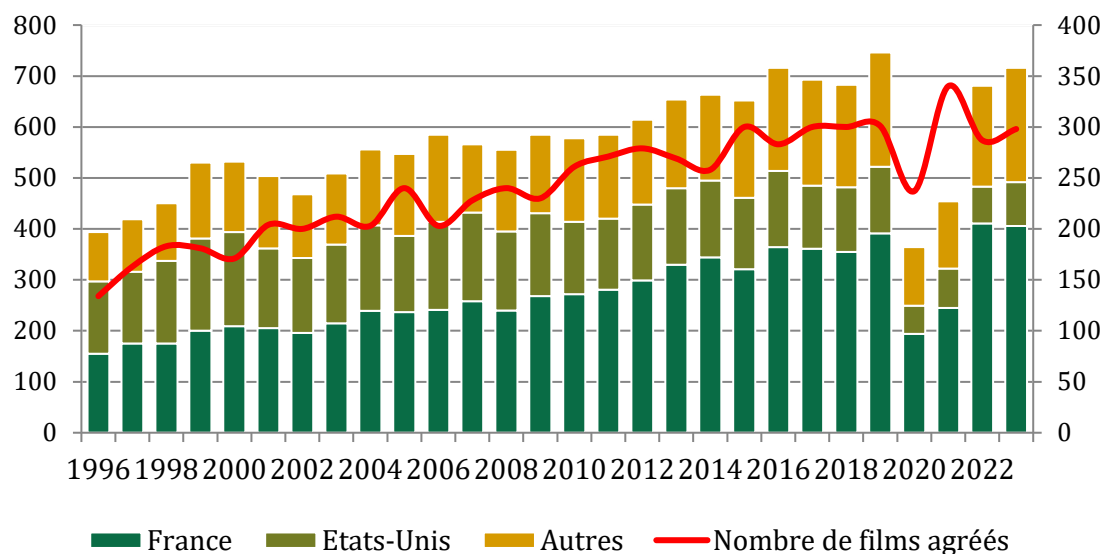
Source : mission sur la base de données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

1.2. Les parts de marché des films français sur le territoire national sont stables

En 2023, 716 films font l'objet d'une première sortie commerciale en France, dont 406 films français (57 %, cf. figure 5). La même année, 298 films ont reçu l'agrément des investissements, dont 236 films d'initiative française (FIF – 79 % du total⁴). **La production de films agréés a atteint un pic historique en 2021 (340 films) et atteint régulièrement depuis 2015 le seuil de 300 films. Ce niveau élevé représente un accroissement de près de 50 % par rapport au niveau de production des années 2000 (213 films en moyenne, dont 174 FIF) et de près de 100 % par rapport au niveau de production des années 1990 (152 films en moyenne, dont 114 FIF). Le nombre de films agréés continue ainsi de croître, tandis que la fréquentation reste stable (cf. *supra*).**

⁴ Les films agréés au sens du présent rapport sont les films ayant reçu l'agrément de production du CNC ; les films d'initiative française sont les films agréés intégralement ou majoritairement financés par des partenaires français.

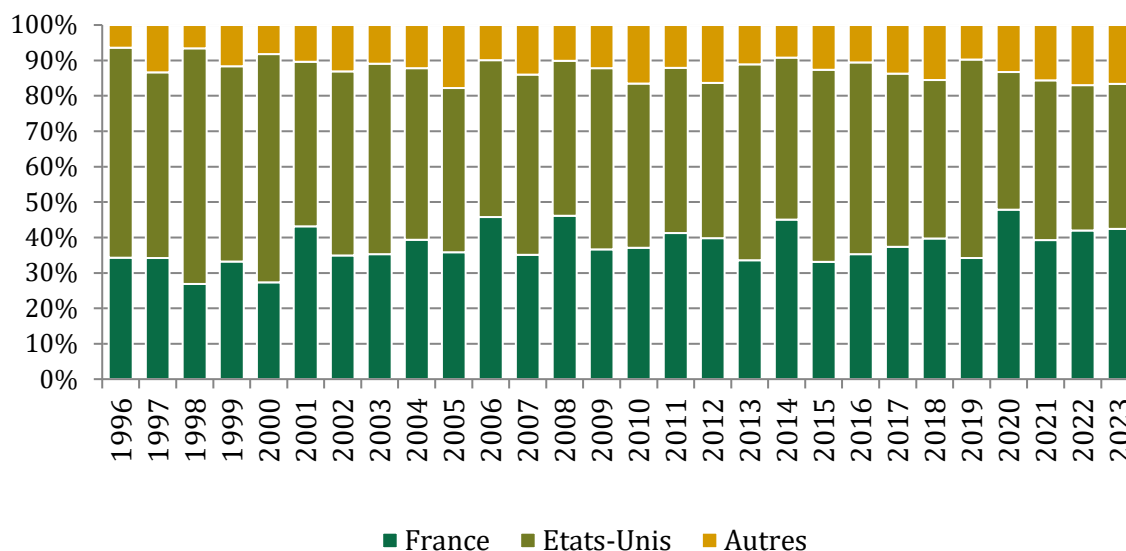
Figure 5 : Nombre de films en première exclusivité en salles selon la nationalité (France) et nombre de film agréés



Source : Mission à partir des données CNC (films en première exclusivité et films ayant reçu l'agrément des investissements) ; lecture : en 2023, 716 films ont fait l'objet d'une première sortie commerciale (échelle de gauche) et 298 films ont reçu l'agrément des investissements (échelle de droite).

Les parts de marché évoluent peu depuis au moins 10 ans (cf. figure 6), celui-ci se partageant entre les films français (≈40 % en moyenne), les films américains (≈46 % en moyenne⁵) et les autres films (≈14 %). La part du cinéma français dans le marché national est plus élevée en France que dans le reste de l'Union : à titre de comparaison, les parts de marché du cinéma européen sur le territoire de l'Union (inc. Royaume-Uni) sont en moyenne de 34 % entre 2019 et 2023 (cf. figure 7), le cinéma américain dominant largement (63 %).

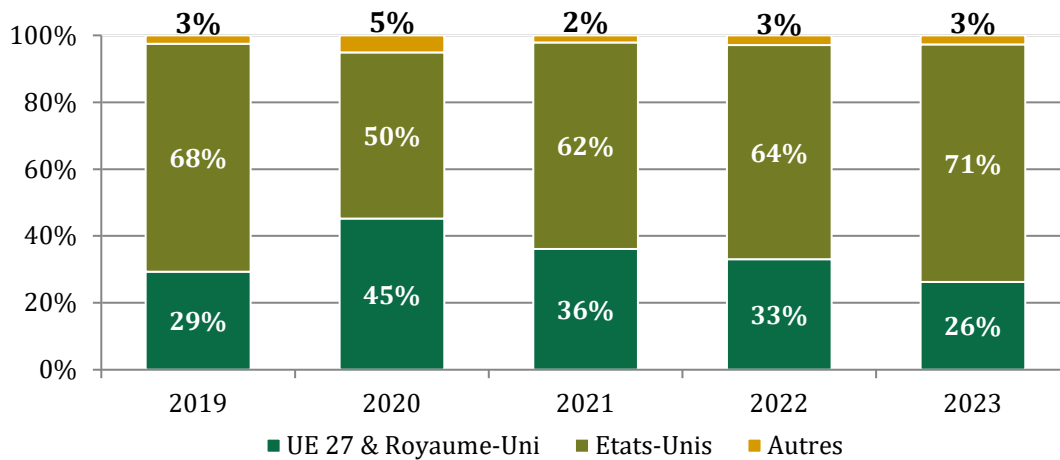
Figure 6 : Parts de marché des films en première exclusivité selon la nationalité (France)



Source : Mission, à partir des données CNC.

⁵ La part de marché du cinéma américain est de 42 % en 2023, en dessous de sa moyenne historique.

Figure 7 : Parts de marché des films selon la nationalité (Union européenne et Royaume-Uni)



Source : Mission à partir de données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ; lecture : en 2023, les films américains ont totalisé 71 % des entrées.

1.3. Du fait de la faiblesse voire de l'absence de sélectivité des aides publiques, 29 % des films financés réalisent moins de 20 000 entrées

La mission a examiné le nombre d'entrées réalisé par les films sortis entre 2015 et 2022, ayant reçu l'agrément de production (1 571 films) et ayant bénéficié d'aides publiques⁶ (1 486 sur les 1 571 films, soit 95 %). Ces films ont un budget moyen d'environ 4,3 M€. La recette moyenne par entrée s'échelonnait de 6,48 € en 2015 à 7,39 € en 2023 (en augmentation de 14 %), soit en moyenne 6,81 € sur la période. Cette recette se répartit entre les distributeurs (42 %), les exploitants (40,7 %), les ayants droits (1,3 %) et les taxes (TSA et TVA ; 16 %). **Il faut ainsi approximativement en moyenne 1 500 000 entrées pour qu'un film avec un budget de 4,3 M€ permette à son distributeur de recevoir un montant équivalent à son coût de fabrication grâce aux seules entrées réalisées⁷** (en réalité, le film générera le cas échéant d'autres recettes, notamment lors de sa diffusion à la télévision, sa commercialisation en vidéo physique et en VOD, ou encore à l'étranger, cf. *infra*).

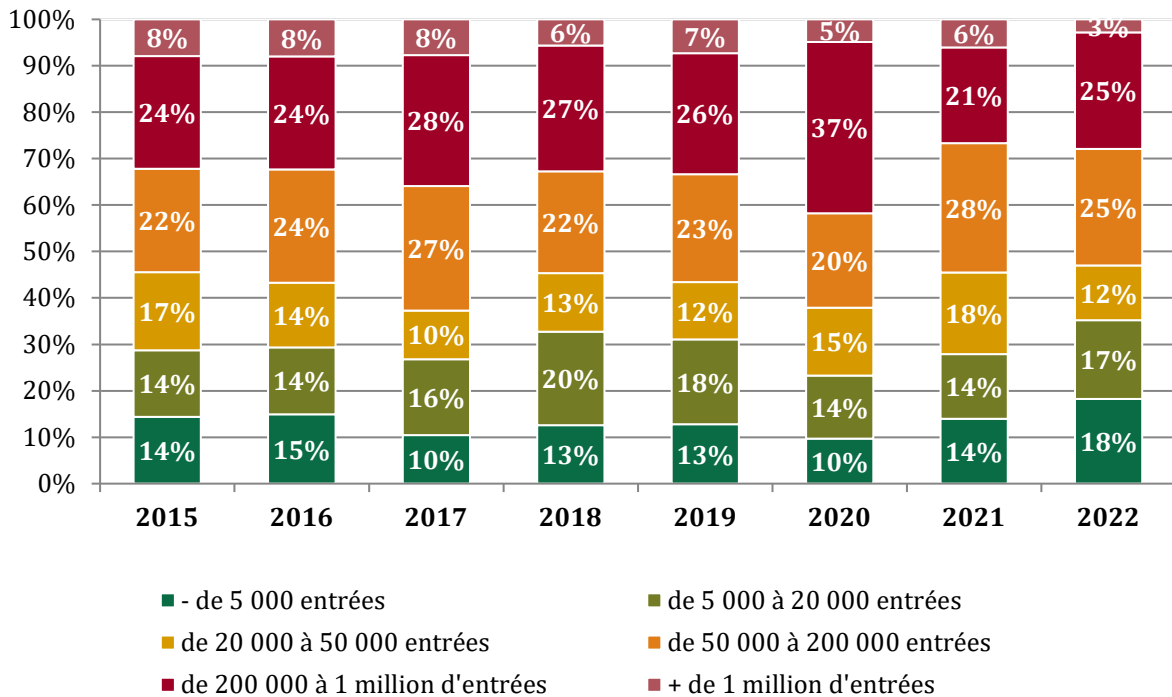
Dans l'échantillon examiné, on observe une certaine dégradation du nombre d'entrées des films financés par de l'argent public (cf. figure 9), bien que ces chiffres doivent être interprétés avec prudence en période de crise sanitaire et immédiatement après :

- ◆ 11 % des films sortis en 2015 réalisaient moins de 5000 entrées et 14 % de 5 000 à 20 000 ; ces chiffres s'élèvent respectivement à 18 et 17 % pour les films sortis en 2022 (il faut noter que l'année 2022 est une année atypique, avec seulement 152 millions d'entrées au total en France) ;
- ◆ 8 % des films sortis en 2015 réalisaient plus d'un million d'entrées, contre seulement 2 % en 2022.

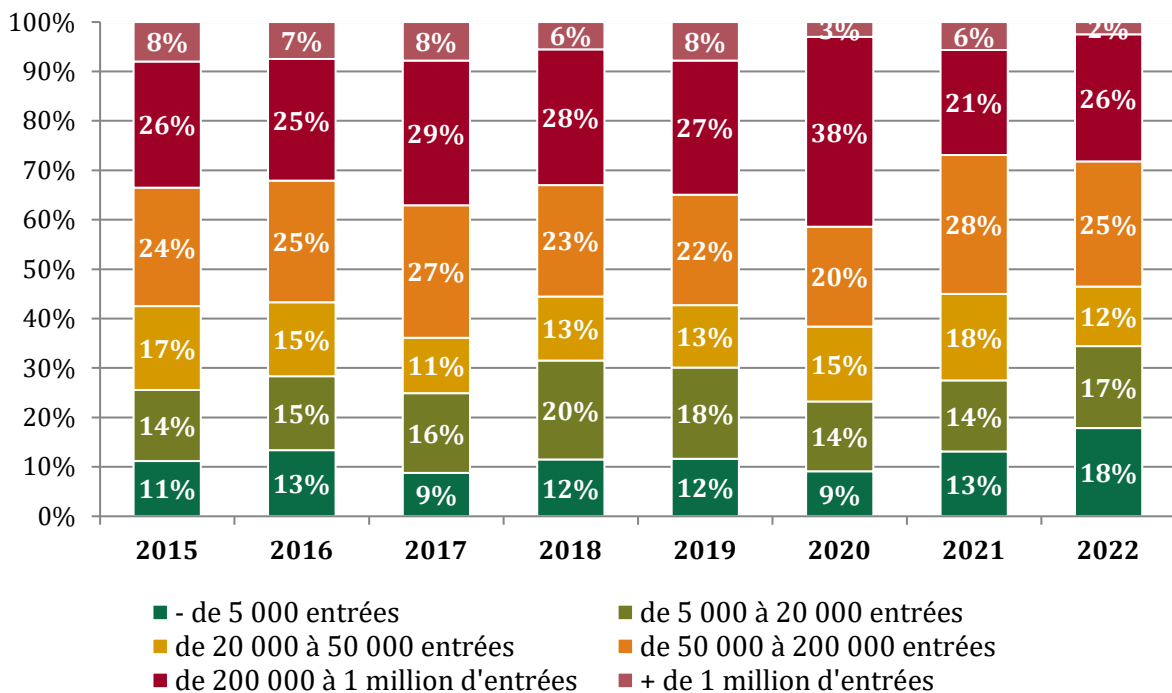
Au total, sur l'ensemble de la période 2015-2022 : 29% des films financés réalisent moins de 20 000 entrées et ont mobilisé 161 M€ d'argent public, et deux tiers font moins de 200 000 entrées (correspondant à moins de 1,5 M€ de recettes « cinéma ») et ont mobilisé 688 M€ d'argent public.

⁶ C'est-à-dire d'aides du CNC, d'aides régionales ou européennes ou du crédit d'impôt (les financements des SOFICA et des chaînes publiques ne sont pas considérés comme des aides publiques).

⁷ $6,81 \times 42\% \times 1\,500\,000 = 4\,290\,300$.

Figure 8 : Entrées des films ayant reçu l'agrément de production

Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 571 films sortis entre 2015 et 2022 ayant reçu l'agrément de production) ; lecture : 18 % des films sortis en 2022 ayant reçu l'agrément de production réalisent moins de 5 000 entrées.

Figure 9 : Entrées des films financés par des fonds publics

Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 486 films sortis entre 2015 et 2022 ayant bénéficié de financements publics sur 1571 films sortis ayant reçu l'agrément de production) ; lecture : 18 % des films sortis en 2022 réalisent moins de 5 000 entrées.

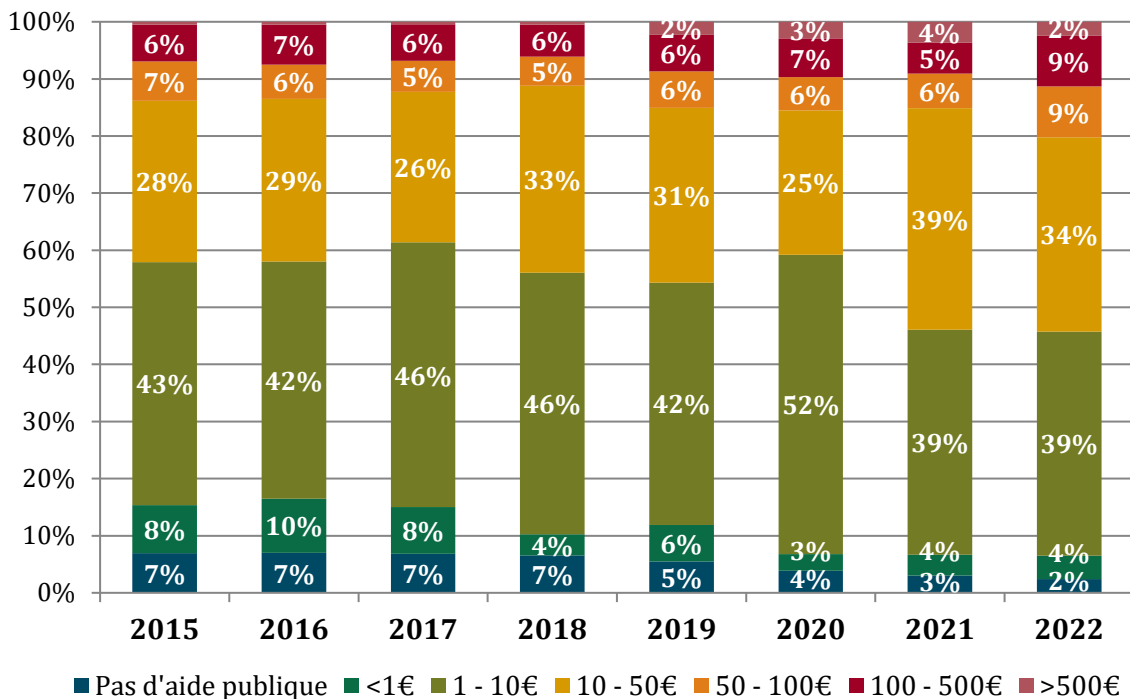
Tableau 1 : Montants d'argent public mobilisé en fonction du nombre d'entrées

Entrées / Année de sortie	- 5 000	de 5 000 à 20 000	de 20 000 à 50 000	de 50 000 à 200 000	de 200 000 à 1 M	> 1M
2015	7 M€	11 M€	25 M€	38 M€	65 M€	25 M€
2016	9 M€	13 M€	18 M€	43 M€	62 M€	30 M€
2017	5 M€	13 M€	15 M€	63 M€	102 M€	52 M€
2018	4 M€	15 M€	20 M€	44 M€	111 M€	42 M€
2019	5 M€	20 M€	15 M€	55 M€	101 M€	51 M€
2020	2 M€	7 M€	8 M€	19 M€	67 M€	10 M€
2021	6 M€	10 M€	17 M€	54 M€	66 M€	36 M€
2022	14 M€	19 M€	28 M€	65 M€	125 M€	13 M€
Total général	53 M€	108 M€	146 M€	381 M€	700 M€	258 M€

Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 486 films sortis entre 2015 et 2022 ayant bénéficié de financements publics et reçu l'agrément de production) ; lecture : en 2022, les films ayant réalisé moins de 5 000 entrées ont mobilisé 14 M€ d'argent public).

Enfin, la mission a analysé l'évolution des montants de financements publics mobilisés par spectateur. Là encore, on observe une dégradation de l'indicateur :

- ♦ 7 % des films sortis en 2015 n'ont pas bénéficié d'argent public, et 8 % ont coûté moins d'un euro d'argent public par spectateur, contre respectivement 2 et 4 % en 2022 ;
- ♦ 13 % des films sortis en 2015 ont coûté plus de 50€ d'argent public par spectateur, contre 20 % en 2022 ;
- ♦ depuis l'année 2019, certains films coûtent plus de 500€ d'argent public par spectateur.

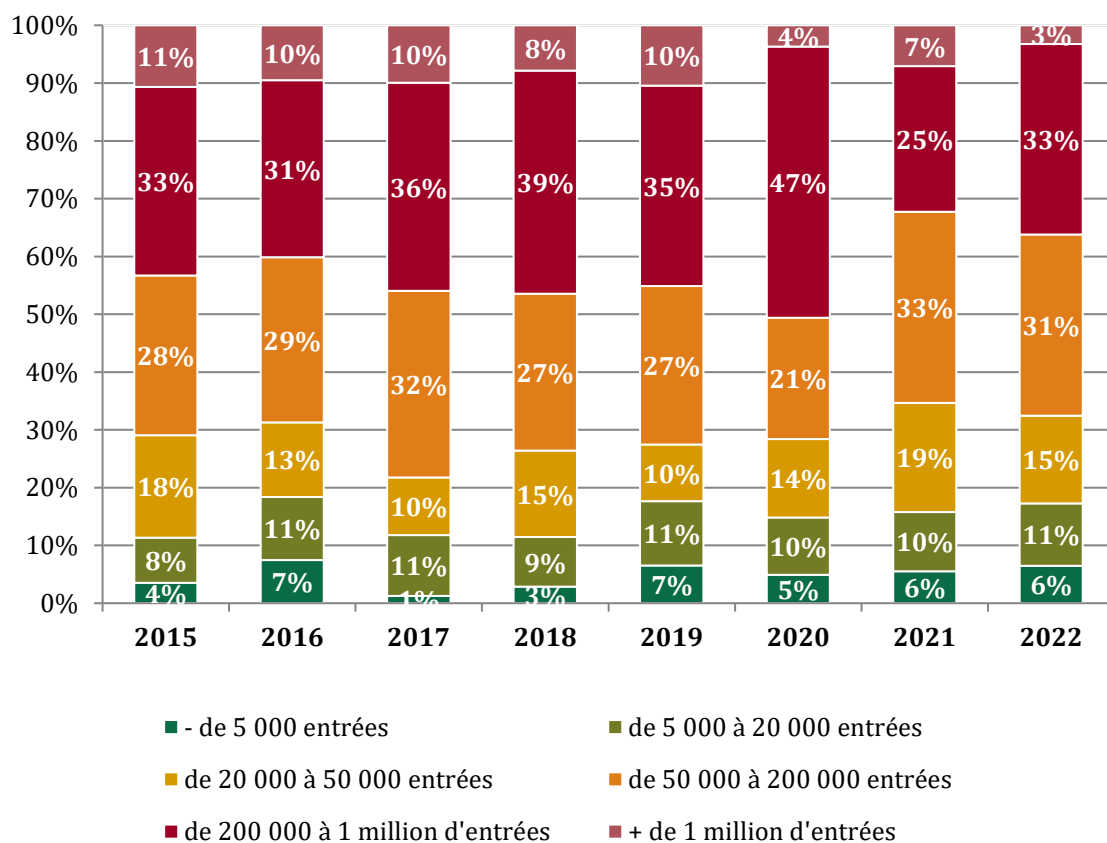
Figure 10 : Distribution des films (montant d'aides publiques par spectateur)

Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 570 films sortis entre 2015 et 2022 ayant au moins un spectateur) ; lecture : 2 % des films sortis en 2022 ayant reçu l'agrément de production n'ont reçu aucune aide publique, 4 % de ces films ont coûté moins d'1 € par spectateur.

La mission a également examiné la performance des films sortis entre 2015 et 2022, ayant reçu l'agrément de production (1 571 films) et financés par des chaînes de télévision *via* des préachats (1 173 films sur les 1 571, soit 75 %). Cet ensemble connaît également une progression du nombre de films réalisant moins de 20 000 entrées (de 11 % en 2015 à 17 % en 2023).

Néanmoins, sur l'ensemble de la période, seuls 15 % des films financés par des chaînes font moins de 20 000 entrées, c'est-à-dire deux fois moins que les films financés sur fonds publics (avec ou sans le financement des chaînes), et 8 % font plus d'un million d'entrées. Cela s'explique par la sélectivité des chaînes, qui contraste avec la faiblesse voire l'absence de sélectivité de certaines aides publiques : l'attribution du crédit d'impôt et l'utilisation du fonds de soutien, par exemple, ne comportent pas de critère de sélectivité « de marché ». *A contrario*, sur les 398 films n'ayant pas bénéficié du financement d'une chaîne 40 % font moins de 5000 entrées, 75 % moins de 20 000 entrées, 88 % moins de 50 000 entrées et 97 % moins de 200 000 entrées. Sur ces 398 films, 351 ont bénéficié de financements publics (113 M€ sur la période).

Figure 11 : Entrées des films financés par des chaînes TV (préachats)



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (1 135 films sortis entre 2015 et 2022 ayant reçu l'agrément de production et financés par une chaîne TV au moins) ; lecture : 6 % des films sortis en 2022 ayant reçu l'agrément de production et financés par une chaîne TV réalisent moins de 5 000 entrées.

1.4. Les films agréés sont très bien représentés dans les sélections de festivals internationaux

Afin d'apprécier les caractéristiques des films sélectionnés en festival, la mission a isolé deux listes distinctes de films français sortis entre 2015 et 2018 :

- ♦ une première liste rassemblant la totalité des films sélectionnés en compétition officielle à Cannes, Berlin ou Venise qui ont pu être appariés à un film détenteur d'un numéro de visa d'exploitation recensé dans la base des agréments de production du CNC, soit 39 films français sur 233 films sélectionnés ; par convention ces films sont appelés « sélectionnés en compétition prestigieuse » ;
- ♦ une seconde liste rassemblant un échantillon plus large de films, ayant vocation à inclure des films plus « difficiles » que ceux sélectionnés en compétition officielle dans les trois festivals les plus prestigieux. Cette liste inclut l'ensemble de films *supra*, l'ensemble des films sélectionnés dans la compétition « Un certain regard » du festival de Cannes, ainsi que les films sélectionnés en compétition officielle et dans les compétitions dédiées aux jeunes réalisateurs de Locarno et San Sebastian, soit 79 films.

Les films sélectionnés en festival ont un budget en moyenne supérieur à la moyenne des films sortis sur la période : il s'élève à 4,5 M€ en moyenne pour les films de l'échantillon de festivals internationaux, et à 5,8 M€ pour les films des trois sélections plus prestigieuses, contre 3,9 M€ pour l'ensemble des films. En retraitant ces données d'un film au budget très élevé⁸, la moyenne des budgets s'établit à 4,1 M€ pour l'échantillon « festivals internationaux » et 5,1 M€ pour les films en sélection « prestigieuse ». Aucun film sélectionné dans l'une des trois compétitions les plus prestigieuses n'a un budget inférieur à 1 M€, et seuls 5 films dans l'échantillon de 79 films sélectionnés dans des festivals internationaux ont un budget inférieur à ce seuil.

Les films sélectionnés en festival ont davantage bénéficié des financements des chaînes de télévision publiques ou privées que l'ensemble des films. Les films sélectionnés dans l'une des trois compétitions les plus prestigieuses sont 97 % à avoir bénéficié du financement d'au moins une chaîne de télévision. Cette proportion s'élève à 82 % pour les films sélectionnés dans un échantillon plus large de festivals, contre 73 % sur l'ensemble des films français sortis sur la période (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Nombre de films financés par des chaînes de télévision

	Cannes/Berlin/Venise	%	Festivals	%	% tous films
Absence chaîne	1	3%	14	18%	27%
Présence chaîne	38	97%	65	82%	73%
Total	39	100%	79%	100%	100%

Source : Mission.

De même, les films sélectionnés en festival ont davantage bénéficié des financements des SOFICA que la moyenne des autres films : alors que moins de la moitié (47 %) de l'ensemble des films a bénéficié du financement d'une SOFICA, près des deux tiers des films sélectionnés en festival ont bénéficié d'un tel financement (62 % pour les films en sélection prestigieuse, 68 % pour les films de l'échantillon de sélections en festival, cf. tableau 3).

⁸ Les Frères Sisters, dont le budget est de 33 M€, et qui est le seul film des deux échantillons à dépasser 15 M€.

Tableau 3 : Nombre de films financés par des chaînes de télévision

	Cannes/Berlin/Venise	%	Festivals	%	% tous films
Pas de SOFICA	15	38%	25	32%	53%
SOFICA	24	62%	54	68%	47%
Total	39	100%	79	100%	100%

Source : Mission.

Sur l'ensemble des films sélectionnés en festival, seuls 8 n'ont bénéficié ni du financement d'une chaîne, ni du financement d'une SOFICA, soit 10 %. Cette proportion tombe à 3 % (soit 1 film) pour les films retenus dans l'une des trois sélections les plus prestigieuses.

2. La filière connaît des difficultés économiques inégales selon les segments, de l'écriture à l'exploitation

2.1. Le cycle de vie d'un film fait intervenir une succession d'acteurs

La genèse d'un film provient généralement d'un auteur, le réalisateur, qui peut éventuellement être distinct du scénariste, le cas échéant en partenariat avec un producteur auquel il cèdera ses droits.

Le producteur de l'œuvre est « la personne physique ou morale qui prend l'initiative et la responsabilité de la réalisation de l'œuvre »⁹. Outre son aide au développement de l'œuvre, le producteur va assurer son financement et superviser la fabrication du film.

Pour financer son film et le diffuser dans les cinémas, le producteur s'adresse à un distributeur. Celui-ci sélectionne des œuvres – assurant ainsi une fonction éditoriale - et les place, sur la base d'un mandat, auprès de diffuseurs, c'est-à-dire des salles de cinéma (en élaborant un « plan de sortie ») des chaînes de télévision ou des acteurs de la VOD. Le distributeur peut également prendre en charge la commercialisation internationale du film et assure sa promotion.

Enfin, l'exploitant choisit les films qu'il projette dans le cadre de sa programmation et vend les places au public. Par ailleurs, après une période d'exclusivité pour les exploitants, le film peut être diffusé sur d'autres supports, en respectant les échéances fixées par la chronologie des médias (cf. figure 12 et tableau 4).

Figure 12 : Chaîne de valeurs de la fabrication d'un film



Source : mission.

⁹ Article L.132-23 du code de la propriété intellectuelle.

Tableau 4 : Réforme de la chronologie des médias

Activité	Ancienne chronologie	Nouvelle chronologie
Vente et location	4 mois	4 mois
Canal+ / OCS	8 mois	6 mois
Netflix	36 mois	15 mois
Autres SVOD	36 mois	17 mois
Chaînes gratuites	30 mois	22 mois

Source : mission.

2.2. La rentabilité de la filière varie selon les segments considérés

La mission a recueilli les principales données économiques de la filière, contenues dans le fichier FARE (cf. encadré 1), en extrayant plusieurs indicateurs associés aux codes APE concernés¹⁰ (aussi appelés codes NAF pour « nomenclature nationale d'activités française »). **En 2021, le secteur marchand comptait, d'après les données issues de cette base (cf. tableau 5) :**

- ♦ **4 113 unités légales déclarant pour activité principale la production de films de cinéma** générant un chiffre d'affaires de 1 577 M€ et une valeur ajoutée de 1 229 M€ avec une masse salariale estimée à 7 421 équivalent temps plein ; la mission a identifié 642 sociétés « actives » intervenues, à titre principal¹¹, dans la production des 2 385 films ayant reçu l'agrément de production entre 2012 et 2023 (environ 150 sociétés actives chaque année) ;
- ♦ **307 unités légales déclarant pour activité principale la distribution de films cinématographiques**, générant un chiffre d'affaires de 1 527 M€ et une valeur ajoutée de 394 M€ avec une masse salariale de 1 774 équivalent temps plein ; la mission a identifié 178 sociétés « actives » intervenues dans la distribution des 2 385 films agréés (une soixantaine de sociétés actives par an) ;
- ♦ **831 entreprises déclarant pour activité principale la projection de films cinématographiques**, générant un chiffre d'affaires de 909 M€ et une valeur ajoutée de 149 M€ avec une masse salariale de 4 522 équivalent temps plein ; la mission a identifié 828 sociétés « actives » ayant perçu des aides du CNC entre 2015 et 2023.

Encadré 1 : Le fichier FARE

Le fichier FARE est le fichier des données individuelles comptables. Il est un des deux éléments fondamentaux (sources administratives) du dispositif ESANE (Élaboration des Statistiques Annuelles d'Entreprise), qui couvre l'ensemble des entreprises marchandes participant au système productif. La notion d'entreprise au sens du dispositif ESANE s'écarte de la notion d'unité légale pour se rapprocher d'une notion économique de l'entreprise, afin de capturer la situation des groupes (composé de plusieurs unités légales).

¹⁰ 59.11C « production de films pour le cinéma », 59.13A « distribution de films cinématographiques », 59.14Z « projection de films cinématographiques ».

¹¹ Un seul producteur par film est identifié, bien que certains films puissent avoir également des coproducteurs.

Annexe I

Le décret du 18 décembre 2008, qui emprunte cette définition à la réglementation européenne, précise que l'entreprise est « la plus petite combinaison d'unités légales constituant une unité organisationnelle de production de biens et de services et jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes ». Ce texte définit quatre catégories d'entreprises :

- les petites et moyennes entreprises (PME) sont celles qui, d'une part occupent moins de 250 personnes, d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros ;
- les microentreprises occupent moins de 10 personnes, et ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros ;
- les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des PME et qui, d'une part occupent moins de 5 000 personnes, d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1 500 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 millions d'euros ;
- les grandes entreprises (GE) sont des entreprises non classées dans les catégories précédentes.

Depuis 2016, les données issues d'ESANE, qui étaient principalement diffusées par secteur d'activité et taille d'unité légale, sont diffusées par secteur d'activité et catégorie d'entreprises.

Source : CASD.eu.

Tableau 5 : Principaux indicateurs économiques de la filière cinéma (secteur marchand)

	Producteurs NAF 59.11C	Distributeurs NAF 59.13A	Exploitants NAF 59.14Z
Sociétés actives 2012-2023 (CNC)	642*	178*	828
Entreprises actives 2021 (FARE)	4 113	307	831
<i>dont ETI et GE</i>	48	32	164
<i>dont PME</i>	282	68	186
<i>dont microentreprises</i>	3 783	207	481
Chiffre d'affaires	1 577 M€	1 527 M€	909 M€
Valeur ajoutée	1 229 M€	394 M€	149 M€
Masse salariale (M€)	483 M€	127 M€	165 M€
Masse salariale (EQTP)	7 421	1 774	4 522

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur la base des données du fichier FARE ; *Certaines de ces sociétés ne relèvent pas du code NAF de la colonne (notamment les entités intégrées).

La mission a croisé les données du fichier FARE avec les données relatives aux :

- ◆ producteurs et distributeurs principaux des films ayant reçu l'agrément de production entre 2012 et 2023 ;
- ◆ exploitants ayant perçu des aides de la part du CNC.

L'examen des principaux indicateurs des trois segments d'activité sur la période 2011 – 2021 fait apparaître une dynamique hétérogène :

- ◆ **le chiffre d'affaires moyen des distributeurs baisse de 32 % sur la période 2011-2019 et leur marge nette moyenne est faible ou négative hormis¹² en 2012 et 2017** ; entre 2015 et 2021, selon les années, 39 % à 58 % des distributeurs ont un résultat d'exploitation positif, et seulement 8 % à 19 % si l'on déduit de celui-ci les versements perçus du CNC au titre de l'année considérée ;
- ◆ **les producteurs ont une marge nette moyenne modérée, presque systématiquement inférieure à la marge moyenne observée dans le reste du secteur marchand** ; selon les années, 29 % à 44 % des sociétés de l'échantillon ont un résultat d'exploitation positif, et seulement 10 % à 15 % si l'on déduit les aides du CNC – toutefois le résultat d'exploitation ne tient pas compte du crédit d'impôt, dont ces sociétés sont généralement bénéficiaires ;
- ◆ **les exploitants ont des marges nettes proches ou supérieures aux marges moyennes du reste du secteur marchand** ; leur chiffre d'affaires est stable sur l'ensemble de la période, hors crise sanitaire ; en 2021 (c'est-à-dire pendant la crise sanitaire), leurs marges moyennes ont été 4 points plus élevées que celles du reste du secteur marchand (14,7 % contre 10,7 %), malgré un chiffre d'affaires presque divisé par deux ; 36 % à 69 % des exploitants ont un résultat d'exploitation positif, et 20 % à 51 % si l'on déduit les aides du CNC de celui-ci.

Tableau 6 : Impact des aides du CNC sur le résultat d'exploitation des entreprises de la filière cinéma

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Producteurs							
Nombre de bénéficiaires	290	308	319	342	315	299	298
REX positif avec soutien	44 %	34 %	40 %	33 %	29 %	34 %	36 %
REX négatif avec soutien	56 %	66 %	60 %	67 %	71 %	66 %	64 %
REX positif sans soutien	15 %	14 %	14 %	11 %	10 %	13 %	13 %
REX négatif sans soutien	85 %	86 %	86 %	89 %	90 %	87 %	87 %
Distributeurs							
Nombre de bénéficiaires	83	90	99	88	82	85	80
REX positif avec soutien	58 %	40 %	43 %	39 %	45 %	40 %	54 %
REX négatif avec soutien	42 %	60 %	57 %	61 %	55 %	60 %	46 %
REX positif sans soutien	19 %	16 %	17 %	8 %	15 %	12 %	11 %
REX négatif sans soutien	81 %	84 %	83 %	92 %	85 %	88 %	89 %
Exploitants							
Nombre de bénéficiaires	445	465	483	488	488	491	480
REX positif avec soutien	40 %	43 %	45 %	36 %	48 %	42 %	69 %
REX négatif avec soutien	60 %	57 %	55 %	64 %	52 %	58 %	31 %
REX positif sans soutien	21 %	23 %	24 %	20 %	24 %	24 %	51 %
REX négatif sans soutien	79 %	77 %	76 %	80 %	76 %	76 %	49 %

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur la base des données du fichier FARE et de données du CNC.

¹² Ces taux de marge nette élevés pourraient s'expliquer par le dynamisme de certaines sous-composantes (résultat financier, résultat exceptionnel notamment) ou par un résultat élevé d'un acteur spécifique. Ceux-ci peuvent ainsi ne pas représenter fidèlement la situation du secteur.

Tableau 7 : Principaux indicateurs d'activité de la filière cinéma (fichier FARE) – moyennes - montants en K€

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Producteurs											
Chiffre d'affaires (CA)	2 427	2 232	2 299	2 221	1 977	2 172	2 373	2 203	1 971	1 486	1 875
Résultat d'exploitation (REX)	- 6	70	5	- 101	- 125	- 167	- 255	- 187	- 246	- 243	- 124
Marge opérationnelle (REX/CA)	-0,2%	3,1%	0,2%	-4,5%	-6,3%	-7,7%	-10,7%	-8,5%	-12,5%	-16,3%	-6,6%
Résultat net (RC)	109	77	- 12	43	- 5	105	555	- 16	- 381	- 5	190
Marge nette (RC/CA)	4,5%	3,5%	-0,5%	2,0%	-0,3%	4,9%	23,4%	-0,7%	-19,3%	-0,3%	10,2%
Distributeurs											
Chiffre d'affaires (CA)	13 398	12 494	11 581	11 218	11 119	10 246	9 662	8 803	9 134	6 462	6 119
Résultat d'exploitation (REX)	- 27	69	- 11	- 222	- 278	- 135	- 41	- 95	- 599	110	- 32
Marge opérationnelle (REX/CA)	-0,2%	0,6%	-0,1%	-2,0%	-2,5%	-1,3%	-0,4%	-1,1%	-6,6%	1,7%	-0,5%
Résultat net (RC)	108	1 091	1	197	- 165	64	2 693	- 8	- 595	120	245
Marge nette (RC/CA)	0,8%	8,7%	0,0%	1,8%	-1,5%	0,6%	27,9%	-0,1%	-6,5%	1,9%	4,0%
Exploitants											
Chiffre d'affaires (CA)	1 626	1 577	1 539	1 587	1 652	1 683	1 678	1 581	1 674	631	865
Résultat d'exploitation (REX)	124	70	22	53	40	60	70	26	51	- 157	11
Marge opérationnelle (REX/CA)	7,7%	4,4%	1,5%	3,3%	2,4%	3,5%	4,2%	1,7%	3,1%	-24,9%	1,3%
Résultat net (RC)	137	114	92	105	96	115	127	90	156	- 81	127
Marge nette (RC/CA)	8,4%	7,2%	6,0%	6,6%	5,8%	6,9%	7,6%	5,7%	9,3%	-12,9%	14,7%
France - Toutes entreprises du secteur marchand (référence)											
Chiffre d'affaires (CA)	1 331	1 335	1 325	1 325	1 331	1 323	1 359	1 411	1 449	1 299	1 418
Résultat d'exploitation (REX)	63	57	56	55	60	61	65	61	65	46	79
Marge opérationnelle (REX/CA)	4,8%	4,2%	4,2%	4,1%	4,5%	4,6%	4,8%	4,3%	4,5%	3,5%	5,6%
Résultat net (RC)	101	76	78	85	107	105	109	110	117	74	151
Marge nette (RC/CA)	7,6%	5,7%	5,9%	6,4%	8,1%	7,9%	8,0%	7,8%	8,1%	5,7%	10,7%

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur la base des données du fichier FARE et de données du CNC. Rouge : marge négative ; Orange : marge positive mais inférieure à la marge « toutes entreprises françaises » ; Vert : marge supérieure à la marge « toutes entreprises françaises ».

2.3. Les aides à la production jouent un rôle déterminant dans la rentabilité économique des films

La mission a examiné la rentabilité de 837 films sortis entre 2015 et 2018 et ayant reçu l'agrément de production. Cette courte période de référence a été choisie pour deux raisons :

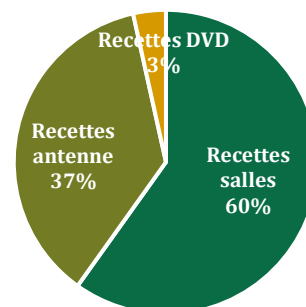
- ♦ le CNC n'a pas été en mesure de fournir des données complètes antérieures à 2015 ;
- ♦ la génération de recettes est suivie sur plusieurs années par le CNC (6 ans pour la vidéo physique et 8 ans pour les recettes « antenne »), par conséquent la mission a choisi de ne pas considérer les films sortis après 2018, afin d'avoir au moins 6 années de génération de recettes prise en compte pour ce calcul de rentabilité.

Par ailleurs, les recettes examinées sont incomplètes : le CNC ne connaît pas les recettes générées à l'étranger, qui peuvent être très significatives pour un nombre réduit de films, et les recettes issues de l'exploitation en VOD (qui sont cependant relativement marginales selon les acteurs interrogés par la mission). L'analyse qui suit ne porte donc que sur les recettes connues des films : les recettes « salle », les recettes « antenne », et les recettes « vidéo physique » (Blu-ray et DVD). Par ailleurs, comme indiqué *supra*, environ 58 % des recettes sont captées par les exploitants, les taxes¹³ et les droits d'auteur.

Les coûts de production des 837 films considérés s'élèvent à 3 941 M€¹⁴ et leurs recettes à 2 811 M€ (cf. tableau 8 et tableau 9), soit une perte globale de 1 130 M€ (hors prise en compte des recettes VOD et d'exportation, cf. *supra*). Toutefois, ces films ont bénéficié de 833 M€ d'aides publiques, essentiellement non remboursables. La perte nette des versements d'aides publiques sur la période est donc en réalité de 297 M€, et de 151 M€ si l'on neutralise les pertes du film « Valérian et la Cité des mille planètes » (146 M€ de pertes hors export et VOD en 2017). Le financement public de la production est donc un élément central de l'équilibrage de la filière.

Tableau 8 : Répartition des recettes des films (hors exportations, VOD à l'acte et plateformes)

Année de sortie	Recettes salles	Recettes antenne	Recettes DVD	Recettes totales
2015	374 M€	264 M€	27 M€	665 M€
2016	401 M€	268 M€	23 M€	692 M€
2017	454 M€	276 M€	27 M€	756 M€
2018	454 M€	223 M€	21 M€	697 M€
Total général	1 683 M€	1 030 M€	98 M€	2 811 M€



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production).

¹³ Dont une partie est reversée au producteur délégué sous la forme de soutien automatique, ce qui n'est pas pris en compte dans ce calcul de rentabilité.

¹⁴ Le budget moyen de ces films (4,7 M€) est supérieur au budget moyen évoqué *supra* (4,3 M€) car l'échantillon de 837 films compte le film « Valérian et la Cité des mille planètes », au budget de 188 M€.

Tableau 9 : La rentabilité des films

Année de sortie	Coûts totaux	Recettes totales	Pertes	Aides publiques totales	Pertes nettes des aides publiques
2015	890 M€	665 M€	-225 M€	171 M€	-54 M€
2016	896 M€	692 M€	-204 M€	176 M€	-28 M€
2017	1 209 M€	756 M€	-452 M€	250 M€	-203 M€
2018	945 M€	697 M€	-248 M€	236 M€	-13 M€
Total général	3 941 M€	2 811 M€	-1 130 M€	833 M€	-297 M€

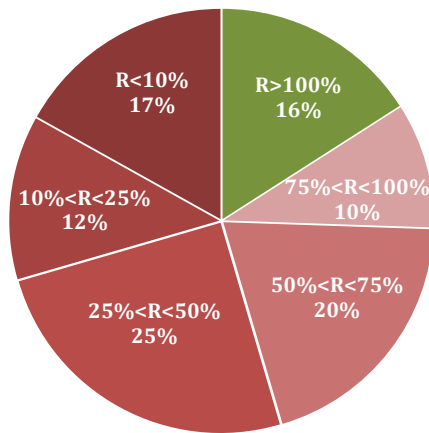
Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production).

La mission a également analysé la rentabilité « film par film » en examinant le rapport entre les recettes totales (hors VOD et export, cf. *supra*) de chacun des 837 films et, d'une part, ses coûts de production, d'autre part ses coûts de production diminués des aides publiques à la production (rapport R dans la figure 13). Un film est ainsi considéré comme rentable au sens de cette analyse lorsque ses recettes sont supérieures à ses coûts de fabrication, ou à ses coûts de fabrication nets des aides publiques dans une seconde hypothèse.

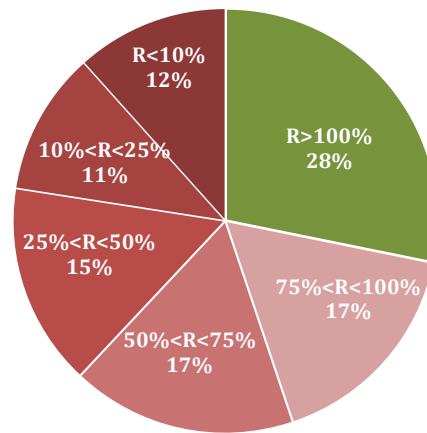
Si l'on ne prend pas en compte les aides publiques : seuls 16 % des films sont « rentables », c'est-à-dire qu'ils ont des recettes supérieures à leurs coûts de production, et 54 % des films ont des recettes inférieures à 50 % de leur coût de production. **Si l'on prend en compte les aides publiques pour diminuer d'autant les coûts de production, 28 % des films sont « rentables »,** et 38 % des films ont des recettes inférieures à 50 % de leurs coûts de production nets des aides publiques.

Figure 13 : Rentabilité des films avec ou sans prise en compte des aides publiques

Sans prise en compte des aides publiques



Avec prise en compte des aides publiques



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production) ; lecture : 10 % des films ont des recettes comprises entre 75 et 100 % des dépenses de production avant prise en compte des aides publiques.

Enfin, la mission a examiné la rentabilité de ces films en fonction de leur budget de production, avec ou sans prise en compte des aides publiques (cf. figure 14).

Si l'on ne prend pas en considération les aides publiques reçues :

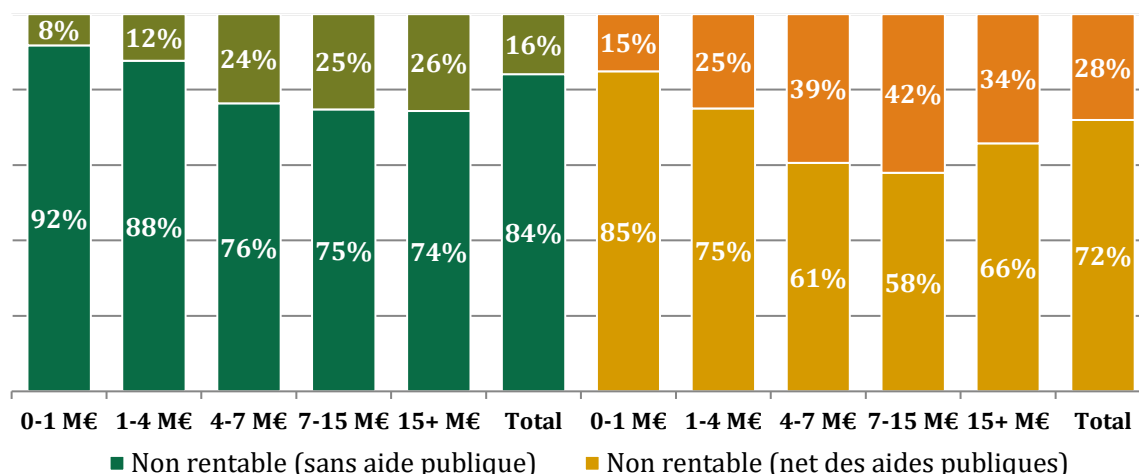
- ◆ seuls 8 % des films dont le budget est inférieur à 1 M€ sont rentables ;
- ◆ 12 % des films dont le budget est compris entre 1 et 4 M€ sont rentables ;

- ♦ environ un quart des films dont le budget est supérieur à 4M€ sont rentables.

Si on diminue le coût de production des films du montant des aides publiques reçues :

- ♦ 15 % des films dont le budget est inférieur à 1 M€ sont rentables ;
- ♦ un quart des films dont le budget est compris entre 1 et 4 M€ sont rentables ;
- ♦ environ 40 % des films dont le budget est compris entre 4 et 15 M€ sont rentables ;
- ♦ un tiers des films dont le budget est supérieur à 15 M€ sont rentables.

Figure 14 : Rentabilité des films selon leur budget de fabrication



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (837 films sortis entre 2015 et 2018 ayant reçu l'agrément de production) ; lecture : 92 % des films sortis entre 2015 et 2018, ayant reçu l'agrément de production, dont le budget est compris entre 0 et 1 M€ ont des recettes inférieures à leur coût de fabrication et 85 % de ces films ont des recettes inférieures à leur coût de fabrication après prise en compte des aides publiques.

3. La dépendance du secteur aux financements et garanties publiques s'accroît

3.1. Deux entités spécialisées, Cofiloisirs et Coficiné, dominent le financement du secteur

Les filières du cinéma et de l'audiovisuel ont d'importants besoins de financements, notamment pour la production des œuvres (en moyenne 898 M€ sont consacrés chaque année à la production de films, cf. figure 15). **Il s'agit généralement de préfinancements, les crédits garantis étant remboursés par la perception des recettes correspondant aux créances détenues par les producteurs sur ses financeurs** et acquittées au fur et à mesure de la fabrication puis de l'exploitation du film (mandats de distribution en salles, ventes internationales, achats des diffuseurs et crédits d'impôt, notamment). **Le préfinancement des œuvres expose les établissements prêteurs à deux types de risques :**

- ♦ **un risque de contrepartie associé aux différents financeurs du film** (distributeurs, chaînes TV, SOFICA) **dont la banque préfinance les apports**, qui peuvent être le cas échéant défaillants ; ce sont toutefois des entités généralement solvables (à l'exception sans doute de certains distributeurs)¹⁵ ;

¹⁵ Les deux tiers des financements sont assurés par des acteurs « robustes » : chaîne TV (30%), pouvoirs publics (30%) et SOFICA (5%).

- ◆ **un risque d'exécution :**
 - **si le film n'est pas livré**, le producteur ne percevra aucune des créances (minimum garantis, préachats, CI) auxquelles sont adossés ces préfinancements ; les sommes prêtées ne sont donc libérées que progressivement avec l'avancement de la fabrication du film ;
 - **si le coût du film dépasse le devis initial**, l'organisme pré-financeur peut devoir arbitrer entre augmenter le montant du crédit, octroyant un prêt excédant potentiellement les différents préachats et minimum garantis, ou compromettre la fabrication du film.

Deux sociétés spécialisées, Cofiloisirs et Coficiné, apportent l'essentiel de ces financements.

Cofiloisirs est un établissement financier spécialisé dans le financement du cinéma et de l'audiovisuel en Europe, détenu à 100 % par BNP Paribas (cf. tableau 10), qui a acquis les parts antérieurement détenues par Neuflize OBC et UGC au début de l'année 2022. **Au 31 décembre 2023, Cofiloisirs gère un encours de crédits d'environ 722 M€** (dont 437 M€ étaient retenus dans son bilan¹⁶) pour une production de crédit annuelle moyenne de 391 M€¹⁷. Sur les 437 M€ d'autorisations conservées, la répartition sectorielle des encours étaient la suivante (ces chiffres ne peuvent être extrapolés aux autorisations gérées – 722 M€) :

- ◆ 270 M€ (62 %) pour le cinéma ;
- ◆ 71 M€ (16 %) pour l'audiovisuel ;
- ◆ 65 M€ (15 %) pour l'animation (incluant des longs métrages et des séries) ;
- ◆ 14 M€ (3 %) pour distribution ;
- ◆ 12 M€ (3 %) pour l'exploitation ;
- ◆ 5 M€ de crédits divers.

D'après les données transmises par la société, 32 % des encours de Cofiloisirs étaient garantis par l'IFCIC fin 2023.

¹⁶ Le solde étant la part syndiquée auprès d'autres établissements.

¹⁷ Entre 2018 et 2023 (durée d'amortissement des crédits de l'ordre de 18 à 24 mois).

Tableau 10 : Les financements de Cofiloisirs aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production de crédits	301 M€	321 M€	336 M€	499 M€	403 M€	489 M€
Autorisations totales gérées 31/12	496 M€	530 M€	533 M€	679 M€	740 M€	722 M€
Autorisations conservées 31/12	369 M€	353 M€	358 M€	389 M€	417 M€	437 M€
Ventilation sectorielle (valeur)						
<i>Cinéma</i>	N.C.	209 M€	220 M€	242 M€	251 M€	270 M€
<i>Animation (LM et séries)</i>	N.C.	75 M€	64 M€	70 M€	68 M€	65 M€
<i>Audiovisuel</i>	N.C.	39 M€	50 M€	53 M€	72 M€	71 M€
<i>Distribution</i>	N.C.	15 M€	9 M€	5 M€	4 M€	14 M€
<i>Exploitation</i>	N.C.	14 M€	13 M€	14 M€	15 M€	12 M€
<i>Autre</i>	N.C.	1 M€	2 M€	6 M€	8 M€	5 M€
Ventilation sectorielle (%)						
<i>Cinéma</i>	N.C.	59 %	61 %	62 %	60 %	62 %
<i>Animation (LM et séries)</i>	N.C.	21 %	18 %	18 %	16 %	15 %
<i>Audiovisuel</i>	N.C.	11 %	14 %	14 %	17 %	16 %
<i>Distribution</i>	N.C.	4 %	2 %	1 %	1 %	3 %
<i>Exploitation</i>	N.C.	4 %	4 %	4 %	4 %	3 %
<i>Autre</i>	N.C.	0 %	1 %	2 %	2 %	1 %
IFCIC						
Garantie IFCIC - Valeur	141 M€	137 M€	146 M€	153 M€	165 M€	140 M€
Garantie IFCIC (% autorisations conservées)	38 %	39 %	41 %	39 %	40 %	32 %

Source : mission, d'après des données transmises par la société.

Coficiné est également un établissement financier spécialisé dans le financement des filières du cinéma et de l'audiovisuel. **Coficiné est une filiale de Natixis, qui appartient au groupe BPCE. En 2023, l'entreprise gère un encours moyen de crédits d'environ 1 115 M€** (cf. tableau 11), ventilés comme suit :

- ◆ 390 M€ (35 %) pour le cinéma ;
- ◆ 212 M€ (19 %) pour l'audiovisuel ;
- ◆ 89 M€ (8 %) pour l'exploitation et les industries techniques et culturelles ;
- ◆ 424 M€ (38 %) pour les opérations internationales de l'organisme.

D'après les données transmises par la société, 19 % des encours de Coficiné étaient garantis par l'IFCIC fin 2023.

Tableau 11 : Les financements de Coficiné aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production de crédits	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Autorisations moyennes	805 M€	831 M€	818 M€	1 031 M€	1 102 M€	1 115 M€
Ventilation sectorielle (valeur)						
Cinéma - (France)	410 M€	357 M€	327 M€	351 M€	386 M€	390 M€
Audiovisuel - (France)	121 M€	133 M€	164 M€	227 M€	242 M€	212 M€
Exploitations, industries tech. et cult. (France)	97 M€	91 M€	82 M€	82 M€	88 M€	89 M€
International	177 M€	249 M€	245 M€	371 M€	386 M€	424 M€
Ventilation sectorielle (%)						
Cinéma - (France)	51 %	43 %	40 %	34 %	35 %	35 %
Audiovisuel - (France)	15 %	16 %	20 %	22 %	22 %	19 %
Exploitations, industries tech. Cult. (France)	12 %	11 %	10 %	8 %	8 %	8 %
International	22 %	30 %	30 %	36 %	35 %	38 %
IFCIC						
Garantie IFCIC - Valeur	188 M€	174 M€	163 M€	199 M€	209 M€	211 M€
Garantie IFCIC (%)	23 %	21 %	20 %	19 %	19 %	19 %

Source : mission, d'après des données transmises par la société.

3.2. L'IFCIC, qui bénéficie de la contre-garantie du FEI, intervient en garantie des crédits octroyés par les acteurs du secteur et en prêt directement

L'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), créé en 1983, est un établissement de crédit dont l'objet, décrit dans ses statuts, consiste à « *faciliter l'accès des entreprises des industries des secteurs de la culture et notamment des secteurs cinématographique et audiovisuel, à des financements par crédits ou par des investissements de tiers tant dans les entreprises que dans les œuvres* ». L'IFCIC peut intervenir par deux moyens :

- ♦ **des prêts, le cas échéant participatifs, via le fonds de prêts aux entreprises de l'image animée (FPIA) ;**
- ♦ **des garanties, via le fonds de garantie aux entreprises de l'image animée (FGIA).**

Ces instruments permettent de traiter les besoins de financement de l'ensemble de la filière (production, distribution, exploitation, industries techniques).

Depuis 2017, les activités de prêt et de garantie à la production cinématographique et audiovisuelle européenne bénéficient, sous certaines conditions, respectivement, de la garantie et de la contre-garantie du Fonds européen d'investissement (FEI), couvrant 70 % du capital restant dû¹⁸.

¹⁸ Les taux de garantie et de contre-garantie avaient été portés temporairement de 70 à 90 % jusqu'au 31/12/2021.

3.2.1. L'activité de prêt de l'IFCIC est modeste rapportée à la taille du secteur

A l'inverse des crédits garantis par l'IFCIC, qui préfinancent généralement des œuvres, **les prêts directs que l'établissement propose sont plutôt destinés à financer les projets de croissance** de sociétés ayant un bilan et des résultats suffisamment robustes pour rembourser ces prêts.

Le montant cumulé des dotations du FPIA est de 67 M€ au 31 décembre 2023, ces dotations sont issues du CNC (27 M€) et de crédits du ministère de la culture (40 M€ en PLFR 3 pour 2020)¹⁹. D'après l'IFCIC, le FPIA a permis l'octroi de plus de 58 M€ de prêts en faveur de la production et de la distribution cinématographique et audiovisuelle - 80 % pour le cinéma, 20 % pour l'audiovisuel - entre 2019 et 2023 (plus de 94 M€ sur l'ensemble de la filière). **Au 31/12/2023, l'encours des prêts accordés par l'IFCIC aux acteurs de la production et de la distribution cinématographique atteignait 29,3 M€ pour 45 emprunteurs** (51 dossiers - cf. tableau 12). Ces chiffres sont à mettre en relation avec le nombre d'acteurs en activité dans ces secteurs (cf. *supra* : 642 sociétés de production et 178 sociétés de distribution actives entre 2012 et 2023).

Ces crédits sont octroyés sans effet de levier (1€ de fonds dédié = 1€ de prêt), en raison du régime prudentiel auquel est soumis l'établissement. En effet, l'agrément de l'IFCIC auprès de la Banque de France prévoit que l'établissement ne peut octroyer des prêts « *que depuis des fonds dédiés et dans la limite de leurs disponibilités* », afin de ne pas exposer ses fonds propres aux risques du secteur. D'après l'IFCIC, cette politique de risque particulièrement prudente permet en outre à l'IFCIC de financer des entreprises ayant des ratios financiers restreignant leur accès à des crédits bancaires classiques. Par ailleurs, **l'établissement indique rechercher une effet de levier « externe », en faisant en sorte que ses prêts directs favorisent l'octroi de financements complémentaires** : plus de deux tiers des prêts octroyés accompagnent des levées de fonds (augmentations de capital, émissions d'obligations convertibles) ou des financements bancaires (le cas échéant également garantis par l'IFCIC, dans 30 % des cas).

Tableau 12 : Encours de prêts de l'IFCIC par secteur et nombre de bénéficiaires

	Emprunteurs	Affaires	Encours des prêts
Cinéma	45	51	29,3 M€
<i>Dont production cinéma</i>	23	24	20,9 M€
<i>Dont distribution cinéma</i>	22	27	8,3 M€
Audiovisuel	20	22	7,2 M€
<i>Dont production audiovisuelle</i>	12	12	5,3 M€
<i>Dont distribution audiovisuelle</i>	8	10	2,0 M€
Total général	64*	73	36,5 M€

*Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC (*un acteur apparaît à la fois dans les catégories cinéma et audiovisuel).*

¹⁹ Le PLFR 3 pour 2020 ouvre des crédits à destination de l'IFCIC « *en vue de la réalisation de prêts en faveur notamment de la chaîne du livre, des industries culturelles et créatives, et des éditeurs de presse* ».

Tableau 13 : Évolution du volume et des encours de prêts de l'IFCIC par secteur

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant total de prêts octroyés par année	9,4 M€	19,3 M€	11,3 M€	5,7 M€	12,5 M€	58,2 M€
<i>dont production et distribution cinématographique</i>	7,2 M€	17,3 M€	9,7 M€	1,9 M€	10,5 M€	46,6 M€
<i>dont production et distribution audiovisuelle</i>	2,3 M€	2,0 M€	1,6 M€	3,8 M€	2,0 M€	11,7 M€
Encours total de prêts octroyés au 31/12/N	10,3 M€	26,7 M€	32,1 M€	33,1 M€	36,5 M€	N.A.
<i>dont production et distribution cinématographique</i>	8,9 M€	23,8 M€	28,7 M€	26,9 M€	29,3 M€	N.A.
<i>dont production et distribution audiovisuelle</i>	1,3 M€	2,9 M€	3,3 M€	6,2 M€	7,2 M€	N.A.

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC.

50 % des prêts octroyés, représentant 77 % de l'encours de crédit de l'IFCIC au 31/12/2023, sont des prêts participatifs, c'est à dire des financements hybrides assimilés à des fonds propres²⁰. Ceux-ci ne sont remboursables, en cas de défaillance du débiteur, « qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers privilégiés ou chirographaires »²¹. Ces prêts présentent donc l'intérêt d'améliorer la structure financière des entreprises (amélioration des fonds propres, exclusion de ces montants du calcul des ratios d'endettement) et de ne pas être dilutifs. Ils sont octroyés pour des durées plus longues - en moyenne 78 mois - que les prêts dits « classiques » (44 mois – tableau 15).

Tableau 14 : Typologie des prêts de l'IFCIC (production / distribution)

	Nombre d'emprunteurs	Nombre d'affaires	Encours des prêts
Prêts classiques	30	36	8,6 M€
Prêts participatifs	35	37	27,9 M€
Total général	64	73	36,5 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC.

Tableau 15 : Maturité des prêts de l'IFCIC (production / distribution)

Maturité	Nombre d'affaires	%	Encours
1 à 2 ans	17	23 %	3,6 M€
2 à 4 ans	7	10 %	2,3 M€
4 à 6 ans	12	16 %	3,5 M€
6 à 7 ans	18	25 %	13,4 M€
7 ans et +	14	19 %	9,9 M€
N.C.	5	7 %	3,8 M€
Total général	73	100 %	36,5 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC (5 dossiers avec des dates non renseignées dans les données transmises).

²⁰ Cf. art. [L.313-14](#) du code monétaire et financier.

²¹ Cf. art. [L.313-15](#) du code monétaire et financier.

Le risque auquel s'expose l'IFCIC à l'occasion de son activité de prêt est un risque classique de contrepartie (prêts non performants), aggravé par la nature des prêts consentis (prêts participatifs subordonnés) mais largement atténué par la garantie du FEI.

Étant donné le caractère récent du dispositif, il ne paraît pas possible de fournir une analyse robuste concernant sa sinistralité (cf. tableau 16). En effet, peu de dossiers ont déjà donné lieu à l'ouverture d'une procédure collective, et aucun certificat d'irrécouvrabilité n'a encore été remis à l'IFCIC. D'après les données transmises par l'IFCIC à la mission, les encours douteux, contentieux ou compromis nets des éventuelles garanties FEI appelées ne représentent que quelques centaines de milliers d'euros chaque année.

Tableau 16 : Éléments sur la sinistralité des prêts de l'IFCIC

	2019	2020	2021	2022	2023
Encours douteux ou contentieux au 31/12/N - situation latente	359 k€	732 k€	320 k€	693 k€	1 197 k€
<i>dont production et distribution cinématographique</i>	359 k€	732 k€	320 k€	625 k€	697 k€
<i>dont production et distribution audiovisuelle</i>	0 k€	0 k€	0 k€	67 k€	500 k€
Indemnisations Garantie FEI perçues	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	-618 k€
<i>dont production et distribution cinématographique</i>	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	-168 k€
<i>dont production et distribution audiovisuelle</i>	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€	-450 k€
Total encours douteux/contentieux/pertes définitives cumulées	359 k€	732 k€	320 k€	693 k€	579 k€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC (5 dossiers avec des dates non renseignées dans les données transmises).

3.2.2. L'IFCIC joue un rôle plus central en garantissant de l'ordre de 25 à 30 % des financements de la production cinématographique

À travers le FGIA, l'IFCIC garantit les prêts octroyés par des établissements de crédits spécialisés (Natixis Coficiné, BNPP Cofiloisirs, Banque Palatine, Neuflize OBC etc.) et visant principalement à financer la production unitaire d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Le fonds garantit également, beaucoup plus marginalement, des prêts destinés à financer le développement des entreprises du secteur (croissance externe, acquisition de catalogue etc.). Les prêts sous-jacents sont naturellement plus risqués puisqu'ils dépendent de la capacité de l'emprunteur à générer des *cash-flow*, au lieu d'être adossés à des préfinancements externes. Les garanties associées à ces crédits sont pondérées différemment et mobilisent davantage la dotation du fonds de garantie.

Le montant cumulé des dotations du FGIA était doté de près de 67 M€ au 31 décembre 2023, issus du CNC, à l'exception de crédits du ministère de la culture venus renforcer le fonds pendant la crise sanitaire (11,6 M€ en PLF pour 2021)²². Chaque année depuis 2019, l'IFCIC émet environ 170 M€ d'engagement de garantie correspondant à environ 320 M€ de prêts d'organismes spécialisés destinés à financer la production d'œuvres cinématographiques²³ (cf. tableau 17). **Il est ainsi possible d'estimer que 25 à 30 % des besoins annuels de financement du secteur de la production sont garantis par l'IFCIC.**

Elles permettent de garantir un encours de crédit total de 831 M€²⁴, dont environ 499 M€ pour la production et la distribution cinématographie, et 110 M€ pour l'exploitation de salles (cf. tableau 19). L'encours d'engagement de garantie (la part en risque de l'IFCIC) était, à la même date, de 423 M€, soit un taux moyen de garantie de 51 %. **Les crédits garantis octroyés aux filières de la distribution et de la production cinématographique bénéficiaient à 362 emprunteurs** (598 dossiers – cf. tableau 18). Pour mémoire, la mission a identifié 642 sociétés de production de films agréés actives en 2012 et 2023 (cf. *supra*).

Tableau 17 : Émissions annuelles d'engagement de garantie et volume de prêts correspondant (production / distribution)

	2019	2020	2021	2022	2023
Volume de prêts garantis (flux annuel)					
Production et distribution cinématographique	247 M€	309 M€	365 M€	347 M€	313 M€
Production et distribution audiovisuelle	135 M€	109 M€	147 M€	137 M€	103 M€
Total de prêts garantis par année	382 M€	419 M€	512 M€	484 M€	416 M€
Volume d'engagements de garantie de crédits émis (part en risque de l'IFCIC)					
Production et distribution cinématographique	134 M€	167 M€	181 M€	184 M€	172 M€
Production et distribution audiovisuelle	68 M€	56 M€	77 M€	73 M€	55 M€
Total d'engagements de garantie émis par année	202 M€	223 M€	258 M€	258 M€	228 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC ; lecture : en 2023 l'IFCIC a émis 172 M€ de garanties de prêts octroyés par des organismes spécialisés et destinés à financer la production et la distribution d'œuvres cinématographiques, correspondant à un volume de prêts de 313 M€.

²² L'action 5 du [programme 363](#) « compétitivité » prévoit 14 M€ de crédits destinés au renforcement des capacités de garantie de l'IFCIC, partagés entre le FGIA et le fonds de garantie industries culturelles et créatives (FGICC).

²³ Ces prêts également très marginalement la distribution des œuvres.

²⁴ Soit un effet de levier de 12,4.

Annexe I

Tableau 18 : Nombre de bénéficiaires des garanties de l'IFCIC (production / distribution)

	Nombre d'emprunteurs			Nombre d'affaires		
	Audiovisuel	Cinéma	Total	Audiovisuel	Cinéma	Total
NATIXIS COFICINE	59	183	230	86	294	380
BNPP COFILOISIRS	64	187	236	103	292	395
BANQUE PALATINE	9	5	14	11	5	16
NEUFLIZE OBC	1	2	3	1	2	3
AUTRES	5	4	9	5	5	10
Total général	130	362	462	206	598	804

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC.

Tableau 19 : Encours de crédit garantis par le FGIA

	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de crédit garantis par l'IFCIC					
Production et distribution cinématographique	430 M€	508 M€	575 M€	576 M€	499 M€
Production et distribution audiovisuelle	233 M€	240 M€	239 M€	233 M€	169 M€
Total distribution / production - encours au 31/12/N	663 M€	747 M€	814 M€	809 M€	668 M€
Exploitation cinématographique	128 M€	117 M€	125 M€	119 M€	110 M€
Industries techniques et assimilées	37 M€	22 M€	25 M€	19 M€	45 M€
Jeu vidéo	3 M€	4 M€	4 M€	4 M€	8 M€
Total exploitation, industries techniques, JV	169 M€	143 M€	154 M€	141 M€	163 M€
Total général	832 M€	891 M€	968 M€	951 M€	831 M€
Encours d'engagements de garantie de crédits (part en risque de l'IFCIC)					
Production et distribution cinématographique	230 M€	273 M€	296 M€	294 M€	264 M€
Production et distribution audiovisuelle	112 M€	118 M€	120 M€	122 M€	90 M€
Total distribution / production - encours au 31/12/N	342 M€	391 M€	416 M€	416 M€	354 M€
Exploitation cinématographique	55 M€	51 M€	43 M€	50 M€	46 M€
Industries techniques et assimilées	8 M€	7 M€	7 M€	10 M€	18 M€
Jeu vidéo	2 M€	2 M€	2 M€	2 M€	5 M€
Total exploitation, industries techniques, JV	65 M€	61 M€	52 M€	62 M€	69 M€
Total général	407 M€	451 M€	468 M€	478 M€	423 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC.

L'IFCIC est indirectement exposé aux risques évoqués *supra* (risque de contrepartie, risque d'exécution). Son intervention en garantie prend la forme d'une participation en risque final : l'indemnisation de l'IFCIC correspond à la proportion garantie du capital restant dû après perception de l'ensemble des sûretés assorties au crédit, c'est-à-dire minorée, par exemple, des recettes générées par l'exploitation de l'œuvre financée. La garantie de l'IFCIC pouvant être appelée avant que l'intégralité de ces recettes ne soit perçue, les organismes prêteurs sont conduits à reverser celles-ci à l'IFCIC, le cas échéant après la liquidation de l'emprunteur, sous forme de « récupérations », parfois sur une très longue durée.

L'encours d'expositions non performantes dans les secteurs de la production et de la distribution cinématographique et audiovisuelle s'élevait au 31 décembre 2023 à environ 39 M€ soit 11 % de l'encours d'engagement de garantie à la même date (354 M€). Ce taux est relativement stable depuis 2019 (hormis en 2021, où il est descendu à 6 % en raison de la crise sanitaire et des mesures exceptionnelles de soutien mises en place).

Tableau 20 : Encours d'engagements de garantie non performants (production / distribution)

	2019	2020	2021	2022	2023
Production et Distribution Cinématographique	30 M€	31 M€	21 M€	25 M€	32 M€
NATIXIS COFICINE	13 M€	14 M€	10 M€	8 M€	8 M€
BNPP COFILOISIRS	17 M€	18 M€	11 M€	17 M€	24 M€
Autres banques	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€
Production et Distribution Audiovisuelle	4 M€	3 M€	3 M€	11 M€	6 M€
NATIXIS COFICINE	1 M€	1 M€	0 M€	6 M€	1 M€
BNPP COFILOISIRS	3 M€	2 M€	3 M€	5 M€	5 M€
Autres banques	0 M€	0 M€	0 M€	1 M€	1 M€
TOTAL ENGAGEMENTS DE GARANTIE - NPE AU 31/12	34 M€	34 M€	24 M€	36 M€	39 M€

Source : mission, d'après des données transmises par l'IFCIC.

3.3. La part du financement public de la production, près de 30 %, a presque doublé en 10 ans, alors qu'on observe un net recul des financements privés non fléchés

La mission a examiné la structure de financement des 2 385 films ayant reçu l'agrément de production entre 2012 et 2023. **93 % de ces œuvres ont bénéficié d'aides publiques (aides du CNC, aides régionales et européennes ou crédit d'impôt) et près des deux tiers ont bénéficié du crédit d'impôt (cf. tableau 21). Sur cette période, les montants investis dans la production de films agréés sont relativement stables et oscillent, hors crise sanitaire, entre 800 M€ et un peu plus d'un milliard d'euros.** Toutefois la structure de ces financements s'est profondément modifiée sur cette période (cf. figure 15 et figure 16) :

- ♦ **la part des financements privés fléchés et des producteurs est restée stable** : celle des chaînes de TV, autour de 31 %²⁵ des coûts de production, celle des producteurs, de 12 à 14 % (leurs frais généraux et leur rémunération), et celle des SOFICA - 3 à 5 % du total ;
- ♦ **la part des financements privés non fléchés s'est réduite** : celle des mandats (achats de droit pour les différents circuits de distribution du film) de sociétés françaises a baissé de 34 %, de même que la part des financements étrangers²⁶ ;
- ♦ **la part des financements publics (aides du CNC, aides régionales et européennes, crédits d'impôt) a presque doublé, passant de 16 % en 2014 (14 % en 2013) à environ 30 % depuis 2020.**

²⁵ Le groupe Canal+ représente environ 53% de ces financements, France Télévisions 22%.

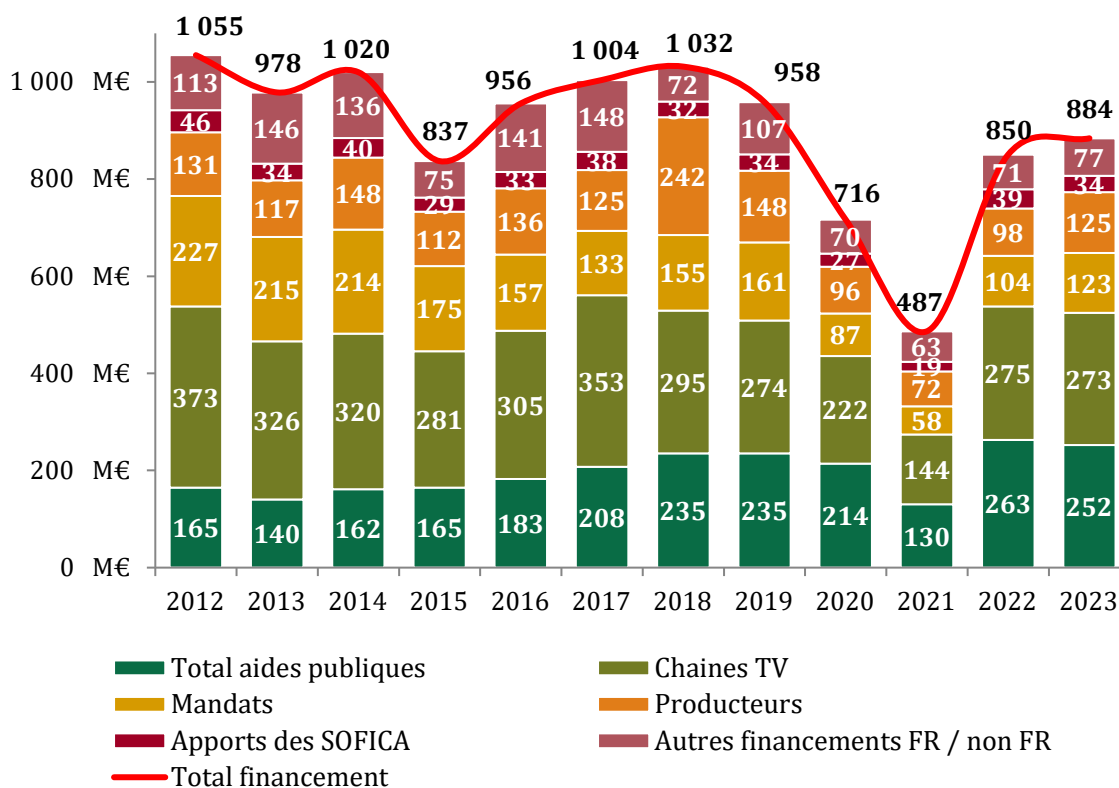
²⁶ Ensemble incluant dans le graphique les « autres financements français » tels que les placements de produits, relativement marginaux.

Tableau 21 : Films financés par des aides publiques

Année d'agrément	Films agréés	Bénéficiaires d'une aide publique (inc. CIC)	Bénéficiaires du CIC
2012	204	183 (90 %)	124 (61 %)
2013	197	183 (93 %)	112 (57 %)
2014	201	174 (87 %)	118 (59 %)
2015	188	175 (93 %)	109 (58 %)
2016	202	184 (91 %)	120 (59 %)
2017	216	203 (94 %)	140 (65 %)
2018	197	184 (93 %)	123 (62 %)
2019	220	207 (94 %)	142 (65 %)
2020	183	170 (93 %)	133 (73 %)
2021	135	131 (97 %)	94 (70 %)
2022	226	225 (100 %)	173 (77 %)
2023	216	206 (95 %)	129 (60 %)
Total général	2 385	2 225 (93 %)	1 517 (64 %)

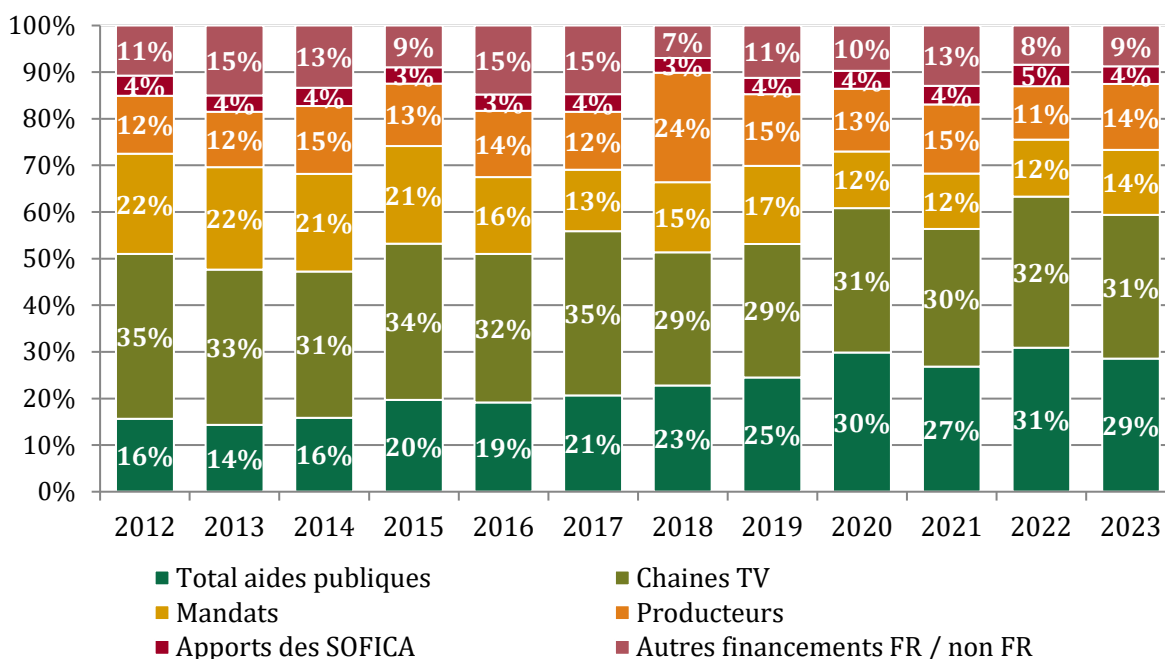
Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production et de la DFJ (2 385 films sortis entre 2012 et 2023 ayant reçu l'agrément de production).

Figure 15 : Évolution et origine du financement des films d'initiative française (M€)



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production entre 2012 et 2023 (2 385 dossiers) ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 ont été financés par 252 M€ d'argent public, pour un financement total de 884 M€.

Figure 16 : Évolution de la structure de financement des films d'initiative française



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production entre 2012 et 2023 (2 385 dossiers) ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 comptent 29 % d'aides publiques dans leur budget, 14 % de montants versés en contrepartie de mandats et 27 % de sommes correspondant à des préachats de chaînes TV.

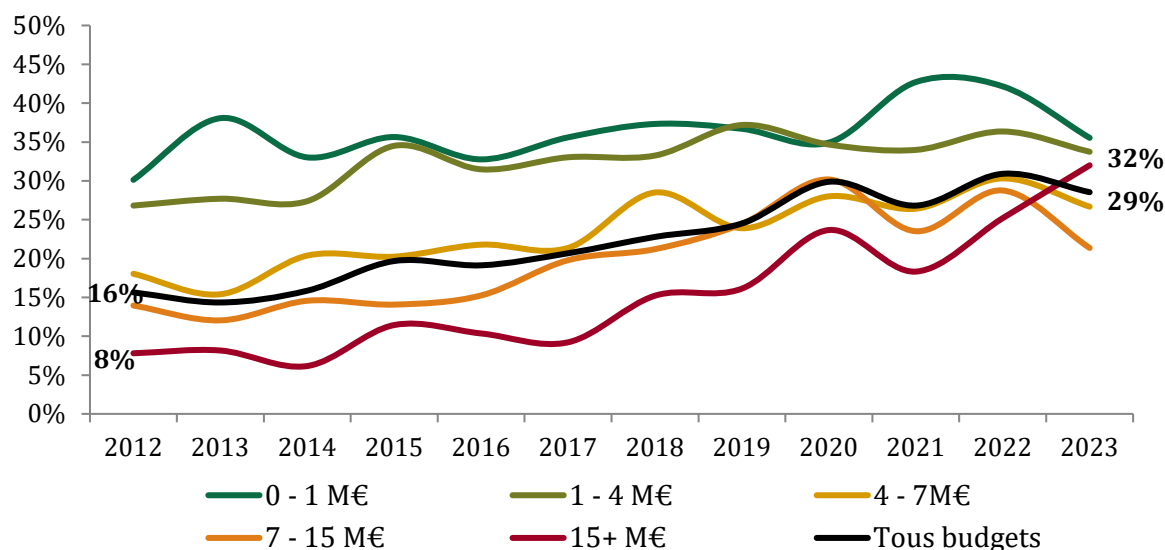
Il apparaît ainsi que les financements publics se sont largement substitués aux financements privés des opérateurs étrangers et des distributeurs, maintenant un niveau global de financement de la production presque constant, partagé entre un nombre croissant de FIF. Entre 2012 et 2023, les montants investis dans la production ont diminué de 16 % mais les financements publics se sont accrus de 53 % (de 165 à 252 M€). Ce phénomène s'est accentué depuis 2019 : **les financements publics font aujourd'hui jeu égal avec les financements des diffuseurs (incluant France TV), et représentent plus du double des montants apportés par les producteurs ou les distributeurs eux-mêmes**. Cette progression rapide des financements publics est particulièrement sensible sur le segment des films à gros budget (supérieur à 15 M€, cf. figure 17), pour lesquels le taux d'aides publiques a été multiplié par quatre entre 2012 et 2023, passant de 8 % à 32 %.

D'autres financements ne sont pas considérés comme publics, au sens notamment du régime des aides d'État, mais sont issus de ressources publiques : la contribution de France TV décomptée dans le financement des chaînes TV (60 M€ par an), le montant de la réduction d'impôt SOFICA (48 % des apports des SOFICA, soit 16 à 22 M€ par an) et la part des financements de distributeurs correspondant à la mobilisation par ceux-ci de leurs comptes de soutiens automatiques (non chiffrée). En prenant en compte ces montants, **il est ainsi possible d'estimer qu'environ 40 % des coûts de production des films sont désormais pris en charge par des financements publics ou assimilables à des financements publics**.

Le coût pour les finances publiques de ces soutiens est très inégal selon le budget des films financés. En effet, hors période crise sanitaire :

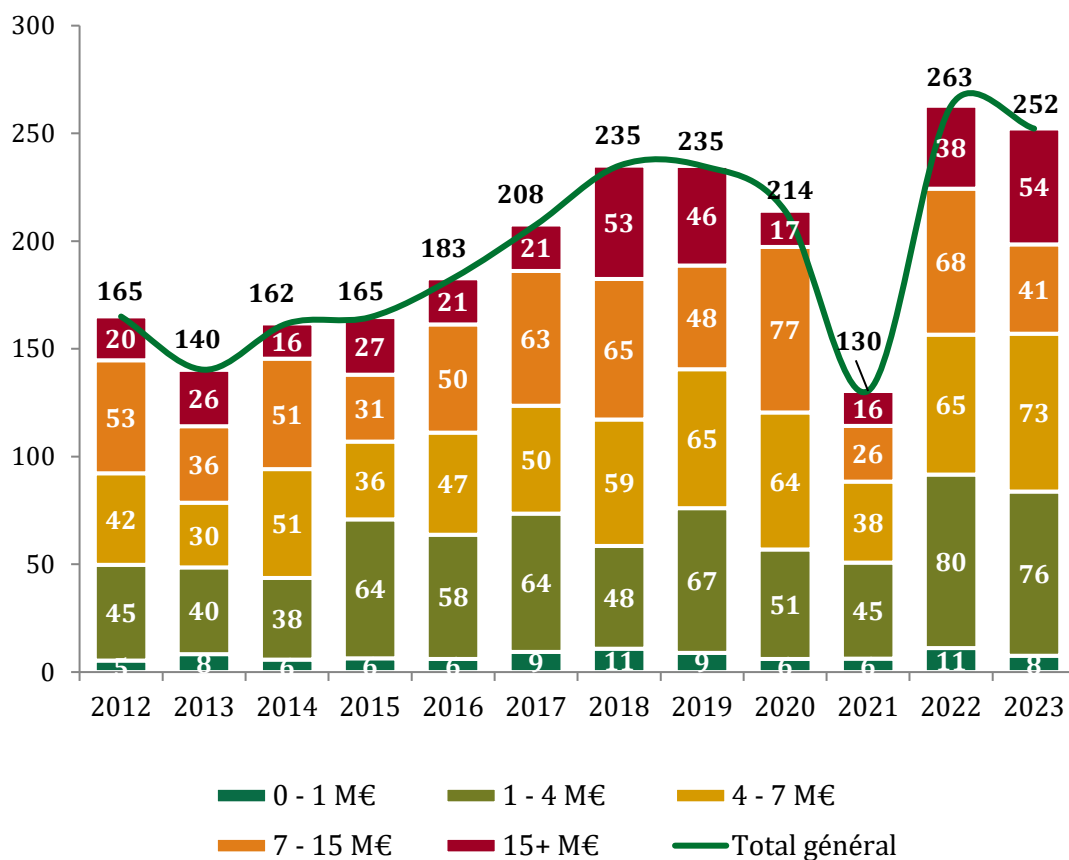
- ♦ les films dont le budget est compris entre 0 et 1 M€ représentent de 21 à 30 % des films produits, 2 à 3 % des dépenses de production et recueillent 3 à 6 % des aides publiques distribuées (5 à 11 M€ par an) ;
- ♦ les films dont le budget est supérieur à 15 M€ représentent 3 à 7 % des films produits, 19 à 34 % des dépenses de production et bénéficient de 10 à 22 % des aides publiques distribuées (16 à 54 M€ par an).

Figure 17 : Taux d'aides publiques par budget de film



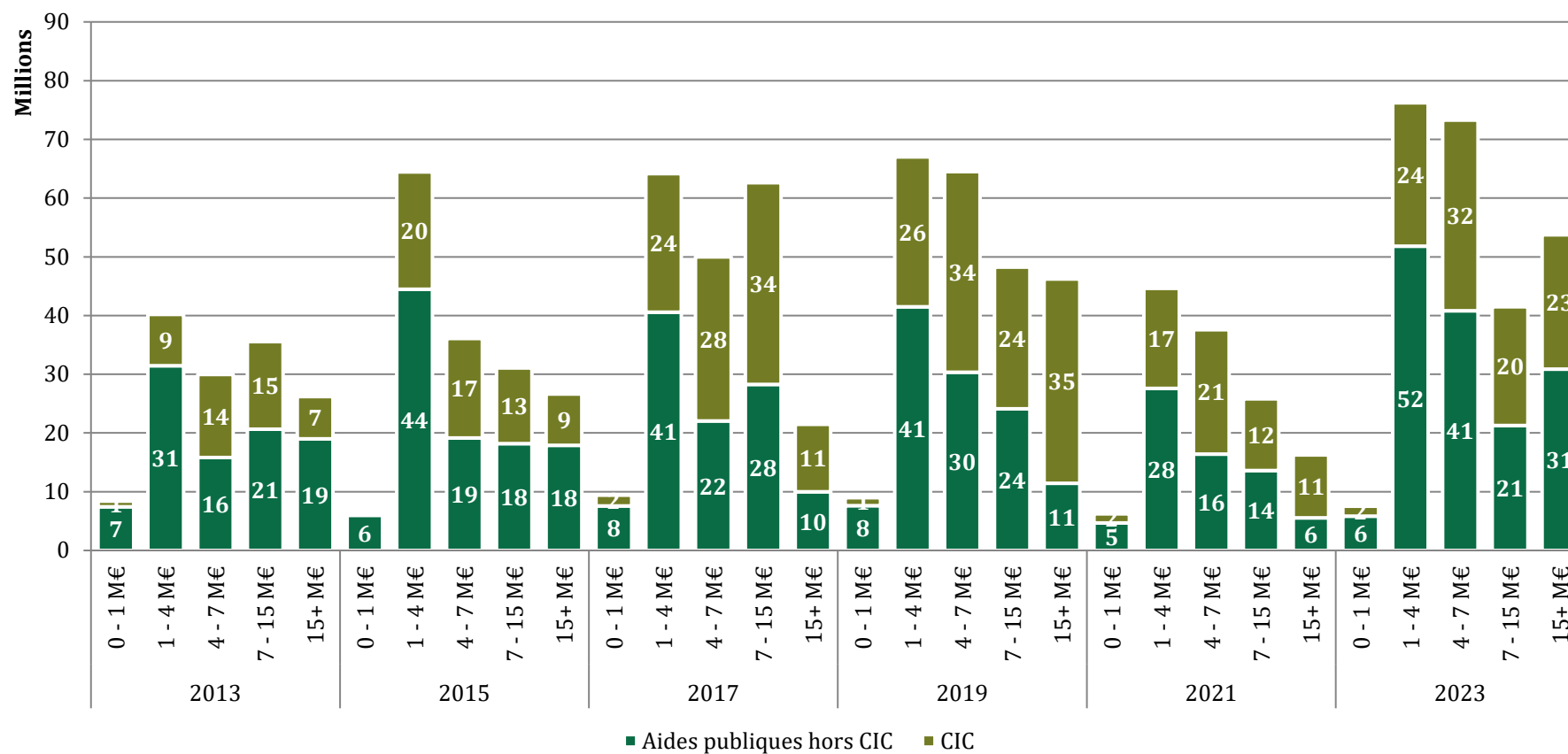
Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production entre 2012 et 2023 (2 385 dossiers) ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 dont le coût de fabrication est supérieur à 15 M€ sont financés à hauteur de 32 % par des aides publiques (8 % en 2012).

Figure 18 : Montants des financements publics par budget de film (en M€)



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 dont le coût de fabrication est inférieur à 1 M€ ont mobilisé 8 M€ d'aides publiques ; la même année, les films dont le budget est supérieur à 15 M€ ont mobilisé 54 M€.

Figure 19 : Montants d'aides publiques (CIC et hors CIC) par budget de film (en M€)



Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production ; lecture : les films ayant reçu l'agrément de production en 2023 dont le coût de fabrication est inférieur à 1 M€ ont mobilisé 8 M€ d'aides publiques, dont 2 M€ de CIC ; la même année, les films dont le budget est supérieur à 15 M€ ont mobilisé 54 M€ de financements publics dont 23 M€ de CIC.

Annexe I

Tableau 22 : Distribution des films, des dépenses et des montants d'aides publiques par budget

Répartition des films par budget					
	0 - 1 M€	1 - 4 M€	4 - 7 M€	7 - 15 M€	15+ M€
2012	23 %	33 %	21 %	18 %	5 %
2013	25 %	32 %	19 %	16 %	7 %
2014	24 %	30 %	23 %	18 %	5 %
2015	26 %	41 %	18 %	11 %	4 %
2016	23 %	37 %	20 %	17 %	3 %
2017	22 %	38 %	20 %	15 %	6 %
2018	30 %	31 %	19 %	15 %	4 %
2019	28 %	34 %	23 %	10 %	5 %
2020	23 %	37 %	24 %	14 %	2 %
2021	25 %	43 %	20 %	8 %	4 %
2022	26 %	41 %	19 %	11 %	4 %
2023	21 %	43 %	25 %	9 %	3 %
Total général	25 %	37 %	21 %	14 %	4 %
Répartition des dépenses de production par budget					
	0 - 1 M€	1 - 4 M€	4 - 7 M€	7 - 15 M€	15+ M€
2012	2 %	16 %	22 %	36 %	25 %
2013	2 %	15 %	20 %	30 %	33 %
2014	2 %	14 %	24 %	34 %	26 %
2015	2 %	22 %	21 %	26 %	28 %
2016	2 %	19 %	23 %	34 %	22 %
2017	3 %	19 %	23 %	32 %	23 %
2018	3 %	14 %	20 %	30 %	34 %
2019	3 %	19 %	28 %	21 %	30 %
2020	2 %	20 %	32 %	35 %	10 %
2021	3 %	27 %	29 %	23 %	18 %
2022	3 %	26 %	25 %	28 %	18 %
2023	2 %	26 %	31 %	22 %	19 %
Total général	2 %	19 %	25 %	30 %	24 %
Répartition des aides publiques par budget					
	0 - 1 M€	1 - 4 M€	4 - 7 M€	7 - 15 M€	15+ M€
2012	3 %	27 %	26 %	32 %	12 %
2013	6 %	29 %	21 %	25 %	19 %
2014	4 %	23 %	31 %	32 %	10 %
2015	4 %	39 %	22 %	19 %	16 %
2016	3 %	32 %	26 %	27 %	12 %
2017	5 %	31 %	24 %	30 %	10 %
2018	5 %	20 %	25 %	28 %	22 %
2019	4 %	29 %	27 %	21 %	20 %
2020	3 %	24 %	30 %	36 %	8 %
2021	5 %	34 %	29 %	20 %	12 %
2022	4 %	31 %	25 %	26 %	15 %
2023	3 %	30 %	29 %	16 %	21 %
Total général	4 %	29 %	26 %	26 %	15 %

Source : Mission, à partir des données CNC issues des agréments de production ; lecture : les films ayant un budget de plus de 15 M€ représentent 3 % des films agréés en 2023, 19 % des dépenses de production et 21 % des montants d'aides publiques versées.

ANNEXE II

Ressources et dépenses du CNC

SOMMAIRE

1. LES RESSOURCES DU CNC	1
1.1. Les ressources du CNC se composent de trois taxes affectées qui pèsent sur les acteurs des secteurs cinématographique et audiovisuel.....	1
1.2. Les taxes perçues par le CNC présentent une certaine singularité dans le paysage des taxes affectées.....	5
2. LES AIDES DU CNC À L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE	8
2.1. Enjeux méthodologiques de l'évaluation du système de soutiens du CNC	8
2.2. Les aides à la production.....	14
2.3. Les aides à la distribution.....	28
2.4. Les soutiens à l'exploitation	36
2.5. Le soutien du CNC aux actions des collectivités territoriales	43

1. Les ressources du CNC

1.1. Les ressources du CNC se composent de trois taxes affectées qui pèsent sur les acteurs des secteurs cinématographique et audiovisuel

1.1.1. La TSA est prélevée sur les recettes de billetterie des exploitants de salles de cinéma et son produit est relativement stable au cours du temps

Créée en 1948¹, la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA) a, jusqu'à la création de la taxe sur les services de télévisions en 1986, constitué la base du financement du système d'aides à l'industrie du cinéma. Elle ne représente plus en 2023 que 19% des recettes fiscales du CNC. **Elle est assise sur le prix des entrées dans les salles de cinéma et son taux est de 10,72 % du prix de l'entrée**². Par sa conception, elle permet à la fois :

- ♦ d'organiser une redistribution au sein de la profession, en mettant en application le principe selon lequel l'« aval finance l'amont » ou « la diffusion finance la création » (une fraction des recettes des exploitants de salles de cinéma est ainsi redistribuée aux autres acteurs de la filière, notamment les producteurs et les distributeurs et « bloquée » pour financer leur activité future) ;
- ♦ de capter d'une fraction des recettes générées par la projection de films étrangers, notamment américains, pour les réallouer à l'industrie cinématographique française.

Elle est due mensuellement par chaque établissement, pour les semaines cinématographiques achevées dans le mois considéré et au cours desquelles ont été organisées au moins deux séances. En-deçà d'un seuil de 80 €, cette taxe n'est pas due³.

Depuis 2007, le CNC assure le recouvrement de cette taxe. Deux rapports de la Cour des comptes de 2012 et 2023⁴ ont abordé la question du recouvrement de cette taxe par le CNC. Le rapport de 2012 conclut que les frais liés à la liquidation, au recouvrement et au contrôle fiscal sont moindres lorsqu'ils sont effectués par le CNC plutôt que par la DGFIP. Le rapport de 2023 n'est pas conclusif sur ce point, en l'absence de données dans les documents budgétaires et financiers, mais ne préconise pas non plus le transfert du recouvrement de cette taxe à la DGFIP.

Les recettes de TSA dépendent du succès en salles des films, ainsi que du prix du billet. Entre 2012 et 2023, elles ont pu varier de 130 M€ en 2013 (valeur basse) à 154 M€ en 2019 (valeur haute). Elles ont connu une baisse importante durant la crise sanitaire du fait de la fermeture des salles sur une partie des années 2020 et 2021, passant de 154 M€ en 2019 à 60 M€ en 2020 et 57 M€ en 2021. Depuis la fin de la crise sanitaire, le produit de la TSA a augmenté pour s'élever à 118 M€ en 2022 et 136 M€ en 2023 (cf. graphique 1)⁵.

¹ Loi du 28 septembre 1948 ; les dispositions législatives encadrant la taxe sont désormais codifiées aux articles L. 452-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services (CIBS) et à l'article L. 115-3 du code du cinéma et de l'image animée (CCIA).

² Ce taux est réduit à 5 % pour les représentations données dans les collectivités d'outre-mer.

³ Article L. 115-3 du code du cinéma et de l'image animée.

⁴ Cour des comptes, « Gestion et financement du centre national du cinéma et de l'image animée », octobre 2012, et « Le Centre national du cinéma et de l'image animée », septembre 2023.

⁵ Prévision mentionnée dans le rapport Voies et moyens du PLF 2024.

1.1.2. La TST pèse sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision ; son rendement important s'érode progressivement

La taxe sur les services de télévision (TST) a été créée en 1986, en étant assise au départ uniquement sur les éditeurs de services de télévision. À sa création, cette taxe répondait au principe, qui sous-tendait déjà la TSA, de financement de la création par la diffusion, alors que le visionnage de films à la télévision se substituait en partie à la fréquentation des salles de cinéma. Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, elle a également constitué une forme de contrepartie à l'octroi d'un droit d'usage d'une fréquence hertzienne, lors du mouvement de privatisation des chaînes survenu dans les mêmes années.

À compter de 2008⁶, l'assiette de la TST a été élargie aux recettes d'abonnement perçues par les distributeurs en contrepartie d'une offre de services de télévision (chaînes autodistribuées, services de diffusion par câble, par satellite, fournisseurs d'accès à Internet et opérateurs de téléphonie mobile). En 2012⁷, du fait de la mise en place de stratégies de contournement de la TST « éditeurs » par certains acteurs, notamment les FAI, l'assiette a été élargie à l'ensemble des abonnements souscrits « dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision ».

Enfin, en 2020, le taux de la TST « éditeurs » a été abaissé pour s'aligner avec celui de la taxe sur les vidéos (cf. *infra*).

La TST comporte aujourd'hui deux volets :

- ♦ la TST « éditeurs », assise principalement sur les recettes de publicité et de parrainage, et dont le taux est de 5,15 % après application de divers abattements ;
- ♦ la TST « distributeurs », assise sur la recette des abonnements souscrits en contrepartie de l'accès à un service de télévision (le principal service est Canal+) après déduction de 10 %, mais aussi sur les recettes issues des abonnements à une offre d'accès à Internet lorsque celle-ci permet d'avoir accès à un service de télévision, après abattement de 66 %. Les taux de cette taxe sont progressifs et varient de 0,5 % à partir de 10 M€ à 3,5 % au-delà de 750 M€ (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Barème de taux de la TST distributeurs

Taux applicable	Fraction de chaque part des encaissements annuels
0,5 %	Fraction supérieure à 10 M€ et inférieure ou égale à 250 M€
2,10 %	Fraction supérieure à 250 M€ et inférieure ou égale à 500 M€
2,80 %	Fraction supérieure à 500 M€ et inférieure à 750 M€
3,50 %	Fraction supérieure à 750 M€

Source : CNC.

⁶ L'article 35 de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur prévoit ainsi l'extension de l'assiette aux distributeurs de services de télévisions, regardés comme « tous éditeurs de services de télévision dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers, qui encaisse directement le produit des abonnements acquittés par ces usagers ».

⁷ Article 20 de la loi de finances pour 2012.

Son recouvrement est assuré, depuis 2010, par le CNC. Comme pour la TSA, le rapport de la Cour des comptes relatif au CNC de 2012 concluait à une meilleure efficacité de la gestion de cette taxe par le CNC que par la DGFIP. Le rapport de 2023 n'a pas procédé à une nouvelle évaluation des frais de gestion mais ne préconise pas le transfert de son recouvrement à la DGFIP.

La recette de TST constitue la première ressource du CNC. En 2023, elle représente **447 M€, soit 63 % des recettes issues des taxes affectées.**

La dynamique de la recette de TST a néanmoins évolué au cours du temps. Ainsi, avant la réforme de 2008, le montant de la TST s'élevait à un peu plus de 300 M€ par an en moyenne. La recette a crû considérablement à compter de la création de sa part « distributeur », en 2008 ; le produit de la TST a ainsi culminé à 631 M€ en 2011. Depuis 2011, elle a progressivement décliné **pour se stabiliser à environ 460 M€ par an depuis 2020** (456 M€ en 2020, 457 M€ en 2021, 467 M€ en 2022, et des prévisions de recette de respectivement 447 et 462 M€ en 2023 et 2024).

Les paramètres de la TST ont fréquemment été contestés par les assujettis, démontrant un consentement à l'impôt fragile, certains assujettis mettant en cause le lien entre la base taxable et les secteurs bénéficiant du soutien du CNC. Plusieurs acteurs rencontrés par la mission ont ainsi souligné la faiblesse, et la diminution, du « taux de retour » de cette taxe, c'est-à-dire du ratio entre les aides du CNC reçues directement ou indirectement, et le montant de la taxe acquittée (cf. *infra*).

Encadré 1 : Contentieux constitutionnels sur l'assiette de la TST-E

L'assiette de la TST-E a fait l'objet de plusieurs contestations contentieuses de la part des éditeurs de télévision, donnant lieu à plusieurs décisions de non-conformité avec la Constitution. Entre 2013 et 2017, la définition de l'assiette de la TST-E a ainsi été l'objet de quatre décisions du Conseil Constitutionnel, dont 3 sur une procédure QPC⁸.

Les différents contentieux ont en particulier porté sur l'inclusion dans l'assiette de la taxe versée par les éditeurs des revenus perçus par les régies publicitaires (gérant l'espace publicitaire pour le compte des chaînes). Leur inclusion dans l'assiette était justifiée par la nécessité d'éviter une forme d'optimisation fiscale, consistant en un transfert de recettes publicitaires des chaînes vers les régies pour réduire d'autant l'assiette de la TST-E due par les chaînes.

Le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs formulations de l'assiette qui tendaient à inclure dans l'assiette de la TST-E les revenus perçus par les régisseurs publicitaires pour non-conformité avec le principe d'égalité devant les charges publiques : « en posant le principe de l'assujettissement, dans tous les cas et quelles que soient les circonstances, des éditeurs de services de télévision au paiement d'une taxe assise sur des sommes dont ils ne disposent pas, le législateur a méconnu les exigences résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 » (Décision 2017-669 QPC Société EDI TV, §7).

⁸ Décisions n° 2013-362 QPC TF1 SA ; 2016-620 QPC et 2017-669 QPC. S'y ajoute la décision 2013-684 DC, sur saisine de 60 parlementaires.

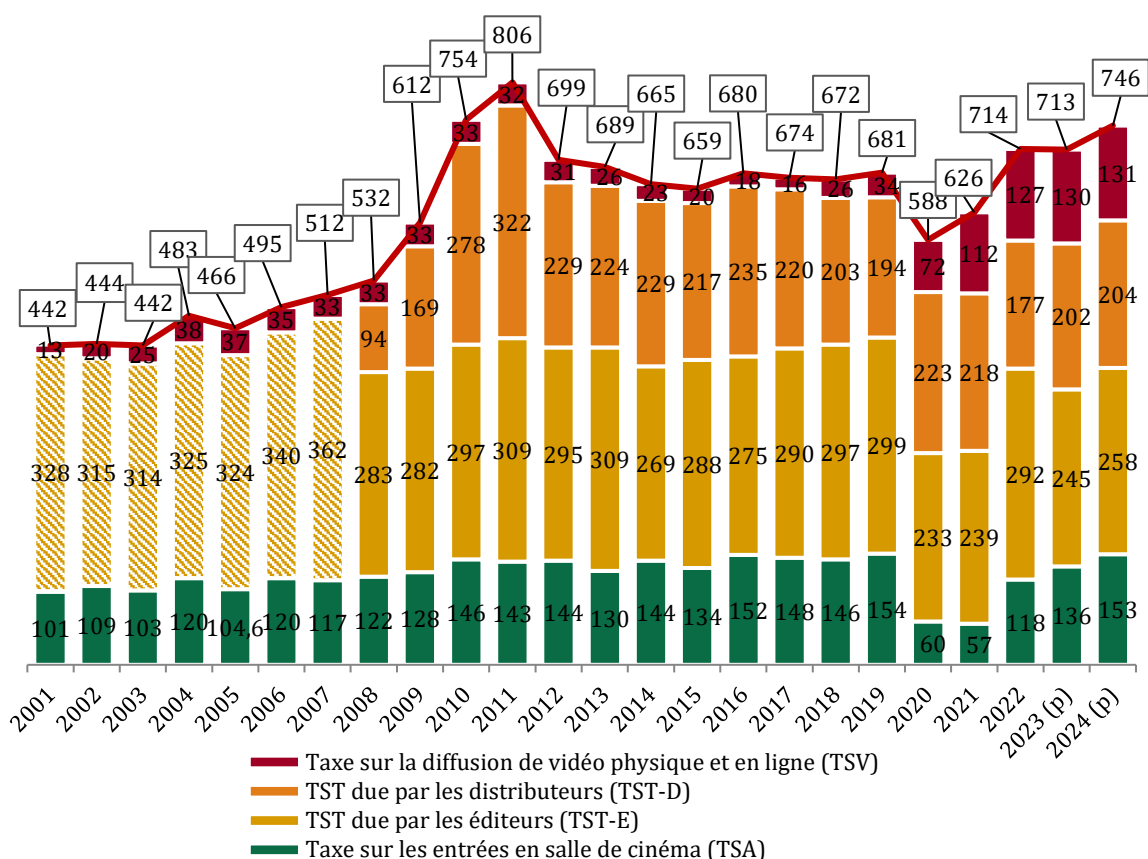
1.1.3. Le produit de la TSV, dont l'assiette a été récemment élargie pour inclure les plateformes étrangères de VOD, a quadruplé entre 2019 et 2023

La **taxe sur les services de vidéo (TSV)** a été instituée en 1993, en retenant pour assiette les ventes et locations en France de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public réalisées par les éditeurs⁹, là encore pour attirer dans le dispositif de financement du cinéma de nouveaux usages (visionnage de vidéos sur supports physiques – VHS puis DVD). Son assiette a été élargie successivement en 2003 aux ventes et locations réalisées par des détaillants de vidéos¹⁰, en 2013 aux plateformes de vidéos payantes installées à l'étranger sur leur chiffre d'affaires réalisé en France¹¹, puis en 2016 aux plateformes gratuites¹².

Son taux a par ailleurs été réhaussé de 2 % à 5,15 % à compter du 1^{er} janvier 2020 afin d'harmoniser le taux de la TSV avec celui de la TST-E (passé de 5,65 % à 5,15 %). Elle est la seule taxe affectée perçue par le CNC dont le recouvrement est assuré par la DGFIP.

L'inclusion du chiffre d'affaires des plateformes dans l'assiette de la TSV et le relèvement de taux de 2 % à 5,15 % survenu en 2020 **ont conduit à un accroissement important du produit de cette taxe, qui a quadruplé entre 2019 et 2023, passant de 34 M€ à 130 M€ (18 % des ressources fiscales du CNC en 2023).**

Graphique 1 : Évolution du produit des taxes affectées au CNC (2001-2024), en M€



Source : Mission.

⁹ Article 49 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992.

¹⁰ Article 7 de la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003.

¹¹ Article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

¹² Article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

1.1.4. Le CNC dispose de manière accessoire d'autres types de ressources

Le CNC bénéficie d'autres catégories de ressources propres en-dehors des taxes précitées, composées :

- des cotisations professionnelles, prévues aux L. 115-14 et L 11515 du CCIA, sont dues au CNC par les acteurs économiques de la filière (producteurs, distributeurs, exportateurs, exploitants) ;
- des redevances facturées par le service d'inscription aux registres du cinéma et de l'audiovisuel au titre de son activité d'immatriculation, d'enregistrement et de publicité ;
- des recettes de mécénat.

1.2. Les taxes perçues par le CNC présentent une certaine singularité dans le paysage des taxes affectées

1.2.1. La surfiscalité liée aux taxes affectées est en partie rendue possible par l'application d'un taux réduit de TVA aux entrées en salle et aux abonnements à une chaîne payante

Les entrées en salles bénéficient historiquement d'un taux réduit de TVA. Ce taux a varié dans le temps, passant de 7 % à 5,5 % à la fin des années 1980.

En loi de finances rectificatives pour 2011, le **nouveau taux « intermédiaire » de TVA de 7 % a été appliqué aux entrées en salles de cinéma**¹³. La loi de finances pour 2012 a par la suite prévu le relèvement de ce taux de 7 à 10 % à compter de 2014¹⁴, conformément à la trajectoire d'évolution générale prévue pour le taux intermédiaire. Néanmoins, le législateur a finalement rétabli l'application du taux réduit de TVA à 5,5 %¹⁵ en loi de finances pour 2014.

La mission a évalué la dépense fiscale liée à l'application d'un taux de TVA à 5,5 % à environ 180 M€¹⁶, soit 140 % du montant de la TSA. Le manque à gagner lié à l'application d'un taux réduit de 5,5 % plutôt qu'un taux intermédiaire à 10 % s'élève à environ 55 M€¹⁷.

On peut néanmoins noter que ce taux réduit n'est pas propre au secteur du cinéma : aux termes de l'article 278-0 bis du code général des impôts, il bénéficie également, dans le secteur culturel, aux livres, aux spectacles de théâtre, aux cirques et aux concerts, aux spectacles de variété « à l'exception de ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances », ainsi qu'au prix des billets d'entrée donnant accès à des interprétations originales d'œuvres musicales nécessitant la présence d'au moins un artiste du spectacle.

¹³ Art. 13, loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

¹⁴ Art. 68, loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

¹⁵ Rétablissement intégré au projet de loi de finances pour 2014 (article 7).

¹⁶ Ce calcul est basé sur les hypothèses suivantes : un nombre d'entrées égal à 181 M, soit les entrées réalisées en 2023 ; un prix du billet avant TVA de 6,82 €, et un taux de TVA normal à 20 %. Le produit de la TVA à 20 % est égal à $6,82 \times 20 \% \times 181 \text{ M}$, soit 247 M€. On soustrait à ce montant le montant perçu de TVA à 5,5 %, égal à 68 M€. Le manque à gagner est donc de $247 - 68 \text{ M€} = 179 \text{ M€}$, arrondi à 180 M€.

¹⁷ Ce calcul est basé sur les mêmes hypothèses que celles présentées *supra*. Pour calculer le manque à gagner, on calcule le produit d'une TVA à 10 %, soit $6,82 \times 10 \% \times 181 \text{ M}$, soit 123 M€. On soustrait à ce montant le montant perçu de TVA à 5,5 %, égal à 68 M€. Le manque à gagner est donc de $123 - 68 = 56 \text{ M€}$, arrondi à 55 M€.

Annexe II

Par ailleurs, un taux de TVA de 10 % est applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision¹⁸. 89 entreprises en bénéficient en 2023. Le coût associé à cette dépense fiscale est estimé à 160 M€ pour 2023 (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Dépense fiscale liée à l'application d'un taux de 10 % sur les services de télévision

Année	2022	2023 (p)	2024 (p)
Coût (en M€)	175	160	175

Source : PLF pour 2024, rapport Voies et moyens, tome II.

Ce taux est applicable aux « abonnements souscrits par les clients afin de recevoir les services de télévisions mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication », c'est-à-dire les services de télévision linéaire uniquement.

Pour distinguer, dans les offres proposées par les éditeurs de télévision, les services linéaires des services non linéaires, la doctrine fiscale¹⁹ distingue plusieurs cas de figure :

- les services non linéaires accessoires aux services linéaires²⁰, pour lesquels le taux de 10 % est applicable; la DGFIP propose comme critère principal la disponibilité d'au plus un mois après la diffusion pour identifier ces services ;
- les services linéaires dissociables des autres services ; c'est le cas par exemple d'un opérateur qui commercialise un droit d'accès et propose en sus des contenus à la demande en contrepartie d'un prix d'achat ou de location (qui ne doit pas être décorrélé de la valeur de l'œuvre)²¹ ; dans ce cas, le service linéaire sera taxé au taux de 10 % et les autres services au taux normal de TVA ;
- les services linéaires non dissociables des autres services non accessoires ; c'est le cas par exemple d'une offre par abonnement comprenant, pour un tarif unique, un service de télévision et un droit d'accès à des plateformes de SVAD ; pour ces services, le taux de 20 % est applicable.

¹⁸ Cf. b octies de l'article 279 du code général des impôts.

¹⁹ [BOI-TVA-LIQ-30-20-100 - TVA - Liquidation - Taux réduits - Prestations de services imposables aux taux réduits - Autres prestations de services imposables aux taux réduits | bofip.impots.gouv.fr](#)

²⁰ Exemple : service permettant de visionner en rattrapage, pour une durée limitée dans le temps, des programmes diffusés préalablement sur une chaîne linéaire.

²¹ Exemple : un premier opérateur commercialise une offre d'abonnement à un bouquet de chaînes de télévision (offre de référence), proposée au consommateur à un prix forfaitaire avec une durée contractuelle d'engagement de douze mois (premier droit d'accès). Elle comprend, d'une part, une prestation principale d'accès au bouquet de chaînes et, d'autre part, des prestations accessoires telles que l'accès au service simultanément sur plusieurs écrans. Cela constitue une opération dont les éléments accessoires suivent le régime fiscal de l'élément principal. Elle relève du taux réduit de 10 % de la TVA propre aux services de télévision. Par ailleurs, est commercialisé, par un second opérateur, l'accès à une plateforme de SVAD accessible sur une base mensuelle sans engagement contractuel de longue durée. Le premier opérateur propose, à la suite d'un accord commercial avec le second, de donner accès au SVAD, sous la forme d'une option facultative payante dont le prix n'est pas décorrélé de la valeur de ce service et qui vient en sus de l'offre d'abonnement à un bouquet de chaînes de télévision (second droit d'accès). Le consommateur conserve, tout au long du contrat, la possibilité de renoncer à cette option et, en cohérence, de ne plus acquitter le supplément de prix. L'offre commerciale à prix unique forfaitaire constituée de l'offre de référence et de l'option peut être scindée en deux opérations, dont la première relève du taux de 10 % et la seconde du taux de 20 %.

1.2.2. Par dérogation à un principe général de plafonnement des TAF, aucune de ces taxes affectées n'a fait l'objet d'un plafonnement, à l'exception de la TST, pour une seule année

Aucune des taxes affectées au CNC n'a été plafonnée, à l'exception, pour l'année 2012, par le projet de loi de finances²², de la TST « distributeurs ». Ce plafonnement a été fixé à 229 M€, pour un produit de 50 M€. Le PLF pour 2013 a néanmoins supprimé cette disposition. Au cours des débats parlementaires, l'ajout d'une disposition prévoyant un prélèvement sur fonds de roulement du CNC d'un montant de 90 M€ a été présentée explicitement comme la contrepartie de la suppression de ce plafonnement²³.

En parallèle, le fonds de roulement du CNC a fait l'objet de quatre prélèvements depuis 2011, d'un montant cumulé de 290 M€ (cf. tableau 4). Les trois premiers prélèvements ont été justifiés par l'importance de la trésorerie détenue par le CNC du fait du dynamisme des recettes fiscales et le dernier prélèvement, intervenu en 2017 a été motivé par l'existence de gains sur les cessions immobilières réalisées par le CNC à l'occasion de son déménagement.

Tableau 3 : Historique des prélèvements sur fonds de roulement du CNC

Année	Montant	Base juridique
2011	20 M€	Art. 35 LF pour 2011
2013	150 M€	Art. 41 LF pour 2013
2014	90 M€	Art. 49 LF pour 2014
2017	30 M€	Art. 36 LF pour 2017

Source : Lois de finances initiales pour 2011, 2013, 2014 et 2017.

1.2.3. Le caractère fongible du produit des TAF permet de facto d'organiser une forte redistribution de l'audiovisuel vers le cinéma

La ventilation de l'utilisation du fonds de soutien est marquée par la recherche d'un **équilibre implicite entre les aides au cinéma, à l'audiovisuel et les soutiens « transversaux »**. Dans le budget initial (BI) pour 2024, cette parité se traduit par un poids financier quasiment égal des soutiens cinéma, qui représentent 285 M€, soit 38 % du total, et des aides à l'audiovisuel, qui représentent 290,1 M€ soit 39 % du total. Le reste des soutiens consiste en des soutiens « transversaux », destinés à la fois au cinéma et à l'audiovisuel, ainsi qu'à d'autres domaines d'intervention du CNC, connexes²⁴.

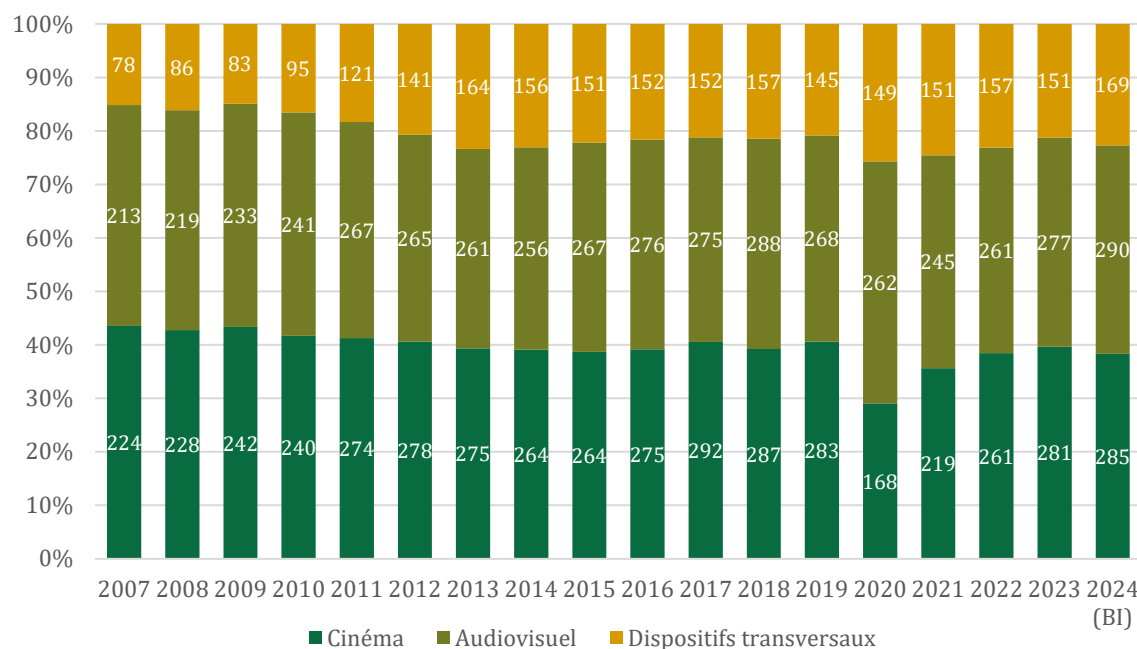
Cet équilibre est relativement stable dans le temps, même si le volume des soutiens transversaux a progressé sur la période récente, passant de 78 M€ en 2007 à 169 M€ en 2024 (cf. graphique 2).

²² Article 46 de la loi de finances pour 2012.

²³ [Assemblée nationale ~ Compte rendu de réunion de la commission des finances, de l'économie générale et du plan \(assemblee-nationale.fr\)](#), débat sur l'article 31. Cf. les débats parlementaires sur l'article 26 à l'Assemblée nationale ([Assemblée nationale ~ Troisième séance du vendredi 19 octobre 2012 \(assemblee-nationale.fr\)](#)) et au Sénat, où un amendement proposait de « désaffecter » la TST ([Séance du 27 novembre 2012 \(senat.fr\)](#))

²⁴ Schématiquement, innovation et jeux vidéo, industries techniques, éducation à l'image, études, préservation du patrimoine, export, fonds régionaux, financement de la Fémis et de Cinéfabrique, subventions aux associations et aux manifestations, dotation à l'IFCIC.

Graphique 2 : Équilibres des soutiens transversaux, audiovisuel et cinéma (2007-2024), en M€



Source : CNC.

Concrètement, cet équilibre permet d'opérer une forte redistribution financière de l'audiovisuel vers le cinéma. Ainsi, le produit de la TSA, seule taxe assise exclusivement sur l'industrie cinématographique, représente seulement 46 % du montant total des soutiens dédiés au cinéma.

Les autres assujettis aux taxes affectées (éditeurs de services de télévision et plateformes) ont un *business model* davantage tourné vers l'audiovisuel ; ils ne bénéficient donc que partiellement des soutiens au cinéma (une partie de leurs recettes découle de la diffusion d'œuvres cinématographiques ; le produit de ces TAF sert notamment à financer la production d'œuvres cinématographiques qu'ils cofinancent).

2. Les aides du CNC à l'industrie cinématographique

2.1. Enjeux méthodologiques de l'évaluation du système de soutiens du CNC

2.1.1. Les équilibres financiers au sein du système d'aides sont marqués par la prépondérance des aides automatiques et en faveur de la production, ce qui a conduit la mission à les cibler prioritairement pour leur évaluation

Les aides du CNC sont versées à l'ensemble des entreprises de la filière : producteurs, distributeurs, et exploitants de salles de cinéma. En amont, des aides aux auteurs peuvent également être versées, de manière sélective, afin de favoriser le développement des films. **La ventilation de l'enveloppe d'aides est inégale entre les différents acteurs de la filière :**

- ◆ **les aides à la production** représentent une enveloppe globale de 129 M€ en 2023, soit 46% du total des aides au cinéma ;
- ◆ **les aides à la distribution** représentent 55 M€ la même année, soit 20 % du total ;
- ◆ **les aides à l'exploitation** représentent 97 M€, soit 34 % du total.

Pour chacun de ces secteurs, deux grandes catégories d'aides coexistent :

- ♦ **les aides automatiques**, qui constituent les deux tiers des soutiens, poursuivent un objectif d'industrialisation de la filière en répartissant des recettes de TSA selon une clef plus ou moins proportionnelle aux recettes générées tout au long de la vie d'un film²⁵; elles consistent en un droit de tirage des entreprises de la filière, matérialisé par un compte de soutien tenu par le CNC. Leur montant global s'élève à 187 M€ en 2023, soit 67 % du total des aides versées au cinéma ;
- ♦ **les aides sélectives** visent davantage à financer l'innovation et la création et sont attribuées au cas par cas, après examen d'un dossier par une commission *ad hoc*, sur le fondement de critères généralement artistiques ; elles représentent en 2023 une enveloppe globale de 94 M€, soit 33 % du total des dépenses du secteur.

La part des aides automatiques varie cependant selon le secteur considéré : ainsi, les aides automatiques représentent seulement 60 % des soutiens à la production, tandis qu'elles comptent pour respectivement 73 % et 72 % dans les enveloppes respectives de la distribution et de l'exploitation (cf. tableau 5).

Tableau 4 : Ventilation des aides automatiques (exécuté 2023, en M€)

	Production	Distribution	Exploitation	Total
Aides automatiques	76,4	40,9	70,9	187,1
Aides sélectives	52,8	14,7	26,5	94,0
Total	129,2	55,0	96,9	281,1

Source : Mission, à partir de données CNC.

2.1.2. Compte tenu de l'abondance des dispositifs de soutien du CNC, la mission a exclu du périmètre d'investigation environ un tiers des enveloppes de soutien à l'industrie cinématographique

La mission s'est concentrée sur les principales aides directement dédiées aux entreprises de la filière cinématographique française (production, distribution et exploitation), **ainsi que sur les aides aux auteurs, compte tenu de leur forte imbrication avec les aides à la production**, et les aides adossées aux financements des régions.

Suivant la présentation des actions du CNC réalisée dans son document stratégique de performance, les aides considérées sont ainsi l'ensemble des aides relevant de l'action n° 1 « Production et création cinématographiques » et les aides relevant des sous-actions « Distribution cinématographique » et « Exploitation cinématographique » de l'action n° 2 « Distribution, diffusion et promotion du cinéma et de l'audiovisuel ».

Sont en revanche exclues du périmètre de la présente annexe les catégories d'aides suivantes, qui bénéficient pour partie au moins au cinéma :

- ♦ **les soutiens aux industries techniques et à l'innovation**, qui bénéficient à la fois aux secteurs cinématographique et audiovisuel (29,1 M€) ;
- ♦ **les actions en faveur de l'éducation à l'image et de la diffusion culturelle par l'image animée**, qui comprennent notamment le soutien à la cinémathèque française, les dispositifs d'éducation à l'image pour les jeunes et les actions en direction des publics éloignés de la culture (31,6 M€) ;
- ♦ **le soutien à l'édition vidéo et au développement du marché de la vidéo à la demande** (10,6 M€) ;

²⁵ Recettes issues des entrées, de la diffusion sur des chaînes ou en vidéo physique, exportations.

Annexe II

- ◆ **la création et la production cinématographique dans les pays en développement**, en particulier les aides suivantes :
 - les aides au cinéma du monde **(5,7 M€)** ;
 - les fonds de coproduction bilatéraux **(2,1 M€)**, dont la création peut résulter d'accords internationaux bilatéraux²⁶, ou d'accords entre le CNC et ses homologues étrangers²⁷ ;
- ◆ **les actions destinées à favoriser la promotion et le développement du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée à l'étranger (25,7 M€)**, qui comprennent notamment :
 - les subventions en direction des festivals (festival de Cannes, Quinzaine des réalisateurs et Semaine de la critique) ;
 - l'aide aux associations d'associations de promotion du cinéma à l'étranger, notamment UniFrance ;
- ◆ **la contribution aux programmes européens**, en particulier Eurimages, Europa Cinemas et l'aide au fonctionnement à l'association « Relais Culture Europe » (4,9 M€) ;
- ◆ **la formation professionnelle**, qui se traduit notamment par une subvention à la FEMIS **(11,1 M€)**.

La mission n'a par ailleurs pas examiné l'action « **plan numérique** » **(9,2 M€)**, qui visait initialement à accompagner l'équipement numérique des salles de cinéma et a été complété pour lancer des actions visant à accélérer la numérisation des œuvres et leur mise à disposition du public.

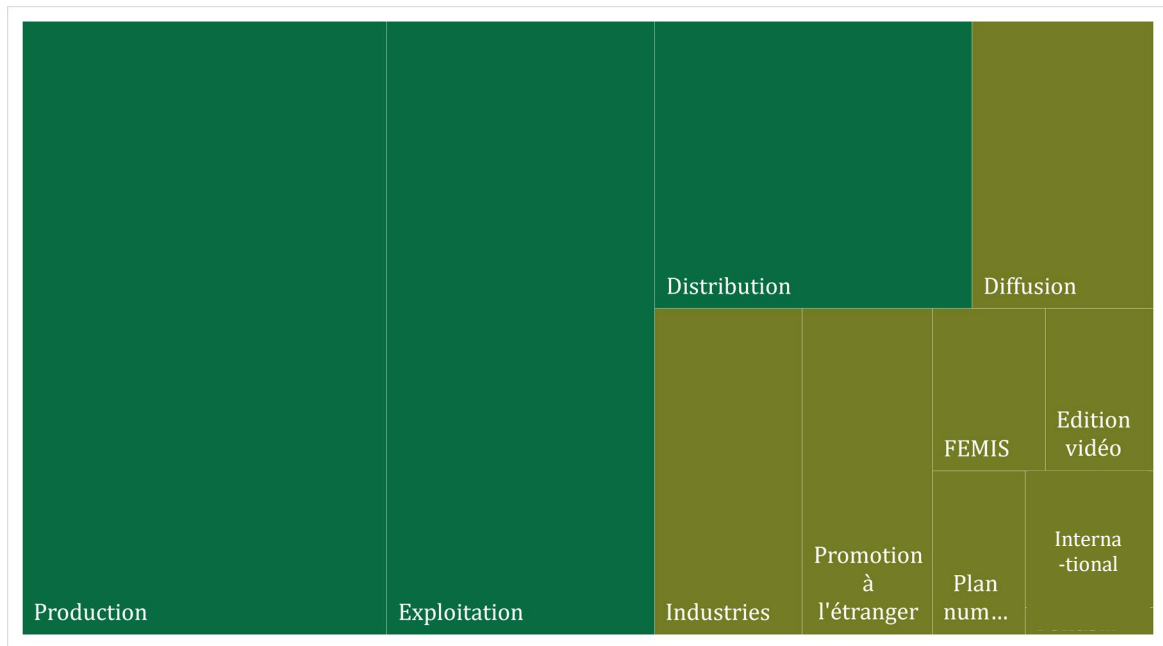
Au total, les aides considérées par la mission représentent environ 70 % des aides contribuant au développement de l'industrie cinématographique (cf. graphique 3).

Les gisements d'économies identifiés sur les aides aux producteurs, distributeurs et exploitants pourraient donc être complétées par des actions de réduction des enveloppes de ces aides, qui restent à évaluer.

²⁶ C'est le cas de l'aide au codéveloppement et à la coproduction d'œuvres cinématographiques franco-allemandes, qui résulte d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au soutien de projets de coproduction du 17 mai 2001

²⁷ Aide à la coproduction d'œuvres cinématographiques de long métrage et au codéveloppement d'œuvres cinématographiques de long métrage et de séries audiovisuelles franco-italiennes, prévue par une convention relative au fonds bilatéral d'aide au codéveloppement et à la coproduction d'œuvres franco-italiennes du 12 juillet 2019 entre le CNC et le ministère de la culture italien ; fonds jeune création francophone, prévu par une convention multipartite, de l'aide à la coproduction d'œuvres cinématographiques franco-tunisiennes, prévue par une convention entre le CNC et son homologue tunisien ; de l'aide à la coproduction d'œuvres cinématographiques franco-portugaises prévue par un accord franco-portugais signé le 10 octobre 1980.

Graphique 3 : Périmètre des aides considérées par la mission



Source : Mission.

2.1.3. Les objectifs des soutiens du CNC se sont démultipliés, ce qui rend délicate l'élaboration d'indicateurs d'efficacité et l'évaluation des dispositifs

Les aides du CNC (cf. *supra*) poursuivent schématiquement un double objectif de structuration de l'industrie et de soutien à la diversité de la production. Historiquement, les aides automatiques répondent à l'objectif économique de structuration de l'industrie, et les aides sélectives à favoriser la diversité de la production. Deux aides « historiques » dédiées aux producteurs, le soutien automatique et l'avance sur recettes, sont emblématiques de cette bipartition :

- ♦ à leur création en 1948, les aides automatiques à la production avaient pour objectif, en générant des montants sur un compte de soutien uniquement dédiés au réinvestissement dans l'industrie, de structurer l'industrie en incitant les producteurs ayant rencontré un succès à réinvestir les sommes engrangées sur les comptes automatiques dans de nouveaux projets de films ;
- ♦ l'avance sur recettes a été créée en 1959 et répondait au besoin de contrebalancer le poids des soutiens à l'industrie pour favoriser la prise de risque artistique et les premiers longs métrages, à l'heure de l'émergence des cinéastes de la nouvelle vague.

La simplicité de cette répartition initiale tend néanmoins à se brouiller, sous plusieurs effets. Les objectifs assignés à la politique publique conduite par le CNC se sont multipliés. Le document stratégique de performance du CNC décline ainsi ces deux grands objectifs en 9 volets (cf. encadré 2).

Plus particulièrement, les aides automatiques se sont vu assigner des objectifs nouveaux au fil du temps, allant au-delà de leur seule visée initiale, de nature économique. De nombreuses bonifications leur ont été adjointes, leur assignant des objectifs additionnels, en matière environnementale et de parité, mais aussi de qualité artistique des projets (cf. *infra*).

Encadré 2 : Les objectifs de politique publique du CNC

Le document stratégique de performance (DSP) du CNC indique que « la politique de soutien en faveur des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia répond à deux finalités principales :

- assurer une présence forte des œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises et européennes sur le territoire et à l'étranger, et pour cela, apporter un soutien à caractère économique à l'ensemble des acteurs des filières concernées ;
- contribuer à la diversité et au renouvellement de la création et de la diffusion ».

Ces deux grands axes sont déclinés en une dizaine d'objectifs par le DSP. Concernant le cinéma, les objectifs mentionnés par le CNC sont les suivants :

- favoriser le succès du cinéma français en France et à l'étranger (objectif n° 1)
- contribuer à la diversité de la création cinématographique (objectif n°2)
- contribuer à la diffusion du cinéma sur l'ensemble du territoire (objectif n° 3)
- améliorer la performance de la gestion des soutiens mis en œuvre par le CNC (objectif n° 8)
- renforcer l'attractivité du territoire national pour les tournages (objectif n° 5)
- favoriser la diversité de l'offre et l'exposition de la création française sur les services vidéo et à la télévision (objectif n° 6)
- favoriser la parité au sein de l'industrie cinématographique (objectif n° 7)

En complément, le CNC s'assigne deux nouveaux objectifs dans le DSP 2024 :

- agir pour la transition écologique
- faire de la France l'un des leaders mondiaux du tournage et de la production numérique au moyen de l'appel à projets « La Grande Fabrique de l'Image » lancé dans le cadre de France 2030.

Source : Document stratégique de performance 2024 du CNC.

La multiplication des objectifs assignés au système de soutien au niveau global, mais aussi à chaque aide, rend l'évaluation des dispositifs particulièrement complexe lorsqu'ils sont pris individuellement.

Dans la suite de cette annexe, la mission a tenté d'identifier les principaux objectifs assignés à chaque aide en repartant des éléments du document stratégique de performance du CNC. Dans certains cas, ces éléments ont été complétés par d'autres sources (fiches descriptives issues de la revue générale des soutiens, communiqués de presse, extraits des procès-verbaux des conseils d'administration du CNC par exemple). Quand des objectifs clairs ont pu être identifiés par la mission, celle-ci a tenté de construire des indicateurs de mesure de l'efficacité de l'aide.

2.1.4. Le système des aides du CNC est marqué par son ciblage fin, son évolutivité et son caractère négocié avec le secteur, ce qui conduit la mission à proposer un quantum d'économies possibles plutôt qu'un plan d'économies figé

Les dispositifs de soutien gérés par le CNC sont nombreux et visent des secteurs divers. Ils se caractérisent notamment par :

- ♦ **leur ciblage très fin**, souvent sur des catégories de personnes morales ou physiques très restreintes (auteurs, producteurs, distributeurs, exploitants), que les acteurs concernés connaissent parfaitement, le cas échéant pour en optimiser l'usage lorsque plusieurs dispositifs se font concurrence ;
- ♦ **un processus d'élaboration en concertation** avec les professionnels du secteur ; cette caractéristique est affirmée à l'article L. 111-2 du CCIA qui dispose que le CNC « *organise des concertations avec les représentants des secteurs professionnels intéressés sur les sujets entrant dans le cadre de ses missions* ».

Par ailleurs, ces dispositifs ne sont pas figés dans le temps et sont au contraire marqués par une forte évolutivité, visant à répondre à des besoins nouveaux du secteur, à des demandes des professionnels. Des évolutions du règlement général des aides sont ainsi quasi-systématiquement proposées à l'approbation du conseil d'administration du CNC : par exemple, sur la seule année 2019, près d'une dizaine de propositions d'évolutions ont été soumises au vote du conseil d'administration du CNC²⁸. Dans ce cadre, des réflexions de plus grande ampleur sur la refonte de l'architecture des aides au cinéma ont été menées au cours des dernières années. Par exemple :

- ♦ en 2019, un **plan d'économies a été mis en œuvre pour assurer la soutenabilité budgétaire des soutiens financiers** du CNC, touchant à la fois les soutiens au cinéma et les soutiens à l'audiovisuel. Pour le cinéma, cette réforme a consisté en l'application d'un rabot uniforme de 5 % sur les soutiens au cinéma, se traduisant par une économie chiffrée à 15 M€ par le CNC²⁹. Selon certains interlocuteurs de la mission, le caractère uniforme de cette mesure a découlé de l'impossibilité à dégager un consensus au sein du secteur sur des mesures plus ciblées, qui auraient traduit de véritables choix de politique publique ;
- ♦ à compter de 2019 et jusqu'à 2021, **le CNC a mené, en interne, un exercice de revue générale des soutiens**, qui s'est traduit par la production d'un dossier de près d'un millier de pages proposant une analyse, aide par aide, des forces et faiblesses des dispositifs. Si la direction générale du CNC a précisé à la mission qu'elle n'endossait pas les conclusions de cette revue, elles sont le résultat d'une réflexion menée à tous les niveaux hiérarchiques du CNC, y compris du CODIR, et sont d'une très grande richesse, à la fois par leur niveau de détail et par la diversité des points de vue qu'elles peuvent refléter.

Il ressort de ces éléments que des ajustements du système d'aide, y compris des « rabots » modérés, sont tolérables par le secteur ; néanmoins, la complexité du système d'aides, leur ciblage, et les processus de prise de décision propres au CNC appellent une concertation avec le secteur sur la nature des modifications et des ajustements à apporter.

En conséquence, les pistes de mesures présentées par la mission auront davantage pour objectif **de déterminer un quantum d'économie susceptible d'être réalisé sans mettre en danger les grands équilibres du secteur**, que de déterminer un plan détaillé de mesures insusceptibles d'être retravaillées.

2.1.5. Les données utilisées par la mission pour réaliser ses chiffrages présentent plusieurs limites

Afin d'évaluer l'impact budgétaire des mesures présentées dans les parties suivantes, la mission s'est appuyée sur plusieurs jeux de données :

- ♦ les données relatives **aux soutiens générés annuellement**, par les acteurs de la filière, pour la composante « socle » des aides automatiques : il s'agit des sommes créditées sur le compte de soutien automatique du producteur, du distributeur ou de l'exploitant et liées à l'exploitation de l'œuvre cinématographique sur différents segments (salle, antenne, exploitation vidéo, exportation) ;
- ♦ les données **relatives aux soutiens payés** par le CNC aux acteurs, il s'agit des sommes mobilisées par les acteurs et payées par le CNC sur une année N ;

²⁸ Source : procès-verbaux des CA pour l'année 2019.

²⁹ Présentée au conseil d'administration d'avril 2020 du CNC.

- ♦ pour 2024, **les enveloppes inscrites au budget initial du CNC** et retracées dans son document stratégique de performance. Ces enveloppes correspondent à des autorisations d'engagement qui peuvent être consommées de manière pluriannuelle, et non à des crédits de paiement.

Pour rappel, les droits générés ne sont pas égaux aux droits effectivement mobilisés par les acteurs ; il s'agit de droits ouverts sur des comptes et non de dépenses décaissées. Les chiffrages réalisés sur la base des fichiers de droits générés n'ont donc pas nécessairement un impact budgétaire sur l'année de mise en œuvre de la mesure : leur plein effet peut n'être atteint qu'en plusieurs exercices, certaines aides pouvant être mobilisées jusqu'à 10 ans après la date de leur génération (par exemple, pour le soutien automatique exploitant, cf. annexe relative à la trésorerie du CNC). **Ces différences peuvent avoir un impact particulièrement fort sur les chiffrages relatifs aux aides automatiques : en effet, alors que le montant de l'aide « socle » est calculé au moment de la génération du soutien, le montant des majorations est calculé au moment de la mobilisation du soutien.** La méthode de chiffrage et la base de données utilisées seront donc précisées systématiquement dans les développements *infra*.

2.2. Les aides à la production

2.2.1. Les soutiens automatiques apportent une aide efficace au secteur et ne peuvent être ajustés qu'à la marge

Soutien le plus ancien du CNC, créé en 1948, l'aide automatique aux producteurs a pour objectif de faciliter la structuration de l'industrie en incitant les producteurs ayant rencontré un succès à réinvestir dans de nouvelles œuvres, *via* un mécanisme consistant à abonder un compte de soutien du producteur en proportion des recettes générées par son film. D'abord uniquement déterminé par le nombre d'entrées réalisées en salles, le montant de l'aide automatique dépend aujourd'hui également du nombre de diffusions télévisuelles du film, de vidéos diffusées, et de ses recettes d'export.

L'enveloppe totale des soutiens automatiques s'élève à 85,8 M€ dans le budget initial pour 2024, dont 15,2 M€ pour les allocations complémentaires.

L'éligibilité aux soutiens à la production du CNC est déterminée par sept types de conditions : les conditions relatives aux entreprises, aux œuvres, au mode de production, à la préservation du patrimoine cinématographique, à l'accessibilité des œuvres aux personnes en situation de handicap sensoriel, au montant des rémunérations attribuées aux auteurs, et à l'intensité des aides publiques (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Les conditions d'éligibilité aux soutiens à la production du CNC

Pour être admises au bénéfice des aides à la production et à la préparation, les **entreprises** doivent être établies en France, avoir des présidents, directeurs ainsi que la majorité de leurs administrateurs de nationalité française, et être constituées sous forme de société commerciale, avec un capital social d'un montant minimum de 45 000 € et comprenant une part minimale en numéraire entièrement libérée de 22 500 €. Elles ne doivent pas être contrôlées par une ou plusieurs personnes physiques ou morales ressortissantes d'autres États que ceux de l'Union européenne.

Les **conditions relatives aux œuvres** sont vérifiées par la commission d'agrément du CNC. Chaque œuvre doit répondre à des conditions artistiques et techniques de réalisation, déterminées selon un barème de 100 points spécifique à chaque genre d'œuvre : fiction, documentaire et animation. Les œuvres doivent obtenir un minimum de 25 points sur 100. Les conditions relatives **au montant des rémunérations attribuées aux auteurs, artistes-interprètes et producteurs** impliquent que la rémunération globale la plus élevée attribuée, schématiquement, à l'un des auteurs, artistes, ou des producteurs, ne peut excéder un montant, proportionnel au budget du film. Ce montant est calculé par application d'un taux dégressif au budget global du film³⁰. Les conditions relatives à l'intensité des aides prévoient que **le montant total des aides attribuées ne peut être supérieur à 50 % du coût définitif de production de l'œuvre**. Des dérogations à ce seuil peuvent être accordées pour les œuvres « difficiles » (première ou deuxième œuvre) ou à petit budget (inférieur à 1 250 000 €), pour lesquelles cette limite peut être portée à 60 %. Cette limite peut être portée à 70 % pour les œuvres difficiles ou à petit budget qui ne bénéficient pas du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques.

Les **conditions de production** impliquent que les œuvres doivent être produites par au moins une entreprise de production déléguée. Celles relatives au **patrimoine** impliquent que l'entreprise doit s'assurer de la préservation de ces œuvres. Enfin, celles relatives à **l'accessibilité aux personnes en situation de handicap** impliquent notamment que les entreprises doivent fournir un fichier en audiodescription et un fichier de sous-titrage au CNC.

2.2.1.1. Le mode de calcul du soutien automatique « socle » présente une économie générale satisfaisante, mais des paramètres qui pourraient évoluer à la marge

Le **calcul du montant de l'aide automatique** est fixé par le règlement général des aides. Un film se voit tout d'abord attribuer un score dont le maximum est fixé à 100 points. Le barème de points varie selon la nature de la production (animation, fiction ou documentaire)³¹. En règle générale, un minimum de 25 points est nécessaire pour se voir ouvrir un compte automatique.

La **somme créditée sur le compte automatique du producteur est ensuite calculée en deux étapes**. La première étape consiste en l'établissement d'une somme de facteurs qui dépendent :

- de la fréquentation en salle : à la recette de TSA réalisée en salle pour le film est appliqué un taux variant en fonction du nombre d'entrées (cf. *infra*). Le délai de génération est fixé à cinq ans à compter de la première représentation publique en salle ;
- de la diffusion par vidéo physique : le montant du chiffre d'affaires déclaré par l'éditeur de vidéogramme est multiplié par un taux de 4,26 %. Le délai de génération est fixé à six ans à compter de la date de la première projection du film ;
- de la diffusion par un service de télévision (« soutien antenne ») : le montant des sommes versées par un éditeur de services en exécution du contrat de cession des droits de télévision est multiplié par un taux de 9,47 % jusqu'à un plafond de 305 000 €, soit un montant de soutien généré plafonné à 28 884 € par contrat. Le délai de génération est de huit ans à compter de la première projection publique du film ;

³⁰ Similaire à celui utilisé pour l'éligibilité au crédit d'impôt ; ainsi, le montant de la rémunération maximale au-delà de laquelle le film ne peut bénéficier des aides est de 15 % de la part du coût de production de l'œuvre inférieur à 4 M€, 8 % de la part comprise entre 4 et 7 M€, et 5 % de la part du coût de production de l'œuvre supérieure ou égale à 7 M€ et inférieur ou égal à 10 M€.

³¹ Pour les œuvres de fiction, par exemple, le nombre de points attribués dépend de cinq groupes de critères relatifs à la langue de tournage, à l'entreprise de production et notamment à la nationalité de l'auteur et du réalisateur, à la nationalité des artistes-interprètes, à la nationalité des techniciens et ouvriers, et au lieu de tournage.

Annexe II

- de la diffusion à l'étranger : le montant total des sommes inscrites sur le compte automatique promotion à l'étranger de l'entreprise de vente à l'étranger est multiplié par un taux de 66 %.

La seconde étape consiste à multiplier la somme *supra* par un coefficient de pondération proportionnel au nombre de points attribués au film, dont la conception permet de « survaloriser » les films ayant obtenu le plus grand nombre de points³².

Le soutien issu de la fréquentation en salles représente près de 80 % des sommes générées par an entre 2014 et 2023, contre 17 % en moyenne pour le soutien antenne, 7 % pour le soutien export et 2 % pour le soutien vidéo³³ (cf. tableau 6).

Tableau 5 : Montants (en €) et poids respectif (en %) des soutiens automatiques générés, par support, entre 2014 et 2023

Année	Salle		Antenne		Vidéo		Export		Total
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
2023	43 928 175	92%	3 659 356	8%	333 244	1%	N.D.	N.D.	47 920 775
2022	42 636 993	82%	5 732 562	11%	552 433	1%	3 204 669	6%	52 126 657
2021	30 612 432	73%	7 149 035	17%	379 008	1%	3 963 424	9%	42 103 899
2020	23 471 601	64%	9 718 091	26%	371 099	1%	3 358 948	9%	36 919 739
2019	49 208 600	77%	10 674 234	17%	842 990	1%	3 524 563	5%	64 250 387
2018	51 010 441	75%	11 353 003	17%	1 111 035	2%	4 159 238	6%	67 633 717
2017	51 589 469	74%	11 150 034	16%	1 150 631	2%	5 490 663	8%	69 380 798
2016	52 930 647	80%	12 469 509	19%	1 179 010	2%	N.A.	N.A.	66 579 167
2015	46 036 042	77%	11 929 664	20%	1 487 938	3%	N.A.	N.A.	59 453 644
2014	53 147 610	80%	10 681 973	16%	2 375 356	4%	N.A.	N.A.	66 204 939
Moy.	44 457 201	78%	9 451 746	17%	978 275	2%	3 950 251	7%	57 257 372

Source : CNC (périmètre : soutiens générés).

S'agissant du soutien automatique lié à la salle, il est calculé selon un taux qui décroît en fonction de la recette de TSA du film (cf. encadré 3), ce qui permet d'opérer une redistribution au sein du secteur entre les films à succès et les films n'ayant pas rencontré les faveurs du public, avec **une logique de lissage du risque et de redistribution des plus gros acteurs vers les plus petits**³⁴.

Encadré 4 : Le barème de calcul du soutien automatique généré par la fréquentation en salles

Les taux de calcul sont fixés à :

- 106,54 % de la recette de TSA pour la fraction du montant de la recette réalisée en salle inférieure à 9 225 000 € ;
- 80,97 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salle supérieure à 9 225 000 € et inférieure à 30 750 000 € ;

³² Pour les films obtenant un nombre de points supérieur à 70, ce coefficient est « progressif » : il varie entre 1, lorsque le film obtient au moins 80 points, et 0,73, lorsque l'œuvre obtient 71 points. Pour les œuvres dont le nombre de points est inférieur à 70, le coefficient est linéaire, égal au nombre de points divisé par 100.

³³ Les données fournies peuvent présenter des incomplétudes, notamment pour les soutiens « vidéo » et « antenne ». Ainsi, la déclaration de leur chiffre d'affaires par les éditeurs de vidéo peut s'étaler sur plusieurs années, à mesure de l'écoulement de leur stock : le montant des recettes figurant dans les bases de données, ainsi que des soutiens afférents, peut ne pas être exhaustif. Par ailleurs, pour le soutien antenne, certains producteurs peuvent mettre plusieurs années à déclarer le montant acquitté en exécution des contrats de cession de droits par les chaînes de télévision. Les montants globaux présentés peuvent s'en trouver minorés surtout sur les années les plus récentes.

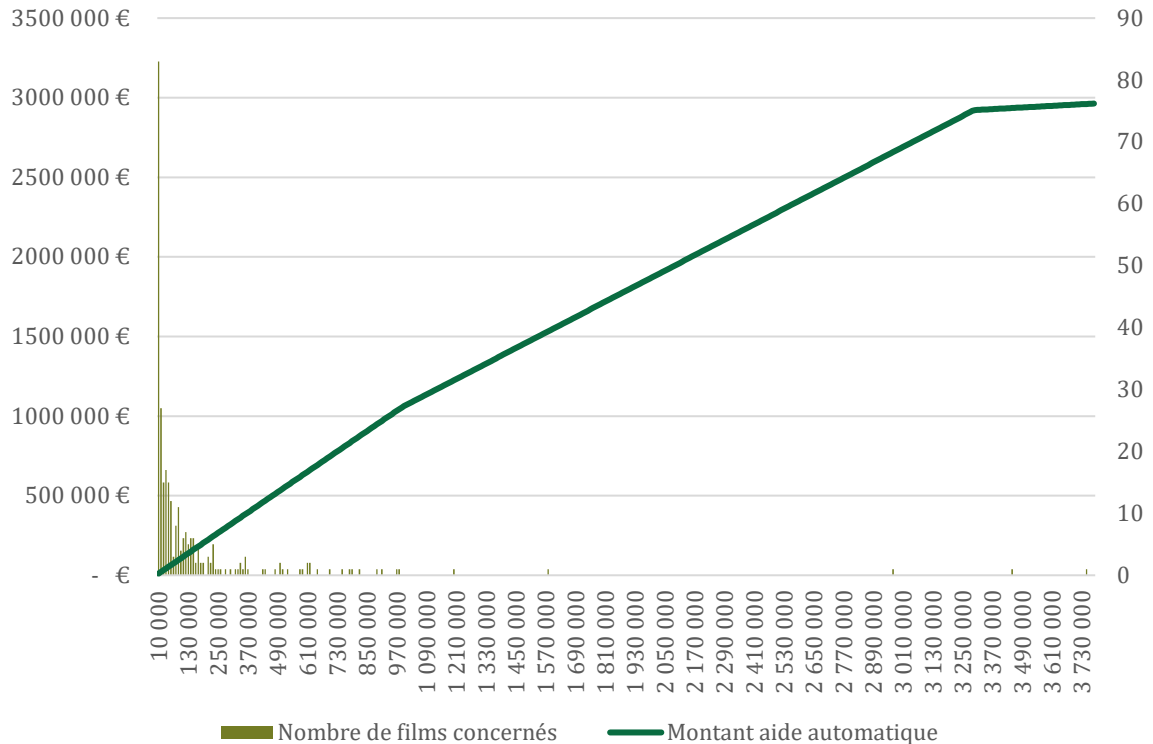
³⁴ Le caractère dégressif du barème n'a pas toujours été la norme : les évolutions du soutien automatique au cours du temps montrent une hésitation constante entre un barème à taux unique (en vigueur de la création du soutien jusqu'à 1967, puis à nouveau entre 1988 et 2001) et un barème à taux dégressifs (en vigueur entre 1967 et 1988 et depuis 2001).

- 8,52 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salle supérieure à 30 750 000 €.

Source : Règlement général des aides financières du CNC.

Si ce barème est théoriquement dégressif, la très grande majorité des films présente des recettes inférieures à 9,22 M€ dans la première tranche du barème, et seuls deux films ont atteint un nombre suffisant d'entrées pour atteindre la dernière tranche du barème (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Montant d'aide automatique à la production généré en fonction des recettes de TSA générées en salle et nombre de films par tranche de TSA, en 2023



Source : Mission, à partir des données CNC (fichier des soutiens générés en 2023).

Note de lecture : La courbe verte représente le montant de soutien généré (axe des ordonnées, à gauche) en fonction de la recette de TSA perçue (axe des abscisses). Les barres représentent le nombre de films par tranche de 10 000 € de recette de TSA sur l'année 2023.

Un premier ajustement pourrait donc consister en un abaissement des seuils d'entrée de ces différentes tranches, afin d'adapter le barème aux nouvelles configurations de marché afin de conserver le caractère redistributif de l'aide. Selon les calculs de la mission, sur les données de génération de soutien en 2023, en abaissant les seuils à 700 000 entrées (taux à 80,97%) et 3 M d'entrées (taux à 8,52%) respectivement, on pourrait générer une économie d'environ 3 M€. L'impact serait centré sur une vingtaine de films, avec une perte d'environ 100 k€ de soutien automatique par film (3 films perdraient plus que 500 k€ de soutien automatique, selon les calculs mission sur soutiens générés en 2023).

Cette option présente l'avantage d'altérer faiblement le caractère incitatif au succès, en maintenant une incitation à réaliser des films au fort potentiel commercial nombre d'entrées importants (seuls 11 films français générant du soutien en 2023 ont réalisé plus de 3 M d'entrées sur leur cycle de vie total) tout en limitant l'effet d'aubaine du mode de calcul du soutien pour les films obtenant un succès très important.

Alternativement, et pour le même montant d'économies, il pourrait être envisagé de rétablir un taux « flat » de 95 % sur les générations jusqu'à 4,25 M d'entrées, en gardant un taux de 8,52 % sur la dernière tranche du barème, afin de recentrer le soutien sur sa fonction de structuration du secteur et d'éviter une sur-récompense des films réalisant le moins d'entrées. Dans ce cas de figure, la perte de génération de soutien serait répartie plus uniformément sur les films (les films générant du soutien perdraient en moyenne 3 k€ ; 200 films perdraient plus de 1 k€ et 4 plus de 100k€ de soutien, d'après des calculs mission sur soutiens générés en 2023).

En complément, et de manière plus structurante, il pourrait être envisagé de fermer le bénéfice du soutien automatique pour les films réalisant un très faible nombre d'entrées. Cette option n'aurait qu'un impact budgétaire modéré (moins de 100 k€ de soutiens générés en moins pour les films réalisant moins de 5 000 entrées sur leur cycle de vie³⁵, environ 200 k€ pour les films réalisant moins de 10 000 entrées, environ 700 k€ pour les films réalisant moins de 30 000 entrées). Elle recentrerait néanmoins le dispositif sur sa mission historique d'accompagnement de l'industrialisation du secteur. Dans une telle hypothèse :

- ◆ sur une année, environ 210 films ayant réalisé au total moins de 5000 entrées depuis leur sortie (y compris si celle-ci a eu lieu avant l'année de génération du soutien) perdraient en moyenne 430 € de soutien généré en 2023³⁶ ;
- ◆ environ 330 films ayant réalisé moins de 10 000 entrées depuis leur sortie perdraient en moyenne 800 € de soutien généré en 2023 ;
- ◆ environ 550 films ayant réalisé moins de 30 000 entrées depuis leur sortie perdraient en moyenne 1 700 € de soutien généré en 2023.

S'agissant du soutien généré par la diffusion télévisuelle, celui-ci est proportionnel au montant des contrats de cession des droits noués par le producteur avec une chaîne, dans la limite d'un plafond de 28 884 €. Il n'a donc pas de logique de redistribution au sein du secteur et, compte tenu de son faible montant par rapport au montant du contrat de cession (10 % du montant), son effet d'incitation à diversifier les supports de diffusion sur antenne du film paraît limité : le producteur a en tout état de cause intérêt à contracter avec une antenne, que l'aide soit présente ou non. **Il relève donc davantage d'une clé de répartition des recettes issues de la TSA entre les producteurs que d'un outil visant à répondre à des objectifs de politique publique précis et n'a pas en tant que tel d'effet structurant sur le secteur.** Pour cette raison, il pourrait donc être envisagé de revoir ses règles de calcul de manière à réduire le montant de soutien généré, par exemple en mettant en place un plafond par film et non par contrat de cession. **Sur données de soutiens générés 2019, la mise en place d'un plafonnement par film égal à celui par contrat génère une économie d'environ 1 M€³⁷.**

S'agissant du soutien généré par la vidéo, calculé en proportion du chiffre d'affaires généré par la vente de vidéos physiques, il n'a pas d'effet redistributif et son montant est en décroissance rapide, du fait des évolutions des modes de consommation des films par les Français. Il pourrait être envisagé de le supprimer, pour une économie d'environ 500 k€³⁸.

³⁵ Le chiffrage a été réalisé sur la base des données de générations de soutiens salles 2023 et exclut les films sortis en novembre et décembre 2023, en considérant que ceux-ci pourront réaliser une part de leurs entrées sur 2024.

³⁶ Ce chiffrage ne prend pas en compte la perte de recette de TSA sur la durée de vie totale du film, mais seulement sur une année civile.

³⁷ Les données plus récentes sont incomplètes, les producteurs pouvant, selon le CNC, mettre plusieurs années à déclarer le montant acquitté par une chaîne de télévision, notamment en cas de multidiffusion.

³⁸ En soutiens générés sur 2023. Sur cette année, le montant généré en soutien automatique s'élève à 338 k€, probablement légèrement minoré compte tenu des délais de transmission de leur CA par les éditeurs vidéo. Sur ces données (en partie incomplètes et donc à prendre avec précaution), ont dénombré 918 films qui ont généré en moyenne 369 € de soutien vidéo. Seuls 11 films ont généré plus de 5000 € de soutien automatique vidéo.

Enfin, il est complexe d'évaluer les effets incitatifs du soutien à l'export, sur lequel on ne dispose que d'un recul modéré. On peut néanmoins constater que l'enveloppe fait l'objet d'un saupoudrage important, qui limite le montant versé par film et met en doute son caractère incitatif. Ainsi, sur l'année 2022³⁹, le montant moyen du soutien export généré par film était de 6 300 €. Sur l'ensemble des films bénéficiaires (509), 496 films avaient généré un soutien export d'un montant inférieur à 10 000 € et 457 d'un montant inférieur à 5 000 €. Ces montants ne paraissent pas nécessairement constituer une incitation suffisante pour les producteurs à changer leur ligne éditoriale, par rapport aux proportions des autres soutiens automatiques. **Il pourrait donc être instauré un seuil minimal de versement du soutien export à 5 000€, pour une économie de 350 k€.**

2.2.1.2. Les majorations ou « bonus » permettent de favoriser l'atteinte de certains objectifs de politique publique, avec une complexité néanmoins croissante favorisant les effets d'aubaine

En complément des aides destinées à l'investissement, des allocations directes (aussi appelées « majorations » ou « bonus ») peuvent également être attribuées lors de la mobilisation de l'aide par les producteurs, sous certaines conditions. Ces allocations constituent en pratique un « bonus » visant à améliorer l'atteinte de différents objectifs de politique publique (expression française des œuvres, égalité homme-femmes, accessibilité des œuvres pour les personnes handicapées). Les majorations constituent **un complément significatif aux soutiens automatiques « socle », et représentent entre 18 % et 29 % du total des aides automatiques payées selon les années** (sur la période 2019-2023, cf. tableau 7). À chaque majoration est attachée une conditionnalité, qui répond à un objectif de politique publique :

- **les allocations directes à raison des conditions de préparation et de réalisation des films** sont attribuées lorsque les films sont des œuvres majoritairement en français ou en langue régionale et présentent un nombre de points supérieur ou égal à 64 ; elles se subdivisent en deux catégories :
 - **les conditions de réalisation ouvrent droit à un complément égal à 25 % des sommes investies⁴⁰**. Ce taux est inférieur pour les coproducteurs (15 %) ; cette majoration, créée dans les années 1990, visait à enrayer la baisse du nombre de films d'initiative française observée sur cette décennie ;
 - **les conditions de préparation ouvrent également droit à une majoration de 25 %, lorsque, schématiquement, les travaux de préparation font l'objet de dépenses effectuées en France pour au moins 80 % de leur coût, et que les travaux de préparation portant sur la conception, l'adaptation et l'écriture donnent lieu à l'élaboration de documents écrits ou exprimés en langue française ; ce taux peut être porté à 50 % lorsque les dépenses sont investies dans des travaux d'écriture et acquittées avant la mise en production de l'œuvre (bonus dit « APOC »)⁴¹**. Cette dernière option a été ouverte en 2012 afin d'inciter les producteurs à investir dans la phase amont d'écriture et de préparation des films ;

³⁹ À la date de transmission des données par le CNC, les données 2023 sur le soutien à l'export n'étaient pas disponibles.

⁴⁰ Articles 211-74 et suivants du RGA. Ce taux s'élève à 50 % pour l'animation. Par ailleurs, ces taux sont ceux dont bénéficient les entreprises de production déléguées. Les autres entreprises de production bénéficient de taux moins favorables.

⁴¹ Articles 211-84 et suivants du RGA.

- **les allocations directes à raison de la parité sur les tournages** sont égales à 15 % du montant des sommes investies et sont octroyées si une œuvre obtient un nombre minimal de points, calculés en fonction du nombre de femmes au sein des équipes de création et de production, le calcul des points étant réalisé à partir de quatre barèmes distincts selon le genre concerné⁴² ;
- **des allocations directes sont également attribuées** pour la création de fichiers de sous-titrage et d'audiodescription⁴³.

Tableau 6 : Montants (en M€) et poids respectifs des soutiens automatiques et des bonus associés parmi les soutiens payés entre 2019 et 2023

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids
Bonus	14	18 %	12	20 %	26	29 %	18	22 %	14	21 %
Soutien	63	82 %	48	80 %	66	71 %	61	78 %	53	79 %

Source : Mission, à partir des données CNC (périmètre : soutiens payés).

La majorité des entreprises bénéficiaires du fonds de soutien sont également bénéficiaires d'au moins un bonus. Ainsi, en 2023, sur 271 entreprises bénéficiaires d'un soutien automatique, 256 étaient également bénéficiaires d'un bonus, soit 94 % d'entre elles. Cette proportion est stable dans le temps : elle s'élevait à 93 % en 2019 et 2020 (respectivement 245 sur 263 et 234 sur 251 entreprises), 89 % en 2021 (218 sur 245), et à nouveau 93 % en 2022 (255 sur 274 entreprises).

Si les objectifs poursuivis par chacun des bonus sont clairement identifiés, la multiplication de taux différenciés peut conduire les producteurs à effectuer des arbitrages entre les différents bonus afin de maximiser le retour de l'aide. Ces effets d'optimisation sont notamment signalés par la revue générale des soutiens, qui relève par exemple :

- ♦ des arbitrages entre majoration EOF de 25 % et majoration APOC, qui est plus importante (50 %), et qui est donc mobilisée de plus en plus fréquemment sur des dépenses. La RGS pointe des difficultés de la part des producteurs à justifier de la nature réelle de la dépense prise en charge par ce bonus, alors même que « *la consommation de la majoration APOC a doublé entre 2008 et 2011, [ce qui correspond à la] période d'application de la nouvelle allocation directe.* » ;
- ♦ des cas de potentielle double prise en charge de certaines dépenses par l'aide sélective au développement et le bonus APOC ;
- ♦ des situations où un coproducteur demande à devenir le second producteur délégué pour bénéficier du taux de 25 %.

L'objectivation de ces pratiques et, le cas échéant, le chiffrage de l'amélioration de la gestion de ces situations nécessiterait une vérification sur pièce d'un échantillon significatif de dossiers, que la mission n'a pas pu conduire dans les délais qui lui étaient impartis.

⁴² Articles 211-77 et suivants du RGA.

⁴³ Articles 211-87 et suivants du RGA.

2.2.2. Les soutiens sélectifs à la production française présentent une efficacité certaine, mais pourraient être aménagés à la marge

Les soutiens sélectifs à la production se décomposent de la manière suivante (cf. tableau 8) :

- ♦ **l'avance sur recettes** est l'aide la plus ancienne, à l'enveloppe la plus importante. Cette aide vise à soutenir le cinéma d'auteur et à favoriser le renouvellement des talents et les œuvres en devenir et elle peut intervenir avant ou après la réalisation du film, pour 2024, **l'enveloppe budgétaire s'élève à 24,7 M€** ;
- ♦ **l'aide aux films de genre** intervient au stade de la production et permet d'accompagner les projets présentant « une originalité, des qualités narratives singulières, ainsi qu'une recherche visuelle audacieuse ». Créée en 2018, elle visait à encourager la diversité des genres face au constat de la prédominance des drames et des comédies dramatiques dans les candidatures et les sélections réalisées par les commissions d'aide sélective. Elle est structurée en appels à projets dont le thème varie chaque année., elle bénéficie à environ 3 projets par an. **Son budget 2024 s'élève à 1,5 M€** ;
- ♦ **deux aides sélectives au court-métrage** (aide sélective à la réalisation de courts-métrages et aide sélective au programme de court-métrage), **dont le budget s'élève à 7,7 M€ en 2024**, visent à aider la création :
 - les aides à la réalisation, dont la demande est présentée par un réalisateur et par un producteur, permettent de soutenir la création par des aides financières avant ou après réalisation, mais également par d'autres vecteurs (aide à la réécriture, mise en place d'un tutorat, ajournement de l'octroi de l'aide pour permettre la réécriture du projet) ;
 - les aides au programme, qui sont versées aux producteurs ayant déjà produit des courts-métrages et qui projettent de développer un programme de 2 à 5 œuvres de courte durée ;
- ♦ **d'autres aides sélectives, dont les enveloppes sont inférieures ou égales à 500 000 €**, permettent de soutenir les tournages dans les départements d'Outre-mer, le recours à la musique originale dans les films, et la réalisation de fichiers d'audiodescription et de sous-titrage. Compte tenu des enveloppes réduites de ces aides, la mission ne les a pas incluses dans son périmètre d'investigation.

Tableau 7 : Évolution des montants d'aides payées entre 2018 et 2023 (en M€) et du nombre de bénéficiaires aidés, montant de l'enveloppe fixée pour le budget initial 2024 (M€)

Nature de l'aide	Données	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
Avance sur recettes	Enveloppe	25,55	23,07	14,21	32,75	25,83	32,64	24,72
	Bénéficiaires	81	89	64	89	80	94	-
Aide au film de genre	Enveloppe	0,50	1,00	1,50	1,50	0,95	1,00	1,50
	Bénéficiaires	1	2	3	3	2	2	-
Court-métrage	Enveloppe	7,85	7,08	7,59	6,96	7,94	7,72	7,69
	Bénéficiaires	208	205	232	249	210	205	-
Aide musique de films	Enveloppe	0,62	0,48	0,31	0,52	0,70	0,53	0,52
	Bénéficiaires	60	46	36	51	73	66	-
Aide tournage DOM	Enveloppe	0,20	0,09	0,38	0,16	0,20	0,39	0,32
	Bénéficiaires	10	6	8	9	10	13	-
Aide audiodescription	Enveloppe	0,22	0,25	0,27	0,05	0,10	0,10	0,35
	Bénéficiaires	47	53	58	12	22	38	-

Source : Données CNC (périmètre : soutiens payés pour 2018 à 2023 ; enveloppe prévue par le budget initial pour 2024).

Sur la base des évaluations conduites précédemment sur certaines de ces aides et sur les études d'impact disponibles, la mission a analysé les deux principaux soutiens au long-métrage, l'avance sur recettes et l'aide au film de genre.

S'agissant en premier lieu de l'avance sur recettes, la Cour des comptes en a d'ores et déjà produit, en 2023, une évaluation détaillée. La Cour relève les éléments suivants :

- ♦ une récurrence de certains auteurs dans les décisions d'attribution de l'ASR, entre 2011 et 2021, avec 12 auteurs aidés à plus de quatre reprises, ce qui met en doute l'objectif de l'ASR de « lancer » un ou plusieurs films ;
- ♦ un chiffrage de l'aide insuffisamment cadré, quasi-forfaitaire, qui ne tient pas nécessairement compte des gaps de financement réels des films ni de l'effet-signal qu'emporte, auprès des autres financeurs, l'octroi de cette aide prestigieuse ;
- ♦ un très faible taux de remboursement de l'avance, qui oscille entre 4 et 15 % sur la période 2010-2021, le caractère remboursable de l'aide servant en réalité à inclure celle-ci dans l'assiette du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée.

Compte tenu de ces critiques, il pourrait être envisagé d'exclure de l'assiette du crédit d'impôt cinéma les aides remboursables. La mission a calculé que si l'ASR était exclue de l'assiette éligible, **une économie de 4 M€ sur le CIC pourrait être réalisée**⁴⁴ (cf. annexe IV).

S'agissant en second lieu de l'aide aux films de genre, celle-ci a été créée en 2018 face à un double constat, dressé par le CNC : les projets de films de genre sont trop peu nombreux parmi les candidatures à l'ASR et sont souvent jugés fragiles, alors même qu'en parallèle, des films de genre qui se montent connaissent un succès croissant voire tirent les exportations de certains pays plus avancés dans ce type de productions, comme l'Espagne. Le CNC a donc jugé *« indispensable d'avoir une démarche volontariste pour inciter et accompagner producteurs et auteurs à développer des projets, en langue française, innovants, dans la forme comme dans le fond, et favoriser ainsi la diversité de la production »*⁴⁵.

D'après des professionnels rencontrés par la mission, cette aide, qui partage de nombreuses caractéristiques avec l'ASR⁴⁶, aurait été créée en réponse à des critiques sur les orientations artistiques des commissions d'ASR, qui tendent à privilégier le drame et la comédie dramatique. Par ailleurs, le format « appel à projet » consistant à faire varier, d'année en année, le genre aidé entraîne une instabilité, qui ne permet pas véritablement de structurer une filière, compte tenu de la grande diversité des thématiques qui se succèdent⁴⁷. En définitive, il semblerait que **l'élaboration de critères adéquats pour encadrer les travaux des commissions d'avance sur recettes permettrait de répondre aux constats ayant présidé à la création de l'aide au film de genre**⁴⁸. On peut par ailleurs considérer que le dispositif d'aide aux films de genre aura créé un effet signal utile en direction des acteurs du secteur et qu'il peut désormais être réintégré dans le dispositif « de droit commun ».

⁴⁴ Pour produire cette estimation, la mission s'est appuyée sur la base des agréments définitifs délivrés en 2022 et 2023. Pour ces années, 159 films étaient bénéficiaires de l'ASR, et 100 également bénéficiaires du crédit d'impôt, soit 63 % du total. Si l'on prend des hypothèses simplificatrices sous lesquelles l'enveloppe moyenne d'ASR est de 25 M€ et le taux de crédit d'impôt de 25 %, la dépense fiscale liée est de 25 M€ * 63 % * 25 %, soit 3,9 M€.

⁴⁵ Etude d'impact de la mesure, présentée au CA du 29 mars 2018 du CNC.

⁴⁶ La procédure de sélection et les entreprises bénéficiaires sont ainsi similaires. À l'inverse de l'ASR, l'aide au film de genre présente néanmoins un caractère forfaitaire et ne peut être versée qu'à un nombre maximal de 3 projets par an.

⁴⁷ À titre d'exemple, en 2021, l'appel à projet concernait la comédie romantique, et l'appel à projets 2022-2023 concernait les films d'aventure.

⁴⁸ Il convient de noter que l'enveloppe dédiée à l'aide au film de genre a été dédagée, à sa création, par une diminution à due concurrence de l'enveloppe de l'ASR. La mission considère néanmoins que la réintégration du film de genre dans le périmètre de l'ASR peut être réalisée sans augmentation de l'enveloppe de l'ASR. Cela correspondrait au non-financement de 3 à 4 projets par an, soit environ 5 % des projets.

Enfin, s'agissant de l'aide au court-métrage, il est complexe, compte tenu de la multiplicité et de la diversité des projets soutenus, de construire une méthodologie d'évaluation de cette aide. S'il était souhaité réaliser des économies sur cette enveloppe, il paraîtrait pertinent de cibler en priorité l'enveloppe finançant les œuvres (aide à la réalisation), plutôt que l'aide au programme, qui encourage les producteurs sur la base d'un projet de line-up de films et contribue davantage à structurer l'activité de production de courts-métrages.

2.2.3. Une articulation entre aides à l'écriture, au développement et à la production complexe et susceptible de provoquer des effets d'aubaine

En complément des aides à la production, des aides sélectives consacrées à l'accompagnement du développement de projets cinématographiques ont été créées depuis les années 1990, et ont pris leur essor dans les années 2000, notamment face au constat posé par le rapport « Gassot »⁴⁹ d'un investissement insuffisant de la profession dans les dépenses de recherche, c'est-à-dire l'écriture et le développement (cf. tableau 9) :

- ◆ **l'aide à la conception de projets**, destinée aux auteurs et créée en 2011, avec l'objectif de favoriser le travail des auteurs et l'émergence de nouvelles œuvres cinématographiques. Elle ne peut être sollicitée que par des auteurs expérimentés, mais non accompagnés d'un producteur⁵⁰. Le montant total pouvant être alloué à un projet est de 10 000 €. Pour bénéficier de l'aide, les auteurs doivent avoir précédemment collaboré à la réalisation d'au moins un film agréé d'un coût inférieur à un plafond, fixé par le RGA ; un même film ne peut pas être pris en compte pour l'éligibilité de plus de trois auteurs. **Elle représente une enveloppe de 1,4 M€ ;**
- ◆ **le soutien au scénario**, destiné aux auteurs (aide à l'écriture) ou aux auteurs et producteurs (aide à la réécriture), créé en 2002, s'adresse à la fois aux projets présentés sous forme de synopsis ou de traitement (aide à l'écriture), pour un montant de 30 000 € forfaitaire, et aux projets de réécriture de scénario, pour un montant de 21 000 €. Cette aide s'adresse à la fois aux auteurs d'un premier long-métrage (« premier collègue ») et aux auteurs ayant déjà écrit un projet (« deuxième collègue »). **Ce soutien représente une enveloppe de 1,2 M€ ;**

⁴⁹ Rapport Gassot sur l'écriture et le développement des scénarios des films de long métrage, 2000.

⁵⁰ Les critères sont fixés à l'article 212-5 du règlement général des aides : les auteurs doivent avoir précédemment collaboré à la réalisation d'au moins une œuvre sortie en salle au cours de l'année précédant la demande et dont le coût définitif est inférieur à un plafond (fixé à 4 M€ pour les fictions).

- ♦ **les aides au développement de projets de longs métrages**, créées en 1993, sont attribuées aux entreprises de production ; celles-ci ont fait l'objet de plusieurs évolutions notamment dans les suites du rapport Bonnell⁵¹, dans le sens de bonifications différenciées selon la nature des projets aidés permettant également la prise en charge d'autres dépenses que celles d'écriture et d'achat de droits. Elles permettent aux entreprises ayant produit un certain nombre de films au cours des quatre années précédant leur demande de bénéficier d'aides pour leurs projets de films, octroyées en considération de la qualité, de l'ambition artistique et de la viabilité du projet ; le montant ne peut excéder 70 000 €. Ces aides⁵² peuvent être complétées par des bonus dans certains cas (musique originale, par exemple). **Ce soutien représente une enveloppe de 2,4 M€ dans le BI 2024.**

Tableau 8 : Évolution des montants payés des aides (en M€) et du nombre de bénéficiaires entre 2018 et 2023, montant de l'enveloppe du budget initial 2024

Nature de l'aide	Données	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
Conception	Enveloppe	0,64	0,73	0,78	0,41	1,00	1,13	1,4
	Bénéficiaires	87	115	120	62	85	114	-
Scénario	Enveloppe	1,06	1,04	0,97	0,90	1,20	1,31	1,2
	Bénéficiaires	171	178	158	176	190	189	-
Développement	Enveloppe	2,17	1,99	1,26	2,84	2,67	2,24	2,4
	Bénéficiaires	102	91	68	108	94	89	-

Source : Données CNC (périmètre : soutiens payés pour 2018 à 2023 ; enveloppe prévue au BI pour 2024).

Pour évaluer ces aides, la mission s'est appuyée deux critères : le taux de concrétisation des projets, la cohérence des critères d'octroi de l'aide et son articulation avec les autres dispositifs du CNC, **et la récurrence des bénéficiaires à ces différentes aides.**

Cette évaluation est fragile, pour plusieurs raisons. En premier lieu, les données sont particulièrement complexes à traiter. Ainsi, il n'existe pas de suivi précis du devenir des projets aidés, compte tenu notamment des changements de titre des projets aidés : les données chiffrées fournies par le CNC sur le taux de réalisation sont donc des approximations et il n'a pas été possible à la mission d'élaborer un indicateur plus fin, de type « taux de sélection en festival », comme il en existe pour l'ASR. Par ailleurs, les noms des personnes physiques bénéficiaires sont saisis manuellement et peuvent varier selon l'année ou l'aide considérée, ce qui empêche de réaliser des traitements de masse fiables⁵³.

En deuxième lieu, sur le fond, le caractère très précoce de l'intervention du CNC implique inévitablement un « taux de chute » des projets important, pour lequel il est difficile de définir un seuil acceptable.

⁵¹ Rapport sur le financement de la production et de la distribution cinématographiques à l'heure du numérique, René Bonnell, décembre 2013.

⁵² Art. 212-10

⁵³ Changement de nom, présence ou non des seconds prénoms...

En dépit des limitations précitées, on peut tirer des enseignements de l'étude de ces aides :

- ◆ **le taux de concrétisation des projets aidés est très hétérogène en fonction des aides.** L'aide à la conception présente ainsi un taux de réalisation particulièrement faible (d'environ 10 à 15 %) par rapport aux deux autres types d'aides, destinées aux auteurs et aux producteurs en phase de préparation (entre 25 et 30 %, cf. tableau 10)⁵⁴. S'il paraît logique que les aides intervenant le plus en amont présentent un taux de chute plus élevé, l'importance des écarts entre l'aide à la conception et l'aide à l'écriture, alors même que celles-ci interviennent à des stades relativement proches et ne sont pour cette raison pas cumulables entre elles, met en doute la pertinence de l'aide à la conception ;
- ◆ **l'articulation des aides à la création se caractérise par une complexité croissante, une porosité des critères et des bénéficiaires, et des logiques qui peuvent paraître contradictoires :**
 - en premier lieu, **le fait de réserver le bénéfice d'une aide aux seuls auteurs, à l'exclusion des producteurs**, interroge. De manière générale, les interlocuteurs interrogés par la mission se sont accordés à dire que l'accompagnement d'un producteur au stade amont est un facteur-clé de la réussite d'un film. Par ailleurs, en pratique, la mission a pu constater lors d'une commission d'aide à l'écriture que la mention (même informelle) de l'accompagnement par un producteur pouvait faciliter l'octroi de l'aide. À l'inverse, l'esprit qui semble avoir présidé à la création de l'aide à la conception est celui d'aider les auteurs *avant* l'identification d'un producteur – l'aide présente de ce fait un caractère quasi-automatique, les seuls critères d'octroi reposant sur les activités passées de l'auteur⁵⁵ ;
 - en deuxième lieu, les dispositifs d'aide à la conception et le deuxième collège des aides à l'écriture s'adressent à des bénéficiaires dont les caractéristiques se recoupent largement, brouillant les frontières entre ces deux dispositifs et interrogeant la pertinence de leur coexistence. En pratique, **de nombreux cas d'auteurs ayant émargé au cours du temps à la fois à l'aide à la conception et à l'aide à l'écriture ont été repérés** par la mission sur la période 2014-2023⁵⁶ ;
 - enfin, la frontière entre aide à l'écriture (qui vise à soutenir les « *synopsis, synopsis détaillé et traitement* ») et l'aide à la réécriture (qui vise à soutenir des projets constitutifs d'« *une continuité dialoguée* ») est ténue, alors même que les montants octroyés sont différents (30 k€ pour l'écriture, 21 k€ pour la réécriture). En pratique, la mission a assisté à une commission d'aide à l'écriture où les dossiers présentés relevaient souvent de la « *continuité dialoguée* » plus que du synopsis.

⁵⁴ Le CNC n'est pas en mesure d'effectuer un suivi systématique au cours du temps du devenir des projets aidés par les aides à la création

⁵⁵ S'agissant de l'aide à la conception, la revue générale des soutiens explicite le fait que la création de celle-ci, en 2010, résultait précisément de la volonté d'aider les auteurs fragiles « *avant d'avoir trouvé un producteur* ».

⁵⁶ La mission a par ailleurs identifié, sans pouvoir les quantifier exactement du fait de l'impossibilité de traiter industriellement les données (les noms sont saisis manuellement et peuvent varier selon les années), de nombreux cas d'auteurs ayant émargé aux deux aides (plus d'une centaine de cas d'auteurs ayant émargé à la fois sur l'enveloppe des aides au scénario et des aides à la conception sur la période 2014-2023 ont été identifiés *via* un traitement sommaire des données, ce qui permet de donner un ordre de grandeur – ce chiffrage est néanmoins à prendre avec la plus grande précaution).

- ♦ **l'articulation des aides sélectives avec les dispositifs de soutien automatique n'est pas optimale** (cf. tableau 11). La mission note en particulier qu'il est possible de cumuler l'aide automatique à la préparation avec les aides sélectives au développement. Or, selon la revue générale des soutiens, cette situation entraîne « *des doublons possibles, dans la mesure où les mêmes factures peuvent être produites pour justifier de l'emploi de plusieurs sources de financement* ». Il paraît donc nécessaire de rationaliser les processus de demande et le recueil des pièces justificatives de ces deux types d'aide, voire de supprimer la possibilité de cumuler aides sélectives au développement et aide automatique à la préparation.

En conséquence, la mission estime que l'architecture du système d'aide à la création nécessite une refonte et une simplification. Celle-ci pourrait passer, dans un scénario simple, par la suppression de l'aide à la conception, qui présente un taux de concrétisation particulièrement faible, se recoupe très largement avec l'aide à l'écriture sans pour autant valoriser les qualités artistiques des dossiers présentés. Par ailleurs, l'articulation entre aide à l'écriture et aide à la réécriture gagnerait à être précisée, compte tenu des pratiques observées.

Tableau 9 : Ordres de grandeur des taux de concrétisation des projets bénéficiaires d'une aide

	Aide au développement	Soutien au scénario	Aide à la conception
Taux estimé	~25 %	~30 %	~15 %

Source : CNC.

Tableau 10 : Cas de cumuls des principales aides à la préparation des œuvres

	Aide sélective à la conception	Aide sélective à l'écriture	Aide sélective à la réécriture	Aide au développement	Aide automatique à la préparation	Avance sur recettes
Aide sélective à la conception (auteurs)		N	O	O	O	O
Aide sélective à l'écriture (auteurs)	N			O (sous réserve que pas les mêmes dépenses)	O (sous réserve que pas les mêmes dépenses)	N, sauf dérogation
Aide sélective à la réécriture (auteurs)	O			N	O	N, sauf dérogation
Aide sélective au développement (producteurs)	O	O (sous réserve que pas les mêmes dépenses)	N		O	Pas de demande simultanée possible
Aide automatique à la préparation (producteurs)	O	O (sous réserve que pas les mêmes dépenses)	O	O		O
Avance sur recettes (producteurs)	O	N, sauf dérogation	N, sauf dérogation	Pas de demande simultanée possible	O	

Source : Règlement général des aides

Annexe II

Tableau 11 : Récapitulatif des principales mesures d'économies possibles (aides à la production)

Nature de l'aide	Destinataire	Date de création	Base juridique (RGA)	Montant BI 2024 (en M€)	Mesure évoquée RGS ⁵⁷	Economie (en M€)	Description de la mesure
Soutien automatique salles	Producteurs	1948	211-25 et sq.	70,6	O	~3 à 4	Baisse des tranches à 750k et 3 M d'entrées. Impact majoritairement centré sur une vingtaine de films, perte moyenne de 100k€ de soutien automatique.
Soutien automatique vidéo	Producteurs	1993	211-28 et sq.		O	~0,5	Suppression du soutien automatique vidéo
Soutien automatique antenne	Producteurs	1986	211-29 et sq.		N	~1	Plafonner le montant par film et non par contrat de cession de droits
Soutien international	Producteurs	2017	211-31 et sq.		O	~0,5	Introduire un seuil de versement à 5000 €
Majoration de la mobilisation du compte de soutien préparation	Producteurs	N.D.	211-84 et sq.		O	Non chiffré	Améliorer la gestion de l'aide, son articulation avec les autres bonus et son articulation avec l'aide sélective au développement
Aides à la conception de projets	Auteurs	2011	212-9 et sq.	1,4	O	~1,5	Supprimer l'aide (114 bénéficiaires payés en 2023, mais les projets sont non récurrents)
Aide à l'écriture et à la réécriture	Auteurs, producteurs	2002	212-18 et sq. 212-32 et sq.	1,2	N	Non chiffré	Préciser la délimitation entre aide à la réécriture et aide à l'écriture
Aide au film de genre	Producteurs	2018	211-123 et sq.	1,5	N	~1,5	Suppression de l'aide au film de genre
Total						~8 à 9	-

Source : Mission.

⁵⁷ L'évocation de la mesure ne signifie pas qu'elle est préconisée par la RGS. Pour mémoire, les documents auxquels la mission a eu accès sont des documents de travail, non endossés par la direction générale du Centre.

2.3. Les aides à la distribution

Les aides à la distribution représentent **un total de 55,2 M€, aides automatiques et aides sélectives confondues, dont 40,4 M€ en aides automatiques et 14,8 M€ en aides sélectives.**

L'éligibilité aux soutiens du CNC à la distribution est déterminée par deux types de conditions : des conditions relatives à l'entreprise de distribution et une condition relative à l'intensité des aides (cumul) :

- ◆ l'entreprise doit être établie en France et avoir un capital social en numéraire entièrement libéré d'un montant minimal de 15 000 €.
- ◆ le montant total des aides financières publiques attribuées pour la distribution d'une œuvre cinématographique ne peut être supérieur à 50 % de l'investissement financier de l'entreprise de distribution. Des dérogations à ce seuil existent, dans la limite de 70 % pour les films difficiles ou à petit budget.

2.3.1. Les aides automatiques remplissent efficacement leur objectif de consolider le secteur et de diminuer le risque des distributeurs des films les plus fragiles

Créées dans les années 1970 à la suite de la fragilisation du tissu économique des entreprises de distribution liée à la baisse de la fréquentation en salles, les aides automatiques à la distribution ont alors pour principal objectif de limiter le risque des distributeurs qui s'engagent sur des films « fragiles » et des films dits « du milieu ». Elles fonctionnent selon le même principe que les aides automatiques à la production : **les entreprises de distribution disposent d'un compte de soutien automatique crédité d'un montant proportionnel aux recettes des films qu'elles distribuent.**

Le soutien ainsi constitué peut être investi pour concourir, par le versement d'avances, au financement de la production de longs-métrages (les « minimum garantis »)⁵⁸. Il peut également être investi **dans des dépenses de distribution**, réalisées pour le compte d'entreprises produisant des œuvres ayant obtenu un agrément des investissements, ou des œuvres n'ayant pas obtenu cet agrément mais répondant à des conditions limitativement énumérées⁵⁹.

Les aides automatiques ont été renforcées au cours du temps, avec notamment une augmentation du taux de retour sur les premières tranches du barème au milieu des années 2010, puis l'ouverture, en 2016, de la possibilité d'augmenter le taux d'aides publiques pour certains films difficiles. **Elles représentent 40,4 M€ dans le budget initial du CNC pour 2024**, dont 4,4 M€ en majorations versées en complément des soutiens automatiques.

⁵⁸ À l'exception des entreprises de production n'ayant pas bénéficié de ses aides en application de la disposition relative à la limitation du montant des rémunérations des auteurs ou acteurs (article 211-19 du RGA).

⁵⁹ Dont la liste est prévue à l'article 222-8 du RGA, par exemple ; des œuvres pour lesquelles l'agrément de production a été délivré, des œuvres bénéficiant des avances à la production après réalisation, des œuvres bénéficiant des aides aux cinémas du monde...

2.3.1.1. Le mode de calcul du soutien automatique « socle » vise à organiser une redistribution et à lisser les risques auxquels sont confrontés les distributeurs de petits films et de films du milieu

Le calcul du montant de l'aide automatique « socle » est fixé par le règlement général des aides (articles 222-2 et suivants). Un taux est appliqué au produit de la TSA généré pendant une durée de cinq ans à compter de la première représentation commerciale. Ce taux est dégressif en fonction du montant de la recette réalisée (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Barème de calcul du montant des aides automatiques à la distribution

Les taux de calcul sont fixés à :

- 208,36 % du montant de la TSA pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre inférieure ou égale à 307 500 € ;
- 132,59 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre supérieure à 307 500 € et inférieure ou égale à 615 000 € ;
- 113,65 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre supérieure à 615 000 € et inférieure ou égale à 1 230 000 € ;
- 47,35 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre supérieure à 1 230 000 € et inférieure ou égale à 3 075 000 € ;
- 28,41 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre supérieure à 3 075 000 € et inférieure ou égale à 4 305 000 € ;
- 9,47 % pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre supérieure à 4 305 000 € et inférieure ou égale à 6 150 000 €.

Le taux est nul pour la fraction du montant de la recette réalisée en salles par une œuvre supérieure à 6 150 000 €.

2.3.1.2. Les majorations ou « bonus » visent à soutenir plus particulièrement la distribution des films les plus fragiles

Une majoration des aides automatiques est attribuée en complément du soutien automatique investi en minimum garanti lorsque les œuvres d'initiative française distribuées ont un coût de production inférieur à 8 M€. Cette majoration a pour objectif d'accroître les capacités d'investissement des distributeurs dans les petits films et les films du milieu. Les modalités de calcul de l'aide sont les suivantes :

- ♦ quand un distributeur investit son soutien automatique en minimum garanti dans un film d'initiative française d'un budget inférieur à 4 M€, le soutien ainsi investi bénéficie d'un bonus de 47,36 %, dans la limite d'un plafond de 118 388 € par société et par an ;
- ♦ quand un distributeur investit son soutien automatique en MG dans un FIF d'un budget supérieur ou égal à 4M€ et inférieur à 8 M€, un bonus de 23,68 % est appliqué, dans la limite d'un plafond de 236 775 € par société et par an ;

Ces bonus représentent un montant de 4,4 M€ dans le budget initial du CNC pour 2024. L'enveloppe a connu une croissance importante au cours des dernières années, les soutiens payés passant de 4,4 M€ à 6,6 M€ entre 2019 et 2023 (cf. tableau 13).

Tableau 12 : Montants (en M€) et poids respectifs des soutiens automatiques et des bonus associés parmi les soutiens payés entre 2019 et 2023

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids
Bonus	4,41	16 %	4,16	14 %	5,23	15 %	3,92	11 %	6,56	16 %
Soutien	22,54	84 %	26,18	86 %	29,60	85 %	30,91	89 %	33,50	84 %

Source : Mission, à partir des données CNC (périmètre : soutiens payés).

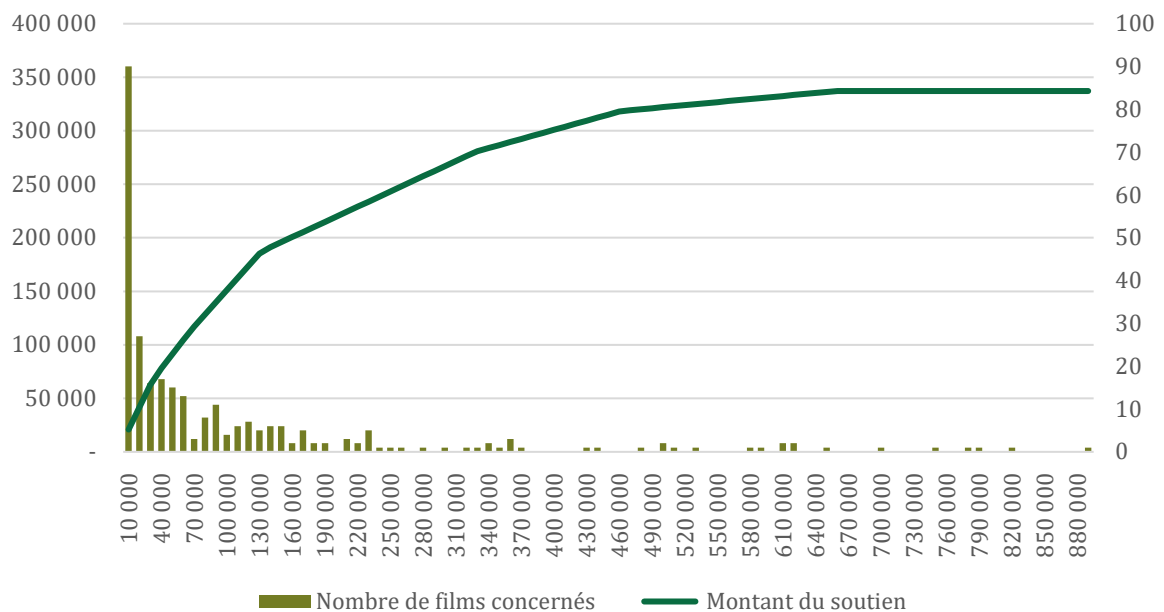
2.3.1.3. Les modalités de calcul et d'octroi de l'aide automatique « socle » lui permettent de remplir son objectif redistributif, mais le paramétrage des bonus est plus contestable

Afin d'évaluer l'efficacité des aides automatiques à la distribution, la mission s'est interrogée sur la cohérence entre les objectifs qui leur sont assignés et leur conception, en examinant notamment la pertinence du paramétrage du barème du soutien automatique socle et des bonus qui lui sont adjoints.

Contrairement à celui des aides à la production, le barème des aides à la distribution est plafonné : quelle que soit la recette générée par un film, le montant de soutien automatique « socle » crédité sur le compte du distributeur au titre d'une œuvre ne peut être supérieur à 337 000 €.

L'analyse de la distribution des films générant du soutien automatique montre par ailleurs que le barème reste adapté à la réalité du marché de l'exploitation cinématographique, la progressivité du barème ainsi que son plafond permettant d'organiser une redistribution entre les films réalisant une recette importante et les films plus fragiles : en 2023, si la majorité des films (environ 130) relevaient de la première tranche du barème, une dizaine de films relevaient respectivement de la dernière et de l'avant-dernière tranche de celui-ci (cf. graphique 5). **Le caractère redistributif du soutien automatique « socle » est donc réel.**

Graphique 5 : Montant de soutien généré en fonction de la recette de TSA et distribution des films en fonction du montant du soutien de TSA, en 2023



Source : Mission, à partir du fichier des soutiens automatiques générés en 2023 du CNC.

Note de lecture : La courbe verte représente le montant de soutien généré (axe des ordonnées, à gauche) en fonction de la recette de TSA perçue (axe des abscisses). Les barres représentent le nombre de films par tranche de recette de TSA sur cette année : en 2023, plus de 90 films ont généré une TSA comprise entre 0 et 10 000 €.

En revanche, **le calibrage du bonus octroyé pour la mobilisation d'investissements en minimum garanti pose question au regard de son objectif**. Conçu pour favoriser les petits films et les films du milieu, il concerne des films au budget allant jusqu'à 8 M€, alors que le devis moyen des FIF est de 4,78 M€ et que le devis médian est de 3,26 M€⁶⁰.

En 2023, le bonus (toutes tranches confondues) a ainsi bénéficié à près des deux tiers des films bénéficiaires du soutien automatique à la production (161 films sur 256 films). Sur cette même année, la seule deuxième tranche du bonus a bénéficié à 63 films, pour un montant de 3,5 M€, soit la majorité de l'enveloppe concernée, dont 26 films distribués par des filiales de diffuseurs ou des groupes intégrés, les versements effectués au titre de ces films représentant plus de la moitié de l'enveloppe (près de 2 M€).

La mission estime donc que le montant de cette enveloppe, ainsi que les seuils, pourraient être abaissés pour s'ajuster à la réalité des évolutions des budgets des films. **Par convention, elle retient un quantum d'économie possible de 2 M€, qui correspond à un abattement de 50 % sur le montant du bonus de la deuxième tranche**⁶¹. Des mesures plus raffinées pourraient être prises afin de mieux ajuster les seuils à la réalité des budgets de production et du tissu économique du secteur de la distribution.

2.3.2. Les soutiens sélectifs interrogent sur leur capacité à structurer le secteur mais ne paraissent pas pouvoir être ajustés à court terme sans le déstabiliser, compte tenu de la fragilité financière des distributeurs bénéficiaires

Les soutiens sélectifs à la distribution représentent une enveloppe totale de 14,8 M€ dans le budget initial pour 2024⁶², dont 10,1 M€ consacrés à la distribution de films inédits (cf. tableau 14).

Les aides sélectives à la distribution de certains films se déclinent de la manière suivante :

- les aides sélectives à la distribution des œuvres inédites visent les films « présentant des qualités artistiques particulières » ou les films déjà bénéficiaires d'une aide sélective à la production avant ou après réalisation, qui sont les premiers longs-métrages de leur réalisateur. **Elles peuvent être attribuées « à l'œuvre » ou sur la base de la programmation du distributeur** (cf. encadré 6) ;
- les aides sélectives à la distribution des œuvres de répertoire visent les films « dont la réalisation date de plus de vingt ans et qui n'ont pas fait l'objet d'une sortie en salle au cours des dix dernières années de la demande ;
- les aides sélectives à la distribution d'œuvres destinées au jeune public sont attribuées en considération de la qualité artistique des œuvres, de la taille de l'entreprise, de la situation financière et juridique de l'entreprise, de la part des plans de sortie des œuvres effectivement distribuées par l'entreprise.

Encadré 6 : L'articulation des dispositifs d'aide sélective à la distribution de films inédits

L'aide sélective se décompose en deux dispositifs : une aide sélective « film par film » et une aide « aux entreprises de distribution », pour la réalisation d'un programme annuel de sorties de film et pour soutenir les dépenses de structure.

⁶⁰ CNC, Bilan de la production cinématographique 2023.

⁶¹ Le montant de bonus obtenu au titre de la deuxième tranche, qui représente une enveloppe de 3,5 M€ au global, serait divisé par 2, ce qui aboutirait à une économie de 1,75 M€.

⁶² Source : DSP pour 2024, donnée prévisionnelle 2024.

Annexe II

Sont éligibles les entreprises qui disposent d'un montant minimal de capital social de 15 000 € et qui peuvent justifier d'une activité régulière de distribution, définie par le fait d'avoir sorti au moins 3 films au cours des 2 années qui précèdent la demande ou ont l'intention de distribuer 2 autres films, en complément de la demande, dans l'année qui suit. Dans ce dernier cas, le distributeur justifie de son intention en présentant deux mandats de distribution.

Dans un premier temps, la société présente ses films à la commission d'aide au film par film. Si son activité devient suffisamment régulière (6 films minimum distribués et présentés au cours des trois dernières années à la commission), le distributeur peut prétendre à l'aide aux entreprises qui compte deux volets :

- l'aide à la structure qui permet de soutenir la réalisation d'un projet de structure ;
- l'aide au programme (de 4 à 7 films à distribuer sur l'année, jusqu'à 9 avec des premiers films d'avance sur recette).

Les aides à la structure sont attribuées dans deux cas de figure :

- elles peuvent être destinées à des entreprises « *présentant une certaine fragilité au regard de leur situation financière et de leurs perspectives économiques* », et qui doivent remplir des conditions d'activité antérieure⁶³ ; elles prennent alors en charge une partie des dépenses administratives (salaires versés aux personnels), des dépenses liées à des actions de promotion et d'innovation, et de prospection notamment dans le cadre des festivals.
- elles peuvent venir en complément des allocations directes, en considération « *des besoins complémentaires de financement nécessaires à l'activité* » et « *de la qualité du travail effectué par l'entreprise de distribution* »⁶⁴.

En pratique, la commission peut choisir d'octroyer un soutien qui peut être soit une aide à la structure seule, si le distributeur continue de présenter ses sorties à l'aide au film par film ; soit une aide à la structure et une aide au programme ; soit uniquement une aide au programme pour les sociétés les plus développées.

Tableau 13 : Évolution des montants d'aides payées entre 2018 et 2023 (en M€) et du nombre de bénéficiaires aidés, montant de l'enveloppe fixée pour le budget initial 2024 (M€)

Nature de l'aide	Données	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
Films d'ASR	Enveloppe	1,18	1,22	0,06	0,02	-	-	-
	Bénéficiaires	21	19	5	2	-	-	-
Films du répertoire	Enveloppe	0,94	0,85	0,90	1,09	1,00	0,89	0,93
	Bénéficiaires	23	21	18	22	23	23	-
Films inédits et peu diffusés	Enveloppe	9,22	9,30	10,26	14,27	10,80	10,82	10,08
	Bénéficiaires	62	61	58	78	69	68	-
Films jeune public	Enveloppe	0,15	0,15	0,23	0,16	0,23	0,22	0,26
	Bénéficiaires	10	14	14	11	14	16	-

Source : Données CNC (périmètre : soutiens payés pour 2018 à 2023 ; enveloppe prévue par le budget initial pour 2024).

La mission s'est concentrée sur l'analyse de l'aide à la distribution d'œuvres inédites, qui représente l'enveloppe la plus importante. Selon le document stratégique de performance du CNC, ces aides ont pour objectif « *d'accompagner la diffusion d'œuvres inédites de qualité* ».

⁶³ Aux termes de l'article 223-26 du RGA, elles doivent avoir une activité régulière de distribution d'œuvres inédites ou d'œuvres de répertoire, c'est-à-dire avoir distribué au moins trois films au cours des deux années précédant la demande, et s'engageant à maintenir cette activité l'année suivante pour au moins trois œuvres ; elles doivent également avoir présenté une demande d'aide au titre d'une œuvre déterminée pour au moins trois films au cours des deux années précédant la demande et avoir bénéficié d'une aide pour au moins la moitié de ces œuvres. Enfin, elles doivent assurer personnellement la relation avec les exploitants de salles de cinéma pour la programmation des œuvres qu'elles distribuent.

⁶⁴ Article 223-35 du RGA.

La mission considère que la conception de ces aides, tant sur le plan des critères d'attribution que des modalités de calcul, pourrait présenter un certain nombre d'effets pervers allant à rebours de l'objectif de consolidation et de structuration du secteur :

- ♦ **en premier lieu, le règlement général des aides ne prévoit pas de liste de critères permettant de préciser la définition d'œuvres de qualité⁶⁵.** Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, l'absence de définition de critères conduit la commission à réaliser des choix « subjectifs », particulièrement difficiles à anticiper. L'absence de prévisibilité des décisions de la commission brouille les anticipations des acteurs ;
- ♦ **en deuxième lieu, et de manière plus structurante, la mission n'a pas identifié d'explication pertinente à la limitation du soutien à 7 ou 9 films.** Certains interlocuteurs ont pu souligner, pour justifier ce plafonnement, que les distributeurs ne pouvaient assurer la promotion de plus d'une dizaine de films sur l'année pour éviter un effet de « concurrence » entre les différentes œuvres de leur portefeuille. Néanmoins, cet argument paraît invalidé par le fait que les plus gros distributeurs tendent à distribuer un nombre beaucoup plus important de films sans pour autant que leur crédibilité auprès des exploitants ne soit entamée. La mission considère que ce critère constitue une contre-incitation à la structuration du secteur, allant en partie à rebours des objectifs économiques de l'aide automatique.

Ces caractéristiques interrogent et appellent une réflexion de long terme sur une éventuelle refonte de ces aides.

À court terme, néanmoins, la fragilité du secteur de la distribution ne permet pas d'envisager, sauf à déstabiliser le système de soutiens dans son entier, de dégager des économies sur les soutiens sélectifs à la distribution de films inédits.

Une analyse rapide des principaux indicateurs financiers des entreprises du secteur de la distribution⁶⁶ montre ainsi que, sur les années 2011 à 2021, le taux de marge nette du secteur est négatif pour sept années sur dix. La marge opérationnelle du secteur, sur cette même période, est négative ou nulle sur sept années sur dix et atteint au maximum 1 % en 2019 (cf. tableau 15).

S'agissant des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles on ne dispose des données que sur les années 2017 à 2021, les marges sont plus fluctuantes mais peuvent atteindre des niveaux très négatifs (-33 % en 2021 pour les PME, -11 % en 2018 pour les TPE), qui ne sont pas compensés par les années positives (qui atteignent au maximum 6 % en 2017 pour les PME et 2 % en 2021 pour les TPE).

Tableau 14 : Moyenne des indicateurs financiers des entreprises du secteur de la distribution (code NAF 5913A)

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021
Marge EBE	15%	14%	18%	13%	14%	12%	12%	12%	15%	17%
Marge RC	-2%	-2%	-1%	-3%	-1%	-1%	0%	1%	0%	-2%
Marge REX	-2%	-2%	0%	-1%	0%	0%	0%	1%	-1%	2%

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, à partir de la base FARE de l'Insee.

Tableau 15 : Principaux indicateurs financiers des PME du secteur de la distribution (code NAF 5913A)

	2017	2018	2019	2020	2021
Marge EBE	34%	38%	28%	12%	17%

⁶⁵ L'article 223-2 du RGA prévoit que « sont éligibles à la distribution d'œuvres inédites : 1° Les œuvres (...) présentant des qualités artistiques particulières ; 2° Les œuvres (...) bénéficiaires d'une aide sélective à la production (...) qui sont les premières œuvres cinématographiques de longue durée de leur réalisateur ».

⁶⁶ Enregistrées sous le NAF 5913A – distribution cinématographique.

Annexe II

	2017	2018	2019	2020	2021
Marge RC	2%	-1%	2%	-19%	-30%
Marge REX	6%	0%	1%	-19%	-33%

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, à partir de la base FARE de l'Insee.

Tableau 16 : Principaux indicateurs financiers des TPE du secteur de la distribution (code NAF 5913A)

	2017	2018	2019	2020	2021
Marge EBE	11%	6%	14%	22%	23%
Marge RC	-4%	-11%	-13%	-2%	7%
Marge REX	-1%	-11%	-20%	-1%	2%

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, à partir de la base FARE de l'Insee.

Annexe II

Tableau 17 : Récapitulatif des scénarios d'économies envisageables pour les aides à la distribution

Nature de l'aide	Destinataire	Date de création	Base juridique (RGA)	Montant BI 2024 (en M€)	Mesure évoquée RGS	Scénario mission	Description de la mesure
Soutiens automatiques							
Soutiens générés							
Soutien automatique à la distribution	Distributeur	1977	222-1 et sq.	36,0	-	-	Sans changement.
Majorations des soutiens mobilisés							
Majoration en raison des conditions de production des œuvres	Distributeur	2013	222-14 et sq.	4,4	0	2	Modifier les critères d'éligibilité au bonus pour recentrer celui-ci sur les petits films et limiter l'octroi du bonus aux distributeurs intégrés dans des groupes ou filiales de diffuseurs.
Contribution du CNC à la distribution de films en salles	Distributeur	2016	222-17 et sq.		-	-	Sans changement.
Soutiens sélectifs							
Œuvres inédites	Distributeur	1983	223-1 et sq.	10,1	-	-	Sans changement.
Œuvres de répertoire	Distributeur	1983	223-9 et sq.	0,9	-	-	Sans changement.
Œuvres destinées au jeune public	Distributeur	1983	223-15 et sq.	0,3	-	-	Sans changement.
Total des économies						2	

Source : Mission.

2.4. Les soutiens à l'exploitation

Les aides à l'exploitation cinématographiques représentent un montant total de 99,5 M€ en 2024, dont 73,2 M€ en soutiens automatiques et 26,2 M€ en soutien sélectif.

2.4.1. Alors que les marges des exploitants ont été restaurées et que leurs ratios d'endettement sont limités, le niveau des aides automatiques à l'exploitation pose question

Créées en 1967, **les aides automatiques à l'exploitation ont pour objectif d'encourager les exploitants à investir dans la rénovation des salles** pour maintenir l'attractivité auprès du public.

En partie sur le modèle du soutien automatique à la distribution et à production, **chaque établissement d'exploitation cinématographique bénéficie d'un compte de soutien, alimenté par des droits générés par la recette de TSA** qu'il réalise. Ceux-ci sont schématiquement calculés en proportion de cette recette et modulés en fonction du nombre d'écrans que compte l'établissement (cf. encadré 7), afin d'assurer une certaine redistributivité à la fois entre les petits établissements (entendus à la fois au sens du nombre d'entrées et ou du nombre d'écrans) et les grands.

Les sommes inscrites sur ce compte permettent au propriétaire du fonds de commerce de l'établissement ou à son exploitant de financer des investissements d'une grande variété, allant de l'achat de nouveaux équipements de projection à la construction de bâtiments nouveaux dont la liste est fixée par le règlement général des aides⁶⁷.

Dans les cas où **les droits sont insuffisants pour couvrir les dépenses réalisées à hauteur de 90 % de leur montant, un mécanisme d'avances sur droit permet de verser une avance sur les droits générés**. Ces avances sont accordées par l'application d'un multiplicateur aux droits générés des 12 mois précédents.

Encadré 7 : Barème du soutien automatique à l'exploitation

Le montant de l'aide automatique générée par l'exploitant est calculé en deux étapes.

En premier lieu, un taux dégressif est appliqué à la recette de TSA, dont le barème est fixé comme suit :

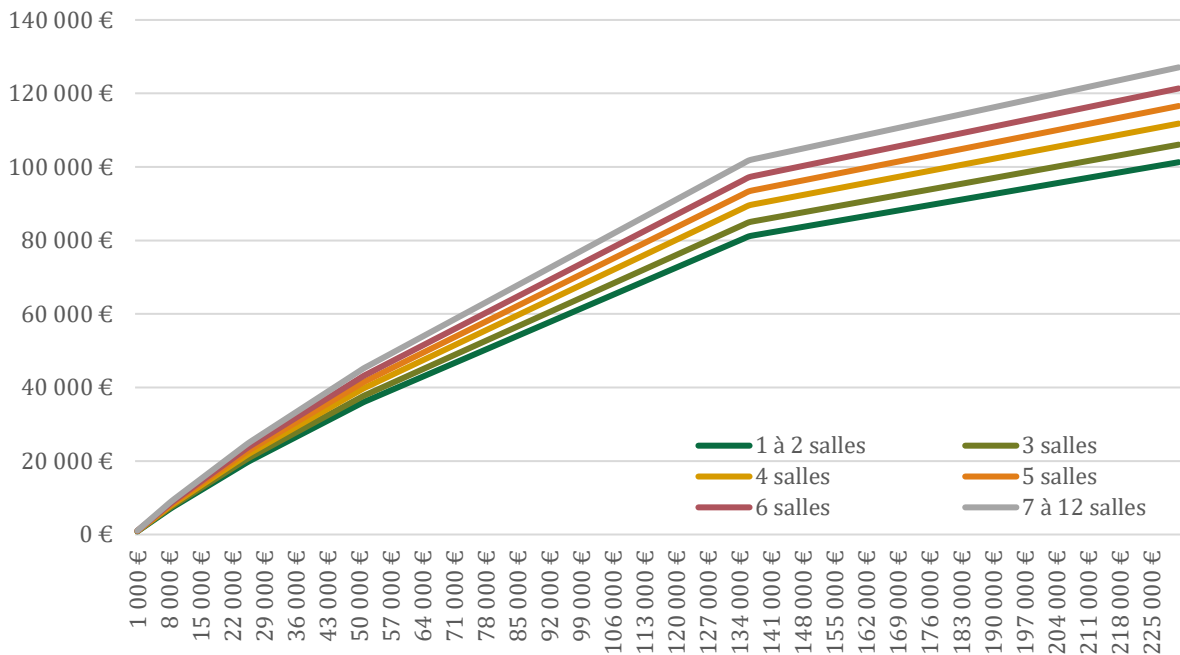
- 80 % du montant de la taxe, pour sa fraction annuelle inférieure ou égale à 8 500 € ;
- 70 % du montant de la taxe, pour sa fraction annuelle excédant 8 500 € et inférieure ou égale à 25 500 € ;
- 60 % du montant de la taxe, pour sa fraction annuelle excédant 25 500 € et inférieure ou égale à 51 000 € ;
- 60 % du montant de la taxe, pour sa fraction annuelle excédant 51 000 € et inférieure ou égale à 136 200 € ;
- 20 % du montant de la taxe, pour sa fraction annuelle dépassant 136 200 €.

En second lieu, un coefficient de pondération est appliqué au montant résultant de l'application du taux. Ce coefficient est de 1 lorsque l'établissement est composé d'une, deux, ou de plus de douze salles de spectacles, pour les établissements comptant de trois à onze salles, ce coefficient augmente progressivement et varie entre 1 et 1,26.

Enfin, le caractère dégressif du barème est tempéré par une disposition qui prévoit que les sommes calculées ne peuvent en aucun cas être inférieures à 30 % du total de la taxe acquittée par l'établissement.

⁶⁷ Fixé à l'article 232-10 du règlement général des aides.

Graphique 6 : Montant de soutien généré en fonction des recettes de TSA réalisées



Source : Mission, sur données CNC.

Note : Les établissements de 1 à 2 salles ont le même barème que les établissements de plus de 12 salles.

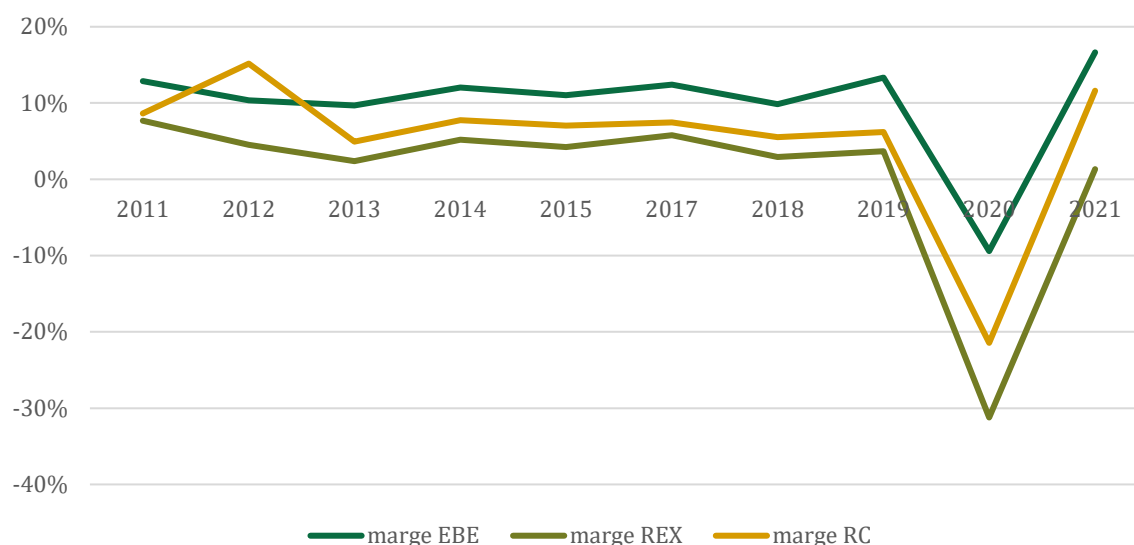
En dépit d'un mode de calcul similaire, basé sur la recette de TSA, **les aides automatiques à l'exploitation se distinguent des aides versées aux autres secteurs en ce qu'elles ne sont pas versées à raison du succès d'une œuvre, mais en fonction du résultat réalisé par une entreprise sur une année donnée.** De ce fait, elles sont souvent perçues par les exploitants comme constitutives d'une « épargne forcée », qui compense en partie la « surfiscalité » que constitue le prélèvement de la TSA.

De plus, du fait des règles encadrant leur utilisation, leur logique se rapproche davantage d'une aide traditionnelle à l'investissement que celle des soutiens octroyés pour les distributeurs et producteurs.

À cet égard, on peut apprécier la pertinence du niveau d'aide en s'appuyant sur l'analyse d'indicateurs financiers permettant d'approcher la capacité d'investissement du secteur. Pour ce faire, la mission s'est appuyée sur des analyses réalisées par le pôle sciences des données de l'IGF sur les données financières des entreprises relevant du code NAF de l'exploitation cinématographique (cf. annexe I).

Il ressort de ces analyses que les exploitants ont des marges nettes proches ou supérieures aux marges moyennes du reste du secteur marchand ; leur chiffre d'affaires est stable sur l'ensemble de la période, hors crise sanitaire ; en 2021 (c'est-à-dire pendant la crise sanitaire), leurs marges moyennes ont été beaucoup plus élevées que celles du reste du secteur marchand (14,7% contre 10,7%), malgré un chiffre d'affaires presque divisé par deux ; 36 à 69 % des exploitants ont un résultat d'exploitation positif, et 20 à 51% si l'on déduit les aides du CNC de celui-ci.

Graphique 7 : Évolution des marges du secteur de l'exploitation entre 2011 et 2021



Source : Mission.

Ces résultats favorables concernent par ailleurs tant les grandes entreprises que les plus petites. L'analyse conduite par la mission montre notamment que les ratios d'excédent brut d'exploitation (EBE), de résultat d'exploitation (REX) et de résultat comptable (RC) sur le chiffre d'affaires sont légèrement supérieures pour les PME. Les microentreprises présentent des résultats encore meilleurs, avec des ratios d'EBE et de RC avoisinant les 30 % et une marge opérationnelle de 11 % (cf. tableau 20).

Tableau 18 : Indicateurs financiers du secteur de l'exploitation, en 2021, par catégorie d'entreprises

Type	Marge d'EBE	Marge REX	Marge RC
ETI/GE	11%	-1%	8%
PME	25%	4%	14%
MICRO	32%	11%	27%

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, base FARE de l'Insee ; lecture : la marge d'EBE est calculée comme le ratio de l'excédent brut d'exploitation sur le chiffre d'affaires, la marge REX comme le calcul du résultat d'exploitation sur le CA, et la marge RC comme le calcul du résultat comptable sur le CA.

Ces éléments suggèrent que, s'il était souhaité réaliser un ajustement du barème, il pourrait être pertinent que celui-ci concerne l'intégralité des établissements, sans modulation en fonction de la taille de ceux-ci. **En particulier, les éléments *supra* suggèrent qu'il est préférable, en cas d'économies à réaliser, de ne pas pénaliser plus particulièrement les grands réseaux** dont la santé financière n'apparaît *in fine* pas meilleure que celle des plus petites entreprises, marquant une évolution par rapport à une étude de l'Insee sur le secteur conduite en 2017⁶⁸.

⁶⁸ Insee Première n° 1677 du 30 novembre 2017, « La projection cinématographique : une croissance tirée par les multiplexes ».

Au total, les entreprises de l'exploitation cinématographiques présentent une santé financière correcte, égale ou supérieure au reste de l'économie, quelle que soit la dimension de l'entreprise considérée. Par ailleurs, avec 9,7 écrans pour 100 000 habitants, ce qui représente le deuxième meilleur maillage en Europe (cf. annexe I), l'investissement dans de nouveaux écrans ne nécessite pas d'être encouragé par la puissance publique et les soutiens existants pourraient donc être recentrés exclusivement ou très majoritairement vers la rénovation des salles existantes.

Dans ces conditions, il apparaît légitime de freiner la génération de soutien automatique, pour un quantum de 10 M€ correspondant à un peu moins de 15 % de l'enveloppe des soutiens budgétés dans le BI pour 2024.

2.4.2. Le paysage des aides sélectives à l'exploitation est marqué par une réforme en cours de l'aide art et essai, qui limite à ce stade l'identification de marges d'économies

Il existe **trois principales catégories d'aide sélectives à l'exploitation** (cf. tableau 21) :

- ◆ les aides sélectives visant à **soutenir la programmation** : il s'agit essentiellement des **aides aux cinémas « art et essai »** (enveloppe de 18 M€) ;
- ◆ les aides sélectives visant à accompagner les investissements de création et de modernisation des cinémas appartenant à **la petite et à la moyenne exploitation**, qui visent à favoriser la création ou le maintien des salles dans des zones insuffisamment desservies, notamment rurales ou en périphérie des grandes villes (6,7 M€) ;
- ◆ enfin, des **aides à la programmation difficile** visant à pérenniser l'exploitation indépendante dans les grandes villes, qui peut être menacée par la hausse des loyers et la concurrence des circuits ; la majorité des établissements aidés sont parisiens (1,5 M€).

Compte tenu de l'enveloppe limitée de cette dernière aide, la mission n'abordera que les aides art et essai et à la petite et moyenne exploitation.

Tableau 19 : Évolution des montants d'aides payées entre 2018 et 2023 (en M€) et du nombre de bénéficiaires aidés, montant de l'enveloppe fixée pour le budget initial 2024 (M€)

Nature de l'aide	Données	2018	2019	2020	2021	2022	2023	BI 2024
Aide à la création et à la rénovation de salles	Enveloppe	6,36	9,72	7,21	5,35	4,27	3,98	6,7
	Bénéficiaires	55	73	57	50	48	37	-
Aide aux salles art et essai	Enveloppe	16,10	16,29	16,11	18,51	18,21	17,89	18
	Bénéficiaires	1018	1035	1079	1059	1065	1000	-
Aide à la programmation difficile	Enveloppe	1,69	1,64	1,63	1,40	1,66	1,59	1,5
	Bénéficiaires	35	35	38	34	37	35	-

Source : Données CNC (périmètre : soutiens payés pour 2018 à 2023 ; enveloppe prévue par le budget initial pour 2024)

2.4.2.1. *Le classement art et essai des salles de cinéma est une aide majeure pour soutenir la diffusion des films fragiles et les salles des zones peu denses et sa réforme prochaine devrait contribuer à la rendre davantage pilotable*

Créées au début des années 1960 à la suite d'un mouvement d'initiative privée, les aides aux établissements d'art et d'essai visent théoriquement à soutenir la programmation et les actions d'animation dans les établissements. Elle est basée sur le classement « art et essai » de salles de cinéma qui programme un certain pourcentage de séances de films dits « recommandés » art et essai⁶⁹.

Une commission régionale est chargée d'examiner les demandes de classement des établissements, qui est valable pour deux ans.

Pour ce faire, elle s'appuie sur plusieurs critères qui visent schématiquement à mesurer la proportion de films d'art et essai projetés parmi l'ensemble des œuvres projetées par la salle, en particulier une fraction des obligations de proportion minimale de projection d'œuvres classées, qui varie selon le lieu d'implantation de la salle et prévoit des exigences plus fortes pour les unités urbaines comptant le plus grand nombre d'habitants (cf. tableau 22)⁷⁰.

Un indice, qui résulte des calculs mentionnés *supra*, qui peut lui-même être modulé en fonction du nombre d'écrans de l'établissement, sert de base au calcul du montant de l'aide.

Du fait de ces critères d'éligibilité et de ce mode de calcul, **ces aides ont de facto un second objectif d'aménagement du territoire, en subventionnant davantage les cinémas des zones rurales et des petites villes.**

Tableau 20 : Tableau simplifié des conditions d'éligibilité au classement art et essai en fonction des caractéristiques du territoire d'implantation

Groupe	Catégorie	Caractéristiques de la catégorie	Part de programmation AE requise
Groupe 1	A	Ville centre de plus de 100 000 habitants et unité urbaine supérieure à 200 000 habitants	65% de spectacles
	B	Ville centre de moins de 100 000 habitants et unité urbaine supérieure à 200 000 habitants <i>ou</i> Ville centre de plus de 50 000 habitants et unité urbaine avec un nombre d'habitants compris entre 100 et 200 000	50 % de spectacles
Groupe 2	C	Unité urbaine de plus de 100 000 habitants et ville centre de moins de 50 000 habitants	20% de spectacles
	D	Ville entre 20 000 et 100 000 habitants	15% de spectacles
	E	Ville comptant moins de 20 000 habitants et zones rurales	15% de spectacles

Source : Règlement général des aides.

La composante réellement sélective de l'aide à la programmation art et essai est à l'heure actuelle réduite :

- ♦ des majorations ou des minoration de l'indice issu du calcul automatique peuvent être attribuées par la commission d'aide sélective ;

⁶⁹ La recommandation d'un film comme œuvre « art et essai » est réalisée par l'association française du cinéma d'art et essai (AFCAE) pour le compte du CNC, sur la base d'une série de critères énumérés à l'article D. 210-3 du code du cinéma et de l'image animée (CCIA). Chaque année, environ 60 % des films sortant en salles sont recommandés.

⁷⁰ La proportion de séances AE n'est pas le seul facteur entrant en ligne de compte ; est également pris en compte un indice de base pour les catégories C à E, calculé en faisant le ratio entre le nombre total de séances AE et le nombre moyen de séances. Les articles 231-14 et suivants du RGA fixent les modalités de détermination de ces facteurs.

- ◆ les salles peuvent également bénéficier de « labels »⁷¹, octroyés en considération des activités qu'elles mènent et en particulier à raison des caractéristiques des films qu'elles diffusent et des activités menées à destination de leurs publics qu'elles organisent⁷² ;
- ◆ enfin, des primes « films fragiles » et « court métrage » peuvent également être attribuées si la salle diffuse suffisamment de films relevant de cette catégorie⁷³.

Cette aide, dont le calcul est d'une grande complexité, a fait l'objet de plusieurs réformes sur la période récente :

- ◆ une réforme, conduite en 2017, a eu pour objectif de mieux reconnaître les cinémas effectuant le travail le plus pointu, alors même qu'une majorité des films est recommandée art et essai et de soutenir davantage les petits établissements ;
- ◆ une seconde réforme, structurante, est en cours de finalisation et vise à mieux accompagner la prise de risque éditoriale, à réduire la part du calcul automatique de l'aide et à donner plus de poids aux commissions, et à revoir les labels et bonus.

Encadré 8 : La réforme de l'aide art et essai de 2024

Dans l'objectif de mieux accompagner la prise de risque éditoriale et de renforcer la sélectivité de l'aide aux cinémas art et essai, une réforme du soutien a été engagée en 2023-2024, en s'appuyant notamment sur les conclusions du rapport de Bruno Lasserre relatif à la régulation du secteur du cinéma. Les principales évolutions envisagées sont les suivantes :

- une limitation des effets de seuil du calcul du montant d'aide de base octroyé, sans changement du mode de calcul des indices ;
- une monétisation des labels qui ne sera plus automatique mais sélective ;
- un renforcement des majorations et minorations qui peuvent être octroyées par la commission d'aide sélective, ainsi qu'une évolution des critères d'appréciation utilisés pour déterminer ces majorations et minorations ;
- enfin, la réforme prévoit de tenir compte du « potentiel commercial » des films sélectionnés, afin de mieux rétribuer les cinémas ayant une programmation exigeante.

Les trois premiers volets supra devraient être mis en œuvre à l'occasion du classement 2025 des salles ; le volet concernant la pondération des œuvres à l'occasion du classement 2026.

Compte tenu du chantier en cours, **la mission ne formule pas de recommandations sur l'aide au classement art et essai**. Le renforcement de la sélectivité de certaines composantes de l'aide devrait viser à limiter l'inflation du budget de cette aide, budgétée à 16 M€ en 2022 et 2023 mais à 18 M€ en 2024, et, corrélativement, à limiter sa surconsommation chronique.

2.4.2.2. L'enveloppe des aides sélectives à la petite et moyenne exploitation pourrait être mieux ajustée aux besoins réels du secteur

Les aides sélectives à la petite et moyenne exploitation, créées en 1982, ont pour objectif de soutenir les « petits » exploitants dans leur effort d'investissement, notamment pour mener des projets ambitieux de création et de restauration, ainsi qu'un objectif d'aménagement du territoire, en soutenant les équipements dans les villes moyennes et les zones rurales.

L'aide sélective ne peut être demandée qu'en cas d'insuffisance du soutien automatique. Les éléments pris en compte sont :

⁷¹ Ils sont au nombre de trois (jeune public, patrimoine et répertoire, recherche et découverte).

⁷² La liste des critères pris en compte est mentionnée à l'article 231-22 du RGA.

⁷³ Il s'agit des films labellisés « recherche et découverte » et qui sortent sur moins de 80 copies lors de la semaine de sortie nationale.

Annexe II

- l'intérêt cinématographique du projet, ainsi que son intérêt en termes de diversité de l'offre sur le territoire ;
- l'utilité sociale et le rôle du projet dans l'aménagement du territoire ;
- la qualité de l'aménagement, notamment de projection, d'accueil, de confort des spectateurs ;
- le rapport entre le montant des investissements et les enjeux du projet ;
- les conditions de l'équilibre financier ;
- la qualité de l'animation et des orientations culturelles du projet ;
- l'existence d'une participation des collectivités territoriales du projet.

L'enveloppe globale de l'aide est en décroissance depuis dix ans (9,4 M€ en 2011, 6,7 M€ en 2024). En dépit d'une assez forte variabilité du montant et de la composition des plans de financement présentés à la commission au cours des années, et notamment de la proportion des financements publics déjà obtenus, cette enveloppe reste stable. Ainsi, en 2023, l'enveloppe octroyée est légèrement supérieure à celle de 2022 et supérieure à celle inscrite au budget initial, en dépit de l'importance du montant des subventions de toutes origines octroyées aux demandeurs, ce qui accroît la part de l'aide sélective dans le mix des plans de financement totaux de 1 point par rapport à l'année précédente (cf. tableau 23 et tableau 24).

Tableau 21 : Montants agrégés des plans d'investissements présentés aux commissions d'aide sélective à la PME de 2021, 2022 et 2023 (en €)

Année	Investissement	Soutien automatique	Subventions CT	Autres subventions	Aide sélective octroyée	Fonds propres et prêts
2021	89 674 690	6 299 355	13 967 570	4 742 448	6 164 420	55 993 257
2022	60 097 010	5 937 502	14 075 931	3 982 439	6 818 000	28 005 880
2023	69 117 275	6 282 189	17 094 818	7 883 942	7 014 200	27 459 072

Source : Données CNC, calculs mission.

Tableau 22 : Part des différentes composantes du plan de financement dans le montant d'investissement total

Année	Part du soutien automatique	Part des subventions CT	Part des autres subventions	Part des fonds propres et prêts	Part de l'aide sélective	Part totale CNC
2021	7%	16%	5%	62%	7%	14%
2022	10%	23%	7%	47%	11%	21%
2023	9%	25%	11%	40%	10%	19%

Source : Données CNC, calculs mission.

Afin de limiter les effets d'aubaine pour les exploitants, il pourrait donc être envisagé de conditionner l'octroi de l'aide à un apport minimum de la part de l'exploitant, sous forme de fonds propres ou de prêt.

En 2023, près de la moitié des projets présentaient un apport en fonds propres ou emprunts inférieur à 30 % de l'investissement total envisagé. Si la majorité de ces projets concerne des acteurs associatifs ou publics, il n'en demeure pas moins que la forte variation des niveaux d'apport en fonds propres exigés, qui est en partie liée à la variation du nombre de projets présentés chaque année⁷⁴, est inéquitable : le niveau d'exigence auquel l'exploitant va faire face varie selon l'année de dépôt du dossier.

⁷⁴ Ainsi, du fait de l'objectif de consommation totale de l'enveloppe, les années où de nombreux projets sont soumis à la commission présentent un ratio d'apport en fonds propres plus élevé, tandis que les années où moins de projets sont présentés présentent un ratio plus faible.

Par ailleurs, des acteurs privés peuvent bénéficier de ces faibles niveaux d'exigence : en 2023, 3 projets pilotés par des gestionnaires du secteur privé (hors associatif) présentaient un apport en fonds propres inférieur à 30 %, et ont bénéficié d'un total de 500 k€ d'aides publiques.

Enfin, l'arrivée à maturité du parc de salle, en parallèle d'une baisse de la fréquentation, dont il est probable qu'elle se stabilise à des niveaux inférieurs à ceux observés en 2019 (cf. annexe I) doit conduire à modérer les dispositifs de soutien à la création des salles, au profit des actions de rénovation qui maintiennent leur attractivité.

En définitive, et en s'appuyant sur deux axes d'évolution que sont la hausse des exigences d'apports en fonds propres et la réorientation vers des projets de rénovation plutôt que de construction, la mission préconise une division par deux du montant de l'ASPME, pour une économie de 3 M€.

2.5. Le soutien du CNC aux actions des collectivités territoriales

Le CNC abonde les fonds dotés par les collectivités territoriales destinés au financement du cinéma et de l'audiovisuel, dans l'objectif d'assurer un rapport minimum de 1 € de financement de l'Etat pour 2 € de financement des collectivités territoriales. Ce principe s'applique sur le soutien aux auteurs sous forme de bourse de résidence, au court métrage, au long métrage et à la production audiovisuelle et cinématographique, **dans un plafond, pour la contribution de l'État, de 2 M€ pour le soutien à la production cinématographique et audiovisuelle.**

Les modalités de coopération sont prévues par des conventions triennales de coopération cinématographique et audiovisuelles (signées par les directions régionales aux affaires culturelles, le CNC et les collectivités parties prenantes), qui sont complétées par un avenant financier annuel déterminant les engagements financiers de chacun des partenaires. **La génération actuelle des conventions triennales couvre les années 2023-2025.**

En 2023, le total des aides versées par les fonds régionaux abondés par le CNC s'élevait à près de 100 M€ (en incluant la contribution CNC, cf. tableau 24), dont 24 M€ à la charge du CNC. En excluant la production audiovisuelle, les soutiens au seul cinéma et aux dispositifs transversaux (comme la médiation, les cinéclubs et la diffusion), **atteignent près de 70 M€, dont 15 M€ à la charge du CNC.**

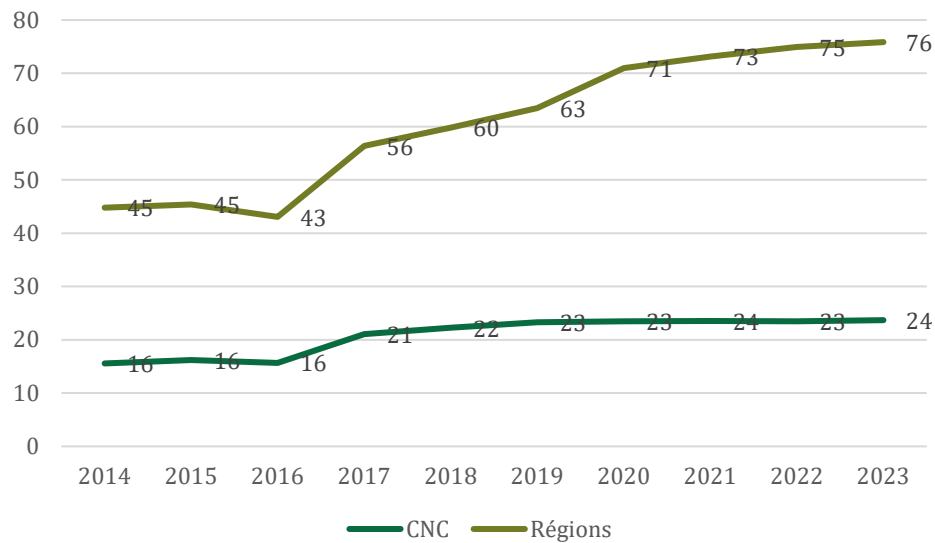
Tableau 23 : Ventilation des soutiens au cinéma

	Courts	Rési- dences	Ecriture	Auteurs	Création / numér.	Prod. courts	Prod. longs	Prod. AV	Com TV	Autres	Diffusion	Cinéclubs	Média- teurs	TOTAL
Total	0,32	1,93 2	6,01	0,1	1,78	8,25	37,31	31,18	4,42	3,555	1,83	0,9	1,95	99,54
dont CNC	0,11	0,56	0,99	0,0 3	0,23	2,47	8,16	8,60	0,49	0,66	0,42	0,38	0,59	23,68
dont régions	0,21	1,38	5,02	0,0 7	1,55	5,78	29,15	22,58	3,93	2,90	1,41	0,52	1,36	75,86

Source : CNC.

Le montant des abondements des collectivités aux fonds régionaux connaît une croissance régulière depuis au moins 2016, période sur laquelle il est passé de 43 à 76 M€, avec un tassement sur la période récente (il n'a progressé que de 3 M€ entre 2021 et 2023). **En parallèle, les abondements du CNC ont connu une progression plus modérée, passant de 16 M€ en 2014 à 24 M€ en 2023, ce montant apparaissant stable depuis 2018-2019.**

Graphique 8 : Montant des abondements des collectivités et du CNC aux fonds régionaux (en M€)



Source : CNC.

Les pratiques et les axes d'intervention des régions étant désormais bien définies, et le CNC ayant joué son rôle d'amorçage de ce type de financement et du développement d'infrastructures sur les territoires, il pourrait être envisagé d'abaisser progressivement le montant des abondements, en instaurant des règles de plafonnement plus fortes.

Les conventions actuelles semblant autoriser juridiquement de baisser les abondements en cours de période conventionnelle⁷⁵, il pourrait être envisagé d'accroître les plafonnements dès 2025. **À terme, un retour aux niveaux de 2016 pourrait constituer une cible, pour une économie de 8 M€.**

⁷⁵ À titre d'exemple la convention avec la région Nouvelle Aquitaine prévoit que « en fonction de ses contraintes budgétaires ou en raison d'une mise en œuvre des dispositifs d'aide non conformes aux objectifs de la présente convention, le CNC peut ne pas appliquer strictement le dispositif du « 1 € du CNC pour 2 € des collectivités » pour sa participation au fonds régional d'aide à la création et à la production ».

Annexe II

Tableau 24 : Récapitulatif des pistes d'économies expertisées

Nom de l'aide	Evolution considérée	Rationnel	Compensation (le cas échéant)	Economie (en M€)	Impact
Soutien automatique producteurs - salles	<p>Ajustement des seuils des tranches du barème (option 1)</p> <p>Refonte du barème et fermeture du soutien en-deçà d'un certain nombre d'entrées (option 2)</p>	<p>Option 1 : rétablissement du caractère redistributif du barème : mise en place de seuils d'entrées nouveaux dans les tranches (700k entrées et 3M d'entrées)</p> <p>Option 2 : rétablissement d'un barème « flat » de 95 % sur les deux premières tranches et mise en place d'un seuil d'éligibilité à 30 000 entrées pour désinciter à produire des films ne rencontrant pas de succès et recentrer</p>	Néant	<p>~3 M€ (option 1)</p> <p>~4M€ (option 2)</p>	<p>Option 1 : impact centré sur une vingtaine de films, liés à la baisse de la tranche supérieure, avec une perte d'environ 100k€ de soutien automatique (3 films perdraient un montant > 500k€)</p> <p>Option 2, mesure 1 : perte moyenne de 3 k€ par film, seuls 200 films perdraient plus de 1 k€, 100 plus de 10 k€ et 4 plus de 100 k€ de soutien automatique</p> <p>Option 2, mesure 2 : 450 films affectés, perte moyenne de 1700 €</p>
Soutien automatique producteurs - vidéo	Suppression	Gain très faible pour les producteurs sur un marché en forte décroissance	Néant	~0,5M€	Sur une année de génération de soutiens, environ 1k films perdraient un montant moyen de 400€ de soutiens
Soutien automatique producteurs - antenne	Plafonnement du montant par film	Faiblesse des montants et effet d'aubaine pour les plus gros films : plafonnement du soutien par film à 30k€	Néant	~1M€	66 films affectés, perte moyenne de 18 000€ par film, perte max. de 74 000€ et min. de 330€

Annexe II

Nom de l'aide	Evolution considérée	Rationnel	Compensation (le cas échéant)	Economie (en M€)	Impact
Soutien automatique producteurs – export	Mise en place d'un seuil de versement du soutien	Le montant moyen du soutien export est trop faible pour constituer une véritable incitation Cette faiblesse est liée à un saupoudrage important de l'enveloppe sur des films faiblement générateurs.	Néant	~0,5M€	Avec un seuil de versement du soutien à 5000€, environ 450 films perdraient en moyenne 800€ de soutien
Total soutien automatique producteurs				~5 à 6 M€	-
Aide à la conception	Suppression	Très faible taux de concrétisation des projets et caractère partiellement désincitatif à identifier un producteur au stade précoce de développement d'une œuvre ; absence de prise en compte de la qualité artistique des projets Récurrence de certains auteurs bénéficiaires et forte perméabilité des bénéficiaires avec le deuxième collège de l'aide à l'écriture	Néant mais existence d'une aide sélective similaire sur laquelle une partie des auteurs pourrait émarger	~1,5M€	Une centaine d'auteurs par an ne bénéficieraient plus de l'aide, dont une partie pourrait rebasculer vers l'enveloppe de soutien à l'écriture
Aide au film de genre	Suppression	Processus d'octroi et montant moyen des enveloppes octroyées similaires à celui de l'ASR Fonctionnement sur le mode de l'appel à projet sous-optimal pour les producteurs (créateur d'effets d'aubaine ou à l'inverse « stop and go » selon le genre)	Prise en charge par l'enveloppe d'ASR ; précision des critères de sélection d'ASR	~1,5M€	3 à 4 projets par an
Total producteurs				~8 à 9M€	-
Soutien automatique distributeurs – bonus MG	Révision des tranches	Inadaptation des seuils de budget de films de 4 et 8 M€ Fraction conséquente de l'enveloppe captée par des filiales de diffuseurs ou des groupes intégrés qui n'ont pas besoin d'être dérisqués. La mission a chiffré la division par deux du montant du coefficient de la seconde tranche du bonus mais ces paramètres peuvent être affinés.	Néant	~2M€	Environ 60 films par an, environ 25 000 € par film

Annexe II

Nom de l'aide	Evolution considérée	Rationnel	Compensation (le cas échéant)	Economie (en M€)	Impact
Total distributeurs				~2M€	-
Soutien automatique exploitants	Rabot uniforme du barème du soutien	L'analyse des principaux indicateurs financiers des exploitants montre la restauration des marges, ainsi que le retour à des ratios d'endettement inférieurs au niveau pré-crise, qui justifient le freinage du soutien à l'investissement, quelle que soit la taille d'entreprise considérée	Néant – relais par les aides sélectives pour les entreprises individuellement en difficulté	~10M€	Impact uniforme pour les exploitants
Aide à la petite et moyenne exploitation	Mise en place d'un apport minimal en fonds propres et baisse de l'enveloppe	Compte tenu de la maturité du parc des salles et de la faible sensibilité du montant des aides versées au niveau des apports en fonds propres des producteurs, il est proposé de diviser par deux le montant de l'aide en limitant les investissements dans des salles nouvelles et en exigeant un apport en fonds propres minimal de la part de tous les demandeurs.	Néant	~3M€	Diminution du nombre de projets ou de l'apport moyen par projet, en fonction des choix de la commission sélective
Total exploitation				~13M€	-
Fonds régionaux	Abaissement du plafond d'apport du CNC	Forte croissance des soutiens du CNC liée au caractère « mécanique » du calcul de l'abondement, avec un effet d'entraînement sur les dépenses des collectivités, notamment les plus impliquées, qui progressent très fortement.	Néant	8 M€ (à terme)	N.D.
Total				~32M€	-

Source : Mission.

ANNEXE III

Analyse des comptes financiers du CNC : mise en réserve, provisionnement et trésorerie

SOMMAIRE

1. LES PROVISIONS POUR SOUTIENS AUTOMATIQUES SONT COMPTABILISÉES POUR UN MONTANT SUPÉRIEUR AUX ENGAGEMENTS FUTURS ET SONT COUVERTS PAR UN NIVEAU EXCESSIF DE TRÉSORERIE.....	2
1.1. La génération de droits futurs est à l'origine de la constitution de provisions pour risques structurels.....	2
1.1.1. <i>La génération de soutiens automatiques dépend pour le cinéma principalement de la fréquentation des salles, pour l'audiovisuel de la diffusion des programmes sur les chaînes de télévision.</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les aides sélectives disposent d'enveloppes budgétaires votées annuellement, les provisions correspondant davantage à des « charges à payer »</i>	<i>4</i>
1.2. Le provisionnement des soutiens automatiques semble excessif à hauteur de 136 M€ pour la Cour des comptes à fin 2021, et probablement de 80 à 100 M€ pour le CNC à fin 2023	5
1.2.1. <i>La Cour des comptes estime que les provisions relatives aux soutiens automatiques et sélectifs à fin 2021 sont excessives à hauteur de 136 M€ .5</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Une première simulation du CNC sur la base des préconisations de la Cour des comptes devrait réduire lesdites provisions de 80 à 100 M€ en une fois</i>	<i>9</i>
1.3. La couverture des besoins de trésorerie du CNC est surestimée.....	11
1.3.1. <i>Le niveau de la trésorerie du CNC entre 2010 et 2023 n'a jamais été inférieur à 557 M€</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>La mission estime que la couverture des engagements futurs par la trésorerie paraît inutile pour les soutiens automatiques à hauteur de 235 M€.....</i>	<i>13</i>
2. LES PROVISIONS POUR ENGAGEMENTS ET RISQUES CONJONCTURELS SONT ADAPTÉES, MAIS CELLE RELATIVE AU RISQUE COVID N'A PLUS LIEU D'ÊTRE. 14	14
2.1. Les aides exceptionnelles liées à la COVID, de 426,8 M€, n'ont pas été consommées à hauteur de 22,4 M€, montant qui peut être reversé à l'Etat.....	15
2.2. Les contentieux sur les taxes affectées ne sont pas couverts intégralement mais les provisions afférentes sont le fruit d'une analyse de risque pertinente	16
3. CERTAINES RÉSERVES NE PARAISSENT PAS JUSTIFIÉES (104,3 M€).....	17
3.1. La réserve dite « pour tendanciel budgétaire » créée en 2022, d'un montant de 104,3 M€ fin 2023, correspond de fait à un résultat non affecté.	17
3.2. La réserve spécifique de 10 M€ nouvellement créée relative à la mise en place d'un fonds de soutien automatique destinée aux plateformes n'a pas été remise en cause du fait de sa disparition programmée en 2025.....	19

4. LA MISSION PROPOSE AU TOTAL UNE DIMINUTION DE LA TRÉSORERIE DU CNC DE 461,7 M€, DONT 226,7 M€ AYANT UN IMPACT BUDGÉTAIRE ET 235 M € SANS IMPACT BUDGÉTAIRE.....	21
4.1. Scenario central « toutes choses égales par ailleurs »	21
4.2. Scenario lié à la mise en œuvre d'un plafonnement des taxes affectées et des dépenses	23
5. LE NIVEAU ÉLEVÉ DE TRÉSORERIE EST ALIMENTÉ PAR DES EXCÉDENTS ANNUELS RÉCURRENTS AFFECTÉS AUX PROVISIONS ET RÉSERVES.....	24
5.1. Le solde de gestion net sur le périmètre « traditionnel » du budget du CNC est régulièrement positif depuis 2020	24
5.2. Le solde positif de gestion est régulièrement affecté aux réserves.....	24

Annexe III

Cette annexe porte sur l'analyse du fonds de roulement du CNC, qu'il s'agisse des interventions des domaines de l'audiovisuel et du cinéma. Celui-ci est constitué des éléments figurant dans le tableau n°1 ci-dessous.

Tableau 1 : Composantes du fonds de roulement du CNC (2019 – 2023)

(au 31/12 après affectation du résultat en millions d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023	Prévision BR1 / 2024
Provisions pour soutiens automatiques	554,8	539,0	503,8	533,7	553,8	569,3
Provisions pour soutiens sélectifs	169,8	171,1	199,5	192,6	184,9	189,3
Réserve pour restes à payer (fonct., invest., avances)	19,2	19,1	19,9	20,4	22,0	14,4
Réserve pour conventions "recettes fléchées"	17,4	17,3	20,2	21,5	21,9	19,8
Crédits reportés ou reprogrammés sur N+1	22,3	22,5	27,0	12,5	33,8	0,0
Provisions pour risques et litiges	0,0	0,0	0,0	0,03	0,00	0,00
Provisions pour CET et pensions retraite	1,5	1,8	1,8	1,9	2,1	2,1
Provisions pour comptes clients douteux	1,0	2,7	3,2	5,3	4,2	4,2
Total des engagements et risques structurels	786,1	773,5	775,3	787,9	822,6	799,1
Crédits dotations Etat à engager sur mesures "Covid"	0,0	41,1	84,9	29,5	22,4	0,0
Provisions pour restitution de taxes	38,3	64,9	61,2	89,7	123,1	123,1
Total des engagements et risques conjoncturels	38,3	106,1	146,1	119,2	145,5	123,1
Réserve pour tendanciel budgétaire	0,0	0,0	0,0	74,3	104,3	100,3
Réserve numérique	2,9	1,3	0,8	0,4	0,4	0,0
Réserve précaution sortie de crise Covid	0,0	0,0	12,2	0,0	0,0	0,0
Réserve Fonds plateformes	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	0,0
Solde de gestion en attente d'affectation ou repris en N+1	27,2	20,9	39,3	0,7	11,4	0,0
Réserve projet immobilier	5,8	5,5	7,1	7,4	3,6	3,3
Réserve pour SI financier "GBCP"	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
Total des réserves spécifiques	36,6	28,5	70,1	92,8	129,8	103,6
C/ 119 - "risque guichet" sur prov° soutiens automatiques	-243,0	-243,0	-243,0	-243,0	-243,0	-243,0
Total fonds de roulement du CNC (hors cautionnements)	618,1	665,1	748,5	756,9	854,9	782,8

Source : CNC

Trois points seront particulièrement abordés :

- ◆ Les provisions pour engagements et risques structurels.
La comptabilisation des dettes du CNC liées aux droits futurs acquis par les professionnels de l'audiovisuel et du cinéma en matière de soutiens automatiques est réalisée par le biais de la constitution de provisions pour charges futures. Ces dettes sont partiellement couvertes par la trésorerie de l'établissement. La première partie analyse le niveau de provisionnement, contesté par la Cour des comptes et partiellement admis par le CNC, et le niveau de la trésorerie du CNC destinée à couvrir ces engagements futurs.
- ◆ Les provisions pour engagements et risques conjoncturels.
- ◆ Enfin, la constitution des réserves en vue de réaliser dans le futur des projets, qu'il s'agisse de projets immobiliers, informatiques ou de projets relatifs aux secteurs administrés.

Par ailleurs, la mission relève comme la Cour des comptes que le CNC dégage régulièrement des excédents qu'il affecte aux provisions et réserves.

1. Les provisions pour soutiens automatiques sont comptabilisées pour un montant supérieur aux engagements futurs et sont couverts par un niveau excessif de trésorerie

1.1. La génération de droits futurs est à l'origine de la constitution de provisions pour risques structurels

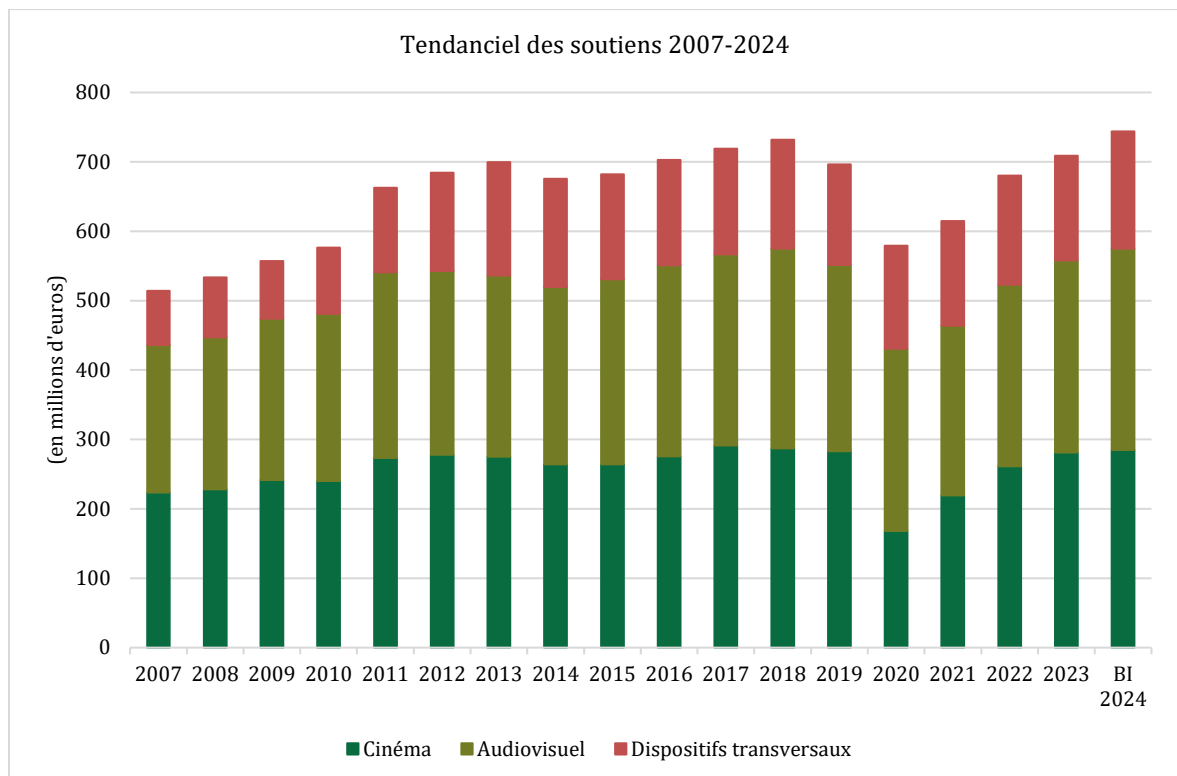
Les ressources du CNC sont financées par les taxes affectées. Leur recouvrement permet de dégager des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP). Les sommes engagées sont couvertes par les taxes de l'année.

Dès lors, les taxes affectées :

- ♦ génèrent de nouveaux droits relatifs aux soutiens automatiques ;
- ♦ couvrent les nouvelles aides sélectives attribuées au secteur du cinéma.

Le CNC veille, grâce à la comptabilité d'engagement, à ce que les soutiens alloués ne dépassent pas les recettes des taxes affectées, sous déduction des frais de gestion du CNC.

Sur longue période le montant des soutiens accordés a évolué comme suit :



1.1.1. La génération de soutiens automatiques dépend pour le cinéma principalement de la fréquentation des salles, pour l'audiovisuel de la diffusion des programmes sur les chaînes de télévision.

Les soutiens automatiques consistent en des **comptes ouverts au bénéfice des professionnels** (producteurs cinéma et audiovisuel, distributeurs et exportateurs cinéma, exploitants de salles et éditeurs vidéo et vidéo à la demande - VàD) sur lesquels sont enregistrés des **droits générés** selon des conditions et des modes de calcul fixés par la réglementation. Le calcul et l'inscription de ces soutiens automatiques sont constitutifs de droits pour les détenteurs de comptes automatiques et, par conséquent, d'un engagement pour le CNC.

Ces droits peuvent ensuite être mobilisés par les titulaires de ces comptes de deux manières différentes :

- ◆ mobilisation sous forme de subvention afin d'investir dans un nouveau projet selon des modalités prévues par la réglementation ;
- ◆ mobilisation afin de rembourser une avance versée par le CNC (cela concerne les avances sur recettes, les avances à l'exploitation et les avances audiovisuelles qui sont remboursables sur le soutien automatique généré).

La mobilisation sous forme de subvention donne lieu à une dépense décaissable pour le CNC. En revanche, la mobilisation de droits pour rembourser une avance n'entraîne aucun décaissement (celui-ci ayant déjà eu lieu lors du versement de l'avance) mais est retracée en comptabilité générale.

Pour chaque dispositif de soutien automatique, un **délai de péremption** est prévu, pouvant aller de 3 ans (soutien automatique éditeurs VàD) à 10 ans (soutien automatique exploitants). Au-delà de ce délai, les droits à soutien sont échus et ne peuvent plus être mobilisés. Chaque année une partie des aides automatiques est périmée, en moyenne de l'ordre de 1 % des dotations, hors période Covid, niveau très bas lié au très long délai de prescription.

Conformément à la réglementation comptable et aux préconisations de la Cour des comptes, **les droits générés au titre des soutiens automatiques, non encore mobilisés et non arrivés à péremption à la clôture de l'exercice sont inscrits en provisions pour charges au bilan du CNC.**

L'ajustement des provisions sur soutiens automatiques est réalisé annuellement en fin d'exercice, sur la base de la situation actualisée des soutiens générés non encore mobilisés et non périmés au 31 décembre. L'actualisation des provisions est calculée et justifiée sur la base des informations contenues dans l'application métier de gestion des comptes automatiques ouverts pour chaque bénéficiaire.

Cette mise à jour prend en compte :

- ◆ les nouvelles générations de droits nées dans l'exercice, qui donnent lieu à abondement des provisions ;
- ◆ les mobilisations de soutien automatique enregistrées dans l'année, qu'elles aient donné lieu à versement d'une subvention ou à remboursement d'avances (*cf. supra*) et qui donnent lieu à minoration des provisions ;
- ◆ les péremptions de comptes automatiques constatées dans l'année, qui donnent également lieu à minoration des provisions.

Avec les « sorties » du stock, la dette du CNC s'éteint au rythme des mobilisations qu'il effectue au profit des titulaires des droits générés et des péremptions de droits qu'il constate annuellement. Parallèlement, la définition même du stock de provisions et des « entrées » annuelles dans ce stock (correspondant aux nouveaux droits générés) donnent lieu à provisions.

Annexe III

Dans le domaine du cinéma, les films de long métrage français ou réalisés en coproduction internationale sont, dès lors qu'ils remplissent les conditions fixées par la réglementation, générateurs de soutien financier du fait de leur exploitation commerciale en salles, de leur diffusion télévisuelle et de leur exploitation sous forme de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public. Les droits générés sont calculés, pour les films titulaires de l'agrément de production, par application d'un taux au produit de la taxe spéciale sur le prix des places de cinéma et dépendent donc de la fréquentation en salles ; s'y ajoutent, selon d'autres modalités les droits générés lors de la diffusion télévisuelle, ainsi que lors de la vente ou de la location de vidéos (voir annexe sur les aides, pour plus de détail).

Dans le domaine de l'audiovisuel, chaque œuvre aidée par le CNC génère potentiellement du soutien pour le(s) producteur délégué(s) l'année suivant celle de sa première diffusion en France. Le soutien généré par une œuvre dépend de la durée de diffusion du programme en minutes, d'un coefficient multiplicateur selon le genre de l'œuvre et d'une valeur du point en euro par minute. **Depuis 2019, la valeur du point est de 542 € par minute et est arrêtée chaque année en fonction du budget dont dispose le CNC.**

Tableau 2 : Evolution des soutiens automatiques de 2018 à 2023

Soutiens automatiques en M €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montant au 1/01/année N	517,1	543,6	554,8	539,0	503,8	533,7
+ soutiens générés	440,2	429,0	331,9	365,4	399,8	425,8
- soutiens mobilisés	406,6	412,6	345,3	395,8	364,2	392,1
- comptes échus	7,1	5,2	5,8	5,5	5,7	13,6
+/- anomalies			3,4	0,7		
Variation de l'année N	26,5	11,2	- 15,8	- 35,2	29,9	20,1
Montant au 31/12/année N	543,6	554,8	539,0	503,8	533,7	553,8

Source : Comptes financiers CNC

1.1.2. Les aides sélectives disposent d'enveloppes budgétaires votées annuellement, les provisions correspondant davantage à des « charges à payer »

Conformément à la réglementation, les aides sélectives font l'objet d'une attribution sur décision formelle du président du CNC, la plupart du temps après avis d'une commission d'examen constituée de professionnels. Ces aides peuvent être versées sous forme soit de subvention (charge), soit d'avance remboursable (immobilisation financière).

Compte tenu de la nature des projets soutenus, le soutien étant accordé parfois très en amont de leur achèvement, le solde du versement de l'aide intervient fréquemment plusieurs exercices après la décision d'attribution, des versements intermédiaires pouvant être effectués. Par conséquent, un niveau significatif de restes à payer sur les aides attribuées est constaté en fin d'exercice. Ces restes à payer donnent lieu :

- ♦ pour les subventions, à une provision inscrite au bilan du CNC ;
- ♦ pour les avances, à un engagement hors bilan, ainsi qu'à la constitution d'une réserve au bilan.

Ainsi, les subventions **attribuées et non encore versées** à la clôture de l'exercice sont inscrites en provisions pour charges au bilan du CNC.

L'ajustement des provisions sur soutiens sélectifs est réalisé annuellement en fin d'exercice, sur la base de la situation actualisée des soutiens sélectifs attribués, non encore versés et toujours valides juridiquement au 31 décembre. L'actualisation des provisions est calculée et justifiée sur la base des informations contenues dans le logiciel budgétaire et comptable de l'établissement. Cette mise à jour prend en compte :

Annexe III

- ◆ les nouvelles aides sélectives attribuées et non entièrement soldées dans l'exercice, qui donnent lieu à abondement des provisions ;
- ◆ les paiements effectués dans l'année au titre des restes à payer sur les aides attribuées lors des exercices antérieurs, qui donnent lieu à minoration des provisions ;
- ◆ les retraits d'engagements enregistrés au cours de l'exercice (abandon de projet, péremption de l'aide, minoration du montant de l'aide au vu du budget définitif du projet soutenu, dépassement du seuil d'intensité des aides publiques...), donnant lieu à minoration des provisions.

Contrairement au montant des soutiens automatiques découlant d'un calcul selon un barème, celui des aides sélectives est voté chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire. La plupart de ces aides génèrent des autorisations d'engagement l'année de leur attribution, mais toute l'aide n'étant pas accordée immédiatement, il existe un décalage entre les AE et les CP. Les sommes restant à payer sont couvertes par des provisions.

Il arrive également que la totalité de l'aide sélective ne soit pas consommée.

Tableau 3 : évolution des aides sélectives

Aides sélectives en M €, année N	2021	2022	2023
Montant des aides au 31/12/N	199,5	192,6	184,9
Variation N - (N-1)		- 6,9	- 7,7

Source : Comptes financiers CNC

1.2. Le provisionnement des soutiens automatiques semble excessif à hauteur de 136 M€ pour la Cour des comptes à fin 2021, et probablement de 80 à 100 M€ pour le CNC à fin 2023

1.2.1. La Cour des comptes estime que les provisions relatives aux soutiens automatiques et sélectifs à fin 2021 sont excessives à hauteur de 136 M€

Selon le rapport de la Cour des Comptes¹ (page 42), « l'évolution du bilan depuis 2011 fait apparaître une divergence croissante et cumulative entre le niveau des crédits d'intervention dédiés principalement aux aides et le niveau des provisions constituées, une divergence qui se vérifie sur toute la période. Cette situation conduit à un niveau de trésorerie très élevé, né de la contrepartie des provisions pour engagements futurs ».

Les provisions constituées à partir de droits générés augmentent très rapidement en l'absence de revues régulières : « les provisions pour soutiens automatiques ont progressé de près de 36 % entre 2011 et 2021, tandis que les soutiens mobilisés progressaient de 18 %, ce qui conduit à s'interroger sur « l'image fidèle » restituée par les états financiers. De même, dès qu'une aide sélective est accordée, elle fait l'objet d'une provision à due concurrence tant qu'elle n'a pas été mobilisée. Le montant de ces provisions sur aides sélectives a progressé de 45 % entre 2011 et 2021 tandis que les aides sélectives correspondantes versées diminuaient de 10 %, il est vrai dans le contexte particulier de la crise sanitaire en fin de période ».

¹ Rapport Cour des comptes S2023 – 0722 portant observations définitives sur les exercices 2011 à 2022, délibéré le 17 mai 2023

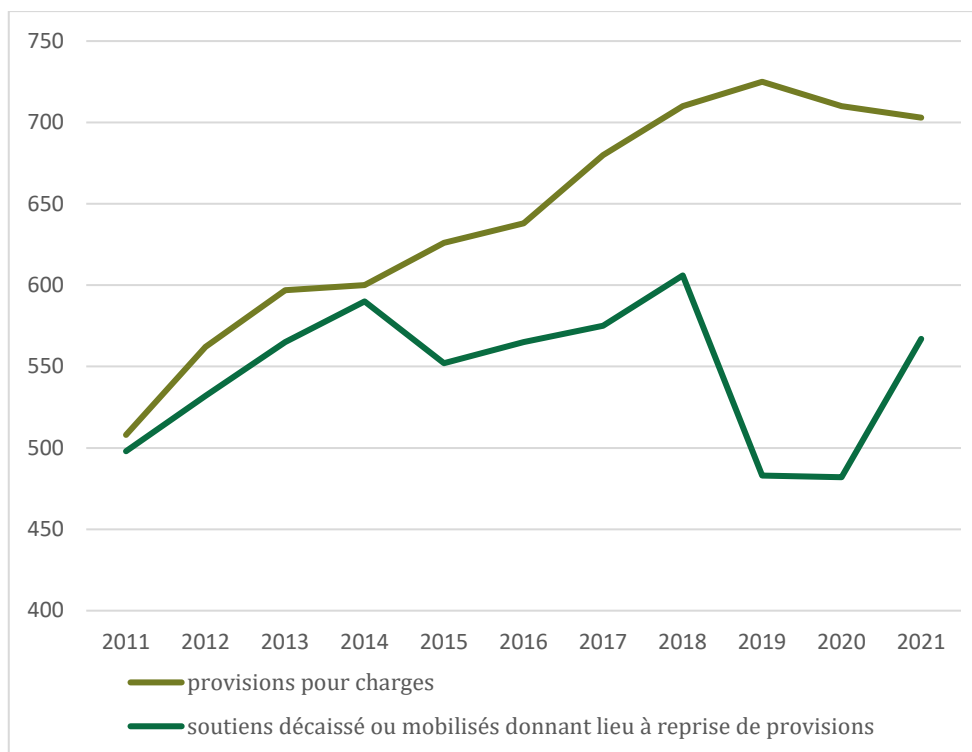
Annexe III

Tableau 4 : Evolution des écarts entre les provisions pour charges et les soutiens décaissés ou mobilisés entre 2011 et 2021

En M €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Provisions pour charges	508	562	597	600	626	638	680	710	725	710	703
Soutiens "décaissés ou mobilisés "donnant lieu à reprise de provisions	498	532	565	590	552	565	575	606	483	482	567
Ecart	10	30	32	10	74	73	105	104	242	228	136

Source : Rapport Cour des comptes

Graphique 1 : Provisions pour charges et soutiens automatiques et sélectifs



Source : Rapport Cour des comptes d'après CNC, DFJ et Agence comptable. Provisions : comptes 15881 et 1588. Soutiens décaissés : soutiens automatiques mobilisés y compris fraction des avances non remboursées +soutiens sélectifs versés (annexes aux comptes financiers : justifications des provisions pour soutiens automatiques et soutiens sélectifs).

La Cour observe ainsi « un décrochage entre la progression des provisions pour charges et celle des aides versées en particulier à partir de 2013 et en 2018/2019, quand le CNC met en œuvre un plan d'économies sans modifier dans les mêmes proportions sa politique de provisionnement ».

Elle relevait d'ailleurs que, s'agissant des aides sélectives, l'audit « à blanc » du cabinet Grant Thornton² précité pointait déjà un risque de non-réalisation des œuvres et préconisait « *un service fait formalisé* » dans la mesure où les acomptes versés peuvent atteindre 80 % des montants accordés, ainsi que des contrôles réguliers sur les soutiens devenus caducs afin de ne pas maintenir inutilement des provisions. Cet audit relevait enfin à juste titre l'incertitude élevée qui pèse sur le niveau exact des provisions du fait de l'absence de contrôle sur le calcul réalisé des soutiens automatiques générés, de la possibilité de modifier manuellement le montant de ceux-ci, et de la fiabilité non vérifiée des variables utilisées pour la détermination des droits. Elle contestait la méthode de constitution des provisions pour aides sélectives, particulièrement des avances sur recettes : « *on peut s'interroger aussi sur un taux de provisionnement de dépréciation de 88 % reporté pendant si longtemps et non individualisé alors qu'en parallèle la commercialisation des films soutenus engendre de nouveaux crédits sur les comptes de soutien automatique des producteurs financés par l'ASR (66,3 M€ soit 32,5 % de l'aide versée entre 2011 et 2021) qui font l'objet à nouveau d'un provisionnement pour charge sur les droits générés* ».

La Cour des comptes proposait de **réduire le montant des provisions en fonction du taux de mobilisation historique réel des soutiens demandés (calcul à faire pour les aides automatiques et sélectives)**. L'écart était de 136 M€ en 2021 entre les provisions et les décaissements.

Pour le CNC, « **les engagements et risques structurels** représentent l'essentiel du fonds de roulement (FDR). Ils sont étroitement liés à l'activité « courante » du CNC au titre des soutiens et de la gestion de l'établissement. Très majoritairement constitués de provisions et de réserves destinées à couvrir les restes à payer sur engagements déjà pris par le CNC, ils comprennent également, de façon plus marginale, les crédits qu'il convient de reprogrammer en N+1 (notamment les AE correspondant aux commissions sélectives tenues après la clôture de la gestion et les remboursements systématiquement réinjectés dans les dispositifs d'avances exploitation et audiovisuelles, que l'on peut considérer comme des « quasi-engagements » vis-à-vis des professionnels bien que non formalisés).

² Audit et expertise de l'ensemble des processus financiers et comptables constitutifs d'une certification dite « à blanc » réalisée du 6 au 28 août 2020 et du 7 septembre au 13 octobre 2020 par Grant Thornton.

Les provisions sont comptabilisées conformément à la norme 12 sur les passifs non-financiers³. Les deux principaux postes de provisions représentent les engagements du CNC au titre des soutiens automatiques et sélectifs. Ce provisionnement des soutiens automatiques et sélectifs a été initié en 2007 à la demande de la Cour des comptes. Au cours de la période écoulée, le CNC a eu plusieurs fois recours à l'expertise de cabinets de commissaires aux comptes⁴ qui ont systématiquement 1/ validé la politique de provisionnement des soutiens du CNC et 2/ confirmé qu'à partir du moment où obligation était faite de provisionner, la provision devait être enregistrée pour 100 % des obligations contractées par le Centre vis-à-vis de tiers.

*Afin de se réassurer sur ce dernier point, le comité de contrôle interne (COCI) du CNC a une nouvelle fois tout récemment (mi-février 2023) posé expressément la question au cabinet Mazars dans le cadre d'une prestation d'expertise sur ses fonds propres. A l'occasion de cet échange, le cabinet Mazars a bien à nouveau confirmé qu'au regard des normes comptables en vigueur, **il n'était pas possible de déroger à l'obligation d'un provisionnement à 100 %***⁵.

Pour mémoire, avant 2007, les générations de soutiens automatiques n'étaient pas retracées dans les comptes du CNC :

- ◆ seules les mobilisations de soutien automatique étaient inscrites au budget (financées par le produit des taxes) ;
- ◆ les obligations du CNC correspondant aux droits générés non encore mobilisés n'étaient pas provisionnées ;
- ◆ les reports de crédits du compte de soutien (pour partie en réserve au bilan du CNC et pour partie sur le compte d'affectation spéciale « cinéma et audiovisuel » ; ce CAS ayant été supprimé et les taxes qui y étaient inscrites ayant été affectées au CNC en 2009) représentaient la couverture financière des engagements du CNC (aussi bien au titre des soutiens automatiques que sélectifs) ;
- ◆ le montant de ces reports était inférieur au niveau réel de ces engagements (gestion en « risque guichet », à la demande du ministère des finances de manière à avoir plus de marges de manœuvre sur les soutiens sélectifs.)

³ Norme 12 du Recueil des normes comptables de l'Etat (extrait) : Les critères de comptabilisation d'un passif non financier sont identiques à ceux de la comptabilisation d'un passif. Ainsi, des passifs non financiers doivent être comptabilisés lorsque les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- il existe une obligation de l'organisme vis-à-vis de tiers se rattachant à l'exercice clos ou à un exercice antérieur. Le critère de rattachement à l'exercice (c'est-à-dire le fait générateur) d'une obligation donnant lieu à une charge 1 est défini par catégorie de charges dans la norme 2 « Les charges », à laquelle les dispositions normatives font référence ;
- il est certain ou probable qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour éteindre l'obligation vis-à-vis du tiers ;
- le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable. Si ces trois critères sont remplis, la comptabilisation du passif, en tant que dette non financière ou en tant que provision pour risques et charges, dépend du caractère plus ou moins certain du montant et de l'échéance de la sortie de ressources.

⁴ PriceWaterhouseCoopers en 2004 (prestation d'audit préalable à la réforme budgétaire et comptable du CNC), MMP Audit en 2007 (établissement du bilan d'ouverture au 1er janvier 2007), PriceWaterhouseCoopers en 2014 (prestation d'expertise du traitement comptable – provisionnement des soutiens automatiques), Grant Thornton en 2020 (prestation d'audit « à blanc » des comptes) et Mazars en 2023 (prestation sur les fonds propres et la situation du compte 119).

⁵ Mémo méthodologique relatif aux données sur le fonds de roulement du CNC, fourni par le CNC à l'appui des tableaux « historique FDR pour IGF – 20240329 ».

A la demande de la Cour des comptes qui a considéré que cette façon de procéder n'était pas conforme aux normes comptables, le CNC a mené une vaste réforme budgétaire et comptable qui a notamment conduit à procéder au 1^{er} janvier 2007 à l'inscription au bilan du CNC des provisions pour charges sur soutiens automatiques et sélectifs. La traduction comptable de ces opérations au bilan de l'établissement s'est concrétisée par une utilisation des reports du compte de soutien inscrits sur le poste « réserves » (compte 106) pour doter le poste « provisions ». Sur la base d'un inventaire précis, les soutiens automatiques ont été provisionnés à hauteur de 316,1 M€. Au 31 décembre 2006, les réserves sur reports du compte de soutien s'élevaient à 130,4 M€ et couvraient donc les provisions à hauteur de 41,3 %. L'écart entre les réserves et les provisions s'est traduit par l'inscription d'un solde négatif au compte 119 d'un montant de -185,7 M€ (soit un taux de non-couverture des provisions de 58,7 %, représentant le niveau dit de « risque guichet » appliqué aux soutiens automatiques avant 2007).

De 2008 à 2010, il a été décidé de maintenir le niveau de non couverture des provisions pour soutiens automatiques au même montant qu'en 2007, soit 185,6 M€ pour deux raisons principales : 1/ ne pas brider la politique d'intervention du CNC et notamment permettre de constituer deux réserves alors indispensables (la réserve numérique et la réserve de solidarité pluriannuelle) ; 2/ il n'est pas apparu utile de disposer d'une trésorerie couvrant les provisions à 100 % compte tenu du rythme de génération et de mobilisation des soutiens.

Lors de son contrôle en 2011, la Cour des comptes a relevé que le maintien d'un solde négatif sur le compte 119 n'était pas conforme à la norme comptable et a demandé au CNC d'apurer cette situation. Lors de l'affectation du résultat 2011 (conseil d'administration d'avril 2012), il a été procédé à un apurement partiel de ce compte, qui a ainsi été ramené à -136,9 M€. La perspective du prélèvement de 150 M€ inscrit en LF 2013 n'a pas permis de poursuivre cet apurement lors de l'affectation du résultat 2012.

Lors de l'affectation du résultat 2013, il a été décidé de faire majoritairement porter le nouveau prélèvement de l'Etat de 90 M€ inscrit en LF 2014 sur le compte 119, à hauteur de 81 M€, ramenant le taux de risque guichet à son niveau « historique », soit 54,8 % (rapportés au niveau des provisions pour soutiens automatiques constituées au 31 décembre 2013).

1.2.2. Une première simulation du CNC sur la base des préconisations de la Cour des comptes devrait réduire lesdites provisions de 80 à 100 M€ en une fois

Le CNC s'est prêté à l'exercice proposé par la Cour des comptes :

« Dans les suites du rapport de la Cour des comptes de septembre 2023 sur la gestion du CNC et des observations formulées sur le niveau des provisions, le Centre est en train de réexaminer les modalités de calcul de ses engagements à provisionner. Deux ajustements apparaissant compatibles avec les normes comptables ont été identifiés qui pourraient permettre de faire baisser le niveau des provisions (étant entendu que celles-ci devront toujours couvrir 100 % des engagements inventoriés) :

- ◆ *un changement de pratiques sur la prise en compte des péremptions d'aides automatiques et sélectives, en intégrant dès la constitution de la provision via l'application d'un taux de chute (sur une base statistique des données historique) à la provision comptabilisée. Aujourd'hui ces péremptions sont en effet constatées dans l'exercice au cours duquel elles interviennent. Dans le cadre de ce changement de méthode, il s'agirait de procéder à un « rattrapage » de l'application du taux de chute aux provisions des exercices passés déjà au bilan du CNC. Pour l'avenir, cela n'entraînerait pas d'impact sur l'équilibre budgétaire, les montants enregistrés annuellement étant relativement stables ;*

Annexe III

- ♦ une correction pouvant être effectuée sur les provisions pour soutiens automatiques cinéma, découlant de la méthode de mise à jour annuelle de ces provisions. Cette dernière s'effectue, en clôture de gestion, sur la base d'une extraction des comptes automatiques enregistrés dans l'application SOFI. Or, au moment du calcul des provisions, cette extraction de SOFI s'avère incomplète, tous les bordereaux de recettes rattachables à l'exercice n'ayant pas encore été reçus et/ou enregistrés. Une estimation de complément de soutien généré est donc effectuée sur la base d'éléments statistiques (fréquentation, part de marché des films français, prix moyen du billet et profilage des entrées selon les tranches de taux de retour des soutiens). Un rapprochement ex-post entre les provisions ainsi estimées et le généré intégré dans SOFI sur une période longue (2008-2020) fait apparaître que cette méthode a conduit à une légère surestimation annuelle des soutiens producteurs et distributeurs calculés au titre du « retour salle ».

Sur la base d'une première simulation, effectuée à l'automne 2023, la mise en œuvre de ces deux procédures devrait permettre de reprendre, en opération « one shot », **entre 80 et 100 M€ sur le stock des provisions (et ainsi de rebaser celles-ci d'autant)**. Des travaux de consolidation de ces travaux sont en cours, notamment afin d'intégrer l'exercice clos 2023 et d'éprouver la robustesse des méthodes de calcul testée à l'automne dernier ».

Le CNC a complété sa réponse à la demande de la mission fin mai 2024 dans les termes suivants : « Les travaux relatifs à ces possibles reprises de provisions sont toujours en cours par le CNC. En effet, il s'agit de mener un travail conséquent d'inventaire et de consolidation de tous nos soutiens automatiques sur la période 2007-2022 (générations, mobilisations, péremptions) nécessitant de réinterroger régulièrement les directions métiers sur des processus qui ont pu évoluer au cours de la période sous revue et de procéder à des requêtes spécifiques à partir d'une application informatique métier de gestion des soutiens (SOFI) fragile, peu maniable et qui n'a pas été initialement conçue pour réaliser des extractions budgétaires. Cela prend forcément du temps. Par ailleurs, il est prévu, une fois ce travail achevé, de faire valider la démarche d'ensemble par le comité de contrôle interne (COCI) du CNC, puis par son comité d'audit nouvellement créé. Dans ces conditions, il nous est, à ce stade, difficile de vous communiquer des éléments au-delà de ce que nous vous avons déjà indiqué, à savoir que cet exercice porte bien à la fois sur les provisions pour soutiens automatiques et sélectifs, selon deux approches :

- ♦ une correction pouvant être effectuée sur les provisions pour soutiens automatiques par recollement entre, d'une part, les estimations de générations de soutien sur lesquelles s'étaient appuyées les mises à jour annuelles des provisions et, d'autre part, les montants réellement générés in fine (qui ne sont pas connus à la clôture annuelle des comptes, compte tenu des délais de déclaration et d'intégration des déclarations de CA permettant le calcul des soutiens)
- ♦ un changement de pratiques sur la prise en compte des péremptions d'aides automatiques et sélectives, en les intégrant ex-ante dès la constitution de la provision via l'application d'un taux de chute ; ces péremptions étant aujourd'hui enregistrées ex-post au moment où elles sont définitivement constatées.

A ce stade, et donc sous réserve des consolidations restant à opérer, nos travaux confirment l'estimation que nous vous avons indiquée, à savoir une reprise sur provisions qui devrait se situer entre 80 et 100 M€, dont environ 75 % au titre des provisions sur soutiens automatiques et 25 % au titre des provisions sur soutiens sélectifs.

Enfin, il est rappelé que ces corrections et changements de méthode permettront de procéder à un rebasage « one shot » de notre stock de provisions mais seront sans incidence sur la construction du budget du CNC à l'avenir et le niveau des enveloppes à financer annuellement sur le produit des taxes pour les soutiens automatiques et sélectifs. »

Le passif de l'établissement a donc été majoré du fait de méthodes d'évaluation des droits futurs générés imprécises. La diminution du passif va engendrer en 2024 un résultat bénéficiaire d'égale montant. **Cette somme de l'ordre de 100 M€ peut être reversée à l'Etat et aura donc un impact budgétaire pour l'Etat (voir point 4).**

1.3. La couverture des besoins de trésorerie du CNC est surestimée

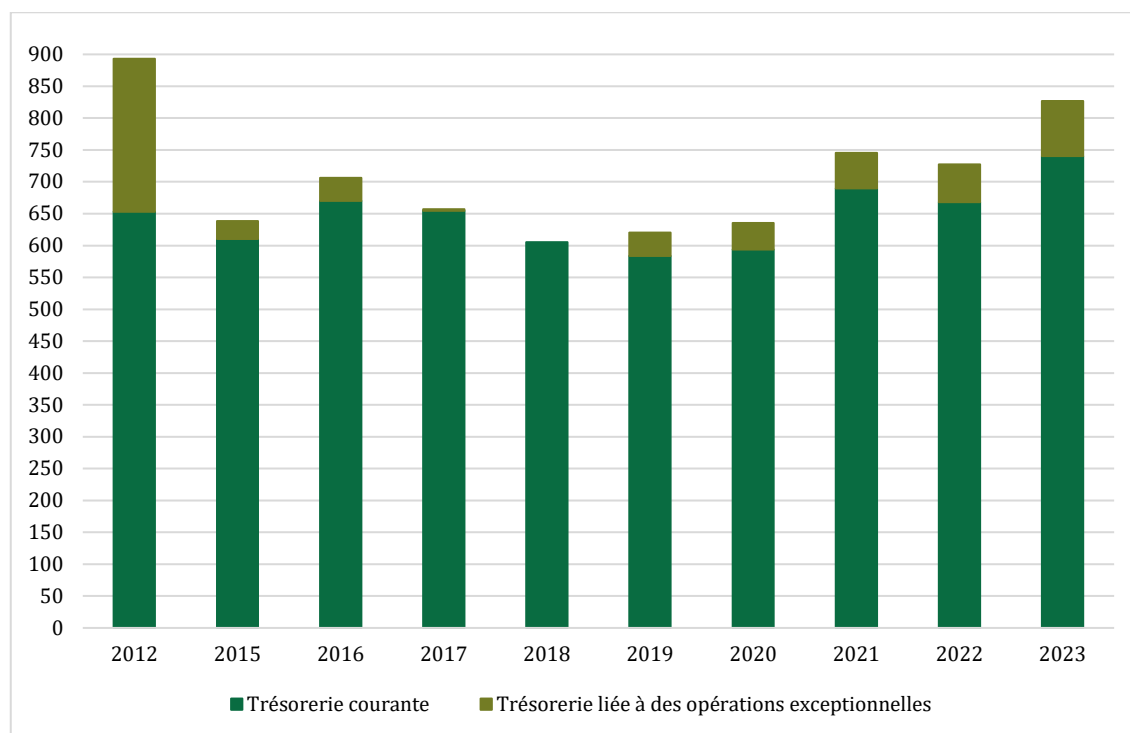
Le niveau de trésorerie du CNC a toujours été très important afin de garantir la couverture des dettes vis-à-vis notamment du secteur du cinéma et de l'audiovisuel. Cette situation a déjà conduit par le passé l'Etat à prélever une partie de cette trésorerie jugée excédentaire au regard du risque encouru.

Pour autant, le niveau de cette trésorerie reste excessif à fin 2023.

1.3.1. Le niveau de la trésorerie du CNC entre 2010 et 2023 n'a jamais été inférieur à 557 M€

Sur la période 2010 – 2023, la trésorerie disponible mensuellement n'a jamais été inférieure à 557,7 M€, plancher atteint en juillet 2020.

Graphique 2 : Niveau de trésorerie du CNC au 31/12 en M€



Source : CNC

Cette trésorerie, qui a pour objet de « sécuriser » les postes du bilan, est également jugée par le CNC comme excessive.

Le CNC dispose de sa trésorerie dès l'encaissement des taxes et autres recettes propres. C'est ainsi que les recettes liées aux taxes affectées sont perçues mensuellement tout au long de l'année :

- ◆ le montant de la TSA recouvrée est versé chaque mois, le 25 du mois ;
- ◆ la TST fait l'objet de versements d'acomptes à raison d'un par mois également ;

- ◆ enfin, la TSV est reversée par la DGFIP chaque mois.

Ces encaissements couvrent concomitamment les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP), même si ces CP sont programmés pour être décaissés lors d'exercices ultérieurs. Ainsi, les aides automatiques sont versées au fur et à mesure des appels des « ayants-droits », les bonus éventuellement obtenus n'étant pas provisionnés. Les aides sélectives sont versées progressivement, après décision des commissions dédiées.

Le CNC se trouve par conséquent dans une situation différente des opérateurs financés par des subventions de l'Etat pour charge de service public, dont l'alimentation et le niveau de la trésorerie dépend du rythme de versement de ces dotations par le ministère de tutelle, qui lui-même tient compte du calendrier prévisionnel de consommation des CP par l'établissement.

Comme détaillé *supra*, les engagements contractés par le CNC vis-à-vis de tiers (aides, marchés) sont retracés dans le bilan de l'établissement (provisions pour risques et charges, réserves pour engagements), le bilan comprenant également des réserves dites « spécifiques » abritant des crédits (en AE = CP) non encore consommés et destinés à couvrir de nouveaux engagements, puis paiements, à venir (réserve pour tendancier budgétaire, réserve immobilière notamment).

Ces deux points étant posés (disponibilité originelle de la trésorerie et inscription des engagements au bilan), la stricte application des normes comptables devrait entraîner une couverture intégrale par la trésorerie du CNC des provisions et réserves constituées au bilan du Centre. Ce n'est pas le choix qui a été fait par l'établissement, avec la décision de maintenir un niveau de non-couverture intégrale par la trésorerie des provisions pour charges de soutien automatique, *via* l'utilisation du compte 119 « Report à nouveau – solde négatif » dont le montant à fin 2023 est de 243 M€.

Le solde négatif du compte 119 permet d'échapper à l'obligation de provisionnement à 100 % des risques mais ne correspond pas au résultat d'une réelle analyse du risque

Le solde négatif du compte 119 correspond au niveau d'engagements inscrits au passif du bilan que le CNC a décidé de ne pas couvrir afin de ne pas obérer sa capacité d'action dans un contexte où il ne paraissait pas utile de disposer d'une trésorerie « dormante » couvrant 100 % des provisions pour soutiens automatiques. Par convention « historique » et par référence à la situation issue de la réforme budgétaire et comptable de 2007, ce recours au compte 119 est présenté dans tous les documents budgétaires de l'établissement comme étant « la part des provisions pour soutiens automatiques non couvertes par la trésorerie de l'établissement », autrement appelée « risque guichet » (selon une terminologie propre au CNC).

Le compte 119 n'est pas utilisé par le CNC comme un outil de pilotage budgétaire. Son niveau est « sanctuarisé » et, au cours de la décennie écoulée, il n'a varié que deux fois consécutivement à des décisions expresses du Gouvernement : en 2013, il est passé à -218 M€ dans le cadre du dernier prélèvement de l'Etat sur le fonds de roulement du CNC (LF 2014), puis en 2019 lorsqu'il a été dégradé à nouveau de -25 M€ à la demande du cabinet du ministre de la Culture qui a souhaité un étalement sur deux ans de la mise en œuvre du plan de transformation audiovisuel. Depuis 2019, le compte 119 n'a pas varié (-243 M€). Le taux de « risque guichet » tel que calculé à chaque fin d'exercice dépend, par conséquent, du niveau des provisions pour soutiens automatiques inscrites au compte financier (et qui varient en fonction des nouveaux soutiens générés et des soutiens mobilisés dans l'année).

Annexe III

Le tableau ci-après fait apparaître les principaux ratios de sécurisation financière par la trésorerie des différents postes du bilan au 31 décembre 2023. Le niveau de sécurisation financière du bilan par la trésorerie était à cette date de 77,5 %. Ce taux serait de 100 % si l'Etat n'avait pas considéré par le passé cette couverture excessive et prélevé 270 M€ sur la période (150 M€ en 2012, 90 M€ en 2013 et 30 M€ en 2016)⁶.

Tableau 5 : Couverture des provisions et réserves au 31/12/2023 par la trésorerie du CNC

	Bilan	Trésor "courante" CNC	TST sous séquestre & TSV indue	Caution bancaire	Taux de sécurisation
Engagements pour restes à payer	760,7	517,7	0,0	0,0	68,1%
Provisions pour soutiens automatiques	553,8	310,8			56,1%
Provisions pour soutiens sélectifs	184,9	184,9			100,0%
Réserve pour restes à payer (fonct., invest., avances)	22,0	22,0			100,0%
Autres engagements et risques structurels	57,7	57,7	0,0	0,0	100,0%
Réserve pour conventions "recettes fléchées"	21,9	21,9			100,0%
Crédits reportés ou reprogrammés sur N+1	33,8	33,8			100,0%
Provisions pour CET et pensions retraite	2,1	2,1			100,0%
Provisions pour comptes clients douteux	4,2	0,0			100,0%
Total engagements et risques structurels	822,6	575,4	0,0	0,0	70,3%
Crédits dotations Etat à engager sur mesures "Covid"	22,4	22,4			100,0%
Provisions pour restitution de taxes	123,1	7,0	86,5	29,6	100,0%
Total engagements et risques conjoncturels	145,5	29,4	86,5	29,6	100,0%
Réserve pour tendanciel budgétaire	104,3	104,3			100,0%
Réserve numérique	0,4	0,4			100,0%
Réserve Fonds plateformes	10,0	10,0			100,0%
Solde de gestion repris en 2024	11,4	11,4			100,0%
Réserve projet immobilier	3,6	3,6			100,0%
Réserves spécifiques	129,8	129,8	0,0	0,0	100,0%
Total provisions et réserves brutes	1 097,9	734,6	86,5	29,6	77,5%

Source : CNC

Seules les provisions pour soutiens automatiques ne sont pas intégralement sécurisées par la trésorerie, le **taux de « risque guichet » s'établissant à 43,9 % au 31 décembre 2023 (soit un taux de sécurisation de 56,1 %)**. Tous les autres postes du bilan sont sécurisés à 100 %.

1.3.2. La mission estime que la couverture des engagements futurs par la trésorerie paraît inutile pour les soutiens automatiques à hauteur de 235 M€

Le CNC constate que la trésorerie est probablement à un niveau excessif, mais n'est pas parvenu à définir une doctrine satisfaisante visant à en déterminer le montant plancher.

Pour la mission, des mécanismes automatiques favorisent la maîtrise des risques :

⁶ Le compte 119 ne reprend que les prélèvements de trésorerie Etat, soit 3 M€ en 2011, 150 M€ en 2012 et 90 M€ en 2013, soit un total de 243 M€.

Annexe III

- ◆ Les recettes futures issues des taxes affectées garantissent, de manière glissante, les dépenses liées aux engagements futurs. Certes la baisse du rendement des taxes pourrait constituer un risque, mais cela entraînerait pour le futur une diminution corrélative des droits générés.
- ◆ Par le passé, ce cas ne s'est pas présenté, même s'il a pu arriver que les dépenses soient supérieures aux recettes. Cette situation pourrait se produire si, une année donnée, la consommation des soutiens automatiques était accélérée, ce qui entraînerait mécaniquement les années suivantes une consommation moindre. Il ne s'agit en réalité que d'un décalage de trésorerie que la trésorerie peut couvrir.
- ◆ Enfin, le CNC a la capacité à faire face à ces phénomènes du fait, comme le souligne la Cour des comptes, de « **la possibilité même qu'a le CNC de faire varier le montant des provisions pour soutiens automatiques par une adaptation juridique des coefficients de transformation (fraction des recettes retenue selon le budget du film, valeur du point minute pour l'audiovisuel)** ».

Le CNC peut ainsi assurer la couverture des engagements futurs :

- ◆ soit en constituant un matelas de sécurité, ce qu'il a choisi de faire en sécurisant à 56,1 % aujourd'hui les soutiens automatiques (pour 310,8 M€) ;
- ◆ soit en augmentant conjoncturellement les taux des taxes ou en en générant de nouvelles (comme il l'a fait par le passé) ;
- ◆ soit en réduisant l'effet des mécanismes de retour des soutiens automatiques (le taux de retour pouvant intégrer par différence la couverture du risque) ;
- ◆ soit en diminuant ponctuellement la consommation des aides sélectives votées budgétairement dans l'année, dont la décision ne relève *in fine* que du Président du CNC.

En conséquence, la mission considère que la part de la trésorerie destinée à la couverture des engagements futurs n'est pas nécessaire. S'il fallait néanmoins se prémunir d'évolutions erratiques de la consommation des soutiens automatiques générés ou du rendement des taxes, plusieurs options seraient envisageables :

- ◆ définir un pourcentage de la consommation annuelle des soutiens automatiques en fonction des écarts constatés antérieurement à la génération annuelle de droits ;
- ◆ faire de même avec le rendement des taxes affectées.

Au total, si l'on considère que le montant des soutiens automatiques est diminué de 75 M€ (voir point 1.2.2 ; soit 75 % des 100 M€ correspondant à la part des aides automatiques) et afin d'éviter un doublon, **le montant de la trésorerie inutile relative à la couverture des soutiens automatiques serait de 310,8 M€ - 75 M€ = 235,8 M€, arrondis à 235 M€.**

2. Les provisions pour engagements et risques conjoncturels sont adaptées, mais celle relative au risque Covid n'a plus lieu d'être

Pour le CNC, « **les engagements et risques conjoncturels** correspondent à des crédits ayant vocation à être utilisés à plus court terme, tels que les reliquats sur les dotations exceptionnelles reçues de l'Etat durant la crise sanitaire (désormais destinés à être restitués au ministère de la Culture dès 2024), ou encore les provisions pour risques de restitution de taxes constituées dans le cadre de contentieux en cours sur les contrôles de TST (selon l'issue de ces contentieux, soit le CNC pourra conserver ces crédits et les réaffecter, par exemple, à sa réserve pour tendanciel budgétaire, soit il devra les restituer aux opérateurs). Par ailleurs, la provision pour risques de restitutions de taxes a été temporairement augmentée de 27,6 M€ en 2023 en prévision du reversement à la DGFIP de sommes perçues en fin d'année de manière très certainement erronée dans le cadre des encaissements relatifs à la TSV (cf. explications données dans la note méthodologique sur la trésorerie) ».

2.1. Les aides exceptionnelles liées à la COVID, de 426,8 M€, n'ont pas été consommées à hauteur de 22,4 M€, montant qui peut être reversé à l'Etat.

La mise en place rapide des aides d'urgence COVID financées par des crédits budgétaires, avec en particulier la création en mai 2020 d'un fonds de garantie pour les tournages, s'est révélée efficace en permettant aux producteurs de reprendre les tournages dès juin 2020 pour un coût budgétaire au total limité.

Le CNC a bénéficié, pour le compte de la filière, de crédits budgétaires exceptionnels dans le contexte de la crise sanitaire : 426,8 M€ lui ont à ce titre été octroyés en 2020 et 2021.

Afin de répondre aux difficultés économiques du secteur découlant de la crise sanitaire, le CNC a poursuivi en 2022 la mise en œuvre des mesures d'accompagnement exceptionnelles financées par des dotations de l'Etat initiées en 2020 (mesures d'urgence, de sauvegarde et de relance) et a complété celles-ci de nouvelles mesures lors des différentes phases de l'épidémie. Sauf ressaut de l'épidémie, aujourd'hui contenue et maîtrisée, les opérations sur ces mesures exceptionnelles se sont achevées en 2023.

Pour rappel, le CNC a enregistré, sur la période 2020-2022, le versement par l'Etat de 426,8 M€ de **dotations exceptionnelles**, dont 147 M€ en 2020, 277 M€ en 2021 et 2,8 M€ en 2022. La dernière de ces dotations a eu pour objet le financement de la mesure visant à compenser les effets sur le chiffre d'affaires des exploitants de l'interdiction temporaire de la vente de produits alimentaires et de boissons.

Le détail par nature des mesures de sauvegarde et de relance liées à la crise sanitaire sur les exercices 2020 à 2023 figure à la page 6 du rapport de présentation du compte financier 2022.

Tableau 6 : Actualisation de l'équilibre entre les dotations de l'Etat et les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire aux comptes financiers 2020 à 2023 et en BR1/2024

(en millions d'euros)	Exécuti on 2020	Exécuti on 2021	Exécuti on 2022	Exécuti on 2023	Prévisi ons après BR1 / 2024	Total 2020- 2024
Total dotations exceptionnelles de l'Etat	147,0	277,0	2,8	0,0	0,0	426,8
(-) réarmement financier du CNC	0,0	-48,5	0,0	0,0	0,0	-48,5
(-) mesures du plan relance se traduisant par la compensation de pertes recettes	0,0	-2,5	0,0	0,0	0,0	-2,5
(-) compensation de la mesure d'exonération de la TSA (avril-décembre 2020)	-19,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-19,1
Total ressources pour dépenses exceptionnelles covid-19	127,9	226,0	2,8	0,0	0,0	356,7
Plan de relance - mesures inscrites en dépenses	43,1	65,2	5,7	0,0	0,1	114,0
Fonds de garantie et d'indemnisation covid-19	0,3	4,6	7,5	1,7	0,0	14,1
Mesures sectorielles de sauvegarde et d'urgence	43,4	112,4	45,1	5,3	0,0	206,2
Total dépenses exceptionnelles covid-19	86,8	182,2	58,3	7,0	0,1	334,3
Solde budgétaire du périmètre « Ressources et dépenses exceptionnelles liées à la crise du covid-19 »	41,1	43,8	-55,4	-7,0	-0,1	22,4

Source : CNC compte financier 2023

Le solde budgétaire non consommé s'élève *in fine* à 22,4 M€ et doit être reversé à l'Etat en 2024.

2.2. Les contentieux sur les taxes affectées ne sont pas couverts intégralement mais les provisions afférentes sont le fruit d'une analyse de risque pertinente

Les procédures en cours porteuses de risques financiers pour le CNC au titre des taxes sont classées selon trois catégories :

- ◆ Les redressements notifiés par le CNC dans le cadre de contrôles fiscaux qu'il a diligentés au cours des dernières années de façon massive après avoir constaté que certains redevables de la taxe sur les services de télévision – volet distributeurs (TST-D) s'adonnaient à des pratiques de contournement (notamment exclusion des offres presses de l'assiette déclarée au titre de la TST), ces redressements faisant l'objet de contentieux en cours.

Les sommes correspondantes ont fait l'objet de provisions au bilan du CNC et, pour certains redevables qui en ont fait la demande, la trésorerie afférente a été mise sous séquestre par l'agent comptable du CNC.

Selon l'issue de ces contentieux, ces crédits pourront, en tout ou partie, soit être conservés par le CNC, soit être restitués aux redevables.

- ◆ Des risques de reversements de taxes indûment perçues par le CNC, dont :
 - le versement très probablement erroné de 27,6 M€ reçu de la DGFIP fin 2023 dans le cadre des versements de TSV mais qui semble correspondre à de la TSN qui ne concerne donc pas le CNC ;
 - des sommes que le CNC va très certainement devoir restituer à des redevables de la TST à la suite de redressements de TVA opérés par la DVNI sur ces opérateurs. En effet, la TST est assise sur les chiffres d'affaires hors TVA ; les redressements de TVA ont donc pour conséquence une rectification à la baisse de l'assiette de calcul de la TST effectivement due, faisant apparaître un trop perçu de TST que le CNC doit reverser au redevable.

A ce stade, les redressements de TVA sont contestés par les redevables auprès de la DVNI et le CNC ne peut pas les provisionner car il n'a pas encore officiellement été saisi de demandes de restitution de la part des redevables en question. Au vu des précédents sur le même sujet, il est néanmoins fort probable que des trop perçus de TST devront être reversés, ce qui se traduira, le moment venu, par une charge nette pour le Centre.
- ◆ Les enjeux financiers liés à des contentieux en cours et à venir. Les risques liés à différentes procédures portent sur l'intégration des offres presse dans la base de la TST et l'issue des contentieux devrait donc emporter conséquence pour l'ensemble des années. Ainsi, selon les cas :
 - une issue favorable pour le CNC entraînerait un gain de recettes issues des redressements opérés sur la TST déclarée depuis 2021 ;
 - alors qu'une issue défavorable entraînerait la nécessité de procéder au reversement d'un montant de 118 M€. Pour l'heure, il n'est pas apparu nécessaire au CNC de provisionner ce montant compte tenu de la sécurité financière assurée par ailleurs par les autres postes du bilan (réserves et provisions).

3. Certaines réserves ne paraissent pas justifiées (104,3 M€)

Les réserves spécifiques ont été constituées et, pour certaines, utilisées au cours de la période notamment pour couvrir certaines actions exceptionnelles (plan numérique, projet immobilier du CNC...) ou pour permettre l'amorçage financier de certaines réformes le temps de pouvoir les absorber en base dans le budget (fonds exportation, ouverture des soutiens automatiques aux œuvres destinées aux plateformes...). Désormais, ne subsistent au bilan de l'établissement que deux réserves : la réserve pour tendanciel budgétaire destinées à permettre au CNC de faire face aux aléas de conjoncture concernant ses recettes ou ses dépenses, et de financer des réformes structurantes ; la réserve pour projet immobilier destinée à couvrir les travaux prévus au programme pluriannuel d'investissements du CNC.

3.1. La réserve dite « pour tendanciel budgétaire » créée en 2022, d'un montant de 104,3 M€ fin 2023, correspond de fait à un résultat non affecté.

Constituée à partir des reports de 2021 notamment de crédits budgétaires au titre de l'urgence et de la relance, cette nouvelle réserve constituée en 2022 visait deux objectifs :

- ◆ Le financement du plan de réformes issu de la revue générale des soutiens ;
- ◆ La construction d'un équilibre budgétaire pérenne pour le Centre dans les années à venir.

Il a été proposé, dans le cadre de l'affectation du résultat 2022, « de faire évoluer la pratique d'affectation des soldes de gestion telle que mise en œuvre jusqu'à présent. Cela répond à un double objectif : tout d'abord un objectif de clarification et de meilleure lisibilité des comptes et du bilan du CNC et, d'autre part, **un objectif de sécurisation des financements qui permettront au Centre de déployer, dans les années à venir, le plan de réformes qu'il est en train de finaliser et qui vise à moderniser ses soutiens tout en assurant son équilibre budgétaire.** Dans cette optique, il est proposé au conseil d'administration de créer une nouvelle réserve unique, intitulée « réserve pour tendanciel budgétaire », remplaçant la réserve de solidarité pluriannuelle et regroupant les montants inscrits sur la réserve de précaution pour sortie de crise Covid (12,2 M€) ainsi que les reliquats des soldes de gestion des exercices antérieurs (quelques milliers d'euros) figurant sur le compte 110 »⁷.

Cette proposition s'est traduite par la création en 2022⁸ une réserve pour tendanciel budgétaire afin :

- ◆ **d'assurer en 2023 l'équilibre du fonds de soutien**, pour un montant identique à celui prévu au budget initial (14,6 M€),
- ◆ de parvenir, d'ici à 2025, à une trajectoire budgétaire équilibrée et qui permettra au CNC de poursuivre ses priorités stratégiques. La réserve pour tendanciel budgétaire, remplaçant la réserve de solidarité pluriannuelle et regroupant également les 12,2 M€ affectés en 2022 à la réserve dite « précaution sortie de crise covid », a ainsi vocation à être mobilisée au cours des prochains exercices afin que le CNC ait le temps de mettre en œuvre les réformes nécessaires à l'adaptation de ses aides et qu'il parvienne à une trajectoire plus proche de l'équilibre structurel.

⁷ Extrait de la note spécifique du conseil d'administration du CNC du 30 mars 2023 (dossier IV.3.)

⁸ Rapport de présentation du compte financier CNC 2022

Lors de la présentation du budget initial du CNC au conseil d'administration, le CNC précisait que « *le budget initial (BI) 2024 du Centre national du cinéma et de l'image animée concilie le double objectif du CNC d'un retour à l'équilibre budgétaire tout en poursuivant la réforme de ses soutiens. En effet, en dépit de contraintes demeurant fortes sur les dépenses de soutien et de gestion, l'équilibre du budget 2024 est atteint **sans qu'il ne soit plus nécessaire de recourir à la réserve pour tendanciel budgétaire**. La sécurisation du modèle de financement du fonds de soutien du CNC, conforté par le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion 2011-2022, permet d'atteindre cet objectif.*

En effet, le dynamisme du produit des taxes affectées au CNC et notamment de la taxe vidéo permet non seulement de couvrir la progression tendancielle des soutiens automatiques, dans un contexte de retour progressif à la normale de la fréquentation des salles attendu en 2024, mais aussi de renforcer l'accompagnement des structures « fleurons » de la politique publique portée par le Centre et, enfin, de poursuivre la modernisation des soutiens sélectifs ».

Interrogé, le CNC a complété l'information de la mission fin mai 2024 dans les termes suivants : « *l'objet premier de la réserve pour tendanciel budgétaire est de permettre au CNC de faire face aux aléas de conjoncture concernant ses recettes ou ses dépenses. En effet, compte tenu de la volatilité de certains paramètres inhérente à leur activité (fréquentation des salles de cinéma, marché publicitaire, volumes de diffusion, etc.), les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel peuvent être confrontés à des fluctuations de conjoncture économique qui ont une influence directe sur les taxes finançant les soutiens et sur le montant des générations de soutiens automatiques par rapport aux prévisions budgétaires initiales.*

Afin de pouvoir jouer son rôle de régulateur, il apparaît indispensable que le Centre puisse ainsi disposer d'un outil contracyclique lui permettant d'absorber, en cours d'année, toute tension conjoncturelle sur ses recettes fiscales ou ses soutiens automatiques (voire une conjugaison des deux) de manière à maintenir son niveau d'intervention. A défaut, le CNC pourrait être amené à interrompre brutalement toute ou partie de ses soutiens sélectifs (les mécanismes de soutiens automatiques ne pouvant être réajustés rapidement), ce qui aurait pour double conséquence négative 1/ un effet immédiatement récessif sur les secteurs et 2/ l'impossibilité pour le Centre de mener à bien ses missions en matière de politique publique culturelle.

En second lieu, la réserve pour tendanciel est destinée, mais dans une moindre part, à « financer des réformes structurantes ». Néanmoins, il ne s'agit pas de financer un « plan de réforme global et formalisé » à l'instar, par exemple, du plan d'investissements exceptionnels en faveur du numérique que le CNC a déployé au début dans les années 2010 et qui avait été financé sur une réserve spécifiquement constituée pour cela (la réserve numérique aujourd'hui épuisée). En réalité, il s'agit pour le Centre, via la réserve pour tendanciel budgétaire, de disposer de quelques marges de manœuvre afin d'être en mesure :

- ♦ *soit d'amorcer le financement, en première année, de mesures structurantes et pérennes ayant vocation, par la suite, à être intégrées en base dans le budget du Centre (et donc à être financées par le produit des taxes dans le cadre de l'équilibre annuel du budget) ;*
- ♦ *soit de financer des dépenses ponctuelles de manière à satisfaire à une instruction de la ministre de la Culture – voire du président de la République –, ou encore de répondre à une difficulté spécifique et conjoncturelle rencontrée par tel ou tel segment des secteurs du cinéma et de l'audiovisuel. Ces dépenses ne sont généralement pas pérennes et n'ont donc pas vocation à intégrer en base le budget du Centre. Par ailleurs, leur besoin apparaît généralement en cours d'année et n'a donc pas pu être pris en compte dans la construction du budget initial. La réserve permet ainsi de répondre à une urgence exceptionnelle ou à une instruction spécifique.*

A titre d'exemple, le recours à la réserve permet ainsi de financer, cette année, le « plan de diffusion » souhaité par la ministre de la Culture en début d'année 2024, soit postérieurement au vote du BI 2024. »

Aucun plan de réforme n'a donc été présenté à la mission, qui considère par ailleurs que les évolutions budgétaires liées au caractère imprévisible des recettes peuvent être compensées par une adaptation corrélative des dépenses.

Par ailleurs la Cour précisait dans son rapport : *« Même si le CNC convient qu'il serait nécessaire de simplifier la présentation de ses réserves et reports dans un objectif d'amélioration de la lisibilité de son bilan, une nouvelle réserve a été créée fin 2022 « pour tendanciel budgétaire » à hauteur de 74,2 M€ constituée à partir des reports élevés de 2021 notamment de crédits budgétaires au titre de l'urgence et de la relance. Cette nouvelle réserve est d'autant plus problématique que le résultat de gestion 2022 est négatif, cette procédure d'affectation du résultat n'étant pas conforme à l'instruction comptable commune⁹. »*

La reprise de cette marge de manœuvre du CNC en 2024 paraît possible pour l'intégralité de son montant, soit 104,3 M€, car il s'agit en réalité d'un fonds de roulement non fléché ni gagé par des engagements.

3.2. La réserve spécifique de 10 M€ nouvellement créée relative à la mise en place d'un fonds de soutien automatique destinée aux plateformes n'a pas été remise en cause du fait de sa disparition programmée en 2025

Une réserve spécifique a été constituée par le CNC lors de l'affectation du résultat 2021 afin de permettre le financement, en première année, de l'ouverture du soutien automatique audiovisuel aux œuvres des producteurs indépendants diffusées sur les plateformes.

Cette ouverture participe, selon le CNC, de la démarche ayant conduit à l'intégration progressive des plateformes (notamment étrangères) dans l'écosystème du fonds de soutien, dont les principales étapes ont été :

- ◆ l'assujettissement de ces opérateurs à la TSV ;
- ◆ la soumission à des obligations de contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, et la conclusion du nouvel accord sur la chronologie des médias en ligne (consécutives à l'adoption des décrets « SMAD » et « CabSat ») ;
- ◆ l'ouverture totale du fonds de soutien audiovisuel (FSA) à l'ensemble des œuvres des producteurs indépendants financées par des acteurs étrangers.

Cette ouverture du FSA est effective depuis le 1^{er} janvier 2023, les producteurs audiovisuels étant dès lors autorisés à mobiliser leurs comptes automatiques afin de les investir dans des programmes à destination des plateformes qui, une fois diffusés, sont à leur tour générateurs de soutien automatique (à partir de 2024, par conséquent année du premier impact sur le budget du CNC).

⁹ Cf. BOFIP-GCP-21-0042 instruction du 22/12/2021

Annexe III

Dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme, l'impact budgétaire de cette mesure (estimé à 20 M€ à terme) est apparu comme trop significatif pour pouvoir être absorbé d'un coup dans l'équilibre annuel du fonds de soutien. La réserve « plateforme » a ainsi été constituée grâce au solde de l'exercice 2021 afin de prévoir son financement en première année. L'utilisation de la réserve a donc été inscrite en BI 2024 pour participer au financement du soutien automatique audiovisuel généré cette année. Elle sera par conséquent intégralement épuisée d'ici à la fin de l'exercice. A partir de 2025, les dépenses liées à l'ouverture du FSA aux œuvres diffusées sur les plateformes devront être intégrées en base dans le budget du CNC, avec une montée en puissance progressive se traduisant par un rehaussement du tendancier des dépenses du fonds de soutien d'environ 20 M€ d'ici à quelques années, que la dynamique de la TSV (au titre de laquelle de plus en plus d'assujettis étrangers se mettent en ordre – tel Facebook en 2023) devrait permettre de financer conformément à la logique qui a prévalu à l'intégration des opérateurs étrangers à l'écosystème du fonds de soutien.

Compte tenu de la disparition de cette réserve dès 2025, la mission n'a pas remis en cause cette réserve.

4. La mission propose au total une diminution de la trésorerie du CNC de 461,7 M€, dont 226,7 M€ ayant un impact budgétaire et 235 M € sans impact budgétaire.

4.1. Scénario central « toutes choses égales par ailleurs »

La mission propose *a minima* de réduire le montant des provisions et des réserves **ayant un impact budgétaire** de 226,7 M€ :

- ◆ 100 M€ au titre des provisions pour soutiens automatiques surestimés (point 1.2.2) ;
- ◆ 22,4 M€ au titre des aides COVID non consommées à fin 2023 (point 2.1) ;
- ◆ 104,3 M€ au titre de la réserve pour tendancier budgétaire à fin 2023 (point 3.1).

La reprise de ces montant en 2024 aura mécaniquement un impact sur la trésorerie à due concurrence. La trésorerie courante du CNC étant de 734,6 M€ (voir tableau 4), elle serait ramenée à 507,9 M€.

Ce niveau ferait également l'objet d'un prélèvement supplémentaire **sans impact budgétaire** à hauteur de 235 M€ au titre des soutiens automatiques (point 1.3.2). En effet, un prélèvement direct sur la trésorerie du CNC n'a aucun impact sur le solde budgétaire de la France.

Le rapport sur la trésorerie des opérateurs¹⁰ rappelle le lien entre trésorerie et déficit public :

« La dépense publique s'analyse en comptabilité budgétaire, tandis que la trésorerie est une notion de la comptabilité générale. Il convient de préciser l'incidence du niveau de trésorerie des opérateurs sur la dépense publique.

En ce qui concerne la gestion de la trésorerie de l'État et la dépense induite, d'abord. Pour les opérateurs de l'État, la soumission aux règles de la comptabilité publique implique un principe de centralisation de leur trésorerie (parmi d'autres règles relatives à sa gestion) sur le compte unique du Trésor. De ce fait, l'agence France trésor (AFT) gère la trésorerie de toutes les entités concernées (État, collectivités et opérateurs) comme un tout fongible. La répartition des disponibilités entre les comptes de l'État et de ses opérateurs est sans incidence sur la trésorerie qui est globalisée et sur sa gestion. Cette mutualisation implique qu'un excédent de trésorerie inscrit au compte d'une entité est disponible pour les autres entités, sans qu'il en résulte un coût d'opportunité ; au contraire, il constitue une ressource de financement pour les autres entités, ce qui réduit les besoins globaux d'émission et donc les charges de l'État, par rapport à une situation où les comptes ne seraient pas centralisés ».

« Budgétairement, l'abondement ou le prélèvement effectué par l'État sur la trésorerie d'un opérateur est sans effet sur la totalité de la dépense publique. Les opérateurs de l'État étant comptabilisés par l'INSEE dans le secteur des administrations publiques (APU), les concours de l'État aux opérateurs (directs au moyen de subventions ou indirects au moyen de ressources affectées) sont des dépenses de l'État internes à la sphère des APU. Or, du point de vue de la surveillance de la soutenabilité des dépenses et de la dette, tant pour les marchés financiers que pour les autorités de l'UE, le périmètre d'analyse est celui des APU et non celui de l'État. Les dépenses de l'État au profit des opérateurs ne constituent pas des dépenses des APU, non plus que les prélèvements sur trésorerie qui sont des dépenses des opérateurs au profit de l'État.

Un niveau élevé de trésorerie chez les opérateurs n'occasionne pas de dépense de trésorerie pour l'État et la limitation des concours financiers aux opérateurs, dans le but de réduire leur

¹⁰ Rapport IGF n°2023-M-036-02 sur l'analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'Etat et du modèle de relations financières entre l'Etat et ses opérateurs – Juillet 2023

Annexe III

trésorerie, ne fait pas baisser la dépense publique. Le contrôle de la dépense des opérateurs par la tutelle peut parvenir à réduire la dépense et la dette publiques. »

Tableau 7 : Impact budgétaire du scénario 4.1

Thèmes	Impact comptable	Montant fin 2023	Procédure de reprise	Impact budgétaire (*)
Provisionnement excessif des soutiens automatiques	Diminution du solde d'un compte de passif	100 M €	Décision CA CNC	Oui, si décision budgétaire en PLF ou LFR de prélèvement sur le fonds de roulement du CNC
Réserve pour tendanciel budgétaire	Diminution du solde d'un compte de passif	104,3 M €	Décision CA CNC	Oui, si décision budgétaire en PLF ou LFR de prélèvement sur le fonds de roulement du CNC
Couverture inutile des engagements futurs par la trésorerie	Diminution d'un compte d'actif	235 M €	PLF ou LFR selon l'année de reprise	Neutre toutes APU
Aide exceptionnelle COVID non consommée	Diminution des charges	22,4 M €	Décision CA CNC	Oui, si le mouvement réglementaire de rétablissement de crédits au profit du MC est accompagné d'une baisse des crédits du MC en loi de finances.
Total		461,7 M €		235 M € sans impact budgétaire toutes APU et 226,7 M € avec impact budgétaire

Source : Mission

Une telle opération, si elle se traduisait par un prélèvement décidé en loi de finances, améliorerait le solde budgétaire de l'État, mais serait neutre « toutes administrations publiques ».

Au total, la trésorerie courante du CNC serait ramenée à 272,9 M€ (voir tableau 8 ci-dessous). Ce prélèvement important est rendu possible par le niveau de trésorerie accumulée au fil des ans.

Tableau 8 : Trésorerie courante disponible à fin 2023 après prélèvement (M€)

Couverture des engagements au bilan par la trésorerie à fin 2023	Bilan	Trésor "courante" CNC	Trésorerie "courante" ajustée	Différence
Engagements pour restes à payer :	760,7	517,7	182,7	334,9
Provisions pour soutiens automatiques	553,8	310,8	0,8	310,0
Provisions pour soutiens sélectifs	184,9	184,9	159,9	25,0
Réserve pour restes à payer (fonct., invest., avances)	22,0	22,0	22,0	0,0
Autres engagements et risques structurels :	57,7	57,7	57,7	0,0
Réserve pour conventions "recettes fléchées"	21,9	21,9	21,9	0,0
Crédits reportés ou reprogrammés sur N+1	33,8	33,8	33,8	0,0
Provisions pour CET et pensions retraite	2,1	2,1	2,1	0,0
Provisions pour comptes clients douteux :	4,2	0,0	0,0	0,0
Engagements et risques structurels :	822,6	575,4	240,4	334,9
Crédits dotations Etat à engager sur mesures "Covid"	22,4	22,4		22,4
Provisions pour restitution de taxes	123,1	7,0	7,0	0,0
Engagements et risques conjoncturels :	145,5	29,4	7,0	22,4
Réserve pour tendanciel budgétaire	104,3	104,3		104,3
Réserve numérique	0,4	0,4	0,4	0,0
Réserve Fonds plateformes	10,0	10,0	10,0	0,0
Solde de gestion repris en 2024	11,4	11,4	11,4	0,0
Réserve projet immobilier	3,6	3,6	3,6	0,0
Reserves spécifiques :	129,8	129,8	25,4	104,3
TOTAL PROVISIONS ET RESERVES BRUTES	1 097,9	734,6	272,9	461,7

Source : CNC et calculs mission

4.2. Scenario lié à la mise en œuvre d'un plafonnement des taxes affectées et des dépenses

Ce second scénario intègre les conséquences d'un changement de paradigme : le plafonnement des recettes dès 2025 alors que les engagements en cours ne sont pas soldés. Dans ce cas, le prélèvement de trésorerie du scénario 4.1. pourrait être ponctuellement excessif car il ne tient pas compte d'un éventuel afflux de mobilisation des droits acquis antérieurement alors que, dans le même temps, les recettes pour y faire face seraient plafonnées et ne permettraient pas de l'absorber.

Pour tenir compte de ce risque, la mission propose prioritairement d'utiliser les mécanismes de garantie prévus par l'Agence France Trésor en cas de besoin ponctuel de trésorerie de l'un des opérateurs de l'Etat, au bénéfice du CNC s'il s'avérait que la trésorerie courante soit insuffisante pour faire face aux engagements.

A défaut, il pourrait être envisagé de maintenir, pendant la période de transition de quatre ans au plus, la couverture des provisions pour soutiens automatiques par une trésorerie complémentaire de l'ordre de 100 M€, ce qui correspond à environ 20 % des dites provisions (ou un afflux supplémentaire de mobilisation de droits d'une année pour un engagement moyen de l'ordre de cinq années).

En revanche, la mission n'envisage pas de couvrir le risque de contentieux par la trésorerie au-delà de ce que le CNC a estimé suffisant à fin 2023, la marge de trésorerie de 100 M€ ci-dessus suffisant à couvrir les deux risques.

5. Le niveau élevé de trésorerie est alimenté par des excédents annuels récurrents affectés aux provisions et réserves.

5.1. Le solde de gestion net sur le périmètre « traditionnel » du budget du CNC est régulièrement positif depuis 2020

Les soldes de gestion sur la période récente sont positifs, générant un excédent. Cette situation est due à deux facteurs :

- ♦ Le produit des taxes affectées est supérieur au montant des soutiens budgétés en année N. C'est particulièrement le cas en 2022 et 2023 ;
- ♦ Les ressources autres comportent des éléments exceptionnels. C'est le cas en 2021 où le CNC a bénéficié dans le cadre des mesures Covid d'une aide au « réarmement financier » de 48,5 M€.

Tableau 9 : Exécution 2020 – 2023 du budget du CNC à périmètre traditionnel (soutiens et budget de gestion du CNC)

Exécution (en millions €)	2020	2021	2022	2023	2023/ 2020 en %
Produits des taxes	576,9	625,9	714,3	772,0	+33,8
Autres ressources (*)	87,5	123,9	97,5	63,0	
Total des ressources (A)	664,4	749,8	811,8	835,0	+25,7
Dépenses :					
Soutiens automatiques générés	316,0	325,1	388,4	422,5	
Soutiens sélectifs engagés	263,4	289,6	291,8	286,3	
Soutiens sélectif - AE à reprogrammer en N+1	17,8	17,8	9,8	19,6	
Opérations d'ordre	5,3	0,4	1,8	1,7	
Total dépenses de soutien (B)	602,5	632,9	691,8	730,1	+21,2
Personnel	31,9	32,4	34,2	35,2	
Fonctionnement	10,2	10,5	11,8	14,6	
Investissements et remboursements d'emprunt	7,6	7,7	9,3	11,6	
AE à reprogrammés et reports de crédits	4,6	3,2	1,4	0,6	
Dépenses de gestion du CNC (C)	54,3	53,8	56,7	62,0	+14,2
Total des dépenses (B+C)	656,8	686,7	748,5	792,1	+20,6
Solde de gestion net (A-B-C)	7,6	63,1	63,3	42,9	

Source : comptes financiers CNC (tableaux A) : () : Cette ligne agrège l'ensemble des autres ressources non fiscales du CNC (remboursements sur aides, ressources propres, recettes fléchées, etc.). Elle inclut également l'utilisation des soldes de gestion des exercices antérieurs, des réserves et reports de crédits. Pour 2021, elle comporte les 48,5 M€ au titre du réarmement financier du CNC ainsi que les 2,5 M€ au titre des mesures du plan de relance se traduisant par une perte de recettes.*

La somme des soldes de gestion net tant des soutiens à périmètre traditionnel que sur le budget de gestion du CNC sur les quatre dernières années est de 176,9 M€, soit une moyenne de 44 M€ par an. Ces soldes sont affectés essentiellement en réserve.

5.2. Le solde positif de gestion est régulièrement affecté aux réserves

Ce solde est affecté soit en réserves, soit en autorisations de dépenses nouvelles du budget de l'année suivante, comme le montre le tableau ci-dessous.

Annexe III

Tableau 10 : Détail de l'affectation du solde de gestion net de l'année N sur le périmètre traditionnel (soutiens et budget de gestion) du CNC

En M€	2020	2021	2022	2023
Solde de gestion net sur les soutiens à périmètre "traditionnel"	4,9	60,0	60,9	40,5
Solde de gestion net sur le budget de gestion du CNC	2,6	3,1	2,4	2,5
Solde de gestion net	7,5	63,1	63,3	43,0
Affectation au compte 106822 - Réserve pour projet immobilier		1,6	0,5	1,5
Affectation au compte 106821 - Réserve pour tendanciel budgétaire		12,2	62,1	30,0
Affectation à la réserve fonds de soutien plateformes		10,0		
Sous-total solde de gestion net affecté aux réserves spécifiques	0,0	23,8	62,6	31,5
Affectation au compte 110 - Solde de gestion net repris au BR1 / N+1 pour les dépenses du fonds de soutien	7,5	37,8	0,0	10,6
Affectation au compte 110 - Solde de gestion net repris au BR1 / N+1 pour les dépenses de gestion du CNC		1,5	0,7	0,9
Sous-total solde de gestion net repris au budget N+1	7,5	39,3	0,7	11,5
Total affectation du solde de gestion net	7,5	63,1	63,3	43,0

Source : Comptes financiers CNC (tableaux G)

En 2020, le solde de gestion net sur les soutiens, déficitaire du fait de l'impact de la Covid sur le niveau des taxes, comporte une compensation de la perte de recettes fiscales liée à l'exonération de TSA sur la période avril-décembre 2020 à hauteur de 19,1 M€, mesure qui permet d'obtenir un solde positif de 4,9 M€.

Au total, sur la période 2020 – 2023, le résultat sur quatre ans de 176,9 M€ a été affecté aux réserves à hauteur de 117,9 M€ (66,6%) et au budget N+1 à hauteur de 59 M€ (33,4 %). Compte tenu des spécificités des années 2020 et 2021 pendant lesquelles le CNC a bénéficié d'aides Covid, la mission retient que, sur les années « normales » d'activité 2022 et 2023, le CNC a dégagé un résultat de 106 M€ sur deux ans, dont 94,1 M€ ont été affectés en réserves.

Un plafonnement des taxes affectées au niveau de 690 M€ en 2022 et 2023 aurait permis de récupérer $(714,3+772) - (2 \times 690) = 106,3$ M€, sans remettre en cause l'activité de soutien du CNC, si l'on considère comme la mission que la réserve pour tendanciel budgétaire constituée est inutile (104,3 M€).

ANNEXE IV

Dispositifs fiscaux

SOMMAIRE

1. LE CIC, QUI SOUTIENT LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE DÉLÉGUÉE, REPRÉSENTE UNE DÉPENSE FISCALE DE 109 M€ EN 2023 À L'EFFICACITÉ PARTIELLE.....	1
1.1. Description du crédit d'impôt cinéma.....	1
1.2. La dépense fiscale et le nombre de bénéficiaires du CIC ont connu une croissance modérée au cours des dernières années	6
1.3. La hausse de la dépense fiscale au cours des dix dernières années s'explique essentiellement par l'effet de la hausse des taux.....	7
1.4. Le dispositif a permis d'améliorer le taux de localisation des films, mais seulement pour les budgets supérieurs à 7 M€, tandis qu'il a représenté un effet d'aubaine pour les autres types de budgets.....	10
1.5. Diverses mesures d'économie portant sur le seuil d'éligibilité et le taux du crédit d'impôt peuvent être envisagées.....	17
2. LE C2I, REPRÉSENTE UNE DÉPENSE FISCALE DE 193 M€ EN 2023 ; SON EFFICIENCE EST DIFFICILE À ÉVALUER MAIS SA MISE EN PLACE COÏNCIDE AVEC UN FORT ACCROISSEMENT DES DÉPENSES DE TOURNAGE EN FRANCE.....	18
2.1. Description du crédit d'impôt international.....	18
2.2. La dépense fiscale liée au C2I a connu une croissance exponentielle depuis sa création, tirée par les dépenses en faveur de l'audiovisuel.....	20
2.3. L'efficacité du C2I ne peut être mesurée avec autant de précision que celle du CIC mais la croissance rapide des dépenses de fabrication d'œuvres en France tend à montrer qu'il a un effet localisant	22
3. LE DISPOSITIF DES SOFICA, QUI REPRÉSENTE UNE DÉPENSE FISCALE DE 35 M€ EN 2023, SE DISTINGUE PAR SON CARACTÈRE PILOTABLE ET PARAÎT AUJOURD'HUI EFFICIENT	26
3.1. Les SOFICA ont pour objectif de flécher l'investissement privé vers la production cinématographique et, dans une moindre mesure, audiovisuelle....	26
3.2. Les SOFICA collectent une enveloppe fermée de fonds privés destinés à l'investissement dans la production qui s'élève à 73 M€ en 2023, pour une dépense fiscale de 35 M€ entièrement pilotable	28
3.3. L'économie générale du dispositif est satisfaisante et le taux de réduction d'impôt ne peut être significativement abaissé sans affecter le niveau de la collecte.....	29

Annexe IV

Trois dispositifs fiscaux principaux soutiennent la production cinématographique en France : deux crédits d'impôt et les SOFICA.

Deux crédits d'impôt visent à soutenir la production cinématographique :

- ♦ **le crédit d'impôt pour dépenses de production cinématographique** (ci-après « crédit d'impôt cinéma » ou CIC), à destination des entreprises de production cinématographiques assumant les fonctions d'entreprise de production déléguée ;
- ♦ **le crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles** (ci-après « crédit d'impôt international » ou C2I). Compte tenu des caractéristiques du C2I, il paraît difficile de ne pas aborder l'analyse de sa composante audiovisuelle : cette annexe analysera ainsi le C2I-cinéma et le C2I-audiovisuel.

Un troisième crédit d'impôt, le crédit d'impôt audiovisuel (CIA), dont les bénéficiaires sont les entreprises de production audiovisuelles assumant les fonctions d'entreprise de production déléguée, complète ce dispositif de soutien à l'activité de production. Il fait l'objet d'une présentation à part dans l'annexe consacrée à l'audiovisuel.

Un dernier dispositif de nature fiscale contribue au soutien de la production cinématographique en France : **les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)**.

La présente annexe décrit et étudie l'impact de mesures d'économies respectivement pour le CIC (1), pour le C2I (2), et pour les SOFICA (3).

1. Le CIC, qui soutient la production cinématographique déléguée, représente une dépense fiscale de 109 M€ en 2023 à l'efficacité partielle

1.1. Description du crédit d'impôt cinéma

1.1.1. Le CIC bénéficie aux entreprises de production déléguées, est assis sur les dépenses de tournage et son taux est de 30 %

Le CIC a été mis en place par la loi de finances pour 2004 et est désormais codifié aux articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts (CGI). Il permet aux entreprises de production cinématographique de déduire de leur impôt sur les sociétés (IS) une fraction des dépenses engagées en faveur de la création d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle.

Il a pour objectif de favoriser la localisation en France des tournages, notamment en incitant les producteurs français à maintenir leurs tournages en France.

Deux séries de critères, tenant à l'entreprise et à l'œuvre, permettent de déterminer l'éligibilité d'une œuvre au crédit d'impôt :

- ◆ le CIC bénéficie à des **entreprises dont l'activité est celle de production déléguée d'un film**, c'est-à-dire les entreprises qui prennent l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et en garantit la bonne fin¹, qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés, et qui respectent la législation sociale² ;
- ◆ le CIC est versé au titre des dépenses effectuées en France **pour la production de films répondant aux conditions suivantes** :
 - être réalisés « *intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France* », sauf exceptions (forts effets visuels, raisons artistiques) ; l'article D. 331-2 du code du cinéma et de l'image animée (CCIA) précise les modalités d'application de la loi pour le documentaire et l'animation³ ;
 - avoir accès aux aides financières à la production cinématographique ou audiovisuelle du CNC ;
 - être réalisés « *principalement sur le territoire français* » ; l'article D. 331-1 du CCIA précise les modalités d'application de la loi par genre d'œuvre⁴ ;
 - « *contribuer au développement de la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne ainsi qu'à sa diversité* ». Aux termes de l'article D. 331-4 du CCIA, les œuvres doivent ainsi être « *de nature à promouvoir les talents et à stimuler et consolider la présence des ressources humaines et les capacités techniques requises pour la création cinématographique* ».

Les conditions relatives à la réalisation en langue française ou régionale, à la localisation de la fabrication du film et au développement de la création **sont appréciées au moyen de barèmes de points définis aux articles 211-9 et suivants du règlement général des aides annexé au CCIA**, qui varient selon le genre du film (fiction, documentaire ou animation).

Les films à caractère pornographique, d'incitation à la violence, ou utilisables à des fins de publicité ne sont pas admis au bénéfice du CIC.

L'éligibilité au crédit d'impôt est appréciée par un comité d'expert dont la composition est codifiée à l'article A. 331-7 du CCIA, et qui comprend le directeur du cinéma, le directeur de l'audiovisuel et le directeur chargé des affaires financières et juridiques du CNC, ainsi que le chef de la mission de contrôle général économique et financier (Cegefi), ou leurs représentants.

¹ Source : BOI-IS-RICI-10-20-10. En cas de coproduction, l'entreprise agit pour le compte des autres entreprises de production : en conséquence, ni les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA), ni les chaînes de télévision ayant l'obligation de soutenir la production cinématographique, ne peuvent bénéficier du CIC.

² Les entreprises ayant recours à des contrats à durée déterminée pour pourvoir des emplois non directement liés à la production d'une œuvre déterminée sont pas éligibles au CIC.

³ Ainsi, il est admis que les documentaires dont le sujet ou les personnes s'y exprimant justifient l'emploi d'une langue étrangère soient considérés comme remplissant la condition d'expression originale française ; pour l'animation et le documentaire, les œuvres doivent faire l'objet d'une postsynchronisation effectuée en langue française ou dans une langue en usage en France.

⁴ En pratique, le « principalement » est interprété par le comité d'experts comme signifiant que les deux tiers des dépenses sont réalisés en France.

Le CIC présente aujourd'hui les caractéristiques suivantes :

- ♦ **s'agissant du taux**, le CGI fixe formellement celui de droit commun à 20 % ; **il est néanmoins porté à 30 % pour les films réalisés intégralement ou principalement en langue française** ou dans une langue régionale en usage en France, ou les films à forts effets visuels. En pratique, la grande majorité des films ouvrant droit au crédit d'impôt bénéficient du taux de 30 %⁵ ;
- ♦ **s'agissant de l'assiette du crédit d'impôt**, elle comprend :
 - les rémunérations et charges sociales afférentes versées aux auteurs, aux artistes interprètes et aux personnels de réalisation et de production ;
 - les dépenses liées au recours aux industries techniques et les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement réalisées sur le territoire français ;
 - certaines dotations aux amortissements (cf. tableau 1).

Les dépenses pouvant être incluses dans l'assiette sont énumérées limitativement. Ainsi, elles ne comprennent pas les frais financiers ni les frais d'assurance.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont notamment souligné que **l'absence d'intégration de ces frais** constituait un irritant, contourné par une partie des acteurs par la mise en place de coproductions, parfois très minoritaires, avec des pays étrangers comme la Belgique dont les dispositifs fiscaux englobent ce type de dépenses. Sur la période 2012-2023, les frais d'assurance sont l'un des postes présentant le taux de localisation en France le plus bas (51 %).

Tableau 1 : Description de l'assiette du CIC

Catégorie	Œuvres de fiction et documentaires	Œuvres d'animation	Remarque
Rémunérations	Auteurs, artistes interprètes, artistes de complément, techniciens, ouvriers de production.	Auteurs, artistes interprètes, artistes de complément, techniciens de production, collaborateurs chargés de la fabrication de l'animation.	Plafonnement par personne physique égal à 15 % du budget du film si celui-ci est inférieur à 4 M€, 8 % pour un budget compris entre 4 et 7 M€, et 5 % pour 7 à 10 M€
Studios et décors	Location de studios, construction de décors, effets spéciaux, costumes, maquillage	Travaux de préparation et de fabrication de l'animation, construction de décors	-
Matériels techniques	Location de matériels de prises de vue, machinerie, éclairage, prise de son	Location de matériels de prises de vues, éclairage, équipements, fournitures, matériels et logiciels informatiques	-
Post-production	Laboratoire image, montage, enregistrement des voix, bruitage, création sonore, mixage, effets spéciaux numériques, génériques et bandes annonces	Laboratoire image, montage, enregistrement des voix, bruitage, création sonore, mixage, effets spéciaux numériques, génériques et bandes annonces	-

⁵ Pour identifier le taux de crédit d'impôt des films bénéficiaires du CIC, la mission s'est appuyée sur la base de données des agréments définitifs des films pour comparer le montant de leurs dépenses éligibles avec celui de leur crédit d'impôt et ainsi reconstituer le taux. Sur les 136 films ayant bénéficié de l'agrément des investissements en 2021 et ayant obtenu leur agrément définitif à la date de la mission, seuls 6 présentent un taux de 20 % ou moins.

Annexe IV

Catégorie	Œuvres de fiction et documentaires	Œuvres d'animation	Remarque
Supports d'images et laboratoires	Pellicules négatives image, supports numériques ou analogiques, laboratoires de tournage, finition, vidéo, sous-titrage	Pellicules négatives image, supports numériques ou analogiques, laboratoires de finition, vidéo, sous-titrage	-
Transport, restauration, hébergement	Dépenses de transport, restauration et hébergement en France		Plafonnement par nuitée (entre 200 et 270 €), par trajet (200 € en France, 500 € à l'international), et par repas (30 €).
Autres	Dotations aux amortissements fiscalement déductibles afférentes aux immobilisations détenues par l'entreprise de production déléguée et affectées directement à la réalisation de l'œuvre cinématographique ouvrant droit au crédit d'impôt		-

Source : Mission.

Le CIC fait l'objet de plusieurs plafonnements :

- ◆ son montant total est plafonné à 30 M€ par film ;
- ◆ les dépenses éligibles ne peuvent représenter plus de 80 % du budget de production.

Enfin, plusieurs mécanismes visent à éviter, en partie, le cumul du crédit d'impôt et des aides publiques. **Ainsi, les subventions publiques non remboursables reçues par les entreprises et directement affectées aux dépenses précitées sont déduites des bases de calcul du crédit d'impôt.** Lorsqu'une subvention versée par une collectivité publique est affectée à l'œuvre cinématographique dans sa globalité, ce qui est le cas des subventions versées par le CNC, le montant de la subvention doit être déduit des bases de calcul du crédit d'impôt en faisant application d'un prorata, calculé, exercice par exercice, en faisant le rapport entre le montant des dépenses éligibles au CIC engagées et le montant total des dépenses engagées pour la production.

Encadré 1 : Exemple de déduction d'une subvention du CNC de l'assiette du CIC

Une entreprise de production déléguée produit une œuvre cinématographique. Le budget total de production de cette œuvre est égal à 2 000 000 € et le montant des dépenses éligibles au crédit d'impôt engagées par l'entreprise est égal à 1 200 000 €.

Pour la production de cette œuvre l'entreprise de production déléguée perçoit une subvention du CNC au titre des aides financières automatiques d'un montant de 200 000 €.

Le montant de cette subvention qui devra être déduit des bases de calcul du crédit d'impôt cinéma est égal à : $(1\,200\,000 / 2\,000\,000) \times 200\,000 = 120\,000$ €

Source : BOFIP.

A contrario, les aides remboursables servies par le CNC, au premier lieu desquelles l'avance sur recettes (ASR), ne sont pas incluses dans le crédit d'impôt, alors même que leur taux de remboursement est très faible (entre 2010 et 2021, le taux de remboursement annuel minimal est de 4 % et le taux maximal de remboursement de 15 %). La mission a chiffré l'économie liée à l'exclusion de l'ASR de l'assiette du crédit d'impôt à environ 4 M€ (cf. annexe II).

Par ailleurs, un **mécanisme de plafonnement global des aides publiques** impose que les aides publiques, crédit d'impôt inclus, ne puissent excéder 50 % du coût définitif de production d'une œuvre. Deux dérogations existent, pour les films « à petit budget » (inférieur à 1,25 M€) et pour les « films difficiles » (premier ou deuxième film du réalisateur).

1.1.2. Le CIC a fait l'objet d'aménagements successifs tendant sauf exceptions à augmenter son taux, son plafond et son assiette.

Depuis sa création en 2004, le CIC a fait l'objet d'aménagements successifs, tendant globalement à le rendre plus favorable (cf. tableau 2).

Ainsi, **le taux, initialement fixé à 20 %, a été progressivement relevé à compter de 2014 à 30 %, d'abord pour les films à petit budget (inférieur à 4 M€), puis pour les films à moyen budget (entre 4 et 7 M€).** Le taux de 30 % a été généralisé à compter de 2016 à la quasi-totalité des films. **Le plafond a également été relevé en 2013 à 4 M€ puis à 30 M€ en 2016.**

Enfin, les dépenses éligibles ont fait l'objet de quelques élargissements en 2013, notamment pour inclure les dépenses de transport et d'hébergement, mais **certaines de leurs composantes ont été plafonnées à compter de 2020** : les dépenses de rémunération, afin d'éviter que le crédit d'impôt ne finance des rémunérations trop élevées et les dépenses d'hébergement, de transport et de restauration.

Tableau 2 : Principales évolutions du CIC depuis sa création

Date	Taux	Plafond	Dépenses éligibles	Base juridique
2004	20 %	1 M€	Rémunérations et charges sociales des techniciens et ouvriers de la production, dépenses liées à l'utilisation de studios, dépenses de matériels techniques, de post-production, dont effets spéciaux, dépenses de pellicule	LF pour 2004, art. 88
2013	<i>Sans changement</i>	Relèvement à 4 M€	Elargissement des dépenses éligibles pour inclure les rémunérations des figurants, les dépenses d'effets spéciaux, les dépenses de transport, de restauration, d'hébergement, ainsi que les dépenses relatives aux images d'archives	LFR pour 2012
2014	Passage de 20 % à 30 % pour les films au budget inférieur à 4 M€	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	article 38 de la LFR 2013
2016	Passage de 20 % à 30 % pour les films et œuvres audiovisuelles d'animation Passage de 20 % à 30 % pour les films au budget compris entre 4 et 7 M€	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	article 77 de la seconde LFR 2014
2016	Généralisation du taux de 30 % aux films d'animation ou réalisés principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France	Relèvement du plafond de 4 à 30 M€	<i>Sans changement</i>	article 111 de la LFI 2016, article 44
2020	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	Plafonnement de certaines dépenses éligibles (transport, hébergement, restauration) Plafonnement des rémunérations	article 138 de la LFI pour 2020

1.2. La dépense fiscale et le nombre de bénéficiaires du CIC ont connu une croissance modérée au cours des dernières années

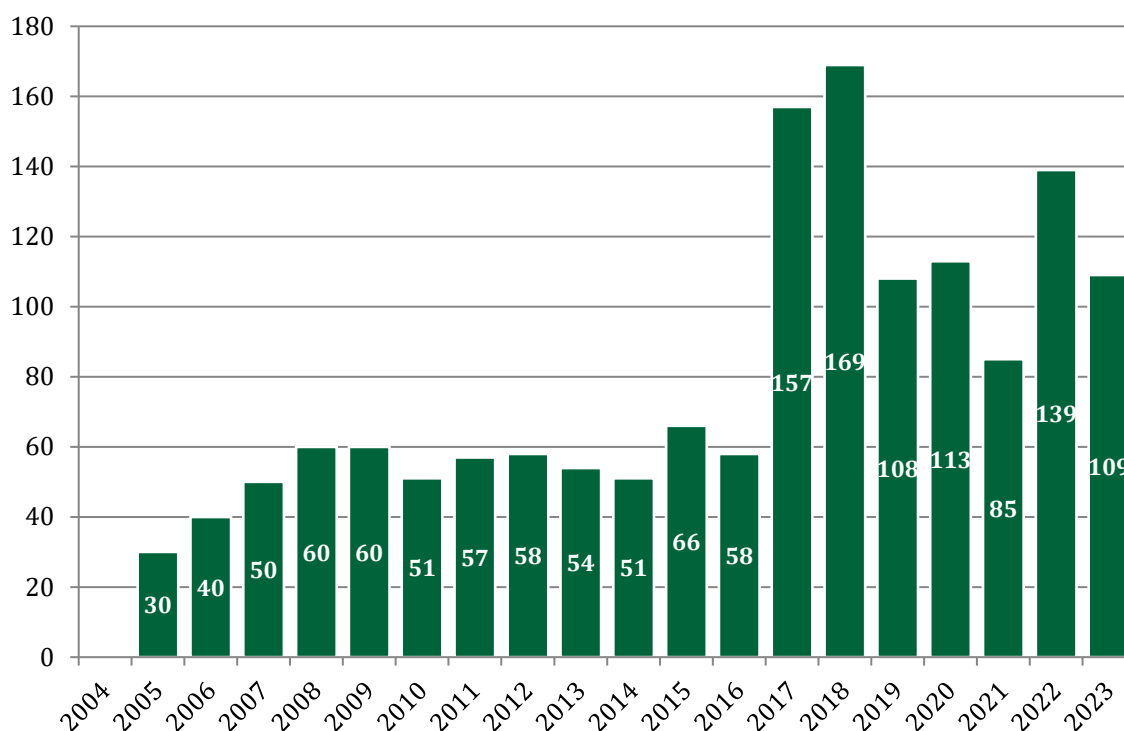
Considérée sur une longue période, la dépense fiscale liée au crédit d'impôt interne cinéma a connu un quasi doublement en quinze ans, passant de 60 M€ en 2008, année qui marque la fin de la montée en charge du dispositif originel⁶, à 109 M€ en 2023, soit une augmentation de 82 %.

Néanmoins, depuis la mise en œuvre du paquet de réformes de 2016 (cf. *supra*), cette dépense fiscale paraît stabilisée voire en décroissance. Ainsi :

- ♦ au moment du paquet de réformes concernant à la fois le taux et le plafond, le montant de la dépense fiscale est passé de 58 M€ (2016) à 157 M€ (2017), soit une hausse de 170 % de la dépense fiscale d'une année à l'autre ;
- ♦ la dépense fiscale a par la suite atteint un pic de 169 M€ en 2018, qui n'a jamais été atteint à nouveau depuis ; la dépense fiscale s'est ainsi établie à 109 M€ en 2023 (cf. graphique 1).

En parallèle, le nombre de films bénéficiaires connaît une relative stabilisation depuis 2018, passant de 170 films agréés éligibles sur cette année à 192 en 2023 (cf. graphique 2) ; entre 2017 et 2024, une moyenne d'un peu moins 175 films par an bénéficient d'un agrément définitif ouvrant droit au CIC.

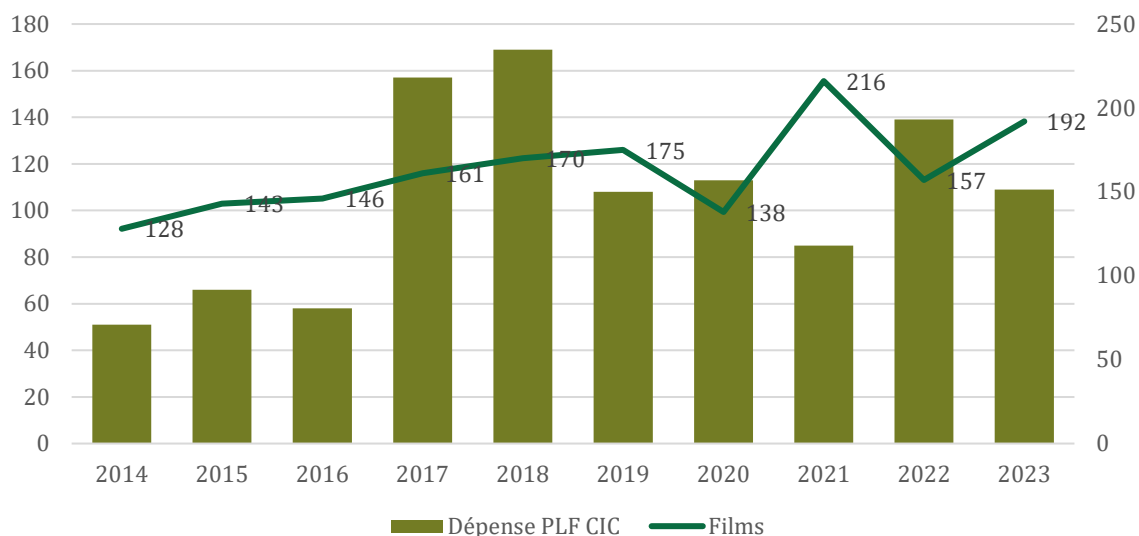
Graphique 1 : Évolution de la dépense fiscale liée au CIC, depuis sa création (en M€)



Source : Rapports Voies et moyens du PLF.

⁶ C'est-à-dire un crédit d'impôt à 20 %, plafonné à 1 M€.

Graphique 2 : Nombre de films bénéficiant d'un agrément définitif mis en regard de la dépense fiscale de CIC (en M€), entre 2014 et 2023



Source : Mission, à partir de données CNC et PLF.

1.3. La hausse de la dépense fiscale au cours des dix dernières années s'explique essentiellement par l'effet de la hausse des taux

La mission a circonscrit son analyse aux dix dernières années, notamment dans l'objectif d'analyser les effets de la réforme survenue en 2016, qui a porté à la fois sur les taux et les plafonds du CIC.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer la hausse de cette dépense : la hausse de certains de ses paramètres (taux et plafond principalement, même si l'élargissement des dépenses éligibles peut également jouer) et la hausse de la dépense réalisée en France par les bénéficiaires du crédit d'impôt.

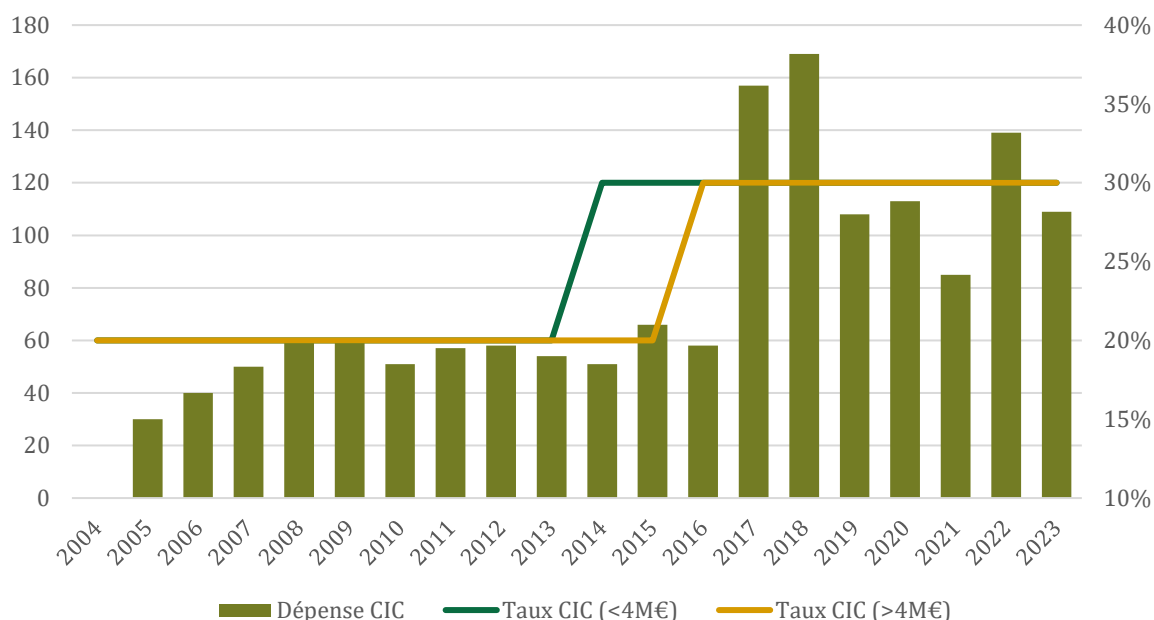
Les trois graphiques *infra* mettent en regard la dépense fiscale avec la variation du taux, la variation du plafond et le montant de la dépense réalisée en France par les films effectivement bénéficiaires du CIC :

- ◆ **la hausse des dépenses réalisées en France explique pour partie cette hausse :** ainsi, entre 2012 et 2016, la moyenne annuelle des dépenses réalisées en France par les films bénéficiaires du CIC s'élève à 562 M€ ; entre 2017 et 2023, celle-ci s'élève à 597 M€, soit une progression de 6 %, mais remonte à 639 M€ si l'on neutralise l'année 2021, où les dépenses connaissent une baisse marquée liée à la crise sanitaire : au total, on peut estimer que les dépenses en France ont progressé de 13 % entre les deux périodes considérées (cf. graphique 5) ;
- ◆ **l'effet de la hausse du plafond paraît moins déterminant :**
 - **le passage d'un plafond de 1 à 4 M€ entre 2012 et 2013 n'a pas eu d'impact notable sur le montant de la dépense**, même en considérant que l'impact de la hausse sur la dépense fiscale effective peut être décalé dans le temps. L'impact de la hausse du plafond de 4 à 30 M€ est quant à lui difficilement mesurable dans la mesure où cette mesure coïncide avec la mise en œuvre de la mesure de taux précitée entre 2016 et 2017 (cf. graphique 4) ;

- **une autre manière de mesurer l'effet de la hausse des taux est de décompter le nombre de films au plafond du crédit d'impôt** avant la mise en place des réformes élevant le plafond : or, si, entre 2012 et 2014, 21 films atteignent le plafond de crédit d'impôt de 1 M€, en 2016, seul un film atteint le plafond de 4 M€ ; sur la période de 2017 à 2023, moins de 3 films par an bénéficient d'un montant de crédit d'impôt supérieur à 4 M€ et aucun film ne sature le plafond actuel de 30 M€. Le coût lié au relèvement du plafond à 4 M€ peut être significatif selon les années : pour les films agréés en 2021, il est de 7 M€, de 2 M€ pour les films agréés en 2022, de 2,8 M€ pour les films agréés en 2023 ;
- ♦ **par déduction, l'accroissement du taux paraît constituer le facteur principal de la hausse des dépenses**, la multiplication par 2,5 de la dépense fiscale constatée entre 2016 et 2017 n'étant expliquée que très partiellement par la hausse des dépenses éligibles et par la hausse des plafonds (cf. graphique 3).

Au total, la hausse des dépenses paraît largement tirée par la hausse du taux du crédit d'impôt, plus que par la hausse du plafond et la hausse des dépenses réalisées en France.

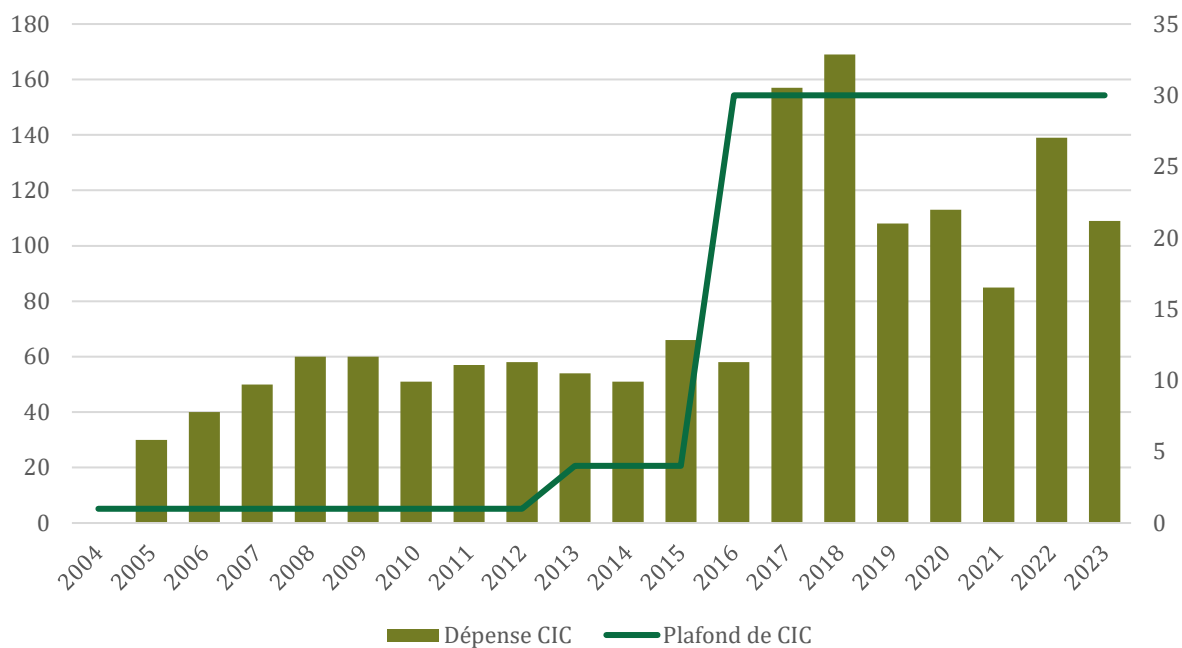
Graphique 3 : Évolution de la dépense de CIC (en M€) et évolution du taux applicable (en %) selon le niveau de budget du film (inférieur ou supérieur à 4M€)



Source : Mission, à partir des données PLF.

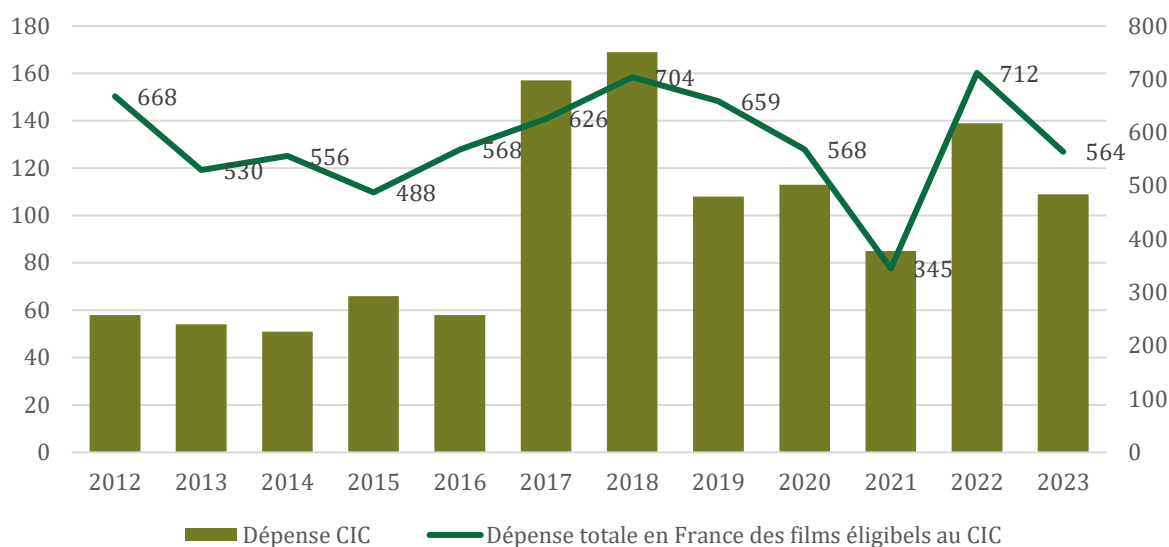
Annexe IV

Graphique 4 : Évolution de la dépense de CIC (en M€) en fonction du montant du plafond (en M€), entre 2004 et 2023



Source : Mission, à partir des données PLF.

Graphique 5 : Évolution de la dépense de CIC et de la dépense en France des films bénéficiaires du crédit d'impôt (en M€), entre 2012 et 2023



Source : Mission, à partir des données PLF et CNC.

Tableau 3 : Nombre de films selon leur montant de crédit d'impôt, par année d'agrément des investissements

Montant de CI	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Égal à 1 M€	13	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Supérieur à 1 M€	0	1	4	9	11	34	42	31	31	18	39	22
Égal à 4 M€	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0

Annexe IV

Montant de CI	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Supérieur à 4 M€	0	0	0	0	0	0	3	2	2	1	2	1
Égal à 30 M€	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : Mission, à partir de données CNC.

1.4. Le dispositif a permis d'améliorer le taux de localisation des films, mais seulement pour les budgets supérieurs à 7 M€, tandis qu'il a représenté un effet d'aubaine pour les autres types de budgets

Aux termes de l'article L. 331-5 du CCIA, le CNC « remet au Parlement et au Gouvernement un rapport d'évaluation des crédits d'impôts (...) au regard des objectifs qu'ils poursuivent, notamment quant à leur impact sur l'attractivité du territoire français et aux retombées économiques directes et indirectes qu'ils induisent. En cas d'augmentation de la dépense fiscale de l'un de ces crédits d'impôt, le rapport formule des recommandations pour en limiter le coût ».

En application de cet article, le CNC produit chaque année une évaluation de la localisation des dépenses, ainsi que l'impact en région de la réforme des crédits d'impôt de 2016.

En complément de ces évaluations annuelles, le CNC a commandé deux évaluations du crédit d'impôt au cabinet de conseil EY, dont la dernière a été publiée en juillet 2023 et porte sur les retombées des crédits d'impôt gérés par le CNC entre 2017 et 2021, ainsi que sur l'analyse des effets de la réforme des crédits d'impôt de 2016, qui a notamment conduit à relever le taux de crédit d'impôt à 30 % pour l'ensemble des films.

Ces études recourent à deux indicateurs principaux pour évaluer l'impact du crédit d'impôt⁷ :

- ◆ **les dépenses en France par euro de crédit d'impôt accordé**, ainsi que les retombées fiscales et sociales que ces dépenses génèrent ;
- ◆ **le taux de localisation en France des dépenses** de tournage des œuvres bénéficiaires, soit la part des dépenses en France d'une œuvre, sur le coût total d'une œuvre.

La mission considère que l'indicateur consistant à calculer les dépenses en France et leurs retombées en recettes sociales et fiscales par euro de crédit d'impôt accordé n'est pas pertinent s'agissant du CIC. L'étude calcule que chaque euro de crédit d'impôt permet de générer en moyenne sur la période 2017-2021 0,8 € de recettes fiscales et 2,12 € de recettes fiscales et sociales, laissant à penser que le crédit d'impôt est plus qu'autofinancé.

Néanmoins, pour conclure que le crédit d'impôt rapporte davantage en recettes fiscales et sociales qu'il ne coûte en dépense fiscale, il conviendrait d'appliquer ce ratio uniquement à la dépense de crédit d'impôt liée à des dépenses relocalisées, et non à l'intégralité de la dépense réalisée en France. Or, il paraît très complexe d'évaluer cette proportion, compte tenu du caractère désormais ancien du dispositif et de ses évolutions successives, qui rendent quasiment impossible d'identifier un contrefactuel réaliste. En pratique, il serait nécessaire qu'un taux de 47 % de dépenses aujourd'hui réalisées en France aient été relocalisées du fait du crédit d'impôt pour que le dispositif s'équilibre du point de vue des finances publiques, hypothèse qui paraît en tout état de cause favorable⁸.

⁷ L'étude revient également sur l'évolution du montant de dépenses totales réalisées en France par les films bénéficiaires du CIC, qui a déjà été présentée *supra* ; cet indicateur ne permet néanmoins pas d'identifier directement l'impact de l'existence et des paramètres du CIC sur l'activité de production et est donc écarté ici, compte tenu de l'existence d'indicateurs d'efficacité plus pertinents.

⁸ Les dépenses éligibles ne représentent par ailleurs que 65 % du budget total des films (sur les données d'agrément définitif 2022).

Le second indicateur utilisé par l'étude est le taux de localisation de la dépense des films bénéficiaires du CIC. Il est calculé en effectuant, pour chaque tournage, le ratio entre la dépense réalisée en France et la dépense totale de fabrication du film. Le CNC dispose de cette donnée *via* à la fois les bases des agréments des investissements, lesquels sont déposés préalablement au tournage, et les bases des agréments de production, lesquels sont élaborés une fois le tournage terminé et sur la base des dépenses réellement effectuées, certifiées par un commissaire aux comptes.

La mission s'est attachée à reconstituer le taux de localisation des dépenses selon la même méthodologie que celle du rapport IGF-IGAC de 2018 et de l'étude conduite par EY, mais en retenant un jeu de données différent :

- ♦ l'étude d'EY s'appuie sur une base de données d'agréments d'investissement des films pour les années 2016 à 2021 ; avant cette période, elle a recours aux données du rapport IGF-IGAS d'évaluation des crédits d'impôt gérés par le ministère de la culture, lesquelles sont également calculées sur la base d'agréments provisoires⁹ ;
- ♦ la mission a eu recours aux données issues des agréments de production. Ce dernier jeu de données est plus fiable, puisqu'il reflète exactement la dépense réalisée, alors que les budgets retracés dans les agréments provisoires sont susceptibles d'évoluer au fur et à mesure de la fabrication d'un film. Au niveau macro, on observe d'ailleurs un décalage systématique, année après année, de 10 à 15 % entre les montants retracés dans les agréments provisoires et ceux des agréments définitifs, les producteurs ayant tendance à surestimer le devis initial, notamment pour couvrir le risque « de bonne fin ». Les agréments des investissements pouvant intervenir plusieurs années après les agréments de production, la mission a retraité la base de manière à ce que les données issues de l'agrément définitif de chaque film soient associées à la date d'agrément des investissements du film, la législation fiscale applicable pour chaque film étant celle de la date d'agrément des investissements.

Le tableau 4 ci-dessous permet d'illustrer au niveau micro, sur un échantillon de cinq films anonymisés, l'écart entre les données utilisées par l'étude EY et les données utilisées par la présente mission. Pour le premier film, le montant des dépenses en France sur le devis définitif est de 10,9 M€, contre 13,5 M€ dans l'estimation EY. Le total des dépenses est également inférieur, à 13,7 M€ dans l'agrément définitif, contre 15,9 M€ dans l'estimation EY, mais dans une proportion moindre que les dépenses réalisées en France. En conséquence, le taux de localisation EY (85 %) est surestimé par rapport au taux de localisation réel calculé par la mission (79 %).

Tableau 4 : Comparaison des données obtenues par l'IGF et les données EY sur un échantillon de cinq films anonymisés

Année AP	N° film	Dépenses France AP (en €)	Total dépenses AP (en €)	Taux de loc. (calcul IGF)	Dépenses France EY, sur ADI (en €)	Total dépenses EY sur ADI (en €)	Taux de localisation (calcul EY)
2017	Film 1	10 877 918	13 742 887	79%	13 455 190	15 922 715	85%
2017	Film 2	13 194 206	15 794 493	84%	12 044 847	13 750 770	88%
2022	Film 3	3 614 572	5 187 207	70%	4 438 319	5 688 967	78%
2019	Film 4	16 671 206	17 861 100	93%	17 815 805	18 942 621	94%
2021	Film 5	14 381 946	17 820 778	81%	16 055 166	19 835 674	81%

Source : Mission, sur données CNC et EY.

⁹ Ce choix méthodologique avait été retenu à l'époque par l'IGF et l'IGAC en raison de l'absence de données définitives pour les années 2016 et 2017, alors même que l'un des objectifs du rapport était d'évaluer l'effet de cette réforme.

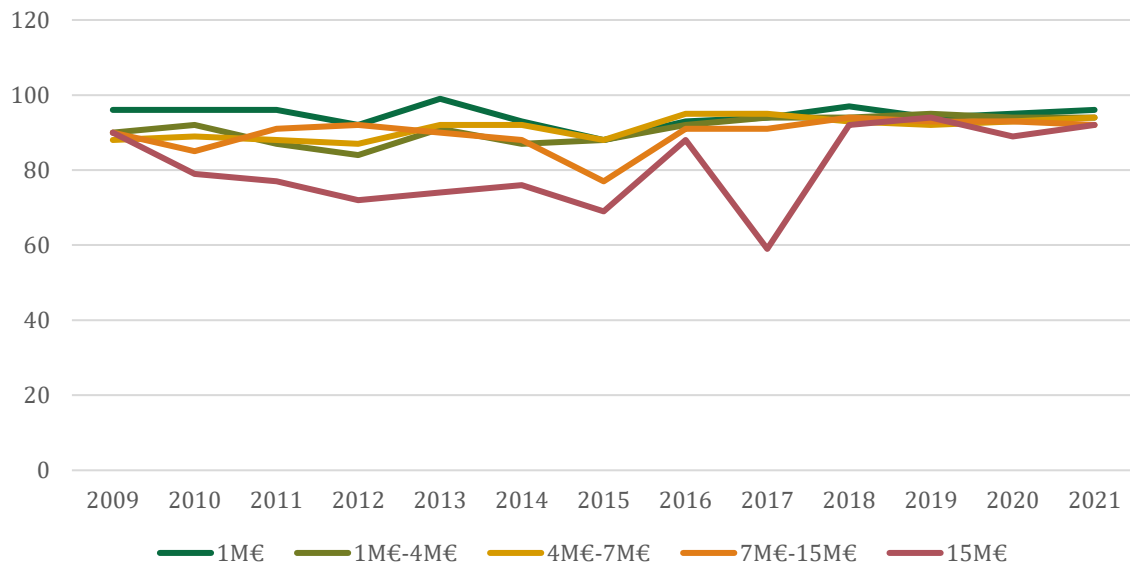
Annexe IV

Au niveau macro, cet écart a des conséquences importantes sur l'analyse que l'on peut faire de l'impact du CIC sur la localisation des films qui en sont bénéficiaires. En effet, alors que les études EY et IGF-IGAC montrent une croissance du taux de localisation pour les budgets supérieurs à 7 M€ avant et après la réforme de 2016, celle-ci n'est pas observable dans la série de données calculées par la mission, récapitulées dans les tableau 4, tableau 5 et tableau 6 *infra* :

- ♦ la moyenne du taux de localisation observée pour les budgets supérieurs à 7 M€ entre 2009 et 2015 est de 82 % dans les données EY, mais de 89 % dans les données de la mission ;
- ♦ pour la période 2016-2021, cette moyenne est de 89 % dans les données EY, mais de 88 % dans les données mission.

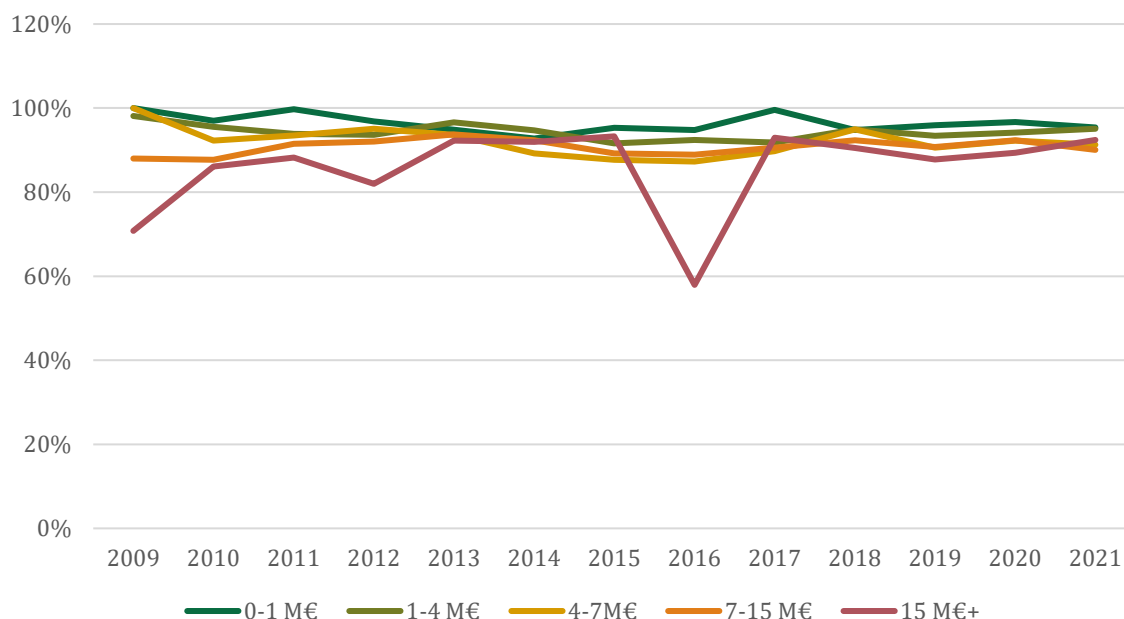
Ainsi, l'écart entre les deux périodes est non significatif dans les calculs de la mission, tandis qu'il est de six points dans l'étude EY. Le graphique 6 et le graphique 7 permettent de visualiser les écarts de calcul entre les missions IGF et l'étude d'EY.

Graphique 6 : Évolution du taux de localisation des films bénéficiaires du CIC, calculs EY et IGF/IGAC sur base des agréments des investissements, par année d'agrément des investissements



Source : Graphique mission, sur la base de données IGF et EY.

Graphique 7 : Évolution des taux de localisation des films bénéficiaires du CIC selon leur budget, sur la base des agréments de production, par année d'agrément des investissements



Source : Graphique réalisé sur la base de calculs de la mission à partir de données CNC.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ayant indiqué que le crédit d'impôt jouait un rôle important dans les décisions de délocalisation pour les budgets supérieurs à 7 à 8 M€, la mission a tenté d'identifier cet effet en s'écartant de la méthode de calcul du taux de localisation retenue par le CNC et le rapport IGF-IGAC de 2018.

Elle a donc mesuré le taux de localisation de la dépense de l'ensemble des films agréés, y compris ceux qui ne sont pas bénéficiaires du CIC, retrace dans le Tableau 8 *infra*.

Cette analyse montre que le taux de localisation des plus gros budgets (supérieurs à 15 M€) a crû entre la période précédant la hausse des taux et celle la suivant : ainsi, entre 2009 et 2015, le taux de localisation des budgets supérieurs à 15 M€ était de 68 %, contre 79 % sur la période 2016-2021 (et 84 % sur la période 2017-2021, qui n'inclut pas le film *Valerian*).

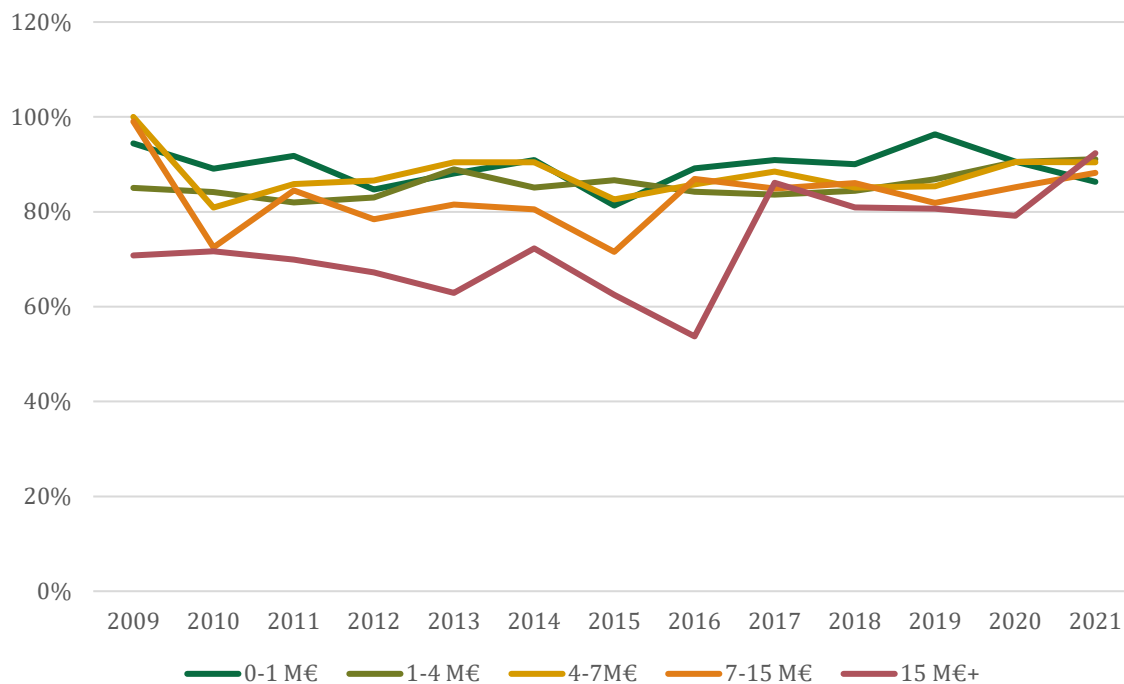
Cet effet est perceptible, dans une mesure moindre, pour les films d'un budget de 7 à 15 M€, pour lesquels le taux de localisation est de 81 % sur la période 2009-2015, contre 86 % sur la période 2016-2021.

En revanche, pour les films dont le budget est inférieur à 7 M€, l'écart n'est pas significatif : le taux de localisation moyen est de 87 % sur la période 2009-2015, contre 88 % sur la période courant de 2016 à 2021.

Au total, les analyses conduites par la mission montrent que la réforme du CIC survenue en 2016 a conduit à une relocalisation significative des dépenses des films agréés dont le budget est supérieur à 7 M€, et importante pour les films au budget supérieur à 15 M€, qui recourent désormais au crédit d'impôt. En revanche, cet effet n'est pas perceptible pour les films au budget inférieur à 7 M€, quel que soit le périmètre de données retenus (films bénéficiaires du CIC, ou ensemble des films agréés).

Annexe IV

Graphique 8 : Évolution du taux de localisation de l'ensemble des films agréés, selon leur budget, sur la base des agréments de production et par année d'agrément des investissements



Source : Graphique réalisé sur la base de calculs de la mission à partir de données CNC.

Tableau 5 : Taux de localisation des films bénéficiaires du CIC calculés par la mission IGF-IGAC, 2009-2015

Budget	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1M€	96	96	96	92	99	93	88	96	96	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1M€-4M€	90	92	87	84	91	87	88	89	87	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
4M€-7M€	88	89	88	87	92	92	88	87	92	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
7M€-15M€	90	85	91	92	90	88	77	95	93	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
15M€	90	79	77	72	74	76	69	59	87	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Rapport IGF-IGAC de 2018.

Tableau 6 : Taux de localisation des films bénéficiaires du CIC calculés par la mission EY, 2016-2023

Budget	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1M€	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	93	94	97	94	95	96	92	93
1M€-4M€	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	92	94	94	95	94	94	94	94
4M€-7M€	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	95	95	93	92	93	94	94	90
7M€-15M€	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	91	91	94	93	93	92	92	91
15M€	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	88	59	92	94	89	92	92	89

Source : Analyse EY, transmise par le CNC.

Tableau 7 : Taux de localisation des films bénéficiaires du CIC calculés par la mission, 2009-2023

Budget	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1M€	100	97	100	97	95	93	95	95	100	95	96	97	95	N.D.	N.D.
1M€-4M€	98	96	94	94	97	95	92	92	92	95	93	94	95	94	N.D.
4M€-7M€	N.D.	92	93	95	94	89	88	87	90	95	91	92	91	99	N.D.
7M€-15M€	100	88	91	92	94	92	89	89	91	92	91	92	90	95	N.D.
15M€	71	86	88	82	92	N.D.	93	58	93	91	88	89	92	N.D.	N.D.

Source : Base des agréments définitifs du CNC, calculs mission.

Tableau 8 : Taux de localisation de l'ensemble des films agréés, 2009-2023

Budget	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0-1 M€	94	89	92	85	88	91	81	89	91	90	96	91	86	85	90
1-4 M€	85	84	82	83	89	85	87	84	84	84	87	91	91	90	N.D.
4-7M€	100	81	86	87	90	90	83	86	88	85	85	91	90	88	N.D.
7-15 M€	99	73	84	78	82	80	72	87	85	86	82	85	88	89	N.D.
15 M€+	71	72	70	67	63	72	63	54	86	81	81	79	92	100	N.D.

Source : Base des agréments du CNC, calculs mission

1.5. Diverses mesures d'économie portant sur le seuil d'éligibilité et le taux du crédit d'impôt peuvent être envisagées

1.5.1. Instaurer un plancher d'éligibilité au crédit d'impôt exclurait un nombre important de films pour un gain mineur en termes de finances publiques

Les tableaux ci-après présentent le montant de crédit d'impôt et le nombre de films en fonction de leur budget, en se concentrant sur les plus petits budgets (inférieurs à 1,5 M€). Ils permettent d'évaluer l'économie liée à l'introduction d'un seuil d'éligibilité au crédit d'impôt, puisque ce seuil conduirait à supprimer la dépense fiscale associée à ces films :

- ♦ si un seuil d'éligibilité à 1 M€ était introduit, la dépense fiscale évitée serait de 1,98 M€, et cette mesure affecterait 25 films, sur la base des données 2022 ;
- ♦ si un seuil d'éligibilité à 1,5 M€ était introduit, la dépense fiscale évitée serait de 3,81 M€, et cette mesure affecterait 35 films, sur la base des données 2022.

Tableau 9 : Montants de dépense de crédit d'impôt (en €), par année fiscale, et selon la taille du budget du film

Budget	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<250k	-	37 181	27 225	83 799	79 983 €	145 959	50 921	98 017
<500k	55 540	129 641	357 857	503 984	257 850	608 565	414 893	816 983
<750k	204 492	646 196	973 159	1 156 537	767 890	1 025 911	1 232 975	1 217 433
<1M	371 937	1596 000	1 606 645	1 280 795	1 408 077	1 531 564	1 984 373	2 132 558
<1,5M	488 892	2859 266	2 606 681	2 798 058	3 249 701	3 654 051	3 807 554	4 306 882

Source : Mission

Tableau 10 : Nombre de films par catégorie de budget, par année fiscale, et selon la taille du budget du film

Budget	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<250k	0	2	2	4	3	5	3	3
<500k	1	4	8	13	7	12	12	17
<750k	3	9	15	21	14	16	20	24
<1M	4	17	21	24	19	20	25	32
<1,5M	5	24	30	31	30	32	35	48

Source : Mission.

1.5.2. Le retour à un taux de 20 % pour les films d'un budget inférieur à 4 ou 8 M€ films représenterait un gain de respectivement 10 et 20 M€ pour les finances publiques

La mission a simulé les économies qu'entraînerait une baisse des taux pour les catégories de films les moins exposées à la délocalisation, c'est-à-dire les films au budget inférieur à 7 M€, en utilisant pour base de données celle des films ayant obtenu un agrément définitif de crédit d'impôt en 2022.

La dépense fiscale des films agréés en 2022 représente 131 M€ aux taux actuels. Avec des taux plus bas, les économies suivantes pourraient être réalisées :

- ♦ avec un taux de 20 % pour les films dont le budget est inférieur à 7 M€, le montant de crédit d'impôt ne serait plus que de 111 M€, soit une économie de 20 M€ ; cette mesure aurait un impact sur 140 films sur 173 ayant obtenu l'agrément de production pour une perte moyenne de 145 000 €.

- ♦ avec un taux de 20 % pour les films dont le budget est inférieur à 4 M€, la dépense fiscale ne serait plus que de 121 M€, soit une économie de 10 M€. Cette mesure aurait un impact sur 102 films, pour une perte moyenne de 93 000 € par film.

2. Le C2I représente une dépense fiscale de 193 M€ en 2023 ; son efficience est difficile à évaluer mais sa mise en place coïncide avec un fort accroissement des dépenses de tournage en France.

2.1. Description du crédit d'impôt international

Le C2I a été mis en place par la loi de finances initiale pour 2009¹⁰. Son objectif est de favoriser la localisation en France de tournages étrangers, avec pour objectif de renforcer l'attractivité du territoire français pour les tournages de films étrangers à gros budgets, dans un contexte de concurrence internationale accrue (cf. annexe VI).

Deux séries de critères, tenant à l'entreprise qui la produit et à l'œuvre, permettent de déterminer l'éligibilité d'une œuvre au crédit d'impôt :

- ♦ les bénéficiaires du C2I doivent être **des entreprises dont l'activité est celle de production exécutive, c'est-à-dire celles qui sont chargées, conformément à un contrat les liant à un producteur délégué situé nécessairement à l'étranger, de réunir les moyens techniques et artistiques en vue de la réalisation de l'œuvre** cinématographique ou audiovisuelle, et d'assurer la gestion du tournage ou de la fabrication de l'œuvre en France¹¹ ; ces entreprises doivent être soumises à l'impôt sur les sociétés et respecter la législation sociale dans les mêmes conditions que les entreprises de production déléguées pour le CIC (cf. *supra*) ;
- ♦ les **œuvres éligibles doivent de plus remplir une liste de critères** :
 - elles doivent relever du genre de la fiction ou de l'animation, qu'il s'agisse de films ou d'œuvres audiovisuelles ;
 - elles ne doivent pas être admises au bénéfice des aides financières à la production du CNC ;
 - elles doivent comporter, dans leur contenu dramatique, « *des éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français* » (condition vérifiée au moyen de barèmes de points définis aux articles D331-40 et suivants du CCIA, cf. encadré 2, qui décline les exigences propres à chaque genre)¹² ;
 - elles doivent faire l'objet d'un minimum de 250 000 € de dépenses éligibles, ou, lorsque le budget de l'œuvre est inférieur à 500 000 €, d'un montant correspondant à au moins 50 % de ce budget ;
 - pour les œuvres de fiction, celles-ci doivent faire l'objet d'un minimum de 5 jours de tournage sur le territoire national ;
 - enfin, les œuvres à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, ainsi que les œuvres cinématographiques utilisables à des fins de publicités, ne sont pas éligibles au crédit d'impôt.

¹⁰ Article 131 ; il est désormais codifié à l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI).

¹¹ La définition des entreprises de production exécutive est mentionnée à l'article D. 331-38 du CCIA.

¹² Ainsi, t une œuvre de fiction doit obtenir au moins 18 points du barème "fiction" dont 7 relevant du "Contenu dramatique" et, s'agissant d'une œuvre d'animation, au moins 36 points du barème "animation" dont 9 relevant du "Contenu dramatique".

Un comité d'experts, dont la composition, prévue à l'article A. 331-53 du CCIA, est identique à celle du comité prévu pour le CIC, est chargé de déterminer l'éligibilité au crédit d'impôt.

Le C2I a fait l'objet de plusieurs évolutions depuis sa création, tendant le plus souvent à la hausse de son taux et de son plafond, à l'exception d'une évolution en LF pour 2020 qui plafonne le montant des dépenses de restauration, d'hébergement et de transport éligibles (cf. tableau 10). Par ailleurs, alors que la loi de finances initiale pour 2019 a fixé un terme au C2I, en prévoyant qu'il ne s'appliquerait qu'aux opérations antérieures aux 31 décembre 2022, ce terme a été décalé à 2024 par la loi de finances initiale pour 2021¹³ puis à 2026 par la loi de finances initiale pour 2024¹⁴.

Tableau 11 : Principales évolutions du C2I depuis sa création

Date	Taux	Plafond	Dépenses éligibles	Base juridique
2009 (création)	20 %	4 M€	Schématiquement : rémunérations, dépenses liées au recours aux industries techniques, dépenses de transport et de restauration Plancher de dépenses éligibles de 1 M€	article 131 de la LFI 2009
2012	<i>Sans changement</i>	Passage de 4 à 10 M€	Intégration des dépenses d'hébergement dans l'assiette, autre celles de transport et de restauration	article 34 de la LFR 2012
2014	<i>Sans changement</i>	Passage de 10 à 20 M€	<i>Sans changement</i>	article 23 de la LFI 2014
2016	Passage de 20 % à 30 %	Passage de 20 à 30 M€	<i>Sans changement</i>	article 77 de la LFR 2014
2014	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	Plancher des dépenses éligibles abaissé à 50% du budget global pour œuvres inférieur à 2 M€	article 91 de la LFR 2014
2017	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	Plancher des dépenses éligibles abaissé à 250 000 € ou 50% du budget global pour les œuvres dont le budget est inférieur à 500 000 €	article 81 de la LFI 2017
2019	Passage de 30 à 40 % pour les œuvres à fort effet visuel ¹⁵	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	article 146 de la LFI 2019
2020	<i>Sans changement</i>	<i>Sans changement</i>	Plafonnement du montant des dépenses de transport, de restauration et d'hébergement ainsi que le montant cumulé des rémunérations versées aux auteurs et des salaires versés au réalisateur en qualité de technicien ont été plafonnées	article 138 de la LFI 2020

Source : Mission

¹³ Article 146

¹⁴ Article 56

¹⁵ Œuvres de fiction dans lesquelles au moins 15 % des plans font l'objet d'un traitement numérique spécifique

Le C2I présente aujourd'hui les caractéristiques suivantes :

- ◆ **s'agissant du taux, le taux de droit commun du CI est de 30 %¹⁶.** Il est porté à 40 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles de fiction dans lesquelles au moins 15 % des plans « *font l'objet d'un traitement numérique permettant d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action ou de modifier le rendu de la scène ou le point de vue de la caméra, à la condition que, au sein du budget de production de l'œuvre, le montant total des dépenses éligibles afférentes aux travaux de traitement numérique des plans soit supérieur à 2 M€* » ;
- ◆ **s'agissant de l'assiette du crédit d'impôt, celle-ci comprend**, sur le même modèle que l'assiette du CIC (cf. *supra*) :
 - les rémunérations et charges sociales afférentes versées aux auteurs, aux artistes interprètes et aux personnels de réalisation et de production, pour autant que ceux-ci soient de nationalité française ou assimilé¹⁷ ou ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, de l'espace économique européen ou de certains États ayant conclu avec la France des accords ayant trait au secteur audiovisuel ou cinématographique¹⁸ ;
 - les dépenses liées au recours aux industries techniques et les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement réalisées sur le territoire français ;
 - les dotations aux amortissements fiscalement déductibles afférentes aux immobilisations détenues par l'entreprise de production déléguée et affectées directement à la réalisation du film ouvrant droit au crédit d'impôt.

La liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt est limitativement énumérée par les textes législatifs et réglementaires. L'ensemble des autres dépenses n'est donc pas pris en compte.

Enfin, le crédit d'impôt fait l'objet de plusieurs plafonnements :

- ◆ un plafonnement de sa base de calcul, l'assiette des dépenses éligibles étant limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre ;
- ◆ un plafonnement global du montant du crédit d'impôt, qui ne peut être supérieur à 30 M€ ;
- ◆ le dispositif s'inscrit enfin dans le dispositif de plafonnement global des aides publiques, qui impose que les crédits d'impôts obtenus pour une œuvre ne doivent pas avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production le montant total des aides publiques.

2.2. La dépense fiscale liée au C2I a connu une croissance exponentielle depuis sa création, tirée par les dépenses en faveur de l'audiovisuel

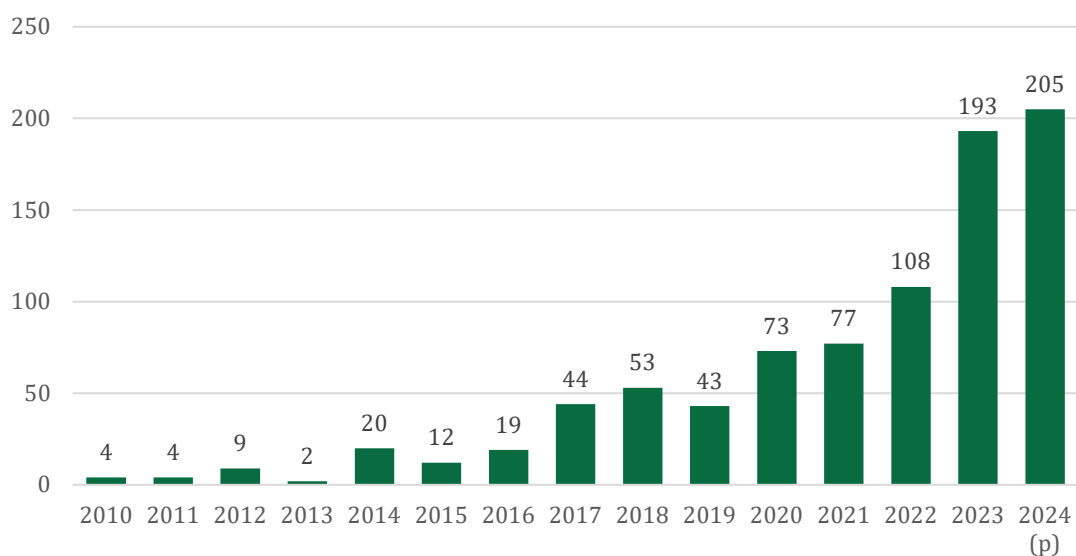
La dépense fiscale liée au C2I est en croissance quasiment continue depuis sa création, passant de 4 M€ en 2010 à 193 M€ en 2023 et 205 M€ en 2024, d'après la prévision du PLF pour 2024 (cf. graphique 9). Sur les seules trois dernières années, elle est passée de 77 M€ à 193 M€, soit une progression de plus de 150 %.

¹⁶ Article 220 *quaterdecies* du CGI.

¹⁷ Les résidents français sont assimilés aux citoyens français.

¹⁸ Aux termes du 2. du III de l'article 220 *quaterdecies* précité, sont ainsi éligibles « ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, d'un Etat partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe, du 2 octobre 1992, ou d'un Etat tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel ».

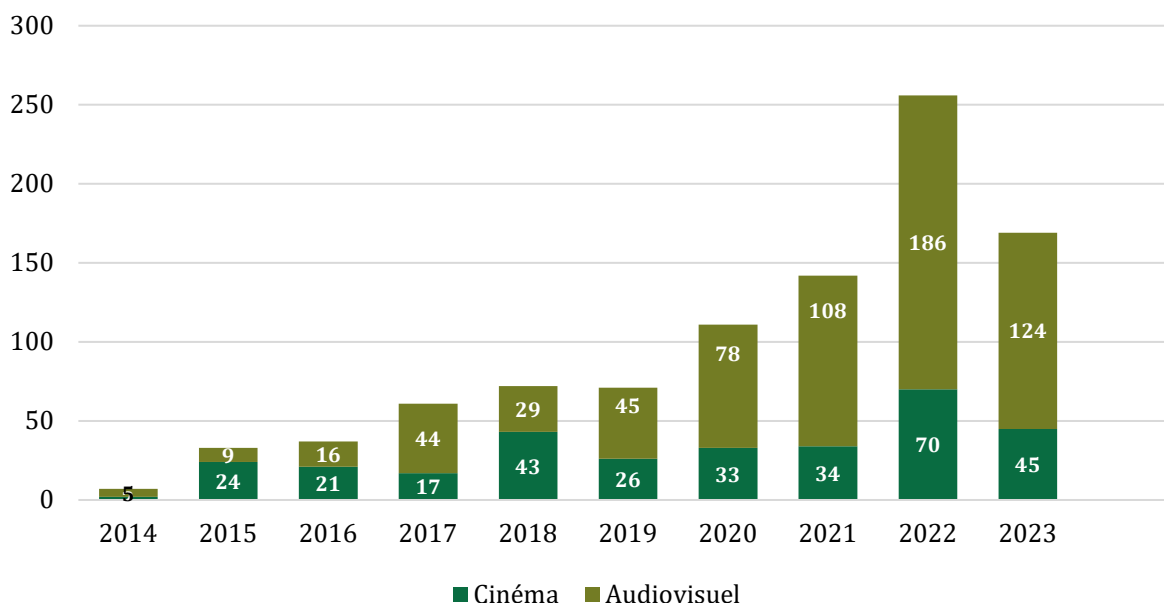
Graphique 9 : Dépense fiscale totale liée au C2I (en M€), entre 2010 et 2024



Source : Mission, à partir des données PLF.

Cette hausse est largement tirée par le secteur de l'audiovisuel, davantage que par celui du cinéma. Ainsi, si les montants de C2I octroyés à des œuvres agréées sont passées de 2 M€ à 45 M€ en 2023, celles-ci présentent une relative stabilité depuis 2018, année au cours de laquelle les montants de C2I octroyés à des œuvres agréées s'élevaient à 46 M€. À l'inverse, la dépense liée à la composante « audiovisuel » du C2I a fortement augmenté, sur la même période, passant de 5 M€ en 2014 à 124 M€ en 2023(cf. graphique 9).

Graphique 10 : Montants de crédit d'impôt octroyé aux films et aux œuvres audiovisuelles, par année d'agrément des œuvres (2014-2023)



Source : Mission, sur données CNC et PLF.

Note sur les données présentées dans les deux graphiques supra : L'écart entre les montants de la dépense fiscale retracés dans le PLF (graphique supra) et les montants de crédit d'impôt octroyés aux œuvres s'explique par la différence des méthodologies utilisées pour reconstituer ces montants. L'estimation de dépense fiscale transmise chaque année par le CNC pour l'élaboration du rapport Voies et moyens du PLF correspond à la fraction de dépense en année N des projets agréés en année N et des dépenses réalisées en N des projets agréés les années précédentes. Les montants de dépense cinéma et audiovisuel correspondent à la somme des dépenses de chaque œuvre agréée en année N, quelle que soit la date de tournage effective de cette œuvre, qui peut survenir en N+1, N+2...

2.3. L'efficacité du C2I ne peut être mesurée avec autant de précision que celle du CIC mais la croissance rapide des dépenses de fabrication d'œuvres en France tend à montrer qu'il a un effet localisant

Un indicateur de type « taux de localisation » de la dépense ne peut être construit pour mesurer l'efficacité du C2I, dans la mesure où le CNC ne dispose, pour les tournages étrangers, que du montant des dépenses réalisées en France, et où il n'est par ailleurs pas possible de mesurer le nombre de projets qui n'auraient pas été réalisés en France en l'absence de crédit d'impôt.

On peut néanmoins apprécier une partie des effets du C2I en examinant la progression du nombre d'œuvres bénéficiaires du C2I et de la dépense totale réalisée en France afférente, ainsi que les effets de la hausse du taux de 20 à 30 % sur le volume des œuvres et le montant de la dépense réalisée en France. À cette fin, la mission a utilisé des données s'échelonnant entre 2012 et 2023 relatives aux projets de films et d'œuvres audiovisuelles, récapitulées dans le tableau 9.

Il en ressort que :

- ♦ le nombre de projets a augmenté fortement entre 2012 et 2023, puisqu'il a été multiplié par 2 pour les films (passage de 11 à 20), et par plus de 15 pour les œuvres audiovisuelles (4 à 66). De la même manière, la dépense totale réalisée en France a crû très fortement, passant de 80 M€ à 169 M€ entre 2012 et 2023 pour le cinéma et de 11 à 556 M€ pour l'audiovisuel sur la même période ;
- ♦ si l'on considère plus précisément les écarts entre les périodes 2012-2015 et 2015-2023, soit avant et après la hausse du taux, on observe que :

Annexe IV

- pour le cinéma, on passe de 11 œuvres fabriquées en France par an sur la période antérieure à la hausse des taux, à 17 œuvres en moyenne pour la période ultérieure, soit une progression de 55 %. La dépense annuelle moyenne correspondante passe, en parallèle, de 75 M€ à 142 M€, soit une progression de 90 % ;
- pour l'audiovisuel, la hausse est exponentielle : on passe ainsi de 5 œuvres étrangères par an en moyenne tournées en France sur la période antérieure à la hausse des taux, à 45 œuvres pour la période postérieure à cette hausse, soit une multiplication par 9. La dépense annuelle moyenne correspondante passe elle de 24 M€ à 327 M€, soit une multiplication par 13.

La progression du nombre d'œuvres et des dépenses en France est donc particulièrement forte et tend à montrer que la création du C2I a eu un effet localisant, sa croissance paraissant hors de proportion avec celle du secteur de la production au niveau européen¹⁹. En outre, le passage du taux de 20 % à 30 % coïncide avec un accroissement du nombre d'œuvres tournées en France, particulièrement marqué pour l'audiovisuel (cf. graphique 8 et graphique 9).

Ce surcroît de dépenses en France contribue à financer le C2I. Le coût (ou le bénéfice) net pour les finances publiques de ce crédit d'impôt paraît néanmoins complexe à estimer, compte tenu de l'absence de certitudes sur la part respective de l'effet localisation et de l'effet croissance du secteur. Tout au plus est-il possible de déterminer, par un calcul très sommaire, le taux de prélèvements obligatoires (PO) qui serait nécessaire pour équilibrer la dépense fiscale liée au C2I, en retenant diverses hypothèses sur le pourcentage de la dépense réalisée en France aujourd'hui qui ne l'aurait pas été en l'absence de C2I.

Tableau 12 : Simulation des taux de PO sur la dépense réalisée en France nécessaires pour équilibrer la dépense fiscale de C2I, pour 2023

Hypothèse	Montant de la dépense France liée C2I	Montant de la dépense fiscale du C2I	Taux de PO nécessaire pour que le C2I s'autofinance
40%	290	193	67%
50%	362,5	193	53%
60%	435	193	44%
70%	507,5	193	38%
80%	580	193	33%

Source : Mission.

Au total, en faisant l'hypothèse, conventionnelle, que le taux de prélèvements obligatoires pesant sur les films s'élève à 43,2 %, soit le taux de PO pesant sur l'ensemble du produit intérieur brut national²⁰, il serait nécessaire que 60 % des dépenses soient localisées en France du fait de l'existence du crédit d'impôt pour que celui-ci soit autofinancé, ce qui paraît vraisemblable au vu de la croissance massive de la dépense de production réalisée en France depuis la création du C2I. Ces éléments peuvent suggérer que le crédit d'impôt s'autofinance, voire constitue un bénéfice net pour les finances publiques. En l'absence de méthodologie fiable pour élaborer un contrefactuel, la mission ne peut néanmoins conclure définitivement sur ce point.

¹⁹ Selon les rapports « Key Trends » 2020/2021 de l'observatoire européen de l'audiovisuel, les revenus du secteur audiovisuel européen ont connu une croissance annuelle de 0,2 % entre 2015 et 2019. Entre 2020 et 2021, le marché a crû de 5,6 %, et de 8,5 % entre 2021 et 2022, pour atteindre 130 Md€.

²⁰ Insee, chiffres-clé, 31 mai 2024

Tableau 13 : Evolution du nombre de projets d'œuvres bénéficiaires du C2I et des dépenses totales réalisées en France afférentes (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moy. 2014-23
Ciné.	Nombre de films	11	13	8	12	15	20	16	15	9	25	20	16
	Dépenses totales France	80	105	25	88	109	107	156	128	113	242	169	125
	Dépense en France moyenne par film	7	8	3	7	7	5	10	9	13	10	8	8
AV.	Nombre d'œuvres	4	1	5	10	20	32	35	39	47	73	66	37
	Dépenses totales France	11	5	25	53	58	148	118	189	291	718	556	270
	Dépense France moyenne par œuvre	3	5	5	5	3	5	3	5	6	10	8	6

Source : Calculs mission sur données CNC relatives au nombre de projets de tournages bénéficiaires du C2I.

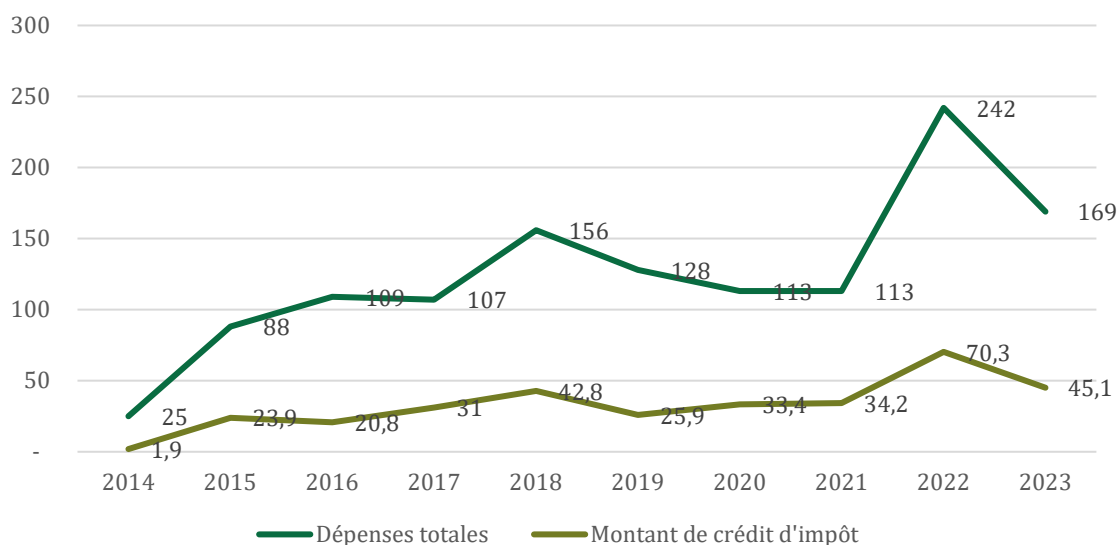
Tableau 14 : Évolution du nombre de films bénéficiaires du C2I et des dépenses de C2I afférentes (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moy. 2014-23
Ciné.	Nombre de films	N.D.	N.D.	5	12	18	14	12	9	15	25	19	14
	Montant de crédit d'impôt	N.D.	N.D.	1,9	20,8	31	42,8	25,9	33,4	34,2	70,3	45,1	33
	Dépense fiscale moyenne par film	N.D.	N.D.	>1	3	2	3	2	4	2	3	2	2
AV.	Nombre d'œuvres	N.D.	N.D.	5	12	34	38	40	47	45	76	68	39
	Montant de crédit d'impôt	N.D.	N.D.	5	9	44	29	45	78	108	186	125	64
	Dépense fiscale moyenne par œuvre	N.D.	N.D.	1,0	0,7	1,3	0,8	1,1	1,7	2,4	2,5	1,8	1

Source : Calculs mission sur données CNC relatives au nombre de bénéficiaires effectifs du C2I.

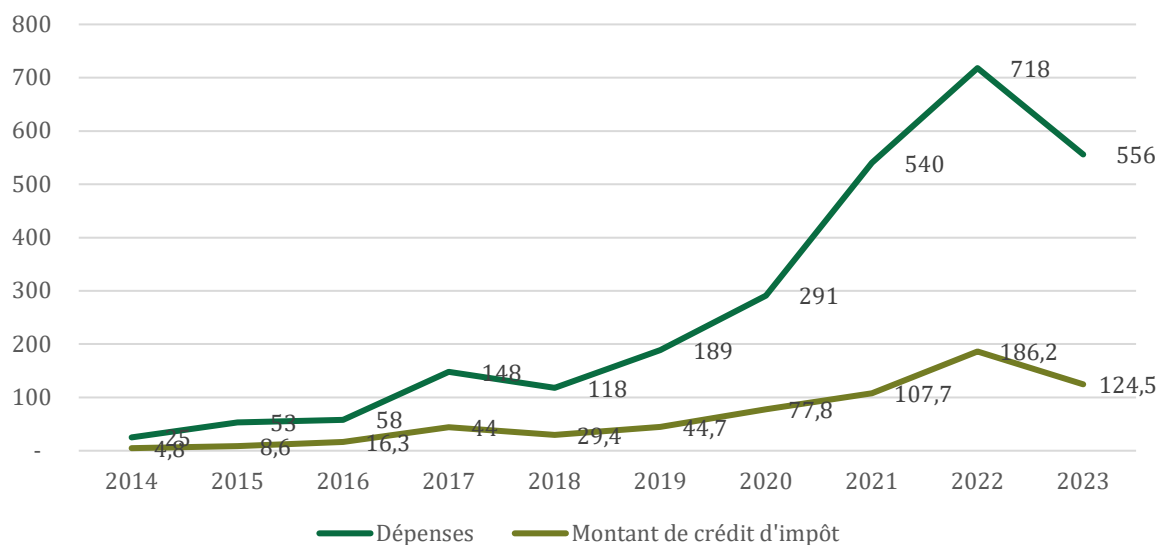
Note : La mission s'est appuyée sur deux jeux de données pour élaborer ce tableau : un fichier des projets de dossiers de demande de C2I et un fichier des montants définitifs de C2I accordés par films. Il n'a pas été possible de réconcilier ces deux jeux de données, le titre des œuvres pouvant différer d'une base à l'autre. Comme précisé dans les sources, les calculs présentés ne sont pas exactement assis sur les mêmes assiettes. Néanmoins, l'écart entre ces jeux de données demeure faible (écart moyen de 2 films et 1 œuvre audiovisuelle par an). Il peut s'expliquer pour partie par l'abandon de projets, et pour partie par la requalification d'œuvres cinématographiques en œuvres audiovisuelles.

Graphique 11 : Évolution des dépenses totales en France envisagées et du montant de C2I total, pour le secteur cinématographique, par an (en M€)



Source : Mission, à partir de données CNC.

Graphique 12 : Évolution des dépenses totales en France envisagées et du montant de C2I total, pour le secteur audiovisuel, par an (M€)



Source : Mission, à partir de données CNC.

En définitive, le C2I paraît être un outil efficace pour attirer des tournages en France, même si son efficacité est plus claire dans le secteur audiovisuel que dans le secteur cinématographique. Son objectif et ses résultats sont par ailleurs cohérents avec les investissements réalisés dans le cadre de France 2030 et de l'appel à projets « La Grande fabrique de l'image », qui vise à accroître la capacité de production en investissant dans le développement d'infrastructures de tournage, dans l'innovation et dans la formation de talents techniques et artistiques. **La mission ne préconise donc pas d'évolution de ce dispositif.**

3. Le dispositif des SOFICA, qui représente une dépense fiscale de 35 M€ en 2023, se distingue par son caractère pilotable et paraît aujourd'hui efficient

3.1. Les SOFICA ont pour objectif de flécher l'investissement privé vers la production cinématographique et, dans une moindre mesure, audiovisuelle

Les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) sont des sociétés anonymes, créées par une loi du 11 juillet 1985²¹, qui collectent des fonds destinés au financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Elles constituent des instruments de financement de ces deux dernières industries et ne sont ni des coproducteurs, ni des diffuseurs, ni des distributeurs. Elles bénéficient néanmoins de droits à recettes sur les différents supports d'exploitation des œuvres dans lesquelles elles investissent.

Les contribuables souscrivant au capital d'une SOFICA bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu, prévue à l'article 199 *unvicies* du CGI. Ce dispositif a une date d'échéance, actuellement fixée au 31 décembre 2026, mais est en réalité régulièrement prolongé de 3 ans.

Le taux du crédit d'impôt SOFICA est de 30 %, et peut être majoré à 36 % si 10 % des investissements d'une SOFICA est consacrée à la souscription au capital de sociétés de réalisations, et à 48 % si les SOFICA remplissent la condition précédente et l'une des deux conditions suivantes :

- ◆ soit 10 % de leurs investissements à la souscription au capital de sociétés de réalisation afin de participer au développement d'œuvres audiovisuelles de fiction, de documentaire ou d'animation (c'est-à-dire des séries) ;
- ◆ soit 10 % de leurs investissements à l'acquisition de droits portant exclusivement sur les recettes d'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à l'étranger.

En pratique, l'intégralité des SOFICA réunissent ces deux critères et permettent à leurs bénéficiaires d'ouvrir droit au taux de 48 %.

Le taux et la configuration de la réduction d'impôt liée à la souscription au capital d'une SOFICA a fait l'objet de diverses modifications au cours du temps :

- ◆ l'article 163 septdecies du CGI, en vigueur du 31 mars 2002 au 31 décembre 2006, prévoyait que le montant des sommes versées pour les souscriptions au capital des SOFICA était **déductible** du revenu net global (dans la limite de 18 000 euros) ;
- ◆ l'article 102 de la LFR 2006 a transformé la déductibilité en réduction d'impôt ; jusqu'en 2009 le taux de la RI était ainsi de 40% et majoré de 20% en cas d'investissement dans des sociétés de réalisation (48%) ;
- ◆ le décret du 13 mai 2011 pris pour l'application de l'article 105 de la LFI 2011 a abaissé le taux de la RI à 36%, porté à 43% dans les mêmes conditions que précédemment ;
- ◆ le décret du 23 avril 2012 pris pour l'application de l'article 83 de la LFI 2012 a abaissé le taux de la RI à 30%, porté à 36% dans les mêmes conditions que précédemment ;
- ◆ l'article 8 de la LFI 2017 a introduit le taux de 48% sous les conditions évoquées *supra* (coexistence de trois taux de 30, 36 et 48%).

²¹ Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ; le régime des SOFICA est désormais codifié aux articles 46 quindecies A et suivants du CGI.

En contrepartie de l'avantage accordé à leurs souscripteurs, les SOFICA sont soumises à différentes règles d'investissement, définies à la fois par le code général des impôts, mais également par une charte rédigée par les actionnaires des SOFICA « *sous les auspices du CNC* »²².

L'article 238 bis HG du CGI précise en premier lieu les modalités selon lesquelles les SOFICA doivent investir leur collecte, qui sont au nombre de trois :

- ◆ souscription au capital de sociétés ayant pour activité exclusive la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- ◆ versements en numéraire réalisés par contrat d'association à la production ;
- ◆ versements en numéraire réalisés par contrat d'association à la distribution, afin de concourir au financement, par les entreprises de distribution, de la production d'œuvres cinématographiques et à la prise en charge par ces entreprises des dépenses d'édition et de promotion de ces œuvres.

En complément de ces obligations de nature législative, une « charte des SOFICA » vise quant à elle à orienter les investissements réalisés vers certains types de production : les SOFICA contribuent ainsi à l'objectif de politique publique de maintien de la diversité de la production cinématographique et audiovisuelle.

Le préambule de la charte précise ainsi que les SOFICA « *sont incitées à investir dans la production indépendante et à orienter leurs investissements vers les œuvres pour lesquelles l'apport des SOFICA est essentiel (films aux budgets moyens, premiers et deuxièmes films, œuvres d'animation, secteur audiovisuel, etc.)* ». Si cette charte n'a pas de valeur juridique précise, elle sert de base à l'instruction des dossiers de demande d'agrément des SOFICA et est respectée par l'ensemble des sociétés.

La charte au titre de la collecte 2023 prévoit quatre types d'engagements de la part des SOFICA :

- ◆ la nature des obligations d'investissement ; la charte prévoit en particulier les éléments suivants :
 - 50 % du total des investissements seront consacrés à des investissements sans garantie de rachat à un prix et un terme fixés à l'avance (investissements dits « non adossés ») ;
 - aucun investissement ne sera réalisé dans une œuvre de coproduction minoritaire française dont le nombre de point au barème d'agrément serait inférieur à 20 ;
 - les SOFICA s'engagent collectivement à éviter qu'une même société ne puisse contrôler plus de 2 M€ à travers des garanties de rachat à un prix et un terme fixés à l'avance (investissements « adossés ») ;
 - des investissements dans la distribution, réalisés par contrats d'associations, doivent être réalisés ;
- ◆ les critères d'éligibilité et de répartition de l'enveloppe annuelle de collecte, qui concernent à la fois la gestion et à la fois la nature des secteurs dans lesquels les investissements sont injectés (production/distribution, cinéma/audiovisuel) ;
- ◆ les engagements de gestion ;
- ◆ les engagements en matière de transparence financière de la SOFICA.

²² La valeur juridique de la charte n'est pas certaine, cf. le rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles. Néanmoins, les SOFICA ont systématiquement respecté les engagements qui y sont inscrits.

En 2024, 13 SOFICA ont été agréées pour une enveloppe de collecte totale de 73,1 M€. L'enveloppe moyenne est de 5,6 M€, l'enveloppe la plus réduite s'élevant à 200 000 € et la plus importante à 12,2 M€. L'ensemble des SOFICA placent au moins 90 % de leur investissement dans la production indépendante ; la part des investissements non adossés est en moyenne de 70 % et seules 3 SOFICA se situent en-deçà de ce seuil (et jamais au-dessous d'un ratio de 60 %). Toutes les SOFICA investissent une fraction de leur collecte dans la distribution. La majorité investit également dans l'animation et dans l'audiovisuel (respectivement 9 et 11).

Tableau 15 : Caractéristiques des SOFICA agréées pour 2024

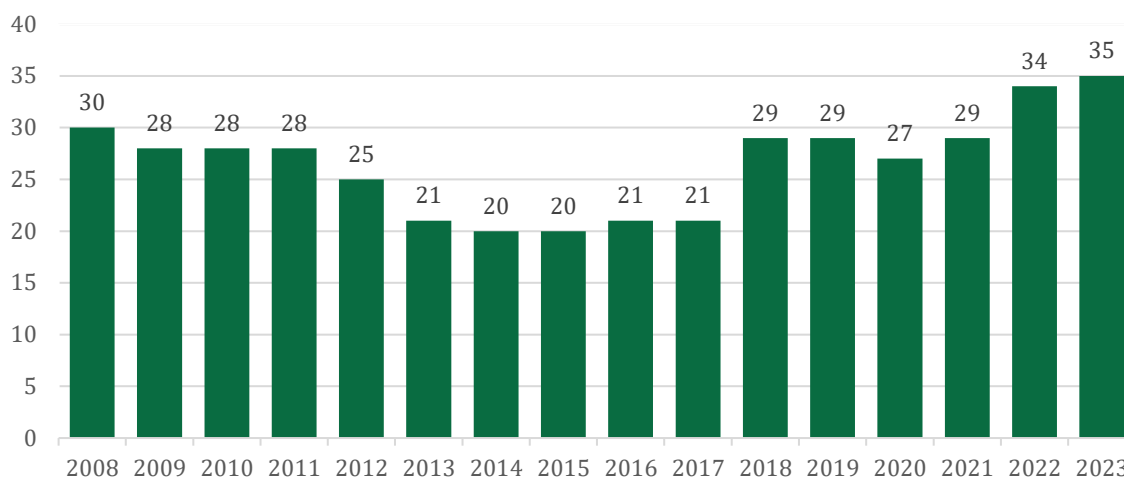
Caractéristique	Taux
Part des investissements non adossés	70%
Part des investissements dans la production indépendante	90%
Part des investissements dans les devis inférieurs à 8 M€	73%
Part des investissements dans les premiers et deuxièmes films	32%
Part des investissements en faveur de l'audiovisuel	19%
Part des investissements en faveur du secteur de l'animation	12%
Part des investissements en faveur de la distribution	11%

Source : Mission, à partir de données CNC.

3.2. Les SOFICA collectent une enveloppe fermée de fonds privés destinés à l'investissement dans la production qui s'élève à 73 M€ en 2023, pour une dépense fiscale de 35 M€ entièrement pilotable

Le montant de la dépense fiscale liée aux SOFICA s'élève à 27 M€ en moyenne sur la période 2008-2023. **Depuis 2015, ce montant est en augmentation constante** (à l'exception de l'année 2020, atypique du fait de la crise sanitaire) et atteint 35 M€ en 2023 (cf. graphique 8).

Graphique 13 : Évolution de la dépense fiscale annuelle liée aux SOFICA (en M€)



Source : Mission, à partir de données CNC

Cette évolution est néanmoins entièrement maîtrisée puisque l'enveloppe de collecte est fixée, chaque année, par des agréments annuels fixés par le ministre chargé du budget²³ et délivrés à chaque SOFICA définissant leur plafond de collecte.

²³ Prévus par l'article 1 du décret n°85-982 du 17 septembre 1985 n° 85-982 du 17 septembre 1985

L'agrément des sociétés et l'allocation d'une enveloppe de collecte sur une base annuelle permet, le cas échéant, de moduler chaque année à la baisse ou à la hausse le montant de la dépense fiscale.

Cette enveloppe a été augmentée de 10 M€ en LFI 2021, afin de leur permettre d'investir dans la distribution indépendante (dans la limite de 15 % des investissements).

3.3. L'économie générale du dispositif est satisfaisante et le taux de réduction d'impôt ne peut être significativement abaissé sans affecter le niveau de la collecte

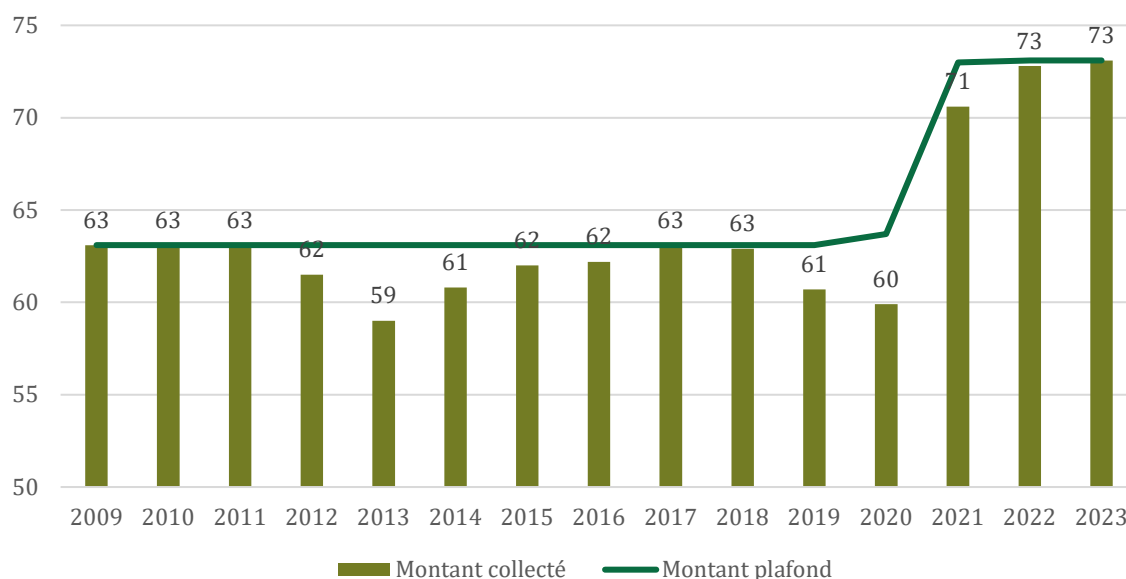
3.3.1. Le rendement des SOFICA observé sur les collectes 2010-2017 justifie un niveau de réduction d'impôt supérieur à 40 %

Deux arguments pèsent en faveur du maintien d'un taux de crédit d'impôt à 48 % ou à un niveau proche de celui-ci.

En premier lieu, on peut constater empiriquement que l'abaissement du taux de réduction d'impôt coïncide avec une non-saturation de l'enveloppe de collecte.

Ainsi, la totalité de l'enveloppe ouverte n'a pas été collectée entre les années 2012 et 2016, qui correspondent à l'application de taux inférieurs à 48 %. Plus précisément, l'enveloppe n'a été collectée qu'à hauteur de 97, 94, 96 et 98 % du plafond entre 2012 et 2015 (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Comparatif des montants plafonds de collecte et des montants effectivement collectés, en M€, entre 2009 et 2023



Source : Mission, à partir de données CNC et ARS.

En second lieu, le rendement avant avantage fiscal des SOFICA est systématiquement très négatif, ce qui constitue une justification à un taux de réduction d'impôt élevé pour maintenir l'attractivité du dispositif. En l'absence d'un avantage fiscal significatif, le taux de rendement de la SOFICA devient donc rapidement négatif pour le souscripteur.

Annexe IV

Afin d'évaluer l'impact de la baisse des taux sur le rendement des SOFICA, la mission s'est appuyée sur les données relatives à 68 SOFICA débouclées entre décembre 2016 et décembre 2023, et correspondant à des années de collecte courant de 2010 à 2017, fournies par le CNC.

Sur l'ensemble de cet échantillon, **le rendement total avant avantage fiscal des SOFICA (appelé « brut » par convention) est négatif, avec une moyenne de -38 % sur la période 2010-2017** (les années correspondent à celles de la collecte, cf. tableau 10). On constate que la variabilité de ce rendement est forte selon les années considérées, avec un rendement brut de -23 % pour la collecte 2017 contre -41 % pour la collecte 2010. L'écart-type constaté sur la période est de 6 points.

S'agissant du rendement après avantage fiscal (appelé « net » par convention), pour quatre des cinq années où le taux de la réduction d'impôt s'est élevé à 36 %, celui-ci est nul ou négatif. Seule une année (2016) présente un rendement positif de 10 %. Le rendement est en revanche positif lorsque le taux est égal à 48 % (6 % en 2010, 25 % en 2017) et 43 % (2 % en 2011). Le rendement net particulièrement favorable observé en 2017 correspond à un rendement brut également favorable (-23 %).

Au total, sur la période considérée, le rendement net moyen associé à un taux de 36 % était négatif (-1 %), le rendement net moyen associé à un taux de 43 % était légèrement positif (2 %), et le rendement net moyen associé à un taux de 48 % était positif (10 %, cf. tableau 11).

Le résultat de 10 % observé avec le taux de 48 % doit être considéré avec prudence, dans la mesure où il n'est assis que sur deux années, dont l'une est particulièrement favorable. En réalité, il serait plus bas si appliqué sur l'ensemble de la période. Une analyse antérieure menée dans le cadre du rapport sur le financement privé du cinéma montrait qu'avec un taux de 48 %, le rendement net des SOFICA s'élevait à 1,9 % pour un échantillon de SOFICA dont la période de collecte s'étendait de 2005 à 2010.

Tableau 16 : Taux de rendement des SOFICA avant et après avantage fiscal, par année de collecte 2010-2017

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Rendement brut	-41%	-41%	-36%	-38%	-41%	-38%	-30%	-23%	-38%
Avantage fiscal en vigueur	48 %	43 %	36 %	36 %	36 %	36 %	36 %	48 %	-
Rendement net	7 %	2 %	0 %	-2 %	- 5 %	- 2 %	6 %	25 %	1 %

Source : Mission, à partir de données CNC.

Tableau 17 : Rendement moyen selon le taux en vigueur (années de collecte 2010 à 2017)

Taux en vigueur	Rendement net moyen
36%	-1%
43%	2%
48%	10%

Source : Mission, à partir de données CNC.

3.3.2. Si le taux de la réduction d'impôt SOFICA devait être abaissé, il serait probablement nécessaire d'ajuster les modalités d'investissement des SOFICA, infléchissant aussi les objectifs de politique publique qu'elles servent

Sur la base des données précitées, la mission a modélisé les effets de l'abaissement du taux de réduction d'impôt sur la rentabilité des SOFICA, en utilisant un taux de 43 % et un taux de 40 %. Sur les années 2010 à 2017, l'application d'un taux de 40 % conduit à obtenir un rendement moyen de 2 %, avec trois années de collecte au montant négatif. Sur cette même période, l'application d'un taux de 43 % ne conduit jamais à un rendement net négatif et le rendement moyen observé est de 5 % (cf. tableau 12).

Tableau 18 : Rendement net simulé avec un taux de réduction d'impôt de 43 % et de 40 %

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Rendement brut	-41%	-41%	-36%	-38%	-41%	-38%	-30%	-23%	-38%
Rendement net - taux de 43 %	2 %	2 %	7 %	5 %	2 %	5 %	13 %	20 %	5 %
Rendement net - taux de 40 %	-1 %	-1 %	4 %	2 %	-1 %	2 %	10 %	17 %	2 %

Source : Modélisation mission, à partir de données CNC.

Il pourrait ainsi être envisagé d'abaisser le taux de cinq points de pourcentages, ce qui équivaldrait, à enveloppe de collecte constante, à une baisse de la dépense fiscale d'un peu moins de 4 M€.

En contrepartie de cette baisse, et afin de garantir le maintien de l'attractivité du dispositif, il pourrait être envisagé d'ouvrir la possibilité d'accroître la part des investissements « adossés » des SOFICA. Une étude menée sur l'échantillon montre ainsi que les SOFICA présentant un taux d'adossement plus élevé présentent le rendement brut le moins faible (cf. tableau 13). La charte des SOFICA pourrait être assouplie pour permettre d'accroître ce taux d'adossement.

Une telle évolution impliquerait néanmoins une évolution de la philosophie qui sous-tend le dispositif des SOFICA, lesquelles ont notamment pour objectif de promouvoir la production indépendante, ainsi que la production de premiers et deuxièmes films (cf. *supra*).

Tableau 19 : Rendement brut des SOFICA de l'échantillon en fonction de leur taux d'adossement

Taux d'adossement	Rendement brut
0 à 10 %	-45%
10 à 20 %	-51%
20 à 30 %	-40%
30 à 40 %	-40%
40 à 50 %	-34%
Total général	-38%

Source : Mission, à partir des données CNC.

Les autres paramètres ajustables des SOFICA paraissent moins pertinents à actionner si l'on souhaite renforcer le rendement brut :

- ♦ la taille de l'enveloppe de collecte ne paraît pas constituer un facteur prédictif du rendement, les montants moyens de rendement bruts étant peu différenciés selon le montant géré par la SOFICA (cf. tableau 14) ;

Annexe IV

- ♦ le niveau des frais de gestion des SOFICA ne constituent pas non plus un déterminant de leur rentabilité ; ainsi, si les SOFICA avec des frais de gestion compris entre 26 et 30 % de leur enveloppe sur la totalité de leur durée de vie ont un rendement plus faible que la moyenne (- 48 %), c'est aussi le cas des SOFICA avec les frais de gestion les plus réduits (6 à 11 % ; celles-ci présentent un rendement de -47 % ; cf. tableau 15).

Tableau 20 : Rendement brut moyen des SOFICA de l'échantillon en fonction de la taille de leur enveloppe de collecte

Montant de l'enveloppe	Rendement brut
2,5 à 3,5 M€	-39%
3,5 à 4,5 M€	-40%
4,5 à 5,5 M€	-39%
5,5 à 6,5 M€	-40%
6,5 à 7,5 M€	-32%
7,5 à 8,5 M€	-36%
8,5 à 9,5 M€	-44%
Plus de 9,5 M€	-37%
Moyenne	-38%

Source : Mission, à partir de données CNC.

Tableau 21 : Rendement brut moyen des SOFICA de l'échantillon en fonction de la part des frais de gestion dans leur collecte

Étiquettes de lignes	Rendement brut
6 à 11 %	-47%
11 à 16 %	-32%
16 à 21%	-37%
21 à 26 %	-41%
26 à 31 %	-48%
Moyenne	-38%

Source : Mission, à partir de données CNC.

Tableau 22 : Frais de gestion annuels entre 2010 et 2017

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
2,9%	2,7%	2,6%	2,8%	2,9%	2,6%	2,9%	2,7%	2,8%

Source : Mission, à partir de données CNC.

ANNEXE V

Panorama de la production audiovisuelle

SOMMAIRE

1. SECTEUR EN CROISSANCE, L'AUDIOVISUEL DEVRAIT CONNAÎTRE DES RECOMPOSITIONS MAJEURES À LA FAVEUR DE L'ARRIVÉE DES PLATEFORMES	2
1.1. Le secteur de l'audiovisuel connaît dans son ensemble une forte dynamique qui ne se reflète que partiellement dans la production aidée du CNC.....	2
1.2. Le secteur est en mutation rapide du fait de l'évolution des habitudes de consommation et de l'entrée en vigueur des obligations d'investissement des SMAD	6
1.3. Les évolutions récentes introduisent de nouveaux équilibres dans la structure des financements du secteur	1
1.4. Les recompositions en cours affectent par ailleurs déjà les contenus et la structuration du secteur, en particulier dans le domaine de la fiction.....	6
2. LES SOUTIENS PUBLICS À LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE SONT EN FORTE HAUSSE, TIRÉE PAR LA CROISSANCE DE LA DÉPENSE FISCALE.....	10
2.1. Les aides du CNC présentent une relative stabilité liée notamment à la prise de mesures de freinage à la fin des années 2010.....	10
2.2. La dépense fiscale liée a explosé depuis la mise en place du crédit d'impôt audiovisuel.....	14
2.3. D'autres dispositifs de financement viennent compléter les aides aux entreprises de production établies en France.....	21
3. LES OBLIGATIONS D'INVESTISSEMENT DES PLATEFORMES CONSTITUENT DE FACTO UN SOUTIEN NOUVEAU AU SECTEUR QUI INTERROGE SUR LE MAINTIEN DES NIVEAUX DE FINANCEMENTS PUBLICS ACTUELS.....	22
3.1. Le niveau des soutiens du CNC à la fiction paraît élevé, alors même que le genre bénéficie d'une forte dynamique d'investissement et que les entreprises du secteur ont restauré leurs marges	22
3.2. Le paramétrage des dispositifs fiscaux, en particulier le CIA, pourrait être revu et l'articulation du CIA avec le C2I améliorée.....	24

Annexe V

La communication audiovisuelle désigne « *la mise à disposition du public, par voie hertzienne ou par câble, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature* »¹.

Deux grandes catégories de programmes audiovisuels peuvent être distinguées :

- ◆ les programmes « de flux », définis comme étant destinés à être diffusés une seule fois et qui perdent leur valeur première après la première diffusion, à l'image des émissions de plateau (jeux, débats, divertissements) ou des compétitions sportives ;
- ◆ les programmes « de stock » ou « de catalogue », qui conservent leur valeur indépendamment du nombre de diffusions. Il s'agit essentiellement des fictions de télévision, des films de cinéma et des documentaires².

La présente annexe se concentrera, sauf mention contraire, sur les enjeux afférents à l'économie et au financement des programmes de stock, dites également « œuvres ». Plusieurs définitions de l'œuvre audiovisuelle coexistent en droit :

- ◆ au sens des textes encadrant les obligations de diffusion et de contribution à la production, constituent des œuvres audiovisuelles « *les émissions ne relevant pas d'un des genres suivants : œuvres cinématographiques de longue durée³, journaux et émissions d'information, variétés, jeux, émissions autres que de fiction réalisées majoritairement en plateau, retransmissions sportives, messages publicitaires, télé-achat, autopromotion, services de télétexte* »⁴ ;
- ◆ au sens du règlement général des aides du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sont considérées comme des œuvres audiovisuelles celles « *qui ne sont pas destinées à une première exploitation en salle* » de cinéma⁵ et qui relèvent des genres suivants (lesquels sont éligibles aux aides financières du CNC) : la fiction, l'animation, le documentaire de création, l'adaptation audiovisuelle de spectacle vivant, les magazines présentant un intérêt particulier d'ordre essentiellement culturel et les vidéomusiques⁶.

Trois principales sources de données relatives à la production audiovisuelle sont mobilisées dans cette annexe :

- ◆ celles de l'Arcom, qui publie notamment des données relatives aux obligations d'investissement pesant sur les diffuseurs ; ces agrégats seront désignés comme correspondant aux financements réalisés « au titre des obligations d'investissement » ;
- ◆ celles du CNC, qui publie des données relatives aux œuvres audiovisuelles qu'il soutient et aux entreprises qui contribuent à leur fabrication ; cette production sera appelée « production audiovisuelle aidée » ;
- ◆ enfin, celles de la base de données FARE de l'Insee, sur laquelle le pôle sciences des données de l'inspection générale des finances (IGF) s'est appuyé pour extraire .

¹ Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

² Définition CSA (ex-Arcom) : [Programmes de flux et programmes de stock - Arcom \(ex-CSA\)](#)

³ Les œuvres cinématographiques sont les œuvres faisant l'objet d'une exploitation en salle ; les œuvres « de longue durée » sont celles dont la durée est supérieure à une heure.

⁴ Article 4 du décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-167 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision.

⁵ Article 120-1 du règlement général des aides financières du CNC, annexé au code du cinéma et de l'image animée.

⁶ Article 311-5 du règlement général des aides financières du CNC.

1. Secteur en croissance, l'audiovisuel devrait connaître des recompositions majeures à la faveur de l'arrivée des plateformes

1.1. Le secteur de l'audiovisuel connaît dans son ensemble une forte dynamique qui ne se reflète que partiellement dans la production aidée du CNC

1.1.1. La valeur ajoutée, le nombre d'entreprises, la masse salariale du secteur de la production audiovisuelle (flux et stock) progressent depuis dix ans

Le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée du secteur de l'audiovisuel, entendu comme regroupant les entreprises de production audiovisuelle et les éditeurs de chaînes de télévision (cf. encadré 1), atteignent respectivement 15,6 Md€ et 6,3 Md€ en 2021.

Ces tendances générales recouvrent néanmoins des dynamiques hétérogènes selon les secteurs considérés. Ainsi, entre 2011 et 2021 :

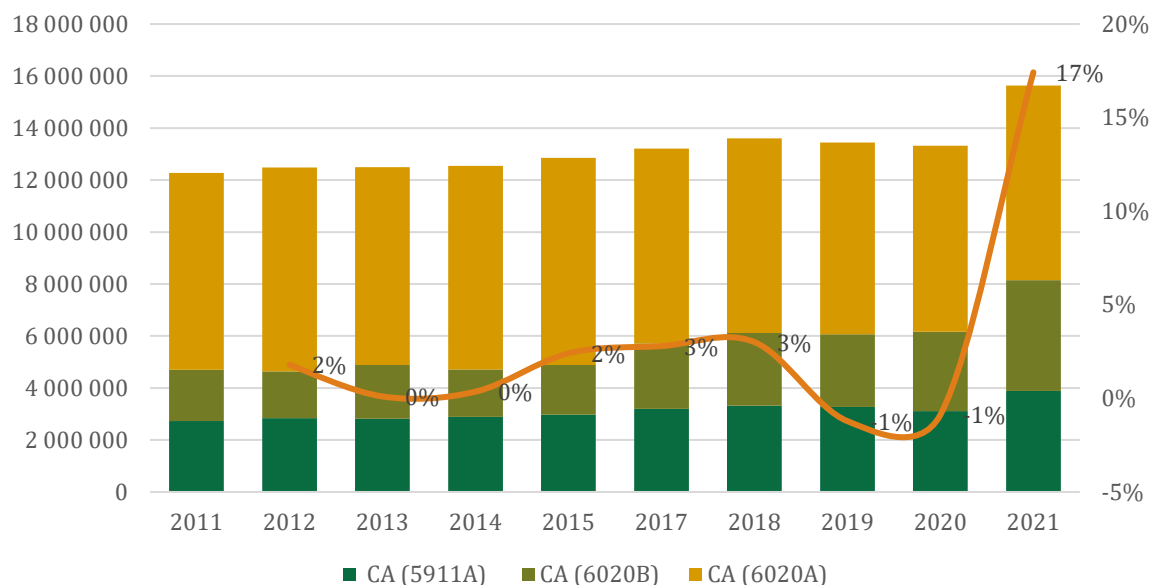
- ♦ **le chiffre d'affaires des chaînes généralistes, premier du secteur en valeur absolue, stagne** : il passe de 7,6 Md€ en 2011 à 7,5 Md€ en 2021, en baisse de 1 % sur la période. La valeur ajoutée baisse de manière plus prononcée, passant de 3,2 Md€ à 3 Md€ (- 7 %) ;
- ♦ **le chiffre d'affaires des chaînes thématiques explose**, passant de 2 Md€ à 4,3 Md€, soit une hausse de 116 %, et leur valeur ajoutée passe de 0,4 Md€ à 0,6 Md€ (+ 72 %) ;
- ♦ **le chiffre d'affaires des entreprises de production audiovisuelle connaît également une hausse importante, passant de 2,7 Md€ à 3,9 Md€, soit une hausse de 42 %**. Sur la même période, la valeur ajoutée de ces entreprises est passée de 2,2 Md€ à 2,7 Md€, soit + 22 %.

De manière agrégée, le taux de croissance annuel du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée du secteur connaissent une forte variabilité : la croissance du CA est négative à deux reprises sur la période (en 2019 et 2020) mais atteint 17 % en 2021 ; la VA décroît en 2012, 2019 et 2020 mais connaît une hausse de 12 % en 2021. **En moyenne, le secteur croît sur les dix dernières années : la croissance du CA progresse en moyenne de 3 % sur la période 2011-2021 et celle de la VA de 1 %.**

Encadré 1 : Périmètre des données présentées

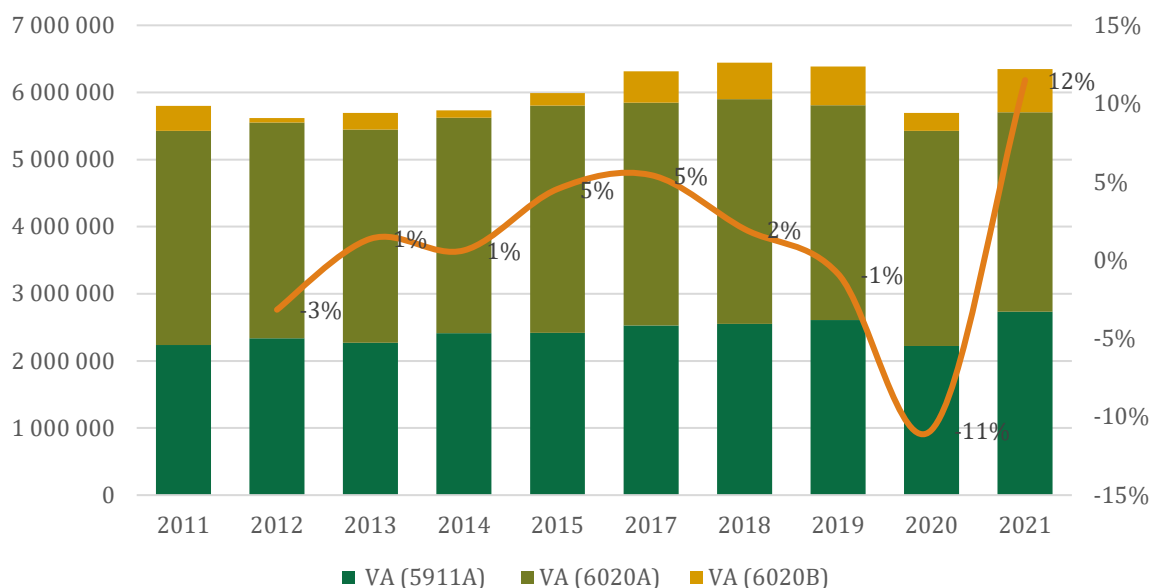
Les données présentées dans cette partie concernent à la fois les entreprises de la production audiovisuelle et de l'édition de chaînes de télévision. Les données présentées, extraites de la base Fare de l'Insee, sont celles associées aux entreprises dont les codes NAF sont le 5911A (production de films et de programmes pour la télévision), le 6020A (édition de chaînes généralistes) et le 6020B (édition de chaînes thématiques). Elles englobent les activités de production et de diffusion aussi bien des programmes « de stock » que « de flux ».

Graphique 1 : Évolution du chiffre d'affaires des entreprises relevant des codes NAF 5911A, 6020B et 6020A (en k€) et taux de croissance annuelle



Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur données Insee.

Graphique 2 : Évolution de la valeur ajoutée hors taxe des entreprises relevant des codes NAF 5911A, 6020A et 6020B (en k€) et taux de croissance annuelle

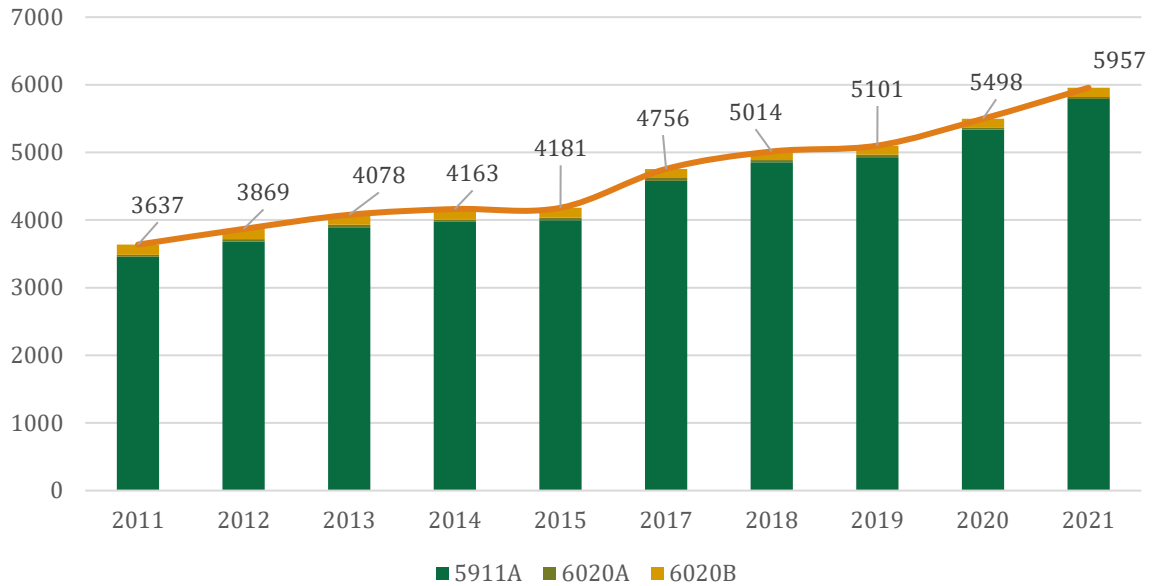


Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur données Insee.

Le nombre d'entreprises croît fortement sur une longue période, passant de 1425 entreprises en 2000⁷ à 5 957 en 2021, soit une croissance de plus de 300 % du nombre d'entreprises en 20 ans, et de 3 637 en 2011 à 5 522 en 2021, soit une croissance de 60 % au cours des dix dernières années (cf. graphique 3). **Cette croissance est quasi exclusivement tirée par celle du secteur de la production audiovisuelle** (+ 2329 entreprises entre 2011 et 2021).

⁷ Pour les données antérieures à 2011, la mission a utilisé pour source une publication de l'Arcom : « Le tissu économique de la production audiovisuelle, 7^e édition ».

Graphique 3 : Évolution du nombre total d'entreprises entre 2011 et 2021



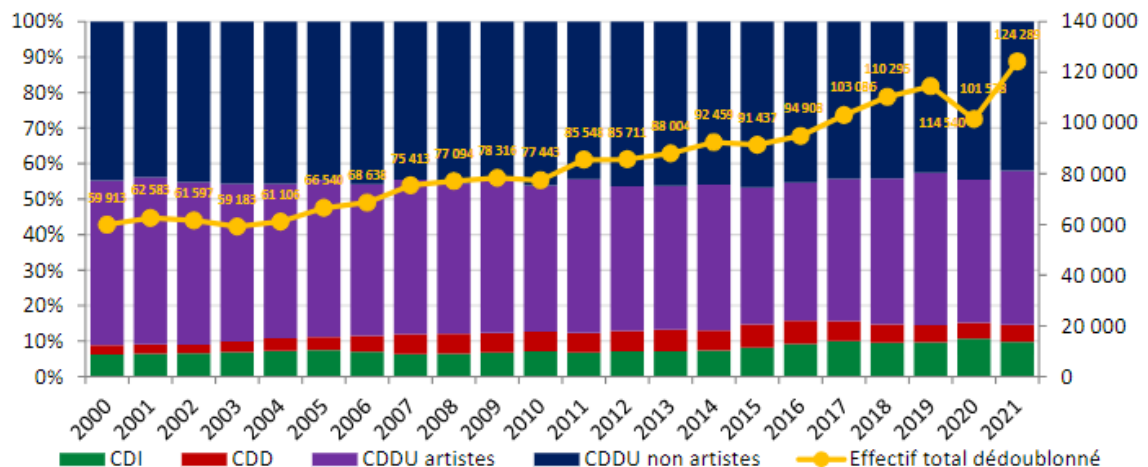
Source : Pôle sciences des données de l'IGF, sur données Insee.

L'emploi et la masse salariale sont par ailleurs très dynamiques, même si leur hausse est moindre que celle du nombre d'entreprises⁸.

S'agissant de l'emploi, la hausse est inférieure à celui de la création d'entreprise entre 2000 et 2021, le nombre d'effectifs passant de 59 913 à 124 289 effectifs (soit une hausse de 107 %), mais du même ordre que celle du nombre d'entreprises sur les dix dernières années, passant de 85 548 à 124 289 effectifs (soit une hausse de 45 %) entre 2011 et 2021 (cf. graphique 2).

S'agissant de la masse salariale, celle-ci a connu une croissance de 227 % entre 2000 et 2021 (cf. graphique 3), en plus forte hausse que celle des effectifs.

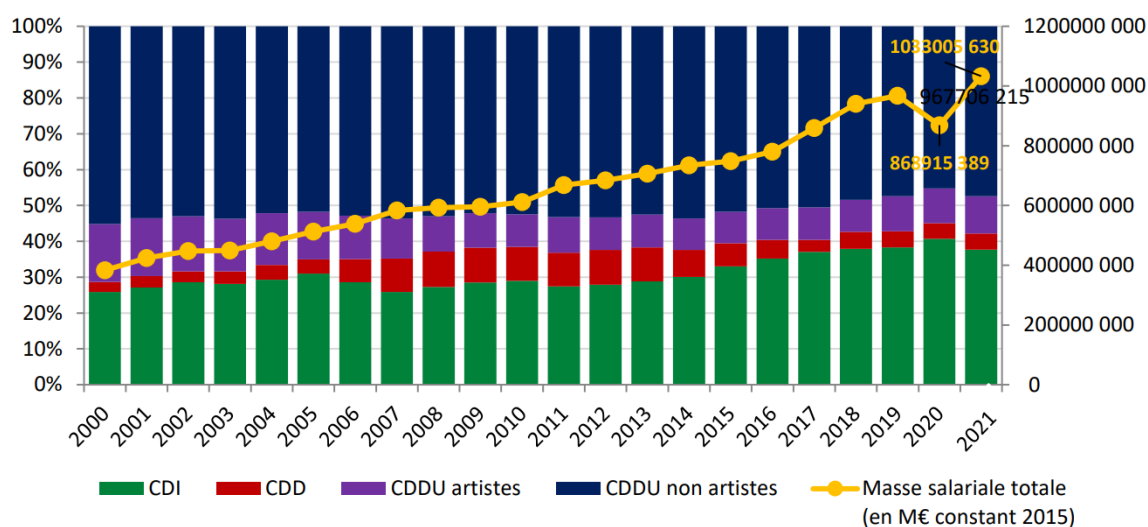
Graphique 4 : Évolution des effectifs par type de contrat, 2000-2021



⁸ La moindre progression de l'emploi s'explique, selon l'Arcom, par la proportion croissante d'entreprises inactives dans le secteur.

Source : Arcom, à partir des données Audiens.

Graphique 5 : Évolution de la masse salariale du secteur de l'audiovisuel par type de contrats, 2000-2021 (en euros constants depuis 2000)



Source : Arcom, à partir de données Audiens⁹

1.1.2. Une étude du CNC sur le périmètre de la seule production audiovisuelle aidée nuance les constats dressés sur le secteur de l'audiovisuel au global

Le CNC a produit en 2023 une étude portant plus spécifiquement sur son périmètre d'intervention dans le secteur audiovisuel (cf. encadré 2)¹⁰. Elle met en évidence que le secteur soutenu par le CNC présente des difficultés plus importantes que le secteur de l'audiovisuel considéré dans son intégralité.

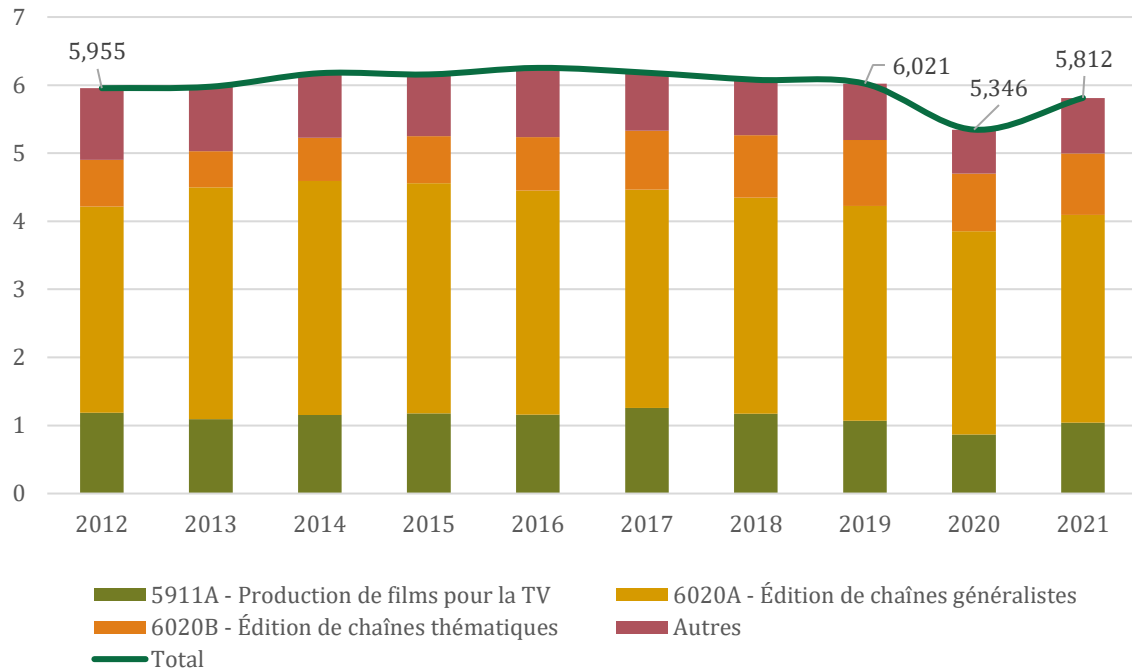
Elle montre notamment que le chiffre d'affaires direct de la filière aidée baisse légèrement entre 2012 et 2017, passant de 5 955 M€ à 5 812 M€ (- 2%) ; s'agissant de la production de films pour la télévision *stricto sensu*, la baisse est encore plus prononcée sur la même période, le chiffre d'affaires passant de 1 186 M€ en 2012 à 1 042 M€ en 2021 (- 10 %), cf. graphique 6. Cette situation s'explique par la stagnation voire la baisse des revenus du secteur de la télévision, qui constitue le principal financeur du secteur audiovisuel (cf. graphique 6).

L'étude montre en revanche que le nombre d'ETP a fortement augmenté dans le secteur, passant de 15 775 en 2012 à 23 794 en 2021, soit une progression de 50 %, du même ordre que celle constatée dans les études de l'Arcom (cf. *supra*). Toujours selon l'étude, cette hausse s'explique par les succès de la fiction française, mais aussi par les commandes engendrées par l'arrivée des plateformes.

⁹ [Etude-Audiens-Emploi-dans-le-secteur-cinematographique-et-audiovisuel-2019-2023.pdf](#)

¹⁰ CNC, Étude de l'impact socio-économique du périmètre d'intervention du CNC de 2012 à 2021, juillet 2023.

Graphique 6 : Évolution du chiffre d'affaires direct de l'audiovisuel sur le périmètre d'intervention du CNC (en Md€)



Source : Mission, à partir des données CNC.

1.2. Le secteur est en mutation rapide du fait de l'évolution des habitudes de consommation et de l'entrée en vigueur des obligations d'investissement des SMAD

1.2.1. Les modes de consommation de contenus audiovisuels connaissent des mutations rapides, marquées par la croissance des contenus délinéarisés

Les modes de consommation de contenus audiovisuels connaissent des évolutions importantes liées à la transition numérique. La consommation de contenus audiovisuels délinéarisés s'est ainsi multipliée, en partie au détriment des chaînes linéaires.

Quelques indicateurs permettent d'objectiver la baisse relative de la demande de contenus linéarisés :

- ♦ **la durée d'écoute individuelle (DEI) des chaînes linéaires passe de 3 heures 50 en 2012 à 3 heures 26 en 2022 et 3 heures 19 minutes en 2023**, cette baisse de DEI étant plus forte chez les catégories de population les plus jeunes et sur les dernières années (chez les 15-49 ans, elle est ainsi passée de 3 heures 19 en 2012 à 2 heures 06 en 2022 et 1 heure 55 en 2023)¹¹ ;
- ♦ le taux d'équipements en téléviseurs baisse relativement, passant de 93,4 % des foyer en 2018 à 90,9 % des foyers en 2022¹².

¹¹ Source : Médiamétrie, bilan 2023 du CNC.

¹² Source : Arcom, Etude du tissu économique de la production audiovisuelle, 7^e édition.

Si la baisse de la durée d'écoute est en partie contrebalancée par la montée en puissance de la télévision de rattrapage, la consommation de vidéos à la demande par abonnement (Vàda) se substitue également en partie à la consommation linéaire :

- ♦ **le nombre d'utilisateurs de services de Vàda atteint 9,4 M d'utilisateurs quotidiens au deuxième semestre 2022**, en hausse de 11% par rapport à la même période en 2021. En outre, les audiences de Vàda vieillissent, ce qui marque l'intégration de ce mode de diffusion y compris par les générations les plus consommatrices de contenus linéaires : en 2022, 57 % des utilisateurs quotidiens ont plus de 35 ans contre 55 % en 2021¹³ ;
- ♦ **l'évolution des dépenses totales des Français pour la Vàda a connu une forte croissance** : entre 2019 et 2023, elle est passée de 863 M€ à 2 005 M€, soit une croissance de 132 %¹⁴.

En conséquence, les recettes des chaînes de télévision (gratuites et payantes) diminuent légèrement depuis une dizaine d'année : elles sont passées de 9 049 M€ en 2011 à 8 455 M€ en 2021, cette baisse étant tirée par la baisse des recettes publicitaires (qui passent de 3 395 M€ à 3 173 M€ sur la même période)¹⁵.

1.2.2. L'environnement réglementaire a connu des évolutions profondes avec la refonte du régime des obligations d'investissement dans la production des diffuseurs

La transposition de la directive (UE) 2018/1888 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive sur les services de médias audiovisuels a été l'occasion de refondre le régime des obligations d'investissement dans l'audiovisuel.

Trois décrets de 2021 définissent, pour chaque catégorie d'acteurs (SMAD, chaînes diffusées par câble et satellite et chaînes hertziennes) les obligations d'investissement, dont celles issues de la directive européenne :

- ♦ le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (« décret SMAD ») ;
- ♦ le décret n° 2021-1924 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution cinématographique et audiovisuelle des éditeurs de services de télévision distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (« décret cabsat ») ;
- ♦ le décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre (« décret TNT »).

Schématiquement, ce régime prévoit, pour les diffuseurs de cinéma et d'audiovisuel, des obligations d'investissement d'une fraction de leur chiffre d'affaires dans la production cinématographique ou audiovisuelle française ou européenne, en imposant des proportions minimales d'investissements réalisés dans certains types de production (production indépendante, œuvre d'expression originale française). Pour l'audiovisuel, la majorité de ces dépenses doivent être fléchées vers des œuvres « patrimoniales », c'est-à-dire hors flux.

Le principal apport de cette réforme consiste dans l'intégration des services de médias audiovisuels à la demande dans le régime d'obligation d'investissements.

¹³ Source : Arcom. Etude du tissu économique de la production audiovisuelle, 7^e édition.

¹⁴ Source : bilan 2023 du CNC.

¹⁵ Source : Arcom. Etude du tissu économique de la production audiovisuelle, 7^e édition.

Annexe V

Les tableau 1 et tableau 2 ci-dessous présentent de manière synthétique les obligations pesant sur les principaux acteurs du marché que sont les chaînes de la TNT, hors services de cinéma¹⁶, et les SMAD.

Alors que les chaînes de télévision devaient d'ores et déjà investir entre 12,5 % et 15 % de leur chiffre d'affaires dans la production audiovisuelle avant la réforme, les SMAD doivent, depuis l'entrée en vigueur de celle-ci le 1^{er} juillet 2021, investir 16 % (soit 80 % de 20 %) de leur chiffre d'affaires dans la production audiovisuelle française, dont 66 % dans des œuvres dites « indépendantes » et 85 % dans des œuvres d'expression originale française.

¹⁶ Les décrets « TNT » et « cabsat » prévoient des régimes d'investissement distincts pour les « services de cinéma », qui sont définis comme services dont l'objet principal est la programmation d'œuvres cinématographiques et d'émissions consacrées au cinéma et à son histoire.

Tableau 1 : Synthèse des obligations d'investissement des chaînes de télévision hertziennes (hors services de cinéma)

Part de CA cinéma / audiovisuel	Nature des obligations d'investissement	Quantums des obligations d'investissement
Cinéma - 3,2 % du CA (art. 10 du décret)	Fléchage des dépenses (art. 12)	- pour les services dont le CA est supérieur à 150 M€, 90 % au moins des dépenses doivent être fléchées vers celles mentionnées aux 1°, 2° et 4° du I de l'article 5 du décret (préachats, investissement en part producteur et aide à l'écriture et au développement) - pour les services dont le CA est compris entre 75 et 150 M€, fléchage prévu par la convention
	Expression originale française (EOF) (art. 10)	2,5 % du CA annuel de l'exercice précédent
	Diversité (art. 27)	- à déterminer par voie de convention, pour les services dont le CA est supérieur à 350 M€
	Indépendance (art. 13)	75 % des préachats ou d'investissement en parts producteurs
	Œuvres patrimoniales (art. 17)	10,5 % du CA annuel net consacré aux dépenses pour des œuvres patrimoniales, taux modulé à la baisse sous certains seuils de CA (8,5 % si le CA est inférieur à 100 M€, 9,5 % si le CA est compris entre 100 et 350 M€)
Audiovisuel - 15 % du CA (art. 16 du décret) - 12,5 % du CA si les dépenses sont entièrement consacrées à des œuvres patrimoniales	Fléchage des dépenses (art. 20)	75 % des dépenses consacrées aux préachats, aux investissements en part producteur et en aide à l'écriture et au développement, pour les chaînes dont le CA est supérieur à 100 M€
	EOF (art. 19)	85 % des dépenses, 90 % si le CA > 350 M€
	Diversité	- à déterminer par voie de convention, pour les services dont le CA est supérieur à 350 M€
	Indépendance (art. 21 du décret)	66 % des dépenses

Source : Mission.

Tableau 2 : Synthèse des obligations d'investissement des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD)

Part de CA	Répartition cinéma-audiovisuel	Nature des obligations d'investissement	Quantums des obligations d'investissement
(A) 20 % du CA	(B) Assiette cinéma = 20 % de (A)	Fléchage des dépenses (art. 17 du décret SMAD)	60 % au moins de (B) doit être investi dans des dépenses mentionnées aux 1°, 2° et 4° de l'art. 12 du décret (dépenses de préachat, investissement en part producteur ou financement de l'écriture ou du développement), qui constituent l'assiette (b)
		EOF (art. 16 du décret)	85 % de (B)
		Diversité (art. 18 du décret)	- à déterminer par voie de convention
		Indépendance (art. 21 du décret)	75 % de (b)
	(C) Assiette audiovisuel = 80 % de (A)	Fléchage des dépenses (art. 17 du décret)	75 % de (C) doit être investi dans des dépenses définies aux 1°, 2° et 4° de l'art. 12 du décret (c)
		EOF (art. 16 du décret)	85 % de (C)
		Diversité (art. 18 du décret)	- à déterminer par voie de convention
		Indépendance (art. 22 du décret)	66 % de (c)

Source : Mission.

1.3. Les évolutions récentes introduisent de nouveaux équilibres dans la structure des financements du secteur

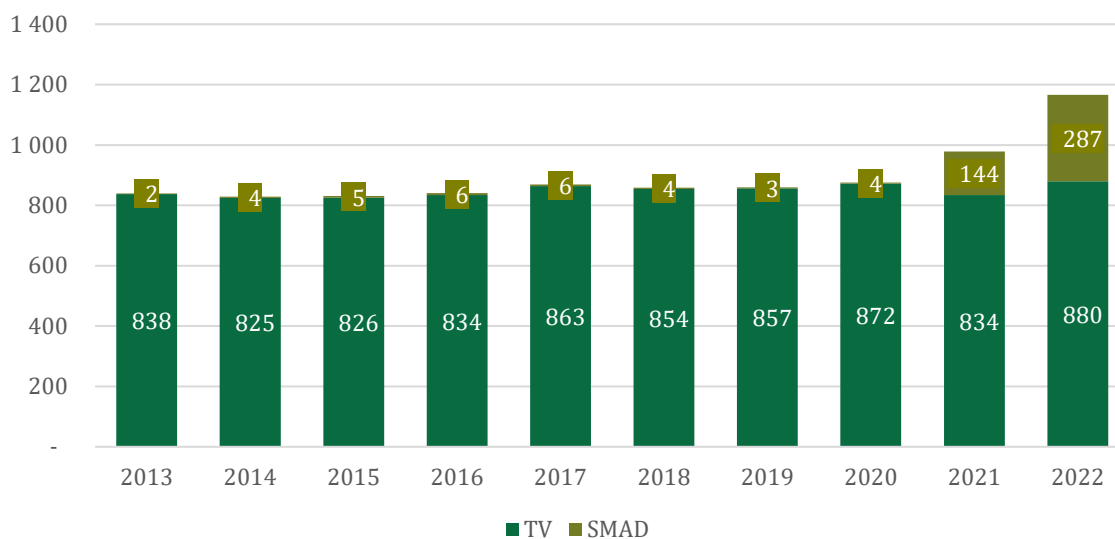
1.3.1. Les données de l'Arcom montrent d'ores et déjà une profonde recomposition du mix de financement du secteur

La refonte du régime de l'audiovisuel introduit de nouveaux équilibres dans les financements globaux. Alors que les financements des éditeurs traditionnels, déjà assujettis à des obligations d'investissements, stagnent depuis dix ans, les investissements des plateformes ont réhaussé de 25 % le montant des financements injectés dans le secteur entre 2020 et 2022.

Sur le périmètre des obligations d'investissement dans la production inédite imposées par le décret SMAD, les financements ont connu une forte croissance depuis 5 ans, passant de 839 M€ en 2013 à 1 166 M€ en 2022, soit une hausse de 26 % (cf. graphique 8).

La croissance des dépenses est largement imputable à l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2021, des obligations SMAD. Ainsi, au cours de la période, le poids des dépenses des SMAD dans les dépenses totales engagées par les diffuseurs est passée de 0 % à 25 % en 2022, les dépenses réalisées par ces acteurs passant de 2 M€ en 2013 à 287 M€ en 2022 (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Montants des investissements réalisés par les diffuseurs linéaires et des SMAD au titre de leurs obligations d'investissement (en M€)



Source : Mission, d'après des données Arcom.

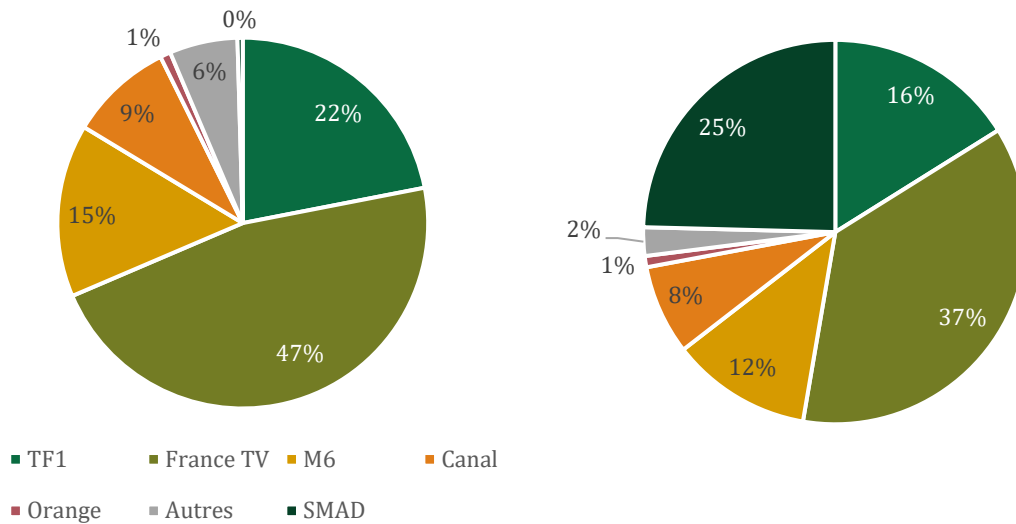
Entre 2020 et 2022, le poids des plateformes dans le mix de financement des diffuseurs a donc été considérablement renforcé, tandis que le poids global des diffuseurs linéaires reste très stable (cf. graphique 10) :

- ♦ France Télévisions reste le financeur majoritaire de l'audiovisuel, mais son poids relatif parmi les diffuseurs passe de 47 % à 37 %, alors même que les financements du groupe progressent en valeur absolue (de 408 M€ à 426 M€ sur la période) ;
- ♦ la part de TF1, second financeur de l'audiovisuel en 2020, passe de 22 % à 16 % - elle baisse également en valeur absolue (de 192 M€ en 2020 à 188 M€ en 2022) ;

Annexe V

- ◆ la part du groupe M6, passe de 15 à 12 %, alors que ses financements en valeur absolue augmentent (131 M€ à 138 M€) ;
- ◆ la part des SMAD explose pour passer de 0 % à 25 % en l'espace de deux ans, passant de 4 M€ à 287 M€ sur la période.

Graphique 8 : Ventilation des financements du secteur entre les principaux diffuseurs en 2020 et en 2022



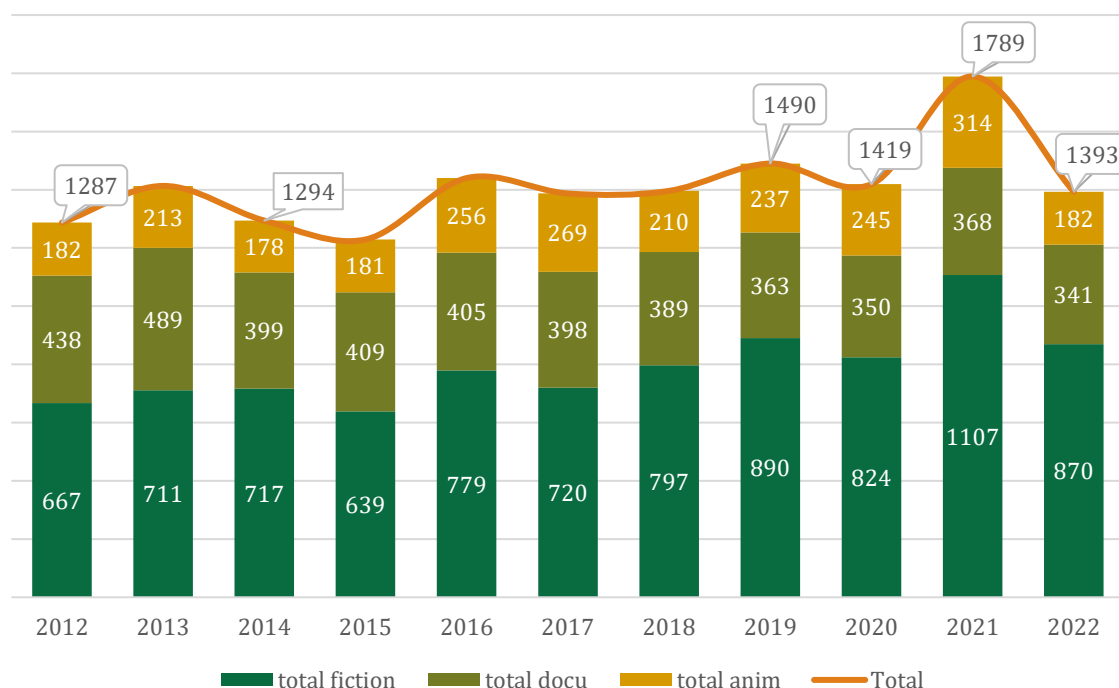
Source : Mission, à partir de données Arcom.

1.3.2. L'accroissement des financements des plateformes ne devrait être répercuté dans les mix de financement de la production aidée du CNC qu'à compter de 2023

La hausse des financements observée sur le périmètre des obligations d'investissement n'est pas encore pleinement reflétée dans le périmètre de la production aidée par le CNC. Les dépenses en faveur de la production aidée sont passées de 1 287 M€ en 2012 à 1 419 M€ en 2019 (+ 10 %), et à 1 393 M€ en 2022 (+ 8 %), après une année 2021 de rattrapage où le montant des dépenses s'est élevé à 1 789 M€ (cf. graphique 9). Dans le détail :

- ◆ **la fiction est le genre pour lequel les dépenses ont le plus augmenté**, passant de 667 M€ en 2012 à 890 M€ en 2019 (+ 33 %) et 870 M€ en 2022 (+ 30 %) ;
- ◆ les dépenses en faveur de l'animation ont crû de 182 M€ en 2012 à 245 M€ en 2019 (+ 34 %), mais le montant des dépenses de 2022 est retourné au niveau de 2012 ;
- ◆ enfin, le documentaire a connu une baisse significative des dépenses, passant de 438 M€ en 2012 à 363 M€ en 2019 (- 17 %) et à 341 M€ en 2022 (- 22 %).

Graphique 9 : Montant des dépenses de production audiovisuelle aidée par le CNC entre 2005 et 2022 (en M€)



Source : Mission, à partir de données CNC.

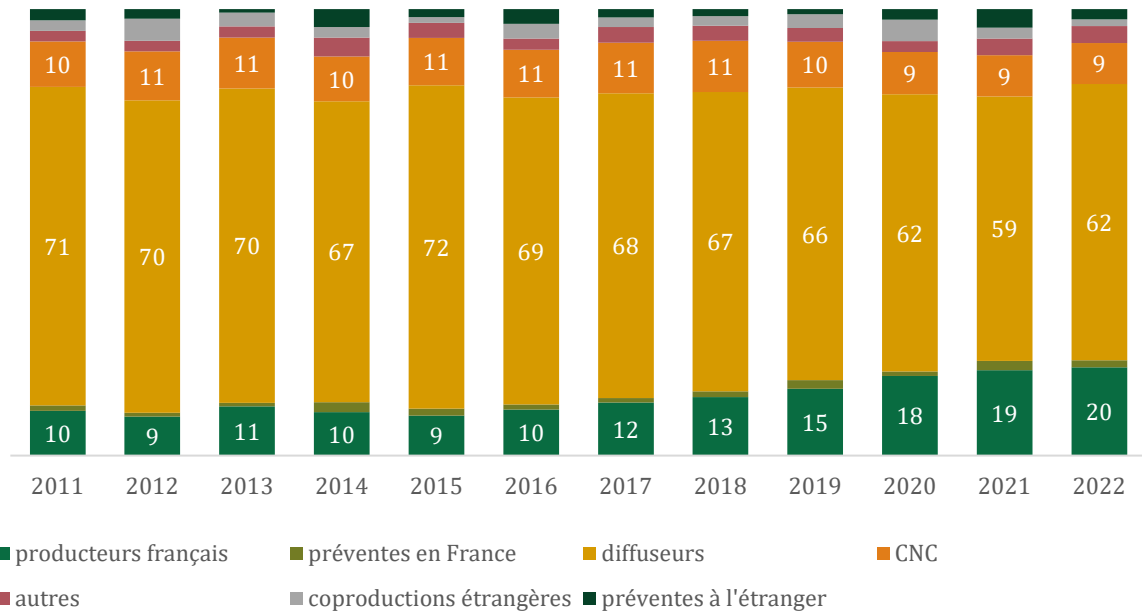
La structuration de ces financements a par ailleurs évolué, particulièrement s'agissant de la fiction (cf. graphique 10) :

- ♦ **la part des diffuseurs¹⁷**, équivalente à 70 % du financement en 2012, **a baissé de presque dix points en dix ans**, passant à 59 % en 2021 et 62 % en 2022 ;
- ♦ **la part des aides du CNC¹⁸**, de 11 % en 2012, **a connu une croissance modérée jusqu'en 2018**, avant de descendre à 9,1 % en 2022, trajectoire qui reflète les mesures de freinage des dépenses en faveur de l'audiovisuel prises en 2018-2019 (cf. *infra*) ;
- ♦ **la part dite « producteurs » a quant à elle plus que doublé en dix ans**, passant de 9 % à près de 20 %, soit, en valeur absolue, un passage de 58 M€ à 172 M€ ; **cette part inclut le crédit d'impôt** ;
- ♦ **enfin, la part des financements étrangers stagne** tout au long de la période.

¹⁷ Chaînes de télévision et services en ligne, dont plateformes.

¹⁸ Financées par des taxes affectées dédiées.

Graphique 10 : Ventilation des financements de la fiction entre 2011 et 2022 (en %)



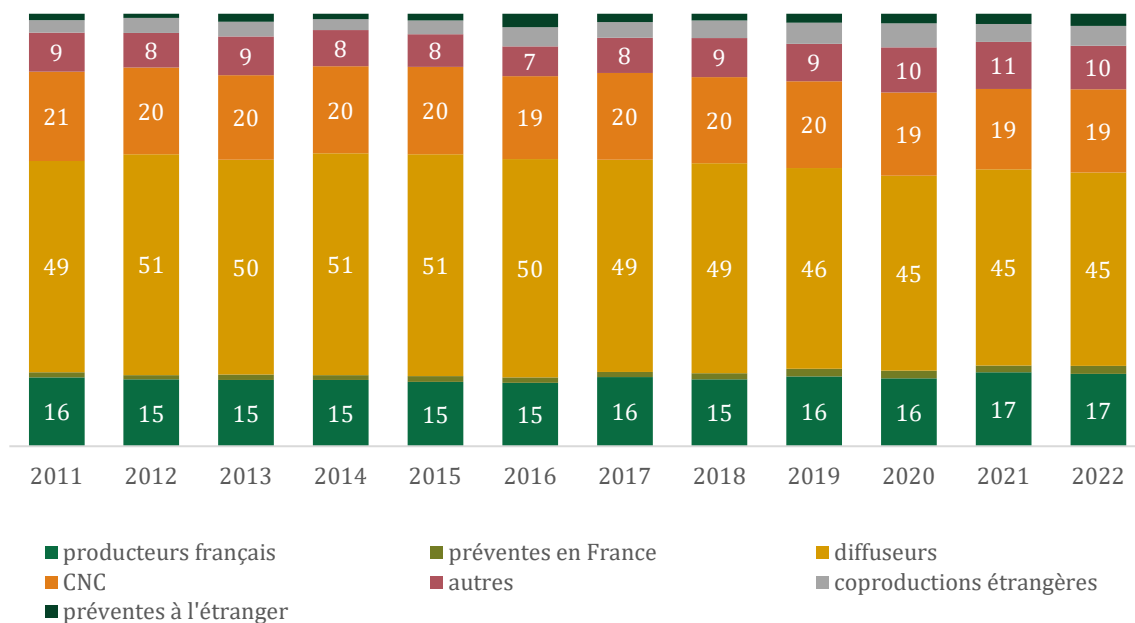
Source : Mission, à partir des données CNC.

Cette évolution tendant à une substitution des financements publics par la « part producteur » est plus modérée dans le genre documentaire (cf. graphique 11). Ainsi, entre 2010 et 2022, **la part des aides du CNC est restée stable**, entre 19 et 20 % ; **la part des diffuseurs est en légère baisse**, passant de 51 % à 45 % ; enfin, **la part des producteurs a augmenté d'un peu plus d'un point** (15,4 % en 2012 et 16,7 % en 2022), cette hausse ne suffisant pas à compenser la baisse relative des financements des diffuseurs.

Dans l'animation, les évolutions des parts de financement diffèrent des tendances observées dans le documentaire et la fiction (cf. graphique 12). **La part des aides du CNC baisse davantage** que dans les deux autres sous-genres, passant de 20 à 17 % entre 2011 et 2022 ; **la part des diffuseurs baisse également**, passant de 30 à 26 % entre 2011 et 2022, **au profit d'une part producteur qui augmente** (de 16 à 28 %) et **d'une croissance des préventes à l'étranger** (qui passent de 8 à 11%, avec un pic à 20 % en 2020).

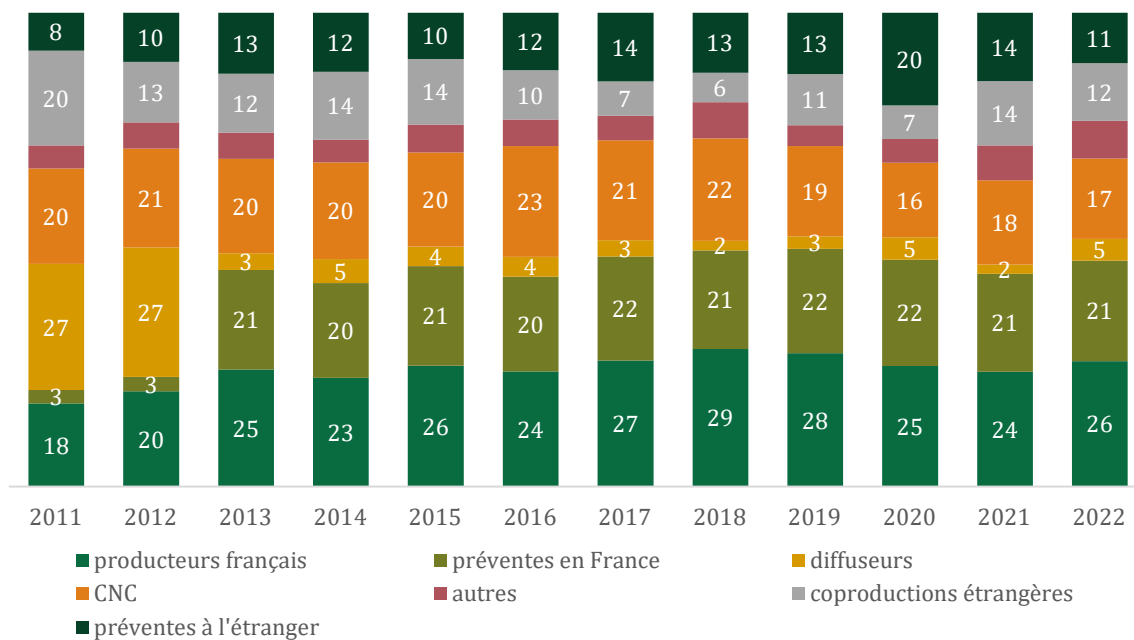
Annexe V

Graphique 11 : Ventilation des financements du documentaire entre 2012 et 2022 (en %)



Source : Mission, à partir de données CNC.

Graphique 12 : Ventilation des financements de l'animation entre 2011 et 2022 (en %)



Source : Mission, à partir de données CNC.

1.4. Les recompositions en cours affectent par ailleurs déjà les contenus et la structuration du secteur, en particulier dans le domaine de la fiction

1.4.1. Le poids de la fiction dans les investissements réalisés par les diffuseurs s'accroît

Avec 68 % du total des investissements, la fiction est le premier genre financé par les diffuseurs au titre de leurs obligations d'investissement, alors que le documentaire, l'animation et le spectacle vivant représentent respectivement 18, 6 et 3 % du total des investissements recensés.

Le poids de la fiction dans ces investissements a progressé plus vite que celui des autres genres au cours des dernières années, en passant de 458 M€ en 2018 à 681 M€ en 2022, tandis que les montants dévolus au documentaire et à l'animation sont stables, voire légèrement décroissants (de 185 M€ à 178 M€ pour le premier, et de 50 M€ à 55 M€ entre 2018 et 2022 pour le second).

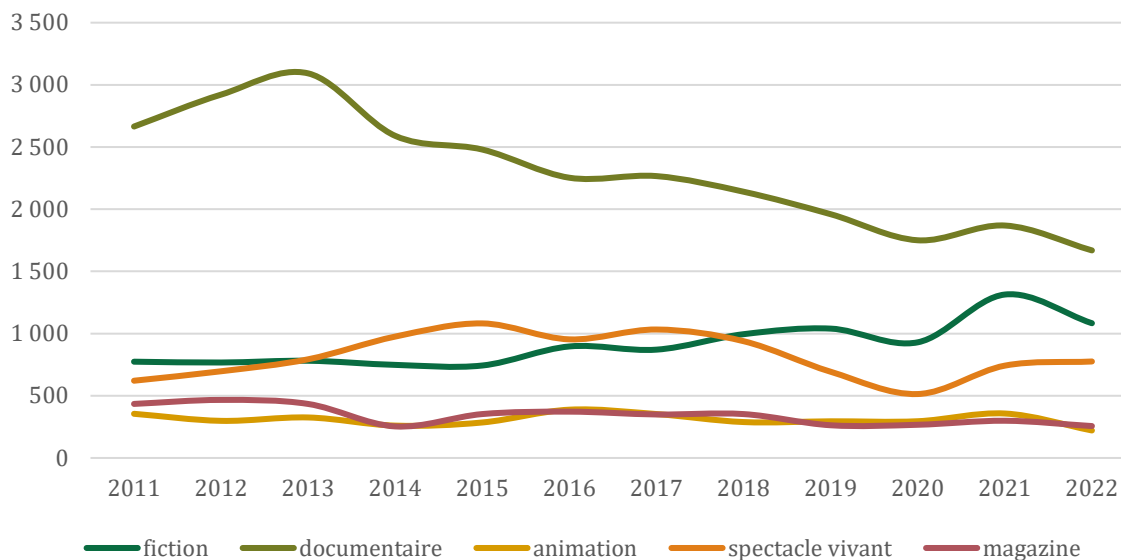
Cette croissance s'explique d'une part par une demande croissante des téléspectateurs pour la fiction, qui est le premier genre regardé à la télévision, avec 20,8 % de la consommation totale des téléspectateurs¹⁹, et d'autre part par l'entrée sur le marché des plateformes étrangères, dont le *business model* est centré sur la diffusion de fiction : en 2022, sur un total de 287 M€²⁰ investis dans la production par les SMAD, 244 M€, soit 85 % des dépenses, étaient consacrées à la fiction. Il est probable que ces deux effets se renforcent mutuellement, les diffuseurs historiques adaptant leur offre aux nouvelles habitudes de consommation des spectateurs, eux-mêmes influencés par les contenus des plateformes.

Le poids croissant de la fiction se reflète, quoi que dans une moindre mesure que dans les données de l'Arcom, dans les volumes horaires de la production aidée par le CNC. Ainsi, en 2011, le CNC a aidé 774 heures de fiction, contre 1 040 heures en 2019 et 1 083 en 2022, soit respectivement +34 % et +39 % (cf. graphique 13).

¹⁹ Source : bilan 2023 du CNC.

²⁰ Ce montant inclut les investissements dans la production inédite et dans les achats de droits, la ventilation entre ces deux dépenses n'étant pas disponible.

Graphique 13 : Évolution du volume horaire total des œuvres aidées par le CNC, selon le genre, entre 2011 et 2022



Source : Mission, à partir de données CNC.

1.4.2. Une hausse des coûts marquée pour la fiction mais qui ne transparaît pas encore dans les données du CNC relatives à la production audiovisuelle aidée

Dans son étude sur le tissu économique de la production audiovisuelle²¹, l'Arcom note que le secteur est confronté à une hausse des coûts liée à une pression concurrentielle à l'achat accrue sur le marché, notamment pour la production exécutive de fiction audiovisuelle. Selon l'Arcom, cette évolution tiendrait à plusieurs facteurs :

- ◆ la hausse des investissements des SMAD et notamment une stratégie de « *premiumisation* » du contenu de la fiction financée par les plateformes, dont la qualité se rapproche de celle du cinéma ;
- ◆ l'arrivée en nombre croissant de producteurs issus du cinéma, habitués à gérer des productions à budget plus élevé, dans le secteur audiovisuel ;
- ◆ la raréfaction des talents (« effet d'étranglement ») qui réhausse le coût de la main-d'œuvre la plus rare (en particulier les scénaristes et les administrateurs de production) ;
- ◆ des tensions sur la disponibilité des studios de tournage liées à la hausse du volume des commandes et à l'attractivité croissante du territoire français pour les productions étrangères.

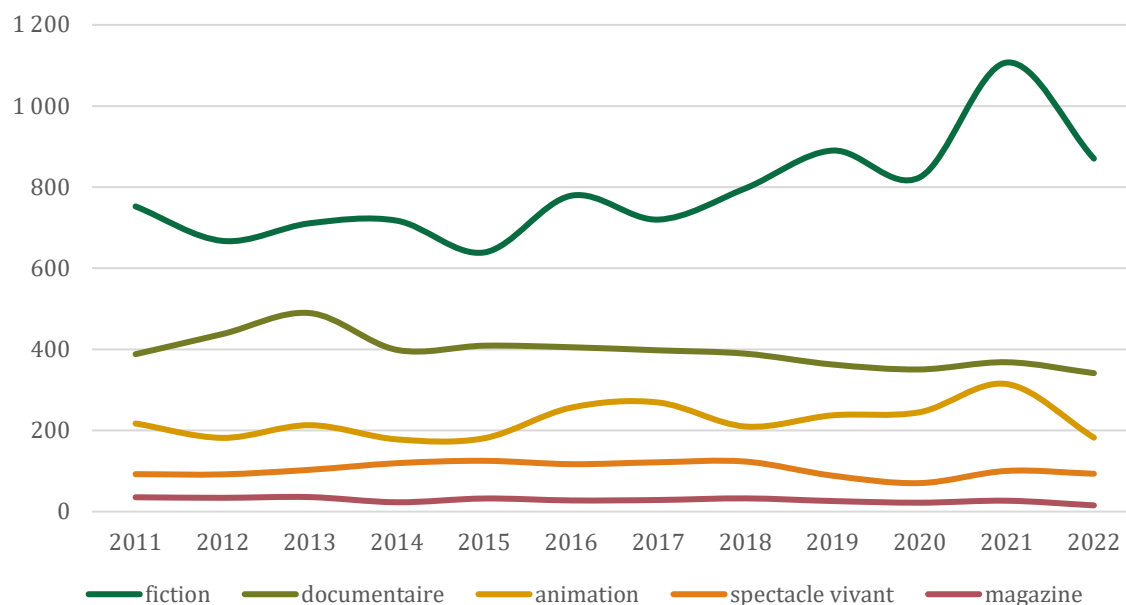
Cette tendance haussière n'est pas encore reflétée dans les données relatives aux productions aidées par le CNC, où la hausse des apports est expliquée par la croissance du volume horaire aidé davantage que par la hausse des coûts : ainsi, le montant global des apports passe de 752 M€ en 2011 à 890 M€ en 2019 et 870 M€ en 2022, soit des hausses de 33 % et de 30 % respectivement (cf. graphique 15), inférieures à la hausse du volume horaire (cf. *supra*).

²¹ Arcom, Étude sur le tissu économique de la production audiovisuelle, 7^e édition.

Annexe V

Dans le détail détail, **les évolutions apparaissent néanmoins très hétérogènes selon les diffuseurs** : ainsi, si le coût horaire progresse de plus de 40 % pour M6 et le groupe Canal et de près de 60 % pour Arte, il diminue de près de 52 % pour TF1 et reste stable pour France Télévisions, qui sont les deux principaux financeurs de l'audiovisuel en France. En revanche, le coût horaire des fictions financées par les plateformes est largement supérieur à celui des tous les autres diffuseurs, avec 3 197 € en moyenne par minute, contre 1 044 € en moyenne pour les autres diffuseurs (cf. tableau 2).

Graphique 14 : Évolution du devis total de la production aidée par le CNC, selon le genre, entre 2011 et 2022



Source : Mission.

Tableau 3 : Coût horaire de la fiction pour les principaux diffuseurs (en milliers d'euros) et évolution sur la période 2012-2022 (en %)

Diffuseur	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ev.
Arte	797	960	1 071	1 094	1 019	1 077	1 274	839	1 241	1 031	1 270	59
France Télévisions	779	946	880	789	895	854	748	791	926	861	801	3
Groupe M6	461	440	875	541	601	596	698	765	732	590	658	43
TF1	1 313	1 074	1 071	770	924	752	784	816	792	724	627	-52
Canal+	1 315	1 295	1 908	1 848	1 270	1 538	1 306	1 745	1 166	2 104	1 864	42
Services en ligne	-	89	-	-	-	977	-	71	-	1 133	3 197	-
Tous diffuseurs	870	910	958	859	869	827	801	856	886	852	803	-8

Source : Mission, à partir des données CNC.

1.4.3. Face aux recompositions en cours, le secteur de la production de fiction audiovisuelle a connu des mouvements de concentration importants

Le tissu des producteurs de contenus audiovisuels a connu des mouvements de concentration important depuis une quinzaine d'années. En 2022, quatre des cinq plus gros producteurs de contenus de fiction (en volume horaire) sont des groupes rassemblant plusieurs sociétés ; trois d'entre eux ont été créés après 2008. Parmi eux, le groupe Mediawan, créé en 2015, domine largement la production, comptabilisant à lui seul près de deux fois plus d'heures que le deuxième acteur du classement, avec plus de 116 heures de production de fiction (cf. tableau 2).

Tableau 4 : Classement 2022 des producteurs de fiction (en nombre d'heures diffusées)

Société	Année de création	Nombre d'heures produites
Mediawan	2015	116 h 11
Federation Entertainment	2013	63 h 22
Tetra Media	1990	30 h 26
UGC	1946	30 h 15
Newen	2008	30 h 04

Source : Ecran total ; Arcom.

D'après une étude conduite par l'Arcom en 2022²², les facteurs expliquant ce mouvement de concentration résident notamment dans la hausse de la demande de programmes de la part des diffuseurs (liée à la nouvelle appétence du public pour les fictions françaises et à l'accroissement du nombre d'offres de services audiovisuels), qui inciteraient les producteurs à se structurer afin de renforcer leurs fonds propres.

Certains interlocuteurs rencontrés par la mission ont d'ailleurs indiqué que **le recours aux grands studios ou groupes déjà existants devrait s'intensifier** à la faveur de l'intervention des plateformes, qui recherchent des acteurs capables d'assumer des exigences en matière de qualité et de coût des productions supérieures à celles des diffuseurs historiques.

Au niveau macro-économique, la santé financière du secteur paraît assurée. Un précédent rapport de l'IGF et de l'IGAC avait souligné l'existence d'une profitabilité opérationnelle élevée, s'élevant à 37 % en 2019²³. La présente mission a actualisé cette analyse et l'a enrichie de l'étude d'indicateurs financiers supplémentaires.

Il en ressort que, si la profitabilité opérationnelle a poursuivi sa décroissance relative, passant à 32 % en 2021, les marges d'exploitation et les marges nettes du secteur sont positives. En particulier, **la marge nette moyenne sur la période 2011-2021 s'élève à 4 %, en dépit d'une année 2020 difficile, à laquelle a succédé un fort rebond à 9 % en 2021** (cf. tableau 12).

Tableau 5 : Indicateurs financiers du secteur de la production audiovisuelle (NAF 5911A)

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021
Marge EBE	42%	42%	39%	43%	41%	38%	36%	37%	32%	32%
Marge REX	5%	5%	2%	4%	4%	2%	1%	2%	0%	2%
Marge RC	7%	0%	1%	5%	5%	3%	4%	4%	-1%	9%

Source : Pôle sciences des données de l'IGF, à partir de la base FARE de l'Insee.

Note de lecture : la marge EBE désigne le ratio entre excédent brut d'exploitation (EBE) et chiffre d'affaires (CA); la marge REX désigne le ratio entre résultat d'exploitation (REX) et CA ; la marge RC désigne le ratio entre résultat comptable (RC) et CA.

²² Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle, 6^e édition.

²³ La concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique, rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires culturelles,

2. Les soutiens publics à la production audiovisuelle sont en forte hausse, tirée par la croissance de la dépense fiscale

2.1. Les aides du CNC présentent une relative stabilité liée notamment à l'adoption de mesures de freinage à la fin des années 2010

2.1.1. Les aides du CNC, principalement automatiques, poursuivent le double objectif de structurer la filière et de favoriser les productions de qualité

Les aides du CNC dédiées au seul secteur audiovisuel représentent une enveloppe de 277 M€ en 2023 (contre 281 M€ pour le cinéma la même année) et se décomposent, comme le cinéma, en deux types d'aides :

- ♦ **les aides automatiques**, qui consistent en un droit de tirage des producteurs d'œuvres audiovisuelles sur un compte de soutien automatique, et qui sont fonction de la durée des œuvres audiovisuelles précédemment produites, selon un système de « point-minute ». Elles ont pour principal objectif de structurer le secteur et leur montant s'élève à 225,4 M€ en 2023. **Elles représentent 81 % du montant total des soutiens ;**
- ♦ **les aides sélectives**, attribuées au cas par cas à des projets sélectionnés par une commission ; l'enveloppe s'élève à 51,6 M€ en 2023, soit 19 % du montant des soutiens.

Le bénéfice du fonds de soutien, quelle que soit le type d'aide considéré, est subordonné au respect de conditions tenant aux entreprises et aux œuvres (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Conditions d'ouverture du fonds de soutien

Les aides du fonds de soutien, qu'elles soient automatiques ou sélectives, bénéficient aux entreprises de production déléguée, qui assurent la responsabilité de la production et de la réalisation d'une œuvre et qui disposent déjà d'un compte de soutien automatique. Dans une mesure bien moindre, elles peuvent également bénéficier aux auteurs (cf. *infra*).

Par ailleurs, seules certaines catégories d'œuvres permettent d'ouvrir droit au fonds de soutien :

- sur le plan du contenu, ces œuvres doivent relever de l'un des genres limitativement énumérés par le règlement général des aides (fiction, animation, documentaire de création, adaptation audiovisuelle de spectacle vivant ou magazine présentant un intérêt particulier d'ordre essentiellement culturel)²⁴. Elles doivent avoir une vocation patrimoniale et présenter un intérêt particulier d'ordre culturel, social, technique, scientifique ou économique ;
- sur le plan des modalités de fabrication, elles doivent être réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs, d'acteurs principaux, de techniciens français ou de nationalité de l'un des pays de l'Union européenne²⁵ ;
- sur le plan du financement, elles doivent faire l'objet d'un apport initial sous forme de préachat des droits de diffusion, éventuellement complété d'un apport en coproduction, soit d'un ou plusieurs diffuseurs français, soit d'un ou plusieurs diffuseurs étrangers visant le territoire français. Pour les SMAD, l'apport est réalisé exclusivement en numéraire sous forme d'achat de droits de mise à disposition de l'œuvre au public.

Le bénéfice du fonds de soutien est par ailleurs plafonné :

- l'ensemble des aides accordées par le fonds de soutien ne peut excéder 40 % du coût définitif de l'œuvre ou de la participation française en cas de coproduction internationale ;

²⁴ Article 311-5 du règlement général des aides financières du CNC.

²⁵ Un barème à points permet de déterminer la qualification européenne de l'œuvre.

- l'ensemble des aides accordées par l'État, un de ses établissements ou une collectivité territoriale ne peut excéder 50 % du coût définitif de l'œuvre, sous réserve de certaines dérogations accordées par le président du CNC²⁶.

Les aides automatiques, également appelées « allocations d'investissement », sont générées par les projets audiovisuels bénéficiant d'un apport initial d'un ou plusieurs diffuseurs au moins égal à 25 % de la participation française de financement, et comprenant une part minimale d'apport en numéraire supérieure à 12 000 € de l'heure pour le documentaire de création et 20 000 € de l'heure pour les adaptations audiovisuelles de spectacle vivant. Elles sont perçues par des entreprises ayant déjà un compte de soutien ouvert au CNC.

Si ces conditions sont remplies, le soutien généré est fonction de la durée du programme et calculé selon la formule suivante :

$$\text{Montant} = \text{durée du programme} * \text{coefficient pondérateur} * \text{point minute}$$

Le montant du point minute s'élève depuis 2019 à 542 € et est susceptible d'être ajusté pour tenir compte de la situation budgétaire du CNC. La durée du programme est calculée en minutes, et la durée du générique prise en compte est limitée pour la fiction et l'animation. Enfin, le coefficient pondérateur est calculé selon un barème propre à chaque genre (cf. tableau 2).

Tableau 6 : Barème de calcul des aides automatiques selon le genre

Genre	Assiette	Tranches	Valeur de la tranche	Coefficient associé
Fiction	Dépenses horaires françaises	1	< 60 000 €	0
		2	> 60 000 € - 460 000 € <	0,5 à 3
		3	> 460 000 €	3
Animation	Dépenses horaires françaises	1	< 122 000 €	0
		2	> 122 000 - 350 000 € <	1,3 à 3,7
		3	< 350 000 €	3,7
Documentaire de création	Apport horaire du diffuseur en numéraire	1	< 25 000 €	0,5
		2	> 25 000 € - 160 000 € <	0,5 à 1,1
		3	> 160 000 €	1,1
Documentaire hybride ²⁷	Coefficient unique de 2,2			

Source : Mission.

S'agissant des aides sélectives, elles sont attribuées au cas par cas par des commissions d'aides sélectives. Elles se décomposent en deux sous-catégories (cf. tableau 3) :

- les aides sélectives à la production, qui ont pour objectif de contribuer à la diversité de l'offre de programmes et sont versées aux producteurs ;
- les soutiens sélectifs à la création, qui sont rassemblés dans le « fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle » (FAIA), et qui ont pour objectif de favoriser la recherche de nouveaux talents et de nouvelles formes d'écriture ;
- enfin, un programme « Going European » est financé par le fonds MEDIA de l'Union européenne.

²⁶ Ce ratio peut atteindre 60 % pour les œuvres difficiles, c'est-à-dire présentant un caractère innovant, peu accessible ou délicat, et les œuvres à petit budget, dont le budget total est inférieur ou égal à 100 000 € de l'heure. Il peut atteindre 80 % pour les œuvres difficiles appartenant au genre documentaire de création.

²⁷ Le documentaire hybride fait appel à des techniques de réalisation mixtes relatives à un ou plusieurs autres genres (séquences fictionnées, documentaires réalisés en animation ou mélangeant des prises de vue réelles et de l'animation). Pour ces documentaires, les dépenses horaires françaises doivent être supérieures ou égales à 450 000 € et l'apport horaire en numéraire des diffuseurs supérieur ou égal à 150 000 €.

Tableau 7 : Typologie des aides sélectives et montant en 2023

Nature de l'aide	Nom	Destinataire	Moyenne unitaire	Montant global
Aides sélectives à la production	Aide sélective à la production	Producteurs	100 993 €	30 500 000 €
	Aide aux vidéomusiques	Producteurs	29 787 €	2 800 000 €
	Aides aux spectacles vivants	Producteurs	55 224 €	3 700 000 €
	Aide au court-métrage audiovisuel	Producteurs	18 750 €	1 050 000 €
Aides sélectives à la création	FAIA – fiction et animation	Auteurs et producteurs	18 100 €	4 000 000 €
	FAIA – documentaire de création	Auteurs et producteurs	28 053 €	3 198 000 €
	Autres aides à la création	Auteurs et associations	58 445 €	643 000 €
	Going European	Associations	55 333 €	166 000 €

Source : Mission.

Le CNC subventionne également des audits des budgets des œuvres audiovisuelles, menés dans le cadre des accords conclus en 2016 sur la transparence financière des entreprises de production. La ligne budgétaire dédiée à ces audits s'élève à 1 900 000 € pour 2024.

2.1.2. La dynamique de la dépense a été freinée par les mesures prises en 2019 pour la fiction et antérieurement pour le documentaire

Après avoir connu une progression importante entre 2007 et 2018 (passant de 212 M€ à 288 M€, soit +35 %), les montants des soutiens se sont rétractés entre les années 2019 et 2021 et ne devraient retrouver leur niveau de 2018 qu'en 2024.

Cette évolution est notamment liée à la mise en œuvre d'un plan de transformation des soutiens à l'audiovisuel conduit en 2019, décidé face au constat d'un emballement des dépenses en faveur de l'audiovisuel, liée à la hausse du volume de la production aidée par le CNC (cf. *supra*).

Ce plan a été adopté par le conseil d'administration du CNC en novembre 2018 avec pour objectif de freiner les dépenses en faveur du secteur de l'audiovisuel, de mieux prendre en compte le caractère patrimonial des œuvres soutenues, de mieux accompagner les œuvres ambitieuses, de davantage structurer le secteur et de rééquilibrer les soutiens automatique et sélectif.

Les principales mesures du plan sont les suivantes :

- ♦ dans le domaine du **documentaire**, une simplification des modalités d'accès aux soutiens pour les formats courts et une amélioration du niveau de financement du CNC pour les projets exceptionnels, faisant appel par exemple à des séquences réalisées en animation ;
- ♦ dans le domaine de la **fiction**, une augmentation de la dégressivité des soutiens pour les séries longues, afin de rééquilibrer les soutiens du CNC entre feuilletons et séries, d'une part, et la limitation de la durée des génériques pris en compte pour le calcul du soutien généré, d'autre part ;
- ♦ dans le domaine de **l'animation**, une limitation de la durée des génériques prise en compte pour le calcul du soutien généré ;

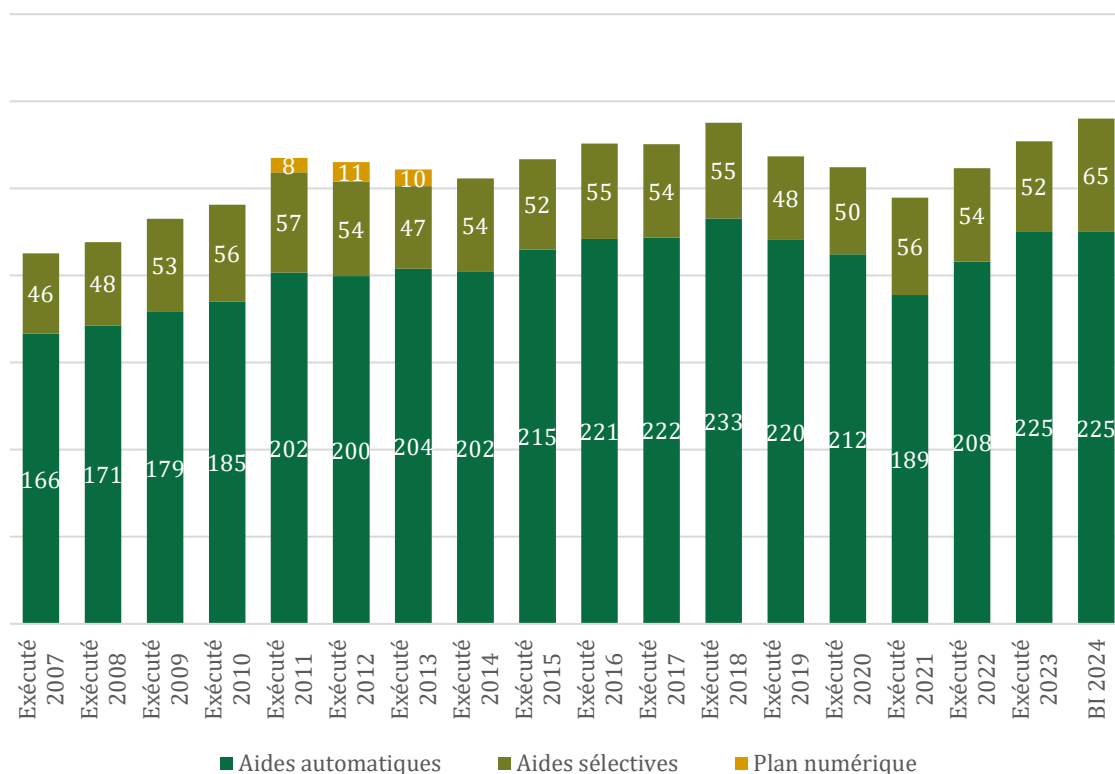
- ♦ dans le domaine du **spectacle vivant**, un abattement du coefficient de calcul du soutien automatique pour les séries ne présentant pas un certain niveau de qualité, un plafonnement du montant du soutien généré à 1,5 fois l'apport en numéraire des diffuseurs et un minimum d'investissement requis de la part des diffuseurs.

Le paquet comprend également des **mesures transversales**, applicables à tous les genres :

- ♦ une augmentation des seuils d'accès aux soutiens automatiques pour les entreprises, dans l'objectif de favoriser la structuration du secteur ;
- ♦ une diminution de la valeur du point-minute, c'est-à-dire du coefficient servant à calculer le soutien automatique généré pour l'ensemble des œuvres génératrices.

Au total, ce plan aurait permis de réaliser une économie d'environ 40 M€ sur les soutiens consacrés à l'audiovisuel.

Graphique 15 : Évolution du montant des aides du CNC entre 2007 et 2024 (en M€)



Source : Mission, à partir des données CNC.

2.2. La dépense fiscale liée a explosé depuis la mise en place du crédit d'impôt audiovisuel

2.2.1. Le crédit d'impôt audiovisuel interne (CIA) a pour objectif d'éviter la délocalisation des tournages réalisés par des entreprises de production déléguées établies en France

Le crédit d'impôt « audiovisuel » permet aux sociétés de production déléguée de déduire de son impôt sur les sociétés une fraction de ses dépenses de production pour les œuvres de fiction, documentaire et animation. Il a pour objectif d'éviter la délocalisation des tournages hors de France.

L'éligibilité à ce crédit d'impôt est déterminée par une série de conditions applicables à la fois aux œuvres (cf. tableau 1) et aux entreprises (cf. tableau 2).

Tableau 8 : Critères d'éligibilité au crédit d'impôt audiovisuel applicables aux œuvres

Type d'œuvre	Durée minimale (en min)	Coût de production minimum (en €/min)	Autres critères
Fiction	45	5 000	Langue française ou régionale Principalement produit en France
Documentaire	24	2 333	
Animation	24	3 000	

Source : Mission.

Tableau 9 : Critères d'éligibilité au crédit d'impôt audiovisuel applicables aux entreprises

Critère	Description
Type d'entreprise	Entreprises de production déléguée ayant la responsabilité financière, technique et artistique de l'œuvre.
Établissement en France	Entreprises établies en France et soumises à l'impôt sur les sociétés
Conditions de réalisation	Œuvres réalisées principalement en France, en langue française ou régionale, et bénéficier des aides financières à la production audiovisuelle du CNC.

Source : Mission.

Le taux standard du crédit d'impôt est de 25 %. Un taux majoré de 30 % est applicable aux œuvres audiovisuelles documentaires, afin de stimuler leur production. Enfin, un taux réduit de 10 % est applicable pour les œuvres de fiction dont le budget de production est supérieur à 10 M€.

Le crédit d'impôt fait l'objet de plafonnements pour chaque œuvre audiovisuelle, calculé en fonction du coût minute (cf. tableau 3), et non d'un plafond par entreprise.

Tableau 10 : Plafonds de dépenses éligibles selon le genre

Genre	Plafond par minute
Fiction	Plafonnement en fonction du coût global de l'œuvre variant de 1 250 € par minutes à 10 000 € par minute produite et livrée
Documentaire et adaptation audiovisuelle de spectacle	Plafonnement de 1 450 € par minute produite et livrée
Animation	Plafonnement à 3 000 € par minute produite et livrée

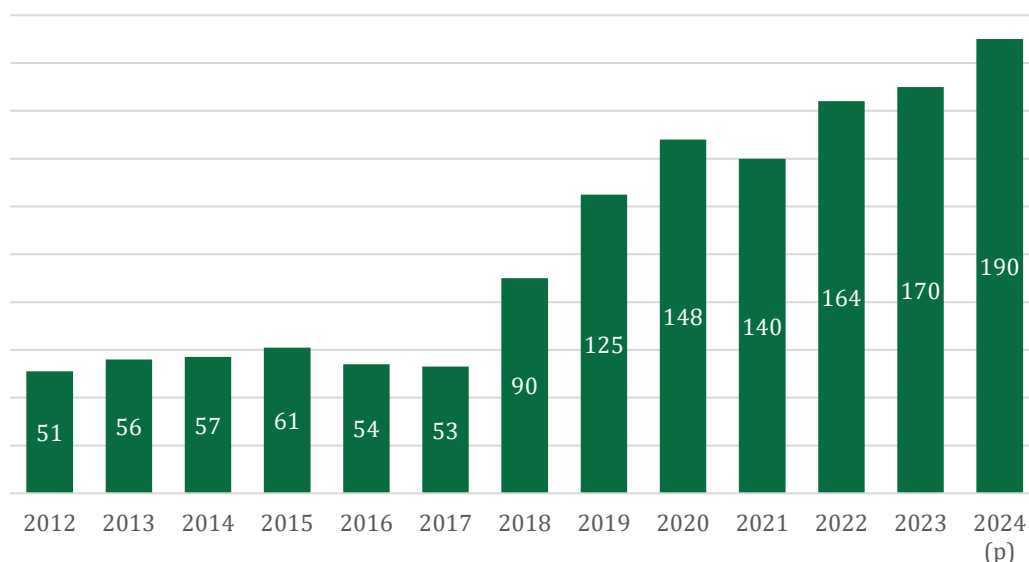
Source : Mission.

Depuis sa mise en place en 2005²⁸, son taux et son plafonnement ont fait l'objet de relèvements successifs :

- ◆ en 2005, à sa création, le crédit d'impôt s'élevait à 20 % du montant total des dépenses éligibles effectuées en France, avec un plafond de dépenses compris entre 1 150 et 5 000 € par minute tournée, selon le genre considéré ;
- ◆ en 2013, le crédit d'impôt a fait l'objet d'une première série de réformes incluant une extension du champ des dépenses éligibles²⁹ et un relèvement des plafonds³⁰ ;
- ◆ en 2016³¹, le taux du crédit d'impôt a été relevé de 20 à 25 % pour la fiction et l'animation audiovisuelles et la somme des crédits d'impôts calculés au titre d'une même œuvre de fiction a été rehaussée par paliers ;
- ◆ en 2021³², le taux du crédit d'impôt a été relevé de 20 à 25 % pour le documentaire et son plafond relevé³³, et celui-ci a été ouvert aux dépenses liées aux œuvres d'adaptation audiovisuelles de spectacles exposées jusqu'au 31 décembre 2022.

Ces élargissements successifs ont contribué à faire croître de manière exponentielle la **dépense fiscale**, notamment entre 2017 et 2019, années durant lesquelles la dépense fiscale liée au crédit d'impôt est passée de 53 M€ à 125 M€ (+ 135 %).

Graphique 16 : Montant de la dépense fiscale associée au crédit d'impôt audiovisuel (en M€)



Source : Mission.

²⁸ Par la loi de finances rectificatives pour 2004.

²⁹ Frais liés au recours à des artistes de complément, au transport, à la restauration et à l'hébergement en particulier (art. 33 de la loi de finances rectificative pour 2012)

³⁰ Qui passent à 1 250 € par minute en fiction, 1 300 € en animation (art. 33 de la loi de finances rectificative pour 2012)

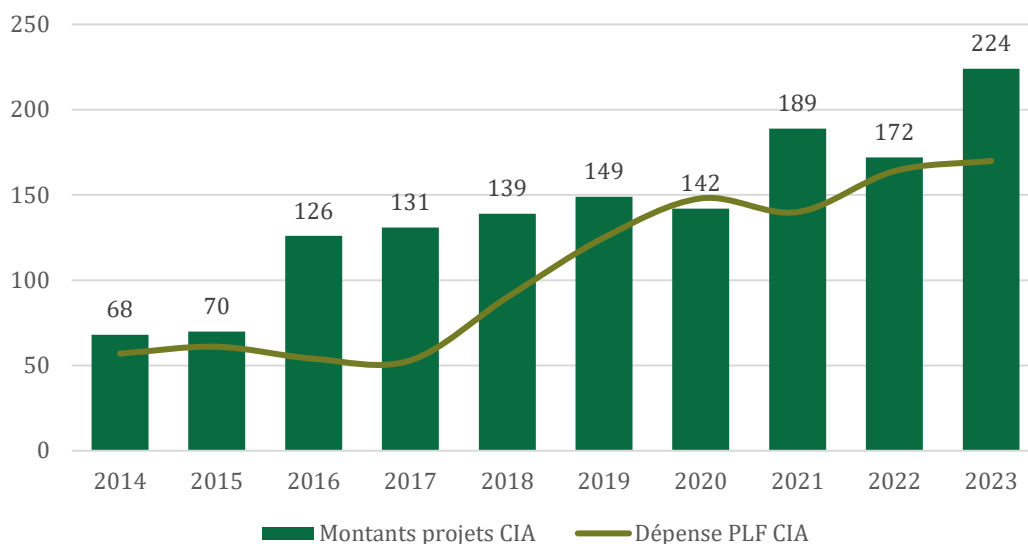
³¹ Loi de finances rectificatives pour 2014, art. 77.

³² Loi de finances pour 2021.

³³ De 1 150 à 1 450 € par minute produite et livrée.

Compte tenu des montants de CIA octroyés par projets (sachant que le CIA octroyé en année N peut être imputé sur l'impôt sur les sociétés plusieurs années après l'octroi du crédit d'impôt par le CNC, cf. annexe IV), le montant de la dépense fiscale devrait continuer à croître dans les prochaines années, les montants octroyés en année N étant systématiquement plus élevés que la dépense fiscale observée la même année, à l'exception de l'année 2020, atypique en raison de la crise sanitaire (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Montants de CIA octroyés par projet au regard de la dépense fiscale constatée, par an, entre 2014 et 2023



Source : Mission, sur la base de données CNC.

Afin d'évaluer l'atteinte de ses objectifs de relocalisation par le crédit d'impôt, on peut s'appuyer sur l'étude de l'évolution du taux de localisation des œuvres audiovisuelles. Cette évaluation a été conduite par le cabinet EY pour le compte du CNC dans une étude de 2023³⁴, qui actualise l'évaluation déjà conduite par l'IGF et l'IGAC en 2018³⁵.

La mission a complété ces analyses en recourant au fichier des agréments définitifs des œuvres bénéficiaires du fonds de soutien, transmis par le CNC. Les résultats de ces analyses doivent être pris avec précaution en raison de la méthodologie de calcul employée (cf. encadré 4).

Encadré 3 : Méthodologie des calculs de localisation réalisés par la mission

Afin de calculer les taux de localisation, la mission s'est appuyée sur une base de données, transmise par le CNC, retraçant les informations présentes dans les agréments définitifs des œuvres audiovisuelles. Comme pour le crédit d'impôt cinéma (cf. annexe IV), cette base présente l'avantage de fournir des données de coût définitives, et non les données projetées par le producteur lors de la demande d'agrément provisoire, susceptibles d'évoluer au cours du tournage notamment. Elle présente néanmoins plusieurs particularités dont il doit être tenu compte pour la lecture des données :

- les dates auxquelles sont associées les données sont celles des agréments définitifs, et ne correspondent pas nécessairement aux dates d'entrée en vigueur de la législation fiscale. Par exemple, une œuvre ayant obtenu un agrément définitif en 2016 peut avoir obtenu un agrément provisoire en 2015, et donc avoir bénéficié des dispositifs en vigueur à cette dernière date, avant l'entrée en vigueur de la réforme de taux du CIA. À l'inverse du CIC, la mission n'a pas pu retraiter les données de manière à les associer à la date d'agrément provisoire ;

³⁴ EY, CNC, Analyse des retombées des crédits d'impôt gérés par le CNC de 2017 à 2021.

³⁵ IGF, IGAC, Evaluation des divers crédits d'impôt gérés par le ministère de la culture, 2018.

- le périmètre des données recouvre l'ensemble des œuvres éligibles au fonds de soutien, et non les œuvres effectivement bénéficiaires du crédit d'impôt.

La mission a concentré son analyse sur les effets du passage du taux de crédit d'impôt de 20 à 25 % en 2016 (fiction et animation) et en 2020 (documentaire) en termes de localisation de la dépense (cf. tableau 9) :

- ♦ **les données de la mission montrent une stabilité quasi-totale du taux de localisation des œuvres audiovisuelles d'animation, de documentaire et sur les magazines** sur la période 2012-2023 : l'animation présente un taux de localisation de 77 % en 2012, comme en 2023 ; le documentaire passe de 96 % à 94 % entre ces deux années ; le magazine atteint quasiment 100 % de taux de localisation sur toute la période ;
- ♦ ces mêmes données montrent **une légère évolution à la hausse de la localisation pour la fiction (+ 5 points sur la période)** et pour la retransmission de spectacle vivant (+ 4 points sur la période) ;
- ♦ **les données publiques d'EY ne remontent qu'à 2016**, date d'entrée en vigueur du nouveau taux du crédit d'impôt pour la fiction et l'animation, mais montrent également, pour les années concernées, une forte stabilité de la localisation de ces genres, voire une légère décroissance entre le début et la fin de la période (- 1 point pour la fiction, - 5 points pour l'animation.

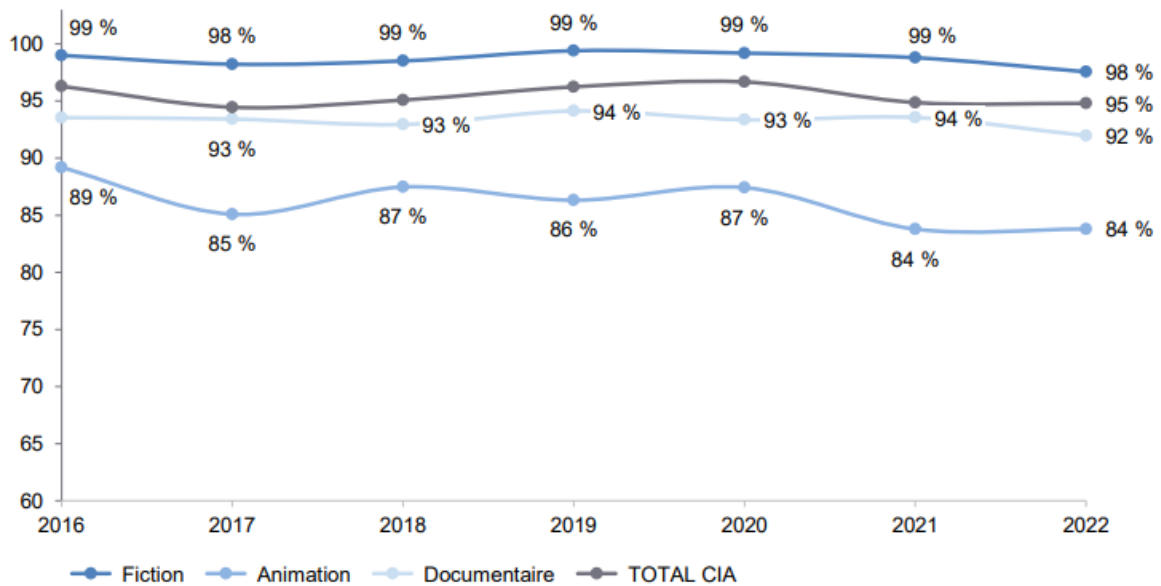
En tout état de cause, les taux de localisation avant les réformes sont très élevés (supérieurs à 93 %), sauf pour l'animation. Il est donc difficile de conclure, sur la base de ces données agrégées, à l'impact de la réforme des taux sur la localisation des œuvres.

Tableau 11 : Taux de localisation des dépenses d'œuvres audiovisuelles, par genre, par année d'agrément définitif (en %)

Genre	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Animation	77	76	74	76	77	77	80	74	72	71	76	77
Documentaire	96	95	96	95	92	94	94	93	92	94	93	94
Fiction	93	96	94	97	93	96	96	96	93	93	96	98
Magazine	99	100	100	100	99	100	100	100	100	100	100	100
Spectacle vivant	93	94	94	94	94	93	93	95	97	98	97	97
Moyenne tous genres	92	93	92	93	91	92	93	92	90	90	93	94

Source : Mission, sur données CNC.

Graphique 18 : Evolution du taux de localisation des dépenses d'œuvres audiovisuelles, par genre, par année fiscale (données EY/CNC)



Source : EY, CNC.

La mission a également calculé, sur le modèle des analyses conduites par le CNC et EY, le taux de localisation des fictions, en fonction du budget horaire de celles-ci. On peut constater que :

- ♦ **le taux de localisation des fictions de moins de 900 k€ par heure est, dans les données calculées par EY comme dans celles calculées par la mission, stable et très élevé sur l'ensemble de la période** (en moyenne 99 % pour l'ensemble des fictions inférieures à 700 k€, et de 97 % pour les fictions inférieures à 900 000 € dans les données mission, cf. tableau 13) ;
- ♦ **le taux de localisation des fictions d'un coût supérieur à 900 k€ de l'heure est en moyenne plus faible** mais présente une grande variabilité : dans les données utilisées par la mission, pour les œuvres au budget compris entre 700 et 900 k€, le taux varie ainsi entre 100 % (valeur haute, atteinte par exemple en 2013-2014 et en 2022-2023) et 89 % (valeur basse, atteinte en 2017). Cette variabilité est moindre pour les œuvres comprises entre 900 et 1 200 k€ (entre 93 % et 100 % de taux de localisation) et plus forte pour les fictions dont le coût est supérieur à 1 200 k€, sans pour autant qu'une tendance claire ressorte sur la décennie (le taux de localisation est ainsi égal à 91 % en 2012, et 90 % en 2022, mais atteint 96 % en 2015 et 97 % en 2023, cf. tableau 12). **Dans les données EY/CNC, l'évolution du taux de localisation de cette catégorie de budget est moins heurtée, avec une forte baisse observée en 2014-2015 et une baisse de moindre amplitude en 2022** (cf. graphique 18). Enfin, la mission IGF-IGAC de 2018 ne notait une progression entre 2012 et 2017 que pour les fictions au budget supérieur à 1 500 k€ (cf. tableau 13).

On peut *a minima* conclure de ces éléments que le taux de localisation des fictions au budget inférieur à 900 k€ par heure n'a pas évolué du fait de la mise en place de la réforme des crédits d'impôt ; de fait, leur taux de localisation avant hausse des taux était déjà de quasiment 100 %.

Annexe V

Les conclusions à tirer s'agissant des budgets d'un montant supérieur sont plus complexes, compte tenu des divergences observées dans les différents jeux de données utilisés. **L'impact du crédit d'impôt audiovisuel sur ces catégories de budget nécessiterait donc d'être mesuré précisément, sur une longue période, en s'appuyant sur des données d'agrément définitif et non d'agrément provisoire afin de produire une évaluation objective du dispositif.**

Tableau 12 : Taux de localisation des fictions aidées par le CNC, par budget horaire, par année d'agrément définitif (en %)

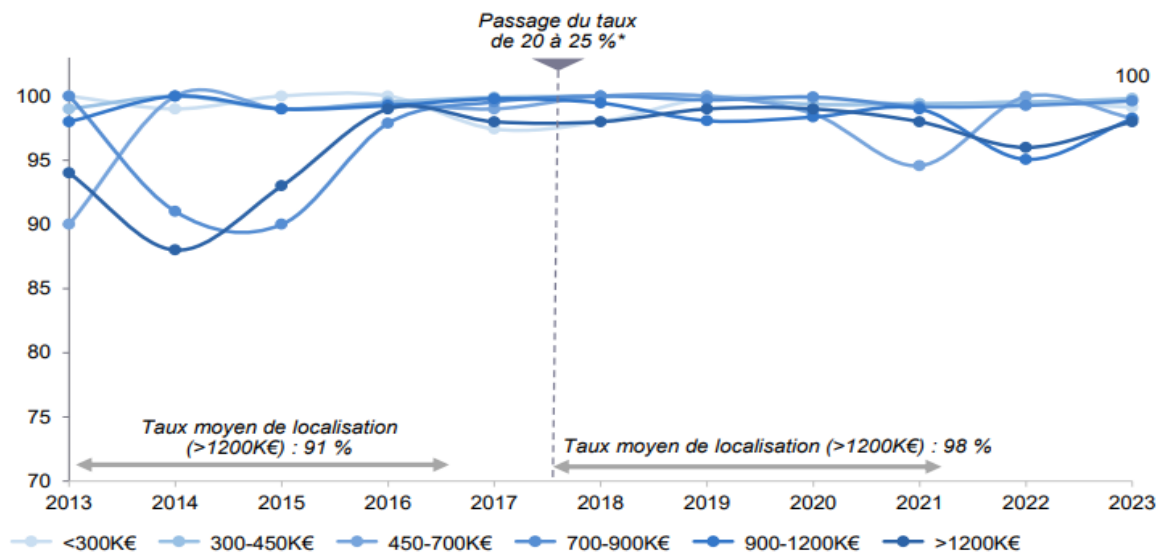
Catégorie de budget horaire	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0 – 300 000 €	99	100	100	100	100	100	100	95	100	100	96	100
300 001 – 450 000 €	99	99	99	99	98	98	99	99	98	99	99	98
450 001 – 700 000 €	100	88	100	100	99	99	98	100	100	99	99	99
700 001 – 900 000 €	91	100	100	99	100	100	100	89	100	95	100	100
900 001 – 1 200 000 €	100	98	99	99	99	92	93	99	95	99	96	99
plus de 1 200 000 €	91	96	91	96	91	96	96	94	90	90	95	97
Moyenne tous budgets	93	96	94	97	93	96	96	96	93	93	96	98

Source : Mission, sur données CNC.

Tableau 13 : Taux de localisation des fictions aidées par le CNC, par budget horaire, calculées par l'IGF-IGAC – rapport 2018 (en %)

Catégorie de budget horaire	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0 – 300 000 €	100%	100%	99%	100%	100%	99%
300 001 – 450 000 €	100%	99%	100%	99%	99%	98%
450 001 – 700 000 €	99%	90%	100%	99%	98%	100%
700 001 – 900 000 €	89%	100%	91%	90%	100%	100%
900 001 – 1 200 000 €	99%	98%	100%	99%	100%	93%
1 200 000 € - 1 500 000 €	97%	99%	100%	97%	93%	96%
plus de 1 500 000 €	76%	87%	78%	87%	79%	94%
Moyenne tous budgets	90%	95%	92%	95%	91%	95%

Graphique 19 : Évolution du taux de localisation des fictions (données EY/CNC)



Source : CNC, EY.

2.2.2. Les SOFICA contribuent au financement de l'audiovisuel

La charte des SOFICA prévoit ainsi qu'une part des investissements de la SOFICA doit être réalisée dans la production audiovisuelle. En 2022, les 12 SOFICA agréées ont investi un total de 14,2 M€ dans la production audiovisuelle sur un total de 63,6 M€ investis au total :

- ◆ 9,9 M€ par contrat d'association à la production (CAP) destinés à l'audiovisuel, soit 22 % du total des investissements sous forme de CAP réalisés par les SOFICA ;
- ◆ 4,3 M€ par souscription au capital de sociétés de réalisation pour le développement d'œuvres audiovisuelles, soit 29 % du montant total des investissements des SOFICA par ce vecteur.

Ces investissements ont contribué au financement de 39 œuvres audiovisuelles, dont 20 fictions, 11 œuvres d'animation et 8 documentaires, pour des montants respectifs de 4,4 M€, 5 M€ et 0,5 M€. L'action des SOFICA fait l'objet d'une analyse détaillée en annexe IV.

2.2.3. Le crédit d'impôt international contribue à stimuler l'activité de production exécutive

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutive (crédit d'impôt international, ou C2I) a pour objectif d'attirer les tournages de films étrangers en France. Son objectif est de favoriser la localisation de tournages étrangers en France.

Il fait l'objet d'une analyse détaillée en annexe IV.

2.3. D'autres dispositifs de financement viennent compléter les aides aux entreprises de production établies en France

◆ L'intervention de l'Ifcic

Comme pour le financement du cinéma, **l'Ifcic intervient dans la garantie et l'octroi de prêts au secteur de l'audiovisuel**, avec deux objectifs distincts.

Ainsi, parmi les crédits garantis ou prêts octroyés, **la majorité (92 %) concerne des prêts ou des garanties de crédits octroyés « à l'œuvre », c'est-à-dire destinés à la fabrication ou à la promotion d'une œuvre donnée**. Cette activité correspond à la mission historique de l'Ifcic d'aide à la fabrication des œuvres, dont le financement présente des caractéristiques particulières (cf. annexe I). Ces prêts ou garanties de crédits peuvent être octroyés à des œuvres françaises ou européennes.

En complément, **une petite fraction des crédits (8 %) sont des prêts *corporate*** (qui peuvent être des crédits de trésorerie, de développement ou de distribution) et concernent la partie française de l'activité des entreprises. Ils visent à accompagner le développement d'une entreprise donnée.

En 2022, l'Ifcic a garanti et octroyé 144,1 M€ de prêts au secteur de la production et de la distribution audiovisuelle, dont 6,8 M€ en prêts directs.

◆ L'intervention de BPI France

BPI France dispose d'une enveloppe d'environ 200 M€ par an destinée au financement des industries cinématographiques et audiovisuelles au sens large (incluant par exemple les jeux vidéos). La majorité de cette enveloppe est en pratique consacrée à la production dans le secteur de l'audiovisuel³⁶.

Les modalités d'intervention de BPI France consistent soit en des interventions en cofinancement sur des prêts de moyen et long terme visant à accompagner la diversification, la croissance ou l'internationalisation d'une entreprise, **soit en des investissements en fonds propres**, sur la base de l'analyse au cas par cas des thèmes d'investissements des entreprises. Dans le secteur audiovisuel, BPI est ainsi entré au capital de Mediawan et de Federation, qui sont les deux premières entreprises de production audiovisuelle en termes d'heures produites en 2022 (cf. 1.4.3).

Enfin, BPI assure la gestion, avec le CNC, d'un « accélérateur cinéma et audiovisuel », destiné aux petites et moyennes entreprises³⁷, qui propose un bouquet de services à destination des entreprises du secteur au sens large, allant de la mission de conseil à la formation des dirigeants.

◆ L'intervention des collectivités territoriales

Selon le Ciclic³⁸, les aides à la production audiovisuelle versées par les régions représentent un total 45,2 M€ en 2023, contre 42,2 M€ en 2022 et 40 M€ en 2021. Ces enveloppes ont contribué à financer 1 520 projets en 2023 (contre 1403 en 2021 et 1 510 en 2022).

³⁶ L'une des explications avancées est que l'industrie cinématographique compte déjà plusieurs « grands » acteurs intégrés et anciens.

³⁷ D'après BPI, il s'agit d'entreprises réalisant de l'ordre de quelques millions d'euros de chiffre d'affaires.

³⁸ L'agence régionale du Centre-Val de Loire pour le livre, l'image et la culture numérique, qui produit chaque année un bilan de l'intervention des collectivités territoriales en faveur du cinéma et de l'audiovisuel.

Le CNC contribue au financement de l'audiovisuel par les régions à travers les conventions de développement cinématographique et audiovisuel entre l'État, le CNC et les régions, qui prévoient des abondements du CNC aux fonds régionaux dotés par les collectivités territoriales (selon une règle imposant un rapport minimal de 1€ abondé par le CNC pour chaque enveloppe de 2€ consacrée au développement par les collectivités, dans la limite d'un plafond de 2 M€ pour le soutien à la production). Selon les données fournies à la mission par le CNC, les enveloppes d'aides régionales adossées au fonds État région et consacrées à la seule production audiovisuelle³⁹ s'élevaient à 22,6 M€ en 2023, **complétées à hauteur de 8,6 M€ par le CNC**.

3. Les obligations d'investissement des plateformes constituent *de facto* un soutien nouveau au secteur qui interroge sur le maintien des niveaux de financements publics actuels

La mission a concentré les analyses *infra* sur le secteur de la fiction, pour plusieurs raisons. En premier lieu, il s'agit du genre majoritairement produit dans la production audiovisuelle aidée par le CNC comme dans les investissements réalisés par les diffuseurs au titre de leurs obligations. En deuxième lieu, la fiction est le genre dont le poids s'accroît le plus, dynamique qui devrait se poursuivre à la faveur de la montée en charge des investissements des plateformes. En dernier lieu, la production d'animation et de documentaire présentent des spécificités fortes (à titre d'exemple, l'importance des diffuseurs internationaux et de l'export dans l'économie de l'animation, ou encore des coûts de production faibles pour le documentaire).

3.1. Le niveau des soutiens du CNC à la fiction paraît élevé, alors même que le genre bénéficie d'une forte dynamique d'investissement et que les entreprises du secteur ont restauré leurs marges

Le secteur de l'audiovisuel est marqué par une forte progression de la production de fiction, portée par une demande croissante des spectateurs et par une dynamique d'investissements inédite liée à l'entrée en vigueur des obligations d'investissement des SMAD. De plus, le secteur s'est structuré *via* un mouvement de concentration, accéléré depuis le milieu des années 2010. Les principaux indicateurs financiers étudiés par la mission indiquent par ailleurs qu'en dépit de la crise sanitaire, le secteur continue sa croissance et présente une bonne santé financière.

Dans ce contexte, le maintien d'un cumul d'aides au secteur bénéficiant principalement au secteur de la fiction pose question. En particulier, on peut relever que **la production de fiction est le premier bénéficiaire des aides automatiques du CNC**, avec 89 M€ de soutien automatique versé en 2023, contre 63 M€ pour la production documentaire, second bénéficiaire. Cette situation est relativement récente, puisque jusqu'en 2017, le documentaire était le premier bénéficiaire du fonds de soutien, devant la fiction (cf. graphique 19). **Alors que l'objectif principal des aides automatiques est de nature économique – il s'agit d'une aide à la structuration industrielle, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel niveau d'aide publique alors même que le secteur s'est largement structuré ces dernières années.**

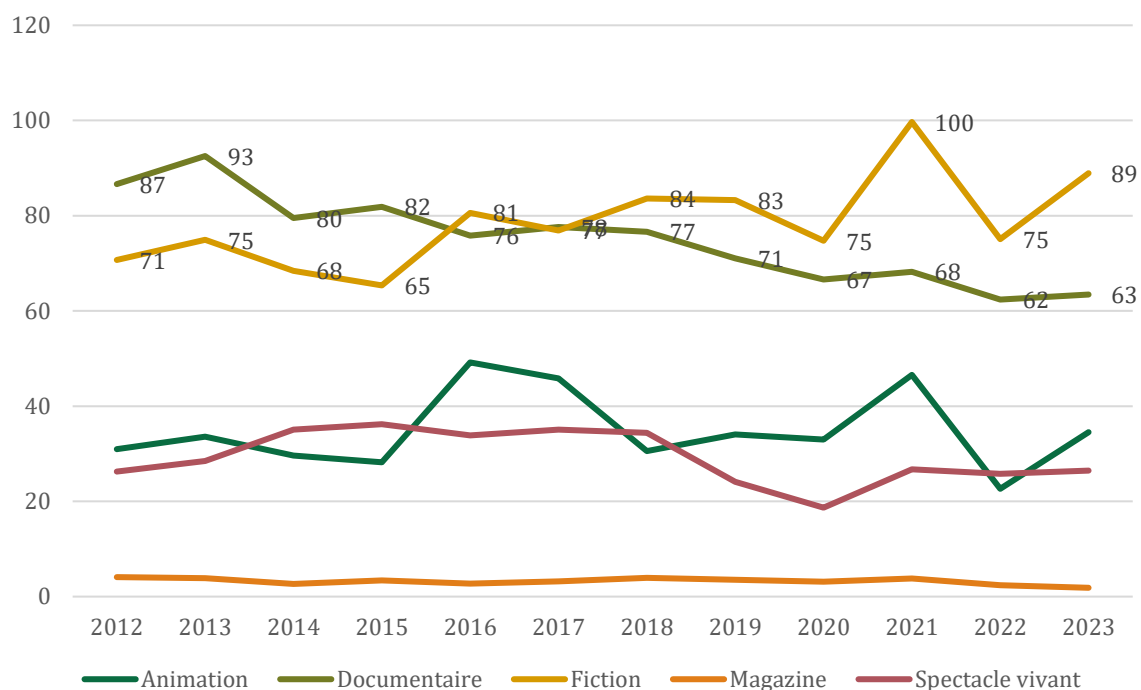
³⁹ La présentation des données du CNC ne permet pas de distinguer ce qui relève des aides à l'audiovisuel et au cinéma parmi les autres blocs de dépenses engagés par les régions (soutien aux créateurs, actions dites « de reconquête » du public, festivals, éducation à l'image par exemple).

L'ouverture du fonds de soutien aux entreprises de production déléguée financées par les SMAD fait peser un risque de dérapage budgétaire supplémentaire sur cette composante du fonds de soutien, quand bien même cette ouverture contribuerait au consentement à l'impôt de ces acteurs.

Un abattement du montant du soutien automatique dédié à la fiction pourrait ainsi être envisagé, selon des modalités qui devront être précisées et éventuellement assorties de mesures de compensation pour préserver les productions les plus qualitatives ou les plus difficiles.

À titre d'illustration du quantum d'économies possibles, la mission a chiffré la moindre dépense que pourraient représenter l'application de différents abattements sur les soutiens dédiés à la fiction. **La mission estime que le fait de pratiquer un abattement de 15 % sur les soutiens automatiques versés à la fiction représenterait une économie de 10 à 15 M€ ; cette économie s'établirait à 8 à 10 M€ en cas d'abattement de 10 %⁴⁰.**

Graphique 20 : Montants des soutiens automatiques versés, par genre, entre 2012 et 2023 (en M€)



Source : Mission, à partir de données CNC.

Au-delà, et de manière plus structurelle, la conception du soutien automatique pourrait être révisée. Le mode de calcul des soutiens automatiques à l'audiovisuel est en effet strictement indexé sur la durée de l'œuvre et ne tient compte ni du succès de celle-ci, à l'inverse des aides à la production cinématographique. Introduire une composante de prime au succès ou encore à l'exportation de l'œuvre pourrait paraître pertinent pour affiner les objectifs économiques de cette aide.

⁴⁰ Ce chiffrage a été réalisé sur les dossiers d'agrément définitifs de l'année 2023 des œuvres audiovisuelles en appliquant un coefficient de respectivement 0,85 et 0,90 sur les montants de soutiens automatiques inscrits aux plans de financement définitifs des œuvres

3.2. Le paramétrage des dispositifs fiscaux, en particulier le CIA, pourrait être revu et l'articulation du CIA avec le C2I améliorée

En premier lieu, la mission relève que les évaluations disponibles du crédit d'impôt audiovisuel ne permettent d'en produire qu'une évaluation partielle. Ainsi, si l'on peut objectiver le fait que le relèvement du taux de CIA a largement constitué un effet d'aubaine pour les fictions au coût horaire le plus réduit (cf. 2.2.1), il est à date très difficile de mesurer l'impact que le relèvement de ce taux a eu sur les fictions au budget plus élevé.

Ce constat appelle deux remarques :

- ♦ afin de limiter un effet d'aubaine avéré, il pourrait donc être envisagé d'abaisser le taux de ce crédit d'impôt, voire d'instaurer un seuil d'éligibilité à celui-ci pour les plus petits budgets, inférieurs à 700k€ de l'heure voire 900 k€ de l'heure. **La mission IGF-IGAC de 2018 a chiffré l'économie liée à l'instauration d'un seuil d'éligibilité à 700k€ de l'heure à 7,9 M€ ;**
- ♦ pour les plus gros budgets, il serait nécessaire de conduire une évaluation indépendante, sur données d'agrément définitifs, de l'impact du CIA sur la localisation des budgets, en examinant une période de référence longue. **En fonction des résultats de cette évaluation, un abaissement du taux du crédit d'impôt audiovisuel pour certaines catégories voire pour l'ensemble des catégories de budgets pourrait être envisagée,** le taux de localisation des tournages de fiction étant en tout état de cause très élevé, en particulier par comparaison avec les tournages d'œuvres cinématographiques.

En deuxième lieu, et de manière plus structurante, les divergences entre les paramètres du CIA et du C2I, limitées pour le cinéma, sont fortes dans l'audiovisuel, ce qui pourrait générer des effets non désirés.

Ainsi, le CIA présente un taux inférieur à celui du crédit d'impôt international ouvert aux entreprises de production exécutive ainsi que des modalités de plafonnement différentes (cf. tableau 8), ce qui n'est pas le cas pour les dispositifs de financement du cinéma.

La question de l'articulation entre ces deux dispositifs est devenue plus aigüe depuis l'entrée en vigueur des obligations d'investissement des plateformes, dont le *business model* repose sur la création et la diffusion de contenus « *premium* », au coût horaire beaucoup plus élevé que la moyenne des productions nationales (cf. *supra*). Du fait de son plafonnement à la minute, le CIA s'avère relativement peu intéressant à mobiliser pour ces acteurs, alors que le C2I conserve un intérêt, son plafonnement étant calculé par œuvre et non par coût-minute.

Tableau 14 : Comparaison de quelques caractéristiques du CIC et du C2I

Caractéristique	CIA	C2I
Bénéficiaires	Entreprises de production déléguées	Entreprises de production exécutive
Critères applicables au budget des œuvres	Absence de budget minimal	Plancher des dépenses éligibles fixé à 250 000 € ou à 50% du budget total pour les œuvres dont le budget est inférieur à 500 000 €
Taux	25 %	30 % (taux de droit commun) 40 % (présence d'effets visuels)
Plafonnement	Plafonnement en fonction du coût global de l'œuvre variant de 1 250 € par minutes à 10 000 € par minute produite et livrée pour la fiction (pour le documentaire et l'animation, cf. <i>supra</i>).	30 M€
Assiette	Plafonnement de 1 450 € par minute produite et livrée	

Annexe V

Caractéristique	CIA	C2I
Dépenses éligibles	Plafonnement à 3 000 € par minute produite et livrée	

Source : Mission.

Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, cette asymétrie peut conduire ces acteurs à effectuer des arbitrages entre CIA et C2I et à recourir à ce dernier (et donc à la production « dépendante ») prioritairement pour leurs œuvres les plus qualitatives et coûteuses. Ce type d'arbitrage semble pouvoir concourir, à terme à un effet contraire à celui recherché par la refonte du régime d'obligations d'investissements, les contenus les plus qualitatifs des plateformes basculant vers le modèle de production exécutive (plus intéressant fiscalement) où le producteur français n'a pas la maîtrise des décisions artistiques, alors même que la réforme vise à favoriser la production indépendante française.

Cette situation, déjà relevée par la Cour des comptes dans son rapport de 2023 sur le CNC, plaide en faveur du lancement d'une réflexion plus globale sur l'articulation des dispositifs fiscaux destinés à la production audiovisuelle. Sans méconnaître les enjeux de concurrence fiscale entre États, en particulier au sein de l'Union européenne, il pourrait par exemple être envisagé de resserrer et d'harmoniser certaines des conditions d'éligibilité à ces deux crédits d'impôt.

ANNEXE VI

Benchmark

SOMMAIRE

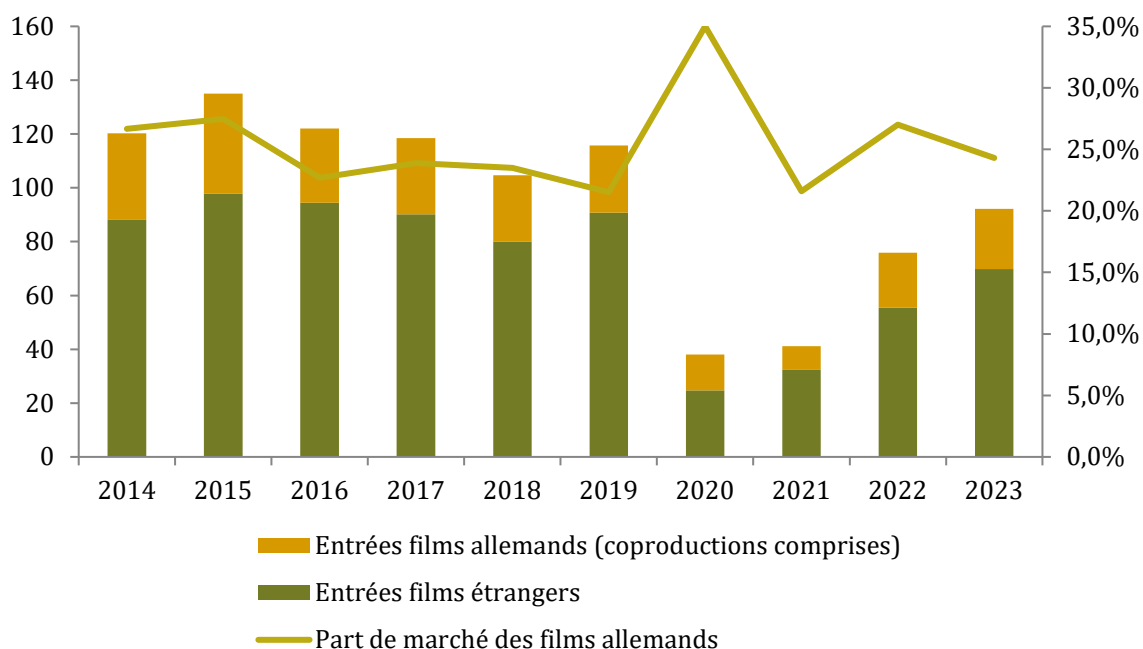
1. ALLEMAGNE	- 1 -
1.1. Le marché allemand est près de deux fois inférieur au marché français, avec une part de marché moyenne des films nationaux de 25,3%.....	- 1 -
1.2. Les soutiens publics au cinéma, notamment fédéraux, sont en augmentation depuis 2017	- 2 -
1.3. Les dispositifs fédéraux de soutien s'articulent entre la FFA et le BKM	- 4 -
1.4. Dispositifs régionaux.....	- 15 -
2. ITALIE.....	- 16 -
2.1. Le marché italien est plus de deux fois inférieur en taille au marché français. -	16 -
2.2. Les soutiens publics au cinéma représentent près de 490 M€ en 2023	- 18 -
2.3. Le Fonds Cinéma et Audiovisuel est la principale source de financement public du cinéma italien	- 19 -
2.4. D'importantes obligations d'investissement ont été imposées aux opérateurs privés de services audiovisuels à la suite de la transposition de la directive SMA-29 -	
2.5. Dispositifs régionaux.....	- 30 -
3. BELGIQUE.....	- 31 -
3.1. Le dispositif fédéral d'incitation fiscale à la production, le « <i>tax shelter</i> », constitue la principale modalité de soutien au cinéma belge.....	- 31 -
3.2. Le <i>tax shelter</i> est un dispositif d'incitation fiscale original permettant au producteur de se voir financer environ 45% des coûts éligibles.....	- 34 -
3.3. Au niveau communautaire, le soutien public au cinéma est géré par le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA)	- 35 -
3.4. Dispositifs régionaux.....	- 42 -
4. ROYAUME-UNI.....	- 44 -
4.1. Le marché anglais est de taille comparable au marché français, mais est largement dominé par des productions non indépendantes.....	- 44 -
4.2. Les financements publics au cinéma ont nettement augmenté depuis 2012. -	46 -
4.3. La dépense fiscale liée aux crédits d'impôt pour les industries créatives a été multipliée par 8 depuis 2013	- 48 -
4.4. Le British Film Institute fonctionne de façon cyclique suivant les fonds de la National Lottery.....	- 51 -
4.5. Seuls les opérateurs audiovisuels publics sont soumis à des obligations réglementaires d'investissement.....	- 56 -
4.6. Les aides régionales représentent en moyenne 6% du financement public du cinéma anglais	- 56 -

1. Allemagne

1.1. Le marché allemand est près de deux fois inférieur au marché français, avec une part de marché moyenne des films nationaux de 25,3%

En 2023, la fréquentation des salles de cinéma en Allemagne s'est établie à 92,2 millions d'entrées, un niveau inférieur à son niveau moyen sur la période antérieure à la pandémie, où elle était en moyenne de 119 millions d'entrées. La part de marché des films allemands est quant à elle restée relativement stable autour de 25,4% depuis 2014. Elle a connu une forte hausse en 2020, potentiellement due à la baisse importante du nombre de films étrangers (voir graphique 2), avant de retrouver un niveau comparable à son niveau moyen antérieur à la pandémie en 2023.

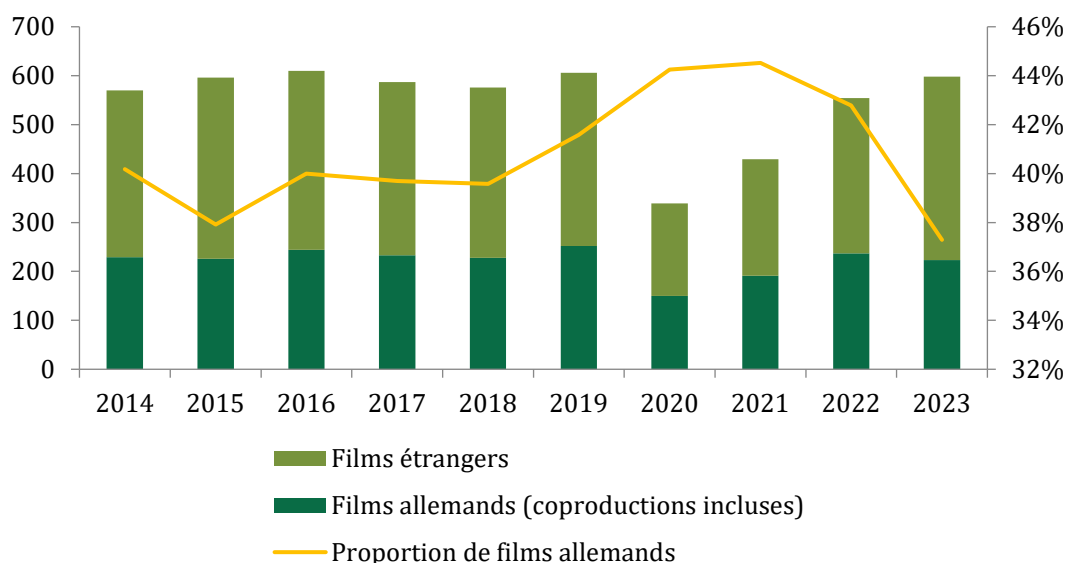
Graphique 1 : Evolution des entrées (en millions) et de la part de marché des films allemands



Source : mission, d'après les données FFA Kinojahr 2023.

En moyenne, 220 films allemands ont été produits par an entre 2014 et 2023. Ceux-ci représentent en moyenne 41% des sorties en salles – un pourcentage tiré par le haut par les années Covid marquées par une baisse du nombre de films étrangers.

Graphique 2 : Evolution du nombre de films depuis 2014



Source : mission, d'après les données FFA-Kinojahr, 2014-2023.

Concernant le secteur de l'exploitation, les données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel indique que la densité d'écrans en Allemagne est égale à la moyenne européenne, soit 5,8 écrans pour 100 000 habitants. Il s'agit d'un niveau nettement inférieur à la France, où l'on compte 9,7 écrans pour 100 000 habitants¹.

1.2. Les soutiens publics au cinéma, notamment fédéraux, sont en augmentation depuis 2017

Les soutiens publics allemands au cinéma sont organisés autour de trois sources principales :

- ♦ la *Filmförderungsanstalt* (FFA) est une institution fédérale indépendante de soutien au cinéma, organisée selon un modèle similaire à celui du CNC, et, notamment, principalement financée par des taxes affectées prélevées sur le secteur ;
- ♦ la FFA administre également des programmes de soutien du ministère de la culture – *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien* (BKM) – dont les ressources proviennent du budget de l'Etat ;
- ♦ ces soutiens fédéraux sont complétés au niveau régional par des fonds de soutien financés par les *Länder*.

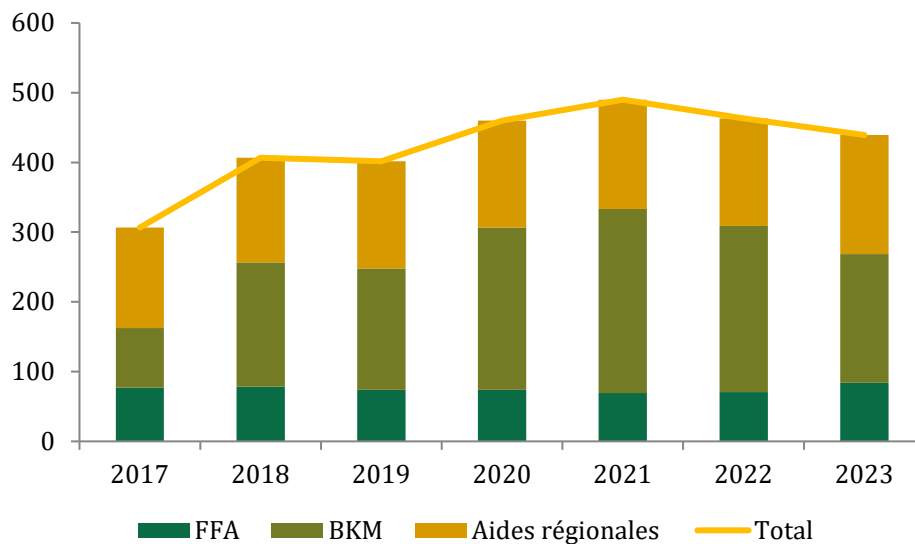
Le total des soutiens publics au cinéma a atteint 440 M€ en 2023, soit une hausse de près de 135 M€ par rapport à 2017. Le niveau des soutiens publics est certes inférieur en 2023 aux montants observés entre 2020 et 2022 – atteignant un record de 490 M€ en 2021 – mais il n'inclut plus d'aides exceptionnelles au secteur telles que celles mises en place durant la pandémie de Covid-19.

¹ Observatoire européen de l'audiovisuel, rapport *Focus 2024 – World Film Market Trends*, 2024.

Cette augmentation est principalement due à l'augmentation des aides fédérales. Le BKM est ainsi devenu le premier financeur public du cinéma allemand, représentant 42% des mesures de soutien au cinéma. Sa contribution a plus que doublé depuis 2017, passant de 85 M€ à 185 M€ en 2023. Il faudrait cependant noter ici que les montants BKM incluent, notamment entre 2020 et 2022, de nombreux programmes d'aides exceptionnelles mises en place lors de la pandémie Covid-19. L'arrêt de la plupart de ces programmes pourrait expliquer la baisse des soutiens BKM en 2023. Les aides des Länder ont également connu une augmentation sur la période, mais cette augmentation, moins rapide que celle des soutiens du BKM a eu lieu en parallèle d'une baisse de leur part relative dans le financement public du cinéma.

Le financement public du cinéma allemand est ainsi caractérisé par une budgétisation importante des soutiens. Les soutiens des gouvernements fédéraux et régionaux représentent en effet systématiquement plus de 80% des aides publiques au cinéma. Par comparaison, la FFA, que l'on pourrait assimiler à un équivalent du CNC, ne contribue en moyenne qu'à hauteur de 18% au financement du cinéma allemand.

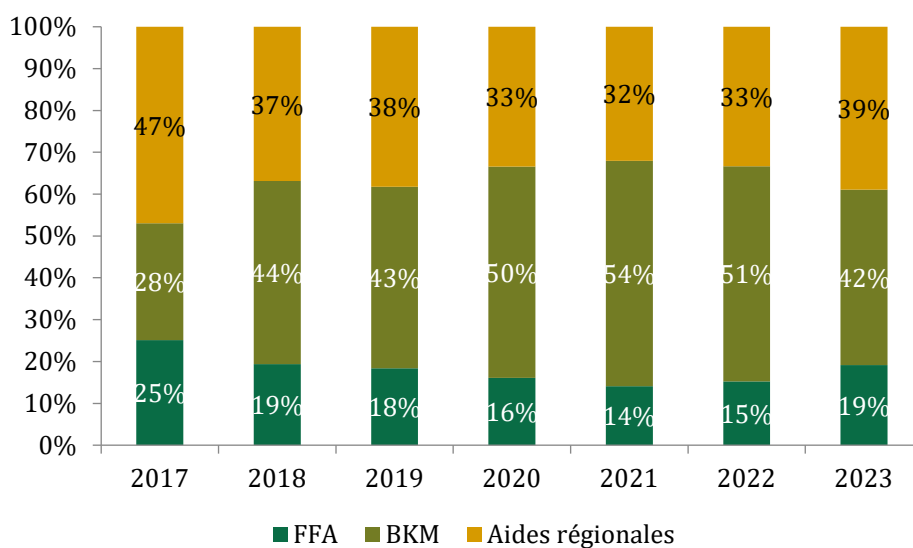
Graphique 3 : Aides publiques au cinéma par institution (millions d'euros)²



Source : Mission, d'après les données FFA-Kinojahr, 2017-2023.

² Ce graphique a été réalisé à partir des données des rapports annuels *Kinojahr* de la FFA. Les soutiens publics y sont exprimés en « parts de budget », et les montants ne correspondent pas toujours aux valeurs des engagements annuels d'aides tels qu'ils sont présentés dans les rapports d'activité annuels de la FFA.

Graphique 4 : Ventilation du soutien public par institution

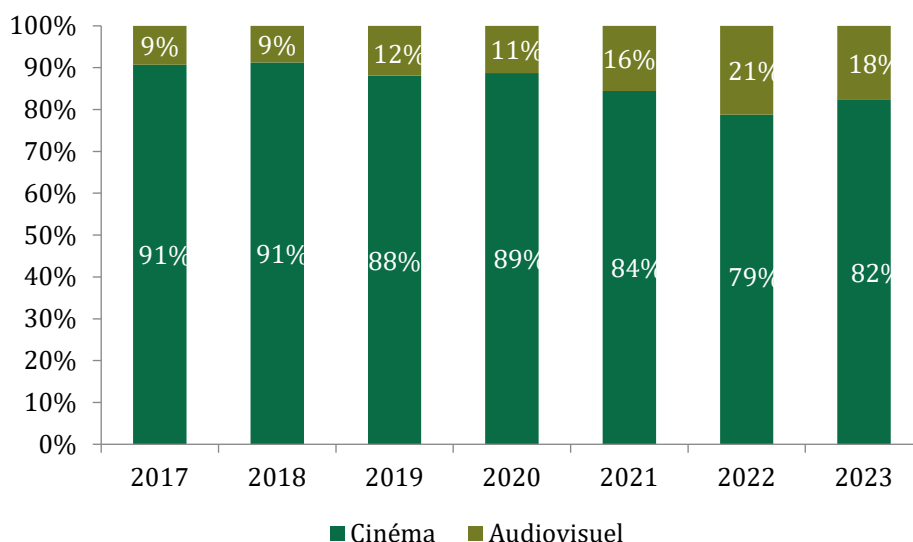


Source : mission, d'après les données FFA-Kinojahr, 2017-2023.

Le secteur audiovisuel est également soutenu par des fonds publics, mais dans une moindre mesure et principalement à l'échelle des Länder. Ainsi, il n'existe à l'échelle fédérale qu'un seul dispositif à destination de l'audiovisuel – le *German Motion Picture Fund*. La FFA quant à elle n'intègre pas l'audiovisuel dans le périmètre des activités qu'elle soutient.

Les aides à l'audiovisuel ne représentent en moyenne que 70,3 M€, soit en moyenne 14% des soutiens agrégés audiovisuel et cinéma sur la période 2017-2023.

Graphique 5 : Répartition des soutiens totaux agrégés entre audiovisuel et cinéma



Source : mission, d'après les données FFA-Geschäftsberichte 2017-2023.

1.3. Les dispositifs fédéraux de soutien s'articulent entre la FFA et le BKM

Au niveau fédéral, le soutien public aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel est organisé autour de la *Filmförderungsanstalt* – FFA – et des services du délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias – *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien* (BKM).

1.3.1. La Filmförderungsanstalt (FFA) fonctionne de manière largement comparable au CNC

1.3.1.1. La FFA est financée par une taxe affectée prélevée sur les acteurs du secteur

La *Filmförderungsanstalt* est le fonds allemand de soutien au cinéma. Elle a été créée en 1968 par la *Filmförderungsgesetz (FFG)*. Elle est financée à très grande majorité par une taxe affectée – la *Filmabgabe* – créée par la *FFG* et acquittée par tout opérateur exploitant ou distribuant un film.

Tableau 1 : Présentation des taxes affectées à la FFA

Base légale	Contributeur	Assiette	Taux
§151 FFG	Exploitants	Chiffre d'affaires annuel des ventes de tickets par écran	1,8% entre 100 000 et 200 000 € de chiffre d'affaires ; 2,4% entre 200 000 et 300 000 € ; 3% si CA est supérieur à 300 000 €
§152 FFG	Distributeurs de vidéo (DVD en vente location)	Chiffre d'affaires annuel	1,8% entre 500 000 et 20 M€ de chiffre d'affaires ; 2,5% si CA est supérieur à 20 M€
§153 FFG	Services de vidéo à la demande (y compris plateformes de streaming étrangères)	Part du chiffre d'affaires allemand tiré de l'exploitation de films de cinéma	1,8% si le chiffre d'affaires est inférieur à 20 M€ ; 2,5% si CA est supérieur à 20M€
§154 FFG	Editeurs de télévision – opérateurs publics	Coûts de diffusion des films ³	3%
§155 FFG	Editeurs de télévision – opérateurs privés	Chiffre d'affaires publicitaire net	Le taux applicable est fonction du temps d'antenne consacré aux films Taux de 0,15% pour un temps d'antenne inférieur à 10% 0,35% entre 10% et 18% de temps d'antenne 0,55% entre 18% et 26% 0,75% entre 26% et 34% 0,95% au-dessus de 34% de temps d'antenne
§156 FFG	Opérateurs de pay TV	Chiffre d'affaires net sur les abonnements allemands	0,45%
§156a FFG	Distributeurs de programme (fournisseurs d'accès à Internet)	Chiffre d'affaires net sur les contrats de souscription	0,25% si leur offre de films est inférieure à 90% de leur offre totale, 2,5% au-dessus

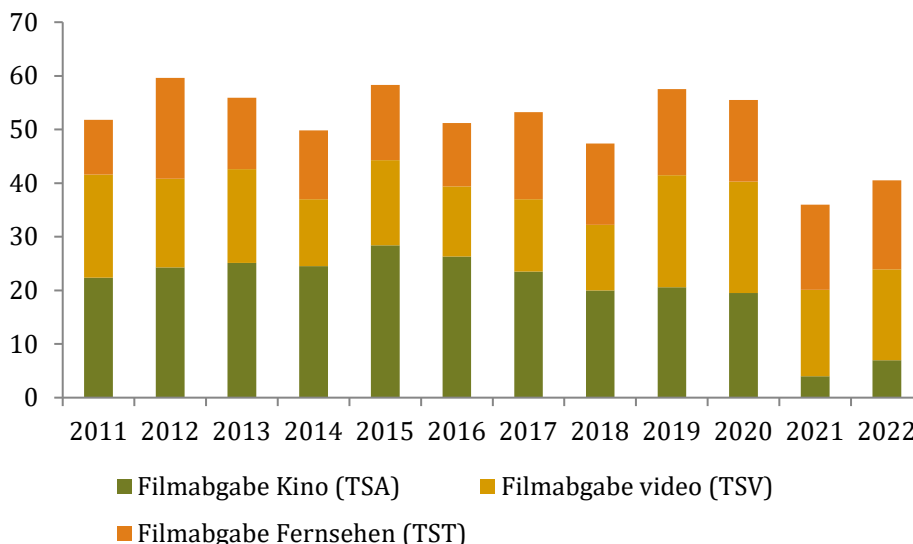
Source : Mission d'après la Filmförderungsgesetz du 13/12/2023, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

³ Coûts d'acquisition de la licence, coûts d'administration et de diffusion des programmes et coûts de coproduction dans des films de cinéma.

Annexe VI

Si le mode de financement de la FFA est comparable à celui du CNC dans la mesure où il a lieu par voie de taxes affectées, les taux, et donc le produit, de ces taxes sont nettement inférieurs. Le produit des taxes affectées à la FFA s'établit en moyenne à 51,4 M€ sur la période 2012-2022, soit un niveau moyen près de 12 fois inférieur au produit des taxes affectées au CNC. Les années 2021 et 2022 montrent une forte baisse des contributions liées notamment à l'effondrement de la taxe affectée payée par les exploitants de salles⁴.

Graphique 6 : Evolution des revenus des taxes affectées à la FFA (en M€)



Source : Mission, d'après les données des rapports d'activité de la FFA 2011-2022.

1.3.1.2. Les dispositifs de soutien de la FFA sont pilotés par le législateur

1.3.1.2.1. La FFA gère des dispositifs de soutien sélectifs et automatiques

La *Filmförderungsanstalt* attribue des aides sélectives et automatiques à chaque secteur de la chaîne d'exploitation, à l'exception du développement, qui ne peut faire l'objet que d'une aide sélective. Il s'agit d'aides exclusivement dédiées au cinéma, la FFA n'ayant pas mis en place d'aide à destination de l'audiovisuel. Les différentes aides gérées par la FFA sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Aides sélectives et automatiques de la FFA

Dispositif	Destinataire	Conditions d'éligibilité	Montant et forme de l'aide
Aide sélective au scénario	Auteur expérimenté (2 films) / ou auteur et producteur	N.D.	Subvention non remboursable Montant maximal : 25 000€ (35 000€ cas exceptionnels ; 10 000 pour un traitement)

⁴ La *Filmabgabe* étant acquittée sur les revenus de l'année précédente, un décalage s'observe naturellement par rapport au début de la pandémie de Covid-19. Le montant très faible de la Filmabgabe Kino (TSA) en 2022 est donc décorrélé du rétablissement du marché de l'exploitation cette année-là.

Annexe VI

Dispositif	Destinataire	Conditions d'éligibilité	Montant et forme de l'aide
Aide sélective à la production	Producteur	Apport minimal de 5% par le producteur des coûts de production	Prêt conditionnellement remboursable Montant maximal 1 M€ Montant minimal en fonction des coûts de production
Aide automatique à la production	Producteur	Succès en salles ou en festivals nécessaire pour atteindre un seuil de points minimal. Seuil variant en fonction du budget du film Obligation de réutilisation dans un délai de 3 ans	Subvention attribuée selon un système de points (cf. encadré 1) Montant maximal de 2 M€
Aide automatique à la production de court-métrage	Producteur	Succès en festivals/ prix pour atteindre un seuil de points minimal. Obligation de réinvestissement dans une nouvelle production dans un délai de 2 ans	Subvention attribuée selon un système de points En cas d'obtention de plus de 40 points, les points sont multipliés par un facteur 1,5.
Aide sélective à la distribution	Distributeur	-	Prêt conditionnellement remboursable ou subvention Montant maximal pour l'aide à la distribution d'un film : 1,2 M€
Aide automatique à la distribution	Distributeur	Succès en festivals/ prix pour atteindre un seuil de points minimal. Seuil minimal dépend du type de film considéré. Obligation de réinvestissement dans un délai de 3 ans	Subvention attribuée selon un système de points Plafond de points éligibles : 750 000 entrées, soit 750 000 points ; 1,2 M de points festivals
Aide sélective à l'exploitation	Exploitant	Destinée à la modernisation ou amélioration des salles, accessibilité ou équipement numérique	Forme mixte : 30% subvention et 70% de prêt sans intérêts Montant maximal 200 000€ (350 000€ de façon exceptionnelle)
Aide automatique à l'exploitation	Exploitant	Cinéma ayant une forte fréquentation pour les films allemands et européens, ou reconnus pour la qualité de leur programmation 20% des coûts du projet doivent être couverts par le demandeur	Subvention attribuée selon un système de points Montant maximal 80% des coûts du projet

Source : FFA, Förderung.

Encadré 1 : Fonctionnement des aides automatiques de la FFA

Le principe de référence est à la base de plusieurs aides administrées par la FFA, la plus importante en volume étant l'aide de référence à la production.

L'aide automatique à la production, ou *Referenzfilmförderung* est régie par les paragraphes 73 à 90 de la *Filmförderungsgesetz*. Il s'agit d'une subvention calculée selon un système de points, qui dépendent du succès du film (en salles et festivals), et qui déterminent le montant de l'aide reçue. **Elle doit être utilisée dans un délai de 3 ans, pour investir dans de nouvelles productions ou pour augmenter le capital social de la société productrice.**

L'accès à cette aide n'est possible que pour les œuvres (films de fiction, premiers films, films pour enfants et documentaires) qui atteignent un seuil minimal de points – le seuil variant selon la catégorie d'œuvres et les coûts de production :

Annexe VI

- films de fiction au budget inférieur à 8M€ : 150 000 points
- films de fiction au budget compris entre 8 et 20M€ : 300 000 points
- films de fiction au budget supérieur à 20 000€ : 500 000 points

Les points sont attribués en fonction du nombre d'entrées en salle et des sélections/récompenses en festivals :

- chaque entrée (spectateur) génère un point ;
- les points festivals ne sont comptabilisés que si le film acquiert par ailleurs 50 000 points en admissions ;
- pour un film, les points festival sont de 200 000 points pour un prix ; 100 000 points pour une nomination aux Oscars, au prix du film allemand ou des prix majeurs à Cannes, Berlin ou Venise ; 100 000 pour un prix et 50 000 pour une nomination à des prix plus « secondaires ».

Ainsi, un film de fiction au budget inférieur à 8 M€ peut atteindre le seuil de génération de soutien automatique s'il réalise plus de 50 000 entrées et 100 000 points en festivals.

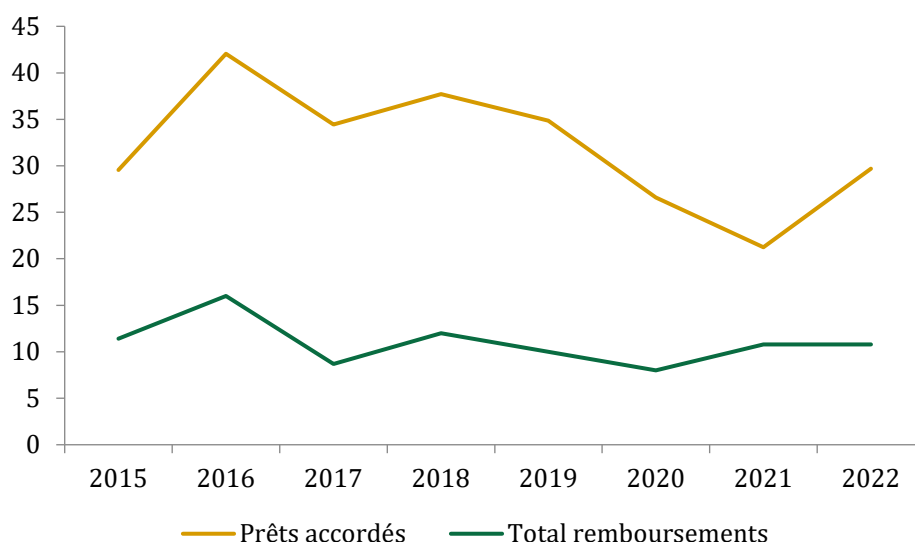
La valeur du point dépend du nombre de films éligibles sur une année et du **budget annuel consacré au programme**.

Cette aide est plafonnée à 2 M€ par film.

Source : FFA Referenzfilmförderung.

Plusieurs aides sélectives de la FFA – les aides sélectives à la production, à la distribution et une partie de l'aide à l'exploitation – sont attribuées sous forme de prêts conditionnellement remboursables. Les modalités de remboursement sont prévues respectivement aux articles 71, 125 et 135 de la FFG. Dans le cas de l'aide sélective à la production, dès lors que les recettes générées dépassent 5% des coûts de production, les recettes supplémentaires sont versées à 50% à la FFA jusqu'à remboursement du prêt accordé par celle-ci.

Graphique 7 : Evolution des montants de remboursements et d'aides sous forme de prêts⁵



Source : Mission, d'après les données FFA-Geschäftsberichte 2015-2022.

⁵ Les montants utilisés ici sont les montants des prêts accordés et des remboursements effectués sur une année donnée.

Annexe VI

1.3.1.2.2. Les ressources de la FFA sont réparties entre les différentes aides selon une clé de répartition définie par le législateur fédéral

La répartition des ressources de la FFA entre les différentes aides est fixée par le législateur fédéral lors de l'adoption de la *Filmförderungsgesetz*. La FFG de 2024 a ainsi prévu la répartition suivante au §159 (cf. tableau 3), qui prévoit une affectation de la majorité des ressources aux aides sélectives – 58%. La production constitue le segment le plus soutenu de la chaîne de valeur, 60% des ressources étant en effet fléchés vers des dispositifs d'aide à la production. L'exploitation et la distribution bénéficient respectivement de 15% et 21% des ressources prévues.

Tableau 3 : Répartition des ressources de la FFA entre les différents programmes d'aides en 2024

Aides	Montant en %	Montant 2022
Aide sélective à la production	30	16,7 M€
Aide automatique à la production	28,5	9,8 M€
Aide automatique à la production de courts-métrages et de films pour enfants	1,5	0,6 M€
Aide sélective au scénario	4	1,1 M€
Aide sélective à la distribution	14	5,6 M€
Aide automatique à la distribution	7	2,4 M€
Aide sélective à l'exploitation	10	8,5 M€
Aide automatique à l'exploitation	5	1,8 M€
Total	100	46,5 M€

Source : *Filmförderungsgesetz 2024, § 159.*

1.3.2. Les aides du délégué fédéral à la culture ont triplé depuis 2017

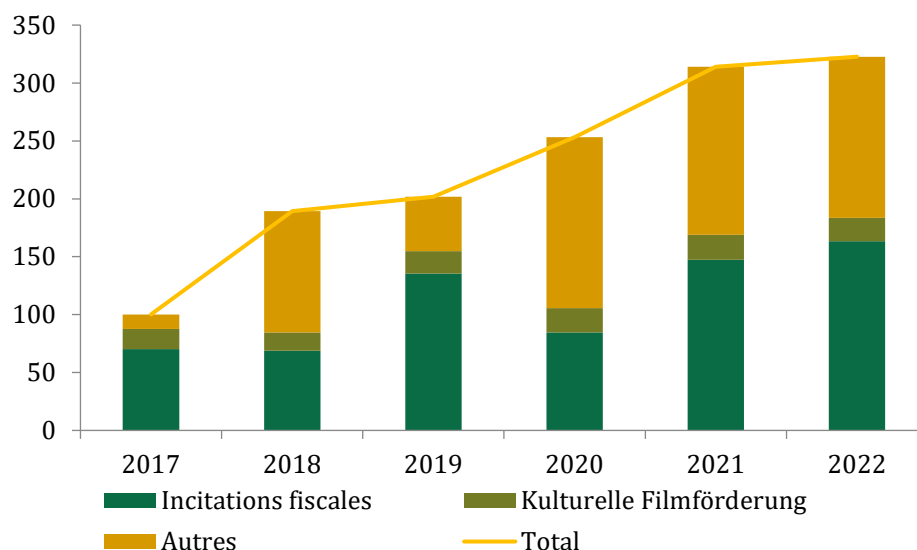
Les financements du *Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien* (« délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias ») au secteur cinématographique ont triplé entre 2017 et 2022, passant de 100 M€ en 2017 à 323M€ en 2022. Le BKM est ainsi devenu la première source de financement public du cinéma allemand en 2018 (cf. graphique 4). Il représentait 42% du soutien public au secteur en 2023. Entre 2020 et 2022, cette proportion dépassait les 50%, mais cette part relative conséquente est également liée à la mise en place de dispositifs de soutien exceptionnels pour pallier les effets de la pandémie de Covid-19.

Le BKM, équivalent du ministère de la culture fédéral allemand, finance différents programmes d'aides, dont la gestion est confiée à la FFA. Les principaux, repris dans le graphique 8 ci-dessous, sont :

- ♦ des incitations fiscales sous forme de *cash rebate* – remboursement d'une partie des coûts de production éligibles ;
- ♦ le dispositif d'aide culturelle, qui propose différents types d'aides sélectives aux différents segments de la chaîne d'exploitation, mais principalement à la production ;
- ♦ l'ensemble des dispositifs complémentaires gérés par la FFA pour le compte du BKM, qui ont été regroupés dans la catégorie « autres » - notamment les aides à la digitalisation du patrimoine cinématographique, les aides à l'exploitation, mais également les dispositifs exceptionnels Covid-19.

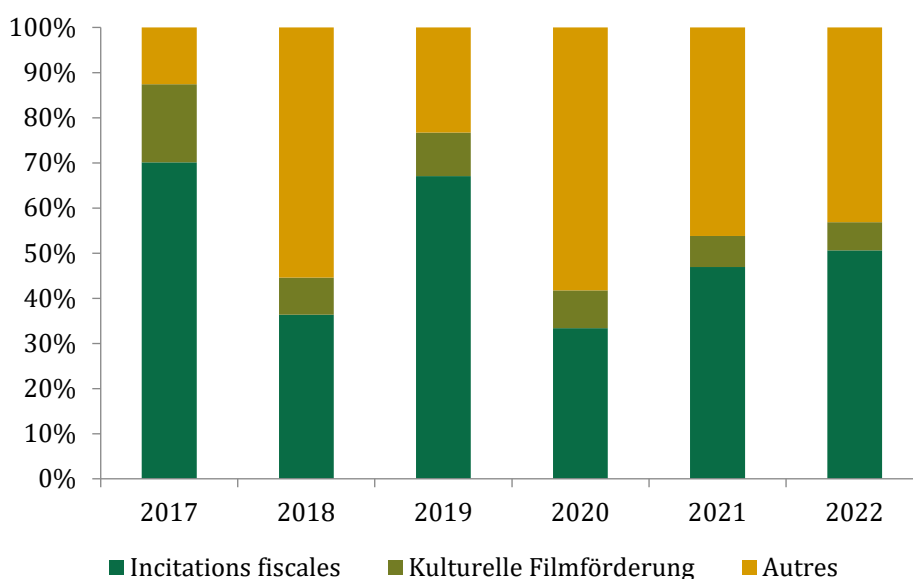
Annexe VI

Graphique 8 : Evolution des montants des financements BKM (en millions)



Source : Mission, d'après les données FFA Geschäftsberichte, 2017-2022.

Graphique 9 : Ventilation du soutien BKM selon les programmes (en %)



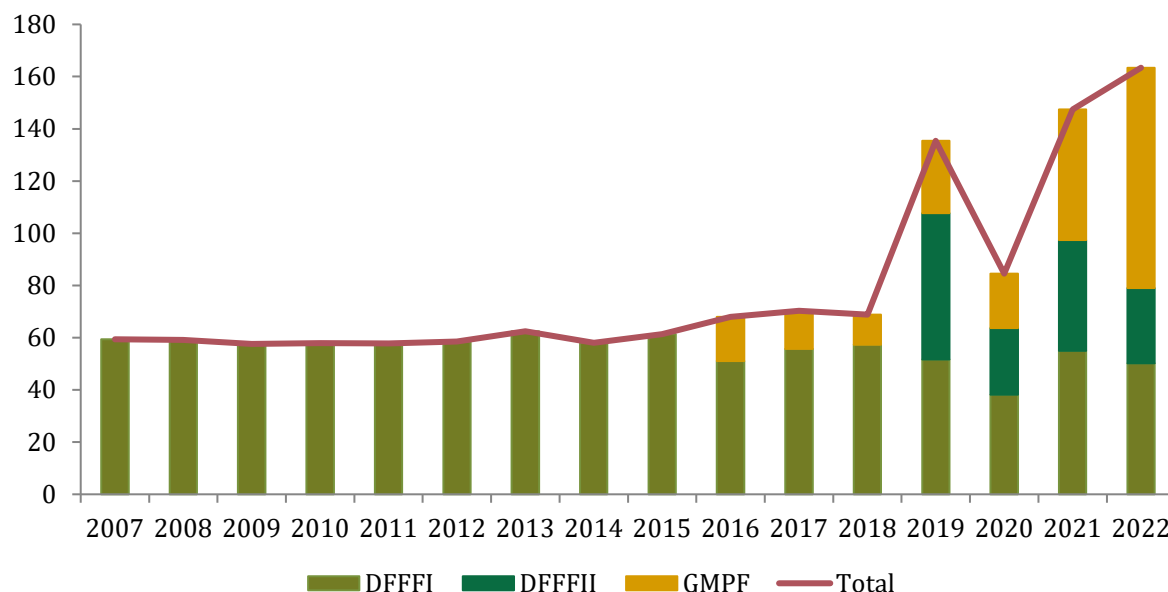
*Source : mission, d'après les données FFA Geschäftsberichte, 2017-2022. **Il convient de noter que les deux graphiques supra incluent les aides liées à la crise sanitaire, qui n'ont pu être retraitées par la mission.***

1.3.2.1. La dépense fiscale liée aux dispositifs fédéraux de « cash rebate » a été multipliée par 2,7 depuis 2015

Le gouvernement fédéral allemand a mis en place des dispositifs d'incitation fiscale à la localisation des tournages en Allemagne à partir de 2007, avec la création d'un mécanisme de « *cash rebate* » destiné aux producteurs délégués de films allemands, le *Deutscher Filmförderfonds* (DFFFI). Ce dispositif s'est doublé d'un mécanisme destiné à la production audiovisuelle – séries et films non destinés à la sortie en salles – en 2016, avec la création du German Motion Picture Fund (GMPF). Enfin, un dispositif dédié à la production exécutive allemande de films étrangers a été mis en place en 2019 (DFFFII).

La création de nouveaux dispositifs a eu pour conséquence une augmentation forte de la dépense fiscale. Les montants de soutien public affectés à ces dispositifs ont ainsi été multipliés par un facteur 2,7 depuis 2015, passant de 59 M€ en 2015 à 163 M€ en 2022. Cette augmentation est principalement due au dynamisme des dépenses associées au GMPF, qui représentent en 2022 près de 500 % de leur valeur en 2016. Le dispositif dédié à la production exécutive (DFFFI) a en moyenne contribué de 38 M€ à l'augmentation globale de la dépense fiscale, mais l'augmentation des dépenses DFFFI se caractérise depuis 2019 par une volatilité significative. Par comparaison, les montants affectés au DFFFI sont globalement restés stables depuis la création de ce dispositif.

Graphique 10 : Evolutions des dispositifs d'incitation à la localisation (en M€)



Source : mission, d'après les données des FFA-Geschäftsberichte, 2007-2022.

Les dispositifs allemands d'incitation fiscale fonctionnent sur une enveloppe fermée. L'augmentation observée de la dépense fiscale globale s'est donc effectuée de manière contrôlée, des montants étant affectés chaque année à ces dispositifs. Le dynamisme important du DFFFI et GMPF résultent ainsi d'une volonté de favoriser les tournages associés, la dépense fiscale associée au DFFFI restant quant à elle stable. Les demandes sont traitées par ordre chronologique jusqu'à épuisement de l'enveloppe disponible.

Les dispositifs de cash rebate allemands ont vocation à être remplacés par des crédits d'impôt au cours de l'année 2024, dans le cadre d'une réforme importante du financement public du cinéma actuellement en discussion.

Annexe VI

Tableau 4 : Dispositifs de *cash rebate* allemands

Dispositif	Type d'œuvre	Conditions d'éligibilité	Assiette	Taux	Plafond
DFFFI	Film Producteur délégué (et coproductions internationales où la part allemande est supérieure à 20%)	Coûts totaux supérieurs à : 1 M€ pour fiction 200 000€ documentaire 2 M€ animation 25% dépenses localisées en Allemagne (20% si budget total > 20 M) Test culturel	Coûts de production allemands – Maximum 80% des coûts totaux de production	Coûts totaux allemands inférieurs à 8 M€ : 20% (25% sous conditions) Coûts totaux allemands supérieurs à 8 M€ : 25% (30% sous conditions)	4 M€
DFFFI	Film Producteur exécutif	Coûts de production totaux supérieurs à 20 M€ Coûts de production allemands supérieurs à 8 M€ Test culturel	Coûts de production allemands Maximum 80% des coûts totaux de production	25%	25 M€
GMPPF	Séries (fiction ou documentaire)	Coûts totaux : Supérieurs à 9 000€ par minute ou 360 000 par épisode ou 1,65 M par saison pour séries documentaires Supérieurs à 30 000 par minute ou 1,2 M par épisode et 7,2 M par saison 40% des coûts en Allemagne Test culturel	Coûts de production allemands	20% 25% sous conditions (score test culturel)	10 M€
	Film non destiné à la sortie en salle	Coûts de production totaux supérieurs à 25 M€ 40% des coûts localisés en Allemagne Test culturel	Coûts de production allemands	20%	2,5 M€

Source : Mission, d'après BKM DFFF - Richtlinie et GMPPF-Richtlinie.

1.3.2.2. « L'aide culturelle » aux films ne représente qu'une part relativement faible des soutiens publics au cinéma

Le programme de soutien culturel au film (*kulturelle Filmförderung*) est un programme sous la responsabilité du BKM, qui est administré au nom du BKM par la *Filmförderungsanstalt*. Il a pour objectif « d'accroître la qualité artistique des films allemands et d'aider à la propagation de films artistiquement prometteurs »⁶. Entre 2017 et 2022, l'aide culturelle a représenté en moyenne 19,2 M€ par an, soit une portion relativement assez faible des montants mis à disposition du secteur par le BKM. En 2022, les 20 M€ dédiés à l'aide culturelle ne représentaient ainsi que 6% des aides BKM (voir graphique 9). Une proportion prépondérante de ces montants étaient destinés à soutenir la production – près de 17 M€.

Les aides de la *kulturelle Filmförderung* peuvent être attribuées sous forme de subventions non remboursables ou sous forme de primes, lors d'un processus d'attribution de prix. L'attribution d'une aide culturelle est conditionnée à un test culturel, comprenant des critères de nationalité, et résidence des principaux auteurs, mais aussi un critère de participation financière par le producteur, dont la participation doit être au moins égale à la participation financière étrangère la plus importante.

Il existe 10 dispositifs de *kulturelle Filmförderung*, dont 5 prix. Le tableau 5 en présente les principaux.

Tableau 5 : Principaux dispositifs de l'aide culturelle au film⁷

Type d'aide	Montant de la subvention
Aide au scénario pour films de fiction	Montant par défaut de 15 000€ Extension à 30 000€ si l'apport du producteur est supérieur à 10 000€ et jusqu'à 50 000 € en cas exceptionnel Aide exclusive d'autres aides spécifiquement dédiées à la phase de développement.
Aide au scénario et développement de projet pour des films pour enfants	Aide au scénario jusqu'à 30 000€, voire 50 000€ ; Aide au traitement jusqu'à 8 000€.
Aide au développement de projet pour documentaires longs	Jusqu'à 20 000€ ; Exclusif d'autres aides.
Aide à la production de films de fiction et documentaire	Jusqu'à 500 000 € (voire 1M en cas de qualité artistique exceptionnelle et en prenant en compte le besoin financier) ; Coûts de production sont inférieurs à 5M ; L'aide ne peut pas dépasser 80% des coûts de production.
Aide à la production de films pour enfants	Jusqu'à 500 000 € (voire 1M) ; Coûts de production inférieurs à 5M ; Pour courts métrages pour enfants, max 30 000€.
Aide à la production de courts-métrages	Jusqu'à 30 000€
Aide à la distribution	Jusqu'à 100 000€ par film ; Participation minimale du distributeur de 30% sur les coûts de production et de sortie.

Source : BKM, Richtlinie für die kulturelle Filmförderung der BKM vom 1. Januar 2024.

⁶ BKM, Richtlinie für die kulturelle Filmförderung der BKM, § 1.

⁷ Principaux dispositifs de subvention, les prix attribués au titre de l'aide culturelle au film ne représentant pas des montants significatifs.

Encadré 2 : les règles relatives à l'intensité des aides publiques pour les films dits « difficiles »

Les films dits « difficiles » font l'objet d'une définition au paragraphe 3.7 FFG. Sont ainsi inclus les courts-métrages, les premiers et deuxièmes films, les documentaires, les films pour enfants ou pour la jeunesse, les films expérimentaux, les films à petit budget et « tout autre œuvre commercialement difficile ».

Ces films peuvent bénéficier d'une dérogation à la limite de 50% d'intensité d'aides publiques, et peuvent, d'après le paragraphe 5.2, être subventionnées à hauteur de 100% des coûts éligibles à l'aide.

Source : FFG, paragraphes 3.7 et 5.2.

1.3.2.3. Autres dispositifs du BKM

Outre les dispositifs de *cash rebate* et l'aide culturelle au film, le BKM a mis en place plusieurs autres programmes de soutien public, dont la gestion est également confiée à la FFA. La plupart des dispositifs mentionnés ici, à l'exception de l'organisation de la digitalisation du patrimoine cinématographique, sont des dispositifs exceptionnels mis en place lors de la pandémie de Covid-19, et supprimés depuis. Il en va ainsi du « fonds de compensation » - *Ausfallfonds* – mis en place pour pallier la défaillance de marché du secteur de l'assurance pour les productions audiovisuelles durant la pandémie. Les dotations de ce fonds, à hauteur de 69 M€ en 2021⁸, n'ont cependant pas été incluses dans le calcul des soutiens BKM (cf. graphique 3). De la même manière, le programme « *Zukunftsprogramm Kino II* », dédié au soutien à l'exploitation durant la pandémie Covid-19, a été arrêté au 31 décembre 2022. Il prévoyait notamment la prise en charge à 80% des coûts engagés pour des investissements d'aménagement des salles et de mesures de protection contre la propagation de l'épidémie.

A l'inverse, le programme de soutien à l'exploitation « *Zukunftsprogramm Kino I* » est toujours actif. Financé par le BKM dans le cadre du plan de relance post-Covid, il vise à soutenir l'investissement des exploitants dans la modernisation des salles de cinéma. Jusqu'à 40% des coûts éligibles d'investissements dans des travaux d'accessibilité, de modernisation du marketing, des caisses et des salles, ou dans des travaux visant à réduire l'impact écologique de l'activité, peuvent être ainsi pris en charge sur fonds publics. L'aide est cependant plafonnée à 60 000€ pour une salle (et 45 000€ par écran pour les cinémas ayant plusieurs salles). Pour être éligible, une salle doit remplir un des trois critères suivants :

- ◆ être localisée dans une commune de moins de 50 000 habitants ;
- ◆ avoir obtenu un prix de la programmation cinématographique de l'aide culturelle BKM ;
- ◆ avoir un taux de fréquentation de 40% pour les films allemands et européens, ou une programmation d'au moins 40% sur ces mêmes films.

Enfin, l'octroi de l'aide est subordonné à l'obtention de 45% du financement de l'investissement, 5% devant être fournis par l'exploitant lui-même.

1.3.3. Contributions réglementaires des opérateurs de télévision et de streaming

Il n'existe pas à ce jour d'obligations d'investissement dans la production en Allemagne, à l'instar de celles qui existent en France. Ainsi, la seule obligation de contribution financière due par les opérateurs privés de l'audiovisuel pour le financement de la production est constituée par la taxe affectée à laquelle ils sont assujettis. Ils ont cependant la possibilité de remplir une partie de leur obligation par la mise à disposition d'espaces publicitaires.

⁸ FFA-Kinojahr 2021, p. 14.

La situation est différente pour les deux opérateurs publics, qui ont obligation en vertu de la FFG de conclure des contrats avec la FFA spécifiant des objectifs d'investissement dans la production.

1.3.4. Le système de financement public du cinéma allemand fait l'objet d'une réforme importante en 2024

Une réforme de la loi sur le financement du cinéma (FFG) est en cours de discussion au Bundestag. Le projet est porté par la déléguée du gouvernement pour la culture et les médias (BKM), qui a présenté le contenu de la réforme en février 2024.

La réforme s'articule autour de trois axes principaux⁹ :

- ♦ **une réforme de la Filmförderungsgesetz (FFG), afin de recentrer les dispositifs fédéraux autour de la FFA**, qui deviendrait l'unique instance de soutien au cinéma au niveau fédéral. Les modifications envisagées incluent également une plus grande automatisation des aides, notamment pour les auteurs, les distributeurs et les salles ;
- ♦ **le remplacement des dispositifs de *cash rebates* – DFFF et GMPF – par des crédits d'impôt**. Le taux de ceux-ci serait de 30%, applicable sur les coûts de production allemands éligibles. Ce remplacement aurait pour conséquence la suppression de l'enveloppe fermée finançant les dispositifs actuels, dans un but de plus grande fiabilité et prévisibilité pour les producteurs qui ne feraient plus face au risque d'épuisement de l'enveloppe affectée à ces mécanismes ;
- ♦ **la création d'obligations d'investissement pour les chaînes de télévision et les services de vidéo à la demande, notamment les plateformes de streaming américaines**. Une telle introduction se ferait sur la base de la directive SMA. Les obligations envisagées prévoient un quota d'investissement de 20% du chiffre d'affaires net de l'année précédente, ainsi que des sous-quotas :
 - 60% dans de nouvelles productions (et non l'acquisition de licences d'exploitation) ;
 - 70% dans des productions originales en langue allemande ;
 - 15% pour des films de cinéma ;
 - 70% dans des productions indépendantes.

Ces nouvelles obligations coexisteraient avec la *Filmabgabe*, et s'articuleraient avec celle-ci de telle manière que le montant de la taxe versée par un opérateur serait déduit de ses obligations d'investissement.

1.4. Dispositifs régionaux

Les dispositifs fédéraux sont complétés au niveau régional par des fonds d'aide relevant de la compétence des Länder. Ces fonds sont dotés de manière significative et constituent une ressource importante de soutien public. Ils représentaient ainsi en moyenne 155 M€ par an entre 2017 et 2023, soit 37% du soutien public total au cinéma.

Tableau 6 : Dotation des fonds régionaux en 2023

Fonds régional	Montant 2023 (en M€)
FilmFernsehFonds Bayern	42,3
Film & Medien Stiftung Nordrhein-Westfalen	38,8
Medienboard Berlin Brandenburg	47,5

⁹ Communiqué de presse du BKM, « Reform der Filmförderung auf einen Blick ».

Annexe VI

Fonds régional	Montant 2023 (en M€)
Mitteldeutsche Medienförderung (MDM)	19,2
Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg	16,4
MOIN Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein	15,8
Nordmedia	12,6
Hessenfilm	9,8
Total fonds régionaux	205,1

Source : Mission, d'après les données FFA-Kinojahr 2023.

2. Italie

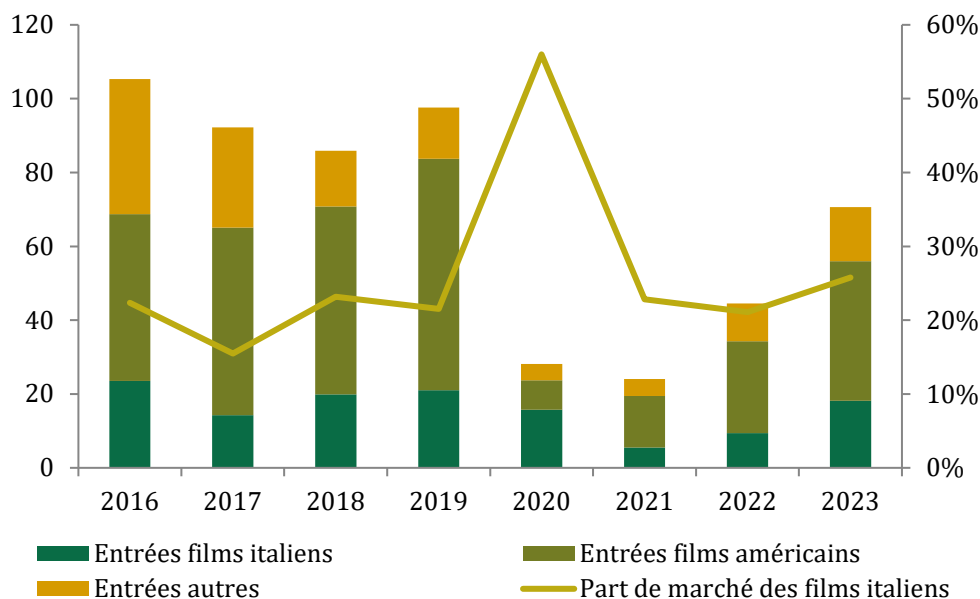
2.1. Le marché italien est plus de deux fois inférieur en taille au marché français

Entre 2016 et 2019, le nombre annuel d'entrées s'établissait en moyenne à 95,2 M, soit une taille de marché près de deux fois inférieure à celle du marché français. Le nombre annuel d'entrées a chuté durant la pandémie de Covid-19, en raison de la fermeture des salles, et n'avait pas encore retrouvé en 2023 son niveau d'avant 2020. La fréquentation des salles de cinéma italiennes a ainsi atteint 70,6 M d'entrées en 2023. D'après les données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, le taux de rétablissement du marché italien en 2023 était en effet de 77 % par rapport à la moyenne de fréquentation de 2017 à 2019, soit un taux de rétablissement inférieur à la moyenne européenne de 81 %¹⁰.

La part de marché des films italiens, qui incluent l'ensemble des films reconnus comme étant de nationalité italienne (voir encadré 3), s'est élevée en moyenne à 26 % sur la période 2016-2023. Cette valeur est cependant en partie déformée par la part de marché 2020, significativement plus élevée que les autres années. La part de marché moyenne, 2020 excepté, s'établit ainsi à 21,7%, un pourcentage près de deux fois inférieur à la part de marché des films nationaux en France.

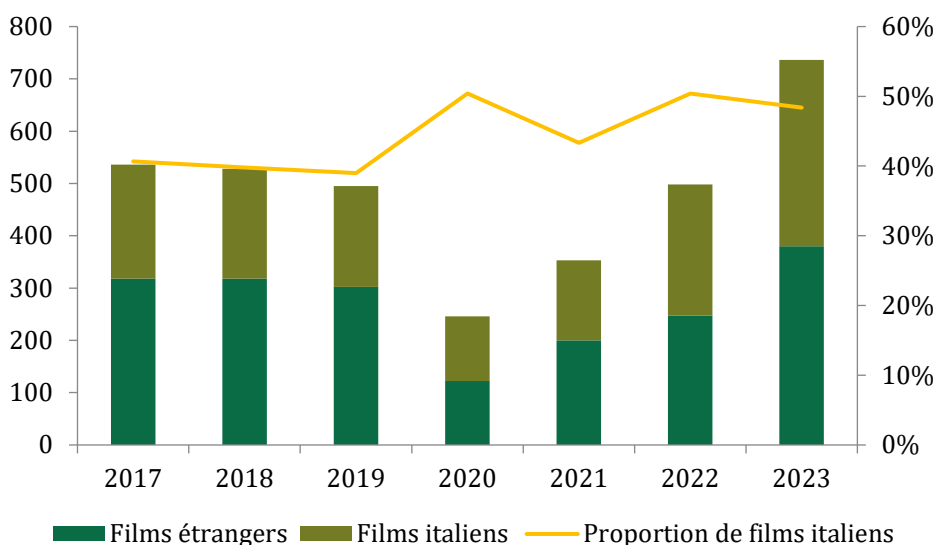
Le marché italien est également caractérisé par la forte présence des films américains, qui réalisent en moyenne 2,3 fois plus d'entrées que les films italiens, coproductions comprises.

¹⁰ Observatoire européen de l'audiovisuel, rapport *Focus 2024 – World Film Market Trends*, 2024.

Graphique 11 : Evolution des entrées et de la part de marché du cinéma italien depuis 2016 (en millions)

Source : Rapports annuels Cinetel « I dati del mercato cinematografico ».

La production de films italiens était restée stable autour de 200 films par an entre 2017 et 2019. La reprise de l'activité du secteur à la suite de la pandémie de Covid-19 s'est accompagnée d'une reprise particulièrement dynamique de la production de films italiens, qui a atteint 736 films en 2023. Les films italiens représentent en effet un pourcentage non négligeable des nouvelles sorties, environ 45%. Ce pourcentage a de plus tendance à augmenter depuis la fin de la pandémie, atteignant 50,4% en 2022 et 48,4% en 2023. Cette hausse pourrait cependant être due à un effet de rattrapage post Covid.

Graphique 12 : Evolution du nombre de films italiens depuis 2017

Source : Rapports annuels Cinetel « I dati del mercato cinematografico ».

Concernant le secteur de l'exploitation, les données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel place l'Italie dans la moyenne des pays européens en ce qui concerne la densité d'écrans. On compte 5,9 écrans pour 100 000 habitants en Italie (9,7 en France).

Encadré 3 : Acception élargie d'œuvre « italienne »

La reconnaissance en tant qu'œuvre italienne est une condition pour l'accès aux aides (à l'exception du crédit d'impôt pour les œuvres étrangères), mais une acception large de la nationalité « italienne » a été retenue par législateur italien. Sont qualifiées d'œuvres italiennes :

- les œuvres audiovisuelles produites à 100% par des producteurs italiens ;
- les coproductions, qu'il s'agisse :
 - d'œuvres majoritairement italiennes (la part des producteurs italiens est supérieure à celle des producteurs étrangers) ;
 - d'œuvres où la part des producteurs italiens est minoritaire, dans les conditions suivantes.

Les autres fondements de qualification sont les suivants :

- les œuvres réalisées en coproduction internationale avec des pays avec lesquels des accords bilatéraux ont été conclus ;
- les œuvres cinématographiques réalisées en coproduction internationale avec des pays avec lesquels il n'existe pas d'accords – autorisées par des décrets ministériels spécifiques – la part minimale de coproduction italienne est de 20% ;
- les œuvres audiovisuelles réalisées avec des pays avec lesquels il n'y a pas d'accords (part minimale de coproduction italienne de 20%).

Source : Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

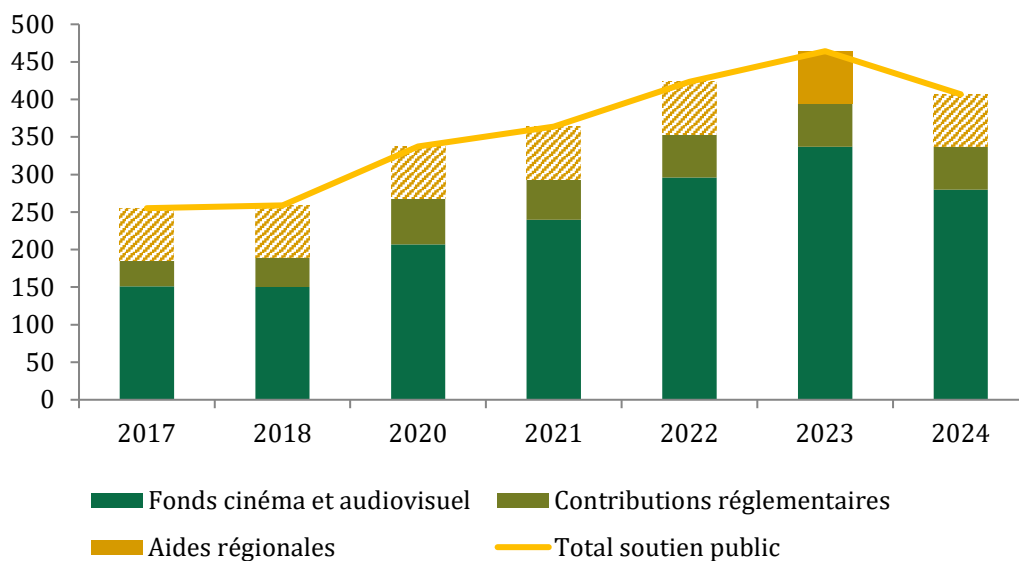
2.2. Les soutiens publics au cinéma représentent près de 490 M€ en 2023

Les soutiens publics italiens au cinéma sont en augmentation constante depuis 2017, passant de 255 M€ environ en 2017 à 406 M€ en 2024, une valeur cependant inférieure aux 464 M€ atteints en 2023.

Le soutien au cinéma italien est structuré essentiellement autour d'un fonds d'aide national, le Fonds Cinéma et Audiovisuel, qui représente en moyenne 68% du soutien public total entre 2017 et 2024. S'y ajoutent les aides régionales – pour des montants bien inférieurs – et les contributions des opérateurs audiovisuels définies réglementairement, notamment en vertu de la transposition de la directive SMA.

L'Italie a également mis en place un système de garantie bancaire, via une branche spécialisée du fonds de garantie pour les PME. En l'absence de données, cette garantie de prêts n'a pas été incluse dans le calcul des soutiens publics agrégés présenté ci-dessous.

Graphique 13 : Evolution des soutiens publics au cinéma (en M€)



Source : données des décrets annuels de répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel, rapports de l'AGCOM au Parlement et données Italian Film Commission.

Note méthodologique : Les données présentées relatives au fonds cinéma et audiovisuel n'incluent que les soutiens destinés au cinéma (et non ceux à l'audiovisuel). Les données présentées relatives aux soutiens régionaux incluent à la fois les aides au cinéma et les aides à l'audiovisuel, en l'absence de données publiques sur la ventilation de ces fonds. De plus, le montant des soutiens régionaux n'étant disponible que pour l'année 2023, par convention, la mission a retenu ce même montant pour l'ensemble des autres années considérées. Enfin, les montants versés au titre des obligations réglementaires ont été calculés en appliquant un taux conventionnel de 3,85 % au montant total des contributions réglementaires des fournisseurs hors SMAD ; pour les SMAD, le montant réel de la contribution a été retenu.

2.3. Le Fonds Cinéma et Audiovisuel est la principale source de financement public du cinéma italien

Le financement public au cinéma a été organisé par la loi n° 220 du 14 novembre 2016, qui a notamment créé le Fonds pour le développement des investissements dans le cinéma et l'audiovisuel – *Fondo Cinema e Audiovisivo*. Celui-ci est en charge de l'administration de l'ensemble des dispositifs de soutien au secteur prévus par la loi n°220. Son financement est organisé à l'article 13 de la loi n°220, qui dispose que le niveau de financement des interventions en soutien au secteur est égal annuellement à 11% des recettes du budget de l'Etat, provenant des impôts perçus sur le secteur. Les fonds attribués annuellement au Fonds Cinéma et Audiovisuel sont ainsi issus de la TVA et de l'IRES¹¹ prélevés sur :

- ◆ la distribution de films, de vidéos et de programmes télévision ;
- ◆ la projection de films ;
- ◆ la programmation et diffusion de programmes de télévision ;
- ◆ la fourniture de services d'accès à Internet ;
- ◆ les télécommunications fixes et mobiles.

L'article 13 de la loi prévoit également une dotation minimale du fonds, dont le financement annuel ne peut être inférieur à 700 M€ par an. Ce montant plancher a cependant fait l'objet de plusieurs modifications : d'une valeur de 400 millions à l'origine, il a été successivement élevé à 640 M€ en 2021 puis 750 M€ en 2022, avant d'être abaissé à 700 M€ en 2024.

¹¹ Impôt sur les sociétés.

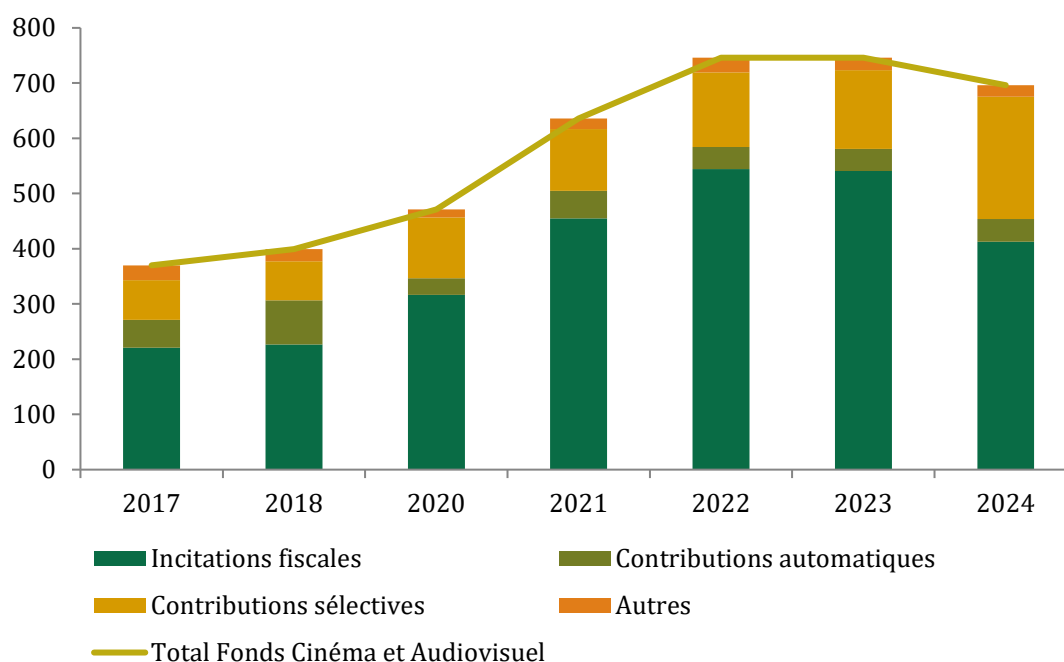
Annexe VI

La loi n° 220 a également fixé les différentes modalités d'intervention du Fonds, listées de l'article 15 à l'article 30. Elles comptent :

- ◆ des incitations fiscales à différents segments de la chaîne de valeur, sous forme de crédits d'impôt ;
- ◆ des contributions automatiques, attribuées aux producteurs et distributeurs en fonction du succès d'œuvres précédemment produites/distribuées ;
- ◆ des contributions sélectives ;
- ◆ des aides à la promotion cinématographique ; celles-ci incluent notamment des aides, d'un montant global de 3% minimum des ressources annuelles du Fonds, destinées à l'amélioration de la formation aux techniques de production et de l'éducation artistique (ci-dessous « soutien aux compétences techniques ») et des aides à la programmation art et essai ;
- ◆ un plan extraordinaire pour le développement du circuit de salles ;
- ◆ un plan extraordinaire pour la digitalisation du patrimoine cinématographique italien ;
- ◆ une dotation de la section spéciale du Fonds de garantie pour les petites et moyennes entreprises destinée au financement des entreprises audiovisuelles et cinématographiques.

La répartition des ressources du Fonds entre les différentes mesures de soutien est fixée chaque année par décret.

À des fins de simplification, ces différents programmes ont été agrégés en quelques catégories pour réaliser le graphique 14 ci-dessous. Les contributions automatiques recouvrent ainsi les contributions automatiques proprement dites, c'est-à-dire telles que définies par le décret, mais en outre, elles incluent les aides attribuées au titre du plan pour le développement du circuit de salles, qui sont attribuées de manière automatique. De même, les contributions sélectives incluent également les aides à la promotion cinématographique, notamment les aides aux salles art et essai.

Graphique 14 : Evolution de la répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel (en M€)¹²

Source : Décrets de répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel, Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

Les dotations du Fonds Cinéma et Audiovisuel ont crû significativement depuis 2017, où le Fonds était doté de 370 M€. Les ressources du Fonds ont ainsi atteint un niveau record de 746 M€ en 2022. La dotation 2024, d'un montant de 696 M€, est néanmoins nettement inférieure à celle des années précédentes, soit 50 M€ de moins qu'en 2023.

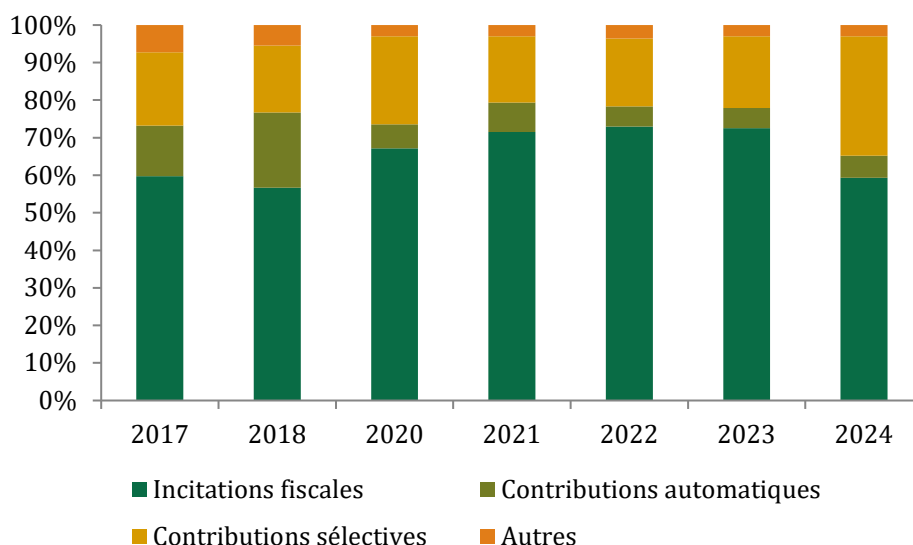
La croissance des ressources du Fonds a été principalement portée par le dynamisme des ressources affectées aux dispositifs d'incitation fiscale, lesquels ont plus que doublé entre 2017 et 2023. Par contraste, les montants attribués aux aides automatiques sont restés stables, d'où une diminution de leur part relative entre 2017 et 2024 (cf. graphique 15). Ils ne représentent en 2024 que 6% des ressources du Fonds.

La répartition au titre de l'année 2024 pourrait amorcer un mouvement inverse. Elle est caractérisée d'une part par une diminution des ressources affectées au Fonds, et d'autre part par un rééquilibrage entre les différentes modalités d'aides, en faveur des aides sélectives et au détriment des incitations fiscales. La part relative du budget affectée aux crédits d'impôt diminue ainsi fortement, et passe de 73% à 59% du budget total du Fonds, alors que le budget affecté aux aides relatives augmente de plus de 10% et atteint pour la première fois sur la période une part relative supérieure à 30%.

¹² Le décret de répartition 2019 n'étant pas disponible, les données 2019 n'ont pas été incluses dans l'analyse.

Note : le graphique 18 inclut les aides à l'audiovisuel, notamment, en 2024, les 110 M€ de crédit d'impôt audiovisuel, d'où l'écart avec les montants du graphique 17.

Graphique 15 : Répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel



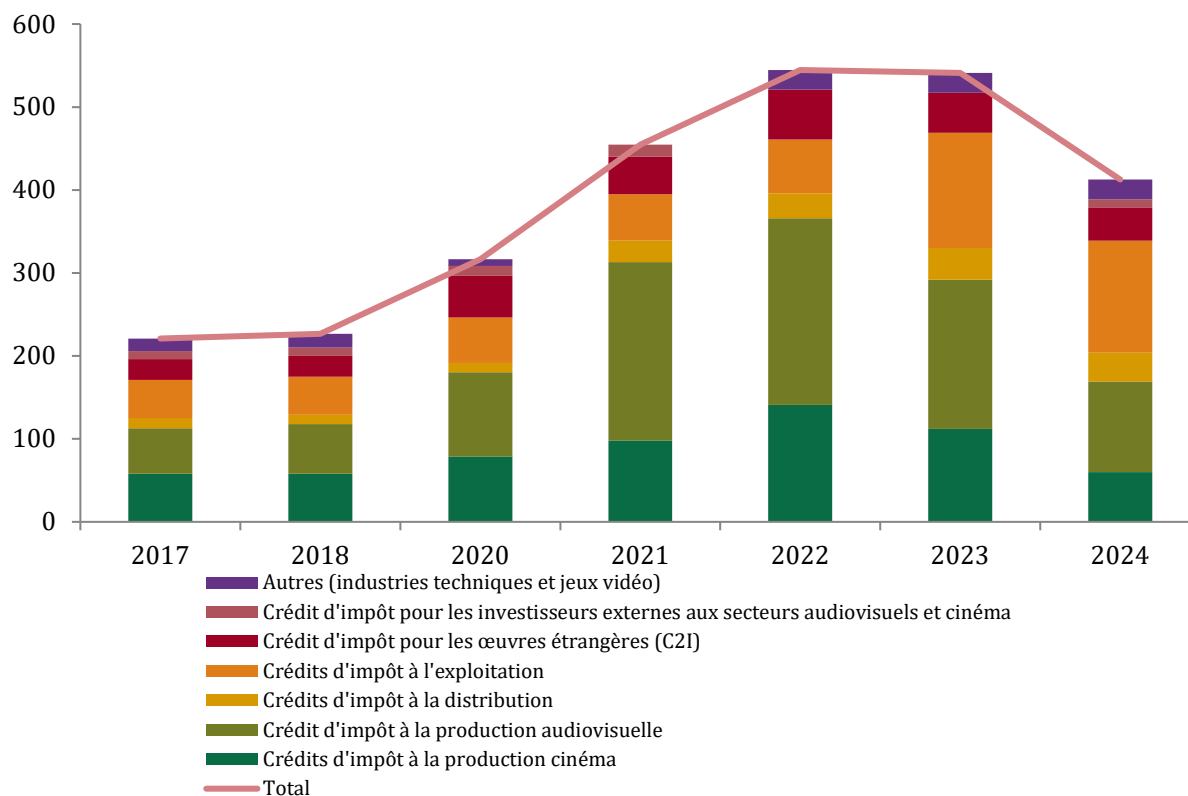
Source : Décrets de répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel, Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

2.3.1. Les incitations fiscales sont le premier poste de soutien public italien

Les incitations fiscales en soutien aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel sont versées par la *Direzione Generale Cinema e Audiovisivo* via le Fonds Cinéma et Audiovisuel. Les crédits d'impôt italiens sont donc inclus dans les financements du Fonds Cinéma et Audiovisuel, et, à l'instar de tous les dispositifs de ce fonds, fonctionnent sur une enveloppe fermée. La Direction Générale du cinéma et de l'audiovisuel traite les demandes par ordre chronologique jusqu'à épuisement de l'enveloppe.

À la différence d'autres pays européens, les dispositifs italiens d'incitation fiscale en soutien aux secteurs audiovisuel et cinématographique ne sont pas uniquement dédiés au soutien à la production. Plusieurs dispositifs de soutien à la distribution, à l'exploitation, au développement mais aussi aux industries techniques ont été mis en place. Un financement est alloué chaque année à chacun de ces dispositifs par le décret de répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel.

Graphique 16 : Evolution des montants de crédits d'impôt (en M€)



Source : Décrets de répartition du Fonds Cinéma et Audiovisuel, Direzione Generale Cinema e Audiovisivo

Les soutiens publics alloués à l'ensemble des crédits d'impôt ont connu une forte augmentation entre 2017 et 2023, passant de 221 M€ en 2017 à 541 M€ en 2023, soit une multiplication par un facteur 2,4. Cette croissance prend en compte l'augmentation significative des moyens dédiés aux soutiens fiscaux à la production audiovisuelle, qui ont été multipliés par un facteur 3,3 entre 2017 et 2023, et ont atteint un montant record de 225 M€ en 2022. Par comparaison, le crédit d'impôt à la production cinématographique italienne a connu une croissance moins dynamique, ayant doublé entre 2017 et 2023. L'augmentation de la dépense fiscale des crédits d'impôt à l'exploitation – particulièrement à la suite de la pandémie de Covid 19 – a également constitué un facteur significatif de l'augmentation des crédits d'impôt.

Une nette baisse des montants dédiés à ces dispositifs a été observée début 2024, particulièrement marquée pour les crédits d'impôt à la production audiovisuelle (70 M€) et cinéma (60 M€).

Les principaux dispositifs de crédits d'impôt au cinéma et à l'audiovisuel font l'objet d'une présentation dans le tableau ci-dessous. Des dispositifs comme le crédit d'impôt aux industries techniques et de post-production en ont été exclus du fait des montants peu significatifs qui leur sont affectés par les décrets de répartition.

Tableau 7 : Principaux dispositifs de crédit d'impôt en Italie

Principaux dispositifs de crédit d'impôt	Destinataire	Conditions diverses	Assiette	Taux	Plafond
Crédit d'impôt au développement	Films, TV, web – producteur délégué	Capital social ou patrimoine net supérieur à 40 000€	Coûts de développement	30 %	300 000 €

Annexe VI

Principaux dispositifs de crédit d'impôt	Destinataire	Conditions diverses	Assiette	Taux	Plafond
Crédit d'impôt à la production	Films italiens ou coproductions – producteur délégué	Capital social ou patrimoine net supérieur à 40 000€	Coûts de production éligibles ¹³ : 20% des coûts peuvent être localisés hors de l'Italie	40 % pour les producteurs indépendants 25% pour les producteurs non indépendants	9 M€ ; 18 M€ si au moins 30% des ressources proviennent de pays autres que l'Italie
Crédit d'impôt à la production	Œuvres audiovisuelles – producteur indépendant	Capital social ou patrimoine net supérieur à 40 000€ Coûts minimaux : 2 000€/min pour fiction, 400€/min pour animation et documentaire	Coûts de production éligibles : 20% des coûts peuvent être localisés hors de l'Italie	30 % 40 % à titre exceptionnel	9 M€ 18 M€ si au moins 30% des ressources proviennent de pays autres que l'Italie
Crédit d'impôt à la production	Films, œuvres TV étrangers – producteur exécutif	Capital social ou patrimoine net supérieur à 40 000€	Dépenses réalisées en Italie	40 %	20 M€
Crédit d'impôt à la production	Films à petit budget (long ou court) – producteur délégué	Coût total du film inférieur à 1,5 M€ pour fiction 1 M€ pour documentaire 200 k€ pour courts-métrages	Coûts de production éligibles : 20 % des coûts peuvent être localisés hors de l'Italie	40 %	600 000 € fiction 400 000 € documentaire 80 000 € court-métrage
Crédit d'impôt à la production	Investisseurs externes au secteur audiovisuel	Apports en production supérieurs à 5 % du coût de production du film	Apport de la société	20 % ; 40% pour apports à des productions ayant obtenu un soutien sélectif	1 M€ par entreprise 2 M€ par groupe d'entreprise
Crédit d'impôt à la distribution	Distribution nationale	Minimums de coûts éligibles (40 000€ pour long métrage)	Coûts de distribution éligibles	Entre 15% et 40% selon le statut du distributeur et la période de l'année	2 M€
Crédit d'impôt à la distribution	Distribution internationale	Films, œuvres TV, italiens ou coproductions	Coûts de distribution	30%	1 M€ par entreprise

¹³ Ces coûts de production éligibles englobent schématiquement l'ensemble des coûts sauf les honoraires du producteur, frais généraux et frais imprévus, et n'incluent que dans une limite déterminée par décret les frais financiers, les assurances et le juridique d'une part (7,5 % des coûts totaux de production), et les coûts « above-the-line » d'autre part : sujets, scénarios, acteurs principaux, acquisition des droits et réalisation qui sont éligibles (30 % des coûts totaux).

Annexe VI

Principaux dispositifs de crédit d'impôt	Destinataire	Conditions diverses	Assiette	Taux	Plafond
Crédit d'impôt à l'exploitation	Exploitants	Travaux de construction, reprise ou modernisation	Coûts de construction, reprise de salles, renouvellement équipements ou mobilier	20 ou 25 % selon le type de travaux 40 % en cas exceptionnel	2 M€ par entreprise
Crédit d'impôt à l'exploitation	Exploitants	Conditions de programmation	Frais de fonctionnement	60 % maximum	9 M€ par entreprise

Source : Mission, d'après le site de la Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

Plusieurs de ces dispositifs – les crédits d'impôt au développement et à la production d'œuvres cinéma, audiovisuelles ou à petit budget – prévoient une **obligation de réinvestissement par le bénéficiaire d'un montant de 80% de l'aide dans les 5 ans**. Un tel réinvestissement peut prendre la forme d'investissements dans la production au sens large de nouvelles œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (soit développement, production ou distribution), mais aussi d'une augmentation des fonds propres d'entreprises actives dans ce secteur d'activité, et d'acquisition d'actifs strictement dédiés à la production d'œuvres audiovisuelles. En cas de manquement par le producteur à son obligation de réinvestissement, rend celui-ci inéligible au crédit d'impôt pour 5 ans après l'expiration du délai de réinvestissement¹⁴.

Encadré 4 : Annonce de réformes des crédits d'impôt par le gouvernement actuel

Une réforme des crédits d'impôt est en cours – les réflexions ont été lancées par le ministère de la culture dès l'automne 2023, et des décrets sont en discussion pour une publication à l'été 2024. Parmi les nouveautés discutées, ont été évoqués :

- ◆ un plafonnement de la rémunération éligible dite « above-the-line » (réalisateur et acteurs principaux) ;
- ◆ une période minimale de distribution serait introduite comme condition d'éligibilité au crédit d'impôt ;
- ◆ un recentrement des dépenses éligibles sur les dépenses italiennes ;
- ◆ la création d'un fonds pour les films et séries mettant en valeur la culture italienne.

Source : Mission, d'après Screen Daily « Reformed Italian tax credit will open "before summer" with focus on local talent and locations », 12 juin 2024, <https://www.screendaily.com/news/reformed-italian-tax-credit-will-open-before-summer-with-focus-on-local-talent-and-locations/5194457.article> dernier accès le 09/07/2024.

2.3.2. Le Fonds Cinéma et Audiovisuel attribue également des aides sélectives et automatiques

2.3.2.1. Les aides automatiques du Fonds fonctionnent sur une enveloppe fermée d'un montant plus de quatre fois inférieur aux aides automatiques du CNC

Les aides automatiques constituent une des modalités de soutien du Fonds Cinéma et Audiovisuel, organisées par la loi n°220 de 2016. Leur fonctionnement a été détaillé par le décret ministériel 251 du 15 juillet 2021.

¹⁴ <https://www.mo.cna.it/cinema-e-audiovisivo-obbligo-di-reinvestire-il-credito-di-imposta/> consultation le 14/06/2024.

Il s'agit, à l'instar des aides automatiques du CNC, de subventions attribuées en raison du succès rencontré par une œuvre, et destinées à être réinvesties dans une nouvelle production. Peuvent en bénéficier producteurs, mais aussi distributeurs italiens et étrangers et les éditeurs de *home entertainment*. L'éventail des œuvres pouvant être à l'origine de l'ouverture de droits est cependant plus large, et comprend ainsi les œuvres cinématographiques, les œuvres télévisuelles, y compris les séries, les documentaires et les œuvres d'animation, ainsi que les courts-métrages et les œuvres web. Il doit s'agir d'œuvres reconnues de nationalité italienne, dont la part italienne dans le cas de coproductions internationales doit être supérieure à 20%.

Comme tous les dispositifs gérés par le Fonds Cinéma et Audiovisuel, les aides automatiques fonctionnent à enveloppe fermée. Le montant alloué à ce programme d'aides est déterminé annuellement lors de la publication du décret de répartition des ressources du Fonds. Sur la période 2017-2024, il était en moyenne de 36 millions d'euros par an, soit un pourcentage moyen des ressources du Fonds de 6%. Cette valeur moyenne masque une diminution tendancielle de la part relative des aides automatiques dans la composition du Fonds. En 2024, elles ne représentent ainsi plus que 3% (voir graphique 15).

La répartition de l'enveloppe entre les bénéficiaires des aides automatiques a été déterminée par le décret 251 du 15 juillet 2021, et est détaillée dans le tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8 : répartition des fonds des aides automatiques

Œuvre éligible	Montant 2024 (en M€)	Pourcentage
Films	13,4	63%
<i>dont résultats commerciaux</i>	<i>6,7</i>	<i>50%</i>
<i>dont résultats artistiques</i>	<i>6,7</i>	<i>50%</i>
TV et œuvres web	3,8	18%
<i>dont résultats commerciaux</i>	<i>1,9</i>	<i>50%</i>
<i>dont résultats artistiques</i>	<i>1,9</i>	<i>50%</i>
Jeux vidéo (sur la base du succès artistique)	0,85	4%
Animation (sur la base du succès commercial et artistique)	1,7	8%
Distribution internationale	1,1	5%
Home entertainment	0,43	2%

Source : Mission, d'après le décret 251 du 15 juillet 2021, « Disposizioni applicative in materia di contributi automatici ».

Les aides automatiques attribuées sont calculées en fonction des résultats d'une œuvre sur les quatre années précédant la demande de reconnaissance de soutien automatique. Ce calcul est effectué selon un barème de points, sur chacun des sous-quotas. La valeur d'un point dépend ainsi de la somme affectée à ce sous-quota, et du nombre de points attribués au titre de ce sous-quota pour l'année durant laquelle la demande est effectuée. Elles doivent être réinvesties dans un délai de cinq ans.

Quelques spécificités méritent d'être relevées :

- ♦ les aides automatiques sont plafonnées par œuvre – 30% des ressources affectées dans chaque sous-quota – et par entreprise – 50% de ces mêmes ressources – vraisemblablement dans le but d'éviter que les fonds disponibles ne soient accaparés par quelque grand succès ;
- ♦ un pourcentage des aides automatiques attribuées au producteur doit être reversé par lui aux auteurs du film (auteur du scénario, réalisateur et compositeur de la bande musicale), soit 1,5% chacun.

Encadré 5 : Paramètres du calcul des points : exemple de l'aide automatique producteur

Les barèmes d'attribution des points pour les différents types d'œuvres et les différents sous-quotas (économiques ou artistiques) sont détaillés en annexe du décret 342 du 15 juillet 2021.

Dans le cas d'une aide automatique sollicitée par un producteur de cinéma, le calcul de l'aide aura lieu en additionnant les montants obtenus par sous-quota – ceux-ci étant déterminés en fonction du nombre de points obtenus dans chaque sous-quota, la valeur du point d'un sous-quota étant fonction du nombre total de points obtenus par les œuvres éligibles cette année-là et du budget attribué à ce sous-quota.

L'attribution des points sur le sous-quota commercial est calculée en fonction des entrées en salle, ainsi que de la valorisation du film lors de sa distribution nationale et internationale. La valorisation des entrées en salle se fait de façon dégressive, les premières entrées étant davantage prises en compte que les entrées suivantes – les recettes supérieures à 5 millions d'euros ne donnent pas droit à des points. Une bonification existe pour les films ayant fait l'objet d'une sortie en période estivale.

L'attribution des points au titre du deuxième sous-quota prend en compte de nombreux critères tels que la classification art et essai, l'obtention d'aides sélectives, le fait d'avoir été produit en coproduction internationale etc. Les éléments les plus importants sont néanmoins la participation et l'obtention de récompenses lors de festivals – la participation à un festival de catégorie A valant ainsi entre 50 et 100 points selon le type de sélection.

A ces aides automatiques s'ajoute un programme d'aide « exceptionnel » à l'exploitation, qui s'apparente à un remboursement non sélectif d'investissements réalisés par des salles. Plus précisément, les exploitants réalisant des projets de construction de nouvelles salles ou réouverture de salles désaffectées, de rénovation majeures ou d'augmentation du nombre d'écrans peuvent se voir rembourser entre 50 et 60% des investissements réalisés, en fonction du type de salle, ces remboursements étant majorés de 10% si les investissements sont réalisés par de petites entreprises, et de 20% s'ils sont réalisés par des micro-entreprises. Ce programme d'aide ne fait pas l'objet d'une dotation tous les ans – il a ainsi été doté de 20 M€ en 2024.

2.3.2.2. Les aides sélectives représentent une part croissante du budget du Fonds

Le Fonds Cinéma et Audiovisuel attribue de nombreuses aides de manière sélective, visant les différentes étapes de la chaîne de valeur de la production d'un film, du développement à l'exploitation, ainsi que les activités de promotion cinématographique (soutien aux festivals, aux associations culturelles). Les principaux dispositifs d'aides sélectives font l'objet d'une présentation dans le tableau 9.

Les aides sélectives constituent le deuxième poste de répartition des sommes mises à la disposition du Fonds Cinéma et Audiovisuel, après les crédits d'impôt. Entre 2017 et 2024, elles ont ainsi disposé en moyenne de 18 % des ressources du Fonds, soit 108 M€ par an. Cette moyenne ne rend cependant pas compte d'une tendance à l'accroissement des ressources dédiées aux aides sélectives, tant en montants absolus qu'en poids relatif au sein du Fonds Cinéma et Audiovisuel. Les moyens alloués aux aides sélectives ont en effet été multipliés par trois entre 2017 et 2024, passant de 72 M€ à 221 M€. La part relative des aides sélectives a augmenté en parallèle, quoique plus faiblement du fait de la hausse globale du budget du Fonds. En 2024, le décret de répartition a ainsi attribué 32% du budget du Fonds aux aides sélectives. Ce pourcentage n'était que de 19% en 2017¹⁵.

Une tendance semble se dessiner en faveur des aides sélectives, qui constituent le seul poste du Fonds dont les ressources ont fortement augmenté entre 2023 et 2024, alors que le budget global du Fonds diminuait. Les montants alloués aux aides sélectives ont en effet atteint un montant record de 221 M€ en 2024, soit une augmentation de plus de 78 M€ par rapport au niveau 2023.

¹⁵ Voir graphique 17 et graphique 18.

Tableau 9 : Principales aides versées au cinéma italien

Type d'aide	Destinataires et œuvres visées	Montant et forme de l'aide	Dotation 2023
Aide à l'écriture	Auteurs, œuvres italiennes	Entre 10 et 20 000 €	1,2 M€ répartis entre films (780 000 €) et séries (420 000 €)
Aide au développement	Producteurs, œuvres italiennes, coût minimal de 30 000 €	Maximum 50 % des coûts admissibles, plafonnés à 100 000 € ; Minimum 70 % de l'aide maximale, soit 70 % de 50 000 € = 35 000 €	3 M€ répartis entre films (1,65 M€) et séries (1,35 M€)
Aide à la production	Œuvres italiennes ou coproductions Œuvres fragiles, de jeunes auteurs, premier et deuxième films ¹⁶	Maximum 50 % des coûts admissibles, avec un plafond de 1 M€ pour l'animation, de 600 000 € pour les jeunes auteurs et premier/deuxième films, de 800 000 € pour les œuvres de qualités artistiques particulières Maximum 50 % de l'aide maximale	40,5 M€ répartis (enveloppe ventilée en sous-enveloppes destinées à chaque catégorie de films)
Distribution nationale	Films italiens	10 % des coûts de distribution Minimum de 40 000 € pour les longs-métrages de fiction et 20 000 € pour les documentaires	4,5 M€
Distribution internationale / Film distribution fund	Distributeurs étrangers indépendants ; films italiens	Plafond à 50 000€ par pays pour la distribution en salle, 15 000 € pour la distribution en ligne	2,1 M€
Distribution internationale / fonds d'exportation	Sociétés de vente étrangère	Aide accordée par société et par margé, sur présentation de 4 films maximum	330 000 €
Aide à l'exploitation – art et essai	Exploitants	Aide accordée selon un barème de points fonction de la proportion de films art et essai diffusés	N.D.

Source : Mission, d'après Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

¹⁶ Pour les jeunes auteurs et les premier et deuxième film, le coût total doit être inférieur à 4 M€, pour les documentaires, le coût total doit être inférieur à 1 M€, pour l'animation, il n'y a pas de limite, pour les films difficiles à petit budget (coût total inférieur à 1,5 M€).

2.4. D'importantes obligations d'investissement ont été imposées aux opérateurs privés de services audiovisuels à la suite de la transposition de la directive SMA

Des obligations réglementaires ont été imposées aux fournisseurs de services de médias audiovisuels par le décret-loi du 7 décembre 2017, puis élargies à la suite de la transposition de la directive SMA en décembre 2021. Des obligations de programmation et des obligations d'investissement ont donc été imposées aux différents opérateurs télévisés, ainsi qu'aux plateformes de streaming à compter de 2021. Le respect de ces obligations est contrôlé par l'AGCOM (*Autorità per la garanzie nelle comunicazioni*).

Les plateformes d'hébergement telles que YouTube ne sont cependant pas incluses dans le périmètre des opérateurs soumis à ces obligations, car elles n'exercent aucune responsabilité éditoriale, et donc aucun contrôle effectif sur la sélection des programmes et leur organisation.

Tableau 10 : Obligations de programmation des opérateurs de services audiovisuels

Acteur concerné	Type d'œuvres	Quantum de diffusion
RAI	Œuvres européennes	50 % des œuvres diffusées
	dont œuvres d'expression originale italienne	50 % des œuvres européennes diffusées
Autres fournisseurs (hors SMAD)	Œuvres européennes	50 % des œuvres diffusées
	dont œuvres d'expression originale italienne	33 % des œuvres européennes diffusées
SMAD	Œuvres européennes	30 % du catalogue
	dont œuvres d'expression originale italienne	50 % des œuvres européennes diffusées

Source : Mission, d'après les données Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

Tableau 11 : Obligations d'investissement des opérateurs de services audiovisuels

Acteur concerné	Type d'œuvres	Quantum d'obligations
RAI	Œuvres européennes	17 % des recettes annuelles
	dont œuvres d'expression originale italienne	50 % des œuvres européennes
	Films italiens	4,2 %
Autres fournisseurs (hors plateformes)	Œuvres européennes	12,5 %
	dont œuvres d'expression originale italienne	50 % des œuvres européennes
	Films italiens	3,5 %
SMAD	Œuvres européennes	17 % jusqu'à fin 2022 ; 18% en 2023 ; 20 % en 2024
	dont œuvres d'expression originale italienne	50 % des œuvres européennes
	Films italiens	20 % des œuvres européennes

Source : Mission, d'après les données Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

Tableau 12 : Montants des investissements déclarés à l'AGCOM (en M€) – cinéma et audiovisuel

Année	Investissements RAI et autres fournisseurs		Investissements SMAD	
	Total	Dont cinéma	Total	Dont cinéma
2021	1018	39,2	149	14,9
2020	814,8	31,4	290	29
2019	993,7	38,3	-	-
2018	1010	38,9	-	-
2017	884	34,1	-	-

Source : Mission, d'après les données des rapports annuels au Parlement de l'AGCOM.

Note méthodologique : il n'a pas été possible de distinguer les montants des contributions de la RAI et ceux des autres fournisseurs (autres que plateformes de streaming). Un taux moyen de 3,85% – défini comme la moyenne des taux des contributions spécifiques aux films italiens – a donc été appliqué à la contribution agrégée de la RAI et des autres fournisseurs.

Encadré 6 : Réforme des obligations d'investissement – printemps 2024

Une réforme des obligations d'investissement a été discutée début 2024, et définitivement adoptée fin avril 2024. Très décriée par les associations de producteurs et d'auteurs, elle contient notamment les dispositions suivantes :

- ◆ Pour les services audiovisuels à la demande : réduction du quota d'investissement dans les œuvres européennes (de 20% à 16%), et augmentation du quota d'investissement dans les œuvres d'expression originale italienne (de 50 à 70%) ;
- ◆ Pour les services de télévision (hors RAI) : passage du quota d'investissement dans les films italiens de 3,5% à 3%.

Source : Box Office, « Tusmav, il Consiglio dei Ministri ha approvato la riforma: le novità », 21/03/2024, <https://boxofficebiz.it/news/tusmav-il-consiglio-dei-ministri-ha-approvato-la-riforma/> dernier accès 10/09/2024.

2.5. Dispositifs régionaux

Les dispositifs existant à l'échelle nationale sont complétés par de nombreux fonds régionaux, qui attribuent également des aides au cinéma et à l'audiovisuel. Ces fonds régionaux sont en règle générale financés par des subventions des régions et des municipalités. Au nombre de 20, ils sont regroupés en une association, l'*Italian Film Commission*, et représentaient en 2023 un montant d'aides agrégées de 70 M€¹⁷.

Encadré 7 : Règles relatives à l'intensité des aides publiques

L'intensité d'aides publiques est limitée – conformément au droit européen – à 50% du coût de l'œuvre. Cette limite est élevée à 60% dans le cas d'une coproduction internationale, et à 100% dans le cas des œuvres dites « difficiles », soit les documentaires, les premiers ou deuxième films, les œuvres réalisées par de jeunes auteurs, les courts-métrages, les œuvres au budget inférieur à 2,5 M€, les films ayant bénéficié de certaines aides sélectives (aides sélectives à la production pour les jeunes auteurs, premiers et seconds films ou de particulière qualité artistique) et dont la commission d'experts a jugé qu'ils ne seraient pas en mesure de recueillir suffisamment de soutien privé, les films distribués dans moins de 20 % des salles actives et dont la commission d'experts a jugé qu'ils ne seraient pas en mesure de recueillir suffisamment de soutien privé.

Dans le cas de l'aide au développement, la limite d'intensité d'aides publiques est fixée de façon générale à 100%.

Source : Direzione Generale Cinema e Audiovisivo.

¹⁷ En raison de données indisponibles, la mission n'a pas été en mesure d'entrer plus en détails dans l'évolution des montants d'aides régionales.

3. Belgique

Remarques préliminaires :

- ♦ le système belge de soutien public au cinéma est organisé à différentes échelles : échelle fédérale, échelle des Communautés – flamande et wallonne – et échelle des régions. Pour des raisons de disponibilité des données, le choix a été fait de se concentrer ici sur la Belgique francophone. Les dispositifs présentés ci-dessous excluent ainsi les dispositifs spécifiquement flamands¹⁸ ;
- ♦ les données statistiques disponibles relatives aux principales caractéristiques du secteur ont été construites de façon radicalement différente de celles disponibles dans les autres pays constituant ce benchmark. L'impossibilité de construire une présentation comparable – incluant notamment la part de marché nationale des films belges francophones – explique l'absence d'une section relative à l'état du secteur cinématographique belge.

3.1. Le dispositif fédéral d'incitation fiscale à la production, le « *tax shelter* », constitue la principale modalité de soutien au cinéma belge

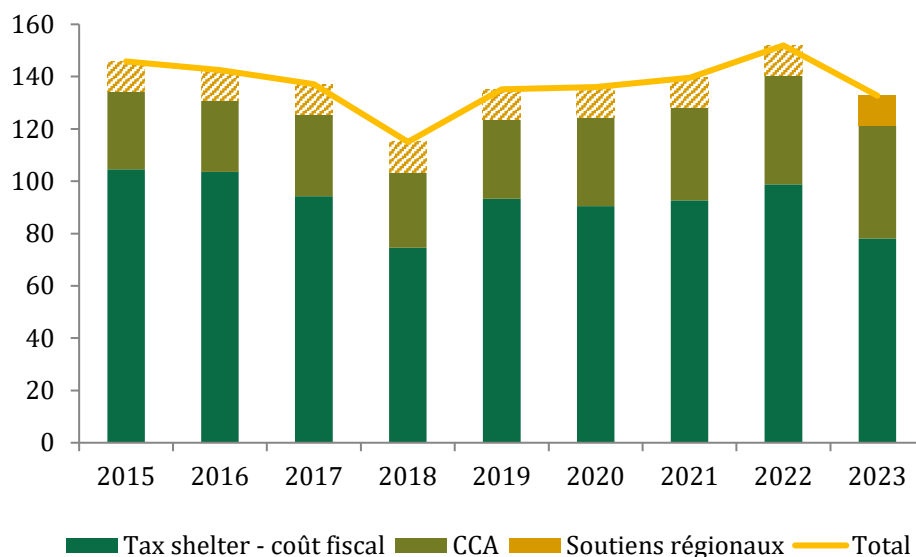
Les soutiens publics au cinéma belge francophone s'articulent, ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, en 3 échelles différentes :

- ♦ il n'existe au niveau fédéral qu'un seul dispositif, le *tax shelter*, mécanisme d'incitation fiscale à la localisation des tournages en Belgique ;
- ♦ la Fédération Wallonie-Bruxelles a confié la gestion de sa politique publique de soutien au secteur au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA), dont les missions sont similaires à celles du CNC ;
- ♦ au niveau régional intracommunautaire, deux fonds de soutien ont été mis en place respectivement en 2001 et 2016 – Wallimage et Screen Brussels ;
- ♦ enfin, il existe un fonds d'investissement public, ST'ART Invest, créé en 2016. En raison de l'absence de données, notamment sur l'évolution de sa capitalisation, il n'a pas été inclus dans les données présentées dans les graphiques ci-dessous.

Les moyens publics alloués au financement du cinéma belge francophone sont restés stables depuis 2015, atteignant en moyenne 137,7 M€ par an. En 2023, le soutien public total au cinéma belge était de 132,7 M€, un montant inférieur de près de 20 M€ au montant 2022.

¹⁸ Ceux-ci comprennent essentiellement le Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF), équivalent flamand du CNC, et le fonds régional Screen Flanders.

Graphique 17 : Evolution des soutiens publics au cinéma et à l'audiovisuel en Belgique francophone (en M €)



Source : Bilans du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015-2023.

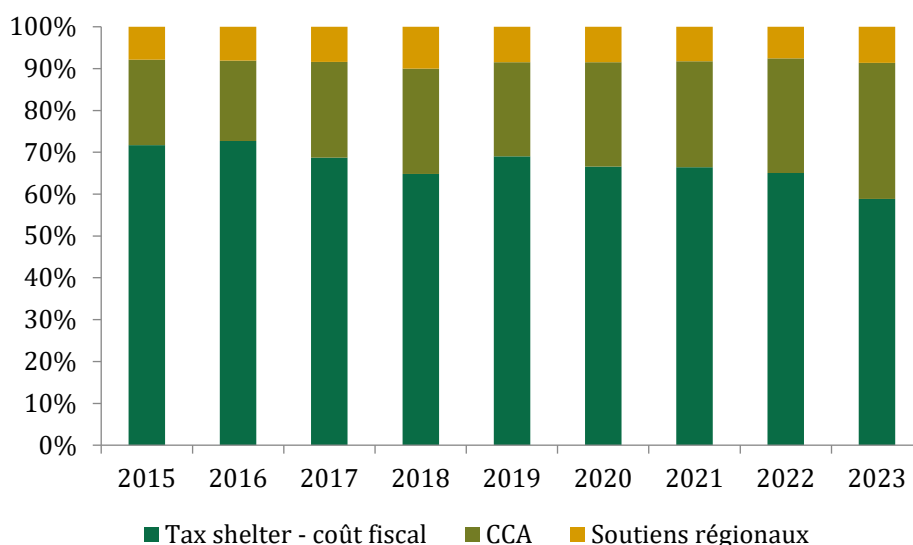
Note méthodologique : ce graphique a été réalisé sous plusieurs hypothèses fortes. En raison de l'indisponibilité des données des soutiens régionaux sur plusieurs années, les montants 2023 ont été appliqués sur l'ensemble de la période. Le coût fiscal du tax shelter a quant à lui été calculé en multipliant le montant de la déduction fiscale (sommes levées x 421%) par le taux d'impôt sur les sociétés.

La principale composante de ces soutiens publics est le *tax shelter*, qui représente systématiquement plus de 50% des moyens publics attribués au secteur – en moyenne 67% entre 2015 et 2023. Sur cette période, le coût fiscal du *tax shelter* a ainsi atteint en moyenne 92,3 M€ par an¹⁹. Il convient néanmoins de remarquer que, malgré la place prépondérante occupée par ce dispositif fédéral dans l'équilibre des financements publics au secteur, sa part relative a eu tendance à décroître sur la période, passant de 72% en 2015 à 59% en 2023. Le montant 2023 est en effet significativement inférieur au montant 2022 – 78,1 M€ contre 98,8 M€, soit une baisse d'environ 21%.

Par contraste, la part relative de la deuxième plus importante source de soutien public au secteur, les aides du CCA, a eu tendance à augmenter, passant de 20% en 2015 à 33% en 2023. Le soutien communautaire wallon au cinéma a ainsi atteint un montant record sur la période de 43,15 M€ en 2023. Une précision importante s'impose toutefois : les montants CCA indiqués sont ceux présentés par le CCA comme les montants totaux mis à disposition du secteur en Wallonie/Bruxelles, *tax shelter* excepté. Par construction, ils incluent les aides du CCA, mais également les contributions réglementaires des éditeurs et distributeurs de services audiovisuels, organisées notamment par la transposition de la directive SMA en 2021. La hausse des montants CCA observée pourrait ainsi être due à l'inclusion de nouveaux contributeurs dans le financement du cinéma à partir de 2021, ou encore à l'existence de dispositifs de soutien exceptionnels dans un contexte de pandémie.

¹⁹ Il s'agit ici des montants alloués au titre du *tax shelter* en Belgique wallonne. Le soutien total *tax shelter* sur l'ensemble de la Belgique est environ 2 fois supérieur aux montants commentés ici, la part wallonne du *tax shelter* représentant en moyenne 58% des sommes totales sur la période 2015-2023 (source : rapports d'activité du CCA).

Graphique 18 : Ventilation des soutiens publics au cinéma belge par source



Source : Bilans du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015-2023

Enfin, les moyens régionaux alloués au soutien du cinéma représentent une part relativement peu significative des montants totaux mis à disposition du secteur – 9% en 2023.

Encadré 8 : Le fonds d'investissement public ST'ART Invest

Lancé en 2010, ST'ART Invest est un fonds d'investissement public dédié spécifiquement aux entreprises culturelles et créatives basées en Wallonie et à Bruxelles. Sa capitalisation actuelle est de 37 M€. Il dispose de plusieurs modalités de soutien au secteur :

- l'octroi de prêts, dont les montants et durée sont déterminés en fonction de la capacité de remboursement de l'entreprise :
 - le prêt spécifique jeune entreprise : 20 000 à 50 000 euros (100 000 euros sous certaines conditions) ;
 - le prêt « classique » : entre 100 000 et 1 million, engagement de ST'ART uniquement sur 50% de ce montant, le reste devant provenir du secteur privé ;
 - le prêt « Culture » destiné essentiellement aux investissements amortissables des opérateurs culturels : entre 250 000 et 2 millions d'euros ;
 - le prêt « trésorerie entreprise », qui est un prêt de court terme pour permettre le préfinancement d'une charge spécifique dont les revenus sont certains : entre 20 000 et 500 000 € ;
 - le prêt « trésorerie production », qui est un prêt de trésorerie de court terme pour préfinancer une production à caractère culturel dont les revenus sont contractualisés : entre 100 000 et 1 million d'euros.
- la prise de participation au capital – toujours en minoritaire ; apport minimal de 25 000 euros ;
- la garantie.

L'intervention de ST'ART Invest est subordonnée à des critères d'éligibilité, parmi lesquels :

- avoir un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ;
- remplir un critère d'indépendance financière, c'est-à-dire que moins de 25% du capital doit être détenu par une grande entreprise ;
- être rentable sans que cette rentabilité découle majoritairement de subsides.

Source : Site internet ST'ART Invest, <https://www.start-invest.be/fr/> (dernière consultation 13 juin 2024).

3.2. Le *tax shelter* est un dispositif d'incitation fiscale original permettant au producteur de se voir financer environ 45% des coûts éligibles

Le *tax shelter* est un mécanisme d'incitation fiscale à l'investissement privé dans la production cinématographique et audiovisuelle. Il s'agit de l'unique dispositif fédéral de soutien au cinéma et à l'audiovisuel.

Le mécanisme *tax shelter* vise à soutenir le financement privé d'œuvres cinématographiques belges (films de fiction, documentaire, court-métrage, téléfilms, série de télévision ou animation etc.) ou issues de coproductions internationales « qualifiantes »²⁰. Il repose sur un fonctionnement à 3 acteurs – un investisseur, une production et un intermédiaire – qui concluent une convention-cadre par laquelle l'investisseur s'engage à investir une certaine proportion des dépenses de production du film, en contrepartie d'une déduction fiscale. Celle-ci lui est acquise une fois une attestation fiscale délivrée par le SPF Finances à la demande de la société de production.

Le *tax shelter* permet ainsi à un investisseur de bénéficier d'une déduction fiscale. Cette exonération est accordée à hauteur de 421% des sommes versées à une société de production suite à une convention cadre. Cette exonération est cependant assujettie à certaines limitations relatives à la nature de l'investisseur – qui ne peut pas être une société de production ou lié à une société de production, ni une entreprise de télédiffusion – et au montant de l'exonération. La déduction fiscale est en effet plafonnée :

- ◆ elle ne peut excéder 1 M€ ;
- ◆ elle est limitée à 50 % des bénéfices réservés de la période imposable ;
- ◆ elle est de plus plafonnée à 203 % de la valeur de l'attestation fiscale *Tax Shelter*, laquelle est calculée comme 70% des dépenses qualifiantes dans l'EEE, limitée à 10/9 des dépenses belges.

Le dispositif *tax shelter* est ainsi présenté comme un dispositif « gagnant-gagnant » :

- ◆ l'investisseur bénéficie d'une déduction fiscale importante (rendement fiscal de 5,25%), ainsi que d'une rémunération sur les sommes versées (égale à EURIBOR 12 mois + 450 points de base) ;
- ◆ côté producteur, le *tax shelter* permet le financement d'une partie importante des dépenses éligibles : selon les analyses conduites, l'apport de l'investisseur net de sa rémunération et de la rémunération des intermédiaires peut ainsi représenter un taux de 45% des sommes comptabilisées dans l'attestation *tax shelter* – soit un taux global de près de 34% sur les dépenses qualifiantes dans l'EEE (le taux de 45% s'appliquant à une assiette de 70% des dépenses qualifiantes) ;
- ◆ le régime *tax shelter* adopte également une définition large des dépenses éligibles incluses dans l'attestation *tax shelter* : celle-ci inclut 70% des dépenses réalisées dans l'EEE, plafonnées à 10/9 des dépenses belges – d'où un incitatif fort à la localisation des dépenses en Belgique.
 - les dépenses belges dites « directes » (c'est-à-dire directement liées à la production) doivent représenter au moins 70% des dépenses belges éligibles. Elles incluent notamment : les frais couvrant les droits artistiques (sauf frais de développement du scénario), les charges sociales et les salaires, les frais d'assurance, les rémunérations du manager de la production, du producteur exécutif et du coordinateur post-production, les cachets des acteurs et fonctions artistiques (non plafonnés) et les frais de transport et logement (plafonnés à 25% de l'ensemble des salaires et cachets) ;

²⁰ Les coproductions qualifiantes sont définies comme celles tombant dans le champ de la directive SMA ou dans le champ d'application d'une convention bilatérale en matière de coproduction avec un autre Etat.

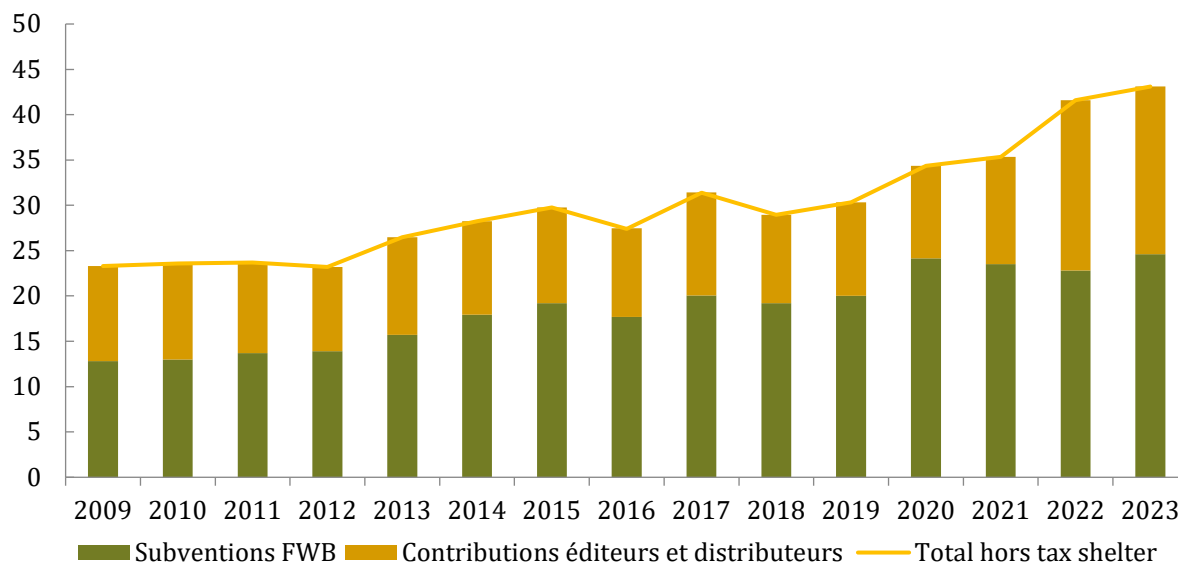
- les dépenses belges dites « indirectes » (non directement liées à la production), ne peuvent représenter plus de 30% des dépenses belges éligibles. Elles incluent notamment les dépenses d'organisation administrative et financière, les frais financiers liés au recrutement de l'intermédiaire, les frais inhérents au financement de l'œuvre (frais juridiques, de garantie, frais administratifs) et les frais de distribution.

3.3. Au niveau communautaire, le soutien public au cinéma est géré par le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA)

3.3.1. Le CCA est largement financé par une subvention du gouvernement wallon

Le soutien public au cinéma et à l'audiovisuel en Wallonie-Bruxelles, sous l'égide du CCA, est constitué des apports budgétaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles et des contributions réglementaires des opérateurs. Les montants de ces contributions – hors *tax shelter* attribués à des œuvres wallonnes – sont en augmentation depuis les années 2010, passant de 23,6M en 2010 à 43,1M en 2023, soit une augmentation de 83%.

Graphique 19 : Evolution de l'enveloppe de soutien public hors tax shelter



Source : Bilans du CCA, 2009-2023.

La majorité de l'enveloppe de soutien public est administrée par le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, qui est responsable de l'ensemble de la politique de soutien au secteur audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il attribue des subventions au secteur dans le cadre du décret relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle du 10 novembre 2011, sous la forme d'aides à la création, aides à la promotion, aides aux opérateurs audiovisuels, aides à la formation et primes au succès.

Le CCA reçoit et redistribue ainsi l'intégralité de la dotation budgétaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de même qu'une partie des contributions des éditeurs et distributeurs au titre du décret SMA du 4 février 2021.

3.3.2. Le CCA attribue essentiellement des aides sélectives

Le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles dispose de programmes d'aides couvrant les aides à la création, les aides aux opérateurs audiovisuels, les aides à la formation et les aides à la diffusion. La très grande majorité de ces aides sont des aides sélectives, mais le CCA attribue également des aides automatiques, les primes au succès. Celles-ci ne représentent toutefois qu'une part faible des aides CCA, 1,2 M € en 2023.

Annexe VI

Tableau 13 : Synthèse des dispositifs d'aides proposés par le CCA et montants 2023 (en M€)

Type d'aide	Destinataire	Projet éligible	Montant et forme de l'aide	Dotation 2023
Aide à l'écriture	Scénariste ou producteur	Long-métrage	Plafond à 15 000€	9,2 M€
Aide au développement	Producteur	Long-métrage	Entre 15 000 et 45 000€ pour prise de vue réelle Entre 15 000 et 60 000€ pour de l'animation	
Aide à la production	Producteur	Long-métrage	Jusqu'à : 500 000€ pour un projet d'initiative belge francophone ; 252 000€ pour un projet belge minoré (développement par un producteur étranger) ; 100 000€ pour un projet d'initiative étrangère	
Aide à la production	Producteur	Court-métrage	Jusqu'à 50 000 pour un projet belge, 15 000 pour un projet d'initiative étrangère	1,4 M€
Aide à l'écriture	Producteur pour le 1 ^{er} ou 2 ^e documentaire d'un réalisateur, sinon auteur ou producteur	Documentaire	Jusqu'à 10 000 pour un documentaire unique, 20 000 pour une série documentaire	2,3 M€
Aide au développement	Producteur	Documentaire	Plafond à 30 000€	
Aide à la production	Producteur	Documentaire	Pour un film d'initiative belge, plafond selon la nature du projet à : 60 000 ; 80 000 ; ou 100 000€ Pour un film d'initiative étrangère : 35 000€	
Aide à la distribution	Distributeur	Distribution de films d'art et d'essai, particulièrement les œuvres d'initiative belges francophones	Subvention d'un montant compris entre 2 500 et 100 000€	200 000 ^e
Aide à l'exploitation	Exploitant	Salles d'art et essai	Subvention annuelle d'un montant compris entre 10 000 et 300 000€	1,3 M€

Annexe VI

Type d'aide	Destinataire	Projet éligible	Montant et forme de l'aide	Dotation 2023
Aide aux festivals	Festivals	Festivals centrés sur le cinéma, avec focus sur les œuvres d'art et d'essai belges francophones	Subvention annuelle entre 2 500 et 170 000€	1M€
Aide à la diffusion numérique	Diffuseurs autres que les salles de cinéma	Nouveaux modes de diffusion des œuvres dans un souci de diffusion de la diversité culturelle.	Subvention annuelle entre 10 000 et 80 000€	25 000€
Aide aux ateliers	Ateliers d'accueil, de production et d'école	-	Subvention annuelle entre 20 000 et 280 000€	1,5 M€
Aide aux structures de diffusion	Structures de diffusion distribuant un film en l'absence d'un distributeur	Diffusion d'œuvres d'art et essai	Subvention annuelle entre 5 000 et 15 000€	50 000€
Aide à la sortie en salles	Producteur ou distributeur	Sortie en salle d'un film	Montant est fonction du nombre de séances prévues en première semaine d'exploitation ou sur les 6 premiers mois. IL est compris entre 2 000 et 40 000€	0,7 M€
Reconnaissance du distributeur	Distributeur, sous certaines conditions de nombre de films distribués et de succès en salles	Sortie en salles d'un film	Majoration de l'aide à la sortie en salles et possibilité d'obtenir un soutien pour une sortie à l'étranger	
Aide à la promotion en festivals	Producteur	Rayonnement d'une œuvre sélectionnée en festivals	Plafond à 4 000€	
Aide à l'organisation d'événements en salles	Producteur	Evénements promotionnels autour d'un long-métrage, sur au moins 10 séances	Plafond à 4 000€	
Aide à l'édition de DVD et Blu-Ray	Editeur	Pour la première édition de longs-métrages belges francophones	Entre 2 000 et 4 000€	

Annexe VI

Type d'aide	Destinataire	Projet éligible	Montant et forme de l'aide	Dotation 2023
Aide anticipée à la promotion	Producteur	Courts-métrages et documentaires de création ayant bénéficié d'une aide à la production du CCA	Plafond à 1 000€	

Source : Mission, d'après le site du CCA.

Annexe VI

A ces aides s'ajoute un fonds spécial à destination de l'opérateur audiovisuel public, la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF), destiné à stimuler la production indépendante. La RTBF exerce ainsi un droit de tirage sur le fonds RTBF, doté en 2023 d'un budget de 1,3 M€, à condition que les sommes ainsi retirées soient investies dans une coproduction avec un producteur indépendant, et que la RTBF investisse également en propre en parallèle de l'exercice de son droit de tirage.

Enfin, un dispositif dédié aux séries doit être mise en place en 2024, en remplacement du Fonds séries existant depuis 2010. La Commission Séries serait ainsi en mesure de soutenir l'écriture, le développement et la production de séries, pour des montants maximaux de respectivement 25 000€, 150 000€ et 600 000€. Ces montants sont inférieurs aux montants maximaux possibles dans le cadre du précédent système pour l'écriture et le développement, mais supérieurs pour les aides à la production. L'attribution des aides serait strictement subordonnée à la participation financière d'un éditeur de service, belge ou étranger mais étant présent en Belgique francophone.

Encadré 9 : Les primes au succès, équivalent des aides automatiques du CNC

A l'instar des aides automatiques du CNC, les primes au succès du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA) sont des subventions attribuées en raison du succès d'une œuvre sur ses différents segments d'exploitation (salle, télévision, plateforme de vidéo à la demande, festivals), destinées à être réinvesties dans une nouvelle œuvre à hauteur de 30% maximum du coût global.

Les primes sont plafonnées à 150 000 euros pour un long-métrage, et à 50 000 euros pour un court-métrage.

Plusieurs différences existent cependant avec le système du CNC :

- les primes au succès doivent être demandées explicitement (demande introduite 36 mois maximum après le début de l'exploitation de l'œuvre – un décompte est ensuite effectué des diffusions réalisées jusqu'à ce que ces diffusions ne soient plus significatives) ;
- les primes sont attribuées de façon distincte selon les différents secteurs d'exploitations, avec des seuils de génération minimum : primes en raison du nombre d'entrées en salles – au-dessus de 5 000 entrées, primes en raison d'une sélection en festivals – si plus de deux sélections, et primes octroyées sur la base du prix de vente cumulé par minute ;
- le mécanisme de primes au succès est financé sur enveloppe fermée – en cas d'excès de demandes par rapport aux disponibilités budgétaires, des demandes peuvent être reportées à l'année suivante ;
- la prime est redistribuée entre producteur, distributeur et auteur, pour des montants de 60%, 25% et 15% respectivement pour un long-métrage.

Le système actuel de primes au succès est issu d'une réforme datant de 2021, qui a transformé en profondeur le précédent système de « primes au réinvestissement ». Plusieurs évolutions notables ont ainsi été introduites : l'exclusion de l'accès aux primes des films d'initiative étrangère ; l'augmentation des plafonds des primes ; l'ajout de la vidéo à la demande comme un type de diffusion pris en compte ; la suppression des obligations de réinvestissement pour les auteurs.

La réforme de 2021 et l'introduction des primes au succès a eu pour conséquence observable à court terme d'augmenter les dépenses liées à ce poste : les primes 2023 pour des longs-métrages sont ainsi près de 2,5 fois supérieures aux primes octroyées dans le cadre de l'ancien système.

Source : Mission, d'après le site du CCA.

3.3.3. Les obligations réglementaires pesant sur les éditeurs et les FAI ont été revues à la hausse

Le décret SMA du 4 février 2021 prévoit une contribution des éditeurs et distributeurs (FAI) à la production audiovisuelle belge francophone. Le mode de leur contribution est laissé aux choix des opérateurs, qui peuvent se conformer à leur obligation en effectuant un versement au CCA **ou** en contribuant au financement d'œuvres audiovisuelles via des préachats ou des participations en coproduction.

Cette obligation de contribution a été introduite tout d'abord pour les distributeurs et les éditeurs locaux dans le décret du 26 mars 2009, avant d'être élargie aux éditeurs dits « extérieurs » - réalisant une partie de leur chiffre d'affaires en Belgique sans y être localisés - par le décret du 4 février 2021 en conséquence de la transposition de la directive européenne Services de Médias Audiovisuels. Elle a de nouveau fait l'objet d'une réforme en profondeur au cours de l'année 2023, réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

La contribution des distributeurs est fixée en montant forfaitaire fonction du nombre d'abonnés ou en pourcentage du chiffre d'affaires du distributeur. Dans le cadre de la réforme de 2023, il a été prévu une hausse graduelle de la contribution des distributeurs. Elle serait ainsi de 3,125% du chiffre d'affaires en 2027 – là où elle est fixée à 2,656% du CA en 2024.

La contribution des éditeurs – locaux ou extérieurs – est également déterminée par un pourcentage de leur chiffre d'affaires éligible. Ce pourcentage est fixé en fonction du chiffre d'affaires réalisé en Belgique francophone. Ce taux de prélèvement était fixé à 2,2% avant la réforme, qui a introduit un barème progressif, mis en place de façon graduelle. En 2027, les taux devraient s'échelonner entre 2% - CA compris entre 700 000€ et 10M€ - et 9,5% pour les opérateurs ayant un chiffre d'affaires supérieur à 150M€. Les revenus générés par cette augmentation des taux de contribution sont estimés entre 12 et 16M€.

Un mécanisme de fléchage des investissements est inclus dans le nouveau décret – un fléchage partiel était organisé via des conventions conclues avec le CCA dans le cadre du précédent système :

- ◆ au moins 35% dans la coproduction ou le préachat d'œuvres audiovisuelles d'initiative belge francophone ;
- ◆ un maximum de 30% dans la commande de programmes. Au minimum 20% des investissements éligibles dans les commandes de programmes doivent être des dépenses d'écriture et de développement ;
- ◆ les investissements dans l'écriture de scénario et le développement d'œuvres audiovisuelles dont le scénariste est sous contrat de droit belge sont compatibles à 200% dans les obligations d'investissements ;
- ◆ les investissements dans la formation professionnelle des métiers de l'audiovisuel sont éligibles, mais seront pris en compte pour maximum 5% de l'obligation ; de même pour les investissements dans le doublage et sous-titrage ;
- ◆ les participations en coproduction ou en préachat effectuées en application d'une autre obligation légale ne peuvent pas être prises en compte.

Encadré 10 : Cas particulier de la RTBF

Les obligations de soutien de la production de la RTBF, opérateur public, sont réglementées par les clauses de son contrat de gestion. Celui-ci a fait l'objet d'un renouvellement et d'une renégociation en 2023, et s'appliquera jusqu'en 2027.

La RTBF est ainsi assujettie en vertu de son contrat de gestion, à une obligation d'investissement dans des contrats de coproduction ou de commande avec des producteurs belges indépendants. Le montant de cette obligation est soumis à un barème progressif entre 2023 et 2027 : 3,9% de la dotation de la RTBF en 2023, pour atteindre 5,75% en 2027. La dotation 2023 de la RTBF était de 373 M€, le montant de l'obligation d'investissement se serait donc élevé en 2023 à 14,5 M€.

Ces investissements sont fléchés vers les productions majoritaires belges - 65% des sommes investies en 2023, pour atteindre 75% en 2027 ; les contenus de stock, à hauteur de 66% minimum du pourcentage annuel (2,3 M€ au moins pour les documentaires et 2,7 M€ pour les séries belges francophones), les contenus de flux, à hauteur de 30% minimum de l'obligation annuelle. Par ailleurs, 80% des apports doivent être effectués en numéraire.

Source : Mission, d'après le site du CCA.

3.4. Dispositifs régionaux

3.4.1. Screen Brussels

Screen Brussels est le fonds de soutien de la région bruxelloise. De même que Wallimage, il décline son activité en différentes branches – aides à la localisation des tournages, aide à la structuration industrielle via un volet entreprises et aide à la production.

Le volet aide à la production bénéficie d'un budget annuel de l'ordre de 3M €. Ces aides s'adressent à tout type de projet – documentaire, fiction, animation, séries etc. – qu'il soit à destination de la salle ou de la télévision, sous conditions de critères d'éligibilité économiques et culturels.

- ♦ L'éligibilité culturelle est appréciée au vu de critères listés de manière exhaustive dans le règlement de Screen Brussels, lesquels incluent la nationalité des acteurs, la localisation de l'action, le caractère historique du contenu de l'œuvre...
- ♦ L'éligibilité économique implique de remplir des critères quantitatifs de dépenses minimales et de montant minimal du financement de la production déjà acquis. Ainsi, une demande concernant un long-métrage devra prouver que plus de 50% du financement est déjà acquis, et devra prévoir plus de 250 000 euros de dépenses éligibles en Région Bruxelles-Capitale.

L'aide est attribuée par décision du Conseil d'Administration, après évaluation selon un barème de points. Celui-ci pondère les différents aspects évalués de la façon suivante, indicatrice d'une surpondération des critères économiques par rapport aux critères artistiques et culturels :

- ♦ valeur ajoutée sociale et culturelle – qualité et attractivité du sujet et des techniques : 3 points ;
- ♦ personnes impliquées dans l'œuvre – qualité du casting, professionnalisme, antécédents de la société de production requérante, qualité et attractivité des personnes en charge de la réalisation : 7 points ;
- ♦ plan de financement – qualité des contrats de financement liés aux ventes, pourcentage de financement acquis, importance financière du financement de screen Brussels, potentiel de rendement financier et capacité de remboursement : 15 points ;
- ♦ effets structurants – ratio investissement demandé/dépenses éligibles en Région Bruxelles-Capitale, montant en valeur absolue des dépenses éligibles et non éligibles en Région Bruxelles- Capitale, impact sur la société de production bruxelloise, nombre de jours de tournage en Région Bruxelles-Capitale etc. : 75 points.

L'investissement de Screen Brussels est accordé sous forme d'avances remboursables, plafonnées à 500 000 €, et à 50% du budget total de production. Le remboursement est effectué sur les recettes nettes, sur la base d'un pourcentage correspondant à la proportion de l'investissement total accordé par Screen Brussels relativement au budget total de l'œuvre. L'investisseur public bénéficie ici d'une place favorable dans l'ordre des investisseurs financiers de la production, mais n'est remboursé qu'après paiement de la mise en participation du producteur et auteur.

Une fois l'avance remboursée, le fonds continue de percevoir un droit à recettes égal au pourcentage précité.

En parallèle de cette activité de soutien aux projets, Screen Brussels exerce également une activité de soutien à la localisation de tournages (repérages etc.) et un volet « entreprises », qui consiste essentiellement en un accompagnement de conseil.

3.4.2. Wallimage

Wallimage est une société anonyme de droit public détenue à 100% par la Wallonie. Il s'agit d'un fonds purement économique – i.e. pas de critères artistiques et culturels pris en compte dans l'attribution des aides – créé en 2001 pour aider au développement de l'industrie audiovisuelle locale et à la création d'emplois.

Wallimage a structuré son activité depuis 2021 en 4 filières :

- ◆ Wallimage Coproductions : octroi de financements en coproductions en fonction de territorialisation des dépenses proposées ;
- ◆ Wallimage Entreprises : prises de participation au capital d'entreprises de l'audiovisuel (au sens large audiovisuel + cinéma) ;
- ◆ Wallimage Gaming : soutien au financement de jeux vidéo ;
- ◆ Wallimage Tournages : prestations de services pour attirer des tournages.

Wallimage Coproductions est un fonds d'un montant total de 6,5M. Il attribue des aides sous certaines conditions :

- ◆ les dépenses en Wallonie doivent être supérieures à 300 000 euros ;
- ◆ plus de 30% du financement de l'œuvre doit être acquis.

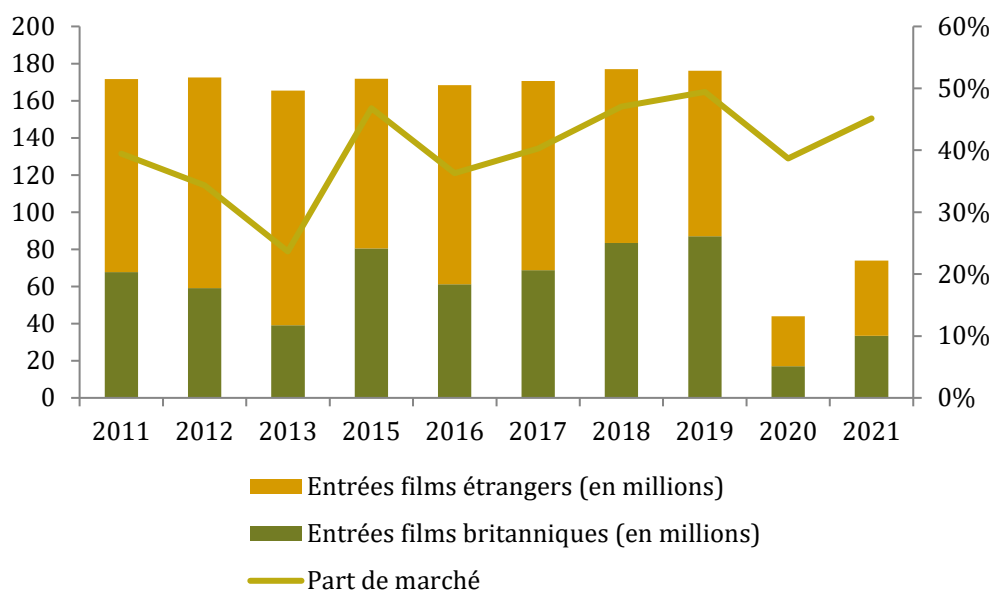
L'analyse du dossier présenté a lieu principalement sur des critères mesurant l'impact économique pour la région – qualité des dépenses, personnel et entreprises, potentiel commercial etc. L'investissement prend la forme d'un apport en participation avec copropriété des droits corporels et incorporels sur l'œuvre, entraînant un accès aux recettes d'exploitation de l'œuvre. Cet apport doit être intégralement remboursé – dès le premier euro de la part des recettes revenant au producteur, et ce, au premier rang. Le fonds bénéficie également d'un accès aux recettes au titre de sa part de propriété sur l'œuvre, néanmoins, les droits détenus par Wallimage sont limités à 15 ans. Il est possible pour un producteur de proposer une remontée de recettes plus intéressante que celle calculée au prorata de l'apport – une telle proposition est considérée comme un avantage dans l'examen du dossier, ce qui atteste de l'angle essentiellement économique retenu par ce fonds de soutien.

4. Royaume-Uni

4.1. Le marché anglais est de taille comparable au marché français, mais est largement dominé par des productions non indépendantes

Entre 2011 et 2019, la taille du marché cinématographique britannique était inférieure d'environ 15% au marché français. Le nombre d'entrées annuel était en effet stable et s'était établi en moyenne à 170 M d'entrées. Le secteur a souffert de la pandémie de Covid, les entrées ayant été divisées par un facteur 2,3 entre 2019 et 2021, pour atteindre 74 millions en 2021. D'après le rapport annuel de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, la fréquentation des cinémas britanniques se rétablit progressivement, mais de façon moins rapide que la moyenne européenne. La fréquentation 2023 a ainsi atteint plus de 123 millions d'entrées, ce qui correspond à un taux de rétablissement d'environ 72% par rapport à la moyenne 2017/2019, inférieur au taux moyen européen de 81%²¹.

Graphique 20 : Evolution des entrées (en millions) et de la part de marché des films britanniques

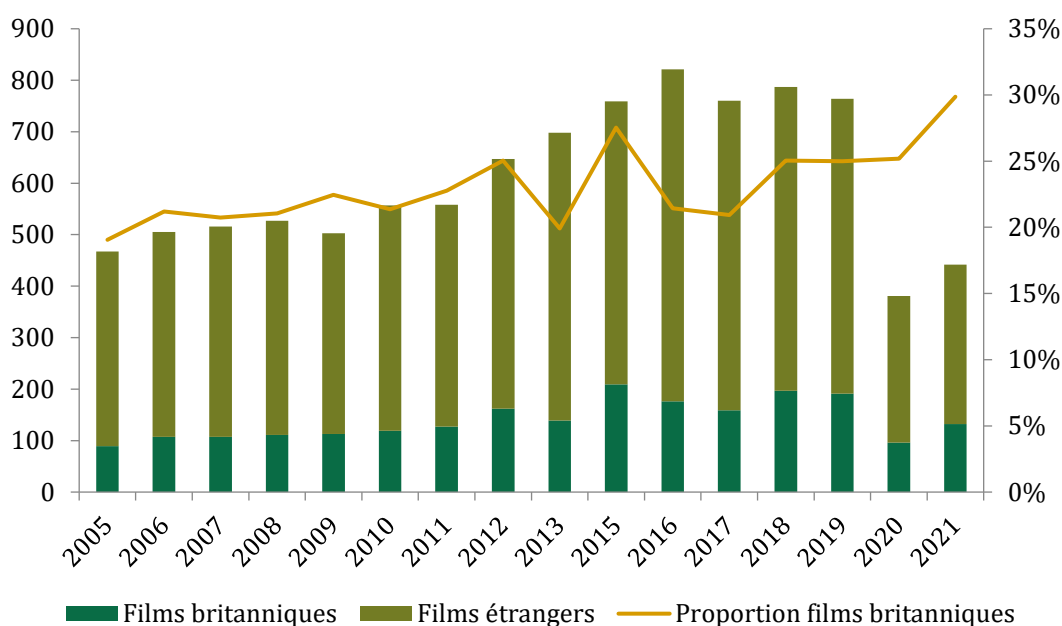


Source : Mission, à partir des données des BFI Statistical Yearbooks 2005-2022.

Entre 2011 et 2021, la part de marché des films britanniques était en moyenne de 40,1%, et a marqué une augmentation sur la période, passant de 39,4% en 2011 à 45,2% en 2021. D'après les données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, elle s'est établie à 40,8% en 2023. Cette part de marché importante est à mettre en parallèle avec la production de films britanniques - en moyenne 140 par an entre 2005 et 2021 – et semble à première vue indiquer la bonne santé de la production britannique, qui réaliserait près de 40% de part de marché en ne représentant en moyenne que 23% des nouvelles sorties.

²¹ Observatoire européen de l'audiovisuel, rapport *Focus – World Film Market Trends*, 2024.

Graphique 21 : Evolution du nombre de films sortis dans les salles britanniques depuis 2005

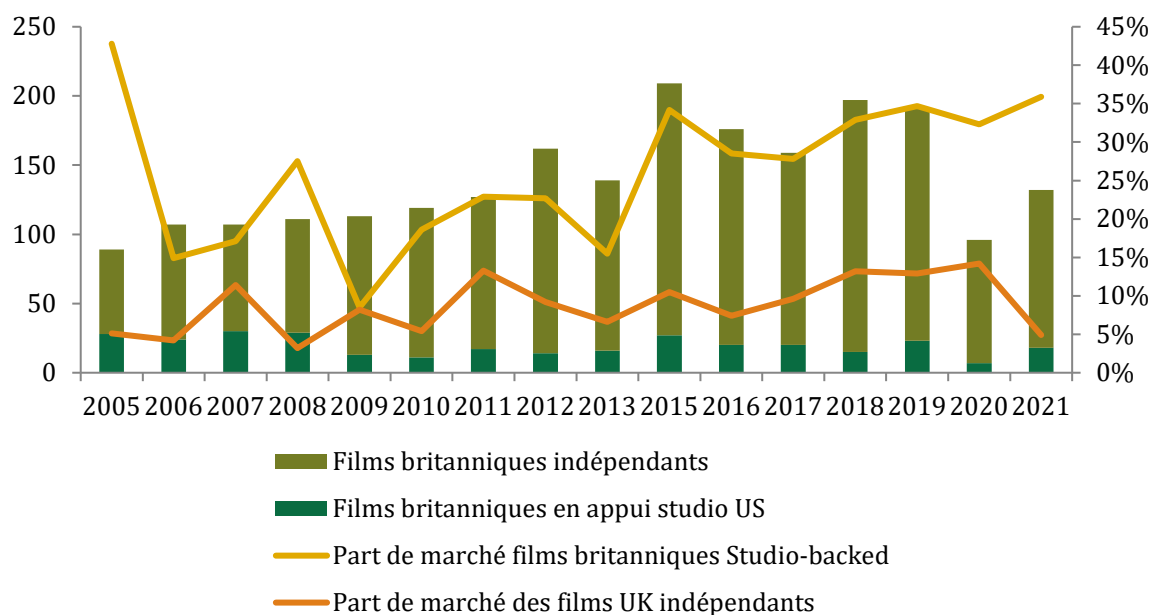


Source : BFI Statistical Yearbooks 2005-2022.

Cette première analyse est cependant remise en question si l'on prend en compte les différents types de films intégrés dans la catégorie « films britanniques ». Celle-ci comprend en effet les productions indépendantes mais également les productions dites « *studio-backed* », c'est-à-dire, selon la définition du *British Film Institute*, « les films produits avec la participation financière et/ou créative des principaux studios américains »²². Or ces deux catégories de productions se comportent de façon très différente. Les films indépendants, sans aucune participation financière ou créative des studios américains, représentent la grande majorité des films britanniques produits – en moyenne 85% entre 2005 et 2021. On pouvait également observer une tendance significative à la hausse de la production de films indépendants sur la période antérieure à la pandémie, le nombre de films indépendants produits passant de 61 en 2005 à 168 en 2019. Dans le même temps cependant, la part de marché des films britanniques indépendants a stagné autour de 9%. Par contraste, les productions « *studio-backed* » ne représentent en moyenne que 15% des nouvelles sorties de films britanniques, mais drainent une part de marché de plus en plus importante, atteignant 35,9% en 2021 (soit près du double de la part de marché en 2008). **Les productions indépendantes britanniques, qui représentent la majorité des sorties, n'obtiennent ainsi qu'un médiocre succès en salles, la part de marché de près de 40% du cinéma britannique relevée plus haut étant essentiellement le fait d'une vingtaine de films réalisés sous l'égide des studios américains.**

²² BFI, *Statistical Yearbook 2022*, p.226.

Graphique 22 : Comparaison films britanniques indépendants ou studio-backed



Source : BFI Statistical Yearbooks 2005-2022.

Concernant le secteur de l'exploitation, les données de l'Observatoire européen de l'audiovisuel placent le Royaume-Uni nettement au-dessus de la moyenne européenne pour la densité d'écrans. On compte ainsi 6,9 écrans pour 100 000 habitants au Royaume-Uni, contre 5,8 en moyenne sur les pays étudiés par l'Observatoire, et 9,7 en France²³.

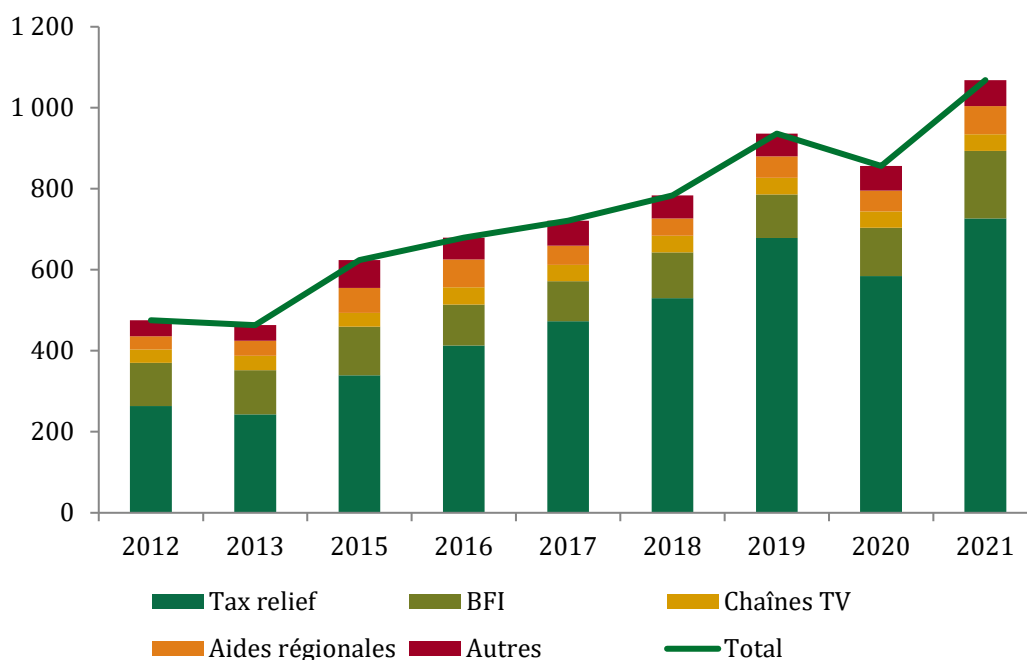
4.2. Les financements publics au cinéma ont nettement augmenté depuis 2012

Le financement public du cinéma au Royaume-Uni est structuré autour de quatre sources principales :

- ◆ la ressource fiscale, via les dispositifs de crédits d'impôt mis en place par le gouvernement britannique à partir de 2006 ;
- ◆ les aides du *British Film Institute* (BFI), institution publique chargée du soutien au cinéma, et financée par des subventions gouvernementales et par une part du produit de la *National Lottery* ;
- ◆ les opérateurs de l'audiovisuel public (BBC et Channel4), les opérateurs privés n'étant pas soumis à des obligations d'investissement dans la production cinématographique ;
- ◆ les aides régionales et locales. Les fonds les plus importants sont ceux des nations constituantes du Royaume-Uni (*Northern Ireland Screen*, *FilmCymru Wales*, *Screen Ireland* et *Screen Scotland*) ; s'y ajoutent de nombreux fonds locaux, notamment en Angleterre (*Screen London*, *Yorkshire Content Fund*...).

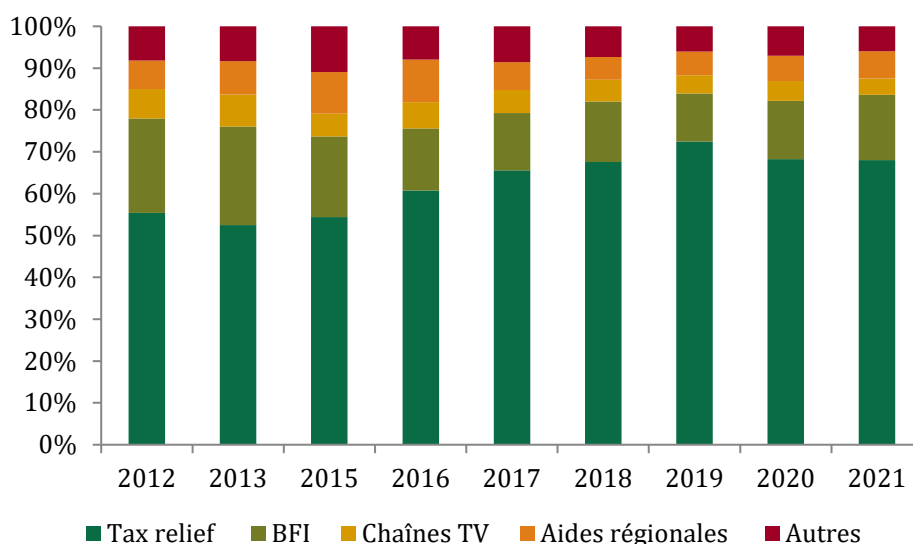
Les soutiens publics au cinéma ont nettement augmenté depuis le début des années 2010. Les moyens publics alloués au soutien du cinéma ont plus que doublé entre 2012 et 2021, passant de 475 M€ à 1 068 M€ en 2021, soit une multiplication par un facteur 2,25. Cette hausse est principalement due à l'augmentation de la dépense fiscale liée au crédit d'impôt à la production cinématographique (seul dispositif de *tax relief* pris en compte dans le graphique 23 car il s'agit de l'unique dispositif dédié spécifiquement au cinéma). En 2023, le soutien fiscal *tax relief* a atteint 727 M€, soit 275% de sa valeur en 2012.

²³ Observatoire européen de l'audiovisuel, *Focus 2024 – World Film Market Trends*, 2024.

Graphique 23 : Evolution des soutiens publics au cinéma (millions d'euros)

Source : Mission, d'après les données BFI Statistical Yearbooks 2012-2022.

Le *tax relief* britannique constitue ainsi la première source de soutien public au cinéma. Entre 2012 et 2021, il représentait en moyenne 63% de l'ensemble des moyens publics alloués au financement du cinéma. Par comparaison, les aides du BFI, deuxième contributeur public, ont vu leur part relative décroître, passant de 23% en 2012 à 16% en 2021, alors même que le budget des aides du BFI a augmenté de près de 50% sur la même période, notamment en 2020 et 2021, lors desquelles des aides exceptionnelles pour pallier les effets de la pandémie ont été mises en place.

Graphique 24 : Ventilation du soutien public au cinéma par source

Source : Mission, d'après les données BFI Statistical Yearbooks 2012-2022.

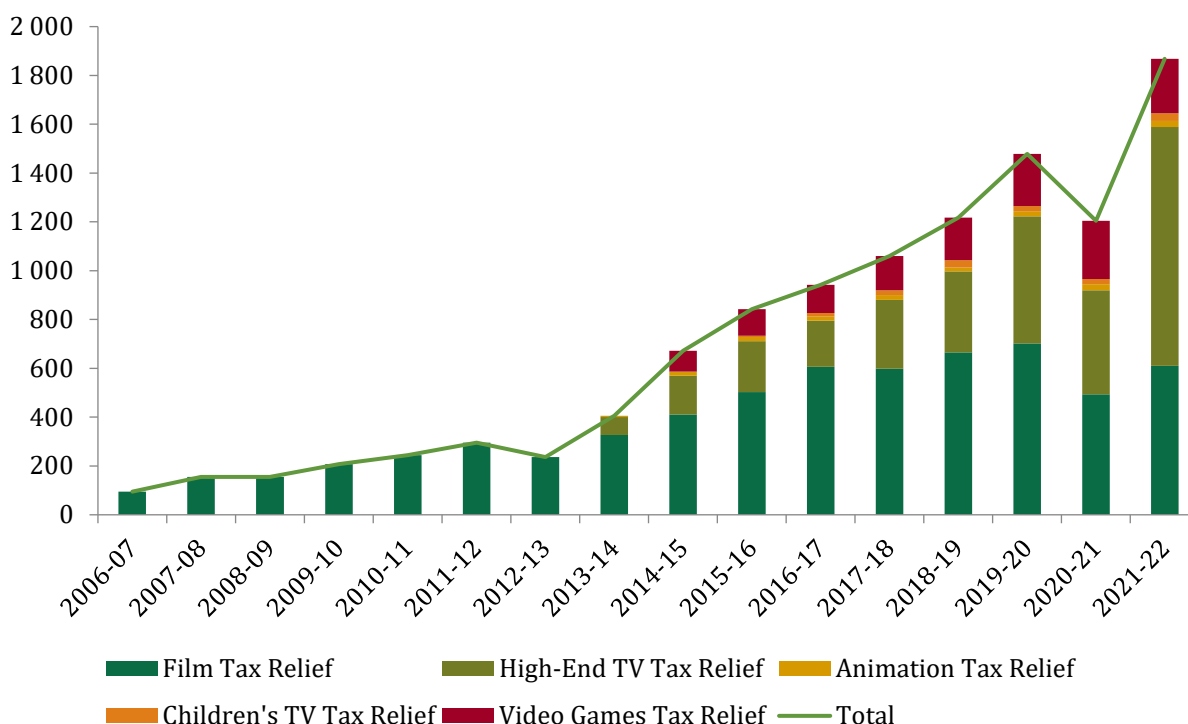
4.3. La dépense fiscale liée aux crédits d'impôt pour les industries créatives a été multipliée par 8 depuis 2013

Des crédits d'impôts en soutien aux industries créatives ont été introduits au Royaume-Uni à partir de 2007. Le *Film Tax Relief*, destiné à la production cinématographique, a été introduit en 2007, suivi en 2013 par un dispositif à destination des séries High-End (*High-End TV Tax Relief*, HETV) et un dispositif à destination de l'animation, et enfin en 2014 par un crédit d'impôt pour les jeux vidéo. Un dispositif supplémentaire pour les productions audiovisuelles à destination des enfants a été ajouté en 2015. L'ensemble de ces dispositifs permettaient aux productions éligibles de bénéficier d'un crédit d'impôt à hauteur de 25% de leurs coûts éligibles, l'assiette de ce crédit d'impôt étant plafonnée à 80% des dépenses éligibles britanniques.

Le graphique 25 ci-dessous présente l'évolution de la dépense fiscale due à ces différents dispositifs. A l'inverse du graphique 23, qui ne comptabilisait que les soutiens publics spécifiquement dédiés au cinéma, et ne prenait donc en compte que le seul *Film Tax Relief*, il intègre ainsi l'ensemble des dispositifs d'incitation fiscale en faveur de l'audiovisuel.

Les montants des crédits d'impôt en soutien à l'audiovisuel ont été multipliés par un facteur 8 entre 2006 et 2022. Les principaux déterminants de cette augmentation sont la forte augmentation des moyens alloués au crédit d'impôt à la production cinématographique (*Film Tax Relief*), et l'explosion des montants du crédit d'impôt à l'audiovisuel (*High-End TV Tax Relief*). La dépense fiscale de soutien à l'audiovisuel est ainsi passée de 73,2 M€ en 2013 à 978 M€ en 2022, soit une hausse de 1 300%.

Graphique 25 : Evolution des montants de crédits d'impôt (en millions d'euros)



Source : HMRC, Creative Industries Tax Relief Statistical Tables, August 2023.

Le système britannique d'incitation fiscale a été profondément remanié dans le cadre du Spring Budget 2023, qui a remplacé les dispositifs existant par un dispositif unifié, l'*Audio-Visual Expenditure Credit* (AVEC). Entré en vigueur à compter de janvier 2024, l'AVEC introduit trois changements principaux :

Annexe VI

- ♦ une hausse des taux effectifs : le taux de crédit d'impôt augmente de 0,5% pour les films et les séries TV, et de 4,25% pour l'animation et les productions audiovisuelles à destination des enfants ;
- ♦ un changement de forme : le nouveau dispositif AVEC est versé sous la forme d'un crédit d'impôt à un taux élevé – respectivement 34% et 39% pour les films/séries et l'animation/les programmes pour enfants – appliqué aux dépenses éligibles, mais il est désormais soumis à l'impôt sur les sociétés, d'où un taux effectif pour le producteur plus proche des taux précédemment appliqués ;
- ♦ une bonification pour les dépenses en effets VFX : les dépenses en effets spéciaux pour les films et séries se verront appliquer un taux AVEC de 39% (soit un taux effectif de 29,25%). De plus, ces dépenses donneront lieu à un crédit d'impôt même si leur inclusion dans l'assiette implique de dépasser le plafond de l'assiette de l'AVEC, fixé à 80% des dépenses éligibles.

Les conditions d'éligibilité et l'assiette des différents crédits d'impôt sont au contraire demeurés inchangés.

En complément, le gouvernement britannique a renforcé ses dispositifs d'incitation fiscale par l'introduction de deux nouveaux dispositifs de crédits d'impôt :

- ♦ un allègement de 40% de la taxe professionnelle pour les studios de tournage ;
- ♦ un crédit d'impôt destiné spécifiquement aux productions britanniques indépendantes au budget inférieur à £15 M, qui bénéficient désormais d'un taux élevé d'AVEC de 53%, soit un taux effectif de 39,75%. Cette mesure est présentée comme une réponse à la crise que traverse la production indépendante britannique.

Annexe VI

Tableau 14 : Présentation des dispositifs de crédit d'impôt britanniques

Dispositif	Type d'œuvre	Eligibilité	Assiette	Taux	Plafond
AVEC	Film et séries	Test culturel – certification britannique Minimum 10% des dépenses réalisées au UK	Dépenses britanniques, plafonnées à 80% des coûts éligibles totaux	25,5%	Non plafonné
	Animation et productions TV pour enfants	Test culturel Minimum 10% des dépenses réalisées au UK Animation : dépenses d'animation représentent plus de 51% des dépenses totales	Dépenses britanniques, plafonnées à 80% des coûts éligibles totaux	29,25%	Non plafonné
	Majoration VFX	n.a.	Dépenses VFX effectuées au Royaume-Uni Plafonnement à 80% non applicable	29,25%	Non plafonné
Independent Film Tax Credit	Film en production indépendante	Test culturel Obligation de sortie en salle Minimum 10% des dépenses réalisées au UK Budget total inférieur à £15 M Test spécifique – certification indépendant	Dépenses britanniques, plafonnées à 80% des coûts éligibles totaux	39,75%	Non plafonné

Source : Mission, d'après le site du BFI et de HMRC.

4.4. Le British Film Institute fonctionne de façon cyclique suivant les fonds de la National Lottery

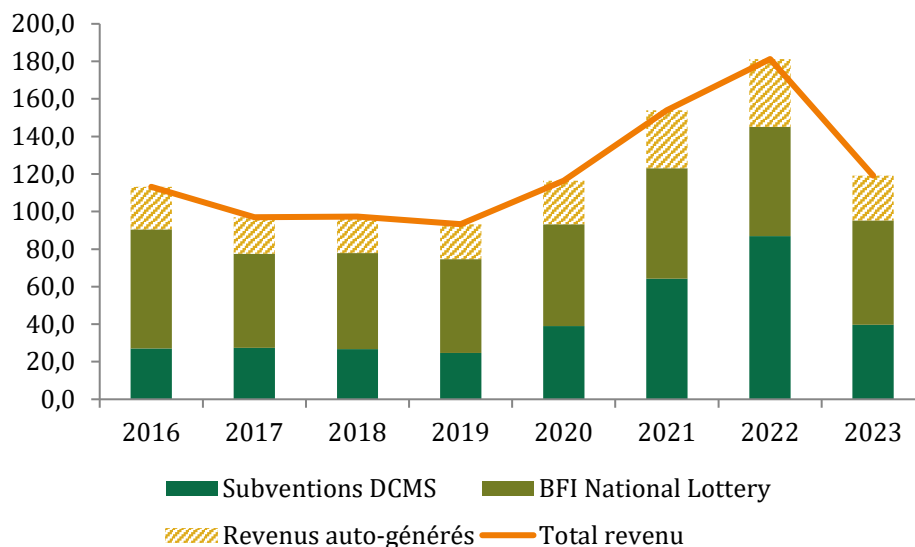
4.4.1. Le financement du BFI repose en grande partie sur les fonds de la National Lottery

Le *British Film Institute* (ci-après BFI) est une organisation publique en charge de la promotion et du soutien au cinéma et à toute forme artistique audiovisuelle au Royaume-Uni. Il est depuis 2011 le seul organisme de soutien public au cinéma et aux arts audiovisuels, à la suite de la disparition du UK Film Council dont il a en grande partie hérité des missions et attributions.

Son financement annuel moyen est de 121 millions d'euros, provenant de trois sources principales :

- ◆ des subventions budgétisées provenant du *Department for Digital, Culture, Media & Sport* du gouvernement. Celles-ci représentent en moyenne 30% des revenus du BFI, et sont décidées annuellement lors de la répartition du budget DCMS ;
- ◆ des fonds attribués au BFI à titre de distributeur de montants « good causes » levés dans le cadre de la *National Lottery* (cf. encadré 12) ;
- ◆ des revenus propres générés notamment par l'exploitation de salles appartenant au BFI.

Graphique 26 : Evolution du financement du BFI, ventilé par source, en millions d'euros²⁴



Source : Gambling Commission Statistics, 'National Lottery good causes'; DCMS Statistical Tables 'Total Income for DCMS-funded Cultural Organisations 2022/23'.

²⁴ Remarque méthodologique sur la construction des données : le calcul des revenus National Lottery du BFI a été obtenu en appliquant le pourcentage 2022 d'attribution des revenus « good causes » de la National Lottery au BFI, soit 2,7%. Ces pourcentages n'étaient pas disponibles pour les autres années. Par ailleurs, le calcul des revenus auto-générés est fondé sur une extrapolation à partir de la part représentée par ces revenus dans le budget 2023 du BFI, soit 20%, ce qui pourrait avoir mené à une surévaluation de ces revenus en 2020 et 2021 notamment.

Encadré 11 : Le financement *National Lottery*

La *National Lottery* est une loterie nationale organisée depuis 1994 par une société privée, mais bénéficiant d'un agrément public et régulée par la commission des jeux (« *Gambling Commission* »).

Une proportion des sommes levées – en moyenne 25% - est dédiée au financement des « bonnes causes » - « *good causes funding* » - et alimente ainsi un fonds géré par une organisation publique non gouvernementale, le *National Lottery Community Fund*. Celui-ci est en charge d'attribuer des financements à des projets d'intérêt général, mais attribue également des sommes importantes à des partenaires distributeurs agréés, dont le *British Film Institute*.

Le *British Film Institute* reçoit ainsi annuellement en moyenne 2,7% des sommes levées au titre du « *good causes funding* », soit en moyenne £ 50 millions sur les cinq dernières années, et des montants estimés de £ 45 millions dans les années à venir, en raison d'une baisse des montants globaux levés lors de la *National Lottery*.

4.4.2. Le BFI attribue des aides sélectives dans le cadre de stratégies renouvelées régulièrement

Les aides du BFI sont définies selon des programmes de quelques années, et budgétisées en fonction des revenus prévisionnels de la *National Lottery*. Les programmes d'aides ouverts sont donc définis de façon cyclique lors d'adoption de stratégies à moyen terme – les deux dernières étant *BFI2022* (2017-2022) et *ScreenCulture2033* (2023-2033). Chaque programme est ainsi mis en place pour une durée limitée, avec un objectif très précisément défini. Une évaluation selon des indicateurs de performance est également prévue dès le lancement d'un programme, en lien avec les standards définis par le BFI pour l'inclusion, le renouvellement des talents et le respect de l'environnement.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie du BFI, les fonds tirés de la *National Lottery*, estimés à en moyenne £ 45 millions par an, ont été répartis entre les différentes actions mises en place sur la période. De nombreuses actions proposées ne sont pas immédiatement comparables à celles étudiées dans le cadre de cette comparaison internationale, et ne sont donc pas incluses dans le tableau ci-dessous. Celui-ci n'inclut donc pas les différents programmes d'aides à la formation ou à la digitalisation du patrimoine cinématographique britannique, ni des programmes d'aides à l'exploitation au fonctionnement très spécifique. Des aides financées autrement que par la *National Lottery*, ont au contraire été incluses.

Annexe VI

Tableau 15 : Présentation des principales aides sélectives du BFI pour la période 2023-2026

Dispositif	Destinataire	Éligibilité	Montant et forme de l'aide	Dotation
<i>Development Funding</i> Aide au développement	Producteur, différent de l'auteur et du réalisateur	Film de fiction ou animation Obligation pour le producteur d'utiliser le surplus de sa Locked Box s'il y dispose de plus de £20 000	Investissement remboursable pouvant couvrir jusqu'à 100% des coûts de développement <i>Contrepartie du BFI</i> Remboursement de l'investissement au plus tard le 1 ^{er} jour de tournage Une partie du remboursement peut être fléchée vers le compte Locked Box du producteur dans la limite de £100 000 Droits du BFI sur les profits	Dotation National Lottery pour 2023/26 : £45M
<i>BFI Discovery Funding</i> Aide à la production	Producteur	Film de fiction ou animation Réalisateur peu expérimenté Budget inférieur à £3,5 M Financement par le surplus de la Locked Box si le producteur y dispose de plus de £20 000	Subvention remboursable Montant maximal de £1 M <i>Contrepartie du BFI</i> Droits sur les profits financiers Parts de copyright Locked Box Corridor : 25% du remboursement de l'investissement du BFI est fléché sur le compte de soutien du producteur	
<i>BFI Impact Funding</i> Aide à la production	Producteur	Film d'un réalisateur expérimenté au budget entre £1 M et £15 M Ou 1 ^{er} film si budget entre £3,5 M et £15 M	Subvention remboursable Montant maximal £1,25 M <i>Contrepartie du BFI</i> Droits sur les profits financiers Parts de copyright Locked Box Corridor	
<i>BFI National Lottery short form animation funding</i>	Producteur	Animation	Subvention non remboursable Montant compris entre £30 000 et £120 000	

Annexe VI

Dispositif	Destinataire	Éligibilité	Montant et forme de l'aide	Dotation
Aide à la production		Producteur différent de l'auteur et du réalisateur Doit être expérimenté (au moins 3 œuvres d'animation)		
<i>BFI Doc Society</i> Aides au développement et à la production	Producteur	Pour la recherche et développement, obligation de n'avoir aucun autre financement du développement	Subventions non remboursables Montant maximal de l'aide varie en fonction de la branche considérée – il est compris entre £10 000 et £150 000	
<i>BFI Network</i> Aide au court-métrage et développement de longs-métrages	Producteur, réalisateur, auteur	Fiction, animation et projets immersifs	Subventions non remboursables entre £3 000 et £12 500 (développement) et entre £5 000 et £25 000 (court métrage)	Dotation National Lottery 2023/26 : £7,8M
<i>BFI National Lottery Audience Projects Fund</i> Aide à la distribution et à l'exploitation	Distributeur, exploitant	Projets et actions originaux pour attirer des nouveaux publics en salles (festivals, animation etc.) D'envergure nationale	Subvention remboursable ou non entre £20 000 et £200 000	Dotation National Lottery 2023/26 : £15M
<i>UK Global Screen Fund</i> Aide à la production de coproductions	Producteur indépendant	Œuvres TV (animation ou documentaire) avec 2 diffuseurs minimum au plan de financement Fiction en coproduction internationale minoritaire 60% du financement acquis dont un financement britannique autre que le tax relief	Subvention non remboursable d'un montant maximal de £ 300 000	Financement annuel DCMS

Annexe VI

Dispositif	Destinataire	Éligibilité	Montant et forme de l'aide	Dotation
<i>UK Global Screen Fund</i> Aide à la croissance internationale	Entreprise active dans le secteur cinéma/TV (distribution, production etc.)	Stratégies de développement internationale (acquisition et exploitation IP, nouveaux partenariats etc.)	Subvention non remboursable d'un montant compris entre £50 000 et £200 000	
<i>UK Global Screen Fund</i> Aide à la distribution internationale	Producteur ou distributeur indépendant	Distribution internationale Participation à un festival international Le budget du film doit être inférieur à £12,5 M	Subvention non remboursable, montant maximal de £100 000	

Source: Mission, d'après le: BFI, Screen Culture 2033 National Lottery 2023-2026 Funding Plan.

Encadré 12 : La Locked Box, un dispositif automatique de réinvestissement

SI le BFI n'a pas mis en place de dispositif automatique comparable au fond de soutien du CNC, il a néanmoins introduit un dispositif qualifié « d'expérimental » pour permettre au producteur, mais aussi au réalisateur et à l'auteur de réinvestir une partie du soutien public remboursé. Les fonds disponibles dans la Locked Box peuvent provenir de trois sources différentes :

- ◆ Locked Box Corridor : une partie du remboursement au BFI de certaines aides peut être fléchée vers la Locked Box ;
- ◆ Recycled Development Funding : à l'instar du Corridor, le remboursement de l'aide au développement peut être fléchée vers la Locked Box, mais les montants fléchés sont plafonnés à £100 000 ;
- ◆ enfin, à condition d'obtenir l'accord de tous les financeurs, l'avance de crédit d'impôt incluse dans le financement du film peut être assimilée à une prise de participation du producteur, dont les revenus seront fléchés vers la Locked Box.

Les fonds ainsi fléchés sont répartis entre producteur, réalisateur et auteur, le système favorisant structurellement le producteur. En effet, chacun reçoit 12,5% des fonds ainsi mis de côté, le reste revenant au producteur qui est libre de répartir les 62,5% restant à sa guise.

Seuls les films donnent droit à un accès à ce dispositif, qui peut ensuite être mobilisé par le producteur, l'auteur ou le réalisateur pour réinvestir dans une nouvelle production (développement ou production). Cette mobilisation se fait sur demande.

A la différence du fonds de soutien CNC, les aides « automatiques » de la Locked Box sont ainsi intégralement décorréliées du succès du film en salles.

Source : Mission, d'après BFI Locked Box Factsheet.

4.5. Seuls les opérateurs audiovisuels publics sont soumis à des obligations réglementaires d'investissement

Les opérateurs publics de télévision contribuent au financement du cinéma britannique via des filiales spécialisées : BBC Films pour le BBC et Film4 pour Channel4. Leurs montants d'investissement sont stables à £35 millions par an depuis 2016, soit environ 3% du financement public du cinéma et de l'audiovisuel britanniques. Ces investissements prennent la forme de participation en coproductions. La contribution des opérateurs audiovisuels publics est réglementée respectivement par la *BBC Charter* et le *Digital Economy Act pour Channel4*. Cette contribution découle du statut d'opérateur public de ces deux entités, et constitue, en quelque sorte, une composante de leur mission de service public. Aucune obligation d'investissement n'a été mise en place pour le secteur privé.

4.6. Les aides régionales représentent en moyenne 6% du financement public du cinéma anglais

Plusieurs fonds régionaux – nationaux et locaux – existent en complément aux aides du BFI. Ces fonds ont ainsi contribué à hauteur de 51,7 M€ par an en moyenne au financement public du cinéma entre 2012 et 2021. Ces structures disposent de budgets de montants très hétérogènes, les plus importants étant les fonds nationaux – *Screen Scotland*, *Northern Ireland Screen Fund* et *Film Cymru Wales*. Ils proposent également des programmes de soutien à l'audiovisuel, en particulier à la production de séries. Ces soutiens à l'audiovisuel n'ont pas été comptabilisés dans les chiffres mentionnés ci-dessus.

Annexe VI

Les aides au cinéma attribuées par les fonds régionaux ont connu une augmentation constante sur la période 2012-2021, pour atteindre 69,3 M€ en 2021. L'augmentation en valeur absolue des ressources mises à disposition au niveau régional pour le soutien au cinéma n'a cependant pas suivi la croissance générale des aides publiques au cinéma, si bien que la part relative des soutiens régionaux s'est progressivement amoindrie. Ils ne représentaient plus que 6% en 2021, contre 10% en 2015.

Les soutiens régionaux s'adressent en général l'ensemble des segments de la chaîne de valeur, avec une insistance particulière sur le volet de l'aide à la production. Leurs modalités peuvent varier. Plusieurs fonds ont ainsi mis en place des programmes de soutiens remboursables, voire, dans certains cas tels celui du Yorkshire Content Fund, ont subordonné l'attribution d'une aide publique à un financement équivalent provenant du secteur privé.

ANNEXE VII

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du Premier ministre	1
1.2. Cabinet du ministre de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique	1
1.3. Cabinet du ministre chargé des Comptes publics	1
1.4. Cabinet de la ministre de la Culture	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	1
2.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	1
2.1.1. Direction générale des entreprises (DGE).....	1
2.1.2. Direction générale du Trésor (DGT).....	2
2.1.3. Direction du Budget	2
2.1.4. Direction générale des finances publiques	2
2.2. Ministère de la Culture.....	3
2.2.1. Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)	3
2.2.2. Secrétariat général.....	3
3. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AGENCES PUBLIQUES	3
3.1. Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).....	3
3.1.1. Présidence	3
3.1.2. Direction du cinéma	3
3.1.3. Direction financière et juridique	3
3.1.4. Direction des études, des statistiques et de la prospective.....	4
3.1.5. Mission de contrôle général.....	4
3.2. Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC).....	4
3.3. BPI France	4
3.4. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	4
4. REPRÉSENTANTS DES ACTEURS DU SECTEUR.....	4
4.1. Représentants des auteurs.....	4
4.1.1. Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD).....	4
4.1.2. Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP)	5
4.1.3. Société des réalisatrices et réalisateurs de films (SRF).....	5
4.2. Représentants des producteurs	5
4.2.1. Association des producteurs indépendants (API).....	5
4.2.2. Union des producteurs de cinéma (UPC).....	5
4.2.3. Syndicat des producteurs indépendants (SPI)	5
4.2.4. Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA).....	5
4.2.5. Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT)6	
4.3. Représentants des distributeurs	6
4.3.1. Distributeurs indépendants réunis européens (DIRE)	6
4.3.2. Syndicat des distributeurs indépendants (SDI).....	6

4.3.3.	<i>Fédération nationale des éditeurs de films (FNEF)</i>	6
4.4.	Représentants des exploitants.....	6
4.4.1.	<i>Fédération nationale des cinémas français (FNCF)</i>	6
4.4.2.	<i>Association française du cinéma d'art et d'essai (AFCAE)</i>	6
4.4.3.	<i>Syndicat des cinémas d'art, de répertoire et d'essai (SCARE)</i>	6
4.5.	Autres.....	7
4.5.1.	<i>Association de représentation des SOFICA (ARS)</i>	7
4.5.2.	<i>Syndicat franco-américain de la cinématographie (SFAC)</i>	7
4.5.3.	<i>European Film Agencies Directors Association (EFAD)</i>	7
4.5.4.	<i>Fédération des industries techniques du cinéma, de l'audiovisuel et du multimedia (FICAM)</i>	7
5.	OPÉRATEURS AUDIOVISUELS	7
5.1.	Opérateurs publics	7
5.1.1.	<i>France Télévisions</i>	7
5.1.2.	<i>Arte France</i>	7
5.2.	Opérateurs privés	8
5.2.1.	<i>Groupe Canal+</i>	8
5.2.2.	<i>Groupe M6</i>	8
5.2.3.	<i>OCS</i>	8
5.2.4.	<i>Netflix</i>	8
5.2.5.	<i>YouTube</i>	8
5.2.6.	<i>TikTok</i>	8
5.2.7.	<i>Amazon</i>	8
6.	ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES SPÉCIALISÉS	9
6.1.	Coficiné	9
6.2.	Cofiloisirs.....	9
7.	AUTRES ACTEURS PRIVÉS	9
7.1.	Mediawan	9
7.2.	The Walt Disney Company France	9
7.3.	Pathé.....	9
7.4.	Gaumont.....	9
7.5.	UGC.....	9
8.	AUTRES	10
8.1.	Filmförderungsanstalt (FFA)	10
8.2.	Personnalités qualifiées	10

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

- ♦ M. Jean-Benoît Eyméoud, conseiller macro-économie et politiques publiques par intérim ;
- ♦ M. Antoine Mory, conseiller culture, communication, régulation numérique (chef de pôle) ;
- ♦ M. Augustin Aoudjhane, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires ;
- ♦ M^{me} Marie Ameller, conseillère culture.

1.2. Cabinet du ministre de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

- ♦ M. Nicolas Gelli, conseiller en charge de la fiscalité ;
- ♦ M^{me} Anne Fichen, conseillère en charge de la macroéconomie.

1.3. Cabinet du ministre chargé des Comptes publics

- ♦ M. Nicolas Le Ru, conseiller budgétaire et synthèse des finances publiques.

1.4. Cabinet de la ministre de la Culture

- ♦ M^{me} Lucie Carette, conseillère cinéma, jeu vidéo, industries culturelles, numérique et intelligence artificielle.

2. Administrations centrales

2.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

2.1.1. Direction générale des entreprises (DGE)

- ♦ M. Aurélien Palix, sous-directeur des réseaux et des usages numériques ;
- ♦ M^{me} Blandine Dusser, cheffe de projet technologies digitales dans les industries culturelles et créatives ;
- ♦ M^{me} Marie-Pierre Bouvet, chargée de mission, sous-direction des réseaux et des usages numériques.

2.1.2. Direction générale du Trésor (DGT)

- ◆ M^{me} Sandrine Ménard, sous-directrice du financement des entreprises et des marchés financiers ;
- ◆ M^{me} Chloé Bremme, adjointe au chef du bureau financement et développement des entreprises (Finent2).

2.1.3. Direction du Budget

- ◆ M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur de la huitième sous-direction ;
- ◆ M^{me} Louise Mesnard, cheffe du bureau de la justice et des médias ;
- ◆ M. Edouard Le Métayer, adjoint à la cheffe de bureau de la justice et des médias.

2.1.4. Direction générale des finances publiques

2.1.4.1. Direction de la législation fiscale

- ◆ M. Augustin Harb, chef du bureau B2 (champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises) ;
- ◆ M^{me} Oriane Picot, adjointe au chef de bureau B2 ;
- ◆ M. François Lecorné, adjoint au chef de bureau C1 – principes généraux de l'impôt sur le revenu ;
- ◆ M^{me} Valérie Roos, adjointe au chef du bureau D1 (taxe sur la valeur ajoutée) ;
- ◆ M^{me} Floriane Loisel, bureau D1 ;
- ◆ M^{me} Alexandra Gainville, bureau D1.

2.1.4.2. Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal

- ◆ M. Aurélien Durand, chef du bureau du pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique (SJCF-1A) ;
- ◆ M. Amaury Marceau ;
- ◆ M. Géraud Masseboeuf ;
- ◆ M^{me} Monique Kando ;
- ◆ M^{me} Sandrine Rogie ;
- ◆ M. Vincent Baudin ;
- ◆ M. Olivier Palat, adjoint au chef du bureau agréments et animation des rescrits (SJCF-3A) ;
- ◆ M^{me} Carole Maudet ;
- ◆ M. Stéphane Pégaro.

2.2. Ministère de la Culture

2.2.1. Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

- ◆ M^{me} Florence Philbert, directrice générale ;
- ◆ M. Ludovic Berthelot, chef du service des médias ;
- ◆ M^{me} Laure Leclerc, sous-directrice de l'audiovisuel ;
- ◆ M. Thibault Rossignol, chef du bureau des médias privés, de la production et de la publicité ;
- ◆ M. Louis Martin, adjoint au chef du bureau des médias privés, de la production et de la publicité.

2.2.2. Secrétariat général

- ◆ M. François Moyse, chef du service des affaires financières et générales ;
- ◆ M^{me} Célia Yakoubou, cheffe du département des affaires budgétaires et de la synthèse ;
- ◆ M^{me} Diane Dayraut, adjointe à la cheffe du département des affaires budgétaires et de la synthèse ;
- ◆ M^{me} Caroline Humbert, responsable de la mission fiscalité ;
- ◆ M. Julien Petit, adjoint de la responsable mission fiscalité ;
- ◆ M^{me} Cléa Granvilliers, chargée de programmes DGMIC et chargée de tutelle du CNC.

3. Opérateurs de l'État et agences publiques

3.1. Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

3.1.1. Présidence

- ◆ M. Dominique Boutonnat, président ;
- ◆ M. Olivier Henrard, directeur général délégué ;
- ◆ M. Vincent Villette, adjoint au directeur général délégué.

3.1.2. Direction du cinéma

- ◆ M. Lionel Bertinet, directeur du cinéma.

3.1.3. Direction financière et juridique

- ◆ M. Vincent Villette, directeur financier et juridique ;
- ◆ M^{me} Patricia Belluire, directrice adjointe en charge des affaires financières ;
- ◆ M. Arthur Nguyen, chef du service du budget.

3.1.4. Direction des études, des statistiques et de la prospective

- ◆ M^{me} Cécile Lacoue, directrice ;
- ◆ M^{me} Sophie Jardillier, directrice adjointe.

3.1.5. Mission de contrôle général

- ◆ M. Romuald Gilet, contrôleur général économique et financier.

3.2. Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC)

- ◆ M. Karim Mouttalib, directeur général ;
- ◆ M^{me} Valérie Hansen, directrice générale adjointe ;
- ◆ M. Sébastien Saunier, directeur des crédits aux entreprises culturelles et créatives ;
- ◆ M^{me} Géraldine Segond, directrice des crédits aux projets cinémas et audiovisuels.

3.3. BPI France

- ◆ M. Nicolas Parpex, directeur du pôle industries créatives et pilote du Plan Touch ;
- ◆ M^{me} Yona Panazol, chargée de mission Plan Touch.

3.4. Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

- ◆ M. Roch-Olivier Maistre, président ;
- ◆ M. Guillaume Blanchot, directeur général ;
- ◆ M. Antoine Boilley, membre du collège de l'ARCOM, président du groupe de travail « création et production audiovisuelles, cinématographiques et musicales » ;
- ◆ M. Raphaël Berger, directeur de la création ;
- ◆ M^{me} Justine Boniface, directrice de cabinet.

4. Représentants des acteurs du secteur

4.1. Représentants des auteurs

4.1.1. Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

- ◆ M. Pascal Rogard, directeur général ;
- ◆ M. Patrick Raude, secrétaire général ;
- ◆ M. Guillaume Prieur, directeur des affaires institutionnelles et européennes.

4.1.2. Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP)

- ♦ M. Radu Mihaileanu, vice-président ;
- ♦ M^{me} Joyce Dardanne, déléguée générale adjointe.

4.1.3. Société des réalisatrices et réalisateurs de films (SRF)

- ♦ M. Denis Walgenwitz, coprésident ;
- ♦ M^{me} Rosalie Brun, déléguée générale ;
- ♦ M. Rachid Hami, membre de la SRF et coprésident du Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC).

4.2. Représentants des producteurs

4.2.1. Association des producteurs indépendants (API)

- ♦ M^{me} Sidonie Dumas, présidente ;
- ♦ M^{me} Hortense de Labriffe, déléguée générale.

4.2.2. Union des producteurs de cinéma (UPC)

- ♦ M. Marc Missonnier, président ;
- ♦ M^{me} Valérie Lépine-Karnik, déléguée générale ;
- ♦ M. Alain Attal, producteur, membre du bureau UPC Cinéma ;
- ♦ M^{me} Isabelle Madelaine, productrice, membre du bureau UPC Cinéma ;
- ♦ M. Christophe Rossignon, membre du conseil de direction UPC Cinéma.

4.2.3. Syndicat des producteurs indépendants (SPI)

- ♦ M. Simon Arnal, président ;
- ♦ M. Sébastien Colin, délégué général ;
- ♦ M^{me} Emmanuelle Mauger, déléguée générale adjointe ;
- ♦ M. Edouard Mauriat, vice-président du collège long-métrage ;
- ♦ M^{me} Marion Golléty, déléguée cinéma.

4.2.4. Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)

- ♦ M^{me} Isabelle Degeorges, vice-présidente Fiction ;
- ♦ M. Stéphane Le Bars, délégué général ;
- ♦ M. Marc du Pontavice, membre de l'USPA.

4.2.5. Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT)

- ♦ M. Vincent Gisbert, délégué général.

4.3. Représentants des distributeurs

4.3.1. Distributeurs indépendants réunis européens (DIRE)

- ♦ M^{me} Carole Scotta, coprésidente du DIRE ;
- ♦ M. Éric Lagesse, coprésident du DIRE ;
- ♦ M. Hugues Quattrone, délégué général.

4.3.2. Syndicat des distributeurs indépendants (SDI)

- ♦ M^{me} Lucie Commiot, coprésidente ;
- ♦ M. Etienne Ollagnier, coprésident.

4.3.3. Fédération nationale des éditeurs de films (FNEF)

- ♦ M. Victor Hadida, président ;
- ♦ M. Ardavan Safaee, trésorier ;
- ♦ M^{me} Hélène Herschel, déléguée générale.

4.4. Représentants des exploitants

4.4.1. Fédération nationale des cinémas français (FNCF)

- ♦ M. Richard Patry, président ;
- ♦ M. Marc-Olivier Sebbag, délégué général ;
- ♦ M. Erwan Escoubet, directeur des affaires institutionnelles et réglementaires.

4.4.2. Association française du cinéma d'art et d'essai (AFCAE)

- ♦ M. Guillaume Bachy, président de l'AFCAE ;
- ♦ M. David Obadia, délégué général de l'AFCAE.

4.4.3. Syndicat des cinémas d'art, de répertoire et d'essai (SCARE)

- ♦ M. Stéphane Libs, coprésident ;
- ♦ M^{me} Béatrice Boursier, déléguée générale.

4.5. Autres

4.5.1. Association de représentation des SOFICA (ARS)

- ♦ M. Serge Hayat, président ;
- ♦ M. Guillaume Sorne, délégué général.

4.5.2. Syndicat franco-américain de la cinématographie (SFAC)

- ♦ M. Olivier Snanoudj, président ;
- ♦ M. Stéphane Huard, trésorier.

4.5.3. European Film Agencies Directors Association (EFAD)

- ♦ M. Christopher Peter Marcich, president.

4.5.4. Fédération des industries techniques du cinéma, de l'audiovisuel et du multimedia (FICAM)

- ♦ M. Didier Huck, président
- ♦ M. Jean-Yves Mirski, délégué général.

5. Opérateurs audiovisuels

5.1. Opérateurs publics

5.1.1. France Télévisions

- ♦ M. Christophe Tardieu, secrétaire général du groupe France Télévisions ;
- ♦ M. Manuel Alduy, directeur du cinéma, des fictions numériques et internationales.

5.1.2. Arte France

- ♦ M. Frédéric Béreyziat, directeur général chargé des ressources ;
- ♦ M. Rémi Burah, directeur général délégué d'Arte France Cinéma ;
- ♦ M^{me} Agnès Lanoë, directrice prospective et développement transverse et coordinatrice RSE.

5.2. Opérateurs privés

5.2.1. Groupe Canal+

- ◆ M^{me} Laetitia Ménasé, secrétaire générale du groupe Canal+ ;
- ◆ M. Vincent Girerd, directeur des chaînes Cinéma du groupe Canal+ ;
- ◆ M^{me} Amélie Meynard, directrice des affaires publiques du groupe Canal+ ;
- ◆ M^{me} Julie Pillois, directrice des négociations Création originale ;
- ◆ M. Jérémy Gabbay, directeur général adjoint et directeur financier de Studio Canal ;
- ◆ M^{me} Sylvie Arnould, directrice juridique de Studio Canal.

5.2.2. Groupe M6

- ◆ M^{me} Karine Blouët, secrétaire générale du groupe M6 ;
- ◆ M^{me} Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires.

5.2.3. OCS

- ◆ M. Guillaume Jouhet, directeur général ;
- ◆ M. Bernard Tani, directeur des relations institutionnelles.

5.2.4. Netflix

- ◆ M^{me} Marie-Laure Daridan, directrice des relations institutionnelles Netflix France et Italie ;
- ◆ M^{me} Mélanie Chebance, responsables des relations institutionnelles sur les productions en Europe de l'Ouest ;
- ◆ M. Victor Roulière, responsable affaires publiques Netflix France ;
- ◆ M^{me} Amandine Maignan, responsable business et legal affairs Netflix France.

5.2.5. YouTube

- ◆ M. Thibault Guiroy, directeur des affaires publiques France ;
- ◆ M. Nicolas Fruhinsholz, juriste, Google France.

5.2.6. TikTok

- ◆ M. Éric Garandeau, directeur des affaires publiques TikTok France.

5.2.7. Amazon

- ◆ M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques en Europe ;
- ◆ M^{me} Philippine Colrat, responsable des affaires publiques.

6. Établissements bancaires spécialisés

6.1. Coficiné

- ◆ M^{me} Isabelle Terrel, directrice générale ;
- ◆ M^{me} Sylvia Laj, directrice générale adjointe.

6.2. Cofiloisirs

- ◆ M. Jean-Baptiste Souchier, directeur général.

7. Autres acteurs privés

7.1. Mediawan

- ◆ M. Thomas Arnagyros, président de Mediawan Studio France ;
- ◆ M. Dominik Schmelk, directeur général de Mediawan Studio France ;
- ◆ M^{me} Elisabeth D'Arvieu, directrice générale de Mediawan Pictures ;
- ◆ M. Vincent Lebegue, directeur Business Affairs de Mediawan Pictures et Kids & Family ;
- ◆ M^{me} Marine Elgrichi, conseil en affaires publiques.

7.2. The Walt Disney Company France

- ◆ M. Philippe Coen, directeur des affaires publiques et juridiques ;
- ◆ M^{me} Delphine Billy, directrice business affairs.

7.3. Pathé

- ◆ M. Aurélien Bosc, président de Pathé Cinémas ;
- ◆ M. Ardavan Safaei, président de Pathé Films.

7.4. Gaumont

- ◆ M. Nicolas Seydoux, président du conseil de surveillance de Gaumont.

7.5. UGC

- ◆ M^{me} Brigitte Maccioni, présidente ;
- ◆ M^{me} Laurence Lenica, directrice générale en charge des productions audiovisuelles, UGC Images ;
- ◆ M. Emmanuel de Grossouvre, directeur général en charge des finances et fonctions support ;
- ◆ M. Mathieu Debusschère, directeur des affaires publiques et relations institutionnelles.

8. Autres

8.1. Filmförderungsanstalt (FFA)

- ◆ M. Peter Dinges, président ;
- ◆ M^{me} Bérénice Honold, conseillère affaires internationales auprès du président ;
- ◆ M^{me} Solène Tardieu, conseillère affaires internationales auprès du président.

8.2. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Maxime Boutron, ancien directeur des affaires juridiques et financières du CNC ;
- ◆ M^{me} Frédérique Bredin, ancienne directrice du CNC ;
- ◆ M^{me} Magali Valente, ancienne directrice du cinéma du CNC ;
- ◆ M. Benjamin Boscher, M^{me} Anne Le Lagadec, M^{me} Jeanne-Marie Prost, rencontrés en tant que membres d'une précédente mission de la Cour des Comptes sur le CNC ;
- ◆ M. Christophe Witchitz, producteur, ancien directeur des affaires publiques du groupe Canal+.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le **28 FEV. 2024**

Le Premier ministre

à

La cheffe du service de l'inspection générale des finances

Objet : **Revue de dépenses relative aux aides au cinéma**

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Une première vague de missions a été lancée en 2023, dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024. De nouvelles missions doivent être menées afin de préparer le projet de loi de finances pour 2025 et d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans la LPFP 2023-2027.

Le soutien public au cinéma atteint plus de 475 M€ chaque année et comprend des dispositifs fiscaux variés, les aides au secteur apportées par le Centre national du cinéma (CNC), auxquels s'ajoutent les garanties et financements octroyés par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) et Bpifrance, ainsi que les différents dispositifs de soutien mis en place par les collectivités territoriales.

Les dispositifs fiscaux (réduction d'impôt pour la souscription de parts de SOFICA, crédits d'impôts agréés par le CNC) en faveur du cinéma se sont élevés à 190 M€ en 2023, somme à laquelle s'ajoute la dépense fiscale provenant d'un taux de TVA à taux réduit sur les billets de cinéma. Les taxes affectées aux CNC, non plafonnées, continuent parallèlement de croître, passant de 675 M€ en 2017 à 715 M€ en 2023. Elles ont été employées, en 2023, sous la forme d'aides financières à hauteur de 285 M€ pour les différents acteurs de la filière cinéma : salles (100 M€), distributeurs (50 M€) et producteurs (135 M€). Au total, si l'on ajoute ces aides (dont le montant est stable) aux crédits d'impôt, le soutien public global au cinéma n'a jamais été aussi élevé.

Le CNC a parallèlement constitué une trésorerie élevée, le niveau du soutien au secteur étant resté stable, dont le montant fin 2022 est évalué à 725 M€.

Pièce jointe

Si le modèle français de soutien au cinéma continue à produire des résultats globalement très supérieurs à ceux de tous nos partenaires européens voire mondiaux (en termes de couverture du territoire par l'offre, de fréquentation des salles, de diversité de la production, de volume d'export et de succès critique), un quart environ des films d'initiative française ne recueillent qu'un public confidentiel, notamment dans les salles. La question d'une meilleure diffusion de ces œuvres, voire du volume de leur production peut être posée à cet égard.

Dans ce cadre nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances une mission sur les aides publiques au cinéma. La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- la pertinence du niveau d'intervention publique, des dispositifs de soutien existants et leur articulation entre eux ;
- l'analyse du modèle économique du secteur et notamment la capacité des films à réunir des financements complémentaires aux aides publiques ;
- le niveau de trésorerie pertinent du CNC ;
- l'opportunité d'un plafonnement des taxes affectées au CNC.

La mission s'inscrira dans un objectif clair d'identification d'économies chiffrées et réalisables sur le périmètre étudié, mobilisables lors des textes financiers pour 2025, sur la base de trois scénarios permettant de baisser la dépense publique avec un niveau croissant d'ambition. Elle pourra également proposer des réformes structurelles de financement public du secteur et, le cas échéant, des pistes de refonte du financement du CNC en tenant compte des éventuels effets de bord. Elle examinera, le cas échéant, les impacts de ses propositions concernant les aides au cinéma sur les financements octroyés par le CNC dans ses autres domaines d'intervention. **Les économies proposées par la mission s'entendent par rapport à la trajectoire inscrite dans la LPFP.**

Les membres de la mission pourront notamment s'appuyer sur les services du secrétariat général du ministère de la culture, la direction générale des médias et des industries culturelles, le Centre national du cinéma et de l'image animée, la direction générale des finances publiques, la direction du budget et le contrôleur général économique et financier sur la mission Médias, culture en charge du contrôle du CNC.

La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scénarii proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés et en proposant, le cas échéant, des mécanismes de compensation.



Gabriel ATTAL