

**REFLEXIONS SUR LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE
SOUTIEN A LA PRODUCTION CINEMATOGRAPHIQUE**

**Rapport établi à la demande
du ministre de la culture et de la communication**

par Jean-Pierre LECLERC

Janvier 2003

REMERCIEMENTS

Je dois des remerciements particulièrement chaleureux :

- à David Kessler et aux différents responsables du C.N.C., notamment François Hurard et Kim Pham, qui ont apporté à la mission une aide quotidienne aussi amicale qu'efficace, ainsi qu'à Madame Chantal Martaresche, qui a organisé avec une constante disponibilité les auditions auxquelles a procédé la mission ;

- à l'ensemble des personnalités, administrations et organisations entendues par la mission, dont on trouvera la liste en annexe II, qui se sont toutes exprimées avec franchise et précision sur les questions abordées, et dont plusieurs ont bien voulu compléter par des documents écrits les informations qu'elles avaient données ;

- enfin et surtout à Madame Paule Iappini, ancienne directrice des affaires européennes et internationales au C.N.C., et à mes jeunes et brillants collègues Laurent Olléon et Frédéric Berezyiat. Sans la parfaite connaissance du cinéma de la première, sans les compétences juridiques et financières et les qualités rédactionnelles des seconds, ce rapport n'aurait jamais pu voir le jour.

Jean-Pierre Leclerc

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	7
<u>1. PHILOSOPHIE GENERALE DU SYSTEME</u>	11
<u>1.1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE.</u>	11
<u>1.2. LA JUSTIFICATION HISTORIQUE DU SYSTÈME DE SOUTIEN À LA PRODUCTION .</u>	12
<u>1.2.1. Caractéristiques structurelles de l'économie du cinéma.</u>	12
<u>1.2.2. Les liens entre l'économie du secteur et la nature de ses productions.</u>	13
<u>1.3. LES MÉCANISMES MIS EN ŒUVRE PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE.</u>	14
<u>1.3.1. Accroître le volume global de financement de la production.</u>	14
<u>1.3.1.1. Le premier cercle.</u>	14
<u>1.3.1.2. Le deuxième cercle.</u>	16
<u>1.3.1.3. Le troisième cercle.</u>	18
<u>1.3.2. Optimiser l'emploi des ressources.</u>	20
<u>1.3.2.1. Les aides sélectives aux jeunes talents et aux filmographies ambitieuses.</u>	20
.....	20
<u>1.3.2.2. L'encadrement des investissements privés en faveur d'une production diversifiée.</u>	21
<u>2. DIAGNOSTIC</u>	23
<u>2.1. ELÉMENTS DE CONTEXTE.</u>	23
<u>2.1.1. Les éléments pérennes.</u>	23
<u>2.1.1.1. La faible rentabilité du secteur.</u>	23
<u>2.1.1.2. La permanence des tensions inflationnistes.</u>	24
<u>2.1.1.3. Les mécanismes de formation des prix restent rigides.</u>	25
<u>2.1.1.4. Les structures de production demeurent fragiles et peu attirantes pour les établissements bancaires.</u>	25
<u>2.1.1.5. Les films français produits par des sociétés indépendantes recueillent aujourd'hui encore les faveurs de la critique.</u>	26
<u>2.1.2. Les évolutions récentes et la déstabilisation du système.</u>	26
<u>2.1.2.1. Le public exprime un besoin de spectaculaire et de nouveauté.</u>	26
<u>2.1.2.2. De nouvelles formes de diffusion des films.</u>	27
<u>2.1.2.3. Le rôle complexe joué par les chaînes de télévision.</u>	27
<u>2.1.2.4. Fragilité et tendance à l'intégration des intervenants traditionnels.</u>	30
<u>2.1.2.5. Ces sources d'instabilité sont parfois induites ou amplifiées par les évolutions de la réglementation.</u>	31

<u>2.2. LE DIAGNOSTIC GÉNÉRAL.</u>	34
<u>2.2.1. Un volume de financement dont la pérennité est menacée par la distorsion croissante entre leur origine et la valeur ajoutée produite par les films.</u>	34
<u>2.2.1.1. Quel volume de financement consacrer à la production de films français ?</u>	35
<u>2.2.1.2. L'origine des financements ne suit pas la dynamique de la valeur ajoutée.</u>	38
<u>2.2.2. Les inquiétudes relatives à la répartition des investissements.</u>	42
<u>2.2.2.1. Les tensions croissantes dans la production de certaines catégories de films.</u>	42
<u>2.2.2.2. La crise des industries techniques.</u>	43
<u>2.2.3. L'objectif de rayonnement international n'est pas encore pleinement atteint.</u>	46
<u>2.2.3.1. Des résultats encourageants en termes d'entrées.</u>	46
<u>2.2.3.2. La faiblesse persistante des parts de marché.</u>	46
<u>2.3. ANALYSE PAR TYPE D'OUTIL.</u>	47
<u>2.3.1. Le dispositif de soutien automatique.</u>	47
<u>2.3.1.1. Résultats positifs.</u>	47
<u>2.3.1.2. Faiblesses.</u>	47
<u>2.3.2. Le dispositif de soutien sélectif.</u>	48
<u>2.3.2.1. Un dispositif bien rôdé dont la légitimité des choix n'est guère contestée...</u>	49
<u>2.3.2.2. ... mais qui pâtit d'un volume global de ressources insuffisant et d'un faible taux de remboursement.</u>	49
<u>2.3.3. Les obligations de contribution des chaînes de télévision.</u>	51
<u>2.3.3.1. Résultats positifs.</u>	51
<u>2.3.3.2. Faiblesses.</u>	51
<u>2.3.4. Le dispositif d'incitation fiscale (Soficas).</u>	54
<u>2.3.4.1. Résultats positifs.</u>	54
<u>2.3.4.2. Faiblesses.</u>	55
<u>2.3.5. Le dispositif de garantie du secteur bancaire (I.F.C.I.C.).</u>	57
<u>2.3.5.1. Points positifs.</u>	57
<u>2.3.5.2. Faiblesses.</u>	58

III. SOLUTIONS PROPOSEES **60**

<u>3.1. ASSURER LA PÉRENNITE ET L'EQUILIBRE DU NIVEAU DES RESSOURCES.</u>	60
<u>3.1.1. Rehausser le niveau des recettes du fonds de soutien provenant de la taxe vidéo.</u>	60
<u>3.1.1.1. Taxer dès le second semestre 2003, sur la base du prix public, les actes de vente et de location de vidéogrammes.</u>	61
<u>3.1.1.2. Réformer en conséquence le soutien à l'édition vidéo.</u>	64
<u>3.1.1.3. Concevoir des mécanismes de contributions spécifiques à la vidéo à la demande.</u>	65
<u>3.1.1.4. A terme, appliquer le principe "profiteur payeur" à toute forme de consommation numérique.</u>	66
<u>3.1.2. Renoncer à un élargissement de l'assiette des prélèvements imposés aux exploitants.</u>	67

<u>3.1.3. Clarifier et encadrer la contribution des chaînes de télévision, au titre des premier et deuxième cercles.</u>	67
<u>3.1.3.1. Identifier, au sein de la contribution des chaînes, ce qui constitue une contrepartie de l'utilisation du domaine public hertzien.</u>	68
<u>3.1.3.2. Préciser les obligations de contribution des chaînes.</u>	68
<u>3.1.3.3. Réfléchir aux inconvénients de l'intégration verticale.</u>	70
<u>3.1.4. Relancer la collecte de fonds auprès des investisseurs privés.</u>	71
<u>3.1.4.1. Mettre en concurrence différents dispositifs de collecte.</u>	72
<u>3.1.4.2. N'envisager qu'avec prudence l'extension aux nouveaux investisseurs du bénéfice des garanties accordées par l'I.F.C.I.C..</u>	76
<u>3.1.5. Accompagner le développement des dispositifs de soutien à la production mis en place par les régions.</u>	79
<u>3.1.5.1. Les incertitudes entourant l'implication des régions.</u>	79
<u>3.1.5.2. Les mesures envisagées.</u>	82
<u>3.2. PROMOUVOIR LE RENOUVELLEMENT ET LA DIVERSITE DE LA CRÉATION.</u>	85
<u>3.2.1. Poursuivre l'effort financier en faveur du renouvellement de la création.</u>	85
<u>3.2.1.1. Privilégier le soutien sélectif et l'intervention des Soficas en faveur du développement.</u>	86
<u>3.2.1.2. Rendre plus efficace le soutien sélectif aux premiers films et aux films difficiles.</u>	87
<u>3.2.2. Adapter les définitions législatives et réglementaires de l'indépendance.</u>	88
<u>3.2.2.1. Option haute : mettre en place une grille unique d'évaluation de l'indépendance.</u>	89
<u>3.2.2.2. Option basse : aménager les textes actuels.</u>	90
<u>3.2.3. Faire le pari d'une modernisation du régime applicable aux Soficas.</u>	91
<u>3.2.3.1. Réorienter résolument l'emploi des fonds vers la production indépendante, tout au long du cycle de production.</u>	91
<u>3.2.3.2. Trouver un nouvel équilibre financier pour les souscripteurs et leurs garants.</u>	93
<u>3.2.3.3. Dégager des ressources budgétaires à la hauteur des ambitions poursuivies par les Soficas et améliorer la gestion de ce dispositif par l'administration.</u>	95
<u>3.3. RECENTRER L'EMPLOI DES FONDS DU COMPTE DE SOUTIEN VERS LES INVESTISSEMENTS LES PLUS PRODUCTIFS OU LES PLUS "STRUCTURANTS".</u>	97
<u>3.3.1. Approfondir la question de la rémunération des talents.</u>	97
<u>3.3.2. Préciser et étendre les modalités d'emploi, par le producteur délégué, des droits de tirage sur le compte de soutien.</u>	99
<u>3.3.2.1. Refondre la nomenclature des dépenses éligibles au compte de soutien.</u>	99
<u>3.3.1.2. Soutenir la constitution d'actifs par les sociétés de production les plus fragiles.</u>	100
<u>3.3.3. Soutenir les industries techniques.</u>	102
<u>3.3.3.1. Les propositions déjà examinées.</u>	102
<u>3.3.3.2. Une nouvelle orientation : allier politique patrimoniale et soutien aux industries techniques.</u>	105

<u>3.4. OUVRIR LE SYSTÈME VERS L'ETRANGER.</u>	107
<u>3.4.1. Mieux prendre en compte les ventes internationales dans le financement de la production.</u>	107
<u>3.4.1.1. Elargir l'assiette de la T.S.A. aux recettes internationales ?</u>	107
<u>3.4.1.2. Accroître la majoration des droits de tirage sur le compte de soutien pour les dépenses liées à l'exportation ?</u>	107
<u>3.4.1.3. Faciliter l'escompte des recettes sur l'étranger.</u>	107
<u>3.4.2. Donner une dimension européenne à la production.</u>	108
<u>3.4.2.1. Consacrer une part du soutien sélectif à la production communautaire.</u>	108
<u>3.4.2.2. Accompagner les producteurs nationaux dans la recherche de coproducteurs étrangers, que ce soit dans une logique artistique ou purement financière.</u>	108
<u>3.4.2.3. Poursuivre la coopération culturelle entre le C.N.C. et ses homologues européens.</u>	109
<u>3.4.2.4. Définir, avec nos partenaires communautaires, les statuts d'une société de production européenne.</u>	110
<u>3.4.3. Conforter les mécanismes de soutien à l'exportation.</u>	110
<u>3.5. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT GLOBAL DU SYSTÈME FRANÇAIS.</u>	110
<u>3.5.1. Renforcer les capacités d'analyse et d'évaluation du secteur.</u>	110
<u>3.5.1.1. Constituer un observatoire de la production cinématographique.</u>	111
<u>3.5.1.2. Réaliser ou commander à des prestataires extérieurs certaines études ponctuelles</u>	113
<u>3.5.1.3. Repérer et corriger les effets négatifs des systèmes d'aide mis en place.</u>	113
<u>3.5.2. Compléter l'action réglementaire des pouvoirs publics en matière de financement par la mise en œuvre des outils de régulation concurrentielle</u>	114
<u>3.5.3. Renforcer les structures administratives directement concernées par la mise en œuvre des propositions</u>	115
<u>3.5.3.1. Adapter l'organisation générale du C.N.C.</u>	115
<u>3.5.3.2. Mettre l'I.F.C.I.C. en mesure d'exercer les missions nouvelles qui lui seront confiées.</u>	116
<u>CONCLUSION</u>	118
<u>ANNEXES</u>	120

INTRODUCTION

La production cinématographique¹ est un sujet qui a donné lieu à un grand nombre de rapports administratifs. Sans remonter au rapport Petsche de 1935² et au rapport de Carmoy de 1936³, regardés l'un et l'autre comme étant à l'origine du système mis en place après 1945, il faut citer notamment :

- le rapport Malécot de 1977 ;
- le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Denis Bredin en 1982 ;
- le rapport de l'Inspection générale des finances, réalisé en 1992 par Jean-Paul Cluzel et Guillaume Cerutti;
- plus récemment, le rapport du groupe de travail mis en place par le C.N.C., dont les conclusions ont été rendues en juillet 2002.

A ces rapports administratifs se sont ajoutés de nombreux rapport parlementaires, notamment le rapport du sénateur Jean Cluzel (1998) et le rapport du député Marcel Rogemont (2002). Un rapport de la commission des finances du Sénat est en cours d'élaboration par MM. Yann Gaillard et Paul Loridant.

Un des éléments frappants de ces rapports est leur convergence pour plaider en faveur du maintien du système français d'aide à la production cinématographique. Sans doute existe-t-il des opinions divergentes : ainsi un article d'un quotidien économique en 1991 estimait-il que ce système était à l'origine de la crise que traversait alors le cinéma français. Néanmoins, tout le monde s'accorde aujourd'hui à penser que ce système d'aide a permis, à un moment où la production cinématographique des autres pays européens s'effondrait, de maintenir la production nationale et de développer le rayonnement de celle-ci hors du territoire français.

Pourquoi alors s'interroger sur les modifications qui pourraient être apportées à ce système, au moment même où, après une année 2001 en tous points exceptionnelle, l'année 2002 a été marquée à la fois par la stabilisation à un niveau remarquablement élevé du nombre de films produits, de la fréquentation, de la part du film français dans la production comme dans l'exploitation en salles, et par une croissance toujours plus

¹ C'est-à-dire les différentes étapes de réalisation, depuis l'écriture du scénario jusqu'à la post-production, d'un film de court, moyen ou long métrage ayant vocation à être projeté en salles. Le présent rapport ne porte que sur les films de long métrage.

² Rapport établi par Maurice Petsche, présenté par la Commission des finances à la Chambre des Députés le 28 juin 1935, tendant à inviter le gouvernement à étudier les mesures propres à assurer le recouvrement de la créance de l'Etat sur la Banque nationale de crédit et à sauvegarder les intérêts moraux et matériels de l'industrie cinématographique en France.

³ Rapport présenté par M. de Carmoy au Conseil national économique sur l'industrie cinématographique le 17 juillet 1936.

soutenue des ventes et locations de vidéogrammes ? On peut trouver à ces interrogations deux ordres de raisons.

Les premières sont d'ordre conjoncturel, et le fait qu'elles coexistent avec les excellents résultats constatés en 2001 et 2002 ne doit pas surprendre, compte tenu du délai (de l'ordre de 18 à 24 mois) qui sépare le début de la production de l'exploitation en salles. Il n'est ainsi pas contradictoire qu'alors que les films lancés en 1999 remplissaient les salles en 2001, les producteurs rencontrent des difficultés pour financer en 2002 et 2003 des films qui sortiront en 2003, 2004 ou 2005.

Le groupe de travail mis en place en 2001 par le C.N.C. pour examiner le financement de la production cinématographique a ainsi relevé le net développement des films à budgets élevés (plus de 10 M€) qui, s'ils contribuent de manière déterminante au regain d'intérêt des spectateurs pour la production nationale, mobilisent une part croissante des sources de financement. Il a également mis en lumière le caractère aujourd'hui prépondérant des investissements consentis par les chaînes de télévision dans la production cinématographique française, à un moment où la forte croissance du chiffre d'affaires de ces chaînes semble révolue. Le rapport notait enfin les difficultés financières sérieuses rencontrées par les producteurs indépendants, qui pouvaient entraîner l'abandon de certains projets de films, voire la disparition d'entreprises.

A côté de ces raisons conjoncturelles, un second ordre d'éléments, plus structurels, fait naître des préoccupations sur le fonctionnement à moyen terme du système français d'aide au cinéma.

Le premier de ces éléments concerne l'évolution prévisible des concours financiers apportés par Canal +. Depuis 1984, l'augmentation continue du nombre des abonnés à cette chaîne en a fait la première source de financement de la production cinématographique. En 2001, Canal + aura concouru à ce financement pour 147 M€⁴ et apporté son concours à la production de 111 films, pour un montant moyen de 1,32 M€ par film⁵. Les incertitudes pour l'avenir tiennent à la fois à l'évolution des abonnements, qui constituent l'une des bases de calcul de la contribution de la chaîne⁶, à la place de la société Canal + dans la stratégie du groupe Vivendi Universal, dont la situation financière dégradée pourrait impliquer certaines réorientations, et enfin à la modification possible des règles de détermination de la contribution pesant sur la chaîne cryptée, à la faveur de la renégociation de sa convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.).

Une seconde source d'incertitudes résulte d'éventuels changements dans la position de la Commission européenne à l'égard d'un mécanisme de financement qu'il est difficile de ne pas regarder comme un système d'aide.

Certes, le droit communautaire organise un régime dérogatoire pour les aides d'Etat destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, en autorisant, sous

⁴ Chiffre supérieur de 10 M€ environ à l'obligation d'investissement en 2001.

⁵ Selon les premières estimations disponibles, la chaîne cryptée aurait investi en 2002 environ 138 M€ et préacheté 111 films.

⁶ Le détail de ces obligations est exposé au paragraphe 1.3.1.2.

certaines réserves, leur octroi par les Etats membres⁷. Mais ces réserves sont d'une interprétation délicate.

Dans une communication relative au cinéma datée du 26 septembre 2001, la Commission des communautés européennes a jugé compatibles les aides destinées aux productions cinématographiques qui revêtent un caractère culturel, dont l'intensité est limitée, sauf lorsqu'elles sont dirigées vers des filmographies "difficiles à petit budget", à 50 % du coût de production et qui laissent au producteur la liberté de dépenser dans d'autres Etats membres 20 % au moins du budget du film sans encourir une réduction du soutien public. Elle a par ailleurs exclu la mise en place de suppléments d'aide destinés à certaines activités spécifiques, notamment aux prestations techniques de postproduction.

On observera qu'aux termes mêmes de cette communication, l'interprétation susmentionnée ne vaut que jusqu'à l'année 2004 et n'exclut donc pas la remise en cause, au-delà de cette date, de tout ou partie des systèmes d'aides actuels.

En outre, au-delà du cadre européen, il est permis de penser qu'une inclusion éventuelle des services à caractère culturel dans le champ des négociations multilatérales qui doivent se tenir, à moyen terme, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.), ferait peser, à plus ou moins brève échéance, des risques réels sur l'économie générale du système d'aide français à la production cinématographique. Il semble toutefois qu'une majorité des Etats de l'Union européenne y soient pour l'instant hostiles.

Le groupe de travail mis en place par le C.N.C. a formulé un certain nombre de propositions relatives, en premier lieu, au développement des instruments fiscaux, en deuxième lieu, au rééquilibrage de la contribution de l'édition de vidéogrammes au compte de soutien⁸, en troisième lieu, au développement des fonds régionaux d'aide à la production, en quatrième et dernier lieu, à l'extension de la "clause de diversité"⁹ à d'autres sources de financement que la contribution des chaînes cinéma.

Un second groupe de travail constitué autour du C.N.C. et dont les conclusions ont été rendues au mois d'octobre 2002, sans toutefois faire l'objet d'une publication, s'est attaché à cerner les enjeux que présente l'application du droit de la concurrence à l'industrie cinématographique.

Parallèlement à ces travaux, le ministre de la culture et de la communication a également commandé à M. Pierre Couveinhes un rapport sur la situation des prestataires de services spécialisés dans l'assistance au tournage, à la post-production et à l'édition de films, communément appelés "industries techniques".

Le présent rapport s'appuie directement sur ces réflexions, dont il constitue en quelque sorte le prolongement.

⁷ Aux termes de l'article 87 § 3-d du traité CE : "Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

⁸ Une description sommaire des principes et du fonctionnement du compte de soutien à la production cinématographique est présentée au paragraphe 1.3.1.

⁹ Le contenu et les objectifs de cette clause font l'objet de développements au paragraphe 1.3.2.2.

Son objet, défini par la lettre de mission en date du 17 septembre 2002¹⁰, consistait à préciser les évolutions nécessaires du système français de soutien à la production cinématographique de longs métrages, en testant les propositions du groupe de travail du C.N.C., ainsi que toutes celles qui pouvaient apparaître pertinentes, auprès des organisations professionnelles et des services concernés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il avait également pour but de préparer la mise en œuvre des propositions finalement retenues.

La démarche retenue dans les pages qui suivent repose, en définitive, sur un essai de réflexion synthétique et prospective organisé en trois temps qui s'affranchissent, pour les deux premiers d'entre eux, du strict cadre tracé par la lettre de mission.

En effet, avant de porter un jugement sur les propositions de réforme avancées par les différents groupes d'experts et les organisations professionnelles du secteur, il a semblé nécessaire de rappeler, au moins de manière cursive, quels objectifs avaient présidé à la conception du système français de soutien à la production cinématographique, et quels outils ont été successivement mis en place pour les atteindre. Ces rappels très schématiques, qui puisent largement dans les ouvrages publiés dans ce domaine, font l'objet de la première partie.

Dans une deuxième partie, le rapport tente d'apporter quelques compléments d'analyse et, le cas échéant, certaines nuances au diagnostic général porté par le groupe de travail sur le financement du secteur de la production. Ces éléments de diagnostic sont suivis, pour chacun des principaux outils préalablement identifiés, de développements destinés à apprécier dans quelle mesure les objectifs qui leur avaient été assignés ont été atteints.

La troisième partie, qui s'attache plus spécifiquement à répondre à la demande du ministre, présente les propositions qui paraissent susceptibles de remédier aux dysfonctionnements constatés. Elle se fonde sur l'hypothèse d'un paysage audiovisuel que ne viendrait bouleverser aucune évolution d'envergure (telle qu'une détérioration importante de la situation de Canal +, ou une fusion de Canal satellite avec TPS). Elle ne cherche pas non plus à anticiper sur les positions qui pourraient être prises par la Commission européenne à l'occasion de l'examen des dispositifs nationaux qu'elle entreprendra à partir de 2004. Elle vise à cerner dans le cadre ainsi défini les améliorations qu'il peut être envisagé d'apporter à un système qui n'a cessé de faire la preuve, depuis plus d'un demi-siècle, de son efficacité et de ses capacités d'adaptation.

¹⁰ La lettre de mission est reproduite en annexe I.

1. PHILOSOPHIE GENERALE DU SYSTEME

Les instruments de la politique de soutien à la production cinématographique française, qui poursuivent des objectifs de plusieurs ordres (1.1.), ont été principalement conçus en trois temps (après-guerre, années 1960 et années 1980), en réponse notamment aux spécificités qui semblaient caractériser ce secteur (1.2.).

1.1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE.

Deux objectifs, culturel et économique, ont fondé la politique française de soutien à la production cinématographique nationale.

Aux termes mêmes des principaux textes applicables¹¹, les pouvoirs publics ont souhaité soutenir le cinéma en tant qu'"industrie", selon la formule fameuse de Malraux. Ils ont également entendu favoriser la création cinématographique de langue française, reconnue comme œuvre d'art et assurer sa diversité : diversité de la production, dans la nature des films produits et dans les catégories de publics susceptibles d'être intéressés, mais aussi diversité des structures, le maintien d'une production indépendante à côté des grands groupes étant regardé comme un gage de renouvellement et de qualité.

Au fil des années toutefois, cette préoccupation s'est doublée, de plus en plus explicitement, de l'ambition de redonner vigueur au rayonnement international du film français.

En effet, alors que la France a été, de la création du support cinématographique à l'apparition du film parlant puis, dans une moindre mesure, au cours des années 1960, l'un des tout premiers exportateurs mondiaux de films, la reconnaissance mondiale des "genres" français et des acteurs qui les illustraient s'est progressivement muée en une diffusion plus modeste, voire confidentielle de la production nationale sur les marchés étrangers.

Or, compte tenu de la relative étroitesse du marché national, comparé notamment au marché domestique américain¹², de la présence du film français sur les écrans étrangers dépend en pratique le renouvellement de son potentiel de création et de production.

Ces considérations ont semble-t-il conduit les pouvoirs publics, à partir des années 1980, à ériger le rayonnement international du film français en objectif autonome¹³.

¹¹ Notamment la loi du 22 février 1944 portant création du registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel, la loi du 25 octobre 1946 portant création du C.N.C. et les décrets des 16 juin 1959 et 30 décembre 1959 relatifs à l'avance sur recettes.

¹² Le nombre d'entrées en salles réalisé aux Etats-Unis est, sur les dix dernières années, environ six fois supérieur aux entrées constatées en France.

¹³ Les pouvoirs publics tentent également d'en assurer la diffusion, en France, auprès d'un public plus large, que celui-ci soit jeune, établi dans des zones mal desservies en infrastructures ou issu de milieux sociaux défavorisés. Cet objectif, qui ne concerne pas à proprement parler la production cinématographique, ne sera pas examiné dans le cadre du présent rapport.

En revanche, il semble que la constitution et le maintien de structures de production solides, dont on conçoit bien qu'elles sont nécessaires à l'accroissement du nombre de films produits comme à l'apparition de nouvelles formes de création artistique, n'aient historiquement pas fait l'objet, en tant que tels, de politiques clairement affichées. Si des efforts ont été, dès l'origine, consentis pour la formation des réalisateurs et techniciens du cinéma, les textes fondant l'action des pouvoirs publics sont, en général, muets sur la nature du tissu industriel indispensable à la réalisation des objectifs poursuivis.

1.2. LA JUSTIFICATION HISTORIQUE DU SYSTEME DE SOUTIEN A LA PRODUCTION .

Deux ordres de considérations ont convaincu les pouvoirs publics que, pour atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés, il leur était nécessaire d'intervenir dans le financement de la production cinématographique.

1.2.1. Caractéristiques structurelles de l'économie du cinéma.

L'analyse rétrospective de l'économie du cinéma conduite par les théoriciens du secteur, dont on essaiera de voir plus loin si les enseignements semblent encore pertinents pour le futur, a notamment mis en évidence les éléments suivants.

En premier lieu, l'économie du cinéma s'apparente à une économie dite de casino. Elle présente en effet, d'une part, un fort aléa, lié au caractère collectif de la production de l'œuvre (les sources de défaillance sont nombreuses) et surtout aux difficultés qui s'attachent à prévoir l'accueil que réserveront au film tant le public que la critique, d'autre part, une proportion minoritaire de très grands succès commerciaux masquant une faible rentabilité moyenne.

Elle nécessite, en deuxième lieu, des investissements beaucoup plus élevés que la plupart des autres industries culturelles. Le coût moyen de production d'un film français était ainsi, en 2001, de 4,36 M€ contre 225.000 € pour un disque.

En troisième lieu, l'économie du cinéma s'est montrée, par le passé, nettement inflationniste. Il faudrait y voir la conséquence d'un double phénomène : le cinéma serait, d'une part, une industrie de prototype qui ne permet pas ou peu d'économies d'échelle. La composante immatérielle de la production¹⁴ y serait, d'autre part, déterminante.

En quatrième lieu, l'ajustement de l'offre à la demande de films ne s'est longtemps pas opéré par les prix. S'agissant de la projection en salles, le prix du billet était fixe et unique, quels que soient les coûts de production du film et son marché potentiel. L'offre de films sur les chaînes de télévision du service public, apparue plus tardivement, ne donne lieu aujourd'hui encore qu'au paiement d'une redevance dont le taux n'est pas directement lié aux équilibres économiques du secteur cinématographique.

Enfin, il est généralement admis que les différentes formes de consommation du film (à savoir la projection en salles, la vente ou la location de vidéogrammes, la diffusion

¹⁴ C'est-à-dire les apports créatifs, dont la théorie développée par l'économiste W. Baumol enseigne que les coûts relatifs ont structurellement tendance à croître.

à la télévision ou par des opérateurs de service en ligne) sont, dans une certaine mesure, substituables, et donc concurrentes¹⁵.

A ces caractéristiques du cinéma, regardé comme un bien économique, s'ajoute enfin une considération propre à la production nationale : de l'immédiat après-guerre jusqu'aux années 1980, le secteur de la production cinématographique française a toujours été composé de très nombreuses sociétés de production à l'activité irrégulière et à l'assise financière réduite.

Pour l'ensemble de ces motifs - marché étroit, risques élevés et rentabilité faible -, les pouvoirs publics ont très tôt fait le constat que l'industrie cinématographique intéressait peu le secteur bancaire.

1.2.2. Les liens entre l'économie du secteur et la nature de ses productions.

Un élément supplémentaire fonde le mécanisme français de soutien à la production : pour garantir, *in fine*, le renouvellement, la qualité et la diversité de la création cinématographique, il est inconcevable, dans une société démocratique, et en tout état de cause contre-productif d'orienter directement la politique éditoriale des créateurs.

Dès lors, seuls deux leviers resteraient à la disposition des pouvoirs publics.

Le premier consiste à préserver la diversité des conditions de production, en faisant la double hypothèse, d'une part, que l'indépendance est une liberté éditoriale qui naît, en pratique, de la multiplicité des dépendances capitalistiques, commerciales ou juridiques que le producteur a pu contracter avec d'autres agents économiques, et, d'autre part, qu'un film à petit budget permet à son auteur et à ses producteurs de faire preuve de plus d'audace dans les choix artistiques.

Le second levier consiste à organiser la plus grande variété possible dans les logiques d'investissement dans la production - politique que les professionnels appellent la "multiplication des guichets". Celle-ci permettrait en effet de financer plus aisément toute la gamme des ambitions artistiques. Elle serait donc souhaitable, alors même qu'elle peut induire, pour l'ensemble du système, des coûts fixes et de gestion plus élevés.

* *

*

C'est compte tenu de l'ensemble de ces considérations que les pouvoirs publics ont estimé, dès l'après-guerre, que l'intervention libre et spontanée du secteur privé dans le financement du cinéma ne serait pas optimale.

Elle conduirait en effet à une insuffisance chronique des financements et, par suite, à une restriction de l'activité de production.

En outre, pour assurer un débouché à une production donnée et réduire ainsi le risque qu'ils supportent, producteurs, distributeurs et exploitants tendraient spontanément à standardiser, dans la mesure du possible, les films qu'ils produisent ou diffusent, à se

¹⁵ Ce point fera l'objet de développements particuliers dans la suite du rapport.

concentrer verticalement et à restreindre le choix des spectateurs par une politique dite "d'offre saturante"¹⁶.

Enfin, en l'absence de mécanismes appropriés, rien ne garantirait que ceux à qui le cinéma profite, tels les producteurs qui ont eu la chance d'obtenir des succès commerciaux ou les autres diffuseurs que les salles, dont les recettes d'exploitation sont parfois faiblement corrélées au risque caractérisant la création cinématographique¹⁷, contribuent nécessairement, en retour, au renouvellement des productions.

1.3. LES MECANISMES MIS EN ŒUVRE PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE.

Sans revenir sur l'analyse détaillée qui figure dans le rapport du groupe de travail du C.N.C. et ses annexes, il paraît utile de rappeler brièvement les mécanismes que les pouvoirs publics, forts de cette analyse, ont mis en place par strates successives et qui tendent soit à accroître le volume global de financement de la production (1.3.1.), soit à optimiser l'emploi de ces ressources (1.3.2.).

1.3.1. Accroître le volume global de financement de la production.

Les mécanismes destinés à accroître le volume de financement de la production cinématographique visent à toucher trois cercles d'intervenants.

Le premier cercle, qui aurait pu demeurer unique, repose sur un lien entre la contribution au financement et l'exploitation, sous une forme variable : projection en salles, édition vidéo, passage à la télévision du film¹⁸.

Le deuxième cercle comprend ceux sur lesquels pèse une contribution fondée sur l'idée que leur activité est susceptible de nuire au renouvellement de la production cinématographique. Par une forme de paradoxe qui sera explicitée, ce cercle recoupe partiellement le premier.

Le troisième cercle, enfin, dont l'importance n'est pas jusqu'à présent comparable, rassemble toutes les autres sources potentielles de financement.

1.3.1.1. Le premier cercle.

Le compte de soutien (section cinéma) géré par le C.N.C. et dont la création remonte à 1946, est un mécanisme d'épargne forcée de la profession cinématographique. L'idée en est simple : les recettes procurées par les différents modes de diffusion des films sont restituées aux acteurs du marché, de façon automatique ou sélective, pour assurer le financement de leur activité.

¹⁶ Une telle politique consiste par exemple à s'assurer, par une politique de promotion ambitieuse, de la projection d'un film sur le plus grand nombre d'écrans possibles, ne serait-ce que pour une courte durée.

¹⁷ Le lien entre les investissements consentis par les télévisions en faveur de la production et la valeur qu'ils en retirent fait l'objet de développements ultérieurs.

¹⁸ Les nouvelles formes de diffusion du film, que le dispositif actuel n'inclut pas encore dans ce cercle, seront décrites dans la deuxième partie du rapport, relative au diagnostic.

Le compte de soutien est, en premier lieu, alimenté par la taxe sur le prix des places de cinéma (T.S.A.), qui représente en moyenne 11 % du prix du billet. Cette taxe a procuré un peu plus de 100 M€ de recettes en 2002.

Les chaînes de télévision acquittent une taxe sur les diffuseurs télévisuels, correspondant à 5,5 % de leur chiffre d'affaires, et dont 36 % est affecté à la section cinéma du compte de soutien, pour un montant d'environ 120 M€ en 2002.

Enfin, le compte de soutien est alimenté par la taxe sur les éditeurs vidéo, qui correspond à 2 % de leur chiffre d'affaires, et dont 85 % des recettes profite à la section cinéma, soit environ 10 M€ en 2002¹⁹.

La principale utilisation du compte de soutien est le soutien automatique²⁰, qui repose sur une logique d'épargne forcée suivie d'un préfinancement bénéficiant principalement aux producteurs qui ont du succès.

Du fait de leur exploitation en salles, de leur diffusion télévisuelle ou de leur exploitation sous forme de vidéogrammes, les films de long métrage français ou réalisés en coproduction internationale donnent en effet naissance, pour les entreprises de production, à des droits de tirage. Ce soutien automatique peut être mobilisé par l'entreprise pendant cinq années pour financer certaines des dépenses occasionnées par la mise en chantier d'une nouvelle œuvre.

Puisque les bénéficiaires du soutien automatique constituent un sous-ensemble des producteurs dont les œuvres ont procuré des recettes au compte de soutien, le taux de retour est, pour ces bénéficiaires, supérieur à 100 %. En d'autres termes, le droit de tirage de l'entreprise de production est en général supérieur aux sommes que les œuvres qu'elle a produites ont rapportées au compte de soutien. Ce taux de retour était de 140 % avant 2001 ; l'augmentation du nombre de bénéficiaires, à enveloppe quasi constante, a conduit à le ramener à 120 % à compter du 1^{er} septembre 2001. Depuis le 1^{er} avril 2002, ce taux est de 125 % jusqu'à 500.000 entrées, de 110 % entre 500.000 et cinq millions d'entrées, et de 50 % au-delà de 5 millions d'entrées.

Le soutien automatique a été réformé par un décret du 24 février 1999. Cette réforme a notamment défini la fonction de producteur délégué, qui prend l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre et en garantit la bonne fin. Ce producteur se voit reconnaître un droit minimal correspondant à 25 % du soutien généré par les œuvres qu'il a produites.

Le même décret a par ailleurs prévu que les œuvres éligibles au soutien automatique doivent être produites par au moins une entreprise agréée par le C.N.C. et établie en France, dont le responsable doit être ressortissant d'un Etat membre de l'Union

¹⁹ dont l'emploi est ainsi réparti : 50 % bénéficient aux producteurs à raison de l'édition de leurs films, 37,5 % vont au soutien automatique à l'édition vidéo et 12,5 % au soutien sélectif, selon des critères artistiques.

²⁰ La composante sélective du compte de soutien est examinée au point 1.3.2.1.

européenne. Un barème attribue des points aux composants artistiques et techniques du projet. Pour être éligible, le film doit obtenir 14 points sur 18²¹.

Le montant de l'aide est également calculé par application d'un barème, qui détermine le pourcentage du soutien automatique auquel a droit le film. L'œuvre doit obtenir un minimum de 25 points sur les 100 que compte ce barème²² pour accéder au soutien. A partir de 70 points, le barème cesse d'être linéaire : la totalité du soutien est ainsi acquise à partir de 80 points. Au-dessus de 85 points, le film bénéficie de 105 % du soutien théorique.

1.3.1.2. Le deuxième cercle.

Les dispositifs qui concernent ce deuxième cercle, dont la mise en place date seulement des années 1980, visent à faire contribuer au renouvellement de la production les diffuseurs télévisuels dont on estimait, à cette époque, qu'ils dégradaient considérablement la rentabilité des productions cinématographiques futures en détournant les spectateurs des salles obscures par la diffusion massive de films déjà réalisés.

L'apparition d'un nombre croissant d'éditeurs de services de télévision, aux comportements de programmation divergents, a par ailleurs justifié l'organisation progressive de trois régimes de contributions distincts.

- *Les chaînes hertziennes en clair*²³.

Ces chaînes, lorsqu'elles diffusent plus de 52 films de longue durée par an, doivent consacrer chaque année au moins 3,2 % de leur chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes. La part de cette obligation composée de dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres d'expression originale française doit représenter au moins 2,5 % du chiffre d'affaires annuel net de l'exercice précédent.

²¹ Les 18 points du barème européen se répartissent ainsi : 6 points auteurs et réalisateurs (3 points réalisation, 2 points scénario (scénaristes, dialoguistes), 1 point autres auteurs (œuvre originale, adaptateur, musique)), 6 points comédiens (3 points premier rôle, 2 points deuxième rôle, 1 point 50% des autres cachets), 4 points collaborateurs de création (1 point image (chef opérateur, cadreur, 1^{er} assistant), 1 point son (ingénieur du son, 1^{er} assistant), 1 point montage (chef monteur, 1^{er} assistant), 1 point décorateur (chef décorateur, 1^{er} assistant), 2 points industries techniques (laboratoires (tournage et finitions), montage/sonorisation (salle de montage et auditorium), studio de prise de vues).

²² Ces 100 points se répartissent ainsi : 10 points entreprise de production, 20 points langue de tournage, 10 points auteurs (5 points réalisateur, 4 points auteurs, adaptateurs, dialoguiste, 1 point compositeur), 20 points artistes interprètes (10 points rôles principaux pour au moins 50% des scènes, 10 points rôles secondaires et petits rôles), 14 points techniciens et collaborateurs de création (2 points réalisation autre que le réalisateur, 2 points administration et régie, 3 points prise de vues, 2 points décoration, 2 points son, 2 points montage, 1 point maquillage), 6 points ouvriers (4 points équipe de tournage, 2 points équipe construction), 20 points tournage et post-production (5 points localisation des lieux de tournage, 5 points matériels techniques de tournage, 5 points post-production son (mixage de la V.O.), 5 points post-production image (travaux de laboratoire)).

²³ La chaîne franco-allemande Arte est soumise depuis sa création à un régime spécifique qui ne sera pas décrit ici.

Constituent des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques les sommes consacrées par les chaînes, soit à l'achat de droits de diffusion en exclusivité de films n'ayant pas encore reçu l'agrément des investissements ou une autorisation de production²⁴, soit à l'investissement en parts de coproduction, soit enfin aux versements à un fonds participant à la distribution en salles des films agréés.

Ces dépenses ne sont prises en compte que dans la mesure où leur montant a été versé intégralement, s'agissant des achats de droits de diffusion, au plus tard trente jours après la sortie en salles en France, sous réserve de la livraison d'un matériel de diffusion conforme aux normes professionnelles en vigueur, et à concurrence d'au moins 90 %, s'agissant de l'investissement en parts de coproduction, au plus tard le dernier jour de tournage.

- *Les obligations de Canal +, seule chaîne cryptée diffusée en mode analogique.*

Depuis sa création en 1984, la chaîne Canal + est assujettie à un régime de contribution qui lui est propre.

Elle doit ainsi consacrer chaque année au moins 20 % de ses ressources totales de l'exercice à l'acquisition de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques.

Les acquisitions de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques européennes et d'expression originale française doivent représenter, respectivement, au moins 12 % et 9 % des ressources totales de l'exercice.

En outre, ces acquisitions ne peuvent être inférieures à des montants par abonné en France déterminés par la convention passée avec le C.S.A.²⁵

- *Les chaînes du câble et du satellite.*

Depuis le 1^{er} janvier 2003, ces chaînes sont soumises, s'agissant des chaînes généralistes, à la même obligation d'achat de 3,2 % que les chaînes hertziennes en clair, la possibilité de verser des sommes à un fonds d'aide à la distribution étant toutefois remplacée par celle d'acheter des droits de diffusion autres qu'en exclusivité.

Les chaînes cinéma du câble et du satellite doivent consacrer 21 % des ressources totales de l'exercice en cours à l'achat de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques européennes, dont 17 % d'achats de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques d'expression originale française. Ces proportions sont respectivement portées à 26 % et 22 % des ressources totales de l'exercice pour les chaînes "premium", spécialisées dans la diffusion des films en première exclusivité. Comme pour Canal +, ces différents montants ne peuvent être inférieurs à des montants par abonné en France déterminés par la convention passée par chaque éditeur de services avec le C.S.A.

²⁴ Ces achats devant en outre représenter plus de 50 % des sommes totales investies dans la production.

²⁵ 3,13 € par abonné pour les œuvres européennes et 2,36 € par abonné pour les œuvres d'expression originale française.

1.3.1.3. Le troisième cercle.

Les mécanismes de financement décrits ici concernent tous les autres investisseurs potentiels, et revêtent trois formes.

- *L'appel à l'investissement privé.*

L'incitation à l'investissement privé est tout d'abord le fait des sociétés de financement du cinéma et de l'audiovisuel (Soficas). Créées par la loi du 11 juillet 1985, d'une durée statutaire de dix ans, ces sociétés anonymes sont destinées à la collecte de fonds consacrés exclusivement au financement d'œuvres audiovisuelles ou cinématographiques. Leur création ou leur augmentation de capital est agréée par la direction générale des impôts (D.G.I.), sur l'avis du C.N.C et après que la C.O.B. a accordé son visa.

Un même actionnaire ne peut détenir directement ou indirectement plus de 25 % du capital de la Sofica pendant les cinq premières années de l'activité de celle-ci. Les sociétés actionnaires de la Sofica qui sont passibles de l'impôt sur les sociétés bénéficient d'un amortissement exceptionnel de 50 % et les particuliers actionnaires d'une déduction du revenu imposable de l'investissement dans la limite de 25 % de ce revenu et de 18.290 €. La cession des parts moins de cinq ans après leur acquisition fait perdre le bénéfice de l'avantage fiscal.

Les neuf dixièmes des sommes collectées par les Soficas doivent être investies dans l'année qui suit l'octroi de l'agrément par la D.G.I. Les 10 % restants peuvent être placés. L'investissement des Soficas prend la forme de souscriptions au capital de sociétés ayant pour activité exclusive la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées ou de versements en numéraires réalisés par contrats d'association à la production, contrôlés par le C.N.C.

Depuis 1993, certaines Soficas, dites garanties, assurent dès la souscription des parts une valeur de rachat à l'issue de la huitième année. Le risque final de cette garantie est assuré par une banque ou par le groupe d'adossement de la Sofica, souvent des groupes de télévision.

Les Soficas, qui n'ont pas le statut de coproducteurs, ne peuvent bénéficier du soutien automatique.

L'incitation à l'investissement privé est également favorisée par le dispositif d'appui au secteur bancaire que constituent les garanties d'emprunt accordées par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (I.F.C.I.C.). Cet établissement, créé en 1983 sous forme d'une société anonyme dont les capitaux sont majoritairement détenus par des établissements bancaires privés²⁶, mais dont les missions sont essentiellement financées sur fonds publics²⁷, a pour objet de faciliter l'accès au financement des

²⁶ L'Etat, la B.D.P.M.E. et la Caisse des Dépôts ne détiennent ensemble que 49 % du capital de l'Institut.

²⁷ L'Institut dispose, pour couvrir ses engagements, et avant d'exposer ses fonds propres, de fonds de garantie constitués en majeure partie de dotations de l'Etat. Il s'agit du fonds de garantie cinéma/audiovisuel, doté chaque année par le C.N.C. à hauteur des besoins estimés nécessaires pour la production de l'année à

entreprises du secteur culturel. Les garanties qu'il accorde²⁸ diminuent le risque auquel la défaillance de l'entreprise de production emprunteuse expose les établissements de crédit. La rémunération demandée est d'environ 1 % du montant de la garantie.

- *L'encouragement des coproductions étrangères.*

Cette politique est le fait du C.N.C., maître d'œuvre de la négociation et de la conclusion d'accords de coproduction. Ces accords, signés par les Etats, ont pour objectif, quel que soit le pourcentage de participation du producteur, d'accorder à un film la nationalité et donc le traitement national. Cela revient à dire qu'une coproduction (accord privé entre deux parties) qui respecte les termes de l'accord intergouvernemental a la double nationalité et a donc accès dans les deux pays aux dispositifs nationaux de soutien.

Pendant très longtemps, les accords signés par la France distinguaient d'une part les coproductions dites traditionnelles (échanges artistiques et techniques) et les coproductions purement financières. Cette distinction est moins systématique aujourd'hui.

La raison économique de ces accords est, avant tout, de faciliter l'accès à des financements étrangers au stade de la production. Toutefois, on constate également qu'un film coproduit par un partenaire étranger a, en règle générale, plus de chances de faire l'objet d'une politique de distribution ambitieuse à l'exportation, notamment dans le pays dont est issu le coproducteur.

Techniquement, les accords définissent les œuvres auxquelles ils s'appliquent, les seuils minimaux de participation de chacune des parties, les modalités de calcul des échanges artistiques et techniques éventuellement envisagés, enfin les conditions auxquelles une coproduction financière peut être acceptée.

- *Les financements locaux.*

Au milieu des années 1980, les pouvoirs publics ont encouragé l'apparition de sources de financements complémentaires, provenant des collectivités territoriales et dont l'essor ne date vraiment, pour la majorité des collectivités concernées, que des dernières années.

Ces financements sont majoritairement assurés par les régions, et prennent schématiquement quatre formes différentes.

La région Rhône-Alpes est la seule à avoir constitué une société anonyme, dénommée Rhône-Alpes Cinéma, qui prend des parts de coproduction.

La majorité des régions, départements et communes, notamment ceux dont les ressources budgétaires sont les plus modestes, utilisent une forme plus traditionnelle consistant à verser, sous certaines conditions liées notamment à la localisation des dépenses ou à la mise en valeur de la collectivité par le tournage, des subventions non remboursables aux producteurs qui en font la demande. L'instruction de ces subventions est

venir, et du fonds industries culturelles, doté principalement par le ministère de la culture. Le total des fonds de garantie s'élevait au 31 décembre 2001 à 33,3 M€

²⁸ Près de 50 % en moyenne du montant du crédit.

parfois déléguée à une structure intermédiaire, tel l'Atelier de production cinématographique Centre Val de Loire (A.P.C.V.L.), constitué sous forme d'association.

La région Ile-de-France a mis en œuvre très récemment un régime spécifique de soutien à la production. Celui-ci prend la forme d'avances, dont les conditions de remboursement sont toutefois plus favorables au bénéficiaire des fonds qu'un investissement en coproduction. Dotées de crédits budgétaires importants, ces avances sont pour l'heure octroyées aux productions réalisées avec le concours des prestataires de services techniques établis dans la région.

Enfin, la région Poitou-Charentes vient de constituer, avec l'appui des départements de la Charente et de la Charente-Maritime et de la Caisse des dépôts et consignations, une société d'économie mixte dont l'objet sera d'assister dans leur gestion et de garantir le rachat des parts d'une ou plusieurs Soficas régionales²⁹, dont les fonds seront prioritairement investis en faveur du tissu industriel local, aux compétences reconnues en matière de films d'animation.

1.3.2. Optimiser l'emploi des ressources.

Pour atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés en matière de renouvellement, de qualité et de diversité de la création artistique, les pouvoirs publics ont adopté deux principaux types d'instruments.

1.3.2.1. Les aides sélectives aux jeunes talents et aux filmographies ambitieuses.

L'avance sur recettes, instituée par un décret du 16 juin 1959 et financée par la section cinéma du compte de soutien, constitue la plus importante de ces aides sélectives.

Aux termes de ce décret, cette avance remboursable consentie à un projet dès la lecture de son scénario ou après son tournage (on parle dans ce dernier cas d'avance après réalisation), a simultanément pour objet de "favoriser le renouvellement de la création en encourageant la réalisation des premiers films" et de "soutenir un cinéma différent indépendant, audacieux au regard des normes du marché et qui ne peut, sans aide publique, trouver son équilibre financier", en encourageant notamment la production de "films dont l'ambition artistique prime le souci de rentabilité immédiate".

Elle ne peut toutefois bénéficier qu'aux films d'expression française présentés par un producteur, un réalisateur ou un auteur ressortissant de l'Union européenne.

L'attribution de l'avance, après ou avant réalisation, est décidée par le directeur général du C.N.C. après l'avis que la commission d'avance sur recettes rend sur le projet qui lui a été soumis.

La commission se compose, depuis 2002, de trois collèges, respectivement compétents pour les premiers films, les deuxièmes films et au-delà, et les avances après réalisation.

²⁹ La Sofica "Charentes-Images" a ainsi reçu du ministère des finances l'autorisation de collecter pour 7 M€ de capitaux, dont les avantages fiscaux correspondants devraient être imputés sur l'enveloppe prévue par la D.G.I. pour l'année 2002 (sur cette enveloppe, voir les paragraphes 2.3.4. et 3.2.3.).

Depuis cette même date, les aides à l'écriture et à la réécriture, qui contribuent essentiellement au renouvellement de la production d'initiative française, font l'objet d'une procédure d'attribution distincte.

1.3.2.2. L'encadrement des investissements privés en faveur d'une production diversifiée.

Historiquement motivé par l'analyse présentée ci-dessus sur le lien entre conditions de production et contenu des produits, cet encadrement constitue l'un des axes essentiels des interventions les plus récentes des pouvoirs publics.

Sous sa forme actuelle, il vise à favoriser le financement des productions dites "indépendantes", d'une part, et à budget petit ou moyen, d'autre part.

- *Favoriser la production indépendante.*

Une partie des investissements, qu'ils fassent ou non l'objet de contributions obligatoires, doivent aujourd'hui se porter, dans des proportions qui varient d'un type d'investissement à l'autre, vers des productions indépendantes généralement définies selon des critères liées à l'œuvre elle-même et à l'entreprise qui la produit.

C'est ainsi que les chaînes de télévision doivent consacrer 75 % de leur obligation d'investissement aux œuvres réputées indépendantes produites par des entreprises elles-mêmes indépendantes.

Est réputée relever de la production indépendante *l'œuvre* dont les modalités d'exploitation répondent aux conditions suivantes :

1° Les droits de diffusion en exclusivité ne doivent pas avoir été acquis par la chaîne pour plus de deux diffusions et la durée d'exclusivité de ces droits ne doit pas excéder 18 mois pour chaque diffusion ;

2° La chaîne ne détient pas, directement ou indirectement, les droits secondaires ou mandats de commercialisation de l'œuvre pour plus d'une des cinq modalités d'exploitation identifiées par la réglementation³⁰.

Toutefois, lorsque la chaîne consacre plus de 85 % de son obligation d'investissement au développement de la production indépendante, la détention des droits secondaires ou mandats de commercialisation peut porter sur deux des modalités d'exploitation mentionnées ci-dessus, sans toutefois que puissent être cumulées les modalités relatives à l'exportation et à l'exploitation en France sur un autre service de télévision³¹.

³⁰ Soit trois formes d'exploitation en France (la projection en salles, l'exploitation sous forme de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public et l'exploitation sur un autre service de télévision que celui qui en détient la première exclusivité), ainsi que l'exploitation sur un service de communication en ligne fourni en France ou à l'étranger, et enfin l'exploitation à l'exportation (en salles, sous forme de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public et sur un service de télévision).

³¹ Pour l'application de ces conditions, les droits secondaires et mandats de commercialisation détenus indirectement par une chaîne s'entendent de ceux détenus par une entreprise contrôlée par la chaîne ou une personne la contrôlant, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

Par ailleurs, est réputée indépendante d'une chaîne *l'entreprise de production* qui répond à de strictes conditions relatives à la composition de son capital et des droits de vote au sein de ses organes délibérants³².

Les Soficas doivent elles aussi investir dans la production indépendante, pour une part minimale de 35 % des sommes qu'elles collectent annuellement.

Les critères de l'indépendance diffèrent toutefois sensiblement, dans ce cas, de ceux qui s'appliquent aux chaînes de télévision³³.

- *Favoriser les films à budget petit ou moyen : la "clause de diversité".*

Cette acception particulière de la diversité de la création est fort récente.

Par un accord conclu en mai 2000 entre la société Canal + et les représentants du secteur de la production, la chaîne cryptée s'est engagée à consacrer 45 % de ses obligations d'achat à des productions d'un montant inférieur à 35 MF, soit environ 5,34 M€³⁴.

Cette "clause de diversité" n'est pas articulée avec les règles relatives à l'indépendance, puisque la chaîne est libre d'acheter, sous le seuil fixé par la clause, des films dépendants. La limite qui s'impose à elle en cette matière est celle qui la contraint à consacrer 75 % du total de sa contribution à l'achat de films indépendants.

La clause de diversité a été reprise dans la réglementation applicable à la chaîne, puis étendue, à compter du 1^{er} janvier 2003, aux chaînes cinéma du câble et du satellite, selon des proportions et un seuil de devis qui doivent être fixés dans la convention conclue par chaque éditeur avec le C.S.A.

* *

*

Après avoir ainsi décrit les outils successivement mis en place par les autorités nationales pour soutenir la production d'initiative française, il convient d'examiner dans quelle mesure, et pour quelles raisons, les objectifs qui leur avaient été initialement assignés sont aujourd'hui atteints, ainsi que, le cas échéant, les changements qui ont pu affecter ces objectifs eux-mêmes.

³² Ces conditions sont les suivantes : 1°) la chaîne ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 15 % du capital social de l'entreprise de production ou de ses droits de vote ; 2°) l'entreprise de production ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 15 % du capital social ou des droits de vote de la chaîne ; 3°) aucun actionnaire ou groupe d'actionnaires contrôlant cette entreprise au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce ne contrôle, au sens du même article, la chaîne ; 4°) le ou les actionnaires contrôlant, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, la chaîne ne contrôlent pas, au sens du même article, l'entreprise de production.

³³ Ainsi que le montre le tableau présenté au paragraphe 2.1.2.5.

³⁴ Le mode de calcul de ce seuil et les questions qu'il soulève sont abordées au paragraphe 2.3.3.2.

2. DIAGNOSTIC

Cette partie ne prétend pas se substituer à l'analyse très complète à laquelle a procédé le groupe de travail du C.N.C. dans son rapport remis en juillet 2002. Elle vise seulement à la préciser, sur certains points, et à y apporter des compléments chiffrés relatifs à l'année qui vient de s'écouler.

Avant que soit présenté un diagnostic général de la production française (2.2.), suivi d'une analyse outil par outil (2.3.), quelques éléments de contexte doivent être brièvement exposés.

2.1. ELEMENTS DE CONTEXTE.

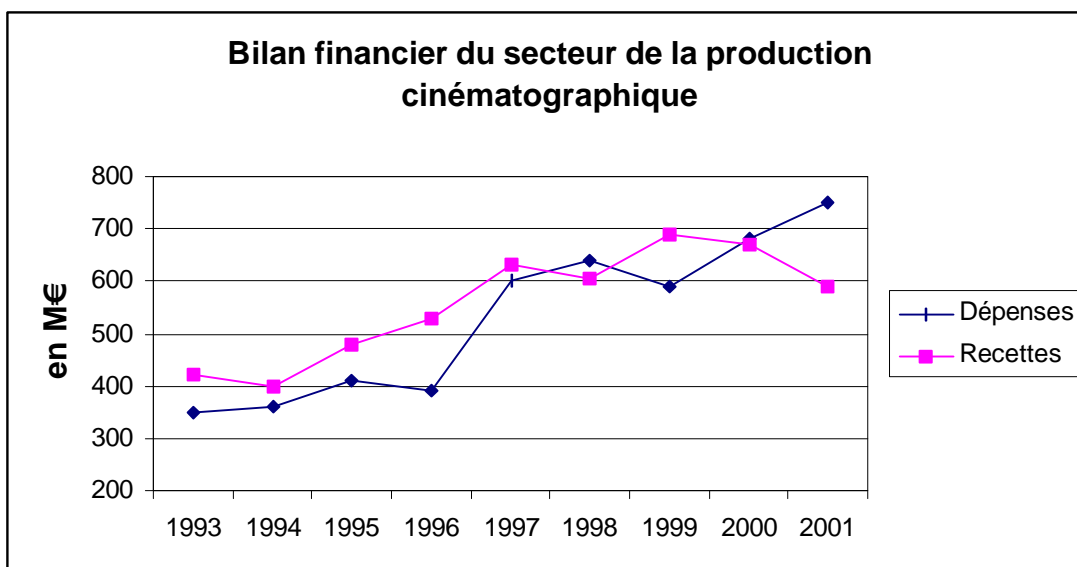
L'objet des développements qui suivent est d'examiner si les principaux constats qui avaient justifié la mise en place du système d'aide français demeurent aujourd'hui valables et d'identifier, dans le cas contraire, les évolutions les plus notables.

2.1.1. Les éléments pérennes.

2.1.1.1. La faible rentabilité du secteur.

Sur les dix dernières années, la rentabilité du secteur de la production paraît toujours aussi faible. A en croire le tableau ci-dessous, établi par la direction du Trésor à partir des statistiques du C.N.C., elle serait même récemment devenue négative : en 2000 et 2001, un euro consacré à la production cinématographique aurait procuré, en retour, moins d'un euro à ce secteur.

Ce bilan financier ne prend toutefois pas en compte la création de valeur engendrée en aval (distribution et exploitation) par la production cinématographique.



2.1.1.2. La permanence des tensions inflationnistes.

Deuxième constat : la production cinématographique demeure soumise aux tensions inflationnistes.

Alors qu'il était à peu près stable, en francs constants, de l'après-guerre au milieu des années 1970, le coût moyen des films a ensuite fortement progressé, augmentant de 770 % entre 1980 et 2000, chiffre sans rapport avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Entre 1999 et 2001, le devis moyen des films a augmenté de près de 17 %, passant de 3,90 à 4,68 M€ L'année 2001 s'est traduite par un léger repli après la très forte augmentation de l'année 2000 (+ 20 %). En 2002, le devis moyen s'est établi à 4,45 M€, soit une hausse de 2 % par rapport à l'année précédente.

Il semble, sur ce point, que le régime français des droits d'auteur, particulièrement protecteur des intérêts des talents³⁵, conjugué aux goûts du public qui, comme par le passé, entretiennent la permanence de ce qu'il est convenu d'appeler le "star system", contribuent de manière significative et structurelle à l'augmentation des devis.

L'analyse du "box office" des trois dernières années montre ainsi que la personnalité du réalisateur et la présence en tête d'affiche d'un ou de plusieurs acteurs de renom, si elles ne sont pas les conditions suffisantes du succès commercial d'un film, en sont bien souvent les conditions nécessaires.

Dès lors, le nombre somme toute peu élevé des talents reconnus par le grand public, ajouté à la circonstance que quatre des agences de représentation des artistes contrôlent plus de 80 % du marché, ne jouent pas en faveur de la limitation des cachets.

Selon une première estimation réalisée par le C.N.C. à partir d'un sondage portant sur 150 films d'initiative française, mais dont le champ d'investigation mériterait sans doute d'être étendu, les droits d'auteur perçus par les réalisateurs, qui s'élevaient en moyenne, sur l'échantillon, à 44.000 € en 1999, auraient été multipliés par quatre en deux ans, atteignant 180.000 € en 2001.

Quant aux cachets des interprètes, l'évolution serait plus contrastée. Si la moyenne de l'échantillon augmente fortement (+ 32 %) pour les films dont le budget est supérieur à 7,6 M€ (50 MF), passant de 1,6 M€ en 1999 à 2,1 M€ en 2001, elle diminue de 30 % pour les films dont le budget est compris entre 3 M€ (environ 20 MF) et 7,6 M€ (50 MF), de 15 % pour les films dont le budget est compris entre 1,5 M€ (environ 10 MF) et 3 M€ (20 MF) et de moitié pour les films dont le budget est inférieur à 1,5 M€

Aux raisons structurelles de ces tensions inflationnistes s'ajoutent toutefois des raisons conjoncturelles, qui sont décrites parmi les évolutions récentes que connaît le cinéma³⁶.

³⁵ C'est à dire des scénaristes, réalisateurs et comédiens, dont les rémunérations sont en général qualifiées de coûts artistiques par les producteurs.

³⁶ Au paragraphe 2.1.2.

2.1.1.3. Les mécanismes de formation des prix restent rigides.

Ainsi que le note le rapport du groupe de travail du C.N.C. sur le cinéma face au droit de la concurrence, le prix du billet de cinéma ne constitue toujours pas une véritable variable de marché, puisqu'il ne fluctue que très peu en fonction de l'offre³⁷ et de la demande³⁸.

Le prix moyen du billet³⁹, qui est passé de 25 F en 1985 à 36 F en 2001, soit une augmentation de 40 % en francs courants, n'a d'ailleurs pratiquement pas évolué en francs constants. Et si les premières estimations du C.N.C. semblent indiquer qu'une hausse significative de ce prix moyen serait intervenue au cours de l'année 2002, il est encore trop tôt pour en déterminer l'ampleur et les causes⁴⁰.

2.1.1.4. Les structures de production demeurent fragiles et peu attractives pour les établissements bancaires.

La dispersion des structures de production semble s'être encore accrue. Selon le C.N.C., le nombre de sociétés de production agréées, de l'ordre de 500 dans les années 1950 et du millier à la fin des années 1980, s'est élevé à près de 1.800 en 2001, atteignant un record historique. Néanmoins, seules 123 d'entre elles avaient produit, en moyenne, un film ou plus par an au cours de la période courant de 1999 à 2001.

Toujours selon le C.N.C., le capital social de la majorité de ces structures était égal au minimum prévu par la loi, soit 45.700 €. De fait, l'actif de ces sociétés était essentiellement constitué des parts de négatifs éventuellement conservées sur les films produits et de la réputation professionnelle dont jouissaient leurs dirigeants.

La production cinématographique reste ainsi un secteur étroit, auquel l'application des grilles classiques d'analyse financière se révèle particulièrement défavorable.

Il n'est dès lors pas surprenant de constater que deux établissements bancaires spécialisés⁴¹, à l'expérience et au savoir-faire reconnus, assurent à eux seuls une part majoritaire des crédits consentis à l'ensemble des sociétés de production.

³⁷ On observe toutefois, de plus en plus fréquemment, une majoration du coût du billet pour les films dont la durée les place hors des normes traditionnelles de l'exploitation en salles.

³⁸ On notera sur ce point que les politiques tarifaires originales adoptées par certains exploitants, avec la mise sur le marché de cartes d'abonnement, restent très éloignées d'une tarification des entrées en salles égale à l'utilité supposée qu'en retirerait le spectateur.

³⁹ Recette moyenne par spectateur de l'exploitation en salles, qui tient donc compte de l'ensemble des tarifs pratiqués.

⁴⁰ Outre l'effet imputable, comme dans les autres secteurs, au passage à l'euro, il semblerait que certains exploitants aient modifié leurs comportements de marge, afin d'amortir plus rapidement les investissements consentis pour rénover leurs salles.

⁴¹ Il s'agit des établissements dénommés Coficiné et Cofiloisir.

2.1.1.5. Les films français produits par des sociétés indépendantes recueillent aujourd'hui encore les faveurs de la critique.

Un seul chiffre suffit sans doute à l'illustrer : 80 % des films français agréés sélectionnés dans les festivals nationaux et internationaux sont, en effet, produits par des sociétés qui revendiquent la qualité d'indépendants⁴².

2.1.2. Les évolutions récentes et la déstabilisation du système.

Au-delà de ces constantes, le cinéma connaît depuis quelques années de profondes mutations.

2.1.2.1. Le public exprime un besoin de spectaculaire et de nouveauté.

Le public des salles de cinéma, notamment celui appartenant aux tranches d'âge les plus jeunes, exprime un besoin croissant de spectaculaire, que s'attache à satisfaire le recours aux effets spéciaux, rendus à la fois plus réalistes et plus onéreux par les avancées technologiques.

Le budget des films s'en ressent : pour les films d'initiative française, le coût moyen des effets spéciaux est passé de 20.700 € en 1996 à 35.500 € en 1999 et 50.000 € en 2001, soit une progression de 150 % en cinq ans.

Les effets spéciaux ont également nécessité, de la part des exploitants, des investissements permettant des projections qui tirent le meilleur parti des qualités visuelles et acoustiques des œuvres.

Par ailleurs, le besoin de nouveauté manifesté par le public contraint l'amortissement des films à s'opérer sur des périodes plus courtes et, le cas échéant, à l'étranger. En 1950, les films réalisaient moins de la moitié de leurs recettes au cours des trois premiers mois d'exploitation, et moins de 75 % au cours de leur première année d'exploitation. Aujourd'hui, un film obtient l'essentiel de ses résultats en deux semaines, si c'est un échec, et en six à dix semaines, si c'est un succès⁴³.

Cette donnée emporte deux conséquences pour les secteurs de la production et de l'exploitation.

En premier lieu, la publicité joue un rôle accru pour attirer les spectateurs, ce qui se traduit dans les budgets de promotion des films. Leur montant est de 400.000 à 500.000 € pour un film français de budget moyen, ce qui reste encore très en deçà des sommes consacrées à la promotion d'un film équivalent aux Etats-Unis (plus de 2 M€)⁴⁴.

En second lieu, la durée d'exposition en salles devient déterminante. Si les majors américaines parviennent à négocier avec les distributeurs et les exploitants français des durées minimales d'exposition, de l'ordre de six semaines, les producteurs indépendants ne

⁴² Source : Syndicat des producteurs indépendants.

⁴³ Source : René Bonnell, "La vingt-cinquième image", 3^{ème} édition, Gallimard.

⁴⁴ Source : BLOC (Bureau de liaison des organisations du cinéma).

sont généralement pas en position d'imposer des conditions analogues. Or, cette incapacité ne saurait être compensée par leurs budgets de promotion, qui sont souvent faibles.

2.1.2.2. De nouvelles formes de diffusion des films.

L'exploitation en salles doit faire face à la concurrence croissante d'autres formes de diffusion.

Le paysage audiovisuel a tout d'abord connu de profondes évolutions depuis une quinzaine d'années. La multiplication des chaînes cinéma, sur le câble et sur le satellite, a ainsi offert aux films de nouveaux débouchés.

L'essor du DVD, qu'expliquent certainement la qualité du support, son caractère durable et la présence des "bonus", mais également le raccourcissement du délai séparant sa sortie du début de l'exploitation en salles⁴⁵, s'appuie sur une clientèle plus large que celle de la cassette vidéo.

Le DVD est aujourd'hui en pleine expansion, à l'image du parc de lecteurs, qui est passé de 1,6 million en 2000 à 2,9 millions en 2001 et 5,6 millions en 2002⁴⁶. La quantité de DVD vendue a doublé entre 2000 et 2001, et augmenté de 65 % en 2002, pour atteindre 42 millions. Le chiffre d'affaires DVD s'établissait à 415 M€ en 2001 (en hausse de 93 % par rapport à 2000)⁴⁷. La cassette VHS apparaît au contraire comme un support en fin de vie : le chiffre d'affaires des ventes s'est replié de 15 % en 2001, à 308 M€. Au total, le chiffre d'affaires de éditeurs-distributeurs vidéo (vente + location) a progressé de 25 % en 2001⁴⁸.

S'agissant de la vidéo à la demande, le téléchargement des films sur Internet, encore balbutiant en raison des contraintes techniques liées au débit des connections, est appelé à se développer, à l'image de ce qui se passe aux Etats-Unis.

2.1.2.3. Le rôle complexe joué par les chaînes de télévision.

Il n'est nul besoin d'insister sur le rôle bénéfique que les chaînes de télévision ont joué en faveur de la production cinématographique, en lui apportant un volume de ressources très important, aujourd'hui presque majoritaire : elles financent à elles seules entre 40 et 45 % des investissements. Sans doute ces ressources ont-elles permis le maintien en France d'un secteur de la production beaucoup plus vivace que partout ailleurs en Europe. Notre modèle a été copié dans certains pays. La Communauté européenne elle-même s'en est inspirée dans sa directive "Télévision Sans Frontières" du 3 octobre 1989.

Néanmoins, il apparaît nécessaire de relever que le développement des chaînes de télévision a également eu des effets indésirables sur la production cinématographique. Ces

⁴⁵ Voir le paragraphe 2.1.2.5.

⁴⁶ soit un taux d'équipement des ménages de 23 %. Source : Syndicat des éditeurs vidéo.

⁴⁷ Le chiffre d'affaires DVD en 2002 est encore inconnu à l'heure où ces lignes sont écrites.

⁴⁸ Source : Syndicat des éditeurs vidéo.

effets différents de ceux auxquels avaient songé, dans les années 1980, les concepteurs du système de contribution des chaînes. Ils sont au nombre de quatre.

En premier lieu, les chaînes de télévision exercent une nouvelle forme de concurrence de l'exploitation en salles, en raison de la diversification de leur offre. Les chaînes généralistes ont notamment su développer des programmes d'un genre qui leur est propre qui attirent une forte audience (information, "reality shows", retransmissions sportives, fictions).

En deuxième lieu, leurs investissements déterminent, dans une large mesure, le volume de la production cinématographique : c'est là le revers de la solidarité délibérément instituée par les premier et deuxième cercles décrits dans la première partie. Compte tenu du poids des télévisions dans le financement global, les modifications du paysage audiovisuel français et les turbulences financières induites chez certains éditeurs de services télévisuels influent très nettement sur le dynamisme de la production.

Une première illustration de cette évolution est fournie par Canal +. À côté de la chaîne cryptée historique est apparu Canal satellite, dont l'offre comprend, entre autres, un bouquet cinéma. La concurrence au sein de la télévision à péage, qui s'est développée notamment avec l'essor de TPS, dont l'offre comprend elle aussi un bouquet cinéma, a entraîné une guerre commerciale. Celle-ci a provoqué une diminution du nombre des abonnés de Canal +, dont les recettes stagnent, voire s'amenuisent, alors même que cette concurrence a également déclenché une surenchère inflationniste qui porte d'abord directement sur les films, lorsqu'il s'agit d'achats de droits ou de parts de coproduction, mais qui peut surtout s'opérer au détriment des films, lorsqu'elle conduit les opérateurs à consacrer une part importante de leur budget à d'autres types de dépenses.

Ainsi, pour l'attribution en cours par la Ligue nationale de football des droits de retransmission des matches, Canal + a proposé d'y consacrer 480 M€ par an, soit plus de trois fois ce que la chaîne dépense chaque année pour le cinéma.

Tout ceci survient avec, en toile de fond, l'essoufflement des programmes en clair de la chaîne et la délicate situation du groupe Vivendi Universal.

Il a suffi d'un gel temporaire des investissements de Canal +, au printemps 2002, pour que le secteur de la production cinématographique indépendante traverse une passe très difficile, alors même que les obligations d'investissement de la chaîne ont été globalement respectées sur l'année.

Une deuxième illustration est fournie par le monde des chaînes en clair, qui connaît, lui aussi, d'importantes évolutions. La concurrence très vive que se livrent TF1 et M6 en matière de "télé-réalité" mobilise en effet des ressources au détriment d'autres types de programmes, notamment du cinéma.

La troisième illustration vient de ce que c'est au sein du service public, en particulier de France 2, qu'il faut rechercher la cause de la diminution du nombre de films diffusés chaque année⁴⁹. Cette diminution contribue de façon significative au

⁴⁹ Après avoir atteint 1.108 en 1998, le nombre des films diffusés sur les chaînes en clair est retombé à 1.032 en 2000. Cette diminution est pour une large part imputable à France 2, qui diffusait 201 films en 1998, et n'en diffusait plus que 154 en 2000, soit un de moins par semaine.

rétrécissement du marché des droits audiovisuels (diffusions en seconde fenêtre), et donc à l'essoufflement des Soficas⁵⁰.

Les considérations qui précèdent sont d'autant plus inquiétantes que les sources de changements futurs s'annoncent également nombreuses : le paysage audiovisuel français entre en effet, avec l'arrivée annoncée d'une télévision numérique de terre aux conséquences difficiles à appréhender⁵¹, dans une période de forte incertitude.

En troisième lieu, les choix d'investissement des chaînes de télévision orientent le contenu de la création cinématographique. Leur poids dans le financement des œuvres a pour conséquence sinon un formatage du contenu des films, du moins une influence sur le casting, conçu dès l'origine dans l'optique d'un passage en "prime time".

Ce poids suscite également des conflits d'intérêts. Le principal souci des chaînes de télévision généralistes étant l'audience, leur approche du financement des films ne correspond pas à celle des producteurs, pour lesquels ce sont d'abord les recettes d'exploitation qui doivent rentabiliser le film. Cela explique notamment le désintérêt des chaînes pour les films d'animation ou pour les films pour publics adolescents, qui ne "font" pas assez d'audience, alors qu'ils constituent, en principe, un marché extrêmement rentable en salles. A titre d'exemple, en 2002, il y a eu en France environ 30 films américains et 14 films d'initiative française ayant atteint ou dépassé le million d'entrées. Parmi les films américains, la moitié étaient des films d'animation ou pour adolescents. Aucun des films français "millionnaires" n'appartenait à ces catégories. Ce phénomène est d'autant plus regrettable que, comme ces films, bien que rentables, coûtent cher à produire, en raison du recours aux effets spéciaux, personne n'a en France la surface financière pour se substituer aux chaînes de télévision et investir seul dans ces genres.

En quatrième lieu, le mouvement d'intégration verticale autour des éditeurs de services de télévision menace la production indépendante en réduisant les débouchés traditionnels

La réglementation appliquée aux chaînes de télévision non seulement n'interdit pas l'intégration verticale, vers les secteurs de la production et de la distribution, mais y incite. Cette intégration permet en effet de réduire le coût et d'augmenter l'utilité des investissements obligatoires. Les liens ainsi créés avec une chaîne de télévision accroissent la surface financière de la société et lui assurent une garantie d'achat des films pour une diffusion télévisée.

C'est ainsi que les chaînes sont devenues des acteurs à part entière du système : championnes de l'édition vidéo, mais aussi de la distribution, elles investissent également, par l'intermédiaire de leurs filiales de production, au-delà des investissements obligatoires.

Cette situation fait naître des problèmes inédits. En effet, ces sociétés de production et distribution "adossées" ont tendance à produire et distribuer chaque année un grand nombre de films, avec parfois pour seul objectif de faire identifier les œuvres comme films de cinéma et d'optimiser ainsi leur passage sur la chaîne. Elle organisent une surenchère et

⁵⁰ Voir le paragraphe 2.3.4.2.

⁵¹ Ainsi que le souligne le rapport sur la télévision numérique terrestre remis en octobre 2002 au Premier ministre par M. Michel Boyon.

une intensification des moyens de promotion, qui laissent hors compétition la majorité des autres distributeurs et producteurs.

2.1.2.4. Fragilité et tendance à l'intégration des intervenants traditionnels.

Ce point a été longuement analysé dans le rapport du groupe de travail du C.N.C. On se bornera à relever ici que les mutations récentes des secteurs de la production, de la distribution et de l'exploitation en salles fournissent une illustration de l'analyse économique selon laquelle le changement des rapports concurrentiels au sein d'un secteur induit une déformation de la structure des prix au détriment des maillons faibles⁵² que sont, en l'espèce, les entreprises indépendantes de production et de distribution, ainsi que les industries techniques.

- *Secteur de la production.*

Contraints de s'adapter à l'environnement changeant décrit précédemment, les producteurs voient leur métier évoluer rapidement et perdre une part de son caractère artisanal. La standardisation de certains films, alliée à une politique d'offre saturante, permet en effet de diminuer les risques commerciaux pris. C'est ainsi que les films d'action comprenant une vedette ont une rentabilité à peu près assurée.

Ces films attirent l'essentiel des financements privés. L'effet mécanique du soutien automatique, qui constitue une prime au succès, fait qu'ils sollicitent également fortement les financements publics, dans une mesure que l'introduction d'un seuil de dégressivité dans le bénéfice du fonds de soutien⁵³ a toutefois permis de limiter. Cette concentration spontanée de l'utilisation des ressources n'est pas un gage de diversité des contenus.

Ce constat doit être tempéré par le développement de la technologie numérique. Son effet inflationniste a été souligné s'agissant du recours aux effets spéciaux. Néanmoins, à l'autre bout du spectre, cette technologie offre la possibilité de réaliser des films à petit budget. Ainsi le "Projet Blair Witch" a-t-il été réalisé pour un coût inférieur à 150.000 €⁵⁴.

Les industries techniques, dont les faiblesses particulières seront abordées plus loin⁵⁵, apparaissent comme les parents pauvres du secteur de la production, aux côtés des petites entreprises de production indépendantes.

- *Secteur de la distribution.*

La situation de ce secteur a été décrite avec minutie dans le rapport sur la distribution en salles remis en 2000 au ministre de la culture et de la communication par M. Goudineau, qui met l'accent sur quelques grands traits.

⁵² Il s'agit du modèle économique dit des "cinq forces", développé par Michael E. Porter., professeur à la Harvard Business School, dans le cadre de ses recherches sur la stratégie concurrentielle.

⁵³ Voir le paragraphe 1.3.1.1.

⁵⁴ Film le plus rentable de tous les temps, selon "Ecran noir", il a rapporté plus de 150 M€ de recettes, rien qu'aux Etats-Unis.

⁵⁵ Voir le paragraphe 2.2.2.2.

Ce secteur poursuit tout d'abord son mouvement de concentration verticale, autour des exploitants surtout, mais également des diffuseurs (comme Canal +).

Ces politiques d'intégration sont susceptibles de favoriser des comportements de dumping. Certains attribuent ainsi les difficultés financières rencontrées par BAC à une politique commerciale agressive. En tout état de cause, cette évolution a accru la fragilité des sociétés de distribution : on compte, pour la seule année 2002, une dizaine de dépôts de bilans d'entreprises indépendantes et une vingtaine d'entreprises en difficulté.

Enfin, les circuits de distribution américains maintiennent leur domination.

La conséquence de ces divers éléments est que les distributeurs ont tendance à privilégier, pour l'exploitation en salles, les films qu'ils ont coproduits ou pour lesquels ils sont liés avec des majors américaines par des accords de débouchés. Les sociétés intégrées, à l'exception notable de Pathé, distribuent ainsi 10 % seulement des films français. 80 % de ces derniers sont traités par des sociétés qui distribuent moins de dix films par an.

Par ailleurs, les distributeurs rechignent à s'engager dans la production indépendante, comme ils ont pu le faire par le passé : on est aujourd'hui très loin de l'époque où les minima garantis consentis par les distributeurs aux producteurs représentaient 30 % du montant total des investissements dans la production.

- *Secteur de l'exploitation.*

Dans l'ensemble, la situation des exploitants apparaît plus satisfaisante : la rentabilité moyenne de l'exploitation en France est actuellement très supérieure à celle que connaissent la majorité des exploitants allemands ou espagnols.

Les plus gros exploitants ont su, grâce à une politique d'investissement ambitieuse (rénovation, multiplexes) et à une politique commerciale agressive (cartes d'abonnement à entrées multiples), réussir le pari d'une remontée de la fréquentation. La rentabilité de l'exploitation s'est redressée, mais les entreprises restent lourdement endettées.

La programmation des multiplexes fait par ailleurs naître un dilemme. En effet, lorsqu'elle obéit à une logique de rentabilité poussée, elle favorise les films à succès ayant fait l'objet d'importantes campagnes de promotion, ce qui contribue significativement à la dérive des coûts de promotion, terrain sur lequel les films français ne peuvent pas suivre les films américains. A l'inverse, lorsque les engagements de programmation oblige les multiplexes à programmer des films indépendants, ils supplantent les salles d'arts et essai, notamment pour l'accès aux films étrangers porteurs⁵⁶.

2.1.2.5. Ces sources d'instabilité sont parfois induites ou amplifiées par les évolutions de la réglementation.

L'évolution juridique récente dont l'effet est le plus évident est la modification de la séquence d'exploitation⁵⁷, qui autorise désormais la sortie vidéo six mois après la sortie en salles des films. Il n'est pas neutre de relever que le chiffre d'affaires du DVD porte, à

⁵⁶ Sur ce sujet, voir le rapport remis en janvier 2000 au ministre de la culture et de la communication par M. Francis Delon.

⁵⁷ par le décret n° 2000-1137 du 24 novembre 2000.

hauteur de 71 %, sur des films sortis sur ce support depuis moins de six mois et donc, s'agissant de films récents, sortis en salles depuis moins de douze mois⁵⁸.

La rigidité caractérisant les grilles applicables aux chaînes de télévision pour la programmation des films, qui avaient initialement pour objet de protéger l'exploitation en salles aux jours et heures traditionnels de sortie des Français, constitue aujourd'hui, aux yeux de certaines des personnes auditionnées, un handicap pour la diffusion, au sens large, du cinéma, dans la mesure où elle découragerait, de façon générale, la programmation de films par les chaînes généralistes, y compris à d'autres créneaux horaires.

En outre, ainsi que cela a été dit, cette réglementation incite à l'intégration verticale des diffuseurs, pour tirer le meilleur parti des contributions obligatoires.

Les obligations de contribution à la production, dans leur configuration actuelle, favorisent la captation des droits de diffusion par les chaînes et privent par conséquent les entreprises de production de ce qui peut leur tenir lieu de capitaux propres. TF1 et Canal + ont ainsi progressivement acquis une part essentielle des catalogues de droits de diffusion, alors même que le cinéma, s'il continue de susciter leur intérêt, n'est plus l'axe essentiel de leur développement.

Les négociations entre le C.S.A. et les éditeurs de services, décalées dans le temps, doivent intégrer les éléments nouveaux d'une réglementation mouvante qui réserve un sort particulier à chaque type d'opérateur. Le résultat est que les stipulations des cahiers des charges et des conventions ne sont, s'agissant de ce qui concerne le cinéma, pas harmonisées: les obligations quantitatives diffèrent, et la clause de diversité, destinée à favoriser les petites et moyennes productions, ne s'appliquait, jusqu'au 1^{er} janvier 2003, qu'à Canal +.

Enfin, les critères retenus pour apprécier l'indépendance de l'œuvre et du producteur diffèrent selon qu'ils doivent être respectés par les chaînes de télévision ou par les Soficas, ainsi que le montre le tableau présenté page suivante⁵⁹.

La réglementation a donc elle-même créé des distorsions de concurrence. Ces carences de la réglementation suscitent, dès lors, chez les opérateurs les plus puissants économiquement, mais aussi chez ceux qui ont le sentiment d'être traités de façon moins favorable par le droit, la tentation de s'en affranchir.

Pour toutes ces raisons, une clarification s'avère nécessaire. Rien n'indique toutefois qu'il soit aisé d'y procéder. En effet, la renégociation prévue des accords câble et satellite et de la directive "Télévision Sans Frontières", alors qu'a d'ores et déjà été adopté le "paquet Télécom", risque de poser, entre l'Autorité des régulation des télécommunications (A.R.T.) et le C.S.A., des problèmes de frontière et de répartition des compétences peu propices à une simplification des textes.

⁵⁸ Source : Syndicat des éditeurs vidéo.

⁵⁹ Source : Gimages.

TABLEAU :

LES DEFINITIONS DE L'INDEPENDANCE RETENUES PAR LA REGLEMENTATION

	<u>Agrément Sofica</u>	<u>Chaîne</u>
Définition de l'indépendance	Relative (1)	Relative
Degré d'indépendance pour le producteur délégué et/ou le mandataire	Non précisément défini : "lié directement ou indirectement"	1) Détention réciproque de 15% du capital social ou des droits de vote 2) Contrôle au sens de l'article 233.3 du Code du commerce
Nombre de mandats identifiés	4 : Salles France, Salles Etranger, Vidéo France, TV France	5 : Idem que les Soficas + Internet
Quota indépendant	35%	75%
Nombre de mandats autorisés pour qualifier le quota indépendant	2 sur 4	1 sur 5, ou 2 sur 5 si le quota indépendant est supérieur à 85 %
Limitation des droits à recettes	Pas plus de 70% des RNPP TV	Pas de limite
Limitation de la commission de vente sur Mandat TV	Pas plus de 15% (films cinéma) Pas plus de 25% (oeuvres audiovisuelles)	Pas de limite
Intervention conjointe en coproduction	Limitation de l'apport coproduction + Sofica à 50% du coût de l'œuvre	
	Part coproduction plafonnée à 20% sauf si apport significatif (plafond à 49%)	

(1) Un groupe peut intervenir dans le film d'un autre groupe.

* *

*

2.2. LE DIAGNOSTIC GENERAL.

A la lumière des éléments de contexte qui précèdent, et avant de procéder à un examen critique de chacun des outils du système de soutien à la production cinématographique, un diagnostic général du secteur peut être dressé selon le schéma traditionnel ressources/emplois.

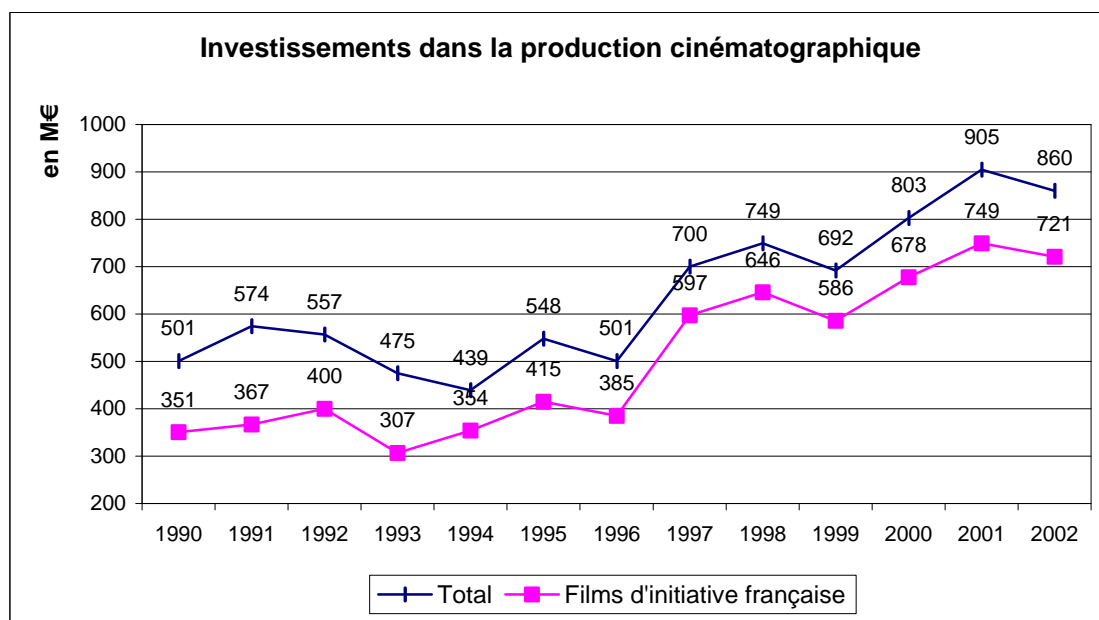
S'agissant des ressources, il apparaît que l'inquiétude porte moins sur le volume global de financement que sur sa pérennité, au regard de la distorsion croissante entre leur origine et la valeur ajoutée produite par les films (2.1.1.).

L'allocation des financements est elle aussi préoccupante, qu'il s'agisse des difficultés croissantes que connaît la production de certaines catégories de films ou de la crise des industries techniques (2.1.2.).

Enfin, le rayonnement international du cinéma français n'est pas encore à la hauteur de ses récentes réussites nationales (2.1.3.).

2.2.1. Un volume de financement dont la pérennité est menacée par la distorsion croissante entre leur origine et la valeur ajoutée produite par les films.

Après une phase de stagnation, entre 1990 et 1996, le volume des investissements consacrés à la production cinématographique a renoué avec la progression, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.



La diminution observée en 2002 (45 M€ d'investissements en moins par rapport à 2001) doit-elle être regardée comme le début d'une crise ? Il est difficile de conclure en ce sens, pour deux raisons. Tout d'abord, la courbe des investissements dans la production cinématographique ne suit pas une progression régulière. C'est ainsi qu'en 1999, le volume des investissements avait diminué plus fortement (- 57 M€) qu'en 2002. Surtout, le chiffre de 2002 doit être corrigé des variations tenant à l'obligation d'investissement de Canal+. La chaîne cryptée avait en effet dépassé de 10 M€ son obligation en 2001. Elle pouvait

donc légalement dépenser en 2002 10 M€ de moins que son obligation d'investissement nominale. Cette compensation se traduit mécaniquement par un écart de 20 M€ d'une année sur l'autre dans les investissements de Canal +. Corrigée de cet écart, la diminution du total des investissements en 2002 n'est plus que de 25 M€, soit une diminution de 2,8%.

Le volume de financement actuel est-il suffisant ? Sa pérennité est-elle assurée ? Telles sont les questions auxquelles s'attachent à répondre les développements qui suivent.

2.2.1.1. Quel volume de financement consacrer à la production de films français ?

Depuis le milieu du vingtième siècle, le nombre de films français produits chaque année est irrégulier, mais a tendance à croître. De 109 films en moyenne entre 1947 et 1957, la production atteint 160 films au milieu des années 1970 (après un pic à 200 films en 1973), puis de 150 à 175 au cours des dix années suivantes. Le cinéma français entre ensuite dans une période de crise qui culmine en 1994, avec 115 films produits. Depuis, la production s'est vigoureusement ressaisie : 134 films agréés en 1996, 163 en 1997, 183 en 1998, 181 en 1999, 171 en 2000, 204 en 2001 et 200 en 2002⁶⁰.

Ces chiffres, en apparence très satisfaisants, doivent être appréhendés avec une certaine prudence, en raison tant de la durée du cycle de production (18 à 24 mois) que de celle du cycle de remontée des recettes (cinq ans). Les entreprises de production vivent ainsi, aujourd'hui, sur la remontée des recettes des films antérieurs. Or on peut déjà observer quelques indicateurs avancés d'une chute du niveau de la production. L'examen de certains dossiers par la commission d'avance sur recettes a ainsi dû être repoussé, les tours de table des films présentés n'ayant pu être bouclés. Cette tendance, si elle venait à se confirmer, compromettrait vraisemblablement la trésorerie, voire la survie des sociétés les plus fragiles à l'horizon 2004-2005.

Par ailleurs, sur les 200 films agréés en 2002⁶¹, une centaine seulement sont considérés comme des films "dans le marché", rencontrant un public suffisant pour les rendre rentables. Cinquante films sont qualifiés par les professionnels eux-mêmes de films "difficiles", les cinquante derniers étant des films "hors marché", réalisés dans des conditions artisanales (caméra numérique, super 16...). Cette répartition doit être rapprochée des chiffres de la production américaine. Sur les 600 films produits chaque année aux Etats-Unis, seuls deux tiers sont effectivement distribués en salles⁶².

Examiner le niveau de financement souhaitable, dans l'avenir, pour la production française, conduit donc à s'interroger tout d'abord sur le nombre de films qu'il apparaît possible de produire, en tenant compte des contraintes d'exposition des œuvres, avant de s'intéresser aux coûts des films.

⁶⁰ Dont 162 films d'initiative française. Source : C.N.C.

⁶¹ Dont 67 sont des premiers films.

⁶² Source : Screen Digest.

- *Les contraintes tenant à l'exposition des films*⁶³.

Le film étant un produit culturel dont les mécanismes de fixation des prix sont particulièrement rigides, il apparaît nécessaire, pour toucher le public le plus vaste, de lui assurer une exposition satisfaisante, au premier chef en salles.

En première analyse, la contrainte ne semble pas si forte. La France compte 5.500 écrans (dont 1.500 d'art et d'essai), soit, pour 50 semaines exploitables, 275.000 écrans-semaine. Si l'on part de l'idée qu'une exposition décente nécessite quatre semaines et cent copies, il faut, pour exposer les 200 films d'initiative française, 80.000 écrans-semaine, soit 29 % du potentiel. Si l'on suppose que les 600 films qui sortent chaque année en France (chiffre qui comprend les 200 précédents) sont exposés dans les mêmes conditions, 87 % seulement du potentiel est utilisé.

Le problème vient de ce que les exploitants n'ont ni la capacité, ni parfois le souhait de limiter, par leurs choix de programmation, la politique d'offre saturante conduite par les distributeurs les plus puissants. Certains films sont désormais distribués, en France, avec plus de mille copies, soit près d'un écran sur cinq.

Sur ce point, il existe un déséquilibre flagrant entre l'exposition réservée aux films américains et celle des films français. En moyenne, un film français dispose de 70 salles, contre 180 pour un film américain. Plus du tiers des films français sont diffusés dans moins de dix salles, et les trois quarts dans moins de cent salles. La sortie de certains films français ne se produit jamais, ou a lieu de façon purement technique, dans une seule salle, pour mettre en paiement, quand il existe, le contrat de préachat de droits de diffusion passé avec une chaîne de télévision⁶⁴.

Sauf à ce que ces équilibres soient profondément bouleversés, l'assertion selon laquelle il est possible de produire, en France, 250 ou 300 films apparaît donc empreinte d'un faible réalisme. Les chiffres qui viennent d'être cités montrent en effet que, déjà, bon nombre des 200 films agréés chaque année ne sont pas exposés dans des conditions satisfaisantes.

Ce n'est pas du côté de l'exportation qu'il faut attendre, à l'heure actuelle, un très net desserrement de la contrainte en termes d'exposition des films français⁶⁵. L'absence de cinématographies nationales fortes dans la plupart des pays explique l'abandon du marché aux productions américaines. Le cinéma français aurait pu lui aussi profiter de cet appel d'air et tirer son épingle du jeu. Mais il est handicapé par la faiblesse relative des sommes consacrées à la promotion des films français et par le fait qu'il est plus facile de doubler, à l'étranger, des films en anglais que des films en français. Au surplus, l'importance du cinéma américain a, avec le temps, modelé les préférences du public, à l'étranger, dans un sens qui paraît encore difficilement conciliable, en dépit de notables réussites (Le pacte des loups, Asterix, Amélie Poulain, etc.), avec la grande majorité de l'offre cinématographique française. Enfin, il ne faut pas négliger la puissance des sociétés américaines dans les

⁶³ On se reportera avec profit, sur ce sujet, au rapport du groupe de travail du CNC sur le cinéma face au droit de la concurrence.

⁶⁴ Ces données sont extraites de l'ouvrage de René Bonnell, "La vingt-cinquième image", 3^{ème} édition, Gallimard.

⁶⁵ Voir aussi le paragraphe 2.2.3.

filières de distribution. Faire connaître et apprécier le film français, mais aussi le film européen, par delà les frontières supposerait une politique européenne forte en faveur du cinéma. Or, nos partenaires se révèlent peu allants pour ériger cette politique en l'une des priorités de l'Union.

L'exposition des films à la télévision, ou en vidéo, ne sera examinée ici qu'à titre subsidiaire. Elle ne constitue pas, en effet, une véritable contrainte, dès lors qu'il est aujourd'hui inconcevable, en France, qu'un film soit diffusé par ces canaux sans être, auparavant, sorti en salles. Il sera seulement souligné qu'eu égard aux choix de programmation des chaînes de télévision généralistes et à la politique des éditeurs vidéo, un film qui n'aurait pas fait une carrière satisfaisante en salles a peu de raisons d'espérer un "repêchage" à la télévision ou en vidéo⁶⁶.

En conclusion, contrairement à une idée trop souvent avancée, l'industrie cinématographique n'est pas une économie d'offre, dans laquelle il suffirait de produire pour que les débouchés naissent d'eux-mêmes, et dans laquelle les films ne seraient pas substituables. Sans tomber dans le malthusianisme, force est de constater qu'il existe une limite pratique, et non seulement financière, à la production cinématographique française, dont il y a tout lieu de se demander si, s'agissant du nombre des films produits, elle n'a pas été atteinte, voire dépassée, par les chiffres exceptionnels des années 2001 et 2002.

- *La dynamique des coûts.*

A supposer qu'une telle limite existe, elle n'implique pas que le besoin de financement soit une donnée invariable dans le temps. Les différents éléments inflationnistes qui ont été évoqués ci-dessus (rémunération des "talents", surenchère entre chaînes de télévision, coût des effets spéciaux, coûts de promotion, etc.) ont en effet pour conséquence que, même à nombre de films constant, les besoins de financement du secteur de la production ont tendance à croître. Il n'est pas neutre de relever, à cet égard, que la présence de "bonus" sur les DVD a, elle aussi, tendance à renchérir les coûts de production.

Pour un nombre de films constant, quelle peut être l'ampleur de l'évolution du besoin de financement dans les années qui viennent ? Cette estimation est difficile. Certes, en première analyse, il est tentant de répondre à la question en extrapolant l'évolution du coût moyen des films observée au cours des années récentes. Une telle approche est toutefois erronée. En effet, il a été dit que le secteur de la production cinématographique n'obéit pas à la règle traditionnelle de l'offre et de la demande. Il offre, en revanche, une illustration de la théorie quantitative de la monnaie, selon laquelle le niveau des prix augmente avec la quantité d'argent en circulation, dans la mesure où une part significative des ressources consacrées à la production cinématographique est indépendante de cette activité proprement dite, notamment la contribution des chaînes de télévision. Les dépenses tendent donc à se caler sur les recettes, et la courbe de progression du coût moyen des films à suivre celle des recettes publicitaires des chaînes. C'est ce mécanisme qui rend hasardeuse toute prévision réaliste du besoin de financement.

⁶⁶ Exception faite, toutefois, des films d'animation.

2.2.1.2. L'origine des financements ne suit pas la dynamique de la valeur ajoutée.

Plus que la question de savoir si le niveau des ressources consacrées à la production cinématographique est suffisant, c'est leur maintien au niveau actuel qui peut susciter l'inquiétude, en raison de la distorsion croissante entre l'origine des financements et la localisation de la valeur ajoutée produite par le cinéma.

- *Le rôle prépondérant joué par la télévision dans le préfinancement des films ne correspond plus à sa dépendance globale à l'égard du cinéma.*

Ainsi que cela a été dit, les chaînes de télévision financent aujourd'hui, par le biais de leurs obligations de contribution, de 40 à 45 % des investissements dans la production cinématographique. Un seul opérateur, Canal +, réalise à lui seul la moitié de ce total. Les investissements des télévisions ont progressé de 70 % au cours de la période 1996-2001.

Or les chaînes apparaissent moins dépendantes qu'autrefois à l'égard de la production cinématographique. Sur les 100 premières audiences de la télévision française, on comptait en 1993 49 films, dont 20 français. En 2001, on comptait 31 films, dont 11 français. En 2002, on ne compte plus que 23 films, dont 9 français⁶⁷.

Cette analyse doit être nuancée en fonction des types de chaînes. Il faut ainsi distinguer :

- les chaînes généralistes, pour lesquelles l'audience des "ménagères de moins de 50 ans" est essentielle. Or les produits purement audiovisuels (fictions, télé-réalité, jeux, etc.) assurent aux diffuseurs, sur ce segment de la population, des indices d'écoute supérieurs à ceux que permettent d'atteindre les films. Les chaînes généralistes tirent donc, de plus en plus, leurs recettes publicitaires, sur lesquelles sont assises leurs obligations de contribution à la production, de programmes qui n'ont rien à voir avec le cinéma. En outre, les contraintes de programmation du cinéma sont lourdes, ainsi que cela a été dit.

- les chaînes du cinéma (câble et satellite et, en hertzien analogique, Canal +), qui, par définition, continuent de vivre du cinéma.

- *La bonne santé des financements provenant de l'exploitation en salles.*

Les ressources qui proviennent de l'exploitation en salles sont, par essence, intégralement dépendantes de la production. Leur santé est à l'image de celle du cinéma français au cours des dernières années : bonne.

La fréquentation s'est fortement redressée depuis le point bas (116 millions d'entrées) atteint en 1992. Sans revenir à l'âge d'or des années 1950, antérieur à l'essor de la télévision⁶⁸, elle s'est établie à 185 millions d'entrées en 2001 et en 2002.

En 2001, vingt films français ont réalisé plus d'un million d'entrées, dont six à plus de 2 millions et 4 à plus de 5 millions (Le fabuleux destin d'Amélie Poulain, La vérité si je

⁶⁷ Source : Médiamétrie.

⁶⁸ Il y eut 411 millions d'entrées en salles en France en 1957.

mens 2, Le placard et Le pacte des loups). La part de marché des films français était de 41 %, celle des films américains de 46 %.

En 2002, quatorze films ont réalisé plus d'un million d'entrées, dont quatre à plus de deux millions d'entrées (Huit femmes, Le boulet, L'auberge espagnole, Astérix, mission Cléopâtre). Seul Astérix a réalisé plus de cinq millions d'entrées (14,5, soit le deuxième meilleur score pour un film français depuis La grande vadrouille). La part de marché des films français est égale à 34 %, celle des films américains s'établit à 52 %.

Le redressement de la fréquentation s'explique pour partie par le fait que le cinéma attire dans les salles un public plus large : alors que 44 % des Français étaient allés une fois au moins dans l'année au cinéma au début des années 1990, ce sont près de 60 % d'entre eux qui s'y sont déplacés en 2001.

Cette amélioration n'est pas propre à la France. Le Royaume-Uni, partant d'un point bas de 60 millions d'entrées, a atteint 160 millions d'entrées en 2001, alors même que son parc de salles est deux fois plus réduit que le parc français⁶⁹. Il est vrai que l'amplitude de la variation des entrées y est plus forte qu'en France : en 1948, les salles britanniques ont compté plus d'un milliard et demi d'entrées...

L'augmentation de la fréquentation pourrait donner l'espoir d'une production française à nouveau financée, essentiellement, par les recettes tirées de l'exploitation. En effet, la part de marché du film français représente, depuis le début des années 1990, environ un tiers de la fréquentation, contre environ 60 % pour les films américains, le solde allant à des films d'autres nationalités. La part de marché des films intégralement français est d'environ 25 %.

Cet espoir semble toutefois hors de portée pour une majorité de la production nationale, en raison de l'extrême concentration de la fréquentation pour les films français. Sur les quelque 170 films d'initiative française agréés en 2001, près de 20 % n'ont pas atteint 25.000 entrées en France, et 100 n'ont pas atteint 100.000 entrées. La recette moyenne par spectateur étant d'environ 5,5 €, ceci signifie qu'environ 60 % des films français ont produit moins de 550.000 € de recettes en salles.

- *Le financement par la vidéo ne correspond pas à la progression de l'activité dans ce secteur.*

Le chiffre d'affaires de l'édition vidéo est en constante progression depuis la fin des années 1980. De 229 M€ en 1990, il est passé à 534 M€ en 1995, puis a stagné pendant quatre années, jusqu'à ce que l'apparition et l'essor très vif du DVD lui procurent un nouveau souffle. Il a atteint 823 M€ en 2001, dont 12 % provenant de la location et 88 % de la vente⁷⁰.

Cette évolution est la combinaison de deux mouvements contraires. L'essoufflement des ventes et, dans une moindre mesure, des locations de cassettes VHS est largement compensé par l'essor du DVD. Ce support attire vers l'édition vidéo de nouveaux

⁶⁹ Les exploitants britanniques pratiquent toutefois une politique "d'écroulement" du public : ils ne sont en général pas guidés par des considérations liées à l'aménagement du territoire et ne desservent en pratique que les grandes villes.

⁷⁰ Source : Syndicat des éditeurs vidéo.

consommateurs, cinéphiles que rebutait la mauvaise qualité relative de l'image et du son des cassettes, et qui se révèlent friands des "bonus".

C'est ainsi que le chiffre d'affaires global de l'édition vidéo progresse actuellement à un rythme voisin de 20 % l'an, alors même que le parc des lecteurs DVD reste très inférieur au parc des magnétoscopes et que le nombre de titres sortis est, lui aussi, bien moindre.

85 % environ des recettes des éditeurs vidéo proviennent du cinéma⁷¹. Leur activité bénéficie fortement de la promotion qui entoure la sortie des films en salles, dans la mesure où la sortie en vidéogrammes est autorisée six mois plus tard.

Pourtant, les recettes attendues de la vidéo représentent en moyenne moins de 2 % du budget de production des films, avec une concentration extrême, la quasi-totalité des films français ne disposant d'aucun préfinancement de cette nature.

Cette disproportion se retrouve dans l'alimentation du compte de soutien. La T.S.A. prélevée sur les entrées en salles a procuré en 2001 96 M€ de recettes au compte, alors que la taxe sur l'édition vidéo, instituée en 1993 au taux de 2 %, n'en rapportait que 10,4⁷². Or le chiffre d'affaires de l'édition vidéo devrait dépasser, en 2002, le chiffre des recettes cinéma en salles.

- *L'origine des ressources composant le "troisième cercle" du financement se modifie.*

Les ressources consacrées à la production cinématographique par des investisseurs privés français, le cas échéant avec le concours financier de l'Etat, stagner, voire régressent.

En premier lieu, les Soficas, qui ont représenté jusqu'à 10 % du budget des films d'initiative française, n'en représentaient plus que 3,3 % en 2001. En deuxième lieu, les encours des crédits bancaires au secteur diminuent. En troisième lieu, le mécénat reste faiblement développé en France⁷³. Le mécénat culturel représente lui-même moins de 20 % du total des dons, l'essentiel allant au mécénat humanitaire, social, sportif, environnemental ou en faveur de la recherche. Le cinéma constitue un cas extrême, puisqu'une seule fondation est vraiment active en ce domaine⁷⁴.

⁷¹ Source : Syndicat des éditeurs vidéo.

⁷² Ce qui correspond à 85 % des recettes tirées de la taxe, les 15 % restants étant affectés à la section audiovisuel du compte de soutien.

⁷³ D'après les statistiques disponibles, à peine 15% des Français font des dons à des œuvres d'intérêt général. Le volume des dons des particuliers stagne et atteint moins d'un milliard d'euros, soit environ 0,1 % du PIB, contre 2 % aux Etats-Unis. Moins de 2.000 entreprises françaises font du mécénat. Le total de leurs dons est inférieur à celui des particuliers (environ 340 millions d'euros) et il tend à stagner. Enfin, le nombre de fondations en France est extrêmement faible : il est inférieur à 600, alors que l'Allemagne en compte 2.000, le Royaume-Uni 3.000 et les Etats-Unis 12.000.

⁷⁴ Créée en mai 1987, la Fondation Gan pour le Cinéma est devenue l'un des principaux partenaires privés du cinéma français. Elle permet notamment à de jeunes cinéastes (entre cinq et six par an) de réaliser leur premier long métrage, grâce à une aide financière à la production de 67.600 € par projet. Ont bénéficié de cette aide des films comme "Microcosmos", "Delicatessen", "L'odeur de la papaye verte" ou "La vie rêvée des anges".

A l'inverse, les années 2001 et 2002 ont été marquées par une croissance des engagements financiers souscrits par les collectivités territoriales, notamment les régions.

L'apport de l'ensemble de ces collectivités s'est ainsi élevé à 8 M€ en 1999, 11,5 M€ en 2000 (+ 44 %) et 14,2 M€ en 2001 (+ 23 %). Les aides attribuées aux longs métrages représentaient en 2001 42 % de ce total (6 M€). 94 films étaient concernés, pour un apport moyen de 64.000 €⁷⁵. La région Ile-de-France a consacré 1,5 M€ au financement du cinéma en 2001, et 4,2 M€ en 2002. Le crédit prévu pour 2003 est de 10 M€⁷⁶. La région Rhône-Alpes a consacré au cinéma 2,9 M€ en 2001⁷⁷.

Enfin, après plusieurs années de régression, les investissements étrangers semblent retrouver un nouvel élan.

Alors que 45 % des films agréés en 1990 comprenaient un coproducteur étranger, ce chiffre est tombé à 35 % en 2000. Un redressement certain a été opéré en 2001 : 78 films sur les 204 agréés en 2001 ont, cette année-là, fait l'objet d'une coproduction avec un ou plusieurs partenaires étrangers. Ce sont 18 films de plus qu'en 2000, ce qui représente 38 % des films agréés, et donc beaucoup plus que la moyenne dans les pays de l'Union européenne : un quart seulement des films européens font l'objet d'une coproduction. Les premières estimations communiquées par le C.N.C. et la très forte croissance des demandes adressées aux structures d'appui à la coproduction, tels les Ateliers de cinéma européen (A.C.E.), dont le nombre de membres a doublé en trois ans, montrent que ce redressement s'est poursuivi en 2002.

La reprise est encore plus marquée si l'on s'intéresse cette fois au budget des films agréés : les financements étrangers en représentaient seulement 3,5 % en 1990, contre plus de 7 % en 2000 et 8,2 % en 2001.

Il existe deux lectures possibles de cette évolution. La première consiste à en rechercher la cause dans la pénurie de ressources disponibles en France et l'augmentation très importante des coûts de production, qui rendraient nécessaire le recours au financement international dès la phase de production, les producteurs préférant rechercher une part coproductrice minoritaire plutôt qu'une prévente sur un pays.

La seconde lecture tendrait à voir dans cette évolution le fruit d'une stratégie délibérée, plus volontariste, destinée à remédier à la fragmentation de la distribution au niveau européen. Cette stratégie viserait à ménager, comme à la grande époque du cinéma muet, des sorties au-delà du marché national du film. La circonstance que les coproductions étrangères tendent de plus en plus à se concentrer sur des films à gros budget plaide en faveur de cette dernière interprétation.

⁷⁵ Source : "Politiques territoriales de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle", Atelier de production Centre – Val-de-Loire, 10^{ème} édition, 2002.

⁷⁶ L'aide pour un film est limitée à 730.000 € pour 12 semaines de tournage en Ile-de-France. L'aide maximum accordée jusqu'à présent est de 400.000 € et le montant moyen de 250.000 € par film.

⁷⁷ Cette région aurait, en dix ans, apporté 20 M€ au cinéma et récupéré 7,2 M€ de recettes, plus 5,6 M€ de subventions du C.N.C.

2.2.2. Les inquiétudes relatives à la répartition des investissements.

Au même titre que la pérennité des ressources consacrées à la production cinématographique, leur allocation apparaît préoccupante. Aux tensions croissantes observées dans la production de certaines catégories de films s'ajoute la crise des industries techniques.

2.2.2.1. Les tensions croissantes dans la production de certaines catégories de films.

Ainsi que l'a mis en lumière le rapport du groupe de travail du C.N.C., on observe depuis deux ou trois ans un phénomène de concentration des financements sur les gros films, un fort développement des films à petit budget, une difficulté croissante dans le financement des films à moyen budget et des films d'animation et une situation de plus en plus précaire pour certaines sociétés de production.

- *La concentration des financements sur les gros films.*

Cette concentration est mise en lumière par plusieurs éléments. Le premier est la différence entre le coût moyen des films d'initiative française, 4,36 M€ en 2001 et 4,45 M€ en 2002, et le coût médian de ces mêmes films, c'est-à-dire le chiffre au-dessous duquel se situent la moitié des films : 2,42 M€ en 2001 et 2,82 M€ en 2002. Cet écart traduit l'importance du nombre des films à petit budget et le poids du budget des gros films.

En 2001, 24 des 172 films d'initiative française avaient un budget supérieur au double du budget moyen, tandis que 42 films avaient un budget inférieur à 1 M€. Les 30 films de plus de 7,6 M€ (50 MF) de budget ont concentré à eux seuls 56 % des investissements des 172 films d'initiative française, les dix plus gros films absorbant plus du quart des financements. Leur coût moyen (13,9 M€) a progressé de 40 % entre 1999 et 2001.

De façon paradoxale, les films à gros budget sont ceux qui rencontrent le moins de problèmes de financement : c'est sur cette catégorie de films que l'apport en financements hors part du producteur est le plus élevé : il a atteint plus de 69 % en 2001.

- *Le fort développement des films à petit budget.*

En 2001, 38 % des 172 films d'initiative française avaient un budget inférieur à 1,5 M€ (10 MF). Ces 66 films se sont partagés 7 % seulement du total des investissements. S'ils sont plus nombreux, ces films sont aussi moins chers : leur coût moyen a diminué de 20 % entre 1999 et 2001 (805.000€).

23 de ces 66 films (plus du tiers) n'ont bénéficié que d'une source de financement, qui était, dans 19 cas, l'avance sur recettes. Seuls 13 films étaient financés par trois intervenants différents.

- *Les difficultés de financement des films à budget moyen et l'effet de seuil induit par la clause de diversité.*

Ces difficultés sont révélées par plusieurs faits. En premier lieu, le coût moyen des films dont le budget est compris entre 1,5 et 7,6 M€ a sensiblement diminué. Entre 1999 et 2001, il a régressé de 10 % sur la tranche 1,5-3 M€, pour s'établir à 2,1 M€ et de 11 % sur la tranche 3-7,6 M€. En second lieu, les films à moyen budget sont de moins en moins

nombreux en proportion : les films dont le budget est compris entre 2 et 4 M€ qui représentaient 40 % des films d'initiative française en 1999, n'en représentaient plus que 23 % en 2001 et 21 % en 2002.

Les difficultés de financement des films moyens ne se localisent pas uniquement en amont du cycle de production. Il semble en effet que le nombre des films arrêtés en cours de production ait tendance à s'élever. En 2001, 3 des 25 films qu'Arte avait accepté de coproduire ne se sont pas réalisés. Sur les trois premiers trimestres de l'année 2002, ce chiffre se monte à 2 films sur 20.

Enfin, on observe un effet de concentration des films aux abords du seuil de la clause de diversité (5,4 M€). En 2001, 11 films avaient un devis compris entre 5 et 5,4 M€, soit 6,4 % du total. En 2002, 24 films se situaient dans cette tranche de devis, soit 15 % du total.

- *Les difficultés de financement des films d'animation.*

Ces difficultés ont déjà été évoquées à propos des choix d'investissement des chaînes de télévision, qui leur sont défavorables.

Elles sont accentuées par le fait que ces films sont en général situés au-dessus du seuil de diversité. Ils coûtent en effet relativement cher, non seulement à produire mais surtout (en termes relatifs) à développer : cette phase du processus de production est très longue, elle coûte en moyenne entre 400.000 et 500.000 €, soit dix fois le budget de développement d'un film traditionnel.

Il existe donc une insuffisance de l'offre de films d'animation, alors qu'il existe incontestablement une demande, ainsi que le démontre le succès des films d'animation américains.

- *La situation délicate des entreprises de production.*

Les tensions qui viennent d'être décrites font ressentir leurs effets sur les sociétés de production elles-mêmes. Leur étude n'a de sens que si l'on s'intéresse, au sein des 1.600 entreprises de production agréées à l'heure actuelle, aux 120 à 130 qui sont réellement actives. Parmi celles-ci, 20 à 25 semblent en sérieuse difficulté.

Si l'on compte encore peu de faillites (Noé Production, Euripide), certains producteurs sont, de façon plus insidieuse, contraints d'assurer leur survie en se livrant à des activités annexes : enseignement, théâtre et intermittents, téléfilms, publicité, expertise (consultants/lecteurs auprès de Soficas, d'autres sociétés de production, etc.). Ceux auxquels il reste cette ressource cèdent à bon marché leurs catalogues de droits. La réduction des frais fixes, rendue nécessaire par l'impossibilité de réunir les financements pour la production d'un nouveau film, conduit parfois à la mise en sommeil des sociétés.

2.2.2.2. La crise des industries techniques.

Le rapport rédigé à la demande du ministre de la culture et de la communication par M. Couveinhes a mis en lumière la crise dans laquelle sont plongées les industries techniques (studios, laboratoires, postproduction), symbolisée en 2002 par la faillite du laboratoire d'effets spéciaux Duboi, mais qui apparaît moins profonde en ce qui concerne les industries liées au cinéma qu'en ce qui concerne celles qui travaillent pour la télévision.

Cette crise est le produit de nombreux éléments.

Tout d'abord, l'évolution rapide des techniques contraint ces industries à s'équiper en matériels coûteux, qui s'avèrent dépassés avant qu'elles aient eu le temps de les amortir.

Par ailleurs, les frais de main d'œuvre ont connu une forte augmentation, en raison d'une inadaptation des qualifications aux besoins, notamment en matière de technologie numérique.

Les industries techniques pâtissent également de délais de paiement très longs, souvent supérieurs à six mois⁷⁸, qui pèsent lourdement sur leur trésorerie. Etant les derniers prestataires payés, elle supportent en outre fréquemment une réduction des sommes qui leur sont dues, en cas de dépassement du budget de production ou d'insuccès du film.

A ces éléments propres au tissu industriel français s'ajoute la concurrence très vive à laquelle doivent faire face les industries techniques, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne.

A l'intérieur de l'Union, cette concurrence s'appuie d'abord sur des coûts de main d'œuvre moins élevés: avant même la prise en compte des avantages fiscaux, le coût d'une journée de studio en France est supérieur de 20 % à celui d'une journée dans un studio britannique⁷⁹. La France apparaît compétitive seulement pour le tirage des copies, qui y est fortement automatisé. Elle ne l'est pas, en revanche, pour l'étalonnage, ou pour le traitement des rushes.

A cette faiblesse relative des coûts s'ajoute le recours à divers dispositifs, dont l'objectif commun est le développement des emplois spécialisés et des infrastructures locales, par l'incitation à la localisation des tournages⁸⁰.

Les Länder allemands interviennent par le biais des fonds culturels, qui aident à la promotion de la culture cinématographique locale, et des fonds économiques, qui privilégient les projets qui auront un impact économique fort sur le Land. La concurrence entre Länder les a entraînés dans une surenchère sur les avantages consentis aux producteurs, chacun cherchant à attirer les tournages sur son territoire.

Au Royaume-Uni, le développement de l'industrie du film est encouragé par une mesure fiscale de déduction de la totalité des dépenses de production en trois tiers sur trois ans ou en intégralité la première année, connue sous le nom de "*sale and lease-back*"⁸¹. Seuls les films pour lesquels 70 % des dépenses de production ont été effectuées au Royaume-Uni peuvent bénéficier de cet avantage fiscal.

En Irlande, l'objectif affiché est d'attirer des productions étrangères sur le territoire national. Le dispositif est donc réservé aux films dont au moins 75 % des travaux de production (en heures de travail) est réalisé en Irlande. L'investissement financier autorisé

⁷⁸ Ils atteignaient 105 jours en moyenne en 2001.

⁷⁹ Source : Association des producteurs indépendants (API).

⁸⁰ L'ensemble de ces dispositifs font l'objet de descriptions précises dans l'annexe 8 du rapport du groupe de travail du C.N.C.. On se borne ici à en rappeler les principaux traits.

⁸¹ L'annexe 9 au rapport précité du groupe de travail en donne une description très détaillée.

dans un film donné permet à l'investisseur une déduction de son revenu imposable à hauteur de 80 %.

Enfin, à ces trois exemples, il faut ajouter le "*tax shelter*"⁸² luxembourgeois. Le crédit d'impôt octroyé au producteur représente 30 % des dépenses réalisées au Luxembourg. Les producteurs étrangers non taxables au Luxembourg ont la possibilité de revendre sur crédit d'impôt à une société luxembourgeoise. Un mécanisme tout à fait analogue vient d'être mis sur pied en Belgique.

A l'extérieur de l'Union, il faut désormais compter avec la concurrence des pays d'Europe centrale et de l'Est candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Hongrie, Roumanie, République tchèque, Bulgarie), dont les avantages principaux sont l'espace, la qualité des studios et des matériels et le faible coût de la main d'œuvre.

Selon certains interlocuteurs, la vulnérabilité à cette concurrence serait accrue par la circonstance que le barème français de l'agrément⁸³ ne prend pas suffisamment en compte, par le jeu des pondérations, le fait d'avoir recours ou non à des industries techniques nationales.

Toutefois, la peur de délocalisations massives n'est, pour l'heure, pas étayée par les statistiques disponibles. S'agissant des films d'initiative française (hors films d'animation), en 2001, sur les 60 points du barème affectés à prestations techniques (acteurs, techniciens, ouvriers, tournage et post-production) susceptibles d'être confiées à des prestataires étrangers, l'équivalent de 54 points (soit 90%) a, en moyenne, été confié à des opérateurs français⁸⁴.

Il n'en demeure pas moins que les industries techniques, dispersées en un grand nombre de petites entreprises et lourdement endettées, sont dans une situation financière difficile. Si leur chiffre d'affaires a continué de croître entre 2000 et 2001 (+2 %), le résultat net de la filière a, lui, continué de se dégrader : 30 M€ de pertes en 2001, après 11 M€ en 2000 et 6 M€ en 1999. Les estimations pour 2002 confirment cette tendance⁸⁵.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les industries techniques jouent un rôle déterminant dans l'aide aux jeunes talents, par la mise à disposition gratuite de matériel lorsque le plan de charge le permet, mais aussi dans la conquête de nouveaux publics en salles, grâce, en particulier, aux effets spéciaux.

⁸² Littéralement "abri fiscal".

⁸³ Le détail de la grille des 100 points est donné en note de bas de page n° 22.

⁸⁴ Le poste le plus "délocalisé" est celui des ouvriers (en moyenne 5 points français sur les 6 possibles, soit 83%), devant les acteurs (88%) et les techniciens (91%). Le tournage et la post-production sont, en fait, les moins affectés (94 %).

⁸⁵ Source : FICAM, novembre 2002.

2.2.3. L'objectif de rayonnement international n'est pas encore pleinement atteint.

Ainsi que cela a été dit ci-dessus⁸⁶, le cinéma français, après avoir connu un rayonnement international fort, a décliné pendant plus d'une décennie pour ne rencontrer que des publics de "niches". Pourtant, sa bonne santé dépend de sa position au-delà des frontières.

2.2.3.1. Des résultats encourageants en termes d'entrées.

Les résultats enregistrés à l'étranger tant en termes de box office que d'entrées réalisées sont actuellement à la hausse. Le principal mérite en revient bien évidemment à la qualité des films produits et au développement des productions à fort potentiel, notamment à destination des jeunes publics.

Les indicateurs sont encourageants. Les entrées sont en forte progression : 16,6 millions en 2000, 37,4 millions en 2001, 40,2 millions sur les onze premiers mois de 2002. Les recettes augmentent nettement : 109 M€ en 2000, 208 M€ en 2001 et 218 M€ sur les onze premiers mois de 2002.

Cette situation explique que certains producteurs français aient pu trouver sur le marché international un financement lui aussi en expansion. Pour autant, avec 8 à 10 % en moyenne de recettes internationales (exportation, préventes internationales) dans les plans de financement, le cinéma français est loin de rivaliser avec le cinéma américain, pour lequel ces recettes représentent 40 à 50 % des budgets.

2.2.3.2. La faiblesse persistante des parts de marché.

Dans l'Union européenne, la part de marché du film français était en 2001 de 12 % alors que la part de marché du film britannique était de 8 % (chiffre qui tient compte de grosses coproductions avec les Etats-Unis, comme "Le journal de Bridget Jones" ou "Billy Elliot"), celle du cinéma italien de 2 %, celle du cinéma allemand de 4 % et celle de l'ensemble des autres cinématographies de 6 %.

Sur le marché américain, la part de marché du film français est inférieure à 1 %. Elle est inférieure à celle du film britannique (près de 3 %) et à peine supérieure à celle du film allemand (0,7 %). Le film italien y est quasiment inexistant (0,1 %). Ces chiffres sont plus mauvais encore si l'on tient compte non seulement de l'exploitation en salles, mais aussi des parts de marché dans la vidéo. On rappelle que l'exportation de ses films rapporte à l'industrie cinématographique américaine 150 milliards de dollars chaque année.

*

* *

⁸⁶ Voir le paragraphe 1.1.

2.3. ANALYSE PAR TYPE D'OUTIL.

Le premier volet du diagnostic a mis l'accent sur quelques traits marquants de la situation actuelle de la production cinématographique française. L'examen des principaux outils doit à présent permettre d'apprécier dans quelle mesure ils ont été atteints les objectifs en vue desquels ils avaient été conçus et restent adaptés à la poursuite de ceux-ci.

Cet examen portera tout d'abord sur le compte de soutien : soutien automatique (2.3.1.) et soutien sélectif (2.3.2.). Seront ensuite étudiées les obligations de contribution des chaînes de télévision (2.3.3.) et les Soficas (2.3.4.). Enfin, un développement spécifique est consacré au dispositif de garantie du secteur bancaire (2.3.5.).

2.3.1. Le dispositif de soutien automatique.

2.3.1.1. Résultats positifs.

Le soutien automatique est l'une des principales raisons de la résistance du cinéma français face au cinéma américain. Ce mécanisme d'épargne forcée a en effet permis la constitution de ressources pour financer de nouvelles œuvres tout en offrant aux créanciers des garanties à l'occasion de la production de celles-ci. En 2001, 68 M€ ont été investis dans de nouveaux films. Le soutien automatique a représenté 9,1 % du financement total des films d'initiative française.

La réforme opérée par le décret du 24 février 1999 a en outre permis d'en améliorer le fonctionnement, notamment en consacrant la fonction de producteur délégué et en permettant à tous les films européens qui génèrent de l'aide d'en bénéficier⁸⁷.

2.3.1.2. Faiblesses.

Le soutien automatique présente cependant quelques faiblesses.

- *Le niveau global des ressources est insuffisant.*

Depuis 2001, les ressources du compte de soutien apparaissent insuffisantes. En effet, le système, en particulier le taux de retour vers la production, n'est pas calibré pour financer durablement un volume de production de l'ordre de 200 films par an et une part de marché des films français nettement supérieure à 30 %. S'est donc constituée une "dette flottante" du compte de soutien, évaluée à 90 M€ d'engagements hors bilan⁸⁸, dont une partie significative donnera lieu, *in fine*, à réinvestissement⁸⁹.

⁸⁷ Voir le paragraphe 1.3.1.1.

⁸⁸ Source : Direction du Trésor.

⁸⁹ Cette dette flottante vient de ce que les droits de tirage des producteurs français sont calculés sur la base d'un taux de retour lui-même fixé en fonction d'une part de marché théorique des films français. Lorsque cette part de marché augmente, la fraction du compte à redistribuer entre les producteurs français, c'est-à-dire essentiellement le produit de la taxe perçue sur les films américains, diminue, alors même que les droits de tirage augmentent. Le compte subit donc un effet de ciseau, dont l'effet demeure masqué jusqu'à ce que les producteurs usent de leurs droits de tirage.

Pour l'heure, cette situation est soutenable sur le plan de la trésorerie, en raison notamment des délais de mise en production des films. Il en irait tout autrement si le cycle de production des films était modifié, ou si le taux de consommation des droits de tirage sur le compte de soutien augmentait sensiblement. Il a toutefois été nécessaire, dès 2001, de modifier le taux de retour, afin que le soutien automatique n'assèche pas les crédits et que subsistent des sommes à consacrer au soutien sélectif⁹⁰.

- *L'affectation de ces ressources fait également l'objet de critiques.*

A l'intérieur du secteur de la production, il est parfois soutenu que le système de droit de tirage s'épuisant au bout de cinq ans est trop rigide. Il pousserait ainsi à la production de certains films inaboutis, de qualité discutable, dont l'objet essentiel est de ne pas perdre le bénéfice du compte de soutien. Le fonctionnement spontané du système entraînerait ainsi une surproduction compte tenu des limites rencontrées en termes d'exposition satisfaisante des œuvres.

Les autres reproches les plus fréquemment formulés sur ce système sont très divers. Le débat porte tantôt sur la légitimité du caractère dégressif des droits à partir de cinq millions d'entrées : il est alors soutenu que rien ne devrait entraver la juste récompense du talent. Tantôt, au contraire, il est fait grief au dispositif de conduire mécaniquement à la conservation des positions acquises. Ce reproche est plus inattendu, dans la mesure où c'est la philosophie même du dispositif qui conduit à favoriser ceux qui connaissent du succès. Il semble négliger qu'un échec en termes d'entrées survenant après un premier succès annihile les droits de tirage, et contraint alors le producteur à trouver, pour le film suivant, d'autres modes de financement que le soutien automatique.

L'affectation des ressources souffre en revanche, dans certains cas, d'un réel détournement au regard des fins en vue desquelles le soutien automatique a été institué. Les talents, qui ne devraient pas, en principe, bénéficier du soutien, en bénéficient dans les faits, soit par le jeu de l'équivalent comptable, par lequel ils demandent au producteur de leur verser un pourcentage donné des sommes que celui-ci obtiendra au titre du soutien automatique, soit par la constitution de sociétés de coproduction *ad hoc*, dont les droits de tirage sur le compte de soutien sont monnayés par les talents qui en détiennent les parts.

Par un glissement regrettable, les crédits qu'un producteur détient sur le compte de soutien sont ainsi de plus en plus souvent perçus comme une forme de recettes d'exploitation d'un film donné, plutôt qu'un mode de préfinancement du film suivant.

2.3.2. Le dispositif de soutien sélectif.

L'avance sur recettes a disposé en 2001 d'un budget de 22M€ réparti entre ses trois collèges. Le taux de sélectivité est de l'ordre de 10 %, ce qui signifie que la commission rejette 90 % environ des 550 projets qui lui sont soumis chaque année par 400 réalisateurs et 250 sociétés de production. 50 projets ont été retenus en 1999 et 2000, 60 en 2001.

⁹⁰ Voir le paragraphe 1.3.1.1.

2.3.2.1. Un dispositif bien rôdé dont la légitimité des choix n'est guère contestée...

Depuis sa création, le dispositif de l'avance sur recettes a autorisé la réalisation de films difficiles faisant désormais partie du patrimoine cinématographique français. De façon plus générale, il a permis à de nombreux talents de réaliser leurs premiers films, en leur offrant un financement sans lequel le budget n'aurait pu être bouclé. Les premiers et deuxièmes films représentent de 50 à 55 % du nombre de films soutenus, les premiers films représentant à eux seuls plus du tiers.

Il faut noter que 50 % des réalisateurs ayant bénéficié de l'avance sur recettes pour leur premier film en réalisent un deuxième, contre seulement un tiers des réalisateurs qui n'avaient pas été aidés la première fois.

80 à 90 % des sommes accordées bénéficient à des films indépendants.

La rotation rapide de la présidence de la commission d'avance sur recettes apparaît comme un élément positif, une garantie d'objectivité dans les choix opérés. Les délais de réponse de la commission aux projets dont elle est saisie sont très brefs.

Les résultats d'exploitation des films ayant bénéficié de l'avance sur recettes sont bons. Sur la période 1996-2001, la moitié de ces films ont réalisé plus de 50.000 entrées, alors que seuls 40 % des films n'ayant pas bénéficié de l'avance atteignaient ce chiffre. En revanche, aucun film n'ayant bénéficié de l'avance n'a réalisé plus de 5 millions d'entrées. Ce résultat est conforme aux objectifs de l'avance, qui n'est pas, en tant que telle, destinée aux films commerciaux.

Les statistiques relatives aux films ayant bénéficié de l'avance qui ont été sélectionnés ou primés en festivals légitiment *a posteriori* les critères artistiques mis en œuvre dans l'attribution de l'aide :

	1999	2000	2001
➤ Festival international du film de Cannes :			
- sélection officielle + hors compétition + un certain regard :	6	4	7
- quinzaine de réalisateurs :	6	6	4
- semaine de la critique :	0	2	1
➤ Festival international du film de San Sebastian	2	1	4
➤ Mostra internationale du cinéma de Venise	4	3	5
➤ Festival international du film de Berlin	3	1	2
➤ Festival international du film de Toronto	12	11	13
➤ Festival international du film de Locarno	5	4	7

2.3.2.2. ... mais qui pâtit d'un volume global de ressources insuffisant et d'un faible taux de remboursement.

- *L'utilité de l'avance n'a pu être maintenue que par un recentrage sur les films les plus modestes et les plus fragiles.*

Les crédits de l'aide sélective ont fortement augmenté, doublant pratiquement au cours de la décennie 1990. Cette progression s'est fortement ralentie au cours des deux

dernières années. En effet, le succès des films français en 2001 et, dans une moindre mesure, en 2002, a eu pour conséquence l'augmentation des droits de tirage correspondant au soutien automatique, au détriment de sommes consacrées au soutien sélectif. Les modifications apportées au taux de retour du soutien automatique vers la production, si elles ont permis de compenser le moindre rapport de la T.S.A. perçue sur les entrées de films étrangers, n'auront pas suffi à dégager, au sein du compte de soutien, de nouveaux crédits pour l'aide sélective.

La part des premiers films ayant bénéficié de l'avance sur recettes est, ainsi, en diminution : elle est passée de près d'un film sur deux pour la période 1990-1996 à un film sur trois pour la période 1997-2000. C'est à ce prix que la part de l'avance dans le financement des premiers films aidés a pu se maintenir autour de 19 %.

De façon plus structurelle, il est souvent soutenu que le montant moyen de l'avance (380.000€ sur la période 1997-2000) est trop bas et son montant maximum (480.000€) ne suffit pas à permettre la production d'un film, si méritant soit-il sur le plan artistique.

Les chiffres mettent surtout en lumière une diminution de l'intensité de l'aide. Entre 1983 et 1989, elle représentait environ 14 % du devis moyen des films aidés, lequel était égal à 88 % du montant moyen du devis de l'ensemble des films d'initiative française. Entre 1997 et 2000, elle n'en représentait plus que 12,5 %, alors même que l'avance s'est recentrée sur des films modestes, puisque leur devis moyen n'est égal qu'aux deux tiers du devis moyen de l'ensemble de la production d'initiative française.

L'intensité de l'aide n'est restée stable, voire croissante que pour les films de budget inférieur à 2 M€, pour lesquels elle représente environ un tiers du devis, et pour les premiers et deuxièmes films, pour lesquels elle représente 18 % du devis. Toutefois, ces deux catégories représentent une part croissante de la production nationale. L'aide publique leur est d'autant plus cruciale que ces deux catégories pâtissent du désengagement des chaînes en clair et des Soficas.

Au vu de ces développements, l'avance sur recettes peut être regardée comme atteignant les objectifs qui lui sont fixés, compte tenu des moyens qui lui sont attribués.

Ce résultat est d'autant plus méritoire que la tension actuelle sur les sources de financement incite de plus en plus de producteurs à demander le bénéfice de l'avance. C'est le cas, notamment, de films portés par des réalisateurs et des sociétés de production confirmés qui, jusqu'à présent, rencontraient moins de difficultés pour boucler leurs budgets.

- *Les résultats en matière de remboursement restent décevants.*

Le seul point décevant réside dans le niveau des remboursements de l'avance : celui-ci est d'environ 10 % de la dotation affectée à l'aide, soit 2,33 M€ en 2000 pour une dotation de 22 M€⁹¹. L'avance s'apparente donc assez largement, du point de vue pratique, à une subvention.

Cette analyse globale doit toutefois être nuancée en fonction du type de recouvrement mis en œuvre.

⁹¹ Source : rapport parlementaire de la mission conduite par M. Rogemont, député.

En effet, depuis 1998, l'attributaire de l'avance à la possibilité d'opter, au lieu de la traditionnelle récupération sur les recettes d'exploitation, pour un désintéressement direct de l'avance sur recettes par le biais d'une inscription des sommes avancées au débit du compte ouvert au nom du producteur dans les livres du compte de soutien.

Ce système donne de bien meilleurs résultats : alors qu'un tel mode de remontée des recettes n'est en vigueur que depuis quatre exercices et n'a été choisi, sur cette période, que par un attributaire sur trois environ⁹², son produit est d'ores et déjà supérieur, en flux, à celui que procure le recouvrement traditionnel. Le taux de recouvrement effectif après exercice de l'option serait ainsi nettement supérieur à 20 %.

2.3.3. Les obligations de contribution des chaînes de télévision.

L'analyse qui suit ne porte que sur les chaînes hertziennes généralistes et sur Canal +, le régime des chaînes cinéma diffusées par câble ou par satellite ayant été revu par des décrets qui ne sont entrés en vigueur que le 1^{er} janvier 2003, et les effets du régime de la télévision numérique de terre, qui n'est pas encore apparue, étant, par définition, impossibles à mesurer.

2.3.3.1. Résultats positifs.

L'indexation de l'obligation de contribution des chaînes de télévision sur leurs ressources publicitaires a permis à la production cinématographique de bénéficier d'un important volume de financement, en lien avec l'essor de la télévision commerciale. La participation de la télévision au financement de la production est ainsi passée de 30 M€ en 1985 à 122 M€ en 1994 et 225 M€ en 2000⁹³.

La loi du 1^{er} août 2000 et ses décrets d'application ont en outre permis une meilleure orientation des financements en faveur de la production indépendante, appréciée en fonction de critères qui tiennent à l'œuvre et au producteur⁹⁴.

L'une des principales conséquences de l'existence de cette obligation de contribution aura été de faire des télévisions, qui étaient à l'extérieur du système, des acteurs à part entière de la production cinématographique.

2.3.3.2. Faiblesses.

- *Contribution des chaînes hertziennes en clair.*

Il est parfois soutenu que le fondement sur lequel reposent les obligations de contribution à la production des chaînes généralistes se fragilise, dans la mesure où ces chaînes acquittent déjà la T.S.A. et retirent de moins en moins de valeur ajoutée des diffusions de films, par rapport à ce que leur procurent d'autres types de programmes. Cet argument néglige le fait que le fondement de ces obligations est plutôt à rechercher dans l'idée que la télévision, par ses programmes spécifiques, détourne les spectateurs des salles

⁹² Le taux d'option était d'un quart seulement en 1998, contre près de 50 % aujourd'hui.

⁹³ Source : C.N.C.

⁹⁴ Voir le paragraphe 1.3.1.2.

obscur, de même qu'elle le faisait au temps où elle diffusait, presque chaque soir, des films. Cette justification n'est cependant pas à l'abri de toute critique, en raison de la concomitance entre l'essor de la "télé-réalité" et la remontée de la fréquentation en salles.

En tout état de cause, l'indexation sur les ressources publicitaires ne permettra pas nécessairement, à l'avenir, d'apporter à la production cinématographique un volume de financement en rapport avec ses besoins. En effet, cette indexation engendre une très forte sensibilité à la conjoncture économique. De plus, échappent à l'assiette des contributions les nouvelles ressources du secteur audiovisuel qu'apporte le parrainage, par des entreprises, de diverses catégories d'émissions.

S'agissant des règles d'allocation, le plafond de 25 % des investissements en faveur de la production dépendante, appréciée par référence aux capitaux et aux relations commerciales, est à la fois critiqué pour sa rigidité et difficile à contrôler. Il est ainsi fréquemment avancé qu'il est souhaitable que les mandats de distribution et de vente à l'étranger soient confiés à des professionnels solides, à forte assise financière.

Il est souvent affirmé que les chaînes ont tout intérêt à privilégier l'achat de parts de coproduction par rapport aux préachats de droits de diffusion, puisqu'elles peuvent, par ce biais, récupérer une partie de leur mise, tant par la remontée des recettes que par le soutien auquel cette qualité les rend éligibles. Cette affirmation néglige le fait que les préachats de droits de diffusion ont, de leur côté, vocation à procurer aux chaînes des recettes publicitaires. Elle est, au demeurant, relativisée par les chiffres de l'année 2001⁹⁵, que résume le tableau suivant :

ANNEE 2001	TF1	FRANCE 2	FRANCE 3	M6	ARTE	TOTAL
Investissement (en M€)	45,71	23	12,81	13,34	5,12	99,98
dont part coproduction	19%	34%	40%	22%	58%	28%
dont droits de diffusion	81%	66%	60%	78%	42%	72%

Les obligations d'investissement des chaînes n'ont aucune incidence sur leur politique de programmation, qui reste principalement dictée par l'audimat. Les chaînes ont, semble-t-il, tendance à privilégier la diffusion de la production dépendante, réalisée dans la limite des 25 % autorisés. Puisqu'elles disposent, sur ces œuvres, d'une plus forte influence dans la détermination des contenus, du moins dans le choix du casting, elles peuvent être tentées d'en faire des téléfilms qui taisent leur nom. Ces choix réduisent d'autant les créneaux de diffusion disponibles pour la diffusion des films indépendants, ce qui entraîne une baisse de la valeur des préachats de ces œuvres.

Une mention particulière doit toutefois être réservée à la chaîne Arte, dont le financement se porte sur des films fréquemment primés, circonstance qui tend à confirmer la qualité des choix artistiques qu'elle opère. Il lui est souvent reproché, en revanche, une certaine lenteur dans l'instruction des demandes de coproduction. Par ailleurs, ses moyens financiers demeurent limités (8 M€ environ).

⁹⁵ Dont les proportions ne sont pas remises en cause par les chiffres provisoires de l'année 2002.

- *Contribution de la société Canal +.*

L'indexation de l'obligation d'investissement sur le nombre d'abonnés, qui permettait encore une évolution de 5 à 8 % par an au cours de la décennie 1990, ne procure plus des ressources aussi dynamiques que par le passé, avec l'arrivée à maturité du secteur et la concurrence à laquelle Canal + doit faire face, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

	1997	1998	1999	2000	2001
Obligation d'investissement de C+ (en M€)	120,83	123,63 +2,31 %	132,7 + 7,33 %	137,19 + 3,38 %	137,35 + 0,11 %

La part de Canal + dans le total des investissements de production a donc tendance à diminuer (24,4 % en 1999, 21,7 % en 2000, 21,4 % en 2001), de même que la proportion du nombre de films préachetés par la chaîne sur l'ensemble de la production d'initiative française (81 % en 1999, 70 % en 2000 et 65 % en 2001). Canal + a acheté 111 films en 2001, et 114 en 2002. Certains en viennent à considérer avec une certaine nostalgie le temps où la chaîne cryptée était en situation de monopole et contribuait au financement d'une part très importante de la production...

S'agissant de l'orientation des ressources, sur les 114 films achetés par la chaîne en 2002, seuls 12 étaient des films dépendants, soit 10,5 %. Canal + respecte donc largement l'obligation de contribution à la production indépendante. Toutefois, on relève que ces investissements dépendants représentent 15,25 % du total de la contribution de la chaîne, dont l'investissement sur un film dépendant est donc, en moyenne, supérieur de plus de moitié à ce que la chaîne investit sur un film indépendant.

L'application de la clause de diversité, signée en mai 2000 par Canal +, n'apparaît pas satisfaisante. A la base, la pertinence même d'une telle clause est sujette à débat. Que cherche-t-elle à promouvoir ? Une politique déflationniste ? Une politique de soutien à la production indépendante ? Existe-t-il un lien entre la taille du budget des films et la diversité des contenus ?

En tout état de cause, on observe, au cours des années récentes, un effet de seuil très marqué sur le calibrage du devis des productions, au voisinage de 5,4 M€⁹⁶. Ce seuil lui-même est historiquement daté. Au moment de la négociation de la clause, à la fin de l'année 1999, 80 % des films produits avaient un budget inférieur à 5,4 M€ Imposer une clause de diversité portant sur un taux de 45 % s'expliquait seulement par le constat que

⁹⁶ Voir paragraphe 2.2.2.1.

Canal + avait, au cours des trois années précédentes, consacré en moyenne 42 % de ses investissements totaux à ce type de films⁹⁷.

Aucune indexation de la clause, par exemple sur le coût moyen des productions, n'a été prévue. Il avait en revanche été envisagé que le montant du seuil soit révisé périodiquement, mais aucune révision n'a eu lieu.

Surtout, il est fréquemment soutenu que la clause de diversité peut être contournée par la minoration délibérée des devis. A cette critique, Canal + répond que les producteurs ont, au contraire, tendance à gonfler artificiellement les devis pour obtenir plus de financements. Les chiffres disponibles sur le coût réel des films présentés en 2001 et 2002 dont le devis est voisin de 5,4 M€ tendent à montrer que si une moitié ont finalement eu un coût supérieur, l'autre moitié des films ont, à l'inverse, été réalisés à un coût inférieur au devis affiché.

Certains interlocuteurs ont contesté que la chaîne cryptée ait respecté la clause de diversité sur les années 2001 et 2002. Il est exact que le montant de l'engagement d'investissement exigé au titre de la diversité, soit 63,9 M€ en 2001, n'a pas été respecté pour un montant de 6 M€. Toutefois, la clause de diversité prévoit et autorise un éventuel déficit de l'engagement de diversité (avec un maximum de 20 %), déficit dont le montant est alors rajouté à l'obligation d'investissement concernant la diversité de l'année suivante. Canal + devait donc, en 2002, remplir des obligations de diversité à hauteur de 69,5 M€, comprenant les 6 M€ reportés. Les chiffres communiqués par la chaîne montrent qu'elle a, au minimum, investi 70,1 M€ à ce titre en 2002.

2.3.4. Le dispositif d'incitation fiscale (Soficas).

L'utilité du dispositif des Soficas peut être appréhendée par la mise en œuvre de plusieurs critères, relatifs notamment au rapport entre le rendement et le risque conférés aux souscripteurs, au volume et au coût de la ressource nouvelle apportée à la production, aux choix présidant à l'emploi de cette ressource et au niveau de la dépense fiscale qu'elle induit.

2.3.4.1. Résultats positifs.

Les Soficas ont tout d'abord suscité une forte demande de la part de particuliers. Elles ont par ailleurs permis l'apparition d'un guichet supplémentaire pour le financement de la production, avec sa logique propre, proche de celle du marché (à la différence des subventions à l'allemande) mais compatible avec celle des autres guichets (ce qui n'est pas le cas, là encore, des subventions subordonnées au respect de certaines conditions).

En 2001, le financement apporté par les Soficas s'est majoritairement porté sur des productions indépendantes, que l'on raisonne en montant ou en nombre (45 des 59 films financés étaient des productions indépendantes). Pour ces films, l'apport des Soficas représente de 25 % à 50 % des financements à risque, si l'on retire la quote-part des financements apportés par les chaînes de télévision dans le cadre de leurs obligations, soit un montant déterminant pour le bouclage du budget.

⁹⁷ TPS, auquel une clause de diversité doit s'appliquer à compter de 2003, a consacré 35 % de ses investissements à des films de moins de 5,4 M€ en 1999 et 2000 et 40 % en 2001.

Les pouvoirs publics disposent de moyens efficaces pour éviter l'évasion des fonds en dehors du périmètre de leur affectation et de la finalité culturelle du système, qu'il s'agisse de contrôles *a priori* (agrément fiscal de la D.G.I. avec avis du C.N.C., et de la C.O.B.) ou *a posteriori* (commissaires du gouvernement, C.N.C.). Le contrôle des services de l'agrément et de la direction des financements du C.N.C. permet en outre un suivi très fin, film par film, de l'incidence de chaque investissement sur le financement d'une production indépendante.

Par ailleurs, les Soficas sont les seuls intervenants extérieurs, avec les établissements financiers spécialisés, à porter *de facto* le risque de bonne fin des films indépendants. Les apports des Soficas sont en effet versés intégralement pendant le tournage, alors qu'en règle générale les devis des films sont majoritairement couverts par des préventes et des à-valoir de distributeurs versés à la livraison des films, soit six à douze mois après le premier jour de tournage. Dans ces conditions la contribution des Soficas permet aux jeunes sociétés d'assurer la trésorerie du tournage, tandis que les prestataires (laboratoire, post-production sonore) accordent des délais de paiement pouvant atteindre six à huit mois.

Il faut souligner les contraintes qui pèsent sur l'équilibre financier des Soficas, qui ne sont pas bénéficiaires du fonds de soutien, et ne contrôlent ni la distribution des films, ni l'encaissement des recettes. Elle sont donc obligées de payer plus tôt que les autres financeurs, alors qu'elles reçoivent plus tard leur part de recettes.

2.3.4.2. Faiblesses.

- *Une collecte en perte de vitesse.*

La collecte au profit du cinéma est aujourd'hui en perte de vitesse. Elle s'établissait à 39,2 M€ en 1999, dont 18,55 au profit de la production indépendante. En 2002, selon les dernières estimations disponibles, la collecte totale devrait se monter à 35 M€ soit une diminution de 11 %. Seule l'inclusion dans ce total des sommes actuellement en cours de collecte par la Sofica Charentes-Images permettrait d'atteindre un niveau supérieur à celui de l'année précédente, avec 42 M€. Ce montant resterait, en tout état de cause, en-deçà de l'enveloppe globale que les services du ministère des finances auraient accepté d'agréer (soit 46 M€).

La raison principale de cette décre est que le marché des droits est peu liquide et marqué par une tendance à la baisse. Se pose donc un problème de valorisation et de liquidité du portefeuille détenu par les Soficas.

Dans ces conditions, la viabilité des Soficas non garantie n'est plus assurée. On notera ainsi que les sociétés Sofinergie et Gimages (dont la structure du capital la rattachait au groupe Vivendi Universal), qui ne bénéficiaient pas de garanties de rachat de leurs parts à prix donné, ni de lettres de confort émanant de groupes bancaires ou audiovisuels, ont respectivement cessé leurs activités en 2002 et 2003. Des craintes se font également jour sur la poursuite de l'activité, au-delà de 2004, de l'autre Sofica du groupe Vivendi Universal, dénommée Studio Images.

Certes, de nouvelles Soficas non garanties sont arrivées en ce début d'année. Elles semblent toutefois avoir quelque mal à susciter l'intérêt des épargnants, du moins celles d'entre elles qui n'appartiennent pas aux plus grands groupes bancaires français.

Dès lors, dans les hypothèses les plus pessimistes, la collecte en faveur de la production indépendante pourrait chuter, pour l'année 2003, à moins de 10 M€

- *Un apport global au financement de la production limité.*

Cet apport est triplement limité :

- par l'enveloppe globale (46 M€) et individuelle (18.000 €) dans laquelle la direction générale des impôts contient l'avantage fiscal ;

- par la perte de valeur des catalogues de droits de diffusion, qui réduit d'autant la valeur de sortie et la liquidité des Soficas et dissuade les épargnants d'investir dans celles qui ne sont pas garanties ;

- enfin, par le mode de défiscalisation choisi (déduction du revenu imposable, et non réduction de l'impôt dû).

Ce mode de défiscalisation n'est intéressant que pour les contribuables dont le taux marginal d'imposition est élevé. La collecte était ainsi effectuée, en 1995⁹⁸, auprès de 2.500 foyers, dont 30 % avaient un revenu supérieur à l'époque à un million de francs, et qui étaient imposés, pour une part importante d'entre eux, au taux marginal de l'impôt sur le revenu.

En outre, le mouvement de baisse du taux d'imposition de la tranche marginale supérieure dans lequel l'Etat s'est engagé depuis 2000, et qui semble avoir vocation à se poursuivre, réduit d'autant l'attrait du dispositif.

- *Un coût relativement élevé pour le producteur.*

Cet apport a un coût relativement élevé, du point de vue du producteur, du moins lorsque celui-ci est indépendant. Tout est en effet affaire de rapport de forces et de négociation au cas par cas : il n'existe aucune clause réglementaire encadrant ou plafonnant la remontée des recettes au profit des Soficas.

Dans les faits, les exigences des Soficas sont très élevées : actualisation de l'avance de trésorerie consentie, couloirs de recettes importants jusqu'au remboursement et bonus après remboursement.

Tous ces éléments, auxquels la lourdeur des frais de gestion des Soficas⁹⁹ n'est sans doute pas étrangère, expliquent que les producteurs ne recourent à ces dernières qu'en dernier ressort : il s'agit donc, de plus en plus, d'une ressource "faute de mieux".

- *Une réglementation inadaptée.*

Si certaines des Soficas garanties ont eu une politique d'investissement "vertueuse" (Gimages et Vivendi/Havas), la plupart ont aujourd'hui pour objet essentiel de procurer à bon compte des ressources de trésorerie pour une production interne à un groupe audiovisuel, dans la limite des 65 % de production dépendante autorisée.

⁹⁸ Dernières données publiées par le ministère des finances.

⁹⁹ 12 % des sommes collectées sont absorbés par des frais fixes.

Au surplus, les interdictions prévues par la loi, en termes d'utilisation des fonds, ne sont pas forcément légitimes ni respectées. L'interdiction d'investir dans le développement, qui trouve sa justification dans le souci de protection des épargnants, a-t-elle un sens, eu égard à l'insuffisance des sommes consacrées à cette phase de la production des films ? Au demeurant, il suffit, pour contourner cette règle, de rétrocéder les fonds collectés par les Soficas à une société intermédiaire, qui en disposera librement.

- *Un coût relativement élevé pour les finances publiques.*

Peu de secteurs bénéficient d'un taux de déduction des investissements (50 %) aussi avantageux. C'est le cas des achats de trésors nationaux (arts graphiques : 80 %) ou de investissements forestiers (60 %).

Or, l'importance de l'avantage fiscal accordé n'apparaît, en l'état actuel de fonctionnement du dispositif, justifié par aucune contrepartie suffisante en termes de prise de risque par le contribuable, en tout cas pour les Soficas garanties.

Il est également reproché à la D.G.I. sa gestion opaque d'un dispositif qu'elle est régulièrement soupçonnée de vouloir supprimer, et dont elle a, en tout état de cause, limité l'ampleur financière dans des conditions non prévues par la loi.

En définitive, le système des garanties, s'il a paru nécessaire à l'usage, a conduit à développer les Soficas dans un sens éloigné de ce qui avait été imaginé en 1985. Il n'a pas permis à la collecte de s'exercer auprès de vastes catégories de la population, ni un retour significatif pour les producteurs indépendants, auxquelles les Soficas devaient servir de substitut de fonds propres sans pour autant les priver de leurs droits. Les Soficas ont, avec le temps, pris l'allure d'un système de financement intra-groupe doublé d'un produit d'épargne de luxe. L'objectif initial, c'est-à-dire le soutien de la diversité, a cédé le pas devant un objectif plus industriel, procédant d'une logique de champions nationaux intégrés.

2.3.5. Le dispositif de garantie du secteur bancaire (I.F.C.I.C.).

L'I.F.C.I.C. est une petite structure, fonctionnant avec dix personnes, et dotée d'un budget de 1,5 M€ Son résultat est équilibré.

2.3.5.1. Points positifs.

La petite taille des banques du secteur (Coficiné et Cofiloisir) leur pose un problème de respect du ratio Cooke¹⁰⁰, qui limite leur capacité à consentir des prêts. La garantie des prêts par l'I.F.C.I.C. leur permet de faire plus de prêts en volume.

Concrètement, l'I.F.C.I.C. contre-garantit les prêts des banques accordés aux sociétés des secteurs du cinéma (production, distribution, exploitation), de l'audiovisuel, et des industries culturelles, pour toutes les phases de développement de leurs projets. Les contre-garanties se matérialisent par des participations en risque aux crédits concernés. Ainsi, comme le taux de contre-garantie moyen est de l'ordre de 50 % du montant du

¹⁰⁰ Ratio (fonds propres / engagements) imposé aux établissements de crédit par la réglementation bancaire.

crédit¹⁰¹, la perte financière pour la banque est divisée par deux si l'entreprise est défaillante.

On notera, sur ce point, que les dotations en capital consenties chaque année par les pouvoirs publics pour couvrir les appels en garantie réclamés à l'I.F.C.I.C. restent stables et relativement faibles¹⁰², signe que les taux de défaillance des sociétés de production soutenues par l'établissement restent relativement bas.

Le dispositif de garantie du secteur bancaire contribue ainsi à la professionnalisation du secteur, en introduisant une logique financière là où elle faisait souvent défaut. Le système de garanties présente en outre un fort effet de levier.

2.3.5.2. Faiblesses.

Le nombre de films garantis par l'I.F.C.I.C baisse : 91 films en 1999, 79 en 2000 et 64 en 2001. Cette évolution est liée à la polarisation, déjà décrite, des devis sur le bas et sur le haut de l'échelle, qui se confirme et s'accélère. En effet, les films à gros budget sont très majoritairement produits par des groupes et donc non présentés à la garantie de l'I.F.C.I.C. A l'autre bout de l'échelle, les films d'un devis inférieur à 2 M€ dont le nombre croît également, bénéficient peu des investissements escomptables par les établissements financiers (étant financés surtout par des participations et l'avance sur recettes), et font donc peu appel à la garantie de l'I.F.C.I.C. Entre les deux, le nombre des films à budget moyen, compris entre 2 et 5 M€ habituellement produits par des producteurs indépendants clients des établissements financiers, et donc, potentiellement, de l'I.F.C.I.C., diminue.

Par ailleurs, alors que l'I.F.C.I.C. est devenu un acteur incontournable du marché, son objet social apparaît trop strictement défini.

Enfin, les coûts de fonctionnement apparaissent importants, rapportés à ses investissements en capital.

*

* *

Au total, les différents mécanismes mis en œuvre pour soutenir la production ont permis au cinéma français d'être aujourd'hui le troisième cinéma mondial. L'objectif de diversité et de renouvellement est atteint : 30 % des films produits chaque année sont des premiers films. La qualité est également au rendez-vous, si l'on en juge par le nombre de films français primés dans les festivals.

Toutefois, ce dynamisme du cinéma français ne doit pas cacher une certaine fragilité. Ainsi, le caractère durable du volume de financement consacré à la production cinématographique n'est pas assuré. Il faut donc envisager des sources de financement

¹⁰¹ 48 % au 31 décembre 2001.

¹⁰² Elles sont de l'ordre d'un million d'euros chaque année.

complémentaires, mais aussi revoir les actuels mécanismes de financement, dans le but de remédier aux dysfonctionnements mis en évidence dans cette deuxième partie.

Par ailleurs, s'agissant cette fois de l'utilisation des fonds, le diagnostic a montré qu'il était souhaitable de poursuivre plus efficacement l'objectif de renouvellement et de diversité de la création. Ce souci est indissociable d'une meilleure prise en compte de la situation des industries techniques et des entreprises de production.

Enfin, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour accompagner le secteur de la production cinématographique dans son ouverture vers l'étranger, qui demeure insuffisante.

C'est l'objet de la troisième partie du présent rapport que de chercher à donner à ces orientations de réforme une traduction concrète.

III. SOLUTIONS PROPOSEES

Les solutions qui sont présentées ci-après se situent dans l'hypothèse où ni le paysage audiovisuel français, ni les règles de droit international, notamment communautaires, ne seraient bouleversés.

Les réformes proposées¹⁰³ concernent tout d'abord les origines et le montant global des ressources consacrées à la production cinématographique (3.1.).

Sont ensuite envisagées de nouvelles modalités d'affectation de ces ressources qui permettraient d'atteindre plus complètement et au meilleur coût les objectifs des pouvoirs publics relatifs, d'une part, au renouvellement et à la diversité de la création (3.2.), d'autre part, au maintien d'un outil de production efficace (3.3.).

Il apparaît par ailleurs souhaitable d'ouvrir le système de soutien français vers les créateurs, investisseurs et marchés des Etats membres de l'Union européenne (3.4.).

Sont enfin proposées certaines actions complémentaires destinées à renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle du dispositif de soutien (3.5.).

3.1. ASSURER LA PERENNITE ET L'EQUILIBRE DU NIVEAU DES RESSOURCES.

La pérennité du système de financement de la production passe sans doute par une modification des contributions demandées aux trois cercles décrits dans la première partie, favorisant le rééquilibrage de leurs parts respectives, la pleine intégration des sources de financement les plus dynamiques et une définition plus pertinente des contributions de chacun.

3.1.1. Rehausser le niveau des recettes du fonds de soutien provenant de la taxe vidéo.

La consommation de cinéma par l'intermédiaire de la vidéo peut être appréhendée de deux façons : selon qu'il y a ou non transfert de propriété ; selon qu'il existe ou non un support matériel.

Dans la première grille d'analyse, en cas de vente destinée à une utilisation privative, le transfert de la propriété de l'œuvre est concomitant de celui de la propriété du support physique (cassette, DVD), ou bien intervient de façon dématérialisée, sous forme numérique (téléchargement sur Internet ou circuit fermé). La consommation temporaire du produit, sans transfert de la propriété de l'œuvre, s'opère grâce à la location du support (en magasin, ou auprès de bornes automatiques) ou selon la technique dite du "streaming", qui

¹⁰³ Dans la mesure où certaines des propositions formulées peuvent être regardées comme des aides d'Etat au regard du droit communautaire, il n'a pas paru utile de rappeler à propos de chacune d'elles les règles de fond et de procédure applicables.

correspond à un visionnage du film sur Internet, sans téléchargement sur le disque dur de l'ordinateur.

C'est la seconde grille d'analyse, celle de l'existence ou non d'un support matériel, qui est retenue ici. On traitera successivement des transactions faisant intervenir un support matériel, ventes et locations, et des transactions dématérialisées, c'est-à-dire la vidéo à la demande.

3.1.1.1. Taxer dès le second semestre 2003, sur la base du prix public, les actes de vente et de location de vidéogrammes.

Les principales caractéristiques de ces deux marchés sont connues.

S'agissant des ventes de vidéogrammes, le prix moyen facturé aux particuliers se situe entre 20 et 35 €. Entre 40 et 50 % des ventes sont réalisées par la grande distribution, 12 à 15 % par les grands magasins.

La location s'opère dans les 3.000 vidéo-clubs ou auprès des 2.500 machines que compte la France. Les points de location des franchisés "Vidéo Futur" réalisent la moitié environ du chiffre d'affaires. Le tarif de location moyen est de 2 € pour 24 heures. Les éditeurs vendent le support aux loueurs à un tarif supérieur de moitié au prix facturé aux distributeurs. Ces ventes représentent environ 12 % du chiffre d'affaires des éditeurs, contre 30 à 40 % aux Etats-Unis.

Des deux modalités envisageables pour rééquilibrer la contribution du secteur de l'édition vidéo à la production cinématographique, à savoir l'élargissement de l'assiette du prélèvement ou la modification de son taux, la première paraît nettement préférable. C'est en sa faveur que le Premier ministre s'est prononcé, le 20 janvier 2003¹⁰⁴.

- *L'élargissement de l'assiette au prix public est techniquement réalisable dès 2003.*

Les avantages de cette solution sont multiples :

- elle entraîne tout d'abord un gain mécanique en rendement, d'environ 50 % sur les ventes aux particuliers ;

- elle est cohérente avec le système de la T.S.A.; en effet, lorsqu'on peut identifier avec précision l'acte de consommation de cinéma et son prix, il est préférable d'asseoir la taxe sur une assiette correspondant à cet acte.

- elle autorise l'harmonisation du fait générateur et de l'exigibilité de la taxe.

- elle permet de mieux appréhender les recettes liées à la location vidéo, actuellement sous-évaluées, par un assujettissement unique au moment de la cession du support au loueur ; le gain en rendement sur les actes locatifs avoisinerait ainsi, en première analyse, 300 %.

¹⁰⁴ Lors de la réception organisée le 20 janvier 2003 à l'hôtel Matignon à l'occasion de la rencontre annuelle d'Unifrance.

- enfin, et ce n'est pas le moindre des avantages, l'idée d'un élargissement de l'assiette de la taxe au prix public fait l'objet d'un quasi-consensus professionnel.

De l'avis des services du ministère des finances, la mise en œuvre de cette mesure est techniquement envisageable dès 2003. Les modalités de recouvrement seraient proches de celles de la T.V.A. S'agissant des obligations déclaratives et des contrôles, il faudrait, comme en matière de T.V.A., prévoir une franchise de base. Se poserait toutefois un délicat problème de ventilation du chiffre d'affaires des petites entreprises de location, dont l'activité ne se résume pas à ces prestations.

La direction générale des impôts prélèverait des frais d'assiette et de recouvrement, dont le montant pourrait être voisin de 3 %. Il reviendrait en effet à cette direction de recouvrer l'impôt, en cohérence avec la réforme du ministère des finances, qui tend à lui donner compétence pour les impôts dus par les entreprises, la direction de la comptabilité publique se chargeant des impôts dus par les particuliers.

Le délai de mise en œuvre de la réforme, induit notamment par la modification des imprimés déclaratifs et celle du système informatique Copernic, avait été initialement estimé par la D.G.I. à un an. Toutefois, dans le dernier état des discussions entre les services concernés, le principe d'une application du dispositif dès le début du second semestre 2003 paraît acquis. Il n'est à cet égard pas indifférent de noter que, sur les exercices précédents, 60 % du chiffre d'affaires annuel des ventes aux particuliers ont été réalisés pendant le second semestre.

- *Les projections chiffrées sont encourageantes.*

La taxe sur l'édition vidéo a rapporté 15 M€ en 2001. A taux et assiette constants, elle devrait rapporter 19 M€ en 2002 et 23 M€ en 2003.

S'agissant des seules ventes de vidéogrammes, pour lesquelles les modèles de prévision sont plus fiables, les gains attendus de la réforme se fondent sur l'hypothèse d'une croissance du chiffre d'affaires du DVD au moins égale à 25 % par an au cours des prochaines années et de la disparition du support VHS d'ici 3 à 5 ans. Au total, la croissance du chiffre d'affaires vidéo serait de 20 % par an environ.

en M€	2003	2004	2005	2006
Croissance (N/N-1)	20%	20%	20%	20%
CA éditeur HT	1180	1415	1698	2038
CA prix public HT	1770	2122	2547	3056
Taux recouvrement	90%	90%	90%	90%
Taxe 2% éditeur	21,2	25,5	30,6	36,7
Taxe 2% prix public	27,6	38,2	45,8	55,0
Gain net cumulé de la mesure	6,4	19,1	34,3	52,6

L'entrée en vigueur de la réforme au début du second semestre de l'année 2003 ferait passer le rendement à 27,6 M€ en 2003 (8,5 M€ au premier semestre, 19,1 M€ au

second). Sur les quatre premières années d'application, le gain net cumulé de la mesure serait de 52,6 M€ Sur la base des critères de répartition actuels, 85 % de ces sommes seraient affectées à la section cinéma du compte de soutien.

- *Plusieurs perspectives d'évolution peuvent être envisagées.*

Les prévisions qui précèdent se fondent sur l'hypothèse d'un taux de taxe sur les vidéogrammes inchangé (2 %).

Une augmentation ultérieure de ce taux serait sans doute contrariée par le fait que le taux normal de T.V.A. (soit 19,6 %) est applicable aux ventes et location de vidéogrammes, à la différence des entrées en salles ou des services de télévision, qui bénéficient du taux réduit fixé à 5,5 %.

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation significative du premier prélèvement visant, par exemple à en aligner le taux sur celui de la T.S.A. applicable à la télévision (également 5,5 %), pourrait être jugée excessive.

Cette augmentation paraîtrait en revanche souhaitable si l'industrie des vidéogrammes entrait à terme, comme d'autres industries culturelles, dans le champ d'application du taux réduit de la T.V.A., ce qui serait cohérent avec son assujettissement à un taux plus élevé de T.S.A..

En première analyse, une telle baisse de la T.V.A. coûterait chaque année à l'Etat 150 M€ environ. Surtout, sa mise en œuvre, qui nécessite l'accord de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, n'a, pour l'heure, pas fait l'objet d'une demande expresse des autorités françaises. Il est toutefois probable qu'un ou plusieurs autres Etats membres se saisissent à l'avenir de cette question, que les services de la Commission européenne se sont dits prêts à étudier.

- *L'augmentation du taux du prélèvement à assiette constante doit rester une solution de second rang.*

Par rapport à la solution qui vient d'être exposée, une augmentation du taux de la taxe à assiette constante présente en apparence les avantages de la simplicité et d'une mise en œuvre rapide : cette mesure prendrait effet dès la publication du décret, et donc, techniquement, pourrait pratiquement porter sur une année pleine dès 2003.

Toutefois, pour les motifs qui viennent d'être exposés, l'augmentation du taux de la taxe aurait un effet d'affichage fâcheux, du moins tant que le taux de la T.V.A. sur la vidéo reste à 19,6 %.

Par ailleurs, cette mesure ne résoudrait pas les inconvénients de la taxe dans sa forme actuelle, dont l'assiette est difficile à appréhender, en raison de la difficulté à déterminer exactement le "prix éditeur". Une augmentation du taux est en outre porteuse de risques de fuite de l'activité d'édition vers des pays limitrophes (Belgique par exemple), et de hausse des importations en provenance de pays tiers. Elle ne résout pas la question de l'évaporation de la base taxable qu'engendre l'activité de location, dont l'ampleur tend à s'accroître avec la durée de vie du DVD, très supérieure à celle des cassettes vidéo, et le rapprochement progressif de l'écart entre les prix de vente facturés aux loueurs et aux distributeurs.

Par conséquent, dans l'hypothèse défavorable où, d'une part, la mise en œuvre du changement d'assiette prendrait plus de temps que prévu et, d'autre part, une dégradation subite des volumes d'investissements consentis dans la production cinématographique rendrait nécessaire l'institution d'un régime transitoire en 2003, il paraîtrait, en tout état de cause, préférable d'organiser, à ce titre, un mécanisme de surtaxe additionnelle à la taxe existante, plutôt que d'augmenter le taux nominal de celle-ci. Une surtaxe de 1,5 %, portant à 3,5 % le taux effectif global, aurait ainsi sensiblement les mêmes effets en termes de recettes que le changement d'assiette.

3.1.1.2. Réformer en conséquence le soutien à l'édition vidéo.

Sans préjuger des changements qui pourraient affecter les clés de répartition du produit de la taxe entre le cinéma et l'audiovisuel, d'une part, et au sein du cinéma, entre l'édition vidéo et la production¹⁰⁵, d'autre part, la réforme du soutien à l'édition vidéo¹⁰⁶ apparaît comme le corollaire de l'élargissement de l'assiette de la taxe. Elle pourrait emprunter les voies suivantes.

- *Élargir les critères d'attribution de l'aide sélective.*

L'attribution de l'aide pourrait être étendue aux œuvres communautaires. Il serait en outre souhaitable de préciser dans quelle mesure elle peut bénéficier à la restauration du patrimoine cinématographique et à l'édition de documentaires et de courts métrages.

- *Étendre le champ du réinvestissement du soutien automatique.*

Il est proposé d'élargir le champ d'utilisation du réinvestissement, de façon à ce qu'il ne concerne pas seulement l'édition vidéo au sens strict, mais aussi la couverture des frais de promotion.

Il faut également améliorer les conditions de mobilisation du soutien, afin que le taux de retour pour les éditeurs vidéos cesse d'être une variable d'ajustement du compte de soutien global. Pour cela, il convient notamment de réduire les délais de fixation du taux, actuellement déterminé au titre de l'année N en N+1. Il pourrait être envisagé d'adopter un mode de calcul *ex ante*, transparent et lisible, avec un taux prévisionnel qui pourrait être ajusté pour les campagnes suivantes.

- *Faire des éditeurs de vidéo des acteurs de la politique patrimoniale.*

Le retour aux éditeurs d'une part des nouvelles ressources collectées pourrait permettre d'encourager leur participation au financement de l'édition vidéo d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles d'origine française ou européenne. Les éditeurs qui proposeraient des œuvres autres que des œuvres récentes et des films à succès et développeraient une logique de catalogue pourraient, à cet effet, être opportunément soutenus.

¹⁰⁵ Voir note de bas de page n° 19.

¹⁰⁶ c'est-à-dire de l'utilisation de la part de la taxe vidéo qui n'est pas affectée à la section cinéma du compte de soutien, soit 15 % du total, taux qui correspond à peu près à la part du chiffre d'affaires qui n'est pas liée au cinéma (voir le paragraphe 2.2.1.2.).

La vidéo pourrait ainsi devenir un mode privilégié d'exploitation du patrimoine cinématographique national et international. Elle pourrait également représenter un instrument de diffusion de programmes destinés à des publics spécifiques.

3.1.1.3. Concevoir des mécanismes de contributions spécifiques à la vidéo à la demande.

La taxation de la vidéo à la demande apparaît souhaitable. Toutefois, elle se heurte à de réelles difficultés, d'ordre technique et économique.

- *Surmonter les obstacles techniques.*

D'un point de vue technique, la taxation de la vidéo à la demande pose tout d'abord le problème de l'identification des éditeurs, notamment lorsqu'ils proposent leur service sur un réseau ouvert.

En vertu des articles 43-9 et 43-10 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les éditeurs de services de communication en ligne doivent tenir à la disposition du public un certain nombre d'informations relatives à leur service (raison sociale, siège social, nom du directeur de publication) et à leur fournisseur d'hébergement. En outre, les fournisseurs d'accès et d'hébergement sont "tenus de détenir et de conserver les données de nature à permettre l'identification de toute personne ayant contribué à la création d'un contenu des services dont elles sont prestataires". Cette obligation d'identification, ayant pour but de permettre aux autorités judiciaires d'établir la responsabilité de ces opérateurs, pourrait être transposée en droit fiscal afin de faciliter l'identification des éditeurs de service assujettis à la taxe par l'administration fiscale. Cependant, d'une part la fiabilité des informations ne peut être garantie et d'autre part ces dispositions ne s'appliquent pas à un éditeur - quelle que soit sa nationalité - dont le service serait hébergé par un fournisseur étranger, mais qui proposerait son service de vidéo à la demande à des consommateurs français.

Une autre difficulté technique tient à la localisation des redevables. Le caractère transnational du commerce électronique rend incertaines les notions de siège social ou d'établissement stable nécessaires à l'assujettissement à une taxe. En effet, un éditeur de service de communication en ligne peut tout à fait déclarer son siège social dans un Etat, avoir une activité commerciale dans un autre et procéder à des paiements électroniques vers un Etat disposant de règles fiscales plus souples. Ce sont autant de montages juridiques qui rendraient difficile l'imposition de cet éditeur de service.

Dans l'hypothèse où l'identification et la localisation des éditeurs de service de vidéo à la demande assujettis à la taxe s'avéreraient fiables, la possibilité d'une délocalisation de ces éditeurs de service (par simple changement de fournisseur d'hébergement) constituerait en tout état de cause un risque indéniable. Leur soumission aux obligations légales françaises apparaîtrait alors délicate à imposer.

Ces deux difficultés d'identification et de localisation conduisent à envisager une taxation ne reposant pas sur un redevable unique. Il serait en effet nécessaire de prévoir un système permettant d'assujettir d'autres intervenants en cas d'impossibilité de localisation de l'éditeur de service. Dans l'hypothèse d'un réseau fermé, il pourrait par exemple être envisagé d'assujettir l'opérateur haut débit, plus facilement identifiable et plus difficilement délocalisable. En revanche, dans l'hypothèse d'un réseau ouvert, aucune alternative à l'assujettissement de l'éditeur de service ne paraît réellement crédible.

- *Prendre conscience des enjeux économiques.*

L'adoption d'une taxe qui pourrait avoir pour effet de contraindre les éditeurs de ces services à s'installer ailleurs qu'en France risque de se heurter à la nécessité d'encourager le développement de la vidéo à la demande par des opérateurs français.

A cet égard, les modalités de répartition et d'utilisation du produit de la taxe évoquées plus haut seront des éléments cruciaux pour limiter la délocalisation.

- *Recommandation.*

Pour l'ensemble de ces motifs, il n'apparaît pas possible de proposer des modalités pratiques permettant d'inclure à brève échéance les services de vidéo à la demande dans le champ des contributeurs du "premier cercle".

Il est donc nécessaire d'approfondir, sur ce point, la concertation et la réflexion, en s'inspirant, le cas échéant, des systèmes mis en œuvre aux Etats-Unis et en prenant éventuellement en compte, dans une optique beaucoup plus générale concernant cette fois l'ensemble des transactions en ligne, les éléments de réflexion qui suivent.

3.1.1.4. A terme, appliquer le principe "profiteur payeur" à toute forme de consommation numérique.

Cette orientation part du constat que le principal attrait de l'utilisation des réseaux réside dans la transmission, avec ou sans transfert de propriété, de biens "culturels" au sens large (produits audiovisuels, images, jeux, sons...).

Or il est extrêmement difficile de contrôler, sur les réseaux, la transmission des données protégées par la propriété privée en général et la propriété intellectuelle en particulier.

La solution consisterait à imposer un prélèvement sur les abonnements ou actes de connexion à ces réseaux, puis à appliquer une clef de redistribution de son produit entre les différents secteurs, ayants-droits, etc. en fonction de la structure de l'échange de données constatée, par exemple, l'année précédente.

Il pourrait notamment être envisagé d'asseoir le prélèvement sur la quantité d'informations échangées par l'utilisateur du réseau (l'unité de référence étant alors le "byte") ou de fixer un droit forfaitaire sur toute connexion.

Le caractère opératoire de telles mesures mérite d'être examiné. Néanmoins, leur délai de mise en œuvre dépasse sans doute, en tout état de cause, l'horizon temporel dans lequel s'inscrivent les recommandations du présent rapport.

3.1.2. Renoncer à un élargissement de l'assiette des prélèvements imposés aux exploitants.

Certains interlocuteurs ont suggéré d'élargir la base d'assujettissement des exploitants à la taxe sur les spectacles et assimilés, en y incluant les recettes tirées de leurs activités commerciales annexes, par exemple de la vente de confiserie.

Il ne semble pas souhaitable de s'engager dans cette voie, pour au moins deux motifs.

D'une part, un lien étroit doit être maintenu, pour garantir la cohérence et la légitimité des contributions du premier cercle, entre l'acte de consommation du film, son prix de vente, sa taxation et l'affectation du produit au renouvellement de la production. Or, la prestation de service consistant à projeter un film en salle, et la vente de biens de consommation comme les confiseries sont des opérations conceptuellement et physiquement dissociables qui, en outre, ne donnent pas lieu au paiement d'un prix unique : à la vente du billet n'est pas attachée la livraison d'un paquet de bonbons. Il n'est donc pas justifié, d'un point de vue théorique, d'assujettir cette dernière à la T.S.A¹⁰⁷.

D'autre part et surtout, il n'est pas certain qu'une telle mesure produise les résultats qu'en attendent les producteurs. Les taux de location accordés par les exploitants français sont parmi les plus élevés d'Europe, alors pourtant que les rapports concurrentiels entre production et exploitation sont, comme on l'a vu, plutôt défavorables à la première. Dans ces conditions, une augmentation de la taxe acquittée par les exploitants inciterait ces derniers, pour préserver leurs marges, à réduire à due concurrence les taux de location et, par suite, les ressources consacrées à la production cinématographique.

3.1.3. Clarifier et encadrer la contribution des chaînes de télévision, au titre des premier et deuxième cercles.

Découle du diagnostic dressé dans la deuxième partie la nécessité de développer, à côté de la contribution à la production cinématographique des chaînes de télévision, d'autres sources de financement. Aussi le présent rapport préconise-t-il, ainsi qu'il vient d'être dit, de rehausser le niveau des prélèvements assis sur la vidéo.

Dans le même temps, il est souhaitable de modifier les conditions d'intervention des diffuseurs dans la production cinématographique, en poursuivant deux objectifs.

Le premier consiste à identifier avec précision la contribution nette des chaînes de télévision à la production (3.1.3.1.). Comme on l'a vu, l'obligation de 3,2 % est une obligation brute, dont le poids est en réalité moindre, en raison de la remontée de recettes et du bénéfice du fonds de soutien auxquels l'achat de parts de coproduction permettent de prétendre¹⁰⁸.

Le second objectif est de limiter les effets parfois déstabilisateurs de l'intervention des chaînes. Il incite à préciser leurs obligations de contribution (3.1.3.2.), mais aussi à réfléchir aux inconvénients de l'intégration verticale qui s'opère à partir d'elles (3.1.3.3.).

¹⁰⁷ Une question analogue se pose au paragraphe 3.1.3, à propos de l'élargissement de l'assiette de la contribution des chaînes de télévision.

¹⁰⁸ Paragraphe 2.3.3.2.

3.1.3.1. Identifier, au sein de la contribution des chaînes, ce qui constitue une contrepartie de l'utilisation du domaine public hertzien.

L'identification d'une telle contribution mettrait fin à une exception, qui veut que l'utilisation du domaine public hertzien par les chaînes de télévision ne donne pas lieu au paiement d'une redevance, à la différence de ce qui est réclamé aux opérateurs de télécommunications.

Elle présente des avantages en termes de lisibilité et paraît d'une légitimité économique indiscutable.

Elle comporte toutefois un inconvénient notable, du point de vue des producteurs, qui est la réduction à due concurrence de la contribution globale demandée aux chaînes du câble, dès lors que celles-ci n'empruntent pas le domaine public hertzien.

3.1.3.2. Préciser les obligations de contribution des chaînes.

La contribution demeurant à la charge des chaînes de télévision, déduction faite de la redevance domaniale à laquelle elles seraient, pour certaines d'entre elles, assujetties, pourrait être revue dans le sens des propositions qui suivent.

- *Renforcer la limitation de l'investissement que les chaînes de télévision peuvent consentir pour un film donné.*

La réglementation interdit d'ores et déjà aux chaînes de télévision d'investir, dans le cadre de leurs obligations, à hauteur de la plus de la moitié du coût total de production de l'œuvre. Renforcer cette limitation viserait à la fois à réduire l'influence que les chaînes peuvent exercer sur le contenu des films et à éviter le contournement de la clause de diversité par un financement élevé, en proportion, des films situés sous le seuil.

Cette suggestion semble toutefois devoir être écartée, car elle présente plusieurs inconvénients. Elle risquerait tout d'abord d'entraîner la production française dans une voie médiane privilégiant les films à budget moyen et ne permettant pas la réalisation de films ambitieux, susceptibles de s'imposer sur les marchés étrangers. En outre, une limitation trop stricte pourrait être facilement contournée par le gonflement des devis.

Pour remédier à la concentration des financements sur quelques films, il pourrait être plutôt envisagé d'obliger les chaînes à répartir leurs investissements sur un nombre de films qui ne soit pas inférieur à un minimum fixé par la convention ou le cahier des charges, après avis du C.N.C.

Certes, une telle mesure peut paraître, au premier abord, extrêmement directive, du point de vue des diffuseurs, et rigide, compte tenu des aléas qui peuvent, au cours d'une année donnée, caractériser le cycle de production ou la qualité des projets faisant l'objet d'une demande de financement.

Elle semble toutefois répondre à l'attente d'une majorité des producteurs, dont les organisations représentatives auraient entamé, sur ce point, une réflexion.

Au demeurant, une telle mesure diffère peu du système actuel dans lequel la réglementation, qui fixe à la fois l'enveloppe totale des contributions obligatoires et la part maximale des investissements dans une production donnée qu'un même diffuseur peut prendre à sa charge, détermine par là-même, de manière plus ou moins précise, le nombre

de films qui peuvent être correctement financés, au cours d'une année, par les opérateurs de télévision.

Dans ces conditions, un tel dispositif pourrait être expérimenté, sous la forme la plus souple possible (appréciation sur une base pluriannuelle avec une marge de manœuvre pour chaque année, mécanisme d'évaluation périodique, etc.).

- *Exclure les télévisions généralistes du bénéfice du compte de soutien.*

Le débat relatif aux avantages et inconvénients d'un encadrement accru, voire de l'interdiction faite aux chaînes de télévision de satisfaire leurs obligations de contribution en achetant des parts de coproduction ne permet pas, ainsi qu'il a été dit¹⁰⁹, d'aboutir à une conclusion univoque.

En revanche, au titre de la nécessaire clarification des obligations des chaînes, il est souhaitable de les exclure du bénéfice du compte de soutien lorsqu'elles sont coproductrices des œuvres. Il n'est en effet pas de bonne pratique de leur imposer une obligation nominale qui ne correspond pas à leur obligation nette, une fois prises en compte les sommes qu'elles récupèrent dans le cadre du soutien automatique.

Cette mesure aurait vocation à s'appliquer à tous les opérateurs de services de télévision à l'exception, d'une part, de celles qualifiées par la réglementation de "chaînes cinéma", d'autre part, de la chaîne Arte, dont les objectifs spécifiques justifient sans doute le maintien d'une activité de coproduction cinématographique.

En pratique, la mesure affecterait davantage, au sein des opérateurs généralistes, les chaînes du service public, dont plus du tiers des investissements sont réalisés, en moyenne, sous forme de coproduction (soit 36% en 2001, en cumulant les investissements de France 2 et France 3), contre 20% environ pour TF1 et M6¹¹⁰.

Cette mesure permettrait de réorienter une partie du compte de soutien vers les autres producteurs, notamment les producteurs délégués, à hauteur d'une dizaine de millions d'euros chaque année.

- *Asseoir la contribution des chaînes sur leurs ressources de parrainage.*

Les ressources des chaînes de télévision sont essentiellement de trois types : celles qui proviennent de la redevance, pour les opérateurs du service public, les ressources publicitaires au sens strict et les ressources dites de "diversification", qui correspondent à l'exercice d'activités lucratives annexes (édition musicale, rétrocession par les opérateurs télécoms d'une partie des droits facturés pour l'usage de SMS, etc.), éventuellement confiées à des filiales spécialisées, mais qui ont en commun d'utiliser à des fins commerciales l'image de marque de la chaîne.

En 2001, ces ressources de diversification ont représenté 42 % du chiffre d'affaires publicitaire de TF1 et 53 % de celui de M6. En outre, elles se développent plus vite que les recettes publicitaires classiques : leur progression annuelle moyenne sur la période 1998-2001 a été de 23 % pour TF1 et 24 % pour M6 contre respectivement 6,8 % et 14,6 % pour

¹⁰⁹ Voir le paragraphe 2.3.3.2.

¹¹⁰ Voir le tableau du paragraphe 2.3.3.2

les recettes publicitaires. Or ces ressources ne sont pas prises en compte dans l'assiette de l'obligation de contribution des chaînes.

Pour les motifs exposés ci-dessus, à propos de l'élargissement éventuel de l'assiette de la T.S.A. acquittée par les exploitants¹¹¹, inclure la totalité de ces recettes dans l'assiette des contributions dues par les chaînes aurait certainement pour effet de distendre le lien entre consommation du film, paiement d'un prix et taxation du produit qui assoit la légitimité des contributions du "premier cercle".

En revanche, au sein de ces ressources doivent être distinguées les recettes dites de "parrainage", par un annonceur, d'un programme télévisé. Il est en effet constant que les produits correspondants, non seulement sont directement liés à la valorisation de la qualité de diffuseur et à l'audience des programmes, mais ne donnent lieu au paiement d'aucun prix supplémentaire par le spectateur, à l'instar de la publicité et à la différence des autres ressources de diversification. En un mot, l'accès aux programmes cinématographiques diffusés par les chaînes, que ce soit par le paiement de la redevance ou d'un droit de péage, est nécessaire et suffisant pour imposer au spectateur les programmes de publicité et de parrainage. Ceux-ci sont, au demeurant, vendus aux annonceurs par les mêmes régies.

Il paraît donc logique de tirer la conséquence de cette évolution en élargissant dans les meilleurs délais l'assiette de la T.S.A. aux ressources issues du parrainage.

Les recettes tirées du parrainage peuvent être estimées à 23 M€ (soit environ 150 MF). Les chaînes TF1 et M6 en percevraient à elles seules les deux tiers. Leur inclusion dans l'assiette de la T.S.A., qui ne peut être prévue que par loi, conférerait ainsi au compte de soutien un supplément de ressources de l'ordre de 8 M€

Une réflexion pourrait par ailleurs être engagée sur l'inclusion, qui n'a pas été envisagée ici, dans l'assiette de la contribution des chaînes, d'autres éléments, dès lors qu'ils répondraient aux conditions définies ci-dessus, quant à la légitimité des contributions du "premier cercle".

3.1.3.3. Réfléchir aux inconvénients de l'intégration verticale.

Il n'est pas aisé de définir des règles permettant de remédier aux inconvénients, vigoureusement dénoncés par certains intervenants, de l'intégration verticale à partir des chaînes de télévision.

Dans la mesure où l'intégration verticale des groupes spécialisés dans le cinéma n'est pas remise en cause et où, par conséquent, les mesures législatives à intervenir ne viseraient que les chaînes de télévision, il conviendrait, au regard du principe de l'égalité de traitement, de pouvoir justifier que les chaînes de télévision sont, lorsqu'elles interviennent dans la production ou la diffusion cinématographique, dans une situation particulière justifiant un traitement différent de celui applicable aux groupes cinématographiques.

En second lieu, les décrets d'application de la loi du 1^{er} août 2000 comportent des mesures destinés à lutter contre les inconvénients de l'intégration verticale. C'est ainsi que, s'agissant de la définition des œuvres réputées relever de la production indépendante, et plus particulièrement de la limitation du nombre des mandats de commercialisation, ces

¹¹¹ Voir le paragraphe 3.1.2.

textes précisent que les mandats de commercialisation détenus indirectement par une chaîne de télévision s'entendent de ceux détenus par une entreprise contrôlée par la chaîne ou une personne le contrôlant, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

Il serait sans doute souhaitable de laisser s'écouler une certaine période d'application de ces textes et d'observer les effets de celle-ci avant d'envisager de nouvelles mesures.

A titre conservatoire, une étude pourrait être conduite, comme l'a suggéré le groupe de travail sur le cinéma face au droit de la concurrence, sur les conséquences économiques de l'intégration verticale à partir des diffuseurs, qui examinerait, dans l'hypothèse où celles-ci s'avèreraient néfastes, la pertinence d'une réglementation visant à y porter un coup d'arrêt - par exemple, en intégrant le secteur cinématographique dans le dispositif de limitation des concentrations multimédia de la loi du 30 septembre 1986 modifiée (comme la presse écrite ou la radiodiffusion)¹¹², auquel cas les critères d'indépendance décrits plus haut devraient sans doute être appréciés non plus seulement par rapport aux opérateurs de services de télévision, mais également par rapport à tout groupe de communication entrant dans le champ de ces dispositions.

3.1.4. Relancer la collecte de fonds auprès des investisseurs privés.

Que l'on juge ou non suffisant le volume de financement global, l'analyse qui a été menée dans la deuxième partie a mis en évidence l'étroitesse du vivier des investisseurs composant le "troisième cercle". Sur ce point, la tentative opérée en 1984-1985 pour élargir ce cercle, avec les Soficas, a été d'une efficacité limitée, en raison de la nature de l'avantage fiscal (déduction du revenu imposable et non réduction d'impôt) et de l'appropriation progressive de ce produit par les groupes audiovisuels, via le mécanisme des garanties.

L'objectif des propositions qui suivent est d'attirer de nouveaux investisseurs privés dans le secteur de la production cinématographique : particuliers, entreprises et marchés financiers.

Compte tenu du caractère élevé du risque couru (faible rentabilité générale du secteur) ou supposé (l'image du secteur n'est pas très bonne chez les investisseurs privés, en dépit des stratégies porteuses aujourd'hui mises en œuvre, grâce notamment au renouveau des films de genre), cet objectif ne peut être atteint qu'à l'aide d'un effet de levier s'appuyant sur les finances publiques.

Deux axes seront successivement examinés : les avantages fiscaux et les garanties de créances accordées par des organismes publics.

¹¹² Contrairement au secteur de la communication audiovisuelle, il n'existe pas dans le domaine cinématographique de règles prévoyant des seuils limitatifs quant à la détention du capital ou des droits de vote qu'une même personne appartenant ou non à la filière peut détenir dans une entreprise relevant de l'industrie cinématographique ou de l'industrie audiovisuelle, quelle que soit la branche à laquelle elle appartienne. Il n'existe pas davantage de limitation de principe à la participation d'une personne étrangère au capital des opérateurs de la filière cinématographique.

3.1.4.1. Mettre en concurrence différents dispositifs de collecte.

Le diagnostic auquel il a été procédé dans la deuxième partie a certes montré que les Soficas sont des produits financiers en perte de vitesse qui n'ont pas atteint les objectifs qui leur avaient été initialement fixés. Néanmoins, il a été souligné qu'elles présentent des avantages indéniables. Par ailleurs, le ralentissement de la collecte n'est pas une fatalité : il semble possible d'y remédier.

Loin de suggérer la suppression des Soficas, il est donc proposé de faire le pari de leur modernisation, en élargissant à la fois l'accès du public à ces produits et leur champ d'investissement, tout en assurant une répartition différente du risque et un meilleur retour à la production indépendante¹¹³.

Simultanément, il est proposé de développer le mécénat, et d'expérimenter une nouvelle piste : le crédit-bail.

A terme, une évaluation de ces trois dispositifs, par exemple par un observatoire de la production¹¹⁴, permettrait de comparer leur efficacité.

- *Redéfinir l'avantage fiscal lié à la souscription de parts de Soficas.*

Il est proposé d'abandonner l'actuel mécanisme de déduction du revenu imposable pour passer à un système de crédit d'impôt, ouvert tant aux particuliers qu'aux entreprises.

Les paramètres financiers de ce nouveau système doivent être déterminés en prenant en compte deux considérations principales.

En premier lieu, le taux de la réduction constitue, du point de vue du souscripteur, l'un des éléments de sa rémunération, à côté de la plus-value éventuelle (ou, dans la plupart des cas, de la moins-value) constatée au terme des cinq ou huit années d'immobilisation des fonds. Ce taux doit donc être suffisamment élevé pour offrir aux investisseurs une rentabilité interne globale comparable à celle qu'offre le marché pour des produits risqués¹¹⁵.

En second lieu, ce taux de réduction doit être fixé de manière à ne pas avantager ou concurrencer indûment la deuxième forme de déduction fiscale envisagée, à savoir le mécénat¹¹⁶. Il y a donc un équilibre à trouver, dans la mesure où les retours attendus de chacun de ces investissements, une fois prise en compte la réduction d'impôt, ne sont pas de même nature : rémunération purement financière pour la Sofica¹¹⁷, retour symbolique ou médiatique, pour le mécénat.

¹¹³ Ce dernier point fait l'objet du paragraphe 3.2.1.1.

¹¹⁴ dont la création est proposée au paragraphe 3.5.1.1.

¹¹⁵ Le risque étant réintroduit, pour le souscripteur, par une limitation du taux de garantie dont ce souscripteur peut, le cas échéant, bénéficier : voir paragraphe 3.2.3.2.

¹¹⁶ Voir, dans ce paragraphe, les développements consacrés au mécénat..

¹¹⁷ Investir dans une Sofica dans une optique de mécénat/communication se heurte en pratique à l'obligation de faire partie d'un ensemble mutualisé, à l'interdiction de détenir plus de 25 % des actions d'une Sofica, ou à la difficulté de bénéficier, pour une entreprise, de retombées en termes d'image.

En première analyse, il est suggéré de fixer le taux de la réduction d'impôt à un niveau inférieur de dix points à celui que le Gouvernement envisage d'appliquer aux dons réalisés par des particuliers aux œuvres reconnues d'utilité publique¹¹⁸.

En revanche, il est proposé de retenir pour ces deux dispositifs un plafond de réduction d'impôt identique, dont le respect serait apprécié, pour un même contribuable, en cumulant les parts de Soficas et le mécénat.

Les bénéfices attendus de la mise en œuvre de cette réduction d'impôt sont :

- une plus grande équité entre contribuables ;
- une assise plus solide donnée au système par une assiette plus large et moins sensible à l'évolution des taux marginaux d'imposition ;
- la possibilité d'attirer une population d'investisseurs plus jeunes, soumis à une moindre charge fiscale et potentiellement plus intéressés par l'objet social des Soficas, qui est de financer le cinéma, population qui serait, de l'avis des gestionnaires de ces dernières, une source de dynamisme pour le dispositif.

- *Encourager le mécénat en matière cinématographique.*

Au sein des douze mesures constitutives du "plan gouvernemental sur le mécénat et les fondations", dévoilées par le Premier ministre le 17 décembre 2002, figurent cinq mesures d'allégements fiscaux¹¹⁹, qui devraient faire l'objet d'un projet de loi déposé au Parlement dans les semaines à venir, en vue d'une adoption avant l'été 2003.

Les autres mesures envisagées ont principalement pour objet, d'une part, d'accélérer et de simplifier la reconnaissance d'utilité publique de l'activité des fondations¹²⁰ - le

¹¹⁸ Voir, dans ce paragraphe, les développements consacrés au mécénat.

¹¹⁹ A) Le taux de la réduction de l'impôt sur le revenu serait porté de 50 à 60 % pour tous les dons aux œuvres d'intérêt général.

B) Le montant du plafond applicable à cette réduction d'impôt serait doublé, passant de 10 à 20 % du revenu imposable. En outre, si un ou plusieurs dons importants dépassaient le plafond de 20 % une année donnée, le contribuable pourrait reporter l'excédent de la réduction fiscale sur les quatre années qui suivent.

C) Les héritiers pourraient déduire de l'assiette des droits de succession les sommes qu'ils verseront à des œuvres d'intérêt général.

D) L'avantage fiscal actuellement octroyé aux entreprises, qui permet à un contribuable de déduire de son bénéfice imposable les dons qu'il consent aux œuvres reconnues d'utilité publique - système qui équivaut à une réduction d'impôt sur les sociétés égale au taux de celui-ci, c'est-à-dire un peu plus de 33% - serait remplacé par une réduction d'impôt égale à 60 % du montant du don, comme pour les particuliers. En outre, le plafond des dons autorisés serait doublé et unifié, passant de 2,25 pour mille à 5 pour mille du chiffre d'affaires.

E) Le Gouvernement proposera au Parlement de doubler l'abattement dont bénéficient les fondations au titre de l'impôt sur les sociétés qu'elles paient pour les revenus tirés de la gestion de leur capital. Cet abattement serait ainsi porté de 15.000 à 30.000 €

¹²⁰ Par la clarification du régime de la donation temporaire d'usufruit, la diminution de la durée d'instruction des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations, et

Gouvernement ayant estimé cette forme juridique suffisamment souple pour compenser l'absence, dans l'ordre juridique français, de dispositifs analogues aux *trusts* ou fiducies anglo-saxons - d'autre part, de sensibiliser les partenaires privés à la réorientation, dans ces domaines, de l'action des pouvoirs publics.

L'adoption de ces mesures serait susceptible de renforcer significativement l'attrait du mécénat, tant pour les particuliers que pour les entreprises, et notamment de le rendre, pour ces dernières, plus avantageux que le "parrainage", dont les visées sont de nature commerciale.

En première analyse, le manque à gagner pour les finances publiques lié à la mise en œuvre de ces mesures devrait approcher 150 M€ chaque année, en régime de croisière. A ce coût correspondrait un apport de ressources nouvelles d'environ 250 M€ pour les donateurs, dont on peut raisonnablement attendre qu'un cinquième environ (soit 50 M€) s'investisse dans des œuvres à vocation culturelle.

Compte tenu de la possibilité qu'offre un film de toucher massivement des publics, y compris étrangers, lorsqu'il fait l'objet d'une promotion appropriée, une part sans doute minoritaire mais néanmoins significative de ces sommes pourrait, à terme, être investie dans la production ou la distribution cinématographique, par le biais de fondations analogues à la Fondation Gan pour le cinéma¹²¹.

Si cette part atteignait le seuil de 5 % du total des dons consentis en matière culturelle, la production et la distribution bénéficieraient ainsi d'un surcroît de ressources de l'ordre de 2,5 M€ par an, pour un coût de 1,5 M€ supporté par les finances publiques.

- *Ouvrir le "crédit-bail fiscal" à l'industrie cinématographique.*

Il a été initialement envisagé de suggérer une transposition directe en droit français du système de défiscalisation britannique, dénommé "*sale and lease-back*", qui avait fait l'objet d'une analyse très détaillée dans le rapport établi en juillet 2002 par le groupe de travail du C.N.C¹²².

Après analyse, il a paru préférable de proposer d'élargir à la production cinématographique, à titre expérimental, le bénéfice du régime fiscal de faveur organisé par les dispositions combinées des articles 39 C et 39 CA du code général des impôts issues, dans leur rédaction actuelle, des lois n° 98-546 du 2 juillet 1998 et n° 98-1226 du 30 décembre 1998.

Ce régime, connu des praticiens sous le nom de "crédit-bail fiscal", repose schématiquement sur le principe suivant :

Une structure fiscale transparente (un G.I.E. par exemple), associant un pool bancaire et des investisseurs souhaitant diminuer le montant de leurs bénéfices imposables, achète à un "utilisateur" (soit, au cas présent, une société de production

l'assouplissement des "statuts-types" des fondations (plus grande liberté des fondateurs dans la rédaction des statuts, allègement des règles relatives au montant de la dotation).

¹²¹ Les actions de cette fondation en faveur de la production cinématographique ont fait l'objet d'une présentation succincte à la note de bas de page n° 74.

¹²² Voir l'annexe 9 de ce rapport.

cinématographique) la propriété d'un bien (en l'espèce, d'un film de long métrage). Cet achat donne lieu à un amortissement exceptionnel dont le bénéfice est transférable aux investisseurs. La structure rétrocede alors au producteur, pour un bail de x années, les droits d'exploitation du film qu'elle a acquis. Les loyers correspondants viennent alimenter les revenus du pool bancaire. Au bout de ces x années, le producteur peut racheter la pleine propriété de son film, avec une décote correspondant à un abandon de créance pour l'investisseur et dont le montant est réglé.

Ce dispositif présente plusieurs avantages.

Tout d'abord, avant même l'intervention des lois de 1998, existaient des dispositifs comparables. Le système est donc bien identifié. Tant les grands établissements bancaires de la place que l'administration fiscale en ont une pratique presque trentenaire. Or ce sont précisément ces grands établissements bancaires et investisseurs privés qui font défaut dans le secteur du cinéma et dont la présence permettrait peut-être de réduire l'influence des groupes de communication. Cette proposition aurait donc le mérite d'introduire de l'argent frais par rapport aux sources actuelles de financement.

Le crédit-bail fiscal présente un autre avantage, qui le distingue très nettement du système britannique. Ce mécanisme organiserait en effet la rétrocession à "l'utilisateur de biens" (en l'espèce, le producteur) des deux tiers de l'avantage fiscal formellement consenti à l'investisseur privé. Ainsi, le gain financier pour le producteur (gain en trésorerie + décote) serait de l'ordre de 20 % du coût total de production du long métrage, soit un gain supérieur à celui qu'autorise le mécanisme du "*sale and lease-back*" (qui correspond seulement au gain en trésorerie et reste, en toute hypothèse, compris entre 5 et 10 % du coût de production).

Pour l'administration, ce dispositif présente un dernier avantage : l'agrément préalable, qui est expressément prévu par la loi (à la différence des Soficas). Son octroi et le contrôle du respect des conditions qui y sont attachées sont aujourd'hui assurés par un bureau spécialisé au sein de la D.G.I. L'agrément permet une gestion fine de l'avantage, en fonction, par exemple, de critères tenant à la nationalité du producteur ou à la langue d'expression du film, et surtout une bonne prévision budgétaire.

Le mécanisme proposé a également ses limites.

Son extension à la production cinématographique suppose une modification de l'article 39 CA du code général des impôts qui, dans sa rédaction actuelle, s'applique seulement aux "biens meubles". Pour cette modification, à laquelle une loi simple peut procéder, l'équilibre peut être difficile à trouver entre une ouverture à l'ensemble des "biens incorporels", dont le coût budgétaire serait très élevé, et une approche sectorielle, portant sur les seuls films de long métrage, dont la compatibilité avec la législation communautaire relative aux aides d'Etat serait moins assurée.

Indépendamment de ce problème de champ d'application du dispositif, il est une deuxième difficulté, qui tient à ce que l'article 39 CA du code général des impôts prévoit, au début de l'opération, le transfert à la structure fiscalement transparente de la pleine propriété du bien. Or une telle opération est délicate pour un bien incorporel, compte tenu des droits patrimoniaux inaliénables qui s'attachent à ce bien et dont jouit son auteur - qui, sauf exception, est distinct du producteur-, au titre de la propriété intellectuelle. Il faudrait

que, par une prise de position formelle, l'administration fiscale précise que seule la cession des droits d'exploitation d'un film¹²³ entre dans le champ de ces dispositions.

Si cette difficulté est levée, il ne semble pas, en revanche, qu'il y ait de véritable problème en cas de coproduction. Il suffirait, en première analyse, que les coproducteurs constituent une société de production agréée, qui sera l'utilisateur au sens de l'article 39 CA du code général des impôts, et dont ils détiendront les parts sociales à raison de leurs apports en capital.

Un aménagement des textes réglementaires relatifs à l'octroi de l'agrément de production par le C.N.C. sera probablement nécessaire, afin que puisse être agréé le producteur qui a temporairement cédé ses droits d'exploitation.

Enfin, le dispositif présente un inconvénient : il bénéficierait sans doute davantage aux gros producteurs ou à ceux qui sont adossés à un groupe, c'est-à-dire à ceux qui ont une surface financière suffisante pour racheter la propriété du film au bout de X années, quel qu'en soit le succès.

Toutefois, le bilan global coûts/avantages apparaît satisfaisant, y compris par rapport aux Soficas.

Sous réserve des études juridiques complémentaires destinées à éclaircir les points précédents, il est proposé qu'une enveloppe budgétaire soit consacrée à un tel mécanisme. Dans la perspective de la comparaison qu'il est suggéré d'opérer dans quelques années avec le mécénat et les Soficas, il serait souhaitable que cette enveloppe soit équivalente à celle qui est consacrée à ce dernier dispositif, soit de 40 à 50 M€par an.

3.1.4.2. N'envisager qu'avec prudence l'extension aux nouveaux investisseurs du bénéfice des garanties accordées par l'I.F.C.I.C..

L'idée a été avancée par certains intervenants de favoriser l'entrée du capital-risque dans les sociétés de production par le biais d'une garantie publique. Pour ce faire, plusieurs modalités sont envisageables :

- escompte éventuel de la remontée de recettes pour permettre à la structure de verser chaque année des dividendes à ses actionnaires ;
- garantie en capital de type assurance-catastrophe, qui permet à l'investisseur de recouvrer une partie du capital initialement investi en cas de mise en liquidation des actifs ;
- transposition du mécanisme du FIDEME (les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations par exemple, prennent un tiers du capital de la structure accueillant les investisseurs privés mais ne sont désintéressés qu'en dernier, grâce à des obligations convertibles).

Séduisante sur le papier, cette idée n'a finalement pas été retenue, pour trois raisons.

En premier lieu, elle a déjà été mise en œuvre et a donné des résultats décevants. Le fonds créé en 1996 entre la Caisse des dépôts et consignations et Apax Partners, qui était

¹²³ C'est-à-dire les cinq catégories de mandats identifiées par les décrets d'application de la loi du 1^{er} août 2000 : voir note de bas de page n° 30.

garanti à hauteur de 50 % par l'I.F.C.I.C., s'est avéré un échec. L'I.F.C.I.C. a finalement créé sa propre structure, "Capital images", dont l'activité est aujourd'hui réduite.

En deuxième lieu, cette idée se heurte à la faible rentabilité structurelle du secteur et à l'irrégularité de la remontée des ressources. D'ailleurs, aucun groupe de capitaux-risqueurs ne s'est déclaré officiellement intéressé.

En troisième lieu, elle n'apparaît pas prioritaire, compte tenu de la rareté des ressources publiques.

Il est en revanche proposé, outre les incitations fiscales décrites ci-dessus, d'accompagner le développement de produits qui sont spontanément proposés par des investisseurs privés, tel que Cininvest.

Cinvest, produit financier imaginé par la Société générale¹²⁴, associe 90 % d'obligations assimilables du Trésor (O.A.T.) et 10 % d'actifs risqués dont la valeur est contractuellement fixée par référence aux recettes commerciales d'un film de long métrage (ou d'un bouquet de films) donné¹²⁵. Il garantit ainsi un rendement minimal tout en offrant la possibilité aux épargnants d'investir dans la production cinématographique. Il n'a toutefois pas reçu l'agrément de la Commission des Opérations de Bourse, indispensable pour qu'il puisse faire un appel public aux épargnants français¹²⁶.

L'avantage d'un tel produit est qu'il est susceptible de toucher un large public, en raison tant de sa simplicité et de sa lisibilité pour les petits épargnants que du fait qu'il est distribué par des réseaux généralistes qui en assurent la promotion.

En outre, ses promoteurs estiment qu'une fraction de ce public serait autant attirée par la rentabilité potentielle du produit que par les satisfactions qu'une prise de risque en faveur de la création artistique est susceptible de procurer.

A supposer enfin que la valeur de l'actif risqué ne soit pas fixée par référence au seul nombre des entrées en salles, mais comprenne les recettes générées sur l'ensemble du cycle de vie du film, le développement d'un tel produit serait susceptible d'accroître la liquidité du marché secondaire des droits audiovisuels, ce qui favoriserait une juste appréciation de la valeur des catalogues et permettrait de renforcer la structure financière des sociétés de production ayant conservé de tels droits.

Il est vrai que, en première analyse, un tel produit est théoriquement d'un moindre intérêt pour les investisseurs institutionnels que pour les particuliers, les premiers étant capables de se constituer aisément un portefeuille comprenant 90 % d'O.A.T. et 10 % d'actifs risqués liés aux performances de l'industrie cinématographique (parts de sociétés de production ou de Soficas). Pour autant, la première émission de Cininvest s'est placée très

¹²⁴ Cininvest a fait l'objet d'une description détaillée en annexe 7 du rapport du groupe de travail du C.N.C.

¹²⁵ Pour la première émission, l'indice de référence était constitué par le nombre d'entrées en salles réalisé sur le territoire français et pour une période donnée, par le film de long métrage "A la folie, pas du tout", le gain pour l'investisseur étant proportionnel au nombre d'entrées constatées au delà d'un million et sa perte limitée, en tout état de cause, à 10 % du capital total investi.

¹²⁶ La première émission a ainsi été exclusivement placée auprès d'investisseurs institutionnels étrangers.

facilement auprès d'investisseurs institutionnels étrangers : 40 MF ont ainsi été collectés en deux semaines. Il faut sans doute y voir une conséquence du rationnement de la collecte des Soficas organisé par les services du ministère de l'économie et des finances¹²⁷.

Au regard de tous ces éléments, il est souhaitable que les services du ministre de la culture et de la communication plaident en faveur du réexamen par la C.O.B du produit Cininvest, le cas échéant légèrement modifié, afin d'en permettre le placement auprès des particuliers.

En revanche, l'orientation prévisible de l'investissement des fonds collectés par ce produit ne paraît pas justifier que ce dernier soit assorti d'un avantage fiscal.

En effet, selon ses promoteurs eux-mêmes, les fonds en cause devraient, au moins dans un premier temps, bénéficier essentiellement aux productions commerciales à moindre risque, c'est-à-dire les films porteurs dont le budget est compris entre 7 et 15 M€ qui, aux termes de l'analyse menée dans la deuxième partie¹²⁸, ne sont pas ceux qui souffrent le plus de l'évolution récente du financement disponible pour la production cinématographique.

Pour qu'un avantage fiscal soit justifié, il faudrait que ce produit soit assorti de contraintes d'emploi des fonds analogues à celles applicables aux Soficas, qu'il est par ailleurs proposé de renforcer¹²⁹.

Les promoteurs du produit estiment qu'en l'absence même de tout avantage fiscal, la collecte annuelle pourrait s'établir entre 50 et 100 M€ soit de 0,5 à 1 % des 10 milliards d'euros investis chaque année dans des actifs très risqués.

Néanmoins, s'il est légitime, s'agissant d'un produit vendu comme "ludique", que l'investisseur privé assume le risque d'un échec commercial du film sur lequel il a "joué" une partie de son capital, il ne faut pas écarter la possibilité, pour les pouvoirs publics, de garantir tout ou partie de la fraction risquée de l'investissement contre une éventuelle défaillance du producteur ou du distributeur.

Un tel mécanisme permettrait sans doute de mieux satisfaire certaines des exigences de la C.O.B. en matière de protection des épargnants. Si l'on appliquait à ce produit les conditions générales de garantie par l'I.F.C.I.C. (couverture de 50 % du risque, en échange d'une commission de 1 % sur le montant garanti) et en extrapolant les taux de défaillance moyens constatés par l'I.F.C.I.C. pour le passé, le coût annuel de la mesure serait limité pour un effet de levier tout à fait significatif¹³⁰.

En l'état actuel du droit, une telle garantie ne pourrait toutefois pas être directement confiée à l'I.F.C.I.C. Certes, l'objectif que lui a assigné la loi consiste à faciliter l'accès des sociétés du secteur audiovisuel aux mécanismes de crédit et aux "autres sources de

¹²⁷ Sur ce point, on se reportera à l'analyse par outil développée au paragraphe 2.3.4.2.

¹²⁸ Voir le paragraphe 2.2.2.1

¹²⁹ Voir le paragraphe 3.2.3.1.

¹³⁰ Le coût de l'appel en garanti est évalué à 125.000 € par an, pour une collecte totale de 50 M€ dont 10 % sont affectés à la production.

financement", au nombre desquelles figure probablement l'appel public à l'épargne. Toutefois, jusqu'à présent, les conventions destinées à mettre en œuvre cet objectif prévoient que seules les entreprises - et non les particuliers directement - peuvent bénéficier des garanties.

3.1.5. Accompagner le développement des dispositifs de soutien à la production mis en place par les régions.

L'idée de développer les financements régionaux, avancée par le groupe de travail du C.N.C. dans le rapport remis en juillet 2002, apparaît séduisante.

D'une part, il existe au moins deux justifications à l'intervention des régions : l'une est économique, l'autre culturelle.

D'autre part, cette intervention répond en pratique à une demande croissante, de la part des collectivités territoriales, et en particulier des régions, pour participer plus activement au financement des productions cinématographiques, ainsi qu'en témoigne la multiplication des rencontres professionnelles sur ce thème¹³¹.

Avant d'étudier les mesures qui peuvent être envisagées, il a toutefois paru nécessaire de compléter l'analyse à laquelle a procédé le groupe de travail du C.N.C. en mettant en évidence les incertitudes qui entourent l'implication des régions dans ce domaine.

3.1.5.1. Les incertitudes entourant l'implication des régions.

Les incertitudes qui entourent l'intervention des régions dans le secteur de la production cinématographique sont de trois ordres : économique, institutionnel et juridique.

- *Incertitudes d'ordre économique.*

Certes, l'aide à la production cinématographique peut sans doute se rattacher à l'action économique des régions. Une circulaire du ministre de la culture et de la communication du 3 mai 2002¹³² a d'ailleurs étudié l'intervention de ces collectivités au soutien de la production cinématographique locale.

Néanmoins, l'aide économique octroyée par une région n'a de sens que si cette collectivité en retire elle-même, en contrepartie, des bénéfices économiques. Or, pour ce qui est de la production cinématographique, ces derniers sont difficiles à appréhender.

S'agissant des retours directs, la production et la post-production créent en pratique peu d'emplois dans la plupart des régions. Ce sont en effet des techniciens parisiens, lyonnais ou de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui se déplacent : 90 % des industries techniques sont localisées en Ile-de-France, et il n'existe que deux sociétés de

¹³¹ La dernière manifestation d'importance s'étant tenue à Vendôme le 6 décembre 2002, à l'initiative de l'Atelier de production cinématographique Centre Val-de-Loire (A.P.C.V.L.), en marge du 11^{ème} festival "Images en région".

¹³² Reproduite en annexe 11 du rapport du groupe de travail du C.N.C.

production de longs métrages installées en province, l'une à Lyon, l'autre à Marseille. Les tournages induisent en revanche des dépenses qui bénéficient à l'économie locale.

L'achat de parts de coproduction n'offre pas un retour "au franc le franc" : dans le cas de Rhône-Alpes Cinéma, il est évalué à 50 %.

S'agissant des retours indirects, les régions peuvent attendre des retombées en termes d'image ou de notoriété.

Tout essai de quantification des retours est délicat. Le caractère expérimental, en ce domaine, des initiatives françaises incite à rechercher des éléments de comparaison hors de nos frontières. En Allemagne, selon Unifrance, pour un euro de dépenses prises en charge, le retour serait de 0,6 à un euro. Au Canada, où existe un système de soutien aux industries techniques dont s'est inspirée la région Ile-de-France, un dollar investi engendrerait 4 dollars de dépenses directes et 6 dollars de dépenses indirectes¹³³. Le calcul pourrait être effectué non pas en gain, mais en fonction des pertes évitées par la mise en place d'un dispositif d'aide.

A supposer même que les retours existent dans des proportions satisfaisantes, les investissements initiaux sont lourds si les régions entendent jouer un rôle déterminant dans la production d'un film. La justification de ces dépenses est susceptible d'avoir un effet politique pour les élus, d'autant plus que les retours s'opèrent sur une période assez longue, prenant en compte à la fois le cycle de production et le cycle d'exploitation - soit entre cinq et huit ans -, et qui comporte nécessairement une échéance électorale.

Dans ces conditions, tant l'intérêt local des aides des régions en faveur du cinéma que la carence de l'initiative privée à laquelle elles sont censées remédier sont difficiles à caractériser. Ce constat suscite un certain malaise du juge administratif, lorsqu'il est saisi de recours exercés par des contribuables à l'encontre de telles aides¹³⁴. Il est vrai, toutefois, que les jugements rendus jusqu'à présent se fondaient sur les dispositions de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales antérieures à la rédaction, moins stricte, qu'en a donnée l'article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- *Incertitudes d'ordre institutionnel.*

L'intervention des régions dans le domaine du cinéma, auquel elles consacrent d'ores et déjà une part significative de leurs budgets culturels, s'opère en l'absence de toute instance de coordination, si bien que leurs politiques se font concurrence.

Les régions, qui ont été peu consultées jusqu'à présent, ont eu l'impression que l'Etat, en envisageant leur participation au financement de la production cinématographique, se défaussait sur elles. Dans un contexte d'interrogations sur la portée exacte de la prochaine phase de décentralisation, qui risque de comporter des transferts de

¹³³ Source : Intervention de Mme Marie-Pierre de la Gontrie, vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France, lors des 11èmes rencontres professionnelles de Beaune organisées par l'A.R.P. du 23 au 27 octobre 2002.

¹³⁴ Le tribunal administratif de Poitiers a ainsi annulé, par un jugement du 21 mars 2001, la subvention d'un million de francs que le conseil général de la Charente avait accordée au film d'Olivier Assayas, "Les destinées sentimentales".

compétences entraînant une lourde charge financière pour les régions, plusieurs d'entre elles n'acceptent d'intervenir que si l'Etat lance le mouvement (en constituant un fonds) et/ou l'accompagne (en l'abondant). D'autres, en revanche, souhaitent intervenir seules.

Certains ont le sentiment que les élus perçoivent parfois plus facilement dans ce type d'intervention les retombées immédiates qu'ils peuvent en tirer en matière de relations publiques, de communication institutionnelle (couverture médiatique locale, notamment si la tête d'affiche du film est connue du grand public, invitation aux festivals, etc.) que pour une action culturelle au sens strict. Cela est source d'incompréhensions, voire de dissensions dans la conduite des actions par les services. Aller au-delà de ce qui existe suppose ainsi, dans certains cas, une véritable politique de sensibilisation des élus et une définition claire, dès l'origine, des objectifs et modalités de mise en œuvre d'une aide régionale.

Du côté des services de l'Etat, se pose un délicat problème de partage de compétences avec les directions régionales de l'action culturelle. La circulaire de 1994, qui est contemporaine de la déconcentration générale des crédits en matière culturelle, prévoit la mise en place de "conseillers cinéma" auprès des D.R.A.C., mais leur interdit de financer la production cinématographique, y compris les courts métrages et les documentaires. En effet, l'état actuel des textes régissant le compte de soutien ne permet pas sa gestion déconcentrée. Les "conseillers cinéma" n'ont donc pour mission que de favoriser l'éducation à l'image, la distribution et l'exploitation des films, en liaison avec les services des archives.

- *Incertitudes d'ordre juridique.*

Les structures juridiques existantes se prêtent mal à une intervention, économique ou culturelle, des régions dans le domaine de la production cinématographique¹³⁵.

Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, bien qu'elles constituent des structures particulièrement souples, n'offrent pas la possibilité d'exercer, pour le compte des régions, la responsabilité de producteur délégué.

Si une telle limitation ne frappe pas les sociétés commerciales, il est constant que la constitution de Rhône-Alpes Cinéma sous la forme d'une société anonyme n'a pu se faire que par la voie de l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat et poserait, aujourd'hui encore, de délicates questions dans l'hypothèse d'une disparition fortuite de ses actionnaires originels ou d'une mise en jeu de la responsabilité civile de la société en vue de la réparation d'un dommage qu'elle aurait éventuellement causé. L'intervention d'une région en qualité de coproducteur semble ainsi revêtir, avec le recul, un caractère tout à fait expérimental dont l'extension, quels qu'en soient les mérites, ne paraît guère envisageable.

Dans ces conditions, et si l'on excepte l'octroi de subventions par les organes délibérants des régions, toute forme d'intervention régionale impliquant un contrôle étroit, par la collectivité publique, des recettes liées à l'exploitation du film qui a fait l'objet d'un soutien paraît devoir prendre, directement ou indirectement¹³⁶, la forme de sociétés

¹³⁵ Les établissements publics de coopération culturelle institués par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 ont été trop récemment mis en place pour que leur souplesse d'utilisation ait pu être évaluée.

¹³⁶ Le montage constitué autour de la Sofica Charentes-Images et de la S.E.M. spécialement créée pour l'adosser a fait l'objet d'une présentation succincte au paragraphe 1.3.1.3.

d'économie mixte. Ces sociétés sont toutefois d'une gestion relativement complexe et leur emploi par les collectivités donne en général lieu à un contrôle poussé par les autorités de tutelle.

3.1.5.2. Les mesures envisagées.

En dépit des limites précédemment évoquées, un accompagnement, par l'Etat, des initiatives régionales rappelées au paragraphe 1.3.1.3. est susceptible d'apporter, à terme, un appoint utile au financement de la production cinématographique nationale.

Les efforts devraient porter sur les deux points suivants.

- *Créer les conditions d'un engagement accru des régions.*

En premier lieu, l'attention des élus régionaux pourrait être plus régulièrement appelée sur l'intérêt d'un soutien à la production cinématographique, notamment par le biais, d'une part, de rencontres entre le ministre de la culture et de la communication et les présidents des conseils régionaux, d'autre part, d'une invitation systématique des élus régionaux en charge des dossiers économiques (en sus des responsables de la politique culturelle) à la renégociation des conventions C.N.C. / régions.

En deuxième lieu, une convention-type pourrait être formalisée¹³⁷ et diffusée par le C.N.C., afin de servir de cadre de référence pour l'action des services de l'Etat (coordination C.N.C./D.R.A.C.) et de guide au développement des investissements régionaux¹³⁸.

Cette convention-type pourrait notamment proposer des modèles d'organisation de la prise de décision en matière cinématographique, en incitant les régions à faire le choix d'une politique éditoriale précise, avec des critères transparents, afin d'éviter une "préférence régionale" étroite. Elle mettrait en valeur l'intérêt que présente, pour les producteurs comme pour la région elle-même, la présence (éventuellement majoritaire) de professionnels au sein de l'organisme de décision. Elle proposerait en outre une procédure-type de sélection des dossiers, dont la mise en oeuvre impliquerait notamment que l'organisme de décision reçoive et interroge chacun des porteurs de projet avant de décider de l'attribution des aides, ceci afin de mieux apprécier les perspectives de collaboration pouvant être offertes en aval.

La convention-type devrait également inciter à la concentration des investissements plutôt qu'au saupoudrage, en fixant une contribution indicative (par exemple, de l'ordre de

¹³⁷ Les services du C.N.C. disposent d'ores et déjà, en pratique, de guides servant à l'actualisation périodique des conventions conclues avec les régions traditionnellement impliquées ou à la conclusion d'accord avec de nouveaux partenaires. Ces guides méthodologiques n'ont toutefois fait l'objet d'aucune publication.

¹³⁸ Au 1^{er} janvier 2003, quatre des vingt-deux régions métropolitaines n'avaient encore conclu aucune convention avec le C.N.C. : des négociations étaient en cours, sur ce point, avec les régions Midi-Pyrénées, Picardie et Bretagne ; en revanche, le Languedoc-Roussillon ne s'était pas encore engagé dans cette voie. En outre, seules deux collectivités d'outre-mer, à savoir la Réunion et la Martinique, avaient conclu une convention.

100.000 € pour la production d'un long métrage et de 10.000 € pour son développement), indexée sur un indice représentatif de l'évolution des coûts de production¹³⁹.

Elle pourrait servir à appeler l'attention sur l'importance qui s'attache, dans l'intérêt de la production cinématographique, à ce que chaque dispositif régional prévoie, le cas échéant, une adaptation des critères de localisation du tournage et des dépenses dans l'hypothèse où le porteur du projet souhaite bénéficier du concours simultané d'autres régions ou partenaires locaux (départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale). L'expérience dont ont fait part les principaux gestionnaires de fonds régionaux allemands montre en effet que de telles ententes et compromis sont indispensables pour éviter, à l'échelon régional, une forme de concurrence fiscale dont aucune collectivité ne sort véritablement gagnante.

La convention-type proposerait que l'instruction des demandes d'aides adressées aux collectivités territoriales soit confiée à une structure *ad hoc*, dans le but de permettre une plus grande souplesse, des délais de traitement plus courts et une moindre politisation des choix d'attribution¹⁴⁰. Enfin, elle prévoirait un contrôle, sous forme, par exemple, d'une évaluation périodique de l'activité de cette structure.

En troisième lieu, les besoins de formation des fonctionnaires territoriaux en charge de ces dossiers devraient faire l'objet d'une attention particulière. L'existence de services locaux compétents est en effet cruciale, la stabilité des fonctionnaires qui les animent permettant notamment de compenser, le cas échéant, un renouvellement plus fréquent des élus locaux qui peut nuire à la poursuite d'une action qui s'inscrit nécessairement, au minimum, dans la durée d'un cycle de production (de l'ordre d'au moins 18 à 24 mois). Les formations jugées utiles pourraient éventuellement être dispensées par les responsables de l'action territoriale du C.N.C. ou par le personnel des D.R.A.C., en collaboration avec le Centre national de la fonction publique territoriale.

Enfin, il est proposé de réunir périodiquement, sous l'égide du directeur de l'action culturelle et territoriale du C.N.C. ou de la personne qu'il aura désignée comme correspondant permanent des collectivités territoriales, l'ensemble des responsables locaux en charge du soutien à la production cinématographique. Ces réunions auraient pour objet d'identifier les ressources locales affectées à ce soutien, de recenser l'activité de production locale et surtout d'évaluer avec précision, par l'application d'une grille méthodologique commune, l'impact de l'action régionale sur l'éducation du public à l'image, la découverte des jeunes talents, la fréquentation des salles et, pour celles des collectivités qui poursuivent un tel objectif, l'intensité des retombées économiques liées à la localisation en région de tout ou partie du processus de production et au maintien du tissu industriel local.

Ces réunions, constituées ou non sous la forme d'un "observatoire de la production en régions"¹⁴¹, pourraient ainsi utilement alimenter la réflexion confiée au futur observatoire de la production cinématographique¹⁴².

¹³⁹ Voir le paragraphe 3.5.1.1., consacré à la création d'un observatoire de la production.

¹⁴⁰ Actuellement, seules quatre régions se sont dotées de telles structures : Centre, Haute-Normandie, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais.

¹⁴¹ dont certains responsables ont voulu voir l'acte de naissance dans la réunion susmentionnée tenue à Vendôme le 6 décembre 2002.

- *Soutenir l'intervention des régions dans les domaines où celle-ci peut être décisive.*

L'intervention des régions dans le domaine du cinéma a paru intéressante sous diverses formes qui ne sont pas forcément des actions directes en matière de financement de la production.

Dans leur ensemble, les expériences menées par les régions dans le domaine de la formation du public, encore appelée "éducation à l'image", paraissent très concluantes.

Au vu notamment des résultats obtenus par l'Atelier de production Centre-Val de Loire (A.P.C.V.L.) et par le Pôle Images Haute-Normandie, il semble également que les régions aient un rôle significatif à jouer en matière de formation professionnelle des cinéastes :

- en faisant le lien avec le programme MEDIA (volonté de développer un volet ingénierie financière internationale) ;

- en collaborant avec la FEMIS, dans le cadre de conventions analogues à celle que cet organisme a passée avec la région Centre¹⁴³ ;

- en développant des "résidences d'auteurs" en régions, avec un cahier des charges visant à assurer la transmission de leur expérience.

L'intervention des régions semble de même porter ses fruits lorsqu'elle concerne la recherche-développement, c'est-à-dire l'écriture ou la réécriture de scénarios et la réalisation de courts métrages, moyens métrages et documentaires, à l'image de ce que fait la région Centre-Val de Loire.

Il faut insister sur l'intérêt que présentent les initiatives de l'A.P.C.V.L. ou du Pôle Images Haute-Normandie, consistant à prolonger systématiquement les actions de soutien à la production par une politique de diffusion des films aidés, en prévoyant notamment, dès le début des négociations avec le producteur, un tirage de copies destinées aux exploitants locaux et en demandant au bénéficiaire de l'aide de participer personnellement aux actions régionales d'éducation à l'image destinées au jeune public ou aux populations les plus défavorisées (opérations du type "Cinéville" ou "Un été au ciné").

Enfin, compte tenu des réserves exprimées ci-dessus, la mise en œuvre d'actions de soutien à finalité essentiellement économique a paru fondée dans les quatre régions dotées du tissu industriel le plus dense, et à l'égard desquelles la concurrence des dispositifs étrangers d'incitation à la localisation des dépenses de production s'exerce à plein, à savoir l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et, dans une moindre mesure, Poitou-Charentes¹⁴⁴.

¹⁴² Voir le paragraphe 3.5.1.1.

¹⁴³ Cette convention de formation concerne directement, sous sa forme actuelle, les seuls réalisateurs, mais son extension aux producteurs pourrait être envisagée.

¹⁴⁴ Le bassin angoumois abrite en effet de nombreuses sociétés spécialisées dans la production de films d'animation.

Compte tenu, en premier lieu, de la montée en régime du fonds de soutien de la région Ile-de-France, en second lieu, des premières actions attendues de la Sofica garantie par la région Poitou-Charentes, et si l'on fait l'hypothèse que les trois conventions en cours de négociation avec le C.N.C. seront conclues au cours de l'année 2003, le montant des fonds régionaux consacrés à la production cinématographique devrait croître de près d'une dizaine de millions d'euros par rapport à l'année 2002.

Ce supplément de ressources pourrait, à moyen terme, être porté à 15 M€ si, d'une part, la région P.A.C.A. décidait de mettre en place un dispositif de soutien industriel comparable à celui de l'Ile-de-France, d'autre part, la dernière région métropolitaine à ne pas avoir conclu de convention avec le C.N.C. s'engageait dans cette voie.

*

* *

L'ensemble des mesures qui précèdent, si elles étaient mises en œuvre, devraient donner plus de légitimité et de sécurité aux sources de financement de la production cinématographique française.

Elles devraient également apporter à cette dernière, toutes choses égales par ailleurs, un supplément de ressources de l'ordre de 50 à 60 M€ par an en régime de croisière.

3.2. PROMOUVOIR LE RENOUVELLEMENT ET LA DIVERSITE DE LA CREATION.

Les propositions qui suivent visent à favoriser la réalisation des deux objectifs publics que sont, en matière d'allocation des ressources, le renouvellement de la création (3.2.1.) et sa diversité, celle-ci devant faire l'objet de réformes tant juridiques (3.2.2.) que financières (3.2.3).

3.2.1. Poursuivre l'effort financier en faveur du renouvellement de la création.

En matière de production cinématographique, la "recherche et développement" revêt deux formes distinctes.

La première consiste à consacrer des ressources à l'écriture ou la réécriture de scénarios, dont les meilleurs donneront lieu à la réalisation et à la production d'un film, le cas échéant par des auteurs chevronnés. Selon l'estimation réalisée en 2000 par M. Charles Gassot¹⁴⁵, cette forme de recherche et développement mobiliserait environ 2 % des investissements totaux consentis dans la production cinématographique.

¹⁴⁵ Dans le rapport intitulé "L'écriture et le développement des scénarios des films de long métrage", remis le 5 septembre 2000 au ministre de la culture et de la communication.

La seconde forme est constituée par l'entrée en réalisation ou en production de nouveaux talents, dont la fraîcheur et l'œil neuf contribuent à renouveler le genre cinématographique. Pour la période courant de 1997 à 2002, les premiers films ont mobilisé en moyenne 23 % des investissements totaux¹⁴⁶.

Ces deux formes seront abordées successivement.

3.2.1.1. Privilégier le soutien sélectif et l'intervention des Soficas en faveur du développement.

L'intérêt des aides à l'écriture et au développement des scénarios de films de long métrage et les formes que celles-ci peuvent prendre ont été examinés en détail par M. Gassot dans le rapport précité.

Certaines des recommandations formulées à cette occasion ont d'ores et déjà été mises en œuvre. Les aides sélectives à l'écriture et à la réécriture ont ainsi été dissociées des mécanismes de l'avance sur recettes et font l'objet d'une procédure autonome, dénommée aide au développement.

Les analyses qui suivent ont seulement pour objet d'identifier, parmi les autres propositions contenues dans le rapport Gassot, celles dont l'application paraît aujourd'hui encore prioritaire.

Les pouvoirs publics disposent schématiquement de deux leviers distincts pour soutenir le développement, à savoir le soutien financier direct, par le biais des aides automatiques ou sélectives, et la mise en place d'incitations fiscales, par le biais du crédit d'impôt recherche ou des avantages accordés aux Soficas.

- *Préférer l'augmentation des aides sélectives au développement à une majoration du soutien automatique à la préparation.*

L'une des propositions du rapport Gassot consistait à majorer de 25 % le soutien financier pour les investissements des producteurs dans la préparation de nouveaux films de long métrage¹⁴⁷.

Les auditions qui ont été conduites n'ont pas donné le sentiment que cette mesure était réellement attendue par les professionnels. A tort ou à raison, les droits de tirage sur le compte de soutien constituent en effet, aux yeux des producteurs les plus fragiles, une

¹⁴⁶ Leur part dans le nombre total de films produits est supérieure (de l'ordre de 35 à 40 % chaque année), mais leur devis moyen est très inférieur à celui des autres films. Alors que 38 % des films d'initiative française produits en 2001 avaient un budget inférieur à 1,5 M€, la moitié des premiers et deuxièmes films se situaient dans cette catégorie. La moitié des films d'initiative française avaient un budget inférieur à 3 M€ contre 70 % des premiers et deuxièmes films.

¹⁴⁷ Les sociétés de production peuvent en effet compter, au titre des dépenses éligibles au fonds de soutien automatique, les dépenses qu'elles ont exposées pour la préparation d'un film (c'est-à-dire les sommes versées par les sociétés de production en contrepartie des options ou des cessions portant sur les droits de propriété littéraire et artistique des auteurs, y compris les auteurs de l'œuvre originale, les salaires et rémunérations des personnels engagés pour les travaux de préparation et les frais de repérage), dès lors que celui-ci a été finalement été mis en production. Les sommes avancées pour la préparation d'un film dont la réalisation est finalement abandonnée ne donnent lieu à aucune restitution par le producteur.

ressource particulièrement rare, qu'il convient dès lors d'affecter en priorité à la mise en chantier de scénarios déjà travaillés. En conséquence, le bénéfice de la mesure serait probablement restreint, en pratique, aux sociétés de production qui détiennent d'ores et déjà des droits de tirage importants sur le compte de soutien et dont l'assise financière leur permettrait, même en l'absence de majoration, de consacrer des ressources à la préparation des films.

Il apparaît préférable d'affecter en priorité les marges de manœuvre disponibles au financement de l'aide sélective au développement, c'est-à-dire au soutien de projets prometteurs présentés par les sociétés les plus actives, en contrepartie d'un suivi et d'une évaluation régulière conduits par le C.N.C. A titre de comparaison, le *Film Council* y consacre chaque année 5 M£ (environ 7,5 M€, soit plus de trois fois les crédits disponibles, à ce titre, au C.N.C.), avec des résultats jugés très satisfaisants.

Il est également suggéré de renforcer la structure financières des sociétés les plus fragiles en leur permettant d'investir dans le capital social, sous certaines conditions¹⁴⁸, leurs droits de tirage sur le compte de soutien.

- *Inciter les Soficas à investir dans l'écriture de scénarios, plutôt qu'étendre le mécanisme du crédit d'impôt recherche.*

M. Gassot a recommandé d'adapter le mécanisme du crédit d'impôt recherche au secteur de la production cinématographique. Sur ce point également, et quel que soit le mérite de cette proposition, il semble que les attentes des professionnels soient autres.

Dans ces conditions, il est suggéré de retenir plutôt l'autre mode d'incitation fiscale examiné par le rapport Gassot, consistant à autoriser les Soficas à investir les fonds collectés dans l'écriture de scénarios - ce que certaines d'entre elles font déjà, en pratique, par le biais de sociétés intermédiaires¹⁴⁹.

3.2.1.2. Rendre plus efficace le soutien sélectif aux premiers films et aux films difficiles.

Le diagnostic dressé dans la deuxième partie a permis d'établir que le mécanisme d'avance sur recettes atteignait globalement ses objectifs, au prix d'un recentrage sur les premiers films et sur ceux dont les plans de financement sont les moins assurés, en dépit de leurs qualités artistiques.

En outre, l'enveloppe globale consacrée à l'avance sur recettes a été significativement accrue dans le budget pour 2003.

Si ces orientations paraissent satisfaisantes, il paraît possible d'améliorer l'efficacité du dispositif, à moyens constants, par la mise en œuvre de deux types d'actions.

¹⁴⁸ abordées au paragraphe 3.3.1.2.

¹⁴⁹ L'ensemble des propositions relatives aux Soficas sont présentées aux paragraphes 3.1.4.1. et 3.2.3.

- *Conserver au soutien son caractère structurant en assouplissant les modalités de son calcul.*

Il ressort des entretiens conduits avec les services du C.N.C. et le président de la commission d'avance sur recettes que l'adoption de nouveaux textes réglementaires, fixant respectivement à 600.000 € (soit environ 4 MF) et 150.000 € (1 MF)¹⁵⁰ les montants maximal et minimal des sommes avancées, permettrait d'ajuster au mieux l'intensité du soutien aux besoins financiers réels de chaque bénéficiaire, sans induire pour autant une différence de traitement disproportionnée entre les attributaires.

- *Financer plus de films à enveloppe constante, en améliorant les taux de remboursement.*

Le diagnostic a également montré que l'exercice de l'option permettant au C.N.C. de se rembourser directement des sommes avancées, en débitant à due concurrence les droits de tirage futurs nés de l'exploitation du film soutenu, est doublement économe des fonds publics : d'une part, les délais de remboursement sont considérablement raccourcis, d'autre part, le taux effectif de recouvrement paraît bien supérieur, de l'ordre du double de celui constaté sur les autres types de recettes.

Il est donc proposé de rendre plus sévère le régime de recouvrement de l'avance sur recettes en autorisant d'office le C.N.C. à récupérer les sommes avancées sur les créances de l'attributaire inscrites au compte de soutien automatique.

En première approximation, cette mesure devrait porter le taux de remboursement de l'avance à plus de 20 %, dégageant une marge supplémentaire pour l'avance sur recettes de l'ordre de 2 M€ par an.

Il est par ailleurs proposé, dans un souci de réciprocité vis-à-vis de nos partenaires de l'Union européenne, de soutenir la création artistique européenne en ouvrant plus largement l'avance sur recettes aux productions étrangères dont la valeur mérite d'être reconnue¹⁵¹. Tout ou partie des ressources dégagées par la mesure précédente permettrait de financer cette ouverture.

3.2.2. Adapter les définitions législatives et réglementaires de l'indépendance.

Les deux premières parties du présent rapport¹⁵² ont mis en lumière la sédimentation, par couches successives, des dispositifs organisant l'affectation d'une fraction des investissements productifs au profit de sociétés ou d'œuvres réputées "indépendantes", chaque nouvelle disposition tentant de régir de nouvelles formes de dépendance qui n'étaient qu'imparfaitement appréhendées par la réglementation précédente.

Comme on l'a souligné, cette genèse progressive du système a pour conséquence qu'il existe aujourd'hui autant de définitions de l'indépendance que de catégories d'investisseurs au sein des trois cercles.

¹⁵⁰ Au lieu, respectivement, de 450.000 € et 300.000 €

¹⁵¹ Ce point est développé au paragraphe 3.4.2.1.

¹⁵² Voir notamment le paragraphe 1.3.2.2.

A supposer même qu'elle ait été voulue par le législateur, une telle situation ne paraît pas pleinement justifiée. Il est donc proposé d'y apporter des modifications.

3.2.2.1. Option haute : mettre en place une grille unique d'évaluation de l'indépendance.

Le but poursuivi par la présente proposition n'est pas d'appliquer à tous les investisseurs les mêmes obligations en matière d'indépendance, mais seulement de faciliter le respect des obligations propres à chacun en cernant les contours de l'indépendance de manière mieux adaptée et plus transparente.

La méthode suggérée est simple, au moins dans son principe : il s'agit de rassembler tous les critères concourant à la définition de l'indépendance, sous l'empire des textes actuellement en vigueur¹⁵³, au sein d'une grille unique d'évaluation, à l'instar de ce qui se fait, avec succès¹⁵⁴, pour définir ce qu'est un film d'initiative française.

La définition de ces critères serait *a priori* conservée. Toute production éligible au compte de soutien serait successivement appréhendée sous l'angle de chacun d'entre eux et créditée d'un nombre de points déterminé, si elle était jugée dépendante au regard d'un critère donné. Le total des points permettrait de déterminer *in fine* si la production doit ou non être regardée comme indépendante (si ce total reste inférieur à un seuil) ou dépendante (si le total des points est supérieur ou égal au même seuil).

A titre de pure illustration, ce seuil pourrait être fixé à 50 points, dans l'hypothèse ou une production qui serait jugée dépendante à l'égard de chacun des critères utilisés recueillerait un maximum de 100 points.

Il n'a pas été jugé possible de proposer, à ce stade de la réflexion, une pondération des différents critères, ni même leur liste exhaustive, celle-ci ayant d'ailleurs vocation à s'enrichir, par la prise en compte des critères afférents non plus seulement à l'indépendance relative¹⁵⁵ mais également à l'indépendance absolue¹⁵⁶ ou encore aux communautés durables d'intérêts économiques éventuellement tissées en un producteur et un financeur¹⁵⁷.

Si le principe de la grille unique était retenu, il faudrait sans doute s'en remettre, sur ces points, à la concertation avec les professionnels, par exemple dans le cadre du futur "observatoire de la production"¹⁵⁸, et prévoir, par une "clause de rendez-vous" dont

¹⁵³ Que ces critères soient relatifs à la société de production, à l'œuvre elle-même ou, si le législateur le juge pertinent, au montant du devis de production (voir première partie, paragraphe 1.3.2.2., et deuxième partie, paragraphe 2.3.3.2.).

¹⁵⁴ Globalement bien acceptée par les professionnels français, la grille de critères déterminant la qualification de "film d'initiative française" a été copiée à l'étranger, notamment en Australie.

¹⁵⁵ d'une production A par rapport à un financeur X.

¹⁵⁶ pour éviter des "retours d'ascenseurs" entre deux financeurs X et Y, investissant de manière croisée dans des projets B et A respectivement initiés par l'un et l'autre.

¹⁵⁷ à l'image des liens commerciaux mentionnés dans les décrets d'application de la loi du 1^{er} août 2000.

¹⁵⁸ La création de cet observatoire est suggérée au paragraphe 3.5.1.1.

l'échéance serait assez rapprochée dans le temps, une première phase d'évaluation de la grille.

Un autre avantage de cette grille serait de rendre difficile la mise au point de structures ou de projets dont le seul objet serait d'optimiser le respect des obligations, ce qui atténuerait ou même supprimerait les effets de seuil, tout en conférant à la qualité de production indépendante une légitimité indiscutable.

Cette proposition n'est pas sans quelques inconvénients, au premier rang desquels figure la nécessité de réformer des textes législatifs et réglementaires récemment adoptés.

Son application devrait en outre faire l'objet d'un contrôle, dans le cadre de l'examen périodique, par le C.S.A. (pour les chaînes de télévision), la D.G.I. (pour les Soficas) et le C.N.C. (pour le reste des investisseurs), du respect des obligations d'investissement¹⁵⁹. Pour en simplifier l'exercice, il est suggéré de privilégier un régime déclaratif, à la charge du producteur délégué - celui-ci revendiquant ou non, devant les autorités en charge de l'agrément, le label "indépendant" - suivi d'un contrôle *a posteriori* reposant sur la méthode des sondages et dont les résultats seraient communiqués, le cas échéant, à l'observatoire de la production.

3.2.2.2. Option basse : aménager les textes actuels.

A défaut d'instituer la grille sus-analysée, une démarche plus modeste pourrait être mise en œuvre. Pour mettre fin aux distorsions de concurrence¹⁶⁰ et effets de seuil¹⁶¹ induits, dans une certaine mesure, par la réglementation, deux orientations sont suggérées.

- *Assujettir aux mêmes obligations tous les opérateurs qui se trouvent dans une même situation concurrentielle.*

Lors de la conception des décrets d'application de la loi du 1^{er} août 2000, le Gouvernement s'est attaché à retenir la même définition de l'indépendance quel que soit l'éditeur de services de télévision auquel s'appliquent les obligations de contribution à la production cinématographique.

Cet effort d'harmonisation, justifié par un souci de simplification, ne tire toutefois pas les conséquences des différences de situation concurrentielle entre les chaînes.

La définition de l'indépendance, s'agissant notamment de la limitation du nombre de mandats détenus, devrait être adaptée en fonction de ces différences.

Cette proposition pose toutefois un problème non négligeable, lié à la définition de sous-groupes homogènes regardés : Canal + et TPS, TF1 et M6, France Télévision et Arte peuvent-ils être regardés comme constituant de tels ensembles ?

¹⁵⁹ Sur ces points, voir les paragraphes 3.2.3.1. (contrôle de l'emploi des fonds par les Soficas) et 3.5.2. (organisation de la collaboration entre le C.N.C. et le C.S.A.).

¹⁶⁰ Voir le paragraphe 2.1.2.5.

¹⁶¹ Voir la critique de la clause de diversité formulée au paragraphe 2.3.3.2.

- *Ajuster les contours de la clause de diversité.*

Pour les motifs exposés dans la deuxième partie, ni la justification théorique, ni l'utilité pratique de la clause de diversité n'apparaissent de façon éclatante. Son maintien pourrait ainsi être remis en cause, au terme de la procédure d'évaluation des décrets relatifs aux obligations des chaînes du câble et du satellite que le gouvernement a souhaité mettre en place¹⁶².

En tout état de cause, le dispositif actuel est perfectible. Il paraît notamment souhaitable :

- d'assurer dans les faits l'ajustement, en valeur, du seuil retenu (c'est-à-dire du devis de production). Au lieu d'une renégociation périodique de ce montant (que l'accord conclu entre la société Canal + et les organisations représentatives des producteurs avait stipulé mais qui, jusqu'à présent, n'a pu avoir lieu), il est proposé d'indexer ce seuil, pour le futur, sur l'évolution des coûts moyens de production des films d'initiative française, dont le calcul serait confié au C.N.C. et les résultats communiqués à l'observatoire de la production.

- de retenir, pour tous les investisseurs soumis à la clause, des échéances communes de renégociation du quota de films dont le devis doit se situer en dessous du seuil. Il n'est en effet pas souhaitable qu'à la faveur de l'échéance d'une convention conclue par le C.S.A., les obligations d'un opérateur donné soient revues à la hausse ou à la baisse, alors que les motifs de cette révision seraient tout aussi fondés pour les opérateurs dont la convention est encore en vigueur.

Ce n'est qu'au prix de ces réformes qu'il semble envisageable d'étendre l'application de la clause aux investisseurs des premier, deuxième et troisième cercles qui n'y sont pas soumis : il s'agit notamment des exploitants des salles, des éditeurs vidéo, des chaînes de télévision diffusant en clair et des Soficas.

3.2.3. Faire le pari d'une modernisation du régime applicable aux Soficas.

Concernant des Soficas, la question à laquelle il faut répondre en amont porte sur l'utilisation qu'il est souhaité de faire des fonds collectés par elles. Une fois cet objectif défini, le reste en découle, qu'il s'agisse de la fixation des paramètres du système visant à lui assurer un nouvel équilibre financier ou de la modification en conséquence de sa gestion par l'administration.

3.2.3.1. Réorienter résolument l'emploi des fonds vers la production indépendante, tout au long du cycle de production

L'octroi, par les pouvoirs publics, d'un soutien financier aux investissements consentis par des personnes privées n'a de sens que si les fonds ainsi collectés sont majoritairement alloués à des producteurs qui, sans cette aide, ne pourraient y accéder dans de bonnes conditions.

¹⁶² Voir la note relative à l'observatoire de la production audiovisuelle indépendante, sous le paragraphe 3.5.1.1.

Compte tenu des difficultés particulières de financement des phases de développement, de production au sens strict et de distribution des films de long métrage produits par des sociétés indépendantes, mises en évidence par la deuxième partie du rapport, deux propositions paraissent pouvoir être formulées.

- *Augmenter significativement la part des fonds destinée à financer la production indépendante.*

A l'heure actuelle, le niveau minimal d'investissement dans la production indépendante dépend, en droit, de la décision d'agrément de chaque Sofica prise par la D.G.I. après avis du C.N.C.. En effet, les annexes à ces décisions précisent les obligations auxquelles s'engagent les gestionnaires des fonds, qui sont, en réalité, les mêmes pour tous : 35 % des fonds doivent bénéficier à la production indépendante.

En pratique, ce plancher de 35 % est largement dépassé. En moyenne, l'investissement dans la production indépendante a atteint 52 % pour la période 2000-2002. Il est vrai, toutefois, que ce chiffre a été calculé en tenant compte des activités de Sofinergie, France Télévision Images et Gimages, qui consacraient plus des trois quarts de leurs investissements à la production indépendante, et qui ont aujourd'hui cessé de collecter.

Il est proposé d'inverser la proportion actuellement fixée, et de contraindre les Soficas à investir à hauteur de 65 % dans la production indépendante. Au regard des moyennes atteintes dans le passé, ce chiffre, bien qu'ambitieux, ne semble pas hors de portée. Il est légitime du point de vue des finances publiques, dans la mesure où, compte tenu du taux de réduction d'impôt proposé¹⁶³, la dépense fiscale serait sensiblement équivalente à une subvention directe aux producteurs indépendants. Serait enfin préservé l'effet de levier de la mesure et une certaine logique de marché dans l'attribution des fonds, dont il a été dit qu'elle était souhaitable.

Cette proposition est à rapprocher des développements relatifs à la définition plus complète de l'indépendance. Si la proposition visant à établir une grille unique d'évaluation de l'indépendance¹⁶⁴ n'était pas retenue, il faudrait, au minimum :

- appliquer aux Soficas les nouveaux critères harmonisés d'indépendance : la définition du lien capitalistique devrait sans doute être alignée sur celle des chaînes, et il faudrait identifier cinq mandats de commercialisation et non plus seulement quatre, en isolant les services de diffusion du film par réseaux numériques.

- appliquer aux Soficas un mécanisme équivalent à la clause de diversité de Canal +, si on la juge pertinente. A court terme, l'effet serait essentiellement symbolique, dans la mesure où les Soficas consacrent d'ores et déjà 76 % de leurs investissements en nombre et 56 % en volume à des films d'un budget inférieur à 5,4 M€ Néanmoins, une telle mesure réintroduirait une forme d'égalité entre les investisseurs et mettrait les productions à petit budget à l'abri d'un retournement dans la politique d'allocation des fonds.

¹⁶³ Voir le paragraphe 3.1.4.1.

¹⁶⁴ Voir le paragraphe 3.2.2.1.

- *Permettre l'investissement direct des fonds au profit des opérations de développement et de distribution des films.*

Le diagnostic dressé dans la deuxième partie conforte les recommandations formulées par les rapports Gassot et Goudineau. Selon ces recommandations, le champ des interventions des Soficas devrait être élargi au développement et à la distribution indépendante. Au demeurant, l'interdiction actuelle est assez facilement contournable, par la constitution d'une société intermédiaire.

L'élargissement du champ d'intervention présenterait en outre l'avantage d'apporter un soutien à des secteurs fragiles, en évitant l'afflux brutal d'argent, aux conséquences inflationnistes, que risque d'entraîner le déplaçonnement des Soficas.

3.2.3.2. Trouver un nouvel équilibre financier pour les souscripteurs et leurs garants.

Une fois déterminée la part du risque liée à la création indépendante, trois paramètres sont susceptibles d'influencer la rentabilité des Soficas :

- la modulation de l'avantage fiscal bénéficiant au souscripteur au début de l'opération d'investissement ;
- la réglementation de la remontée des recettes durant l'immobilisation des fonds ;
- l'encadrement des garanties éventuellement apportées au souscripteur au moment de l'achèvement de l'opération.

Ces trois éléments font l'objet de positions différentes :

- *Renoncer à moduler l'avantage fiscal.*

La modulation de l'avantage fiscal en fonction de la politique d'emploi des fonds a été suggérée par certains intervenant, sur le modèle de ce qui a déjà été prévu pour d'autres dispositifs de défiscalisation (notamment la loi Pons).

Toutefois, cette modulation apparaît très complexe à réaliser. Elle devrait évoluer en permanence en fonction du taux d'imposition et du taux de rendement sur les marchés financiers. Elle compliquerait en outre la tâche de l'administration fiscale. Enfin, il n'est pas certain qu'elle renforce la lisibilité du dispositif pour le souscripteur, ce qui va à l'encontre du souci d'attirer un plus grand nombre d'investisseurs et d'évaluer les différents mécanismes d'incitations fiscales en les mettant en concurrence.

Pour ces raisons, cette proposition n'a pas été retenue.

- *Laisser libre cours à la négociation pour déterminer les modalités de remontée de recettes.*

Une autre proposition avancée par certaines personnalités auditionnées consisterait à encadrer le mode de rémunération des Soficas¹⁶⁵, en prohibant notamment la

¹⁶⁵ Les trois modes de rémunération des actionnaires des Soficas (actualisation, couloir de recettes et bonus) sont décrits au paragraphe 2.3.4.2.

pratique de l'actualisation et en réduisant la part de la collecte affectée aux placements financiers.

Cette mesure n'apparaît pas prioritaire. Il est préférable de laisser la réglementation en l'état, ce qui n'empêche pas de veiller plus efficacement à son respect.

Au demeurant, une évolution du mode de rémunération est probable. Compte tenu des changements affectant les différents marchés d'exploitation, et du développement des recettes tirées de la vidéo et de l'exportation, la pression exercée par les Soficas dans le sens de l'actualisation des recettes devrait spontanément diminuer.

- *Encadrer les mécanismes de garantie, sans pour autant les interdire.*

En dépit de leurs inconvénients, qui ont été décrits dans la deuxième partie, force est de constater que les garanties sont, aujourd'hui, probablement nécessaires à l'équilibre des Soficas.

Les difficultés rencontrées par les Soficas non garanties et sans accord de portage en 2001 (Sofinergie) et 2002 (Gimages) pour placer leurs parts auprès des investisseurs semblent ainsi se poursuivre en ce début d'année 2003, du moins pour celles d'entre elles qui ne sont pas adossées à un grand groupe bancaire comme Natexis. La raison communément avancée de ces difficultés est l'affaiblissement du marché des droits audiovisuels.

Certaines des propositions du présent rapport devraient toutefois, à terme, donner un nouvel élan au marché des droits, qu'il s'agisse des actions auprès des autorités de la concurrence¹⁶⁶ ou de l'extension des possibilités ouvertes aux producteurs pour mobiliser leurs droits de tirage sur le compte de soutien¹⁶⁷.

Il est en outre rappelé que le présent rapport regarde comme prioritaire l'élargissement de la collecte auprès des particuliers. Or il est possible que la C.O.B. considère que cet objectif entre en conflit avec une mesure consistant à faire assumer au souscripteur un risque accru par rapport au dispositif actuel.

Dans ces conditions, il a seulement paru possible et souhaitable de prévoir, par une disposition législative, que le taux de la garantie éventuellement accordée aux souscripteurs¹⁶⁸ ne pourra, à l'avenir, excéder 75 % du capital investi. Des gestionnaires de Soficas jugent ce taux réaliste¹⁶⁹, du moins si un élargissement concomitant du vivier des

¹⁶⁶ Voir le paragraphe 3.5.2.

¹⁶⁷ Voir le paragraphe 3.3.2.

¹⁶⁸ que ce soit par un engagement de rachat des actions contracté envers la banque collectrice, aux mêmes conditions que celles qui ont présidé à leur placement auprès des actionnaires, ou par le biais d'accords de portage et de lettres de confort garantissant à la banque la compensation des pertes subies.

¹⁶⁹ A titre d'ordre de grandeur, la Sofica Gimages - qui ne produisait que des films "indépendants" - avait un taux de rendement de l'ordre de 25 à 50 % sur l'exploitation primaire du film (salles, vidéo, première fenêtre cryptée, soit un cycle de deux ans environ), et de 25 à 50% sur le marché secondaire (valorisation des catalogues de droits de diffusion, certifiée par commissaires aux comptes), soit un total plus ou moins proche, selon les années, de 70 %. L'inspection générale des finances, dans son rapport remis au ministre de la culture en 1999, a quant à elle proposé de retenir un taux de 65 %.

souscripteurs permet de faire appel à la motivation existant chez certains contribuables actuellement écartés du bénéfice du dispositif.

Cette proposition doit être préférée à celle, également avancée, qui consisterait à n'autoriser que les garanties accordées par l'I.F.C.I.C. - ce qui supposerait un changement très important dans la structure de financement et le mode de fonctionnement de l'Institut, regardé comme hors de portée compte tenu des objectifs du présent rapport - et/ou par des entreprises mécènes, à l'exclusion de celles consenties par des groupes audiovisuels. En effet, une telle limitation pourrait être facilement contournée par le recours au portage.

3.2.3.3. Dégager des ressources budgétaires à la hauteur des ambitions poursuivies par les Soficas et améliorer la gestion de ce dispositif par l'administration.

La rénovation des Soficas passe par une augmentation de l'effort budgétaire et par une gestion à la fois plus souple et plus transparente du dispositif par les autorités administratives compétentes, notamment par les services fiscaux.

- *Donner sa chance au dispositif en doublant les crédits budgétaires qui s'y rapportent.*

Sauf à fixer le plafond de la réduction d'impôt à un niveau très bas, l'élargissement du vivier des souscripteurs par le biais d'une réduction d'impôt n'est possible que si, parallèlement, l'administration fiscale accède aux demandes d'agrément présentées pour un plus grand nombre d'investissements¹⁷⁰ - y compris, à terme, ceux que voudront garantir les Soficas régionales, si l'expérience s'avère concluante.

Accessoirement, l'augmentation du volume d'investissements défiscalisés aurait deux effets bénéfiques.

D'une part, toutes choses égales par ailleurs, elle aboutirait à réduire, en proportion, les frais de structure des Soficas existantes, qu'on sait relativement élevés¹⁷¹, et qui seraient amortis sur un volume de fonds plus important.

D'autre part, elle aurait pour effet d'accroître la concurrence entre banques, et donc de faire baisser le montant des commissions de placement¹⁷² ainsi que le taux de garantie exigé pour chaque souscripteur.

Au demeurant, la forme actuelle de régulation du système par l'administration fiscale paraît trop sévère, alors que, *de facto*, le montant total des déductions d'impôt est

¹⁷⁰ Une Sofica a intérêt à "saupoudrer" ses investissements et n'a pas intérêt à investir dans un film pour un fort pourcentage du devis, car cela n'accroît pas pour autant son couloir de recettes, et donc ne fait qu'augmenter son risque. Donc, si les Soficas demandent, au cours d'une année, de forts montants d'autorisation de collecte et investissent ensuite beaucoup, cela ne signifie pas que chacune prend une place croissante dans les films, mais plutôt que le nombre de films ayant réellement besoin d'elles et leur présentant des projets intéressants augmente.

¹⁷¹ Les seuls frais liés à l'information légale des souscripteurs (plaquettes, assemblées annuelles etc.) représentent, à l'heure actuelle, environ 4 % du capital souscrit chaque année par les Soficas.

¹⁷² Qui représentent, à l'heure actuelle, environ 3 % du capital souscrit.

systématiquement inférieur à 46 M€ pour le cinéma et l'audiovisuel, depuis la création du dispositif.

Il est souhaitable d'obtenir, ne serait-ce que pour une durée limitée mais suffisante pour tester la viabilité du nouveau dispositif (par exemple, six ans, durée qui correspond à un cycle complet de remontée de recettes), un doublement de l'effort fiscal, soit 100 M€. Si ce montant est intégralement consommé, les Soficas retrouveraient dans le financement du cinéma une place équivalente à celle qui avait été envisagée lors de leur création, soit 7 % environ.

En tout état de cause, il est nécessaire que la loi et les décrets d'application prévoient les modalités de fixation de cet effort, qu'il conviendrait d'apprécier, en moyenne, sur deux années ou plus¹⁷³.

Il est également souhaitable d'inscrire dans la législation les modalités de la répartition du produit de la collecte entre le cinéma et l'audiovisuel, qui serait éventuellement indexée sur certains critères d'activité de chaque secteur.

- *Clarifier les règles applicables.*

Une définition plus claire des règles applicables aux Soficas s'impose. Les engagements des gestionnaires en matière de quotas de production indépendante, la limitation des garanties et l'interdiction de placer en trésorerie plus de 10 % des fonds collectés relèvent de la loi. La répartition du produit entre l'audiovisuel et le cinéma est en revanche fixé par voie réglementaire.

Le respect de ces obligations doit faire l'objet d'un contrôle plus poussé. Il semble en particulier que la règle des 10 % ne soit pas respectée, notamment parce que, compte tenu de la petite taille actuelle des Soficas, les frais de gestion ne sont pas amortis, problème que le déplafonnement devrait résoudre.

En tout état de cause, il est indispensable d'organiser une plus grande transparence, d'une part, par l'information des souscripteurs sur l'existence éventuelle d'une garantie et les formes qu'elle prend (publication des décisions d'agrément), d'autre part, par la publication conjointe par la D.G.I. et le C.N.C. des résultats des contrôles susmentionnés (bilans d'investissements), ou, à tout le moins, par leur transmission à l'observatoire de la production cinématographique. Ces mesures trouveraient leur place dans les textes réglementaires d'application de la nouvelle loi.

La mise en œuvre des propositions qui précède suppose une modification, par la loi, des articles 163 septdecies et 238 bis HE du code général des impôts, et l'intervention de décrets d'application.

La nouvelle formule pourrait donc entrer en application, au plus tôt, à l'occasion de la prochaine campagne de collecte. Elle coexisterait pendant plusieurs années avec l'ancien régime, appelé à disparaître d'ici au plus huit ans. Pour mieux les distinguer, il serait souhaitable que cette nouvelle formule porte un nom différent.

Si on ajoute à l'effort budgétaire qu'il est proposé de consentir en faveur des Soficas celui qui est suggéré en faveur du crédit-bail fiscal et du mécénat, on atteint un ordre de

¹⁷³ Ce qui rejoint la pratique de la D.G.I. depuis 2002.

grandeur comparable, en première approximation, à ce que les principaux pays européens (Allemagne, Royaume-Uni) consacrent comme ressources fiscales à la production cinématographique.

3.3. RECENTRER L'EMPLOI DES FONDS DU COMPTE DE SOUTIEN VERS LES INVESTISSEMENTS LES PLUS PRODUCTIFS OU LES PLUS "STRUCTURANTS".

L'analyse à laquelle il a été procédé dans la deuxième partie a mis en relief deux faits. Premièrement, les droits de tirage sur le compte de soutien sont de plus en plus considérés comme une forme de recette liée à l'exploitation d'un film, et non comme le préfinancement du film suivant. Deuxièmement, cette ressource ne bénéficie pas nécessairement aux acteurs de la filière cinématographique les plus exposés aux risques inhérents à la création, c'est-à-dire les producteurs délégués et les industries techniques. Au contraire, le profit se localise de plus en plus dans les activités périphériques au cinéma, dont la prise de risque financier est moindre (vendeurs d'espaces publicitaires, institutions financières, agences artistiques, investisseurs privés fortunés).

Les propositions qui suivent ont pour objet d'assurer un plus juste retour des fonds du compte de soutien en fonction des investissements et du risque pris grâce à une réorientation de l'utilisation du compte, tout en renouant avec la vocation originelle de celui-ci, qui est de consacrer des fonds à la production future.

3.3.1. Approfondir la question de la rémunération des talents.

Les auditions conduites ont mis en évidence le rôle joué par les "talents" (scénaristes, réalisateurs, acteurs) dans l'inflation des coûts de production¹⁷⁴.

Ce phénomène est aggravé par la pratique dite de "l'équivalent comptable", qui consiste à demander au producteur délégué qu'il rétrocède aux "talents" une partie de ses droits de tirage sur le compte de soutien, ou par le montage par ceux-ci de sociétés de coproduction *ad hoc*, dont les droits de tirage sur le compte ne sont pas nécessairement réinvestis immédiatement par les détenteurs de parts dans la production d'un nouveau film, mais mis en sommeil ou monnayés, à l'occasion de la revente des parts.

Ces pratiques réduisent d'autant les sommes réinvesties dans la production par le producteur délégué.

Néanmoins, aucune des pistes de réflexion évoquées au cours des auditions pour y remédier n'est véritablement concluante. Les deux premières tendent à favoriser des actions en amont, les deux suivantes des actions en aval.

En amont, il a été suggéré d'engager des procédures de nature à mettre fin aux supposés comportements de cartel et abus de position dominante imputés aux agences.

Il est sans doute souhaitable de lever le doute qui pèse sur ces comportements, par une saisine des autorités en charge du droit de la concurrence¹⁷⁵ ou par une analyse

¹⁷⁴ Voir le paragraphe 2.1.1.2.

économique poussée confiée à des experts indépendants¹⁷⁶. Néanmoins, de telles actions risquent de ne pas être suffisantes pour remédier à l'inflation des coûts artistiques, dont le déterminant principal est la pénurie des talents reconnus et demandés par le grand public.

A cet égard, les télévisions apparaissent en partie responsables. En effet, la présence de têtes d'affiche, si elle n'est pas une garantie de rentabilité du film en salles, est généralement l'assurance d'une forte audience à la télévision. Une action structurelle sur le coût des talents, si elle était jugée opportune, devrait donc passer par une réglementation plus stricte des investissements que les chaînes de télévision peuvent prendre à leur charge dans un film au titre de leurs obligations réglementaires¹⁷⁷.

Toujours en amont, l'idée a été avancée de prévoir la possibilité, pour les producteurs, de contracter avec les réalisateurs non pas sous l'empire du droit d'auteur mais sous celui du droit applicable aux "œuvres de commande". C'est la pratique courante, depuis une dizaine d'années, dans le secteur audiovisuel.

Il ne faut pas sous-estimer, cependant, le risque élevé de déstabilisation du système français du droit d'auteur, dans l'ensemble des domaines concernés par la propriété intellectuelle, que porte en elle cette proposition. Les enjeux qui président aux négociations multilatérales en cours sur ce sujet dépassent le cadre du présent rapport.

En aval, il a été envisagé d'exclure tout ou partie des coûts artistiques du bénéfice du compte de soutien, soit en mettant fin à la pratique des "équivalents-comptables", soit, de manière plus radicale, en excluant *ex ante* ces coûts des dépenses pouvant être couvertes par la mobilisation du compte¹⁷⁸. Cette mesure apparaît d'une mise en œuvre délicate, tant pour une raison de principe, qui est la liberté de contracter, que pour une raison pratique, qui est la lourdeur des procédures de contrôle qu'elle impliquerait.

Enfin, une idée plus séduisante et de portée plus générale a été avancée, qui consisterait à réserver au producteur délégué un couloir de recettes, au moins sur les premières entrées.

Il n'est toutefois pas acquis que cette solution soit idéale. En effet, la liberté contractuelle et le jeu des équilibres concurrentiels feraient que, au delà de ce couloir, le producteur délégué, notamment s'il est indépendant, aurait les plus grandes difficultés à négocier le bénéfice d'une part significative des recettes d'exploitation. Au total, la mesure risquerait d'accentuer la tendance générale des producteurs indépendants à privilégier une optique de trésorerie, de court terme, au détriment des actions de développement, de la professionnalisation, et du renforcement de leur structure financière.

En définitive, il est proposé de mettre en place, sous le contrôle de l'observatoire de la production, une mission d'expertise sur le sujet, qui viserait à évaluer l'ampleur du phénomène, à cerner ses effets indésirables, et à proposer des réformes.

¹⁷⁵ Cette proposition est précisée au paragraphe 3.5.2.

¹⁷⁶ Cette suggestion est développée au paragraphe 3.5.1.2.

¹⁷⁷ Voir les développements du paragraphe 3.5.1.

¹⁷⁸ Par exemple, à la faveur d'une redéfinition des postes des devis : voir le paragraphe 3.3.2.1.

3.3.2. Préciser et étendre les modalités d'emploi, par le producteur délégué, des droits de tirage sur le compte de soutien.

Deux mesures sont proposées, qui visent respectivement à préciser et à élargir la nature des investissements dont le producteur délégué peut demander la couverture par le compte de soutien.

3.3.2.1. Refondre la nomenclature des dépenses éligibles au compte de soutien.

Ainsi que cela a été dit dans la deuxième partie, il existe, dans le système français, un lien très étroit entre la production cinématographique et l'exposition en salles. Par conséquent, sauf à ce que cette donnée fondamentale soit bouleversée, soutenir la production n'a de sens que si le film produit a des chances d'être convenablement exposé.

Ce constat milite en faveur d'une définition plus fonctionnelle des postes du devis d'investissement pouvant être financés par le compte de soutien, de façon à y inclure le plus lisiblement possible les dépenses de distribution. Une proposition en ce sens avait déjà été formulée en décembre 1992 dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances¹⁷⁹.

Certes, les informations relatives à ces frais figurent aujourd'hui, en pratique, dans les dossiers d'agrément et sont également connues par le biais des dossiers d'aide automatique à la distribution. Toutefois, cet accès indirect aux données incite à proposer de redéfinir la nomenclature comptable des devis soumis par les producteurs délégués aux commissions d'agrément, avec deux objectifs :

- distinguer plus clairement, sur le modèle britannique, d'une part, les coûts liés à la rémunération de la prise du risque artistique (achat ou développement de scénarios, acteurs, réalisateur) et à la production (salaires du producteur, imprévus et frais généraux)¹⁸⁰, d'autre part, les coûts de fabrication au sens strict¹⁸¹ (salaire des équipes techniques, charges sociales, location des lieux et costumes de tournage, frais de pellicule, de montage, de post-production etc.) ;

- inclure, dans la seconde catégorie, les coûts de distribution et de promotion des films (tirages des bobines, affichage publicitaire, etc.), de sorte que le producteur soit nécessairement amené à les intégrer dans le plan de financement pour la réalisation duquel il sollicitera la bénéfice du compte de soutien.

Cette mesure suppose toutefois l'aval des organes consultatifs compétents en matière de normalisation comptable. Si elle était jugée trop ambitieuse, on pourrait se borner à inciter plus fermement les commissions compétentes pour l'attribution des aides sélectives à exprimer leurs réserves, voire à refuser systématiquement le bénéfice de ces aides aux projets pour lesquels le plan d'exposition est jugé notoirement insuffisant.

¹⁷⁹ "Rendre obligatoire l'inclusion des frais de promotion et d'édition dans le plan de financement proposé à la commission d'agrément".

¹⁸⁰ L'ensemble constituant, dans la terminologie anglo-saxonne, les postes dits de "dessus de ligne" (*above the line*).

¹⁸¹ Postes de "dessous de ligne" (*below the line*).

Parallèlement, une réflexion pourrait être entamée en vue de la mise au point d'un code de bonne conduite entre distributeurs et exploitants en matière d'exposition des films¹⁸².

3.3.1.2. Soutenir la constitution d'actifs par les sociétés de production les plus fragiles.

La deuxième partie du rapport a conduit à un double constat.

D'une part, les catalogues de droits sont concentrés au bénéfice de quelques détenteurs et sous-exploités. Les professionnels estiment qu'une même société ne peut utilement exploiter et mettre en valeur un catalogue de droits supérieur à 800 ou 1.000 titres. Or, actuellement, TF1 et Canal + détiendraient chacun plus de 5.000 titres.

D'autre part, les sociétés de production souffrent d'une sous-capitalisation structurelle.

Or les capitaux propres comme les immobilisations (parts de négatifs et droits d'exploitation) constituent l'essentiel des ressources à long terme d'un producteur et la récompense symbolique de son travail. Cela explique, s'agissant des parts de négatifs, que, sauf exception (reventes de catalogues avec des plus-values substantielles), les producteurs délégués n'acceptent de s'en dessaisir que lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés de trésorerie majeures.

En se dépouillant des droits et en affectant des profits d'exploitation éventuels à la couverture de frais financiers ou à leur rémunération courante, plutôt qu'à la consolidation du capital, les petits producteurs obèrent leurs possibilités futures de développement. Ce phénomène est d'autant plus dommageable qu'il intervient au moment où la durée du cycle d'exploitation en salles se réduit.

Tous ces éléments contribuent à la fuite en avant dans la mobilisation immédiate du compte de soutien au profit de la production de films qui ne sont pas toujours parfaitement au point ni même prometteurs et, indirectement, à l'engorgement des écrans.

Il importe donc de favoriser la mobilisation des droits de tirage sur le compte de soutien pour la (re)constitution d'actifs. Cet objectif ne méconnaît qu'en apparence le principe qui a présidé à la création du compte de soutien (épargne forcée et réinvestissement dans la production), puisqu'à terme, des scénarios et des films plus aboutis sont un gage de pérennité pour l'activité des entreprises de production.

Pour atteindre cet objectif, deux modalités sont proposées, qui seraient applicables à toute société de production agréée par le C.N.C., et dont la mise en œuvre soulève les questions communes :

- *Permettre aux sociétés de production de racheter des catalogues de droits avec le compte de soutien.*

Cette mesure contribuerait à une valorisation "normale" des catalogues et accroîtrait la liquidité du marché des droits de diffusion. Son effet de levier serait double, puisqu'elle renforcerait la capacité d'emprunt des sociétés de production tout en ranimant les Soficas.

¹⁸² Cette proposition est détaillée au paragraphe 3.5.2.

Il faut souligner que l'extension au cinéma du "crédit-bail fiscal", proposée au paragraphe 3.1.4.1., poursuit la même logique, puisqu'elle permettrait au producteur de financer le premier cycle de production/récupération avec des ressources relativement bon marché, sans qu'il soit nécessairement dessaisi des droits sur le négatif, grâce à l'option de rachat au terme du bail. Ce mécanisme est en revanche plus coûteux pour les finances publiques, dans la mesure où il implique le renoncement à des impôts, tandis que la présente mesure repose seulement sur une orientation rénovée, à enveloppe constante, des droits de tirage sur le compte de soutien.

Pour éviter un afflux brutal d'argent ou une dérive spéculative, il est souhaitable d'étaler dans le temps les possibilités d'investissement en fixant une proportion maximale de mobilisation des droits de tirage pour le rachat de catalogues au titre d'une année donnée. Une autre solution, plus restrictive mais dont la légitimité paraît en réalité peu contestable, consisterait à n'ouvrir le bénéfice du rachat de catalogues qu'aux seules sociétés de production indépendantes.

- *Permettre l'investissement du compte de soutien dans le capital des sociétés de production les plus fragiles tout en renforçant, à terme, les exigences relatives à la surface financière de ces sociétés.*

Les personnalités auditionnées estiment de façon générale, d'une part, qu'une société de production de long métrage devrait idéalement être en mesure de lancer, au cours d'une année donnée, la production d'un à deux films au minimum, d'autre part, qu'une telle activité suppose au préalable l'étude approfondie de quatre scénarios au moins.

Compte tenu notamment des statistiques établies par le C.N.C. sur les devis moyens de développement et les coûts de production, il semble difficile qu'une société atteigne aisément ces objectifs sans disposer d'environ 300.000 € de capitaux propres.

Ce constat conduit à la proposition suivante, dans une logique d'aide non plus aux productions mais aux structures :

- relever à due concurrence le montant minimal du capital social des sociétés de production, actuellement fixé à 45.700 €;

- assouplir, d'une part, les modalités de libération de ce capital dans le temps (par exemple six ans, durée standard de remontée de recettes d'un film donné) et permettre, d'autre part, qu'une partie des droits de tirage sur le compte de soutien soit affectée à la constitution de ce capital, sur la même durée et dans la limite du nouveau capital social.

Une approche plus prudente est également envisageable. Elle consisterait en une ouverture moins large des nouvelles dispositions par la subordination de la mobilisation du compte de soutien à la présentation, par la société de production, d'un plan de développement à moyen terme, sur la base de critères que le C.N.C. définirait après concertation avec les professionnels.

- *Les problèmes de mise en œuvre de ces mesures peuvent être surmontés*

La mise en œuvre des propositions précédentes soulève des questions communes.

Tout d'abord, ces propositions appellent le développement de mesures de contrôle spécifiques, assorties, le cas échéant, de sanctions, par le C.N.C., comptable de l'emploi des fonds du compte de soutien.

Surtout, elles dégraderaient à court terme la trésorerie du C.N.C., organisme gestionnaire de ce compte. En effet, l'extension du champ de la mobilisation des droits de tirage devrait entraîner leur consommation plus rapide dans le temps. Le taux de transformation de la "dette flottante" en sortie effective de trésorerie s'en trouverait accru.

En revanche, l'effet de ces propositions sur la trésorerie à moyen terme du C.N.C. est indéterminé et probablement assez neutre. A cet horizon, les sorties liées aux nouvelles formes d'utilisation auront tendance à s'amointrer (notamment si le nouveau plancher légal du capital des sociétés est atteint), et le nombre de films en chantier pourrait diminuer, ce qui permettrait d'attendre plus de recettes, donc plus de droits de tirage, du fait qu'ils seraient plus aboutis et mieux exposés.

A court terme, le problème de trésorerie n'est pas insurmontable. En effet, des ressources supplémentaires sont à attendre, dès 2003, de la modification de l'assiette de la taxe vidéo. Par ailleurs, l'approche prudente préconisée ci-dessus doit permettre d'ajuster les sorties de fonds au niveau des recettes supplémentaires.

3.3.3. Soutenir les industries techniques.

En ce domaine, plusieurs propositions ont déjà été formulées, en particulier dans le rapport remis au ministre de la culture et de la communication par M. Pierre Couveinhes, président de la commission des industries techniques constituée au sein du C.N.C., et par la F.I.C.A.M., qui a suggéré des "mesures d'urgence" et un "plan de relance" à moyen/long terme.

Les développements qui suivent rappellent tout d'abord les principales propositions déjà écartées ou retenues par les pouvoirs publics, ainsi que celles qu'il n'est pas apparu souhaitable de reprendre au terme des auditions conduites. Un éclairage particulier est consacré à quelques propositions complémentaires qu'il a semblé utile d'approfondir.

3.3.3.1. Les propositions déjà examinées.

- *Modifier, dans un sens favorable aux industries techniques nationales, le barème de l'agrément de production.*

La F.I.C.A.M. a fait observer, pour demander une modification du barème de l'agrément de production, qu'il était actuellement possible de faire réaliser par des prestataires étrangers la totalité des prestations techniques tout en bénéficiant du maximum des droits de tirage du compte de soutien.

Cela est exact, mais correspond très précisément à ce qu'a voulu et imposé la Commission européenne lors de la notification de la réforme de l'agrément en 1998-1999. L'idée était que les critères de localisation prévus par le barème, qui peuvent ouvrir droit à une intensité de l'aide très importante¹⁸³, ne devaient pas constituer une aide aux productions nationales discriminatoire au regard du droit communautaire.

¹⁸³ Le taux de retour est supérieur à 100 % en haut du barème. Voir le paragraphe 1.3.1.1.

- *Envisager certaines modifications dans la liquidation des droits dus au titre de la taxe professionnelle.*

La F.I.C.A.M. a demandé, d'une part, l'octroi de "moratoires fiscaux et sociaux" pour l'ensemble du secteur et la négociation des pénalités de retard afférentes aux droits dont le recouvrement serait reporté, d'autre part, que soient consentis à ses adhérents membres des industries techniques des abattements supplémentaires, voire des exonérations, de taxe professionnelle.

Ces mesures n'ont pas été retenues, dans un contexte de lutte contre le déficit budgétaire, alors qu'elles risquaient d'entraîner des demandes reconventionnelles présentées par d'autres secteurs en difficulté. En outre, tout abattement nouveau en matière de taxe professionnelle risque de susciter l'opposition des collectivités locales, méfiantes quant à la juste compensation par l'Etat du manque à gagner correspondant.

Au demeurant, une telle mesure pourrait s'avérer déresponsabilisante, dans la mesure où la crise que traversent les industries techniques est, pour certaines d'entre elles, le fruit de leur politique de surinvestissement.

Il a donc seulement paru possible de plaider pour un examen attentif des dossiers, au cas par cas, par le comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.).

L'administration fiscale a néanmoins récemment estimé, à la demande des sociétés de productions de long métrage, qu'était possible une mesure de tempérament dans l'application de l'article 1647 E du code général des impôts, relatif aux bases de calcul de la taxe professionnelle¹⁸⁴.

Il serait souhaitable d'examiner l'opportunité que cette mesure soit étendue à l'ensemble du secteur de la production cinématographique, à la faveur d'une prise de position formelle de l'administration fiscale.

- *Assouplir dès 2003 les conditions réglementaires d'accès au fonds d'aide aux industries techniques.*

Il ressort des conclusions du rapport Couveinhes que le soutien aux industries techniques passe par une politique de structure, portant sur la logistique et la formation professionnelle, dans le but, d'une part, d'améliorer la qualité des prestations rendues par ces industriels aux producteurs qui choisissent de localiser en France leurs opérations de tournages et de post-production., d'autre part, d'accompagner les mesures industrielles et les actions en matière de formation de personnel indispensables pour résorber les surcapacités existant dans certains secteurs.

¹⁸⁴ Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article 1647 E du code général des impôts institue une cotisation minimale de taxe professionnelle pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 M€ égale à 1,5 % de la valeur ajoutée produite par le contribuable. Toutefois, l'administration fiscale serait disposée à ne comptabiliser, pour la détermination de cette valeur, les travaux réalisés pour son propre compte par la société de production cinématographique (c'est-à-dire les productions immobilisées) qu'à hauteur des seules productions réalisées grâce à l'incorporation de biens et services en provenance de tiers et dont l'acquisition a elle-même donné lieu à déduction de la T.V.A. les ayant grevés.

Est d'ores et déjà acquis le principe d'une modification en 2003 de la convention déterminant les dépenses éligibles au fonds de soutien géré par le C.N.C. afin, d'une part, d'y intégrer les dépenses liées à la réalisation d'études et à la formation du personnel, d'autre part, de simplifier la procédure d'attribution des aides d'un faible montant.

- *Atténuer les effets négatifs des pratiques en matière de délais de paiement en facilitant le financement du besoin de fonds de roulement (BFR) et en rééquilibrant la part de risque assumée par les industries techniques.*

La F.I.C.A.M. a proposé de "cantonner les aides publiques accordées aux producteurs", c'est-à-dire de privilégier, en cas de défaillance du producteur, le désintéressement des créances détenues sur l'intéressé par les industries techniques.

Cette mesure n'a pas été retenue, dans la mesure où elle paraît relever de la négociation commerciale avec les producteurs.

En revanche, il semble à la fois possible et souhaitable de mettre en oeuvre, dès 2003, le nouveau mécanisme de garantie par l'I.F.C.I.C. facilitant l'accès des industries techniques aux crédits consentis par les sociétés d'affacturage¹⁸⁵, qui consiste à garantir à ces sociétés ou aux banques qui accordent des lignes "Dailly"¹⁸⁶, les créances mobilisées non payées en cas de dépôt de bilan de l'industrie technique.

Sur le plan juridique, ce mode d'intervention de l'I.F.C.I.C. semble conforme à l'objet de l'Institut, qui est de "faciliter l'accès des industries cinématographiques, audiovisuelles et culturelles aux emprunts et autres sources de financement en apportant sa garantie". Il nécessiterait seulement une modification de la convention "Cinéma - audiovisuel" conclue entre le C.N.C. et l'I.F.C.I.C., afin de faire figurer les "crédits de mobilisation" au nombre de ces sources de financement, lesquelles ne visent à l'heure actuelle que les "crédits bancaires consentis pour financer les projets de création, développement, acquisition de matériels, de transmission ou renforcement de capitaux permanents".

Sur le plan financier, la garantie de l'I.F.C.I.C. serait émise sur le sous-fonds "Industries techniques" du fonds "Cinéma – audiovisuel". Selon le premier chiffrage réalisé par l'Institut, le coût budgétaire net de sa mise en oeuvre serait proche d'un million d'euros¹⁸⁷, soit un sixième environ de la dotation totale consentie à l'I.F.C.I.C. par le C.N.C. en 2002.

¹⁸⁵ L'affacturage est une technique par laquelle un créancier, appelé adhérent ou fournisseur, transmet ses créances à un factor (en général un établissement de crédit), qui moyennant rémunération, se charge de leur recouvrement, et les lui paie soit à l'échéance (affacturage à l'échéance ou maturity factoring), soit avant l'échéance (affacturage traditionnel ou old line factoring) ce qui constitue alors une opération de crédit. En temps normal, dans des secteurs financièrement sains, le factor assume le risque de non-paiement dû à la défaillance du débiteur. Dans des secteurs fragiles comme le cinéma, le factor n'assume pas ce risque et se garde un recours contre son client l'industrie technique. C'est cette particularité d'"affacturage avec recours" qui justifie de garantir le factor contre la défaillance de l'industrie technique et non des producteurs

¹⁸⁶ "Créance Dailly", ou bordereau de créances professionnelles : titre permettant à un professionnel de réaliser au profit d'un établissement de crédit une cession de ses créances professionnelles opposable aux tiers.

¹⁸⁷ Ce chiffrage repose sur les hypothèses suivantes : encours actuel du factoring servi aux industries techniques de l'ordre de 50 M€; crédits supplémentaires que les factors pourraient consentir s'ils étaient

- *Envisager le développement de financements spécialisés.*

La F.I.C.A.M., comme le rapport Couveinhes, ont proposé la création d'une "Sofica Industrie Technique", dont les fonds seraient réservés à des œuvres tournées et post-produites en France.

Il existe d'ores et déjà des financements dont le but est de soutenir les industries techniques, tels les fonds de soutien régionaux aux industries techniques, développés par les régions dans lesquelles ces industries sont concentrées. Ceux-ci ont toutefois été mis en place depuis trop peu de temps pour qu'il soit possible d'en tirer le bilan.

Quant à l'expérience du premier fonds régional constitué en Sofica, elle incite à une certaine prudence. Dans un secteur dont la rentabilité est déjà assez aléatoire, la mutualisation du risque est moindre lorsque l'investissement est limité et réduit à un seul bassin économique. En outre, les autres propositions du présent rapport tendent plutôt à accroître le risque supporté par le souscripteur.

Enfin, en tout état de cause, de telles mesures comportent le risque de reproduire, à l'échelon régional, la concurrence existant d'ores et déjà entre pays européens en matière fiscale.

Une évaluation de ces dispositifs dans deux ou trois ans est donc souhaitable.

3.3.3.2. Une nouvelle orientation : allier politique patrimoniale et soutien aux industries techniques.

Toutes les mesures proposées par le présent rapport qui sont destinées à desserrer les contraintes financières pesant sur les entreprises de production devraient, de manière indirecte, bénéficier aux fournisseurs de services que sont les industries techniques.

Par ailleurs, la mission d'expertise qui a été suggérée sur le coût des talents rejoint une revendication de la F.I.C.A.M., pour qui "l'inflation des coûts artistiques est (...) indissociable du débat sur l'insuffisance de financement des programmes audiovisuels".

De même, la demande de constitution d'un "observatoire de la délocalisation" présentée par la F.I.C.A.M. dans son "plan de relance" semble pouvoir être satisfaite par la mise sur pied d'un "observatoire de la production", aux larges attributions, qui est l'une des préconisations du présent rapport¹⁸⁸. Il est à noter qu'un "groupe d'étude statistique" commun au C.N.C. et à la F.I.C.A.M. a d'ores et déjà été mis en place. Ce groupe pourrait utilement alimenter la réflexion de l'observatoire.

Surtout, une autre mesure nouvelle peut être suggérée, qui unirait action patrimoniale et soutien aux industries techniques. Elle consiste à insérer, dans le décret relatif aux aides techniques destinées aux laboratoires, un volet patrimonial susceptible de favoriser la conservation des négatifs qui n'ont pas été déposés au service des archives du film (S.A.F.) et de permettre à ce dernier de les localiser.

assurés égaux à 20 % de cet encours ; taux de recours effectif à ce mécanisme par les industriels : 50 % ; taux de garantie accordé par l'I.F.C.I.C. égal à 50 % du crédit ; plafond de risque individuel à l'I.F.C.I.C. (tous crédits confondus) par emprunteur restant fixé à 1,25 M€; taux de sinistre probable évalué à 25 %.

¹⁸⁸ Voir le paragraphe 3.5.1.1.

Les lacunes dans les textes antérieurement applicables au dépôt légal des films font qu'une fraction significative des films tournés entre 1953 et 1977, notamment au cours de la période 1960-77, n'ont pas donné lieu au dépôt des négatifs, ni même de copies, au S.A.F.

Or, ces films sont aujourd'hui menacés par le "syndrome du vinaigre"¹⁸⁹ (qui touche 80 % d'entre eux) et ils sont essentiellement stockés par de grands laboratoires français, qui n'ont pas conservé ces négatifs pour des raisons patrimoniales mais dans le cadre de leurs relations commerciales avec leurs clients. Ils ne seront donc conduits à restaurer à la demande de ces clients que les films qui peuvent encore aujourd'hui faire l'objet d'une exploitation commerciale.

Les impératifs d'une politique de restauration patrimoniale digne de la valeur des œuvres produites par la cinématographie nationale et les difficultés financières dont souffrent les laboratoires plaident pour la mise en place d'une politique incitative particulière, visant à la déclaration des stocks et à la restauration des négatifs.

Il conviendrait à cet effet de modifier le décret en vigueur sur les aides techniques aux laboratoires, en prévoyant que les aides à la modernisation sont complétées par des aides à la restauration ou comportent une enveloppe destinée à cet objet¹⁹⁰.

Ces aides techniques à la restauration devraient, pour que le dispositif poursuive bien une finalité d'intérêt général et ne se réduise pas à un pur effet d'aubaine pour ces laboratoires, être subordonnées aux conditions suivantes :

- production par les laboratoires des listes des négatifs en leur possession ;
- établissement d'un programme annuel de restauration, avec l'accord des ayant droits, ce qui aurait l'avantage de faire connaître ces derniers à l'administration ;
- signature de conventions avec l'administration qui prévoiraient le niveau d'intervention financière de l'Etat et comporteraient des clauses disposant qu'en cas de liquidation du laboratoire par exemple, le stock des négatifs qui ont bénéficié d'aides à la restauration est transféré de droit dans les collections du S.A.F. qui en devient le déposant.

Un tel dispositif devrait permettre, sans lourdeur excessive, de sauvegarder l'essentiel du stock de négatifs dont la localisation est incertaine et dont la conservation n'est aujourd'hui pas assurée.

¹⁸⁹ Les films postérieurs à 1950, sur support en triacétate de cellulose, entament depuis quelques années un processus de dégradation inéluctable appelé "le syndrome du vinaigre".

¹⁹⁰ Des motifs d'intérêt général fondés sur des arguments patrimoniaux permettent de justifier de telles aides sans subir la censure de la Commission européenne ou être accusé de distorsion de concurrence.

3.4. OUVRIR LE SYSTEME VERS L'ETRANGER.

Certains producteurs fondent d'ores et déjà leur plan de financement sur la remontée de recettes internationales, mais ils demeurent minoritaires au sein d'une profession qui raisonne encore trop souvent dans un cadre strictement hexagonal.

Il est donc nécessaire d'encourager l'ouverture du système vers l'étranger. Toutefois, les mesures qui peuvent être imaginées en ce sens sont soumises à une très forte contrainte, qui est celle du droit communautaire de la concurrence, en particulier du régime des aides d'Etat. La marge de manœuvre apparaît donc assez étroite.

3.4.1. Mieux prendre en compte les ventes internationales dans le financement de la production.

3.4.1.1. Elargir l'assiette de la T.S.A. aux recettes internationales ?

Cette idée, suggérée par certains interlocuteurs, n'a pas été retenue. En effet, l'intégration des recettes internationales (par exemple, le montant des cessions de droits de diffusion à l'étranger) dans l'assiette de la T.S.A. pose un problème pratique sérieux, lié à la difficulté d'appréhender la matière taxable.

Surtout, cette mesure pose un problème juridique : les travaux conduits sur ce sujet par le C.N.C., avec les professionnels, ont en effet conclu à son incompatibilité avec le droit communautaire, mais aussi avec les règles de l'O.M.C..

3.4.1.2. Accroître la majoration des droits de tirage sur le compte de soutien pour les dépenses liées à l'exportation ?

Le producteur a aujourd'hui la possibilité de mobiliser ses droits de tirage sur le compte de soutien pour le financement de dépenses liées à l'exportation, droits qui font alors l'objet d'une majoration de 25 %. Il a été suggéré d'accroître cette majoration.

Cette proposition a également été écartée. En effet, force est de constater que la possibilité aujourd'hui ouverte aux producteurs est faiblement utilisée. Cette situation résulte, au moins partiellement, de ce que pour toute mobilisation du soutien en faveur de la production, le producteur peut espérer un retour sur investissement. Ce n'est pas le cas s'agissant de l'exportation : la mobilisation s'opère alors à fonds perdus, les entrées en salles réalisées à l'étranger n'étant pas prises en compte dans la détermination des droits de tirage.

Il apparaît en revanche utile d'engager une réflexion générale sur la carrière internationale des productions françaises et sur sa valorisation dans le compte de soutien.

3.4.1.3. Faciliter l'escompte des recettes sur l'étranger.

Il s'agirait de permettre aux producteurs d'escompter les recettes futures provenant de l'étranger auprès des banques (Cofiloisir, Coficiné) qui, à l'heure actuelle, s'y refusent.

Elles pourraient y consentir si une modification des règles applicables à l'I.F.C.I.C. autorisait cet organisme à garantir de telles opérations¹⁹¹.

3.4.2. Donner une dimension européenne à la production.

3.4.2.1. Consacrer une part du soutien sélectif à la production communautaire.

Actuellement, l'avance sur recettes est ouverte aux auteurs et réalisateurs étrangers résidant en France ou de nationalité communautaire, mais aux seules sociétés de production de longs métrages titulaires d'une autorisation d'exercice délivrée par le C.N.C., qu'il s'agisse de projets de films français ou de projets de films réalisés en coproduction internationale conformément aux critères fixés par accords intergouvernementaux, mais en langue française.

Ouvrir l'avance sur recettes à la production communautaire aurait tout d'abord le mérite de mieux assurer la compatibilité du soutien sélectif avec le régime des aides d'Etat. Elle permettrait également d'adresser aux autorités politiques et aux milieux professionnels étrangers le signal que notre système est ouvert et qu'il est normal qu'en contrepartie les producteurs français, qui sont en position de force sur le marché européen¹⁹², aient accès aux systèmes étrangers.

Cette ouverture pourrait s'opérer par étapes. Dans un premier temps, elle pourrait concerner les coproductions minoritaires françaises en langue étrangère dont le budget est inférieur à 3 ou 4 M€

A titre de comparaison, il est rappelé que le Film Council britannique réserve 20 % de l'ensemble de ses crédits budgétaires au soutien de films étrangers européens.

3.4.2.2. Accompagner les producteurs nationaux dans la recherche de coproducteurs étrangers, que ce soit dans une logique artistique ou purement financière.

Comme on l'a vu, l'Europe offre un ensemble diversifié de systèmes de financement public, que ce soit au niveau européen, national ou même régional. L'accès à l'information est cloisonné et fragmenté en une multitude de structures et d'interlocuteurs.

Au niveau européen, il existe des courroies de transmission des lignes directrices des dispositifs existants au sein du programme Media +, mais pas de relais d'information opérationnels. De même, Eurimages n'est pas une structure située en amont du bouclage du financement permettant d'asseoir la fiabilité et la solidité des coproductions aidées.

Au niveau national, il existe plusieurs organismes où sont disponibles la plupart des informations recherchées par les producteurs, mais aucun n'a pour objectif essentiel l'accompagnement des producteurs sur le marché international.

¹⁹¹ Il faut souligner que les sociétés de production, dont les capitaux propres sont très faibles, ne répondent pas aux critères de garantie appliqués par la COFACE.

¹⁹² L'exportation des films français s'opère, pour les deux tiers environ, à destination des Etats membres de l'Union européenne.

En conséquence, l'identification des partenaires (coproducteurs, distributeurs, etc.) relève plus souvent du hasard des rencontres que d'une réelle logique de mise en adéquation entre deux ou plusieurs entreprises autour d'un projet.

Certes, il existe quelques organismes privés de conseil, essentiellement juridique, mais dont les actions sont ponctuelles et ne s'inscrivent pas dans une politique d'ensemble.

De même, le réseau Ace (Association pour le cinéma européen) permet une circulation optimale des informations. Ses rendez-vous sont l'occasion pour les producteurs européens d'échanger des expériences ou de rechercher des financements. Toutefois, sa principale orientation paraît surtout être la formation.

Naturellement, seul un prestataire privé est à même de représenter un producteur, de négocier en son nom ou tout simplement de lui recommander un partenaire commercial, ce qui ne peut être le fait d'aucune structure publique ou parapublique. En revanche, un organisme public doit pouvoir offrir plus en amont aux producteurs une source centralisée d'informations et d'expertise qui les aide à structurer efficacement le montage de leurs projets à l'échelle internationale.

La connaissance qu'a Unifrance des acteurs étrangers du cinéma pourrait inciter à lui confier cette mission. Néanmoins, celle-ci ne concorde pas avec l'objet principal de l'association, qui n'est pas de faciliter la recherche de financement mais d'assurer la promotion à l'étranger des films français.

En revanche, le C.N.C., qui est au cœur des informations (agrément, Eurimages, etc.), bénéficie d'un accès privilégié à ses homologues notamment européens. C'est donc lui qui semble le mieux placé pour remplir cette mission d'information, sachant qu'il l'exerce déjà en partie. De même qu'il existe déjà un bureau d'accompagnement des projets, auprès de la commission d'avance sur recettes, pour assister les bénéficiaires de l'avance dans la recherche de partenaires financiers, il faudrait créer un bureau comparable pour informer les producteurs et les conseillers dans le montage de coproductions.

L'action du C.N.C. en ce domaine devra s'accompagner d'initiatives destinées à faciliter les échanges entre les professionnels français et leurs homologues étrangers, du type Cinemart (Rotterdam).

3.4.2.3. Poursuivre la coopération culturelle entre le C.N.C. et ses homologues européens.

C'est en particulier avec le Royaume-Uni que la coopération peut s'avérer fructueuse, dans la mesure où le cinéma britannique, comme le cinéma français, sait à la fois être très enraciné dans la culture nationale et obtenir d'importants succès commerciaux à l'étranger. En outre, le Film Council poursuit en effet une véritable politique culturelle, et non principalement industrielle. Tel semble aussi être le cas, depuis peu, de l'Allemagne, avec laquelle la coopération pourrait être également renforcée.

Les échanges avec la Belgique, l'Italie, l'Espagne sont également prometteurs.

3.4.2.4. Définir, avec nos partenaires communautaires, les statuts d'une société de production européenne.

Cette proposition peut apparaître incantatoire, dès lors que les Etats membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur les statuts d'une société commerciale européenne de droit commun. Mais peut-être serait-il plus facile de s'entendre sur la mise au point d'une entité juridique répondant à des besoins assez particuliers.

3.4.3. Conforter les mécanismes de soutien à l'exportation.

L'aide aux supports de prospection des marchés étrangers, versée par le C.N.C., et la possibilité, depuis 1995, d'utiliser le compte de soutien pour financer des dépenses de promotion à l'étranger vont dans le bon sens.

Il en va de même de l'aide sélective à la distribution des films à l'étranger¹⁹³, instruite par Unifrance et financée sur les crédits du C.N.C., qui consiste à verser au distributeur étranger une subvention couvrant une partie de ses frais d'édition de films français.

Le cadre juridique de ces interventions vient d'être assuré par la publication du décret autorisant les aides à l'exportation. En revanche, les sommes qui leur sont consacrées sont insuffisantes. Il faut d'autant plus les accroître que ces dispositifs sont, à court terme, le seul moyen de compenser l'absence de prise en considération, au titre du compte de soutien, de la carrière internationale des films.

3.5. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT GLOBAL DU SYSTEME FRANÇAIS.

A titre complémentaire, sont avancées trois propositions tendant à améliorer le fonctionnement global du système français :

- renforcer les capacités d'analyse et d'évaluation du secteur ;
- compléter l'action réglementaire des pouvoirs publics en matière de financement par la mise en œuvre des outils de régulation concurrentielle ;
- renforcer les structures administratives directement concernées par la mise en œuvre des propositions du présent rapport.

3.5.1. Renforcer les capacités d'analyse et d'évaluation du secteur.

Conformément aux recommandations formulées il y a dix ans par l'inspection des finances, le C.N.C. a considérablement renforcé ses capacités d'étude et d'analyse : le budget et les effectifs consacrés aux missions d'étude et de prospective ont ainsi doublé entre 1992 et 2002.

¹⁹³ Environ 2 M€ par an.

Pour autant, il semble que l'augmentation de ces ressources ait été partiellement compensée par le fait que de nouveaux champs d'investigation ont été confiés au service compétent du C.N.C., notamment dans les domaines de l'audiovisuel et du multimédia.

Cette considération explique sans doute qu'ait été constaté, à l'occasion de l'élaboration du présent rapport, un réel manque d'information sur certains sujets. Ainsi, aucune donnée n'est disponible sur l'ampleur que prend, en termes financiers, le mouvement de délocalisation vers l'étranger des productions d'initiative française. Le bilan analytique de l'ensemble des entreprises de production n'est pas davantage dressé. L'outil moins ambitieux que constituerait un suivi systématique de celles des sociétés de production qui bénéficient des mesures d'aide au développement fait tout autant défaut, alors que son utilité est évidente.

Surtout, un consensus s'est dégagé entre les personnalités auditionnées et les services du C.N.C. autour de l'idée qu'il manque une instance informelle systématisant la diffusion, auprès des professionnels, des données collectées par les services statistiques et organisant l'évaluation des politiques publiques à la lumière de ces données. Ni la conférence de presse annuelle du C.N.C., qui n'est suivie d'aucun débat entre professionnels, ni les échanges intervenant au sein de la commission d'agrément, dont ce n'est pas la fonction, ne semblent s'y prêter.

De ces différents éléments de constat découlent les trois mesures suivantes.

3.5.1.1. Constituer un observatoire de la production cinématographique.

Pour répondre au souhait expressément formulé par une majorité des personnalités auditionnées, et comme l'avait déjà suggéré le rapport du groupe de travail du C.N.C., il est proposé de constituer un "Observatoire de la production cinématographique".

Il existe d'ores et déjà un précédent concluant : celui de "l'observatoire de la diffusion"¹⁹⁴, lieu de concertation informel dont la création est le fruit d'une instruction du ministre de la culture et dont la première réunion s'est tenue le 23 mai 1996.

Aux dires des parties prenantes, ce lieu d'échange a semble-t-il permis une analyse lucide et constructive de l'essor des multiplexes, favorisant en retour la mise au point de la réglementation et des engagements de programmation qui leur sont aujourd'hui applicables, ainsi que la réorientation des aides sélectives à l'exploitation au profit des salles dites "d'art et essai".

¹⁹⁴ Cet observatoire s'est vu confier par le ministre quatre missions principales : l'étude de l'évolution de la fréquentation cinématographique, une attention particulière étant accordée à l'incidence sur cette fréquentation de l'ouverture de nouveaux complexes ; la mesure de l'efficacité des politiques poursuivies, en matière d'exploitation, par les pouvoirs publics ; l'analyse des conditions de distribution et programmation des films ; enfin, la mesure de l'évolution des modes de promotion de ces films et de l'impact des actions menées par les professionnels sur la fréquentation en salles.

Pour les mener à bien, les membres de l'observatoire de la diffusion ont défini d'un commun accord une batterie d'indicateurs de référence, dont ils assurent un suivi annuel, et commandent, le cas échéant, aux services de l'Etat la réalisation d'études ponctuelles. Leurs résultats sont discutés lors de réunions désormais semestrielles.

Cet exemple doit être préféré à celui de "l'observatoire de la production audiovisuelle indépendante", récemment créé auprès de la Direction du développement et des médias. La constitution de cet observatoire, structure relativement formelle et à la composition élargie, répond en effet à un objectif - l'évaluation de l'impact des nouveaux décrets relatifs aux obligations des chaînes pour les seules productions audiovisuelles - beaucoup plus circonscrit dans le temps et dans l'espace que celui qui est envisagé ici.

L'observatoire de la production cinématographique pourrait se voir confier les missions suivantes :

- description des structures capitalistiques des sociétés de production cinématographique ;
- suivi statistique des investissements consentis dans la production¹⁹⁵ ;
- évolution des coûts de production (y compris en rapprochant systématiquement le montant des devis soumis aux commissions compétentes, pour un même film, aux différents stades de l'agrément) ;
- suivi statistique des volumes et types de films produits ;
- étude du cycle de remontée des recettes et de leurs origines ;
- évaluation des objectifs poursuivis par les différents outils du soutien à la production (impliquant par exemple une analyse des pondérations retenues pour les différents critères permettant de caractériser un "film d'initiative française" ou encore une "production indépendante").

En revanche, il n'apparaît pas souhaitable de charger le nouvel observatoire de la production de formuler publiquement, au vu des analyses susmentionnées, des recommandations relatives à la répartition concrète des aides, par exemple en proposant au directeur général du C.N.C. de fixer les différents " curseurs " régissant la ventilation des ressources collectées dans la section cinéma du compte de soutien. Cette idée, qui a été évoquée au cours des auditions, méconnaît en effet l'existence d'une commission dite "Commission Chavanne", spécialement constituée à cet effet et dont la composition est élargie à l'ensemble des secteurs cinématographique et audiovisuel.

La composition exacte de l'observatoire, dont l'effectif ne devrait pas être trop important, reste à définir en concertation avec les organisations représentatives de la profession. L'expérience du comité de la diffusion plaide toutefois pour la présence, en plus de ces représentants, de personnalités extérieures à la production cinématographique (économistes, statisticiens etc.).

Pour s'acquitter des tâches qui leur seront imparties, les membres de l'observatoire devraient pouvoir puiser dans les données et capacités d'analyse du C.S.A. et du service des études et de la prospective du C.N.C., mais également dans les travaux conduits sous l'égide de la direction de l'action territoriale du C.N.C.. Ils devraient également pouvoir commander, en tant que de besoin, certaines études complémentaires ponctuelles¹⁹⁶, grâce

¹⁹⁵ en incluant dans ce champ les données relatives aux entreprises de distribution, en tant que celles-ci contribuent, par le biais des minima garantis, au financement de la création.

¹⁹⁶ Plusieurs sujets d'étude sont proposés au paragraphe 3.5.1.2.

à une ligne budgétaire préalablement identifiée au sein du C.N.C. et dont le montant pourrait s'élever, en première approximation, à 100.000 €

Le rythme des réunions de l'observatoire, ou d'un comité restreint si la composition de celui-ci était trop nombreuse, devrait être suffisant pour permettre un suivi efficace de la production cinématographique.

3.5.1.2. Réaliser ou commander à des prestataires extérieurs certaines études ponctuelles

Au vu de l'ensemble des développements qui précèdent, la réflexion mériterait, en tout état de cause, d'être approfondie dans les domaines suivants :

- évolution sur le long terme de la rémunération des "talents" (montant et formes de rémunération ; corrélation éventuelle avec la rentabilité des entreprises du secteur de la production, etc.) ;

- évolution sur le long terme de la localisation des différentes phases de production, en volume et en valeur, permettant de mesurer avec plus de justesse la compétitivité des prestataires de services nationaux ;

- élaboration d'un bilan annuel des entreprises de production bénéficiant des aides sélectives au développement.

A ces études, il faudrait ajouter celles qui ont été suggérées par le groupe de travail du C.N.C. sur le cinéma face au droit de la concurrence, qui sont relatives :

- aux effets de l'intégration verticale entre les diffuseurs et l'ensemble de la filière cinématographique¹⁹⁷ ;

- à la question de savoir si les pratiques de "distribution liée" ou "*block booking*" souvent imputées aux sociétés américaines contribuent à la sous-exposition de certains films d'auteur et si, dans cette optique, l'adoption d'un "code de bonne conduite" des distributeurs peut, à l'image de ce qui a été fait en matière de pratiques promotionnelles des exploitants, constituer une réponse adaptée.

3.5.1.3. Repérer et corriger les effets négatifs des systèmes d'aide mis en place.

Comme tous les mécanismes analogues, les mécanismes d'aide à la production cinématographique sont susceptibles d'engendrer des effets non voulus initialement. Le présent rapport en a identifié plusieurs, notamment dans la deuxième partie.

La meilleure connaissance du secteur que visent à offrir tant l'observatoire de la production que les études qu'il est proposé de réaliser doit être mise à profit pour repérer, le plus en amont possible, ceux de ces effets qui seraient jugés néfastes, afin que soient rapidement corrigés, en conséquence, les dispositifs en cause, de façon à assurer une régulation aussi adaptée que possible du système.

¹⁹⁷ Etude dont la réalisation est également préconisée par le présent rapport : voir le paragraphe 3.1.3.3.

3.5.2. Compléter l'action réglementaire des pouvoirs publics en matière de financement par la mise en œuvre des outils de régulation concurrentielle

L'analyse détaillée conduite par le groupe de travail sur le cinéma face au droit de la concurrence montre, d'une part, que le cinéma est un secteur économique qui, quoique très administré, n'est pas parfaitement régulé, d'autre part, que l'interdépendance économique et financière entre les différents segments de l'industrie cinématographique ne doit pas être sous-estimée.

Dans ces conditions, il a paru impossible de se désintéresser totalement, dans le cadre du présent rapport, qui devait examiner, entre autres, l'efficacité des différents mécanismes financiers visant à maintenir en France une structure de production diversifiée, des rapports de force entretenus par cette structure avec les secteurs situés en amont et aval.

Il est donc souhaitable que les autorités administratives en charge de la gestion des financements encadrés par la réglementation saisissent leurs homologues en charge des politiques de la concurrence de toute pratique abusive qu'elles pourraient déceler ou suspecter dans l'exercice de leurs missions.

En particulier, l'attention de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F.) pourrait sans doute être appelée sur le fait que deux entreprises de diffusion détiennent, à elles seules, une part prépondérante des droits d'édition en vidéogrammes¹⁹⁸ et de diffusion, par le biais de services de télévision ou de services en ligne, des films de long métrage d'initiative française, ou que deux établissements bancaires réalisent, à l'heure actuelle, l'essentiel des opérations de crédit consenties aux entreprises de production nationales.

Il paraît également utile de développer, à plus long terme, des formes d'échanges plus directes entre les différents services en charge de l'application du droit de la concurrence. Les efforts de coordination entre le médiateur du cinéma et le C.N.C. méritent, sur ce point, d'être salués. De même, la collaboration du C.N.C. au groupe de travail sur la concurrence et la concentration constitué en fin d'année dernière par le C.S.A. doit se poursuivre. Surtout, l'ensemble de ces services pourraient œuvrer avec les deux directions compétentes de la D.G.C.C.R.F.¹⁹⁹ pour tracer, de manière consensuelle, les contours des "marchés pertinents" en matière cinématographique. Ces derniers pourraient ensuite être communiqués, le cas échéant, aux autorités communautaires en charge des politiques de la concurrence, en vue de l'appréciation des distorsions réelles ou supposées que les systèmes d'aide français introduiraient dans la production cinématographique communautaire.

¹⁹⁸ Cet état de fait a d'ores et déjà donné lieu à des actions en justice et abouti, en mai 2001 à la mise en œuvre des premières mesures conservatoires jamais prononcées par les autorités compétentes en matière audiovisuelle.

¹⁹⁹ C'est-à-dire la direction en charge du contrôle de l'ensemble des concentrations et celle qui est responsable de l'application plus générale du droit de la concurrence et de la consommation au secteur particulier du cinéma.

3.5.3. Renforcer les structures administratives directement concernées par la mise en œuvre des propositions

Ce renforcement concerne essentiellement le C.N.C., d'une part, et l'I.F.C.I.C., d'autre part.

3.5.3.1. Adapter l'organisation générale du C.N.C.

Sur ce sujet, les préconisations du rapport de l'inspection générale des finances de 1992 n'ont pas perdu leur actualité, et plusieurs méritent d'être reprises.

- *Réformer la commission d'agrément.*

Dans son principe, la participation des professionnels aux choix d'attribution des aides gérées par le C.N.C. constitue l'une des forces du système français, dans la mesure où elle assure à ces décisions administratives une réelle légitimité et organise la transparence de l'information entre professionnels.

Néanmoins, cette participation doit avoir pour contreparties, en premier lieu, l'ouverture de la composition des commissions professionnelles à des personnalités extérieures, qui confèrent, par leur indépendance, une source supplémentaire de légitimité, d'autre part et surtout, la rotation rapide des membres de ces commissions.

Plusieurs textes réglementaires adoptés en 1998 ont ainsi organisé le renouvellement des membres des différentes commissions d'attribution des aides sélectives. Tel n'est pas le cas de la commission d'agrément, dont les nombreux membres (environ 25) demeurent exclusivement nommés par les représentants des organisations professionnelles et siègent, pour la plupart, depuis plusieurs années.

Il est donc proposé, sinon de transformer cette commission en un comité d'experts beaucoup plus restreint, du moins d'organiser, par voie réglementaire, un renouvellement périodique de sa composition et son ouverture à des personnalités indépendantes.

- *Assurer un contrôle efficace des devis.*

Un contrôle plus étroit des devis présentés par les producteurs permettrait sans doute d'améliorer, dans une certaine mesure, l'efficacité du soutien sélectif octroyé par la puissance publique à la production cinématographique.

Ce renforcement se heurte toutefois au manque de moyens d'investigations et d'expertise technique, sur ce point précis, des services du C.N.C. en charge de l'agrément. En outre, les personnalités auditionnées ne croient pas possible, à très court terme, de trouver au sein des cabinets comptables privés des contrôleurs conciliant l'expertise du secteur et l'indépendance requise.

Il est donc proposé que le C.N.C. mette à l'étude les modalités d'une collaboration des agents en charge de la supervision des intérêts financiers de l'Etat (magistrats financiers et agents du ministère des finances) au contrôle de l'emploi sélectif des fonds publics.

- *Mettre fin aux avantages dont bénéficient les porteurs de cartes professionnelles*

Au regard des principes constitutionnels relatifs à la liberté du travail, sont juridiquement contestables les textes organisant un abattement des droits au soutien public reconnus à ceux des agents de la production cinématographique qui ne sont pas titulaires d'une carte professionnelle.

L'adoption des mesures législatives et réglementaires que suppose la mise en œuvre des différentes recommandations du présent rapport pourrait être l'occasion de supprimer ces dispositions.

3.5.3.2. Mettre l'I.F.C.I.C. en mesure d'exercer les missions nouvelles qui lui seront confiées.

- *Envisager de garantir partiellement les sociétés de production indépendantes contre la défaillance de distributeurs indépendants.*

En sus des deux nouvelles tâches qu'il a été proposé de confier à l'I.F.C.I.C.²⁰⁰, est préconisée la mise à l'étude, par cet Institut, d'un dispositif supplémentaire.

En effet, sous l'empire de la législation actuelle, les sociétés de production et les industries techniques qui détiennent des créances sur un distributeur failli ne jouissent d'aucun privilège leur permettant d'être aisément désintéressés par la liquidation des créances du distributeur sur le fonds de soutien.

Comme pour les industries techniques²⁰¹, une modification des rangs des privilèges organisés par les lois commerciales n'a pas paru opportune.

En revanche, compte tenu de la fragilité qui caractérise actuellement les secteurs de la production et de la distribution indépendantes²⁰², apparaît souhaitable une intervention de l'I.F.C.I.C. destinée à garantir aux producteurs indépendants la contrepartie partielle des minima garantis stipulés dans les accords conclus par les intéressés avec un distributeur indépendant failli.

Celle-ci supposerait toutefois que ces accords fassent l'objet de contrats écrits enregistrés par le service compétent. La garantie serait souscrite dans la limite du plafond qui s'impose à tout bénéficiaire des interventions de l'I.F.C.I.C. La couverture du risque ne pourrait être totale. Les implications juridiques et financières précises de cette mesure mériteraient une étude complémentaire, qui n'a pu être effectuée dans le cadre de la rédaction du présent rapport.

²⁰⁰ Il s'agit, d'une part, de la garantie des opérations d'affacturage consenties aux industries techniques visée au paragraphe 3.3.3.1, d'autre part, de la garantie des recettes à l'exportation bénéficiant aux producteurs délégués selon les modalités exposées au paragraphe 3.4.1.3.

²⁰¹ Voir le paragraphe 3.3.3.1.

²⁰² Voir le paragraphe 2.1.2.

- *Réformer les statuts de l'I.F.C.I.C.*

Indépendamment de la mise à jour des conventions liant l'I.F.C.I.C. à l'Etat, par l'intermédiaire du C.N.C., qui s'imposera si le Gouvernement décide de mettre en œuvre les recommandations qui précèdent, il est souhaitable de réfléchir à une modification des statuts de l'établissement, dans le sens d'un rééquilibrage de la structure de son capital ou de son conseil d'administration. En effet, il n'est sans doute pas d'excellente pratique que les établissements bancaires privés qui constituent, directement ou indirectement, les principaux bénéficiaires des garanties de l'I.F.C.I.C., détiennent la majorité des droits de vote au sein de son conseil d'administration alors qu'ils ne sont pas les principaux bailleurs de fonds de l'institution.

Au minimum, il pourrait être utile d'étendre le bénéfice potentiel de ces garanties à une part significative des autres établissements bancaires de la place, sans exiger pour autant une souscription au capital de l'Institut²⁰³, cela afin d'introduire davantage de pression concurrentielle dans les offres de services bancaires proposées aux producteurs.

*

* *

L'ensemble des propositions qui précèdent est résumé dans l'annexe III. Celle-ci s'efforce de présenter, le cas échéant, un chiffrage tant du coût budgétaire qu'elles représentent que des ressources qui peuvent en être escomptées pour la production cinématographique. Elle s'attache également, en tenant compte de la multiplicité des textes relatifs au cinéma et de leur conformité souvent relative à la hiérarchie des normes juridiques, à indiquer la nature des dispositions que la mise en œuvre de ces propositions suppose de modifier.

²⁰³ Sous l'empire de la convention cadre liant aujourd'hui le C.N.C. et l'I.F.C.I.C., l'accès au fonds de garantie de l'Institut est ouvert à d'autres organismes que ses actionnaires, sous la réserve toutefois d'un agrément préalable de son conseil d'administration.

CONCLUSION

Les années 2001 et 2002 auront marqué un moment apparemment faste pour le cinéma français : augmentation de la fréquentation et de la part des films français dans celle-ci , accroissement du nombre des films produits, etc. Pourtant on peut se demander si derrière ces apparences favorables ne sont pas à l'œuvre des changements beaucoup plus importants et lourds de conséquences : la concentration de la fréquentation sur un petit nombre de films, dont peu tiendront dans l'histoire du cinéma la même place que "Citizen Kane" ou "La règle du jeu" ; la circonstance que les films n'ont plus pour la télévision l'importance décisive qu'ils avaient dans les années 1980 ; le fait qu'apparaît avec le développement du DVD un nouveau mode de consommation du film qui mettrait en quelque sorte en cause la distinction traditionnelle entre regarder un film chez soi sur le petit écran et aller le voir en salle. Mais ces évolutions sont encore à leur début et ne sont en tout cas pas suffisamment assurées pour qu'on puisse en mesurer toute la portée : on est donc en quelque sorte dans une phase de transition.

Le dualisme entre le cinéma et la télévision fait l'objet de commentaires passionnés. S'agit-il de deux activités réellement distinctes par nature ? Certains se sont interrogés sur le cloisonnement de ces deux secteurs, en soulignant qu'une œuvre de fiction télévisée devait pouvoir sortir en salle ou qu'un film conçu pour la diffusion en salle pouvait se révéler plutôt une œuvre télévisuelle pour laquelle le préalable obligé de la sortie en salle n'était pas forcément justifié.

Mais la relation entre le cinéma et la télévision est plus complexe qu'on la décrit parfois. Ainsi, après les années 1980, où la baisse de la fréquentation était attribuée à la consommation excessive de films par la télévision, la forte remontée de la fréquentation a coïncidé avec l'explosion de l'offre des chaînes cinéma et la bonne santé des chaînes généralistes, grâce pour ces dernières à la diffusion de programmes faisant un moindre appel aux films de cinéma.

La vraie concurrence au cinéma serait-elle désormais le fait du DVD ? Les chiffres n'accréditent pas cette thèse : les consommateurs de DVD vont en effet plus souvent au cinéma que la moyenne des Français.

Ces interrogations renvoient à une question plus générale : les différentes formes de "consommation" de films sont-elles substituables ou complémentaires ? Sans prétendre apporter une réponse à cette question, on peut se demander si l'on n'assiste pas, après une phase d'étroite imbrication, à une sorte de découplage entre le cinéma et la télévision, qui correspondrait à une maturité plus affirmée du "produit" audiovisuel. On pourrait même soutenir qu'à la relation cinéma-télévision peut se substituer une nouvelle dualité, celle unissant le cinéma à la vidéo, l'attrait retrouvé pour les salles obscures se conjuguant avec le développement, grâce au DVD, d'un nouveau support parfaitement adapté par sa nature et son contenu (bonus, interviews, etc.) à la pratique de la cinéphilie. Mais il est sans doute trop tôt pour se prononcer sur la portée de cette évolution.

Le problème du financement de la production cinématographique se pose *mutatis mutandis* dans des conditions quelque peu comparables. Dans le cadre défini par la lettre

de mission, le présent rapport a cherché à analyser la situation actuelle et à proposer, dans un paysage audiovisuel constant et avec une réglementation européenne inchangée, des modifications pouvant être apportées au système actuel.

Il va de soi que, à l'échéance 2004-2005 dans le cas de la remise en cause des éléments mentionnés ci-dessus, ou avant cette date dans le cas d'un bouleversement du paysage audiovisuel, c'est une réflexion d'une toute autre ampleur qui devrait être menée à bien, dans le cadre d'un groupe de travail disposant des moyens et des délais nécessaires, pour définir un nouveau système de financement de la production cinématographique, réflexion par référence à laquelle le présent rapport ne peut présenter qu'un caractère intérimaire ou provisoire.

S'agissant du diagnostic, l'analyse de la situation actuelle montre que le problème du financement est encore plutôt celui de sa répartition entre les différentes catégories de films que celui de son montant global, même si celui-ci est menacé pour les prochaines années par les incertitudes du marché publicitaire et l'évolution défavorable des abonnements de Canal +.

Les modifications proposées visent à renforcer la cohérence du système d'aide à la production cinématographique, notamment en étendant à la vidéo des conditions de taxation comparables à celles applicables aux salles. Elles cherchent à clarifier et à mieux préciser l'assiette des obligations de contribution imposées aux chaînes de télévision. Elles tendent également à développer la collecte auprès des investisseurs privés, grâce à des mécanismes d'aide fiscale, et à encourager les efforts faits dans le domaine du cinéma par différentes régions.

Dans l'emploi des ressources, elles cherchent notamment à développer les moyens financiers disponibles pour la production indépendante, tout en clarifiant la définition de l'indépendance, de même qu'à soutenir les industries techniques.

Sur un plan plus général, ces modifications cherchent à rappeler que le cinéma ne peut échapper complètement aux règles générales de l'économie, par exemple en produisant régulièrement chaque année un nombre de films dont l'exposition en salles ne peut être convenablement assurée. Elles veulent également souligner que le monde du cinéma ne peut demeurer, comme il est parfois encore tenté de le faire, cantonné sur son horizon national et qu'il ne peut échapper au mouvement général de l'internationalisation. Elles visent enfin à rechercher une meilleure gestion administrative, par exemple en renforçant les pouvoirs du C.N.C. ou en créant un observatoire de la production doté de moyens réels de suivre et réguler l'évolution de ce secteur.

La mise en œuvre de ces mesures peut sans doute apporter une amélioration au fonctionnement du système et permettre de faire face, pour la période et sous les réserves mentionnées ci-dessus, à la crise financière dans laquelle le cinéma n'a jamais cessé de se débattre (la première mention de cette crise date de 1933) et qui ne l'empêche pas d'être, aujourd'hui encore, parmi les tout premiers du monde.

*

* *

ANNEXES

1. Lettre de mission du ministre de la culture et de la communication.
2. Liste des personnalités rencontrées.
3. Résumé et chiffrage des propositions.

Annexe I — Lettre de mission

*Liberté Égalité Fraternité
République Française*

Ministère de la Culture et de la Communication

Le Ministre

Monsieur Jean-Pierre LECLERC
Conseiller d'Etat
Ancien Président de Section
Conseil d'Etat
1, place du Palais Royal
75001 Paris

MB/CC/10396

17 SEP. 2002

Monsieur le Président,

L'année 2001 a été en tous points exceptionnelle pour le cinéma français. La fréquentation en salle, les entrées réalisées par les films français, le nombre de films mis en production ont atteint des records. Les ventes de DVD progressent également rapidement. L'année 2002, ne devrait pas démentir cette tendance, même si la part du film français retrouve un niveau moins inhabituel.

Ce succès, le cinéma français le doit avant tout au talent de ses créateurs et de ses professionnels. Mais l'organisation de son système de financement n'est pas non plus étrangère à cette vitalité. En effet, plus de 50 % des ressources de notre cinéma sont encadrées par la réglementation (obligations d'investissement des chaînes de télévision, notamment Canal Plus ; soutien à partir du compte géré par le CNC ; Sofica...).

Ce système de financement, si nécessaire, suscite aujourd'hui des inquiétudes : alors que le cinéma français est conquérant et que de nombreux projets sont initiés, demandant des concours croissants, les sources de financement réglementées ne connaissent pas la même dynamique.

Ce phénomène accroît le risque supporté par les producteurs dans le financement des films. Si des groupes peuvent avoir la surface financière nécessaire pour y faire face, tel n'est pas le cas de nombre de producteurs indépendants qui, lorsqu'ils ne renoncent pas à leur projet, voient leur situation financière se dégrader fortement en cas d'échec du film.

Conscient de ces évolutions, et de leur caractère largement structurels, le CNC a constitué, à la fin de l'année 2001, un groupe de travail sur le financement de la production cinématographique composé de personnalités qualifiées issues de la production cinématographique, des établissements financiers et de l'administration.

Ce groupe a présenté la synthèse de ses travaux dans un rapport que vous trouverez ci-joint. Après avoir analysé l'état du financement de la production en France et dans les pays voisins, il a proposé quatre pistes de travail principales :

- le développement des instruments fiscaux (modernisation du système des SOFICA, autres outils d'aide à l'investissement dans les films indépendants),
- le rééquilibrage de la contribution de l'édition vidéo et DVD au compte de soutien,
- le développement des fonds régionaux d'aide à la production,
- l'extension de la « clause de diversité » à d'autres sources de financement.

Ces propositions n'ont cependant pas encore été soumises aux organisations professionnelles, et les modalités de mise en œuvre des orientations proposées restent à préciser.

Je souhaite vous confier une mission destinée à préciser, sur la base de ce premier travail et de vos propres analyses, les évolutions nécessaires de notre système de soutien à la production cinématographique. Cette mission devra être menée en concertation avec les organisations professionnelles du cinéma et les administrations concernées. Vous bénéficierez, en tant que de besoin, de l'expertise et de l'appui des services du Centre national de la cinématographie.

Votre mission devra en particulier examiner la faisabilité des mesures proposées par le groupe de travail et de toutes celles que vous jugerez pertinentes, et en préparer la concrétisation rapide par les administrations susceptibles de les mettre en œuvre. Elle pourra proposer l'adaptation des dispositifs d'aide existants gérés par le CNC de façon à rendre l'action publique plus lisible et plus efficace.

Cette réflexion devra également envisager l'incidence de nos dispositifs d'aide, et de ceux de nos voisins, sur la localisation des tournages. Vous pourrez à cet effet vous appuyer sur les travaux de M. Pierre Couveinhes, président de la Commission des Industries Techniques du CNC, qui a été chargé d'une mission de réflexion sur l'évolution des aides aux industries techniques et devrait me rendre prochainement ses conclusions.

Je souhaiterais pouvoir disposer de votre rapport dans un délai de quatre mois.

Je vous remercie par avance du concours précieux que vous apporterez au développement d'une activité qui, se situant aux frontières de l'art et de l'industrie, est aussi une des formes de culture les plus partagées par les Français aujourd'hui, et qui contribue de manière éclatante à la réputation et au prestige de la France dans le monde.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Jean-Jacques AILLAGON

Annexe II — Liste des personnalités rencontrées

A.R.P. (Auteurs, réalisateurs, producteurs)

M. Van Effenterre, Vice président
M. Pascal Rogard, Délégué général

Chambre syndicale des producteurs et exportateurs de films

M. Antoine de Clermont Tonnerre, Président
M. Pascal Rogard, Secrétaire général

Syndicat des producteurs indépendants

Mme Marie Masmonteil, Présidente
M. Alain Rocca, Vice président
Mme Christine Palluel, déléguée cinéma

Fédération nationale des distributeurs de films

M. Marin Karmitz, Président
Mme Julie Lorimy, Déléguée générale

Union des producteurs de films

Mme Marie-Paule Biosse Duplan, Déléguée générale
M. Eric Névé, Producteur
M. Eric Altmayer, Producteur

Syndicat de l'édition vidéo

M. Yves Caillaud, Président
M. Jean-Yves Mirski, Délégué général

Syndicat des distributeurs indépendants

M. Gérard Vaugeois, Président
M. Christian Oddos, Délégué général

Fédération nationale des cinémas français

M. Jean Labé, Président
M. Olivier Snanoudj, Délégué général

Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia

M. Thierry de Ségonzac, Président
M. Alain Magnan, Délégué général

Laboratoires Éclair Cornudet

M. Dubois Bazin

IFCIC

M. Laurent Vallet, Directeur général

Rhone Alpes Cinéma

M. Grégory Faes, Directeur

Coficiné

M. Didier Duverger, Directeur général

Cofiloisirs

M. Kutslinger, Président Directeur général

M. Denis Offroy, Directeur général

Syndicat des producteurs de films d'animation

M. Christian Davin, Président

M. Marc Dupontavice

M. Stéphane Le Bars, Délégué général

Club des 5

Mme Fabienne Vonier, Distributrice, productrice

Association des producteurs indépendants

M. Guy Verrechia, Président directeur général d'UGC

M. Nicolas Seydoux, président directeur général de Gaumont

Mme Julie Lorimy

Société des réalisateurs de films

M. Pascal Thomas, Président

Atelier de production Centre val de Loire

M. Jean-Raymond Garcia, Directeur

Fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel et de l'action culturelle

M. Claude Michel, secrétaire fédéral

Media Consulting Group

M. Alain Modot, Directeur

BLOC (Bureau de liaison des organisations du cinéma)

M. Alain Rozanes, Co-président

Syndicat national des techniciens et réalisateurs de la production cinématographique et de la télévision

M. Stéphane Pozdère, Délégué général

Assurances continentales

M. Jean-Claude Beineix, Président

Uniciné

M. Jean-Pierre Decrette, Président

Gaumont

M. Ledoux, Directeur général

Gimages

M. Etienne Mallet, Président

M. Sébastien Beffa, Directeur général

Armédia

M. Bertrand de Labbey, Président

France Télévisions

M. Marc Tessier, Président

M. Pierre Eros, Directeur général de France 2 cinéma

M. Jean-Claude Lamy, Directeur général de France 3 cinéma

M. René Bonnell, Directeur de la stratégie des programmes

Canal +

M. Marc-André Feffer, Directeur général

Mme Nathalie Bloch-Lainé, Directrice des acquisitions cinéma français

Mme Sophie Barluet, Directeur général adjoint en charge des affaires extérieures

M. Richard Lenormand, Président de studio Canal

Mme Pascaline Gineste, Directeur juridique programmes

TF1

M. Didier Sapaut, Directeur délégué auprès de la présidence

Arte

M. Michel Reilhac, Directeur de l'unité cinéma

Radio France Internationale

M. Jean-Paul Cluzel, président

TVFI

M. Jean-Louis Guillaud, président

Unifrance

M. Daniel Toscan du Plantier, Président
Mme Véronique Bouffard, Déléguée générale

ACE

M. Jean Luc Ormières, Producteur
Mme Sophie Bourdon

Avance sur recettes

M. Frédéric Mitterrand, Président de la commission d'avance sur recettes

Société générale

M. Thierry Aulagnon

Lambart production

M. de Ganay

Pôle image

M. Turcot
Mme Véronique Cayla, Directrice générale du festival de Cannes
Mme Margaret Ménégoz, Présidente de la commission d'agrément
Mme Elisabeth Flüry Hérard, Conseiller CSA

Ingepar

Mme Sabrina Rigaux, Chargée d'affaires

CNRS

M. Benghosi, directeur de recherches

Région Ile-de-France

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, Vice-présidente du conseil régional
M. Etienne Achille, Directeur de l'habitat, de la culture et des solidarités

Ecran total

M. Serge Siritzky, rédacteur en chef

Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

M. Arnaud Polailon, conseiller technique
M. Jérôme Homtov, conseiller technique

Direction du Trésor

M. Jean Baptiste Massignon, chef de bureau
M. Pierre Yves Jollivet, adjoint chef de bureau

Direction générale des impôts

M. Cornen, sous-directeur
M. Pierre Hanotiaux, chargé de bureau

Direction générale des collectivités locales

M. Pierre Laugeay, Chef de bureau, Direction générale des collectivités locales,

M. Guillaume Aujaleu, adjoint au chef de bureau, Direction générale des collectivités locales

Autres personnalités

M. Xavier Larère, ancien directeur général d'Antenne 2, producteur

M. Charuau, Scénariste

M. Richard Dembo, réalisateur

Annexe III — Tableaux récapitulatifs des propositions

➤ Assurer la pérennité et l'équilibre du niveau des ressources

Proposition # 1 : Taxer l'acte d'achat ou de location d'un vidéogramme sur la base du prix public dès le 1^{er} juillet 2003.

Proposition # 2 : Réformer le soutien à l'édition vidéo.

Proposition # 3 :

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	1 ^{er} juillet 2003
<i>Essais de quantification (en M€ par an)</i>	
n - Coût ou gain pour les finances publiques	Gain ou perte marginal (en fonction du montant exact des frais de recouvrement)
c	
e - Surcroît de recettes pour l'édition vidéo	5 à 7 M€par an, en moyenne, sur les 4 prochaines années ¹
v	
o	
i - Surcroît de recettes pour la production	5 à 7 M€par an, en moyenne, sur les 4 prochaines années ²
r	
e s mécanismes de contributions spécifiques à la vidéo à la demande.	

Proposition # 4 : A terme, appliquer le principe "profiteur payeur" à toute forme de consommation numérique.

<i>Délais indicatifs</i>	
	2004 – 2005

¹ Dans l'hypothèse où la hausse du prélèvement obligatoire est intégralement répercutée sur le consommateur.

² Dans l'hypothèse où les clés de répartition du produit de la taxe entre le cinéma et l'audiovisuel, d'une part, et au sein du cinéma, entre l'édition vidéo et la production, d'autre part, restent inchangées.

Proposition # 5 :

Identifier, au sein de la contribution des chaînes, ce qui constitue une contrepartie de l'utilisation du domaine public hertzien.

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	2003- 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques	Neutre, si le produit de la redevance acquittée par les chaînes hertziennes et, à terme, par la TNT, était affecté à la production cinématographique (par exemple, par le biais du compte de soutien)
- Perte de recettes pour la production	Egale à une fraction des contributions actuellement imposées aux chaînes du câble et du satellite (qui n'occupent pas le domaine public)

Proposition # 6 :

Exclure les chaînes de télévision généralistes du bénéfice du compte de soutien.

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	2003- 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques (hors sommes inscrites au crédit du compte de soutien)	Neutre
- Gain de recettes pour la production (via compte de soutien)	De l'ordre de 10 M€par an

Proposition # 7 :

Inclure le parrainage dans l'assiette de la contribution des chaînes.

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	2003- 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques (hors compte de soutien)	Neutre
- Gain de recettes pour la production (via compte de soutien)	Environ 8 M€par an

Proposition # 8 : **Encourager le mécénat en matière cinématographique**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	2 nd semestre 2003
Essais de quantification (en M€ par an)	
Pour l'ensemble du secteur culturel ³ :	
- Coût pour les finances publiques	30 M€
- Investissements supplémentaires dans le secteur	50 M€
Pour le seul secteur cinématographique ⁴ :	
- Coût pour les finances publiques	Environ 1,5 M€
- Investissements supplémentaires dans le secteur	Environ 2,5 M€

Proposition # 9 : **Ouvrir, à titre expérimental, le "crédit-bail fiscal" à l'industrie cinématographique.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques	40 M€ de pertes de recettes fiscales ⁵
- Supplément de recettes pour la production	Supérieur à 70 M€ ⁶

³ Dans l'hypothèse où ces œuvres recueillent, comme à l'heure actuelle, 20 % environ de l'ensemble des dons consentis aux œuvres d'utilité publique.

⁴ Dans l'hypothèse où 5% des dons à caractère culturel sont dirigés vers le secteur cinématographique.

⁵ Par hypothèse, le montant de l'effort fiscal consacré au crédit-bail est fixé, pour toute la durée de l'expérimentation, à un niveau égal à celui dans lequel la D.G.I. enserre, à l'heure actuelle, le régime de faveur des Soficas.

⁶ Dans l'hypothèse où, en premier lieu, le taux de prélèvement fiscal sur les investisseurs potentiels est de l'ordre de 33 %, en deuxième lieu, la moitié des investissements bénéficiant de ce régime ne se seraient pas spontanément réalisés en l'absence de toute aide et constituent, par suite, un financement nouveau pour le secteur de la production, en troisième lieu, le producteur bénéficie en outre d'une réduction de 20 % du coût moyen de l'ensemble des ressources procurées par le biais de ce régime.

Proposition # 10 : **Moderniser le régime des Soficas.**

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	1 ^{er} janvier 2004
<i>Essais de quantification (en M€ par an)</i>	
- Coût ou gain pour les finances publiques	Environ 55 M€ ⁷
- Supplément de recettes pour la production cinéma	De l'ordre de 80 M€
o Et pour la seule production cinéma indépendante	Environ 58 M€

Proposition # 11 : **Accompagner le développement des dispositifs de soutien à la production mis en place par les régions.**

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	Dès l'année 2003
<i>Essais de quantification (en M€ par an)</i>	
- Coût ou gain pour les finances publiques	Neutre ou coût marginal pour l'Etat Coût pour les coll. Terr. : de 10 à 15 M€
- Gain pour la production cinématographique	De l'ordre de 15 M€ ⁸

⁷ Dans l'hypothèse où, en premier lieu, l'effort fiscal effectivement consacré aux Soficas passe de 46 M€ (sur la moyenne des cinq dernières années) à 100 M€ par an, dont 75% sont consentis en faveur de la production cinématographique au sens large (y compris le développement de scénarios), en deuxième lieu, le taux du crédit d'impôt est fixé à 50 %, en troisième lieu, deux tiers du total des investissements sont dirigés vers la production indépendante (y compris ceux actuellement financés grâce à l'enveloppe de 46 M€ et qui ne sont orientés qu'à hauteur de 50 % environ vers ce type de production). L'impact, favorable à la production, d'un contrôle plus strict de l'obligation d'investir 90 % des sommes collectées n'a pas été chiffré.

⁸ Compte tenu de l'effet de levier propre à certains des mécanismes de soutien mis en place par les collectivités territoriales (telles les Soficas régionales ou les interventions en qualité de co-producteur), le surcroît de ressources apportées à la production cinématographique est légèrement supérieur au total des efforts budgétaires supplémentaires consentis par ces collectivités.

➤ Promouvoir le renouvellement et la diversité de la création.

Proposition # 12 : **Affecter de nouvelles ressources publiques au financement de l'aide sélective au développement.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	-
Délais / date d'entrée en vigueur	Exercice budgétaire 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques	De 2 M€ à 5 M€ ⁹
- Gain pour la production	Au minimum 2 M€ à 5 M€ ¹⁰

Proposition # 13 : **Assouplir les contraintes réglementaires enserrant la détermination du montant de l'avance sur recettes.**

Proposition # 14 : **Réformer le dispositif régissant les modalités de récupération de l'avance.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	2 ^{ème} semestre 2003
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques	Neutre ¹¹
- Gain pour la production	Neutre ¹²

⁹ Un accroissement de 5 M€ des ressources actuellement consacrées à ce type d'aide, par l'intermédiaire des commissions compétentes du C.N.C., aurait pour effet d'aligner l'effort des autorités nationales sur celui consenti au Royaume-Uni.

¹⁰ L'effet de levier sur ce type d'aide est difficilement quantifiable.

¹¹ Dans l'hypothèse où l'ensemble des recettes nouvelles liées à une récupération plus aisée de l'avance, soit environ 2 M€ par an, seraient réinvesties dans le soutien de nouvelles productions, éventuellement d'origine communautaire — cf. proposition 23.

¹² Ces mesures auraient seulement pour effet de redistribuer, au sein des producteurs, les ressources constituées par l'avance sur recettes.

Proposition # 15 : **Mettre en place une grille unique d'évaluation de l'indépendance.**

Proposition # 16 : **Ajuster les contours de la clause de diversité.**

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	1 ^{er} janvier 2004

- Recentrer l'emploi des fonds du compte de soutien vers les investissements les plus productifs ou les plus "structurants".

Proposition # 17 : Refondre la nomenclature des dépenses éligibles au compte de soutien.

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	
	2ne semestre 2003
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques	Neutre
- Perte de recettes pour la production	Neutre

Proposition # 18 : Permettre aux sociétés de production de racheter des catalogues de droits avec le compte de soutien.

Proposition # 19 : Permettre l'investissement du compte de soutien dans le capital des sociétés de production les plus fragiles tout en renforçant, à terme, les exigences relatives à la surface financière de ces sociétés.

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	
	1 ^{er} janvier 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	
- Coût ou gain pour les finances publiques	Neutre ou légère perte ¹³
- Coût ou gain pour les entreprises de production	Neutre ou léger gain

¹³ L'élargissement des possibilités d'investissement entraînera une consommation plus rapide et plus complète des "droits de tirage", sans pour autant en changer l'enveloppe totale (dès lors que, sous le régime actuel, les droits de tirage frappés par la péremption quinquennale sont remis dans le "pot commun" du compte). L'impact principal de la mesure s'exercera donc, d'une part, sur la trésorerie du C.N.C., organisme gestionnaire du compte de soutien, dont on peut craindre qu'il supportera de ce fait, au moins dans un régime transitoire, davantage de frais financiers, et sur celle des entreprises de production, d'autre part, dont on peut espérer, à terme, qu'elles trouveront plus facilement accès au crédit et supporteront moins de frais financiers.

Proposition # 20 : Assouplir les conditions réglementaires d'accès au fonds d'aide aux industries techniques.

Proposition # 21 : Faire garantir par l'I.F.C.I.C. les créances mobilisées par les industries techniques auprès des sociétés d'affacturage.

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	Courant 2003
<i>Essais de quantification (en M€ par an)</i>	
- Coût pour les finances publiques	Dotations budgétaires inférieures à 1 M€
- Gain pour la production	5 à 10 M€

Proposition # 22 : Favoriser la conservation des négatifs ou copies détenus par les laboratoires et qui n'ont pas été déposés au service des archives du film.

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	1 ^{er} janvier 2004

➤ Ouvrir le système vers l'étranger.

Proposition # 23 : **Consacrer une part du soutien sélectif à la production communautaire.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 2004
Essais de quantification (en M€ par an)	Entre 2 et 4 M€ ¹⁴

Proposition # 24 : **Accompagner les producteurs nationaux dans la recherche de coproducteurs étrangers.**

Proposition # 25 : **Poursuivre la coopération culturelle entre le C.N.C. et ses homologues européens.**

Proposition # 26 : **Conforter les mécanismes de soutien à l'exportation.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	-
Délais / date d'entrée en vigueur	Dès l'année 2003

Proposition # 27 : **Définir, avec nos partenaires communautaires, les statuts d'une société de production européenne.**

Délais / date d'entrée en vigueur	2004 – 2005
--	-------------

¹⁴ A titre de comparaison, le fonds Eurimages, ouvert aux productions de 27 pays, est doté d'un budget annuel légèrement supérieur à 4 M€. Les sommes consacrées, dans le cadre de la présente proposition, au soutien sélectif aux productions étrangères pourraient provenir en tout ou partie du redéploiement de sommes actuellement affectées aux autres dépenses du compte de soutien (par exemple en affectant à ces productions une part des futurs remboursements de l'avance sur recettes, que la proposition 14 a pour objet de faciliter).

➤ Améliorer le fonctionnement global du système français.

Proposition # 28 : **Créer un observatoire de la production cinématographique.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	- ¹⁵
Délais / date d'entrée en vigueur	2 ^{ème} trimestre 2003

Proposition # 29 : **Saisir, en tant que de besoin, les autorités en charge du respect du droit de la concurrence.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	-
Délais / date d'entrée en vigueur	2003

Proposition # 30 : **Réformer la commission d'agrément.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	X
Délais / date d'entrée en vigueur	1 ^{er} janvier 2004

Proposition # 31 : **Mettre fin aux avantages dont bénéficient les porteurs de cartes professionnelles.**

Procédure	
- Adoption dispositions législatives	-
- Adoption dispositions réglementaires	-
Délais / date d'entrée en vigueur	Profiter, au cours de l'année 2003, de l'adoption des mesures nécessitées par la mise en œuvre des propositions précédentes pour abroger les dispositions en cause

¹⁵ Une décision du directeur général du C.N.C. suffit.

Proposition # 32 : Etudier l'extension du champ des garanties accordées par l'I.F.C.I.C. à deux nouveaux domaines (escompte des recettes à l'export et garantie des producteurs indépendants contre une défaillance des distributeurs).

Proposition # 33 : Envisager une réforme des statuts de l'I.F.C.I.C.

<i>Procédure</i>	
- Adoption dispositions législatives	X
- Adoption dispositions réglementaires	X
<i>Délais / date d'entrée en vigueur</i>	
	Lancement des études dès le 2 ^{ème} trimestre 2003

➤ Sujets de réflexion complémentaire.

- Sujet # 1 :** Elaborer un bilan annuel des entreprises de production bénéficiant des aides sélectives au développement.
- Sujet # 2 :** Analyser l'évolution, sur le long terme, de la localisation des différentes phases de production, en volume et en valeur, afin de mesurer avec plus de justesse la compétitivité des prestataires de services nationaux.
- Sujet # 3 :** Etudier l'évolution et les conséquences sur la production des rémunérations accordées aux "talents".
- Sujet # 4 :** Déterminer si les pratiques de "distribution liée" ou "*block booking*" contribuent à la sous-exposition de certaines catégories de films d'initiative française et si, dans l'affirmative, l'adoption d'un "code de bonne conduite" des distributeurs peut constituer une réponse adaptée.
- Sujet # 5 :** Etudier les conséquences économiques de l'intégration verticale à partir des diffuseurs et, dans l'hypothèse où celles-ci s'avéreraient néfastes, la pertinence d'une réglementation visant à la limiter.
- Sujet # 6 :** Envisager d'obliger les chaînes à répartir leurs investissements sur un nombre de films qui ne soit pas inférieur à un minimum fixé par la convention ou le cahier des charges, après avis du C.N.C.
- Sujet # 7 :** Evaluer, à terme, la performance des Soficas spécialisées (Soficas régionales et, le cas échéant, Soficas dite "industries techniques", dont les fonds seraient réservés à des œuvres tournées et post-produites en France).
- Sujet # 8 :** Envisager la possibilité, pour les pouvoirs publics, de garantir tout ou partie de la fraction risquée de l'investissement dans des produits du type Cininvest contre une éventuelle défaillance du producteur ou du distributeur.
- Sujet # 9 :** Envisager l'extension à l'ensemble du secteur de la production cinématographique de la mesure de tempérament accordée aux seules sociétés de production, en vue de la liquidation des droits dus au titre de la taxe professionnelle.
- Sujet # 10 :** Etudier les modalités d'une collaboration directe des agents en charge de la supervision des intérêts financiers de l'Etat (magistrats financiers et agents du ministère des finances) au contrôle de l'emploi sélectif des fonds publics.
- Sujet # 11 :** Examiner dans quelle mesure les recettes tirées de la diffusion internationale des films pourraient être prises en compte dans le mécanisme du fonds de soutien.