

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

**Mardi 3 décembre
2013
17 h 30**

Communication de M^{me} Marietta Karamanli et de M. Rudy Salles sur le financement du cinéma et de l'audiovisuel



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 3 décembre 2013

Présidence de M^{me} Danielle Auroi,
Présidente de la Commission des affaires européennes

La séance est ouverte à 17 h 30

Communication de M^{me} Marietta Karamanli et de M. Rudy Salles sur le financement du cinéma et de l'audiovisuel

La validation à quelques jours d'intervalle, par la Commission européenne, de deux dispositifs importants pour le financement du cinéma européen, et en particulier français, montre combien une mobilisation forte, à tous les niveaux, porte ses fruits et permet d'assurer la promotion de notre modèle culturel, et plus particulièrement, en l'espèce, de notre modèle de financement du cinéma.

Dans sa communication sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, **la Commission européenne a ainsi, le 14 novembre dernier, défini un nouveau cadre qui assoit la pérennité du dispositif français de soutien au cinéma.**

La Commission européenne a, en outre, validé, le 20 novembre dernier, la nouvelle version de la taxe sur les services de télévision qui vise les diffuseurs (la « TST-D »), qui est la principale source de financement du Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC).

I. La communication que la Commission européenne a présentée le 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles va dans le sens de la résolution que l'Assemblée nationale a adoptée, sur notre proposition, le 8 juin 2013

Nous nous félicitons de la position finalement adoptée par la Commission européenne sur le soutien au cinéma, qui correspond aux conclusions des travaux que nous avons menés depuis plus d'un an – du rapport d'étape que nous avons présenté le 29 janvier 2013 à la résolution adoptée le 8 juin 2013, en passant par la table-ronde sur le financement du cinéma européen du 19 juin dernier, qui a réuni à la fois des parlementaires de différents Etats membres et des représentants du secteur du cinéma.

Force est en effet de constater les progrès enregistrés depuis la proposition initiale faite par le Commissaire Joaquin Almunia, le 14 mars 2012, qui réduisait fortement la portée du principe de territorialisation des aides et avait suscité de vives inquiétudes, qui s'étaient notamment exprimées lors du Conseil « Education, Jeunesse et Culture » du 26 novembre 2012.

La nouvelle mouture, proposée le 30 avril 2013, apportait des progrès, avec notamment l'extension du champ d'application, mais vidait de son sens le principe de la territorialisation des aides.

Au contraire, **la communication du 14 novembre assoit pleinement le dispositif français de soutien au cinéma. Elle revêt une importance particulière, puisque les nouvelles règles qu'elle fixe n'ont, contrairement à celles définies en 2001, pas de limitation dans le temps.**

Les grandes lignes en sont les suivantes.

1. Le champ des activités concernées est étendu

Alors que la communication sur le cinéma de 2001 privilégiait la production cinématographique, celle du 14 novembre 2013 vise tous les aspects de la création cinématographique, de **l'élaboration du scénario jusqu'à la présentation de l'œuvre au public.**

Les aides aux salles de cinéma sont ainsi incluses dans le champ de la communication. La Commission européenne indique à ce sujet que le règlement *de minimis* devrait être suffisant pour couvrir les aides accordées, qui sont généralement modestes. Toutefois, si une collectivité publique souhaite accorder une aide plus importante, celle-ci sera appréciée au regard des critères fixés par la communication. Il est précisé que la modernisation des salles de cinéma, y compris leur passage au numérique, peut bénéficier d'une aide si les États membres peuvent en démontrer la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation.

En ce qui concerne les nouveaux supports, **la « narration transmédia »** (technique qui consiste à raconter des histoires à travers diverses plateformes et formats à l'aide de technologies numériques, comme les films) est incluse dans le champ de la communication, pour sa composante « production cinématographique ».

Les jeux vidéos sont également couverts par les règles définies dans la communication, dès lors que la nécessité d'un régime d'aide axé sur des jeux ayant des finalités culturelle et éducative est démontrée. Nous nous félicitons de cette ouverture, que nous avons appelée de nos vœux dans notre résolution.

2. La définition du critère culturel relève toujours de la responsabilité des États membres

Pour être compatible avec l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'aide aux secteurs cinématographique et audiovisuel doit encourager la culture. La Commission européenne confirme que la définition des activités culturelles relève de la responsabilité des États membres. Chaque État membre doit ainsi veiller, au moyen d'un processus de vérification efficace, à ce

que le contenu de la production bénéficiant de l'aide soit culturel selon ses propres critères nationaux.

Il est par ailleurs précisé que les États membres peuvent notamment exiger, comme condition de l'aide, que le film soit produit dans une langue déterminée.

3. Le plafonnement des aides demeure différencié

L'aide demeure limitée à 50 % du budget de la production. Toutefois, dans le cas de certaines productions transfrontalières (financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un État membre), **le plafond est porté à 60 %.**

En revanche, **les œuvres audiovisuelles difficiles** (courts métrages, premiers et seconds films d'un réalisateur, etc.) et **les coproductions avec des pays en développement ne sont pas concernées par ces restrictions.**

Les coûts de distribution et de promotion peuvent bénéficier d'une aide de même intensité que la production, tandis que **l'aide à l'écriture de scénario ou au développement** n'est pas limitée sous réserve de ne pas déboucher sur un film (auquel cas ils sont pris en compte dans le budget de production).

4. Les règles relatives aux obligations de territorialisation des dépenses sont globalement confirmées

Il convient tout d'abord de souligner que la Commission européenne a finalement retiré toute disposition qui aurait vidé de son sens le critère de territorialisation des aides. C'est un point très important, que nous avons mis en exergue dans notre résolution.

Ensuite, la Commission européenne précise que les États membres peuvent déterminer un critère d'éligibilité déterminant qu'une part minimale de l'activité de production doit être effectuée sur leur territoire pour que les projets puissent bénéficier d'une aide. Ce niveau ne peut toutefois dépasser **50 % du budget total de production.**

Enfin, **la Commission européenne confirme que le lien territorial ne peut, en aucun cas, dépasser 80 % du budget de la production.** Elle précise ainsi que les régimes d'aide à la production peuvent :

— dans le cas des aides accordées sous forme de subvention, exiger que jusqu'à 160 % du montant de l'aide accordé soit dépensé sur le territoire qui accorde l'aide (cela correspond à l'ancienne règle des 80 % du budget lorsque l'intensité de l'aide atteint le plafond général de 50 % du budget de production) ;

— dans le cas d'une aide accordée sous forme d'une incitation fiscale, exiger que jusqu'à 80 % du budget de production soit dépensé sur le territoire concerné.

Nous nous félicitons du maintien du critère de 80 %, que nous avons fermement soutenu.

5. La préservation du patrimoine cinématographique est encouragée

La Commission européenne souligne la nécessité que les États membres encouragent les producteurs à déposer une copie du film aidé auprès de l'institution du patrimoine cinématographique compétente.

Le Commissaire Joaquin Almunia a par ailleurs précisé qu'il allait, dans le prochain règlement général d'exemption, proposer de **dispenser de l'obligation de notification préalable plusieurs aides au secteur du cinéma.**

Il convient par ailleurs de se féliciter que **la Commission européenne ait autorisé, dans sa décision du 28 octobre 2013, la prolongation d'une année, jusqu'au 31 décembre 2014, des crédits d'impôts domestiques et du crédit d'impôt international en faveur du cinéma.** Cette décision garantit en effet des dispositifs fiscaux qui jouent un rôle essentiel dans le dynamisme de la production et la localisation des tournages sur le territoire national, dans un contexte de concurrence internationale forte.

Pour conclure, **les nouvelles règles fixées par la Commission européenne sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles préserve les principes fondateurs du système de soutien public au cinéma.** Elles montrent combien **notre mobilisation a été utile.** Nous vous proposons de faire preuve à nouveau de notre volonté de promouvoir notre modèle culturel en participant activement au **forum sur l'Europe et la culture**, qui sera organisé par le ministère de la Culture et de la communication, les **11 et 12 avril prochains**, au Palais de Chaillot.

II. La validation, par la Commission européenne, de la taxe sur les services de télévision perçue sur les diffuseurs assoit le financement du cinéma et de l'audiovisuel français

La Commission européenne a donné son accord, dans sa décision du 20 novembre dernier (C(2013) 7890 final), à la réforme de la taxe sur les services de télévision qui vise les diffuseurs (TST-D).

Il s'agit d'une garantie essentielle pour l'avenir du financement du fonds de soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia, qui est géré par le CNC. La TST-D constitue en effet une des principales ressources de ce fonds, qui est également alimenté par la taxe sur les services de télévision perçue sur les

éditeurs, la taxe sur les entrées en salles de cinéma et la taxe sur les ventes de vidéo physique et de vidéo à la demande.

La Commission européenne a ainsi validé le dispositif qui avait été adopté, à l'initiative du précédent Gouvernement, dans la loi de finances initiale pour 2012, afin d'éviter les comportements de contournement de la taxe et de garantir le financement du CNC.

Pour mémoire, cette taxe, qui vise les distributeurs de services de télévision (distributeurs de télévision payante comme Canal +, bouquets satellitaires, câblo-opérateurs, fournisseurs d'accès à Internet fixe et mobile...), avait vu son rendement fortement progressé entre 2007, année de sa création, et 2011. Son produit était ainsi passé de 94 millions d'euros en 2008 à 322 millions d'euros en 2011, à la suite du développement des nouveaux modes de distribution de la télévision et des offres « *triple play* » (téléphone, télévision, Internet).

Mais cette taxe avait vu son produit chuter à partir de 2011 à la suite du comportement de contournement de plusieurs opérateurs. En effet, alors que l'assiette de la taxe était composée des abonnements et sommes acquittés par les usagers en rémunération de services de télévision ainsi que des abonnements à des offres composites (offres « *triple play* ») pour un prix forfaitaire incluant des services de télévision, certains opérateurs, comme Free, avaient mis en place des stratégies de contournement, qui réduisaient le produit de la taxe comme peau de chagrin.

Free dissociait en effet son option télévision de son offre Internet en la minorant (à 1,99 euros par mois, contre 15 euros auparavant, sur un abonnement total de 30 euros) alors même qu'il n'était pas possible d'accéder à Free TV sans souscrire à un abonnement Internet. L'opérateur réduisait ainsi fortement sa contribution au CNC.

Aussi, le précédent Gouvernement avait-il proposé une nouvelle assiette permettant :

– d'une part, de **contrer les pratiques commerciales d'opérateurs qui isoleraient artificiellement la distribution de services de télévision de leurs offres d'accès pour restreindre l'assiette imposable ;**

– d'autre part, **d'assurer une plus grande maîtrise du dynamisme de la taxe** (grâce à une modération des taux), **tenant compte à la fois de la forte croissance des marchés liés à Internet et des besoins de financement du CNC.**

C'est ce dispositif, adopté dans la loi de finances initiale pour 2012, que la Commission européenne a finalement validé, après plus de deux années d'échanges. Ce dispositif avait en effet fait l'objet d'une première notification auprès de la Commission européenne dès le 26 octobre 2011, afin de vérifier s'il

était conforme à la réglementation européenne, et notamment à la directive « autorisation »¹.

À cet égard, il convient de souligner l'importance qu'a eue l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 27 juin 2013 dans la décision de la Commission européenne. En effet, la Cour de justice a validé la taxe payée par les opérateurs de télécommunications à la suite de la suppression de la publicité après 20 heures sur France Télévisions, en précisant qu'une taxe en rapport avec l'activité de l'opérateur, qui consiste à fournir des services de communications électroniques aux usagers finals en France, ne constitue pas une taxe administrative au sens de la directive et ne relève donc pas du champ d'application de celle-ci.

À la suite de cet arrêt, le Gouvernement a procédé, fin juillet 2013, à une nouvelle notification, auprès de la Commission européenne, du régime de la « TST-D » prévu dans la loi de finances pour 2012 en vue de son autorisation.

Dans sa décision du 20 novembre 2013, **la Commission européenne a autorisé ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2017**, considérant que le régime de la « TST-D » ainsi modifié n'entraîne pas dans le champ de la directive « autorisation » et était compatible avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ainsi, la taxe devrait pouvoir entrer en vigueur, dans sa nouvelle version, le 1^{er} janvier 2014.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2013, que l'Assemblée nationale examine à partir d'aujourd'hui, prévoit d'ailleurs, dans son article 16, de **modifier les modalités de calcul des acomptes de la taxe due au titre de 2014**, afin d'en accroître le montant et d'assurer la pleine et rapide effectivité de la taxe votée dans la loi de finances pour 2012. Le projet de collectif budgétaire prévoit également d'élargir l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs aux revenus issus des publicités et du parrainage accompagnant les programmes visibles en « replay » et d'élargir le champ de la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes aux loueurs établis hors de France.

Au total, la décision de la Commission européenne du 20 novembre 2013 est importante à trois points de vue :

- elle participe à la **pérennité du financement du cinéma français** ;

¹ La directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2002, relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, permet aux États membres d'imposer aux fournisseurs de services de communications électroniques des taxes administratives afin de financer les activités de l'autorité réglementaire nationale compétente pour la gestion du système d'autorisation de la fourniture de ces services ainsi que pour l'octroi de droits d'utilisation de numéros ou de radiofréquences. Ces taxes sont censées couvrir uniquement les coûts réels occasionnés par les services administratifs fournis par l'autorité réglementaire aux opérateurs de communications électroniques.

– elle garantit **l'adaptation à l'ère du numérique du principe selon lequel ceux qui, en amont de la diffusion des œuvres, en tirent bénéfice doivent contribuer à leur financement** ;

– elle **constitue un signal important pour le financement du cinéma européen**, puisque plusieurs États membres, comme l'Allemagne et la Roumanie, envisagent de mettre en place un dispositif de ce type pour financer leur création cinématographique et audiovisuelle.