

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Le financement des politiques culturelles de
l'État par des ressources affectées

- Table ronde, ouverte à la presse, de distributeurs de services de télévision : M. Maxime Lombardini, directeur général d'Iliad ; M. Éric Haentjens, directeur financier de Bouygues Telecom ; Mme Florence Chinaud, directrice des relations institutionnelles, et M. Pierre Petillault, responsable de réglementation audiovisuelle de France Télécom ; M. Vincent Talvas, directeur des affaires publiques et M. Laurent Vannimendus, directeur adjoint de la réglementation et de la concurrence de SFR, sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées

Jeudi

9 juin 2011

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Olivier Carré,
Président**



M. Olivier Carré, Président. Notre Mission d'évaluation et de contrôle consacre cette année une partie de ses travaux à l'évaluation du financement des politiques publiques par des ressources affectées. Nous avons souhaité entendre dans ce cadre ces nouveaux diffuseurs de contenus que sont les opérateurs de télécommunications, qui contribuent au financement du CNC. Nous aimerions, madame et messieurs, connaître votre point de vue sur la pertinence de ce système typiquement français, où des montants importants sont prélevés par des institutions publiques qui les redistribuent à leur tour aux acteurs de la création culturelle.

Selon l'usage de la MEC, nous sommes assistés dans nos travaux par la Cour des comptes.

M. Maxime Lombardini, directeur général d'Iliad. Free est le troisième opérateur français de télécommunications, uniquement dans la téléphonie fixe pour l'instant, et bientôt aussi dans la téléphonie mobile, avec un peu moins de cinq millions d'abonnés. Depuis 2006, tous nos abonnés des zones dégroupés disposent d'un boîtier leur permettant de recevoir la télévision, dans le cadre de nos offres *triple play*.

Quant au système de financement objet de vos travaux, nous déplorons d'abord son opacité. Tout le monde sait qu'il est de tradition dans le milieu du cinéma de gonfler ses budgets pour obtenir le maximum de subventions, et que c'est ainsi que les producteurs gagnent leur vie. Ce qui nous ennuie davantage, nous distributeurs, c'est que, tout en exerçant une pression très insistante sur les pouvoirs publics pour obtenir le plus d'argent possible, le CNC se dispense dans le même temps de donner la moindre information sur sa gestion. Les conseillers de Bercy eux-mêmes nous disent ne pas parvenir à obtenir des chiffres précis pour 2010. Il n'est facile de connaître ni le montant exact de la contribution de chacun, ni celui affecté à chacune des actions du centre, ni le résultat dégagé par le Centre.

M. Olivier Carré, Président. Il existe pourtant un rapport détaillé.

M. Maxime Lombardini. Je confirme que ce rapport fournit des données détaillées sur la partie relative aux dépenses du CNC, mais, concernant les recettes, les chiffres sont rares et incomplets : on ne sait pas quelle est la part des différents acteurs et en particulier des opérateurs de télécommunications, dans le total des recettes de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services. Il n'y a pas non plus de visibilité sur l'évolution, caractérisée par une croissance très forte, depuis la création de cette taxe étendue aux opérateurs par la loi de 2007.

Ce qui nous préoccupe dans l'avenir le plus immédiat, ce sont les projets d'amendement à la loi de finances rectificative visant à modifier le taux et l'assiette de la contribution des opérateurs de télécommunication au COSIP, sur la base des conclusions de la mission confiée par Bercy à l'inspecteur des finances Bruno Parent. Bien que nous ayons été auditionnés dans le cadre de cette mission, nous ne disposons que de très vagues indiscretions.

De plus, les opérateurs pâtissent d'un défaut de stabilité et de cohérence de la règle fiscale. Depuis 2007, la règle du jeu change tous les six mois. On nous a d'abord octroyé un taux réduit de TVA à 5,5 % sur une partie de notre activité, ce qu'on nous avait alors présenté comme la contrepartie de notre soutien à la création. Quelques mois après était institué un prélèvement de 0,9 % sur le chiffre d'affaires des opérateurs, destiné à compenser en partie le manque à gagner de France Télévision du fait de la suppression de la publicité. Il y a quelques mois, on décidait de nous priver du taux de TVA à 5,5 %, ne nous laissant que trois mois pour

adapter nos offres. Pour le secteur, cette dernière décision a provoqué un véritable séisme, toute modification tarifaire ouvrant droit à résiliation. Et voilà qu'on parle de modifier à nouveau les modalités de notre contribution. Il n'est pas simple de devoir ainsi modifier son offre tous les six mois quand on a cinq millions de contrats à gérer !

À ce propos, on a parfois le sentiment que le Gouvernement ne se préoccupe des mises en demeure de la Commission européenne que lorsque cela l'arrange : alors qu'il s'est hâté de prendre prétexte des observations de la Commission pour supprimer la TVA à 5,5 %, allant au-delà de ses demandes, il ne tient aucun compte de la mise en demeure de mettre fin à la taxe France Télévision, considérée comme illicite par la Commission. Qu'importe, puisque les amendes ne devraient pas tomber avant 2014, et qu'il reviendra à un autre gouvernement de les acquitter...

M. Olivier Carré, Président. Le seul amendement que je connaisse, d'autant que j'en suis cosignataire, est celui visant à annuler la « taxe Google », auquel, je pense, vous n'êtes pas opposé.

Diverses options sont envisagées en ce qui concerne l'avenir du financement du CNC, dans un sens comme dans l'autre, mais le débat n'est pas tranché. C'est précisément une des raisons pour laquelle nous avons tenu à vous entendre.

M. Maxime Lombardini. Nous déplorons par ailleurs l'approche conservatrice du CNC, qui préfère s'accrocher à un système obsolète plutôt que de s'adapter aux nouveaux usages. Ainsi nous demandons depuis la création de la taxe COSIP que l'accès des producteurs audiovisuels à cette ressource soit subordonné à la mise à disposition des œuvres ainsi financées dans le cadre des offres légales. Il s'agirait simplement que les producteurs s'engagent à ce que ces films puissent être diffusés, quatre mois après leur sortie en salles, dans le cadre d'offres de vidéo à la demande, VoD ou SVoD – vidéo à la demande avec abonnement. Certes, le CNC a signé un accord sur un tel réaménagement de la chronologie des médias, mais celui-ci est peu appliqué et le Centre semble peu pressé de le faire respecter. Bien au contraire, le décret sur les services de médias audiovisuels à la demande, ou décret SMAD, dont le CNC a été un des artisans, est totalement défavorable aux offres innovantes du type SVoD. On nous impose des quotas de diffusion d'œuvres françaises, que personne ne veut nous vendre : c'est quand même un problème !

Le CNC pourrait également promouvoir les nouveaux usages tels que la télévision de rattrapage ou la distribution dématérialisée, dont la mise en place est coûteuse pour les distributeurs. Il est dommage que nous ayons dû nous associer avec la société Disney pour lancer un service de téléchargement définitif qui est une première en Europe.

M. Éric Haentjens, directeur financier de Bouygues Telecom. Bouygues Telecom est un opérateur qui a une histoire plus longue en téléphonie mobile qu'en téléphonie fixe, avec dix millions de clients sur le réseau mobile et un million dans le fixe. Mais dans les deux cas, nous assurons surtout un rôle de diffuseur, avec une faible implication dans les contenus.

La taxe COSIP appelle deux observations de ma part. En 2007, comme l'a rappelé M. Lombardini, la TVA à 5,5 % avait été présentée explicitement comme la contrepartie de l'extension de la taxe COSIP aux opérateurs de télécommunications. Nous avons alors fait savoir aux députés que nous craignons qu'un tel choix ne génère un opportunisme tarifaire, au détriment des recettes fiscales de l'État, ainsi qu'une instabilité des offres des fournisseurs d'accès. Nos craintes se sont malheureusement vérifiées, ce qui a conduit le Gouvernement à

supprimer le taux réduit. Nous sommes cependant surpris de voir que cette suppression n'a pas remis en cause la contribution des opérateurs au COSIP.

Deuxièmement, considérant que nous sommes avant tout des fournisseurs d'accès, nous ne comprenons pas pourquoi nous sommes taxés sur les contenus qui transitent par nos tuyaux sans dégager pour nous de revenus. Nous le comprenons d'autant moins qu'on nous demande dans le même temps de veiller à la neutralité du net...

Nous demandons donc une fiscalité qui pèse sur les contenus et non sur la fourniture d'accès ; une fiscalité stable, l'instabilité fiscale étant source de confusion pour les consommateurs, comme on l'a vu au cours du premier trimestre ; enfin une fiscalité qui n'ait pas pour effet pervers d'inciter au marketing fiscal, comme l'illustre l'offre par Free d'une fourniture de services de télévision facturée 1,99 euro. Un tel marketing fiscal n'est bon, ni pour les consommateurs, qui ne s'y retrouvent plus, ni pour les recettes de l'État, ni pour les opérateurs, contraints de modifier leurs offres dans l'urgence pour s'adapter à cette concurrence.

M. Olivier Carré, Président. En un mot, vous demandez à être moins taxés, ce que je peux comprendre. Ce que je voudrais savoir, c'est ce que vous pensez de votre contribution au financement de la création.

M. Éric Haentjens, directeur financier de Bouygues Telecom. Je ne crois pas que ce soit le rôle d'un fournisseur d'accès. Les contenus qui transitent *via* notre accès étant déjà assujettis à une taxe, nous ne comprenons pas pourquoi nous sommes mis à contribution. C'est une décision de l'État, soit. Mais qu'au moins la règle de droit soit pérenne afin de ne pas favoriser la création d'offres tout à fait artificielles dont la seule raison d'être est le changement de régime fiscal.

M. Vincent Talvas, directeur des affaires publiques de SFR. SFR est le deuxième opérateur de télécommunications en France, avec vingt-cinq millions d'abonnés, dont vingt millions à la téléphonie mobile et cinq à la téléphonie fixe.

Nous partageons les points de vue qui viennent d'être exprimés. Nous aussi, nous jugeons que l'assujettissement des opérateurs de télécommunications à la taxe COSIP ne se justifie plus depuis la fin de la TVA à taux réduit sur les offres *triple play*. La conformité de cette contribution à la législation européenne pourrait d'ailleurs être mise en doute. En effet, lorsque ce nouveau régime fiscal avait été notifié à la Commission européenne en 2007, les recettes attendues étaient évaluées entre onze et seize millions d'euros. Or, à en croire la presse – le CNC ne donnant pas aux opérateurs d'informations précises en la matière –, cette contribution s'est élevée à 180 millions d'euros en 2010, et cette explosion des recettes aurait dû faire l'objet d'une nouvelle notification auprès de la Commission.

Nous ne refusons pas le principe d'une contribution des opérateurs de télécommunications au financement de la création et de l'exception culturelle française ; nous souhaitons simplement qu'elle reste à des niveaux raisonnables au regard de notre capacité contributive. Comme Bouygues Telecom et Free, nous souhaitons par ailleurs que l'assiette de cette contribution soit stable, afin que les opérateurs puissent jouir d'une lisibilité à long terme, au lieu d'être incités à adopter des stratégies d'optimisation fiscale telles que celles qu'on a pu observer au début de cette année. Cette taxe pourrait, par exemple, être assise sur le chiffre d'affaires généré par la fourniture de services internet au grand public.

M. Pierre Petillault, responsable de la réglementation audiovisuelle de France Télécom. Le groupe France-Télécom-Orange contribue au COSIP principalement au titre de son activité de distributeur de services de télévision sur les réseaux de téléphonie fixe et mobile, même s'il est également éditeur. Comme le représentant de SFR, si nous ne remettons pas en cause l'existence d'un outil de soutien au cinéma, nous nous interrogeons sur l'évolution de la taxe sur les services de télévision, la TST. L'équilibre entre le bénéfice du taux à 5,5 % et l'assujettissement à la taxe était vertueux pour l'ensemble des acteurs : il incitait les opérateurs à intégrer de la télévision dans leurs offres, accroissant ainsi la diffusion des programmes, dont la création était financée par le COSIP. La suppression de la TVA à taux réduit a rompu cet équilibre, les opérateurs étant désormais incités au contraire à exclure les services de télévision, soumis à la TST, de leur offre, dans un objectif de marketing fiscal qui n'est sain pour personne.

Je tiens également à souligner, comme l'on fait les parlementaires lors de l'examen de la loi de finances, l'explosion des recettes de la TST acquittée par les distributeurs, même si on en est réduit à des estimations. En effet, en dépit de leur épaisseur, les bilans du CNC sur l'affectation de ses ressources ne distinguent pas la TST distributeurs de la TST éditeurs et n'isolent pas, au sein de la TST distributeurs, les montants acquittés par les opérateurs de télécommunication. Nous estimons cependant que la contribution de l'ensemble de notre secteur dépasse assez largement celle du groupe Canal +, principal distributeur de télévision payante.

Par ailleurs, le lien entre la consommation réelle de télévision et la création cinématographique est de plus en plus ténu, notamment en matière de téléphonie mobile. Ainsi, la croissance des abonnements à des forfaits de téléphonie mobile multimédias est à l'origine de l'augmentation exponentielle de la contribution de France-Télécom, sans que la consommation d'œuvres audiovisuelles sur les téléphones mobiles connaisse le même accroissement. Cette déconnexion entre consommation effective des œuvres et taxation ne me semble pas très saine, même pour le CNC. Il faudrait trouver un système assis sur la consommation réelle des services de télévision.

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur. Quels rapports entretenez-vous avec le CNC ?

M. Éric Haentjens. Aucun, en dehors du paiement de la taxe – vingt millions d'euros en 2010.

M. Maxime Lombardini. Nos relations avec la direction générale du CNC sont bonnes, mais si nous sommes écoutés, nous ne sommes jamais entendus. Ainsi nos propositions pour favoriser le développement de l'offre légale, telle l'institution d'un observatoire trimestriel des films disponibles dans la chronologie des médias, se sont toutes heurtées à un refus. Je l'ai dit, le CNC ne veut pas non plus entendre parler de notre proposition de subordonner le financement des œuvres à l'existence d'une offre légale dans la chronologie des médias. Nous entretenons en revanche des contacts réguliers avec le trésorier du CNC.

Il est vrai que le CNC est otage de son secteur, autant que l'est le ministère de la culture. Face au prestige dont jouit le monde de la création en France, les opérateurs de télécommunications, incapables d'assurer leur propre promotion auprès des institutions, ne font pas le poids, en dépit de leur puissance financière. Ce petit monde terriblement passéiste est prisonnier d'une vision à très court terme et du souci de maintenir des positions acquises, qui en réalité ne protègent personne.

M. Pierre Petillault. Les relations que nous entretenons avec le CNC, d'ailleurs excellentes, sont liées surtout à notre activité de production cinématographique et d'éditeur de chaînes de cinéma. C'est à ce titre que nous avons signé l'accord sur la chronologie des médias. Je pense cependant, comme M. Lombardini, que le CNC est soumis à un lobbying intense du secteur du cinéma.

M. Vincent Talvas. Si notre actionnaire Vivendi a par nécessité des relations fortes avec le CNC, pour notre part nous ne les voyons quasiment jamais, hormis lorsque nous demandons à les rencontrer, comme nous l'avons fait à la fin de l'année dernière. Il s'agissait de discuter avec eux de la remise en cause de la TVA à 5,5 %, inscrite au projet de loi de finances, et de tenter de trouver une solution convenant aux opérateurs sans entraver l'action du CNC. Nous n'avons pas été entendus, probablement en effet à cause d'un manque d'indépendance vis-à-vis de leur secteur. Le Centre devrait cependant entretenir un minimum de relations avec ses principaux contributeurs.

M. Olivier Carré, Président. Normalement, le CNC dépend des pouvoirs publics et non de tel ou tel secteur particulier...

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur. Une telle absence de contact est pour le moins paradoxale, eu égard aux montants des recettes affectées.

M. Olivier Carré, Président. Vous concourez en effet à hauteur d'un tiers au financement du CNC, le produit de la taxe distributeurs étant estimé à 267 millions d'euros.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Quelles pistes préconisez-vous pour améliorer cette taxe ?

M. Laurent Vannimendus, directeur adjoint de la réglementation et de la concurrence de SFR. Afin d'éviter ce qui a été qualifié de marketing fiscal, nous préconisons une assiette stable et qui évolue avec notre capacité contributive réelle, par exemple le chiffre d'affaires des services internet sur téléphonie fixe pour les particuliers. Cette assiette assez large, qui aurait en outre l'avantage de ne pas être déconnectée de notre activité réelle, devrait être frappée d'un taux assez faible.

M. Maxime Lombardini. Je ne vous surprendrai pas en vous disant que nous ne sommes pas, quant à nous, favorables à une assiette limitée aux services internet aux particuliers, d'autant que, selon nous, le droit européen interdit une taxe générale sur le chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunications. Ceci dit, je n'ai pas d'autre proposition, sinon de faire financer le CNC par le budget général. S'il doit y avoir une taxe assise sur le chiffre d'affaires des services de télécommunications aux particuliers, son taux devrait être le plus bas possible, et les opérateurs de télécommunications devraient pouvoir compter en contrepartie sur des services innovants.

Je voudrais, par parenthèses, répondre au reproche de marketing fiscal que l'on fait à Free. Premièrement, notre offre de télévision optionnelle à 1,99 euro est tout à fait licite. Deuxièmement, nous pourrions devenir un simple distributeur de *double play*, en laissant à nos abonnés la faculté de souscrire à des offres de télévision.

M. Olivier Carré, Président. Quelle est l'approche des autres opérateurs quant à cette solution, qui aurait l'avantage d'éviter la survente et d'établir une grille tarifaire claire pour les consommateurs ? Ce *business model* est d'ailleurs celui des câblo-opérateurs.

M. Pierre Petillault. Avant l'arrivée de Free sur ce marché, les opérateurs faisaient du *double play*, et si tous se sont mis au *triple play*, c'est que cela répondait à une exigence du marché, donc des consommateurs. Il serait dommage de revenir en arrière sous l'effet d'une aggravation de la fiscalité des offres d'accès.

M. Maxime Lombardini. C'est Éric Besson lui-même qui, une fois votée la suppression de la TVA à 5,5 %, a demandé aux opérateurs d'instituer une offre *double play*, afin de ne pas contraindre les clients qui ne le souhaitent pas à s'abonner à des services de télévision. Ce n'était donc pas pure turpitude de notre part !

M. Éric Haentjens. Ces problèmes de taxation me semblent dus à une regrettable confusion entre distribution de services de télévision et fourniture d'accès, les opérateurs de télécommunications fournissant à la fois un contenu et un accès technique. En matière de téléphonie fixe, la fourniture d'accès deviendra de plus en plus prépondérante par rapport au contenu, et celui-ci pourrait être acheté à la demande, dans le cadre de bouquets spécifiques ou de la VoD. Quant à la fourniture de services de télévision en *streaming* par le réseau mobile, sa mise en œuvre est complexe et suppose des investissements importants. De ce point de vue, je ne suis pas opposé à une séparation nette entre fourniture de contenus et fourniture d'accès, pourvu que l'accès soit dans ce cas indemne de toute taxation destinée à financer la production audiovisuelle, d'autant qu'il supporte déjà beaucoup d'autres taxes.

M. Olivier Carré, Président. Je vous remercie.