



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

PROJET DE RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 30

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :

AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-ANGE MAGNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	7
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2018	9
I. LA MISSION <i>MEDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES</i> : UN PILOTAGE COMPLEXE LIE AU POIDS DES DEPENSES FISCALES ET DES TAXES AFFECTEES.....	10
A. UNE MISSION CARACTERISEE PAR DES REPORTS IMPORTANTS SUR 2019 POUR ANTICIPER LA HAUSSE DE DEPENSES NON BUDGETISEE.....	11
1. Des reports de crédits conséquents sur 2019 essentiellement liés aux difficultés de l'AFP.....	11
2. Des mesures de gestion réduites.....	12
B. UN PILOTAGE DES DEPENSES LIMITE DU FAIT DU POIDS DES DEPENSES FISCALES ET DES TAXES AFFECTEES RATTACHEES A LA MISSION.....	13
1. Des dépenses budgétaires quasi stables.....	13
a. Le programme 180 : un programme essentiellement composé de dépenses d'intervention en soutien au secteur de la presse.....	14
b. Le programme 334 : un programme qui finance majoritairement des opérateurs dont les dépenses sont maîtrisées.....	14
2. Des dépenses fiscales dont le volume est à peu près égal aux crédits budgétaires et qui font l'objet d'une évaluation insuffisante.....	16
a. Une baisse des dépenses fiscales rattachées au programme 180.....	16
b. Le dynamisme des dépenses fiscales rattachées au programme 334.....	17

C. OBSERVATIONS SUR LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE ET LA MAQUETTE BUDGETAIRE	18
1. Un rapatriement nécessaire des crédits relatifs à l'aide au transport postal sur le programme 180	18
2. Un dispositif de performance adapté	19
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS A L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE MAITRISE DES CHARGES DANS UN CONTEXTE DE REDUCTION DES CONCOURS PUBLICS	20
A. UNE BAISSÉ DES RECETTES DU COMPTE AVANCÉS A L'AUDIOVISUEL PUBLIC	20
B. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES, PRINCIPALEMENT PORTÉE PAR FRANCE TÉLÉVISIONS	21
1. France Télévisions a réalisé des économies significatives pour absorber la baisse des concours publics	22
2. Les autres sociétés de l'audiovisuel ont accru leur effort de maîtrise des charges	22
C. ANALYSE DES DÉPENSES FISCALES	24
D. ANALYSE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE	24
SECONDE PARTIE : LE CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE, UN MODÈLE A REFORMER	25
I. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU CNC CONDUIT À REPENSER SES MODALITÉS DE FINANCEMENT	27
A. UNE SITUATION EN TENSION QUI IMPLIQUE DES ÉCONOMIES POUR REMÉDIER AU RISQUE D'INSOUTENABILITÉ	27
1. Des exécutions successives déficitaires qui interrogent sur la soutenabilité du modèle à terme	27
a. La stagnation du produit des taxes affectées au CNC se confirme en 2018	27
b. Les dépenses liées à l'activité de soutien sont dynamiques	29
c. Malgré des exécutions déficitaires en 2017 et 2018, le taux de couverture des engagements du CNC reste pour l'instant soutenable	33
d. Les dépenses de fonctionnement du CNC sont maîtrisées	34
e. Le projet immobilier a été mené à bien en 2018	37
2. Des plans d'économies mis en place par le CNC pour remédier aux risques	38
B. UNE RÉFORME INDISPENSABLE DU FINANCEMENT DU CNC	41
1. La nécessité de faire converger les taux d'imposition entre les acteurs traditionnels et les acteurs du numérique	41
2. Renforcer l'encadrement des taxes affectées	41

II. RÉAFFIRMER UN CAP POLITIQUE DANS LE SECTEUR DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL	45
A. UNE AUTONOMIE FORTE DU CNC DANS LA DÉTERMINATION ET LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES	45
1. Une autonomie vis-à-vis de l'État.....	45
2. Une autonomie vis-à-vis du Parlement.....	47
3. Une autonomie vis-à-vis des professionnels du secteur	49
B. LE MANQUE D'UN OBJECTIF STRATÉGIQUE DE POLITIQUE PUBLIQUE	50
1. Rétablir l'équilibre entre le secteur de l'audiovisuel et le secteur cinématographique	50
2. Donner l'impulsion politique nécessaire à la réforme en profondeur du système d'aides	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	55
ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	57

PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

- Les crédits de la mission *Médias, livre et industries culturelles* sont stables par rapport à 2017, à hauteur de **547 millions d’euros**. **Ces crédits représentent moins d’un tiers du périmètre global de la mission**, qui comprend de nombreuses dépenses fiscales dynamiques (560 millions d’euros en 2018) et des taxes affectées (700 millions d’euros en 2018 dont 672 millions d’euros affectés au CNC) soit un total de 1,8 milliard d’euros. La consommation des crédits budgétaires en 2018 reflète le caractère préoccupant de la situation financière de l’entreprise Presstalis et de l’Agence France Presse.

- En 2018, le montant des dépenses et des recettes du compte de concours financier *Avances à l’audiovisuel public* s’est élevé à **3,89 milliards d’euros**, en baisse de 36 millions d’euros par rapport à 2017 (–0,9 %). Les économies demandées aux sociétés de l’audiovisuel public ont principalement été portées par France Télévisions. Cette dynamique de réduction de la dépense publique dans le secteur de l’audiovisuel se poursuit en 2019, dans l’objectif de permettre, à horizon 2022, 190 millions d’euros d’économies par rapport à 2018.

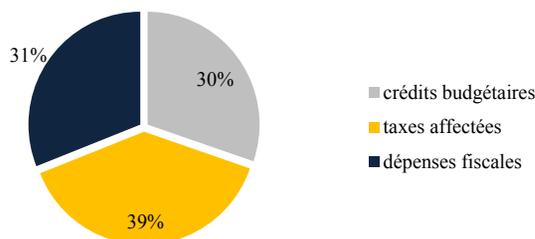
- La rapporteure spéciale a consacré son travail thématique du printemps à **l’évaluation de la gestion et du financement du CNC**. Cette analyse pointe en premier lieu la **dégradation de la situation financière du CNC**, qui est confronté à la stagnation de ces recettes et au dynamisme de ses dépenses, dans un contexte de **transformation structurelle de son environnement d’intervention**, avec l’émergence du délinéarisé et des plateformes numériques qui se sont imposées comme des acteurs incontournables. À ce titre, la rapporteure soutient les initiatives gouvernementales qui visent à rééquilibrer les taux d’imposition entre les acteurs traditionnels et les acteurs du numérique.

Si la situation financière du CNC reste soutenable aujourd’hui, une attention particulière devra y être portée dans les prochaines années, d’où la nécessité d’une réforme structurelle du système d’aides, qui devra être menée en concertation avec les professionnels du secteur. **La rapporteure souhaite que ce plan stratégique de transformation soit impulsé par le ministre de la Culture**, dont le rôle de chef de file dans la politique cinématographique et audiovisuelle doit être réaffirmé face à la forte autonomie du CNC, doté d’un statut particulier d’administration centrale.

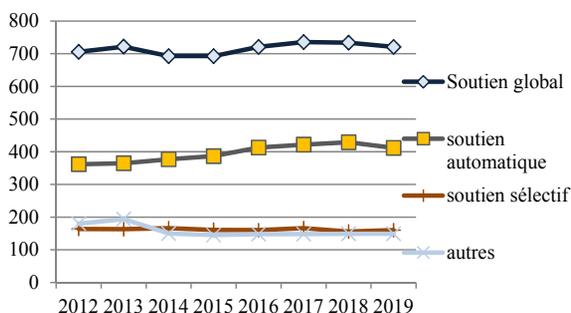
Le contrôle du Parlement sur la politique publique mise en place par le CNC doit aussi être renforcé. Pour se faire, plusieurs pistes sont envisagées : la mise en place d’un contrat d’objectif et de performance, l’évaluation annuelle obligatoire du CNC par l’audition de son président, la nomination de son président par la procédure de l’alinéa 5 de l’article 13 de la Constitution, après avis des commissions permanentes concernées.

Dans l'objectif d'améliorer l'information du Parlement et d'accroître la visibilité sur les recettes du CNC, **la rapporteure considère que la question du plafonnement des taxes affectées doit être soulevée.** Cela permettrait d'assurer un pilotage de la dépense au plus près des besoins réels du secteur. Enfin, la rapporteure estime qu'une réflexion doit être engagée sur la pertinence de laisser le CNC recouvrer lui-même ses taxes.

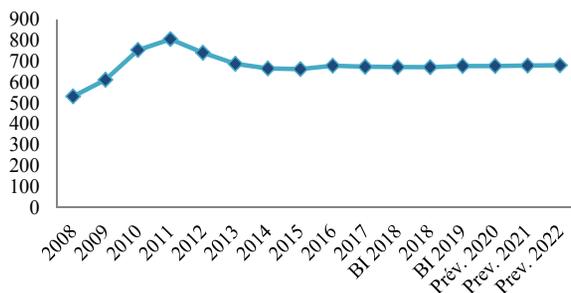
**REPARTITION DE L'ENSEMBLE DES DEPENSES RATTACHEES A LA MISSION
MEDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**



**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SOUTIEN DU CNC DEPUIS 2012
(EN MILLIONS D'EUROS)**



**ÉVOLUTION DES RECETTES DES TAXES AFFECTEES AU CNC
(EN MILLIONS D'EUROS)**



PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2018

Le secteur des médias et de l'audiovisuel public fait face à plusieurs défis majeurs que sont la redéfinition d'une offre adaptée aux nouveaux modes de consommation de l'information et des programmes audiovisuels dans un contexte budgétaire très contraint.

L'année 2018 a été marquée par les difficultés économiques de l'Agence France Presse (AFP) ou de la société de messagerie de presse Presstalis. La crise que traverse cette dernière a d'ailleurs conduit le législateur à engager une réflexion sur la réforme de la loi Bichet, qui organise le système de distribution de la presse en France.

En 2018 également, France Télévisions a été confrontée à une diminution de 30 millions d'euros des concours publics versés. Après avoir été reportée plusieurs fois, la réforme de l'audiovisuel public devrait être présentée dans les prochains mois. Elle permettra d'opérer une transformation structurelle de l'audiovisuel public, de construire une politique de soutien à la création et de redéfinir la régulation du secteur dans le but de maintenir un service public performant à un coût juste et adapté aux besoins. À ce titre, une réforme de la contribution à l'audiovisuel public apparaît indispensable et son inscription dans le projet de loi de finances (PLF) 2020 justifiée.

Les crédits finançant le secteur des médias et de l'audiovisuel public sont portés par :

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* composée de deux programmes : *Presse et médias* (programme 180) et *Livre et industries culturelles* (programme 334), qui représente 547,4 millions d'euros (CP) en exécution 2018. Les deux programmes sont de volume à peu près équivalent (279,6 millions d'euros pour le programme 180 et 267,8 millions d'euros pour le programme 334) ;

– le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, qui retrace en dépenses le montant des avances accordées aux opérateurs de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel) et en recettes le produit de la contribution à l'audiovisuel public. En 2018, comme les années précédentes, les crédits consommés sont équivalents aux crédits prévus en loi de finances initiale : ils s'élèvent à 3,89 milliards d'euros.

I. LA MISSION *MEDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES* : UN PILOTAGE COMPLEXE LIE AU POIDS DES DEPENSES FISCALES ET DES TAXES AFFECTEES

La mission présente des caractéristiques particulières. **Ses crédits budgétaires représentent moins d'un tiers de son périmètre global** qui comprend de nombreuses dépenses fiscales dynamiques (560 millions d'euros en 2018) et des taxes affectées (700 millions d'euros en 2018), soit un total de 1,8 milliard d'euros.

La mission ne comprend pas de crédits de personnel de titre 2 qui sont tous portés par le programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*. Elle est composée de deux programmes très différents : le programme 180 porte essentiellement des dépenses d'intervention (92 %) vers les entreprises de presse, tandis que le programme 334 prévoit majoritairement des subventions pour charges de service public de titre 3 (75 % des crédits) versées à la Bibliothèque nationale de France (BnF) dont 60 % sont utilisés par l'opérateur pour financer des charges de personnel.

EXECUTION DE LA MISSION *MEDIAS*

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		Exécution 2016		Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018		Évolution 2017-2018		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 180	238,9	249,3	225,8	231,0	281,6	274,5	283,9	283,9	263,9	279,6	-6 %	2 %	93 %	98 %
Programme 334	261,7	258,6	255,8	265,5	276,8	274,1	261,9	270,7	251,5	267,8	-9 %	-2 %	96 %	99 %
Total	690,1	697,5	510,9	525,6	558,4	548,7	545,8	554,6	515,4	547,4	-8 %	0 %	94 %	99 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

La mission *Médias, livre et industries culturelles* fait l'objet d'une exécution conforme à la budgétisation initiale : 94 % des autorisations d'engagement et 99 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale ont été consommés.

Les mouvements en cours de gestion ont été limités, à l'exception de reports importants sur l'année 2019, décidés en fin de gestion, pendant la discussion du projet de loi de finances pour 2019. Ces reports participent à la réduction de la lisibilité de l'autorisation parlementaire.

A. UNE MISSION CARACTERISEE PAR DES REPORTS IMPORTANTS SUR 2019 POUR ANTICIPER LA HAUSSE DE DEPENSES NON BUDGETISEE

1. Des reports de crédits conséquents sur 2019 essentiellement liés aux difficultés de l'AFP

Deux types de reports ont eu lieu sur la mission.

• **Les reports de l'année 2017 sur l'année 2018 sont limités et en diminution : 10,8 millions d'euros en CP ont été reportés sur l'année 2018** essentiellement du fait du caractère pluriannuel des aides versées par le Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) (8,6 millions d'euros) dont les engagements sont tardifs. Ce type de reports, plutôt classique, a également eu lieu de 2018 sur 2019 (à hauteur de 2,4 millions d'euros).

• **Le caractère des reports de crédits de l'année 2018 sur l'année 2019 (8,79 millions d'euros en CP) est plus problématique.** En effet, outre les 2,4 millions d'euros mentionnés ci-dessus liés au caractère pluriannuel des aides versées par le FSDP, les redéploiements de crédits en cours de gestion sont utilisés pour couvrir par anticipation une partie des impasses prévues pour 2019 mais non budgétisées dans le PLF 2019 :

– **5,37 millions d'euros ont été versés à l'AFP en fin d'année 2018** pour contribuer, d'une part, au financement du plan de transformation de l'Agence (3,87 millions d'euros) et maintenir, d'autre part, sa dotation au titre de la compensation de ses missions d'intérêt général (MIG) en 2019 (1,5 million d'euros).

L'AFP connaît en effet une situation difficile qui a conduit l'État à s'éloigner de la trajectoire de compensation des MIG fixée dans le COM 2014-2018 et à verser à l'Agence une avance de 7 millions d'euros fin 2017 dont 3,5 millions d'euros pour aider à équilibrer son budget 2018. Cette avance de 3,5 millions d'euros a été remboursée en cours d'année 2018.

Face aux difficultés persistantes de l'AFP, l'État a réitéré cette démarche fin 2018, pendant l'examen du budget pour 2019, ce qui pose un problème récurrent de lisibilité de l'autorisation parlementaire. Ainsi, outre la hausse de 2 millions d'euros de la compensation des MIG inscrite en loi de finances initiale (LFI) pour 2019, 1,5 million d'euros ont été versés en fin de gestion 2018 et rattachés à l'exercice 2019, pour maintenir une compensation des MIG supérieure de 3,5 millions d'euros par rapport à 2017 et stable par rapport à 2018.

La rapporteure spéciale estime que **ce cercle vicieux, engagé en 2017, devrait être rapidement rompu pour que la budgétisation des crédits soit la plus proche de la réalité possible et des besoins de l'AFP.** Il n'est pas possible de maintenir des mesures exceptionnelles et un droit dérogatoire pendant plusieurs années, car cela vient questionner la sincérité de la programmation initiale.

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que **l'État s'est engagé, le 18 décembre 2018, à participer à hauteur de 11 millions d'euros en 2019 et 6 millions d'euros en 2020 au plan de transformation de l'AFP**, sans que cette participation ait été budgétisée pour 2019. Ainsi, un premier versement de 3,87 millions d'euros a été effectué en fin de gestion 2018 et 4 millions d'euros de CP supplémentaires ont été obtenus, tous deux au titre des reports de 2018 sur 2019. Enfin, le responsable de programme prévoit de demander le dégel de la réserve de précaution à hauteur de 3,13 millions d'euros en gestion 2019 pour boucler le financement de la contribution de l'État. Les 6 millions d'euros prévus pour 2020 devraient être inscrits dans le PLF 2020.

– **4 millions d'euros de CP ont également été fléchés vers l'AFP pour compléter son plan de transformation** (voir *supra*), ces crédits étant adossés aux autorisations d'engagement équivalentes ouvertes à cette fin en LFI 2019.

– **1,27 million d'euros en AE et en CP de reports ont été provisionnés sur le programme 334 pour le financement partiel du Centre national de la musique** dont la création, prévue par une proposition de loi ⁽¹⁾, a été décidée en première lecture à l'Assemblée nationale le 6 mai 2019. La rapporteure avait regretté dans son rapport spécial sur le PLF 2019 l'absence de budgétisation de ce coût, pourtant prévisible dès l'automne.

2. Des mesures de gestion réduites

Les crédits mis en réserve initialement se sont élevés à 12,9 millions d'euros en AE et 13,2 millions d'euros en CP.

Des annulations de crédits ont été réalisées dans la loi de finances rectificative du 10 décembre 2018, à hauteur de 13,61 millions d'euros en AE et 9,57 millions d'euros en CP. Elles portent sur une annulation partielle des réserves de précaution initiales du programme 180 (5,7 millions d'euros (AE/CP) et du programme 334 (7,9 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP) et une annulation supplémentaire correspondant à des AE sans emploi sur la ligne « Richelieu ».

Le reste de la réserve a été utilisé pour faire face à des besoins dans le pilotage de la fin de gestion 2018 et pour verser à la Bibliothèque nationale de France un montant lui permettant de couvrir les dépenses liées au rattrapage indemnitaire de son personnel.

(1) Proposition de loi relative à la création du Centre national de la musique, (n° 1813), adoptée le 6 mai 2019 en première lecture par l'Assemblée nationale.

B. UN PILOTAGE DES DEPENSES LIMITE DU FAIT DU POIDS DES DEPENSES FISCALES ET DES TAXES AFFECTEES RATTACHEES A LA MISSION

Les crédits budgétaires de la mission (547,4 millions d'euros) représentent moins du tiers du périmètre global de la mission. Celui-ci comprend en effet 560 millions d'euros de dépenses fiscales et 700 millions d'euros de taxes affectées, dont 672 millions d'euros de taxes non plafonnées et affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), soit un total global de 1,8 milliard d'euros. La taxe affectée au Centre national du livre étant budgétisée dans la LFI 2019, le CNC sera le seul destinataire de l'affectation des taxes de la mission à partir de l'année prochaine.

1. Des dépenses budgétaires quasi stables

Pour rappel, la mission *Médias, livre et industries culturelles* a été marquée par deux mesures de périmètre sur son programme 334 en LFI 2018 qui ont expliqué la diminution des crédits ouverts par rapport à la LFI 2017 (– 2,3 % en CP) :

– les interventions dédiées à l'éducation artistique et culturelle dans le domaine du livre et de la lecture ont été transférées du programme 334 au programme 224 de la mission *Culture* (– 9,26 millions d'euros) ;

– le CNC a pris en charge des interventions déconcentrées en faveur de la diffusion des œuvres cinématographiques jusqu'alors financées par le programme 334 (– 2,63 millions d'euros).

Si l'on exclut ces mesures de périmètre, le volume des crédits ouverts en LFI 2018 est quasi stable par rapport à la LFI 2017 (– 2,3 % en AE et – 0,4 % en CP). L'écart reste nul entre l'exécution 2017 et l'exécution 2018 en CP mais il est plus important (– 8 %) en AE. Le niveau des AE en 2018 a en effet été affecté par la clôture de très anciens engagements juridiques qui ne donneront pas lieu à un paiement (– 21 millions d'euros) sur l'action 2 *Aides à la presse* du programme 180. **Correction faite de cette écriture comptable, la consommation réelle en 2018 sur cette action s'élève à 117,89 millions d'euros en AE (au lieu de 96,75 millions d'euros), contre 108,25 millions en 2017.**

À noter que la norme de dépense inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et actualisée pour tenir compte des mesures de périmètre a été globalement tenue. Elle s'établit en effet à 554,6 millions d'euros, soit 7,52 millions d'euros supérieure à l'exécution 2018 (547,4 millions d'euros).

a. Le programme 180 : un programme essentiellement composé de dépenses d'intervention en soutien au secteur de la presse

Le secteur de la presse connaît une situation toujours aussi difficile en 2018. Deux points d'attention majeurs sont à souligner sur le programme 180 :

– d'une part, la situation de l'AFP ne s'améliore pas et nécessite des dotations complémentaires de la part de l'État en cours de gestion que ce soit au titre de la compensation des MIG ou de la participation au financement du plan de transformation de l'Agence (voir *supra*) ;

– d'autre part, la société Presstalis connaît également des difficultés économiques qui se traduisent par une forte hausse de sa dotation budgétaire (+ 9 millions d'euros) obtenue grâce à un redéploiement annuel des crédits alloués au Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), dont la mission est de financer des projets innovants. Ce redéploiement, prévu sur la période 2018-2021, a été homologué par le tribunal de commerce de Paris le 14 mars 2018.

Ce redéploiement sur le niveau des aides attribuées par le FSDP a entraîné la baisse du montant des aides distribuées : en 2018, 77 projets ont été aidés par le FSDP pour un montant total d'aides de 9,2 millions d'euros (contre 17 millions d'euros en 2017 pour 71 projets). Les aides sont nettement plus concentrées en 2018 : l'aide allouée aux trois premiers bénéficiaires du fonds représente 62 % contre 18 % en 2017.

b. Le programme 334 : un programme qui finance majoritairement des opérateurs dont les dépenses sont maîtrisées

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée à la BnF (179,3 millions d'euros bruts ou 178,9 millions d'euros nets) représente 70 % des crédits de paiement consommés en 2018 sur le programme 334. Cette SCSP est supérieure de 873 000 euros à la prévision initiale principalement du fait de la contribution de l'État au plan de rattrapage indemnitaire de l'établissement. La BnF dispose d'autres ressources à hauteur de 47,8 millions d'euros (18,4 millions d'euros de recettes propres et 29,4 millions d'euros d'autres financements publics pour dotations en fonds propres ou crédits de transferts).

Le solde budgétaire de l'année 2018 est supérieur aux prévisions initiales grâce à une maîtrise des dépenses de l'opérateur. Ainsi, la hausse des dépenses de personnel est contenue à + 0,3 % et le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) sous plafond s'est établi à 2 179 ETPT fin 2018 soit en dessous des prévisions initiales (2 239 ETPT), mais en hausse de + 7 ETPT par rapport à 2017. De plus, les dépenses de fonctionnement ont diminué de 0,43 %. Cependant, l'essentiel de l'évolution de ce solde budgétaire s'explique plutôt par la forte baisse des dépenses d'investissement (– 24 % pour les CP) du fait du glissement des calendriers de paiement sur des investissements informatiques.

Le programme 334 verse également une SCSP à la Bibliothèque publique d'information (Bpi) de 6,6 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement et de personnel sont inférieures aux prévisions initiales (– 6 %). Le nombre d'ETP rémunérés par l'opérateur a diminué en 2018 par rapport à 2017 (– 5 ETP), ce qui a accru la vacance sous plafond d'emplois (celui-ci s'établissant à 63 ETPT). Les dépenses d'investissement sont également en diminution (– 26 %) du fait du report des versements prévus dans le cadre du projet de rénovation de ses espaces publics. Le solde budgétaire de l'opérateur en 2018 est donc supérieur aux prévisions initiales.

Les deux autres opérateurs rattachés au programme 334 sont financés par des taxes affectées.

• **Le Centre national du livre**, dont le financement a été budgétisé dans la loi de finances pour 2019, a fait un effort important pour maîtriser ses charges par rapport aux prévisions initiales (baisses de 8,4 % des dépenses de personnel, de 13,5 % des dépenses de fonctionnement et de 7,6 % des dépenses d'intervention), imposé par la baisse de ses recettes (– 4,5 % par rapport aux prévisions, soit 27,9 millions d'euros de recettes).

• **Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a perçu 671,7 millions d'euros de recettes affectées en 2018. L'exécution budgétaire de cet opérateur fera l'objet d'un développement en seconde partie du rapport.**

La rapporteure attire l'attention sur le poids des taxes affectées par rapport aux crédits budgétaires de la mission *Médias, livre et industries culturelles*. En effet, celles-ci représentent 700 millions d'euros, ce qui correspond à 128 % des crédits de la mission. Si le mode de financement par taxes affectées représente des avantages certains, il nuit à la lisibilité de la dépense publique et pourrait être plus strictement encadré. Ce point sera également développé plus amplement dans la seconde partie du rapport.

Le programme 334 finance également des dépenses d'investissement importantes pour la rénovation du site du quadrilatère Richelieu. Ce projet, dont le coût total est évalué à 233,2 millions d'euros (auxquels il faut ajouter 7,7 millions d'euros de travaux d'aménagement financés par des recettes de mécénat perçues par la BnF et rattachées au programme 334 *via* un fonds de concours) est financé par le programme 334 à hauteur de 164 millions d'euros. En 2018, le programme 334 a financé 16,8 millions d'euros (en CP) et il lui restera 44,1 millions d'euros à verser dans les exercices ultérieurs. **La Cour des comptes note cependant que plusieurs éléments importants ne sont toujours pas budgétés** aujourd'hui, notamment la restauration des façades, de la Cour d'honneur et son repavage et des travaux de restauration sur les toitures, pour un montant total estimé à 15,6 millions d'euros ⁽¹⁾.

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Médias, livre et industries culturelles, p. 22.*

2. Des dépenses fiscales dont le volume est à peu près égal aux crédits budgétaires et qui font l'objet d'une évaluation insuffisante

Les dépenses fiscales représentent 560 millions d'euros en 2018 contre 540 millions d'euros en 2017. **Les chiffrages réalisés dans les documents budgétaires nous conduisent à prendre en compte ces données avec prudence, du fait de leur manque de fiabilité.**

En effet, plusieurs dépenses ne font pas l'objet d'un chiffrage actualisé pour 2018 (notamment les crédits d'impôt cinéma et audiovisuel) et d'autres sont réactualisées de façon significative en cours d'année. De plus, les chiffrages des crédits d'impôt rattachés au programme 334 inscrits sur les périodes antérieures sont erronés, ce qu'a reconnu la direction de la législation fiscale (DLF) auprès du CNC. Ainsi, les chiffrages retenus ici combinent ceux de la DLF et du CNC.

De façon générale, la rapporteure attend un effort important sur la fiabilité et la précision des données concernant les dépenses fiscales communiquées dans les rapports annuels de performances (RAP).

Proposition n° 1 : renforcer la fiabilité et la précision des données concernant les dépenses fiscales dans les documents budgétaires.

a. Une baisse des dépenses fiscales rattachées au programme 180

Les dépenses fiscales rattachées au programme 180 représentent 186 millions d'euros (contre 226 millions d'euros en 2017). Au niveau global, l'actualisation du chiffrage est proche de la prévision initiale (188 millions d'euros) mais ces estimations diffèrent de façon importante selon les dépenses fiscales concernées. Ainsi, les écarts entre la prévision et la réalisation sont importants concernant les exonérations d'impôts locaux des diffuseurs de presse spécialistes (coût inférieur de 7 à 10 millions d'euros à la prévision).

La dépense fiscale la plus coûteuse est celle du taux de TVA réduit à 2,10 % pour les publications de presse, étendu aux services de presse en ligne (SPEL) depuis le 1^{er} février 2014. Alors que le coût de la dépense fiscale (par rapport à un taux réduit de 5,5 %) était évalué à 165 millions d'euros en 2018 (contre 160 millions d'euros en 2016 et 2017), **la DLF a revu à la hausse cette estimation en cours d'année 2018. Elle estime désormais que le manque à gagner représentait 220 millions d'euros en 2017, 180 millions en 2018 et serait de 170 millions d'euros en 2019.** Aucune explication n'a pu être fournie concernant ces variations. Un des facteurs explicatifs pourrait être la modification de l'article 298 *septies* du code général des impôts (CGI) par le 2° du I de l'article 8 de la loi de finances pour 2018 afin d'empêcher une forme d'optimisation fiscale par des opérateurs de télécommunications à travers leurs « kiosques numériques » de presse.

Quatre autres dépenses fiscales restent stables et ne font pas l'objet de remarque particulière :

– la déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse (1 million d'euros) ;

– l'exonération des publications des collectivités publiques (1 million d'euros) ;

– l'exonération de cotisation foncière pour les diffuseurs de presse (4 millions d'euros) ;

– l'assiette réduite pour le calcul de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, pour les éditeurs de services de télévision dont l'audience quotidienne réalisée en dehors de la France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale (0,5 million d'euros, supprimée à partir de 2019).

Deux nouvelles dépenses fiscales entrées en vigueur en 2016, la réduction d'impôt pour des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et pour des dons effectués en faveur des entreprises de presse (« amendement Charb »), évaluées à moins de 0,5 million d'euros chacune, sont critiquées par la Cour des comptes ⁽¹⁾, qui recommande leur suppression. Elle met en avant l'absence de succès, leur impact limité et la nécessité de simplifier un dispositif fiscal lié à la presse particulièrement complexe.

Proposition n° 2 : supprimer la réduction d'impôt pour des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse et pour des dons effectués en faveur des entreprises de presse, dans le double objectif de réduction des petites niches fiscales et de plus grande efficacité de la dépense fiscale.

Des aides indirectes complètent ce dispositif fiscal, notamment l'exonération de contribution économique territoriale pour les entreprises de presse ou l'allocation forfaitaire pour frais d'emploi des journalistes. La lisibilité du dispositif s'en trouve affectée de façon significative.

b. Le dynamisme des dépenses fiscales rattachées au programme 334

Les dépenses fiscales rattachées au programme 334 sont en forte augmentation. Elles s'élèveraient à 380 millions d'euros en 2018 contre 321 millions d'euros en 2017 (+ 18 %). Elles ont doublé depuis 2016.

Ce dynamisme est essentiellement dû aux crédits d'impôt cinéma et audiovisuel, qui ont été réformés en 2016 : le crédit d'impôt cinéma a connu une hausse de 55 % entre 2016 et 2018, le crédit d'impôt audiovisuel a été multiplié par deux et le crédit d'impôt international par quatre sur la même période.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Médias, livre et industries culturelles.

À noter que le CNC prévoit une diminution de 26 millions d'euros du coût de ces trois crédits d'impôt en 2019 (dans le détail, - 23 millions d'euros pour le crédit d'impôt cinéma, + 8 millions d'euros pour le crédit d'impôt audiovisuel et - 11 millions d'euros pour le crédit d'impôt international).

Ce dispositif de dépenses fiscales est complété par la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA), qui connaît une progression importante en 2018 (+ 35 %) du fait de l'assouplissement de ses conditions d'ouverture.

Enfin, le coût du crédit d'impôt phonographique diminue et retrouve son niveau de 2013 (8 millions d'euros).

DEPENSES FISCALES RATTACHEES AU PROGRAMME 334

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Prévision 2019	Évolution 2017-2018
SOFICA	22,3	22,4	30,3	30,3	35 %
Crédit d'impôt cinématographique	78	121	144	121	19 %
Crédit d'impôt audiovisuel	70	126	131	139	4 %
Crédit d'impôt international	11	41	67	56	63 %
Crédit d'impôt phonographique	9	11	8	<i>nc</i>	- 27 %
Total	190,3	321,4	380,3	346,3	18%

Source : commission des finances, d'après les données fournies par le CNC dans son document stratégique de performance et les RAP pour le crédit d'impôt phonographique.

C. OBSERVATIONS SUR LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE ET LA MAQUETTE BUDGETAIRE

1. Un rapatriement nécessaire des crédits relatifs à l'aide au transport postal sur le programme 180

La rapporteure spéciale réitère, comme dans chacun des rapports qu'elle a publiés, sa volonté que soient transférés les crédits relatifs à l'aide au transport postal de la presse (111,5 millions d'euros en 2018) du programme 134 de la mission *Économie* au programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

Cette modification de la maquette permettrait une meilleure lisibilité de l'effort public en matière d'aides à la presse et participerait à une information plus exhaustive du Parlement. Elle serait aussi plus en adéquation avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dont le principe est la ventilation des crédits par politique publique.

En attendant ce rattachement, demandé également par la Cour des comptes dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire successives, la rapporteure souscrit à la recommandation de la Cour d'adjoindre au rapport annuel de performances de la mission un tableau récapitulatif de l'ensemble des aides à la presse ⁽¹⁾.

2. Un dispositif de performance adapté

Le dispositif de performance permet de mesurer de façon pertinente l'efficacité de la politique publique menée sur la mission. Les deux indicateurs représentatifs (diffusion de la presse et fréquentation des bibliothèques) reposent bien sur les deux politiques essentielles portées par la mission.

Le dispositif de performance rattaché au programme 183 comporte quatre objectifs et huit indicateurs dont la moitié sont des indicateurs socio-économiques et l'autre moitié des indicateurs d'efficacité de la gestion. Ces indicateurs reprennent globalement l'ensemble des politiques publiques relatives à ce programme (situation de l'AFP, situation du secteur de la presse, efficacité du dispositif d'aides, soutien des radios associatives).

Le programme 334 rassemble deux objectifs et quatre indicateurs socio-économiques, qui retracent le bénéfice attendu de la politique pour le citoyen. Ils portent sur l'accès aux bibliothèques et la création et la diffusion de livres.

Des indicateurs sur l'efficacité de la politique menée par le CNC, qui représente 672 millions d'euros de taxes affectées par la puissance publique, pourraient être pertinents pour mesurer l'ensemble de la dépense réelle portée par cette mission.

Proposition n° 3 : introduire des indicateurs relatifs à l'efficacité de la politique menée par le CNC dans le dispositif de performance du programme 334.

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Médias, livre et industries culturelles, p. 11.*

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES A L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE MAITRISE DES CHARGES DANS UN CONTEXTE DE REDUCTION DES CONCOURS PUBLICS

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* regroupe les ressources publiques destinées aux six organismes de l'audiovisuel public financés par la contribution à l'audiovisuel public : France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, l'Institut national de l'audiovisuel, TV5 Monde.

Au total, en 2018, le montant des dépenses et des recettes du compte de concours financiers, qui comprend désormais l'intégralité des crédits en faveur des opérateurs de l'audiovisuel public, s'est élevé à **3,89 milliards d'euros** contre 3,93 milliards d'euros en 2017 soit une baisse de 36 millions d'euros (-0,9 %). Cette dynamique de réduction de la dépense publique dans le secteur de l'audiovisuel, entamée en 2018, se poursuit en 2019, dans l'objectif de permettre, à horizon 2022, 190 millions d'euros d'économies par rapport à 2018.

Ce compte bénéficie de trois sources de recettes : le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), les crédits du budget général de l'État visant à compenser les dégrèvements, et, entre 2016 et fin 2018, une part de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée au financement de France Télévisions.

En dépenses, il retrace le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public. Les crédits prévus sont toujours égaux aux crédits exécutés.

A. UNE BAISSÉ DES RECETTES DU COMPTE AVANCES A L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Les recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* diminuent d'environ 1 % par rapport à 2017 (- 36,9 millions d'euros) du fait d'une forte baisse du montant de la part affectée de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) à France Télévisions.

La part affectée de TOCE à France Télévisions a été plafonnée à hauteur de 86,4 millions d'euros en LFI 2018 contre 166,1 millions d'euros en 2017, ce qui représente une diminution de 79,7 millions d'euros. À noter qu'à partir de 2019, seule la CAP alimentera le compte *Avances à l'audiovisuel public*, l'affectation de la TOCE à France Télévisions ayant été supprimée.

En 2018, les encaissements nets de contribution à l'audiovisuel public se sont élevés à 3,22 milliards d'euros en hausse de 1,5 % par rapport à 2017 (3,17 milliards d'euros). Cette augmentation est liée à la hausse du nombre de foyers assujettis et du montant de la redevance (+ 1 euro en 2018). Cette hausse reste inférieure à l'inflation (+ 1,8 %).

Si, en 2017, le mécanisme de garantie des ressources avait été mobilisé à hauteur de 29 millions d'euros, **cela n'a pas été le cas en 2018, le montant garanti (3,214 milliards d'euros), qui correspond aux recettes attendues de CAP en LFI, étant inférieur aux encaissements nets.** Pour rappel, ce mécanisme n'a fonctionné que trois fois (en 2010 pour 2 millions d'euros, en 2016 pour 103,3 millions d'euros et en 2017). Les dégrèvements pris en charge par l'État n'ont donc pas été revus à la hausse en cours d'année et se sont élevés à 589 millions d'euros (contre 594,4 millions d'euros prévus en LFI).

La rapporteure réitère sa volonté que la réforme de la CAP soit inscrite dès le PLF 2020 pour anticiper la suppression de la taxe d'habitation à laquelle le recouvrement de la CAP est adossé⁽¹⁾. Dans cette perspective, **la rapporteure se tient dans l'attente de la remise du rapport du Gouvernement sur la réforme de la CAP, prévue par l'article 276 de la LFI 2019, adopté à son initiative.** Au jour de la publication du présent rapport, le Gouvernement n'a pas encore transmis au Parlement ce rapport sur la CAP, la date limite prévue étant pourtant le 1^{er} juin 2019.

B. UNE DIMINUTION DES DEPENSES, PRINCIPALEMENT PORTEE PAR FRANCE TELEVISIONS

Les 36,9 millions d'euros d'économies sont principalement portés par France Télévisions (30,8 millions d'euros). Radio France connaît également une diminution de 16 millions d'euros, concentrée sur sa subvention d'investissement, tandis que sa subvention de fonctionnement augmente de 8,6 millions d'euros par rapport à 2017. L'effort est facilité par le décalage de la fin du chantier de la Maison de la radio qui implique des besoins de financement moindres sur 2018. **En 2018, toutes les entreprises ont réussi à équilibrer leurs résultats.**

EXÉCUTION NETTE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Évolution 2017-2018	Évolution exécution 2018-prévision 2019
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
France Télévisions	2 509,8	2 547,7	2 516,9	2 490,8	- 1,2 %	- 1,0 %
Arte France	264,3	274,3	279,5	277,5	1,9 %	- 0,7 %
Radio France	606,8	612,3	596,3	594,3	- 2,6 %	- 0,3 %
France Médias Monde	244	251,5	257,8	256,2	2,5 %	- 0,6 %
Institut national de l'audiovisuel	89	89,0	88,6	87,4	- 0,4 %	- 1,4 %
TV5 Monde	76,9	78,4	77,4	76,2	- 1,3 %	- 1,6 %
Total	3 790,8	3 853,3	3 816,4	3 782,4	- 1,0 %	- 0,9 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

(1) Marie-Ange Magne, Rapport n° 1302, annexe n° 30 Médias, projet de loi de finances pour 2019, octobre 2018.

1. France Télévisions a réalisé des économies significatives pour absorber la baisse des concours publics

Confrontée à la baisse de 30,9 millions d'euros des concours publics lui étant alloués, France Télévisions a mis en œuvre des mesures d'économies dans l'ensemble de ses activités et directions se répartissant de la façon suivante :

– **une économie de 38 millions d'euros par rapport à 2017 (– 1,7 %) sur le coût de grille (2,11 milliards d'euros)**, réalisée en priorité sur le flux et les programmes achetés pour préserver la création, l'information et le numérique, mais ce coût de grille est supérieur de 19,6 millions d'euros au budget initial à cause d'un dépassement du budget des sports ;

– des coûts supports en baisse de 5,7 millions d'euros par rapport au budget initial (327,2 millions d'euros).

France Télévisions a également diminué le nombre de ses effectifs (– 224 ETP par rapport à 2017 soit – 2,3 %), une baisse plus importante que celle prévue par le budget initial (– 173 ETP) grâce à une hausse conjoncturelle des indemnités de départ et de licenciement, qui a conduit à la progression de la masse salariale de 1,5 %. La masse salariale s'établit ainsi à 904 millions d'euros (très légèrement supérieure aux 900 millions d'euros prévus dans le COM). Depuis 2012, l'effectif total de France Télévisions a été réduit de 872 ETP (– 8 %).

À noter qu'une négociation sur un accord de rupture conventionnelle collective, dont le financement devra être provisionné sur l'exercice 2018, est en cours, d'où une incertitude sur le montant du résultat net. Le résultat d'exploitation, hors éventuels effets de prise en compte d'une provision liée à la rupture conventionnelle collective en cours de négociation, s'établit quant à lui à 0,4 million d'euros.

2. Les autres sociétés de l'audiovisuel ont accru leur effort de maîtrise des charges

Arte France a bénéficié d'une augmentation de 5,2 millions d'euros nets de sa dotation publique, qui est cependant inférieure de 2,9 millions d'euros à la trajectoire initialement prévue dans le COM. Arte a donné la priorité aux investissements directs dans les programmes (+ 2,9 millions d'euros) et aux investissements vers les œuvres européennes de création. Ces investissements se sont accompagnés d'une modération des charges hors programmes : + 0,2 million d'euros pour les coûts de diffusion (inférieurs de 2,6 millions d'euros à la prévision), + 0,5 million d'euros pour les frais de personnel, + 0,2 million d'euros pour les charges de structure par exemple.

Radio France connaît une diminution de 16 millions d’euros de sa dotation publique, exclusivement portée par la baisse de sa subvention d’investissement (– 24,5 millions d’euros) obtenue grâce à un décalage des besoins de financement du chantier de la Maison de la radio. Sa dotation de fonctionnement augmente de 8,6 millions d’euros.

Le résultat de Radio France est positif pour la première fois depuis 2014, à 7,3 millions d’euros (+ 6,8 millions d’euros par rapport au budget initial et + 12,1 millions d’euros par rapport aux comptes de 2017). Ce résultat s’explique par la croissance des ressources propres (+ 6,3 millions d’euros par rapport au budget initial) et par la diminution des charges de personnel (– 4,7 millions d’euros par rapport au budget et – 9,4 millions d’euros par rapport à 2017) obtenue notamment par une baisse des charges de personnels permanents (– 0,7 million d’euros par rapport à 2017), une diminution des indemnités de départ (– 4 millions d’euros) et une baisse de la variation de congés payés (– 5,3 millions d’euros).

France Médias Monde voit sa dotation progresser de 6,2 millions d’euros par rapport à 2017 pour financer le lancement de France 24 en espagnol, mais celle-ci est inférieure de 2 millions d’euros à la dotation prévue dans le COM. France Médias Monde retrouve l’équilibre après une perte de 1,5 million d’euros en 2017. Elle réalise des économies sur les coûts de diffusion et de distribution (1,6 million d’euros), sur la baisse des remplacements de personnel (0,5 million d’euros) et sur les dépenses de communication (0,4 million d’euros).

L’Institut national de l’audiovisuel (INA) a vu sa dotation légèrement diminuer (– 0,5 million d’euros). Il connaît une hausse de 4 % de ses ressources propres par rapport à 2017 (39,4 millions d’euros). L’INA parvient à stabiliser ses charges d’exploitation (+ 0,2 million d’euros par rapport à 2017) et de personnel (+ 1,6 million d’euros et – 5 ETP).

TV5 Monde connaît une diminution de 1 million d’euros de sa dotation publique par rapport à 2017 tandis que ses ressources provenant des autres États francophones augmentent de 0,2 million d’euros. Les charges d’exploitation totales diminuent de 0,1 million d’euros, notamment du fait d’une diminution de 1,4 million d’euros des coûts de grille. Les frais généraux progressent de 5 % (+ 0,5 million d’euros) essentiellement à cause du départ de CFI des locaux de l’avenue Wagram, suite à son rattachement à France Médias Monde, qui a impliqué la fin de synergies en matière de personnel et a conduit TV5 Monde à assumer seule la prise en charge financière des locaux utilisés.

C. ANALYSE DES DEPENSES FISCALES

Les trois dépenses fiscales sont rattachées au programme de France Télévisions. **Elles représentent 1,24 milliard d'euros, en baisse de 4 % par rapport à 2017 mais en hausse de 70 % par rapport à 2015.**

Un taux réduit de 2,10 % de TVA est appliqué à la contribution à l'audiovisuel public (coût de 655 millions d'euros en 2018, stable par rapport à 2017). Ce coût a progressé de 40 % entre 2015 et 2017 suite à la revue de ses modalités d'évaluation.

Le dégrèvement de la CAP en faveur des personnes de condition modeste est en baisse de 45 millions d'euros par rapport à 2017 et s'établit à 538 millions d'euros en 2018. Cette dépense a connu une progression très forte entre 2016 et 2017 ; elle a été multipliée par 1,6 du fait de l'assouplissement des règles en vigueur.

Le dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des droits acquis a représenté un coût de 14 millions d'euros en 2018, en baisse de 3 millions d'euros par rapport à 2017.

D. ANALYSE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif de performance n'appelle pas de commentaire particulier et semble plutôt adapté. Globalement, les indicateurs utilisés se répartissent en trois objectifs :

– le premier concerne la qualité de l'offre proposée avec des indicateurs centrés sur la spécificité des sociétés (offre européenne pour Arte, francophone pour France Médias Monde, etc.) ;

– le deuxième concerne la position de la société par rapport à son environnement, centrée principalement sur sa part d'audience ;

– le dernier porte sur la maîtrise des charges par la société (indicateur d'efficacité de la gestion).

SECONDE PARTIE : LE CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE, UN MODELE A REFORMER

Créé par la loi du 25 octobre 1946, le CNC, Centre national de la cinématographie, devenu en 2009 Centre national du cinéma et de l'image animée pour entériner l'extension de son champ d'action, est un **établissement public à caractère administratif chargé principalement de la mise en œuvre de la politique publique de soutien au secteur du cinéma, puis à partir du milieu des années 1980, à celui de l'audiovisuel**. La création du CNC s'inscrit dans le contexte de l'après-guerre et de l'arrivée massive du cinéma américain sur le marché français, d'où la nécessité, très vite affirmée par les pouvoirs publics, d'aider la filière française à se structurer et à produire des œuvres de création singulières et exportables à l'international. Cet objectif double de l'action du CNC se retrouve dans les variations de son rattachement à différents ministères de tutelle : la tutelle du CNC a d'abord été assurée par le ministère de la communication puis par celui de l'industrie avant que le CNC soit définitivement rattaché au ministère de la culture à sa création en 1959.

Aujourd'hui, **la tutelle du CNC est donc assurée par le ministère de la culture** mais en tant qu'établissement public et d'après l'article 174 décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP »), **le CNC est également sous la tutelle financière du ministre chargé du budget**. Le CNC dispose de la personnalité morale et est doté l'autonomie financière.

Les missions attribuées progressivement au CNC sont très variées ⁽¹⁾ :

– l'observation de l'évolution des professions et activités du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, leur environnement technique, juridique, économique et social ainsi que les conditions de formation et d'accès aux métiers concernés ;

– l'aide au financement des secteurs cinématographique et audiovisuel ;

– le contrôle des recettes d'exploitation des œuvres et documents cinématographiques ou audiovisuels destinés à l'usage privé du public ;

– la tenue des registres du cinéma et de l'audiovisuel et, dans ce cadre, la centralisation et la communication aux titulaires de droits de tous renseignements relatifs aux recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ;

– la collecte, la conservation, la restauration et la valorisation du patrimoine cinématographique ;

– la lutte contre la contrefaçon des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et des œuvres multimédias.

(1) Article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée.

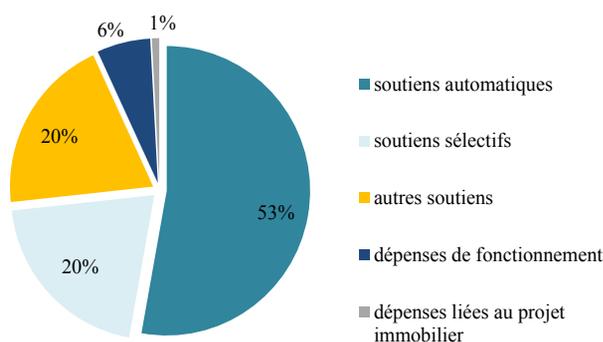
Le soutien financier des secteurs du cinéma et de l'audiovisuel s'applique à différents moments de la vie d'une œuvre : sur sa production, sa diffusion et son exploitation pour le cinéma et sur sa production uniquement pour l'audiovisuel. Ces aides peuvent être automatiques ou sélectives. Le **soutien automatique** (429 millions d'euros de soutiens générés en 2018) consiste en un droit de tirage au profit de producteurs, distributeurs et exploitants, calculé en fonction des recettes générées au préalable par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Ce soutien a un objectif de consolidation du tissu industriel existant. Les **soutiens sélectifs** (156 millions d'euros de soutiens attribués en 2018) sont accordés à des projets, après leur sélection par une commission de professionnels, qui repose sur plusieurs critères. Ces soutiens permettent de favoriser la diversité des œuvres et les acteurs de plus petite taille qui n'ont pas les moyens d'avoir un compte automatique au CNC. **L'ensemble de ces soutiens doit être provisionné sur le budget du CNC depuis la réforme budgétaire et comptable mise en œuvre entre 2005 et 2007.**

Divers autres soutiens sont versés par le CNC (157 millions d'euros en 2018) pour financer des actions spécifiques telles que la promotion du cinéma et de l'audiovisuel en France et à l'étranger ou le plan numérique par exemple.

À ces dépenses de soutien direct au secteur doivent être ajoutées celles de fonctionnement de l'établissement (47,8 millions d'euros en 2018) et les dépenses liées au projet immobilier (6,7 millions d'euros).

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU CNC EN 2018



Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

Le financement du CNC repose sur le principe selon lequel l'aval finance l'amont. Ce mécanisme vertueux est primordial ; il conditionne l'équilibre général du financement du secteur et son acceptabilité par l'ensemble des acteurs concernés.

Le CNC est principalement financé par trois taxes affectées non comptabilisées dans le budget général de l'État : la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA), la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST) et la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne des contenus audiovisuels (TSV). Les deux premières taxes (TSA et TST) sont recouvrées directement par le CNC, qui est également chargé de leur contrôle. La TSV est recouvrée et contrôlée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui prélève 2,5 % de son produit au titre de ses frais de gestion.

I. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU CNC CONDUIT À REPENSER SES MODALITÉS DE FINANCEMENT

A. UNE SITUATION EN TENSION QUI IMPLIQUE DES ÉCONOMIES POUR REMÉDIER AU RISQUE D'INSOUTENABILITÉ

1. Des exécutions successives déficitaires qui interrogent sur la soutenabilité du modèle à terme

La situation économique du CNC se dégrade ces dernières années à cause d'un **effet de ciseau entre la stagnation des recettes des taxes affectées et le dynamisme des soutiens versés, notamment au secteur audiovisuel** (+ 40 % des soutiens automatiques à la production audiovisuelle entre 2007 et 2018). Plusieurs facteurs expliquent cette hausse des dépenses, notamment la demande croissante d'œuvres françaises dans un contexte de forte augmentation des canaux de diffusion (avec notamment le développement des chaînes de la TNT), le développement de certains formats (succès des feuilletons) et la politique volontariste d'export à l'international, qui a porté ses fruits.

a. La stagnation du produit des taxes affectées au CNC se confirme en 2018

Le produit des trois taxes qui financent le CNC a été de **671,7 millions d'euros en 2018**, auquel il faut ajouter des recettes diverses (sanctions pécuniaires) de 3 millions d'euros et des régularisations de TSA et TST trop perçues de 31 millions d'euros au titre des exercices antérieurs. Ces recettes issues des taxes affectées au CNC (hors régularisations et recettes diverses) représentent 83 % des ressources totales du CNC (hors reprises sur provisions).

Ce montant est quasiment stable par rapport à 2017. Dans le détail, le produit de la TSA diminue par rapport à 2017 (-1,5 %) du fait d'une moindre fréquentation des salles. Le produit de la TST distributeur diminue également (-2,1 %), cette baisse étant liée à des soupçons de fraude et à la diminution du chiffre d'affaires de la télévision payante. **Le produit de la TSV est quant à lui en forte progression (+ 59 %) grâce à l'assujettissement des plateformes de vidéo à la demande (Netflix, Amazon, YouTube) depuis le 1^{er} janvier 2018**. Les taxes aux volumes les plus importants connaissent donc une trajectoire baissière que le dynamisme de la TSV ne parvient pas complètement à compenser.

Ainsi, il apparaît pertinent de poursuivre l'effort en faveur du rééquilibrage de ces taxes, pour que le poids de la fiscalité pèse de façon équitable sur les acteurs traditionnels du secteur et les nouveaux acteurs du numérique.

ÉVOLUTION DES RECETTES DES TAXES AFFECTÉES AU CNC ⁽¹⁾

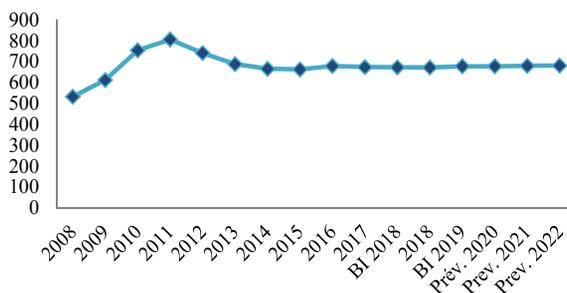
(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	BI 2018	2018	BI 2019	Prév. 2020	Prév. 2021	Prév. 2022	Évolution 2017-2018	Évolution prévision-exécution 2018
TSA	143,0	144	130	144	140	152	148	141	146	145	147	148	149	-1,4 %	3,5 %
TST	631,0	574	532	499	504	509	510	512	500	510	508	509	508	-2,0 %	-2,3 %
<i>Dont TST due par les éditeurs</i>	309,0	295	295	269	287	274	290	298	297	295	293	293	291	2,4 %	-0,3 %
<i>Dont TST due par les distributeurs</i>	322,0	279	279	229	217	235	220	214	203	216	215	216	217	-7,7 %	-5,1 %
TSV	32,0	23	26	23	19	18	16	20	26	23	23	23	24	62,5 %	30,0 %
Total	806	741	688	666	663	679	674	673	672	678	678	680	681	-0,3%	-0,1 %
Évolution annuelle		-8,1%	-7,2%	-3,2%	-0,5%	2,4%	-0,7%	-0,1%	-0,1%	0,9%	0,0%	0,3%	0,1%	-	-

Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

L'analyse de l'évolution des recettes des taxes affectées du CNC montre la stagnation de leur produit depuis 2013. Cette tendance se prolongerait dans les prochaines années d'après les prévisions du CNC.

ÉVOLUTION DES RECETTES DES TAXES AFFECTÉES AU CNC (EN MILLIONS D'EUROS)⁽²⁾



Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

Cette analyse met aussi en évidence le **dynamisme des ressources du CNC entre 2008 et 2011**, qui s'explique par une forte progression du produit de la TST (+ 67 % entre 2008 et 2011) due à une optimisation fiscale sur les offres « triple play des fournisseurs d'accès » (taux de TVA réduit sur ces offres).

(1) Hors recettes diverses et régularisations exceptionnelles.

(2) Hors recettes diverses et régularisations exceptionnelles.

Si cette forte hausse des ressources perçue par le CNC s'explique par un effet externe à son action directe, ce surplus de ressources, décorrélé des besoins du secteur, a tout de même conduit à un accroissement substantiel du niveau des réserves et du fonds de roulement ainsi que des soutiens versés.

En effet, dans son rapport de 2012, la Cour des comptes montre que le CNC a profité du dynamisme de ses ressources pour étendre les aides allouées au secteur ⁽¹⁾. Ainsi, les soutiens du CNC au secteur cinématographique et audiovisuel ont crû de 23 % entre 2007 et 2011. Le CNC a également profité de ces ressources dynamiques pour contracter de multiples engagements envers des tiers sur cette période et a lancé un plan de numérisation des salles et des œuvres.

Le CNC bénéficie d'autres ressources dont le produit est retracé ci-dessous.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU CNC

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Évolution exécution 2017-2018
Produit des ressources fiscales	671,02	675	671,7	- 0,5 %
Recettes diverses	0,004	0,02	3,0	14 900 %
Régularisations	26,9	21,0	31,1	48,1 %
Total du produit de la fiscalité affectée	705,6	696,0	705,9	1,4 %
Subventions de l'État et autres subventions	9,3	7,9	6,4	- 19 %
Remboursements et reversement sur aides	98,3	91,0	87,7	- 3,6 %
Autres ressources propres du CNC	12,9	12,2	11,9	- 2,5 %
Produit des opérations immobilières	92,0	0	0	- 100 %
Recettes fléchées	1,0	0,9	0,6	- 33,3 %
Opérations en comptabilité générale	0,5	0,6	0,5	- 16,7 %
Ressources propres	204,7	104,7	100,6	- 3,9 %
Total	919,7	808,6	813,0	0,5%

Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

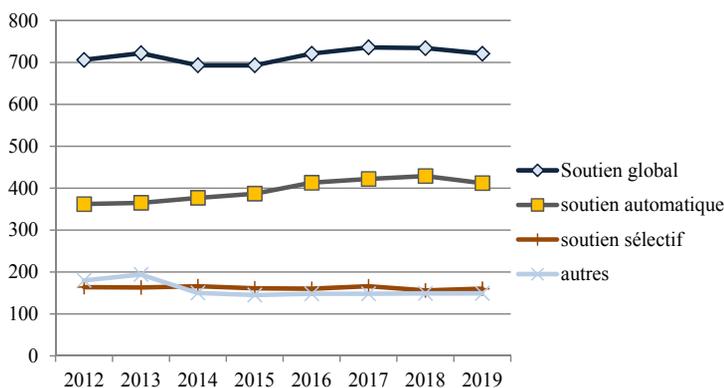
b. Les dépenses liées à l'activité de soutien sont dynamiques

Le CNC retrace ses dépenses de soutien en engagements, c'est-à-dire au moment de leur génération pour les soutiens automatiques et au moment de leur attribution pour les soutiens sélectifs. Le suivi par engagements permet d'analyser les soutiens générés par année et rend donc compte de l'emploi des taxes de l'année, ce qui est plus lisible pour le Parlement. Ces soutiens générés ou attribués sont tous provisionnés dans les comptes du CNC, ce qui permet au CNC de disposer des fonds nécessaires pour leur décaissement, qui peut se produire dans des délais de trois à dix ans.

(1) Cour des comptes, La gestion et le financement du CNC, août 2012, chapitre 2, p. 45 et suivantes.

Les dépenses totales de soutien engagées en 2018 sont stables à 734 millions d'euros (– 0,3 % par rapport à 2017) mais restent dynamiques sur la période 2012-2018 (+ 4 %).

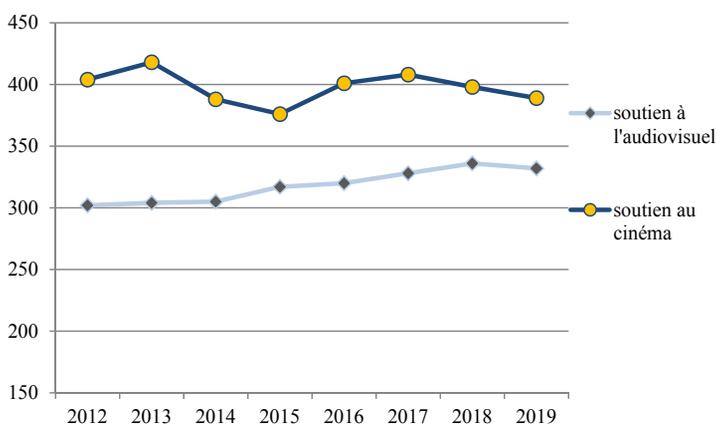
**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SOUTIEN DU CNC DEPUIS 2012
(EN MILLIONS D'EUROS)**



Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

Les dépenses de soutien automatique sont en hausse de 18 % sur la période 2012-2018 dont + 1,7% en 2018, tandis que les dépenses de soutien sélectif connaissent une diminution importante en 2018 (– 6 %) après leur tendance à la stagnation (+ 1,2 % sur la période 2012-2017).

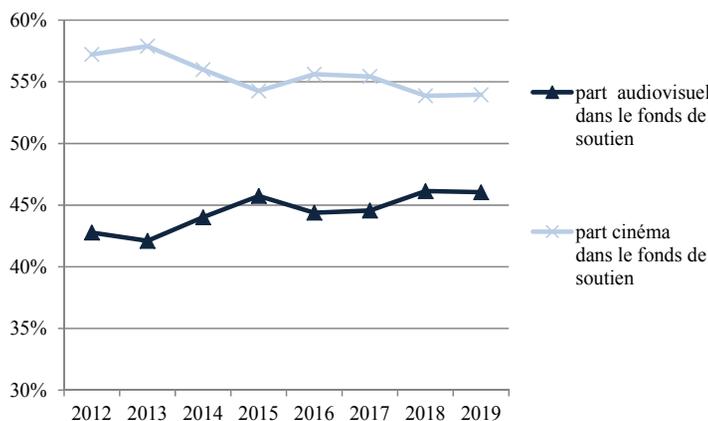
**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SOUTIEN DU CNC VERS LES SECTEURS
CINÉMATOGRAPHIQUE ET AUDIOVISUEL DEPUIS 2012 (EN MILLIONS D'EUROS)**



Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

Le soutien à l’audiovisuel public a connu une croissance significative entre 2012 et 2018 (+ 11,3 %) tandis que le secteur du cinéma a vu ses soutiens diminuer de 1,5 % sur la même période. Cette tendance s’accroît en 2018 : + 2,4 % en 2018 pour le soutien à l’audiovisuel, principalement porté par la hausse du soutien automatique (+ 5 %) et – 2,5 % pour le soutien au cinéma due à une baisse de 7,7 % des soutiens automatiques.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DÉPENSES DE SOUTIEN DU CNC DEPUIS 2012



Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

La part de soutiens versés au secteur audiovisuel est passée de 43 % à 46 % entre 2012 et 2018. La part de soutiens versés au secteur du cinéma s’établit à 54 % en 2018.

Les demandes de mobilisation des soutiens, retracées dans une logique comptable, peuvent varier selon les années, ce qui peut affecter la soutenabilité du CNC si le taux de couverture des engagements est trop faible. Ce suivi reste donc aussi pertinent.

Selon le rapport de l’agent comptable sur l’exécution 2018, la mobilisation des aides s’est élevée à 749,3 millions d’euros en 2018, en hausse de 2,6 % par rapport à 2017. Les soutiens automatiques et sélectifs progressent dans les mêmes proportions (+ 2,5%). La mobilisation des soutiens automatiques du cinéma est en baisse de 3 % tandis que le niveau des mobilisations pour le secteur audiovisuel est de 6 %.

Proposition n° 4 : transmettre la répartition anonymisée des soutiens automatiques dans le document stratégique publié chaque année par le CNC.

Analyse du solde mobilisé en 2018 sur les comptes automatiques

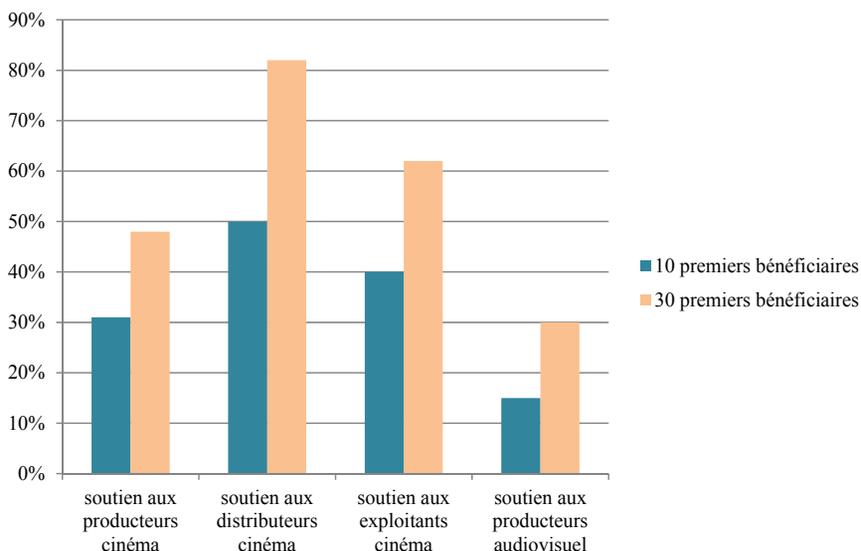
– 30 producteurs de cinéma (soit 5 % du nombre de comptes actifs) ont reçu 48 % des soutiens automatiques versés à la production cinématographique en 2018. Les dix premiers bénéficiaires représentent 31 % du soutien total.

– 30 distributeurs (environ 30 % du nombre de comptes actifs) ont reçu 82 % des soutiens automatiques versés à la distribution cinématographique en 2018. Les dix premiers bénéficiaires représentent 50 % du soutien total.

– 30 exploitants de salle de cinéma (qui représentent 1,7 % du nombre de comptes actifs) ont reçu 62 % des soutiens automatiques versés aux exploitants de salles de cinéma en 2018. Les dix premiers bénéficiaires représentent 40 % du soutien total.

– 30 producteurs audiovisuels (7 % du nombre de comptes actifs) ont reçu 30 % des soutiens automatiques versés à la production audiovisuelle en 2018. Les dix premiers bénéficiaires représentent 12 % du soutien total.

REPARTITION DES SOUTIENS AUTOMATIQUES



Il apparaît que **le volume de mobilisation des soutiens automatiques dans le secteur cinématographique est plus concentré que dans le secteur audiovisuel**, et ce, particulièrement chez les distributeurs. À noter que cette analyse n'est qu'une photographie de la mobilisation des soutiens sur l'année 2018, ce qui n'est pas forcément représentatif du solde disponible ou engagé de chaque entreprise.

Il faut souligner que ces informations ont été obtenues grâce aux pouvoirs de contrôle de la rapporteure spéciale. Les comptes automatiques ne sont en effet pas publics pour des questions relatives au secret des affaires. La répartition anonymisée de ces soutiens pourrait cependant être transmise dans le document stratégique publié chaque année par le CNC.

c. Malgré des exécutions déficitaires en 2017 et 2018, le taux de couverture des engagements du CNC reste pour l'instant soutenable

Le résultat du CNC en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire est négatif en 2017 et 2018. Ces résultats négatifs (résultat d'exploitation de -68,1 millions d'euros et solde budgétaire de -50,8 millions d'euros en 2018) traduisent la forte utilisation des réserves du CNC pour éviter la baisse trop abrupte des soutiens dans un contexte de réforme du secteur.

Une fois neutralisés l'utilisation de ces réserves et les déports de dépenses d'un exercice sur l'autre, le solde net de gestion s'établit à 4 millions d'euros en 2017 et 7 millions d'euros en 2018. En 2017, ce solde a été affecté à la réserve de solidarité afin d'amortir l'impact du plan d'économies mis en œuvre à partir de 2019 tandis que l'affectation du solde de 2018 n'a pas encore été déterminée.

L'utilisation importante des réserves a entraîné une diminution du fonds de roulement du CNC qui s'établit à 603,9 millions d'euros en 2018 (-45 millions d'euros par rapport à 2017). Le fonds de roulement ne couvre pas la totalité des provisions pour charges de soutien (710 millions d'euros dont 544 millions d'euros au titre des soutiens automatiques et 166 millions d'euros au titre des soutiens sélectifs) qui constitue la dette du CNC vis-à-vis du secteur. Depuis 2007 et sur recommandation de la Cour des comptes, le CNC provisionne l'ensemble des soutiens générés au cours de l'année, afin de retracer ses engagements envers les acteurs du secteur, même si ces soutiens sont décaissés sur un rythme pluriannuel.

Outre l'utilisation des réserves, le fonds de roulement est minoré par le report négatif (-218 millions d'euros) lié à l'absence de couverture des engagements du CNC au titre des aides versées avant 2007. Ainsi, **le taux de couverture des engagements au titre des soutiens par les provisions est de 55 %**. Ce taux reste soutenable puisque les professionnels du secteur ne demandent pas simultanément la mobilisation de leur soutien (délai de 3 à 5 ans pour les comptes automatiques). Cependant, **une attention particulière doit être portée à l'évolution de ce taux de couverture pour éviter qu'il ne se dégrade**. À noter que ce taux reste plus élevé que celui de 2007 lors de la mise en place du système de provisions, où il était de 41 %.

FONDS DE ROULEMENT ET TRÉSORERIE

(en milliers d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Actif circulant	826 216	900 805	781 397	651 957	647 142	715 073	663 013	612 573
Dettes à court terme	25 990	23 348	29 632	31 576	31 764	19 975	13 860	8 641
Fonds de roulement net global	800 225	872 457	751 765	620 381	615 378	695 098	649 153	603 933
Variation du fonds de roulement	196 119	72 232	-120 692	-131 384	-5 003	79 720	-45 946	-45 220
Provisions pour charges de soutien	508 389	561 412	596 586	600 010	626 427	638 168	680 559	709 772
Fonds de roulement hors provisions	291 386	311 045	155 179	20 371	-11 049	56 930	-31 406	-105 840
Variation du fonds de roulement hors provisions	151 731	19 209	-155 866	-134 809	-31 419	67 979	-88 336	-74 433
Dépenses globales de fonctionnement hors dotations aux provisions pour activités de soutien	661 686	738 457	909 022	854 622	725 495	787 612	748 230	783 831
FDR hors provisions X360/dépenses globales de fonctionnement = nombre de jours de dépenses couverts par le FDR	159	152	61	9	-5	26	-15	-49
Besoin en fonds de roulement	-20 322	-20 512	-23 082	-23 933	-23 199	-11 338	-7 745	-1 329
Trésorerie	820 548	892 969	774 848	644 314	638 577	706 437	656 898	605 261

Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

d. Les dépenses de fonctionnement du CNC sont maîtrisées

Le budget de gestion des soutiens et du CNC (hors amortissements et provisions et hors projet immobilier) est stable entre 2017 et 2018 (-0,6 %).

ÉVOLUTION DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CNC

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Évolution 2017-2018
Dépenses de personnel	31,29	31,69	32,36	2,1 %
Investissements	3,57	4,16	5,07	17,9 %
<i>Dont investissements informatiques</i>	2,88	2,82	3,83	26,4 %
Impôts et taxes	0,45	0,46	0,33	-39,4 %
Opérations exceptionnelles	1,33	0,57	0,02	-2 750 %
Fonctionnement courant	11,61	12,25	11,09	-10,5 %
Totaux hors projet immobilier	48,25	49,13	48,86	-0,6 %
Projet immobilier	31,82	25,24	6,77	-272,8 %
Totaux	80,07	74,38	55,63	-33,7 %

Source : commission des finances à partir des données fournies par le CNC.

● **Les dépenses de personnel augmentent de 2,1 %** notamment à cause de l'effet du glissement-vieillesse-technicité et de la compensation de la CSG. Les dépenses de fonctionnement courant diminuent de 10 %, du fait d'une gestion maîtrisée et des premières économies dégagées par le déménagement des locaux (-1 million par an en charges locatives).

En 2018, le CNC a consommé 457,6 ETPT sous plafond d'emplois (stable par rapport à 2017) et 6,7 ETPT hors plafond (- 1,55 ETPT par rapport à 2017), soit un total de 464,3 ETPT.

Les 457,6 ETPT sous plafond sont composés de 38,3 ETPT fonctionnaires (8 % des effectifs), 358 ETPT contractuels de droit public en CDI (80 % des effectifs), 19,2 ETPT contractuels de droit public en CDD (4 %), 41,6 ETPT fonctionnaires détachés dans un emploi de contractuel de l'opérateur (9 %) et 1,5 ETPT mis à disposition chez un tiers mais rémunéré par le CNC. Les emplois hors plafond concernent 5,7 emplois aidés et un fonctionnaire mis à disposition de l'opérateur et rémunéré par le ministère de la culture.

- L'analyse des dépenses montre également une hausse importante des investissements informatiques liée au changement de logiciel comptable. Le développement du nouveau logiciel de traitement des aides (Sagess) pourra, à terme, conduire à une réallocation des moyens en personnel dans d'autres postes stratégiques, notamment celui relatif au développement du contrôle interne qui n'a toujours pas été réalisé depuis son lancement en 2011.

- Enfin, les dépenses liées au projet immobilier ont fortement diminué du fait de la concrétisation du projet.

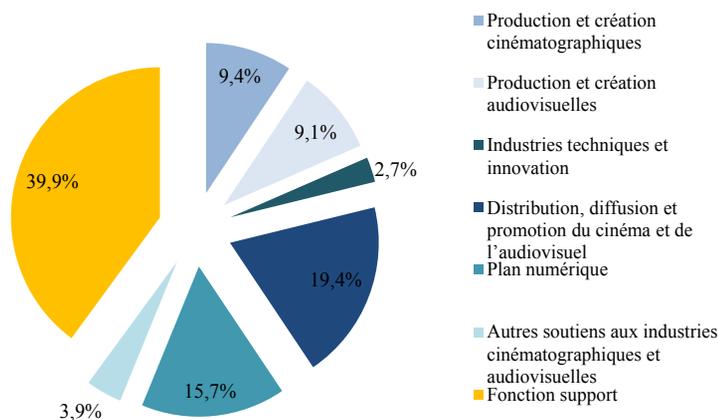
La rapporteure a souhaité avoir une ventilation de ces dépenses de fonctionnement en fonction des différentes missions portées par le CNC, ce qui n'a pas pu lui être transmis faute d'un développement suffisant de la comptabilité analytique qui permettrait ce suivi très fin des dépenses. Cette analyse peut être approchée grossièrement par la répartition des dépenses de personnel en fonction des postes de dépense puisque ces dépenses de personnel représentent la plus grande part du budget de gestion de l'établissement.

REPARTITION DES DEPENSES DE PERSONNEL PAR DESTINATION DE DEPENSES

(en millions d'euros)

	Compte financier 2017	Budget initial 2018	Compte financier 2018	Évolution 2017-2018	en % des dépenses de personnel totales
Production et création cinématographiques	2,95	3,15	3,05	3,4 %	9,4 %
Production et création audiovisuelles	2,87	3,05	2,94	2,4 %	9,1 %
Industries techniques et innovation	0,85	0,9	0,87	2,4 %	2,7 %
Distribution, diffusion et promotion du cinéma et de l'audiovisuel	6,13	6,51	6,26	2,1 %	19,4 %
Plan numérique	4,98	5,28	5,07	1,8 %	15,7 %
Autres soutiens aux industries cinématographiques et audiovisuelles	1,23	1,31	1,26	2,4 %	3,9 %
Fonction support	12,67	13,53	12,90	1,8 %	39,9 %
Total	31,68	33,73	32,35	2,1 %	100 %

Source : commission des finances à partir du compte financier 2018 du CNC.



Le CNC a également développé un **indicateur de performance** (indicateur n° 8), figurant dans son document stratégique de performance annuel, qui **mesure le ratio entre les dépenses engagées au titre de la gestion de l'établissement et les engagements financiers gérés au cours de la même année au titre des soutiens**. Ce ratio permet de donner un aperçu global de la performance de la gestion des soutiens versés par le CNC.

Ce ratio s'établit à **6,1 % en 2017** et serait de **6,2 % en 2018 d'après une prévision actualisée**, l'objectif du CNC étant de maintenir ce rapport inférieur à 6 %. Le CNC indiquait en 2017 que le dépassement de cet objectif était lié à des dépenses informatiques exceptionnellement élevées. Cet indicateur est particulièrement pertinent s'agissant de la mesure de l'efficacité de l'action du CNC mais il reste partiel puisqu'il ne mesure qu'une partie de l'activité du CNC.

e. Le projet immobilier a été mené à bien en 2018

Le CNC s'est engagé dans une opération immobilière visant à regrouper ses services parisiens sur un site unique dans le 14^e arrondissement de Paris. Ce projet de déménagement des locaux du 16^e arrondissement dans des locaux situés boulevard Raspail a été mené à bien en 2018. L'entrée dans les lieux s'est faite avec seulement **trois mois de retard** (entrée en juillet au lieu d'avril), ce qui est assez limité pour une opération de cette envergure. Cependant, ce retard a engendré des coûts supplémentaires à hauteur de 0,5 million d'euros. Le CNC a engagé une procédure pour appliquer des pénalités de retard aux entreprises de travaux responsables.

L'enveloppe initiale (89,05 millions d'euros) a été globalement respectée (89,16 millions d'euros). Ce succès doit être d'autant plus souligné que la maîtrise d'ouvrage n'est pas le métier du CNC, qui n'est pas spécifiquement doté des compétences nécessaires pour réaliser un projet de cette ampleur.

L'opération a été entièrement financée par le CNC grâce à la vente des trois immeubles dont il était propriétaire dans le 16^e arrondissement (91 millions d'euros soit 20 millions d'euros de plus que les premières estimations faites) **et par la réserve immobilière** constituée à cet effet sur la période 2007-2012.

Ce projet a connu des difficultés initiales importantes ; il a notamment été complexe d'estimer le coût du projet de réhabilitation du fait de l'occupation des locaux par un tiers et du refus de celui-ci de laisser le CNC faire des diagnostics préalables (relatifs à l'amiante et au plomb). Le chantier a également dû faire face à plusieurs aléas en sus des retards des entreprises mentionnés, notamment un incendie, des infiltrations d'eau ou des travaux supplémentaires, qui ne semblent pas avoir eu de répercussions sur le budget. Ce projet a nécessité une ingénierie complexe, dont la dépense globale est estimée à 18 % du coût des travaux (contre 10 % à l'origine).

Un bémol peut être apporté au succès global du projet puisque seule l'opération du transfert du siège a été financée par la réserve immobilière et la vente des immeubles du 16^e arrondissement alors que **le montage initial de l'opération en réservait une partie à la réalisation de travaux dans les forts militaires inadaptés, saturés et coûteux de Bois-d'Arcy et de Saint-Cyr-l'École où sont entreposées les « Archives du film ».**

Les aléas liés au projet principal n'ont cependant pas permis de garder des marges de manœuvre suffisantes, d'autant que 30 millions d'euros issus de la vente des immeubles du 16^e arrondissement ont été reversés au budget général de l'État en 2017. Le CNC a indiqué qu'il lui était nécessaire de reconstituer une réserve immobilière avant de mettre en œuvre de nouveaux projets.

Un autre projet, lancé en 2014, qui consiste en la construction d'un nouvel entrepôt de stockage partagé entre le CNC, l'INA et la Cinémathèque française, fait toujours l'objet d'études. Le montage juridique est en cours mais aucun plan de financement n'a encore été élaboré.

2. Des plans d'économies mis en place par le CNC pour remédier aux risques

Face au risque induit par l'effet ciseau mentionné ci-dessus, **le CNC a mis en œuvre des mesures d'économies portant sur les soutiens sélectifs dès 2018, à hauteur de 15 millions d'euros**. Ce plan a été notamment porté par une réduction des avances à la production audiovisuelle (– 4 millions d'euros), des aides aux industries techniques, au multimédia et à la vidéo (– 1,6 million d'euros), de diverses aides au secteur du cinéma (– 1,4 million d'euros) et à la production audiovisuelle (– 1,4 million d'euros), de l'avance sur recette (– 1 million d'euros), des actions patrimoniales (– 1 million d'euros), des actions de promotion du cinéma et de l'audiovisuel (– 1 million d'euros), de diverses autres aides sélectives au cinéma et à l'audiovisuel (– 3,1 millions d'euros).

Ce plan a été amplifié en cours d'année 2018 à hauteur de 9 millions d'euros supplémentaires, portés par des économies transversales, à cause d'une moins-value sur les recettes fiscales, liée à une potentielle fraude à la TST-D.

À partir de 2019, le CNC a choisi de mettre en œuvre un nouveau plan d'économies qui concerne principalement le secteur audiovisuel, qu'il justifie par le dynamisme des soutiens versé à celui-ci (la part des soutiens dans le total du fonds de soutien est passée de 42 % à 46 % entre 2013 et 2018). **Ce plan porte majoritairement sur une réforme des soutiens automatiques**, dans l'objectif de recentrer les aides sur des œuvres de création. Ce plan, qui représente **46 millions d'euros d'économies brutes au total**, entrera en vigueur en deux temps :

– **en 2019, 19 millions d'euros d'économies** brutes seront réalisées (recentrage sur le documentaire de création, une première étape de dégressivité, le retrait des durées de générique, la première étape de la réforme du spectacle vivant et une baisse du point minute inférieure à 1 %) ;

– **en 2020, 27 millions d'euros d'économies** brutes sont attendues (notamment grâce au rehaussement des seuils d'accès au soutien automatique, la deuxième étape sur la dégressivité et sur le spectacle vivant, une baisse supplémentaire du point minute et une réforme transversale des avances audiovisuelles générant 10 millions d'euros d'économies).

**IMPACT DES MESURES D'ÉCONOMIES DU PLAN D'ADAPTATION
SUR LE FONDS DE SOUTIEN**

(en millions d'euros)

	Impact des mesures en 2020	Impact des mesures transitoires en 2019
Économies sectorielles	- 18,8	- 16,0
Retrait de la durée du générique en animation	- 1,0	- 1,0
Retrait de la durée du générique et dégressivité accrue en fiction	- 5,5	- 3,3
Recentrage du soutien au documentaire	- 5,4	- 5,4
Abattement et plafonnement du soutien aux captations de spectacle vivant	- 6,9	- 6,3
Économies transversales	- 27,4	- 3,0
Relèvement des seuils d'accès au soutien automatique	- 5,7	0,0
Baisse de la valeur du point minute	- 11,7	- 3,0
Réforme des avances/autre mesure transversale	- 10	0,0
Économies totales	- 46,2	- 19,0

Source : CNC.

La réforme des seuils d'accès au soutien automatique inquiète particulièrement les plus petites entreprises de production. En effet, si une partie des économies réalisée sera réinjectée dans le soutien sélectif, ce soutien ne ciblera pas spécifiquement les entreprises qui se voient retirer leur accès aux comptes automatiques. **La rapporteure souhaite que le CNC mette en place un dispositif d'accompagnement pour les petites entreprises de production dans le cadre de cette réforme.** Cet accompagnement est indispensable au renforcement de l'équité territoriale puisque ces entreprises sont souvent situées hors de Paris. À ce titre, il serait intéressant de mener une réflexion sur la mise en place d'une véritable politique de décentralisation de l'audiovisuel et du cinéma.

Proposition n° 5 : mettre en place un plan d'accompagnement des petites entreprises affectées par la réforme des seuils d'accès au soutien automatique et mener une réflexion globale sur une réelle politique de décentralisation de l'audiovisuel et du cinéma.

L'absence de participation du secteur du cinéma à l'effort d'économies a été justifiée par le CNC par ses fragilités structurelles (notamment la baisse du financement de Canal + et le succès des séries audiovisuelles). Il devra néanmoins absorber la dynamique attendue des soutiens automatiques et autofinancer les réformes mises en œuvre (films de genre, bonus parité, plan animation) en 2019. Une revue de dépenses a été engagée pour documenter cet effort.

L'inégalité de traitement face aux économies demandées est fortement critiquée par le secteur de l'audiovisuel. **A minima, la rapporteure souhaite que la revue de dépenses mentionnée soit réalisée au plus vite et qu'elle identifie clairement des pistes d'économies qui permettront de rétablir une forme d'équité entre les deux secteurs, nécessaire à leur acceptabilité.**

Proposition n° 6 : réaliser une revue de dépenses du secteur du cinéma qui servirait à identifier des pistes d'économies.

La réforme du soutien au documentaire est une deuxième source d'inquiétude majeure pour les professionnels rencontrés pendant le cycle d'auditions. Ces derniers ont souligné le manque d'information et de préparation du secteur préalablement à la mise en œuvre de cette réforme qui vient réduire de façon significative les aides attribuées aux documentaires, en rendant plus stricts ses critères de définition.

Cette réforme, assez mal anticipée, pose des difficultés de soutenabilité de certains projets engagés mais qui ne recevront finalement pas d'aides du CNC. S'il est évidemment nécessaire pour le CNC de trouver des pistes d'économies, la rapporteure estime que cette réforme doit être structurelle et reposer sur un projet stratégique de long terme, en concertation avec les professionnels du secteur.

Dans le cadre de son plan d'économies et dans le contexte de l'extinction progressive de la réserve numérique, **le CNC a également réduit ses aides à la numérisation du patrimoine cinématographique.** Ainsi, celle-ci est passée de 9 millions d'euros par an à 5 millions d'euros en 2019, ce qui fragilise l'ensemble de la filière. D'après l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009, le CNC a une mission de collecte, conservation, restauration et valorisation du patrimoine cinématographique.

Cette mission est plus large que la seule aide à la numérisation du patrimoine puisqu'elle comprend aussi des actions menées directement par le CNC ou les subventions versées à des structures patrimoniales, notamment la Cinémathèque française. Une fois encore, la rapporteure rappelle que le budget du CNC est contraint mais elle estime que de telles économies, limitées au niveau global mais qui affectent très fortement un secteur, ne sont pas forcément optimales sur le long terme.

B. UNE RÉFORME INDISPENSABLE DU FINANCEMENT DU CNC

1. La nécessité de faire converger les taux d'imposition entre les acteurs traditionnels et les acteurs du numérique

Une réforme du système des taxes affectées apparaît aujourd'hui nécessaire face aux évolutions économiques et technologiques que connaît le secteur. Plusieurs justifications peuvent être énumérées :

– le renforcement de l'équité : les éditeurs linéaires hertziens (acteurs traditionnels) sont soumis à la TST-E au taux de 5,65 % tandis que les plateformes audiovisuelles type Netflix sont soumises à la taxe sur les vidéos au taux de 2 % depuis le 1^{er} janvier 2018 ;

– le renforcement de la neutralité économique : la taxe soumise au taux le plus élevé (TST-D) repose sur les chaînes de télévision, le marché le moins dynamique du secteur, tandis que la taxe au taux le moins élevé s'applique au marché le plus croissant (plateformes de vidéos à la demande) ;

– la simplification et l'accroissement de la lisibilité du système : cohabitation de taux différents, parfois progressifs puisque plusieurs taxes font contribuer la même activité.

Un projet de réforme des taxes reposant sur les éditeurs de contenus et fournisseurs d'accès (TST-E, TST-D et taxe sur la vidéo) fait actuellement l'objet d'un travail interministériel entre le CNC et la direction du budget. Il pourrait se traduire par **la mise en place de deux taxes à taux uniques, portant chacune sur l'un de ces deux métiers, à niveau de prélèvements obligatoires constant. La rapporteure souscrit pleinement à cette démarche et souhaite qu'un arbitrage du Gouvernement soit effectué dans ce sens, afin d'inscrire cette réforme dans le PLF pour 2020.**

Proposition n° 7 : revoir le système d'imposition des éditeurs de contenus et des fournisseurs d'accès afin de rétablir l'équité entre les acteurs traditionnels et les nouveaux acteurs du numérique.

2. Renforcer l'encadrement des taxes affectées

Le système d'imposition affectée dans le secteur du cinéma date de 1948 et a largement fait ses preuves, par la logique vertueuse selon laquelle l'amont finance l'aval. Il a même inspiré plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni.

Cependant, dans son rapport de juillet 2018, le Conseil des prélèvements obligatoires a rappelé les dysfonctionnements qu'il pouvait entraîner.

D'une part, le volume des recettes perçues n'est pas automatiquement lié aux besoins, ce qui peut conduire à des écarts importants en termes de résultat d'exploitation. Le dynamisme des ressources provenant de la TST entre 2007 et 2011 a par exemple conduit à une accumulation des réserves budgétaires du CNC et à une augmentation de son fonds de roulement qui atteignait 800 millions d'euros fin 2011 (soit plus de cinq mois de financement) ⁽¹⁾.

Seule la TST-D a été soumise au mécanisme de plafonnement créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012, et ce, uniquement en 2012. Un système de prélèvement sur fonds de roulement, pour un total de 270 millions d'euros entre 2013 et 2017 a été préféré comme moyen de contribution de l'opérateur à la réduction de la dépense publique.

La rapporteure estime que l'ensemble des taxes affectées au CNC devrait être soumis à ce mécanisme de plafonnement. Elle y voit deux avantages certains : premièrement, un dynamisme inattendu de ressources, comme cela a déjà été le cas, viendrait directement abonder le budget général et éviterait un pilotage du secteur par la dépense.

Cela rapprocherait ainsi le pilotage budgétaire de l'opérateur du droit commun et contribuerait à rappeler le caractère public des taxes prélevées, qui ne peuvent pas être considérées comme les recettes mutualisées d'un secteur. Deuxièmement, ce mécanisme permettrait d'assurer une certaine sécurité aux différents acteurs puisque la contribution à l'effort de redressement des comptes publics ne s'effectuerait plus par des prélèvements sur fonds de roulement plus aléatoires. En effet, les écrêtements réalisés seraient pleinement « indolores » si le budget déterminé en amont est en adéquation avec les besoins réels du secteur.

Ce plafonnement serait donc la garantie d'un meilleur pilotage et d'une stabilité budgétaire renforcée, ce qui ne devrait pas remettre en cause le consentement à l'impôt des redevables ni rompre le consensus du secteur qui repose sur le système d'affectation des taxes.

Proposition n° 8 : plafonner l'ensemble des taxes affectées au CNC afin de garantir la détermination du budget en adéquation avec les besoins du secteur, sans remettre en cause l'importance du consentement à l'impôt.

Le débat autour du plafonnement des taxes affectées n'est pas une nouveauté. Comme rappelé précédemment, la TST-D a fait l'objet d'un plafonnement en 2012, lorsque ce mécanisme a été créé. Son déplafonnement dans la loi de finances initiale de 2013 a suscité de nombreuses réactions des parlementaires de tous bords politiques ⁽²⁾, qui ont proposé à cette occasion le plafonnement de l'ensemble des taxes affectées au CNC.

(1) *Conseil des prélèvements obligatoires*, Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018, p. 83.

(2) *Amendements n° I-216* (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/0235A/216.asp>) et *n° I-764* (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/0235A/764.asp>) sur le projet de loi de finances pour 2013.

Il faut rappeler que les taxes affectées ne sont pas retracées dans le budget général de l'État. Le plafonnement permet ainsi de maîtriser l'évolution des dépenses de l'organisme concerné et donne au Parlement une visibilité plus grande sur les moyens dont disposent l'opérateur avec des débats annuels, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, sur l'ajustement du plafond.

L'objectif de la rapporteure n'est pas ici de diminuer les recettes du CNC, qui connaissent une tendance à la baisse, mais d'assurer un contrôle efficace et pertinent du Parlement sur ces ressources et de prévoir une régulation en cas d'augmentations importantes et imprévues, pour en réduire l'effet d'aubaine.

D'autre part, le mode de recouvrement direct de la TSA (depuis 2007) et de la TST (depuis 2010) ⁽¹⁾ par les services du CNC comporte des risques qui conduisent la rapporteure à s'interroger sur sa pertinence.

La rapporteure reconnaît l'efficacité de ce recouvrement en termes économiques : le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale d'octobre 2011 a mis en évidence les « *économies substantielles en termes de gestion* ⁽²⁾ » réalisées, estimées par la Cour à 13,3 millions d'euros sur l'année 2010 ⁽³⁾. La DGFIP a cependant fait valoir que ces frais de gestion appliqués (4 % pour la TSA et 1,5 % pour la TST) étaient calculés de manière forfaitaire et ne faisaient pas référence au coût réel de gestion. Ainsi, le coût de gestion estimé par la DGFIP se retrouve faussé, d'autant que la modernisation des systèmes d'information et des moyens de paiement des grands réseaux collecteurs (URSSAF, DGFIP) entraîne une baisse significative des coûts de recouvrement grâce aux économies d'échelle réalisées ⁽⁴⁾.

Le CNC estime le coût du recouvrement des deux taxes, réalisé par 4,3 ETPT, à 371 000 euros en 2018, ce qui correspond à 0,05 % du produit de ces taxes. Un recouvrement direct par le CNC semble donc présenter un avantage économique certain, renforcé par une connaissance importante du secteur. Cette connaissance lui permet d'avoir des prévisions fiables : les écarts par rapport au budget initial en 2018 sont en effet très faibles (-0,3 %), ce qui est une amélioration significative par rapport aux exercices 2011 (+56 millions d'euros) et 2012 (+48 millions d'euros).

Cependant, le Conseil des prélèvements obligatoires souligne dans son rapport de juillet 2018 les risques de fraude ou d'évasion fiscale, et les problématiques de conflits d'intérêts lorsque le collecteur de la taxe est aussi le décideur en matière d'attribution des aides ⁽⁵⁾. Ce mode de recouvrement a

(1) La TSV est toujours recouverte par la DGFIP car elle est recouvrée concomitamment à la TVA.

(2) Rapport d'information n° 3798 déposé le 12 octobre 2011, relatif au financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées.

(3) Cour des comptes, La gestion et le financement du CNC, août 2012, p. 155.

(4) Conseil des prélèvements obligatoires, Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018, p. 99.

(5) Conseil des prélèvements obligatoires, Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer, juillet 2018, p. 99.

également tendance à accentuer l'impression que la ressource fiscale constitue une ressource propre ou une ressource mutualisée du secteur, et non une ressource publique.

Dans l'objectif, porté par la rapporteure, de réaffirmer le rôle de la puissance publique dans la détermination des politiques ayant trait au cinéma et à l'audiovisuel, il apparaît nécessaire de faire une **évaluation des coûts et avantages d'un recouvrement effectué par la DGFIP** plutôt que par les services du CNC. Cette étude d'impact devra notamment dresser une prévision fine du coût actualisé du recouvrement par la DGFIP et évaluer la capacité des services de l'administration fiscale à suivre les évolutions du secteur.

Enfin, la rapporteure estime que le contrôle du Parlement sur les taxes affectées doit être accentué, notamment lors du vote du budget annuel. Ainsi, aujourd'hui, seuls les plafonds des taxes font l'objet d'un vote, ce qui implique que l'ensemble des taxes non plafonnées échappe à la vigilance des parlementaires. **Un vote annuel sur l'ensemble des taxes affectées dans le cadre du débat budgétaire, tel que recommandé par le Conseil des prélèvements obligatoires ⁽¹⁾, pourrait permettre de remédier à ce manque de transparence.**

Proposition n° 9 : soumettre l'ensemble des taxes affectées à un vote annuel dans le cadre du débat sur le PLF.

Le pilotage budgétaire du CNC

Le CNC réalise traditionnellement quatre budgets rectificatifs par an, ce qu'il justifie par la nécessité d'intégrer en cours de gestion des informations inconnues au stade du budget initial (évolutions relatives à l'exécution des recettes fiscales $n-1$, déports de dépense d'un exercice sur l'autre qui donnent lieu à des reprogrammations d'AE et de CP notamment). Il souligne que ces budgets rectificatifs permettent d'ajuster les prévisions et assurent le bon respect du principe de sincérité budgétaire et la meilleure information du conseil d'administration du CNC. Cependant, la rapporteure estime que ce pilotage est exercé à un niveau trop fin, ce qui ne permet ni de renforcer réellement l'information du conseil d'administration, ni de garantir une visibilité nécessaire sur les dépenses pour le secteur. En effet, la profusion d'informations fournies au cours de ces budgets rectificatifs nuit de fait à leur lisibilité. Un résumé des variations de dépenses au cours de l'année, contenues dans le compte financier, pourrait se substituer à certains budgets rectificatifs. Ainsi, la rapporteure recommande d'engager une réflexion sur la pertinence du maintien de ces quatre budgets rectificatifs par an, deux étant peut-être suffisants.

Proposition n° 10 : réduire le nombre de budgets rectificatifs afin de renforcer la lisibilité de l'information présentée.

(1) Ibid.

II. RÉAFFIRMER UN CAP POLITIQUE DANS LE SECTEUR DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL

L'analyse de l'exécution budgétaire du CNC révèle des fragilités en gestion et interroge sur la soutenabilité financière de l'établissement public. La transformation des secteurs cinématographique et audiovisuel bouleverse également les équilibres sur lesquels le CNC s'est construit. Dans ce cadre, la réaffirmation d'un projet politique pour le secteur du cinéma et de l'audiovisuel est nécessaire. **Un tel projet doit être porté par le Gouvernement, dont le rôle nécessite d'être renforcé face à l'autonomie très importante du CNC.**

A. UNE AUTONOMIE FORTE DU CNC DANS LA DÉTERMINATION ET LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le CNC dispose historiquement d'une autonomie forte qui conduit le secteur à s'organiser en vase clos avec des acteurs qui financent directement le dispositif d'aides qui leur sont reversées. Cette organisation a permis de maintenir un équilibre et a garanti le développement de filières performantes. Cependant, des changements sont nécessaires pour que la puissance publique réinvestisse son rôle de moteur des transformations attendues dans le contexte actuel.

1. Une autonomie vis-à-vis de l'État

Le CNC est à la fois un établissement public administratif et une administration centrale, ce qui lui procure une autonomie importante par rapport à l'État puisqu'il est **chargé de la détermination et de mise en œuvre de la politique publique de soutien aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel.**

En tant qu'établissement public administratif, le CNC dispose d'un conseil d'administration (depuis 2009) composé de seize membres :

– des représentants de l'État, dont quatre du ministère de la culture, trois du ministère de l'économie et des finances et un du ministère de l'éducation ;

– des représentants des juridictions, dont un représentant de la Cour des comptes, un du Conseil d'État et un de la Cour de cassation ;

– des deux représentants du Parlement (Mme Anne-Christine Lang à l'Assemblée et M. David Assouline au Sénat) depuis 2011.

Le CNC fait l'objet d'une double tutelle classique pour les établissements publics, qui sont à la fois placés sous l'autorité du ministère sectoriel, en l'occurrence le ministre de la culture, et sous celle du ministère du budget selon le décret GBCP.

Cependant, l'autonomie du CNC est plus importante que celle des autres établissements publics. En tant que direction d'administration centrale du ministère de la culture, le CNC rend cependant compte de son action auprès du ministre et ce, de façon directe. Ainsi, les autres directions du ministère, considérées comme des égales statutairement au CNC, n'exercent pas de tutelle réelle sur le CNC, contrairement aux autres opérateurs de l'État. Dans un objectif de cohérence de la politique publique, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) effectue tout de même un suivi de l'activité du CNC.

À noter également que le président du CNC est nommé par décret du Président de la République et non par les ministères de tutelle.

Cette autonomie élargie du CNC entraîne pour la direction du budget une moindre lisibilité sur le suivi des dépenses par rapport à celui habituellement effectué sur des opérateurs bénéficiaires de subventions budgétaires. La direction du budget est présente aux différents conseils d'administration mais estime que **l'information qui y est présentée est trop complexe, dense, dispersée** et moins lisible que chez d'autres opérateurs.

<p>Proposition n° 11 : simplifier l'information présentée pendant les conseils d'administration.</p>

Du fait de ce statut, le CNC possède aussi un pouvoir de police et peut édicter des normes réglementaires.

Depuis le décret n° 2014-794 du 9 juillet 2014 créant l'article D. 311-1 du code du cinéma et de l'image animée et le conseil d'administration du 27 novembre 2014, c'est le règlement général des aides (RGA), délibéré en conseil d'administration du CNC, qui fixe les règles d'attribution des aides versées (et non plus des décrets issus du pouvoir réglementaire traditionnel du Gouvernement).

Ce RGA fait l'objet de modifications régulières en conseil d'administration, d'où une instabilité forte des règles, regrettée unanimement par les personnes rencontrées par la rapporteure au cours de ses travaux. Par exemple, en 2017, 20 modifications ont été apportées au RGA, portant ainsi à 58 le nombre de dispositifs remaniés ou créés en trois ans. Ces modifications sont cependant accompagnées d'études d'impact et des études *ex post* de l'efficacité des effets de la politique de soutien sont réalisées chaque année. Par exemple, une étude sur l'exportation des films français est réalisée chaque année depuis quinze ans, dans l'objectif d'évaluer les effets du plan export. Ces études portent cependant sur des politiques globales du CNC et rarement sur un dispositif d'aides très spécifique.

La pratique des conseils d'administration (CA) « électroniques », autorisés par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 qui s'applique à l'ensemble des autorités administratives⁽¹⁾, concentre les critiques des professionnels du secteur et les tensions. Le CNC semble cependant avoir fait une utilisation mesurée de cette facilité, mise en œuvre à deux reprises :

– la première, en décembre 2016, pour le vote du budget initial qui n'avait pas pu être effectué lors du CA prévu à cause du retard de la production des documents budgétaires selon les nouvelles modalités de la gestion budgétaire et comptable de l'État ;

– la seconde, en décembre 2017, pour approuver certains marchés publics et une réforme des aides qui devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

La rapporteure appelle le CNC à continuer à faire preuve de vigilance dans l'utilisation de cette facilité.

2. Une autonomie vis-à-vis du Parlement

D'après l'article L. 114-2 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC établit chaque année un **document stratégique de performance** qui « *rend compte du rendement et de l'emploi prévisionnels des taxes et prélèvements et autres produits qu'il perçoit* ». Ce rapport est transmis au Parlement en même temps que le PLF de l'année. Ce rapport dresse les perspectives pour l'année $n+1$, présente les actions en cours en année n , développe un dispositif de performance solide et fait le bilan de l'exécution de l'année $n-1$.

Malgré le décalage temporel lié à la transmission du bilan de son exécution $n-1$ pendant l'examen du projet de loi de finances $n+1$ et non pendant l'examen de la loi de règlement qui semblerait plus adapté à un examen parlementaire approfondi, ce document améliore significativement l'information du Parlement et contribue à rapprocher le CNC du droit commun. Une amélioration pourrait cependant être entreprise par la transmission de la partie exécution pendant les débats sur la loi de règlement et l'évaluation des politiques publiques menée par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Proposition n° 12 : transmettre dès le début du mois de mai, pendant les travaux sur la loi de règlement, l'information concernant le bilan de l'exécution de l'année $n-1$ afin de synchroniser l'ensemble des débats portant sur l'évaluation des politiques publiques.

(1) « Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. » (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 1^{er}).

En tout état de cause, le Parlement ne s'est penché que trop rarement sur l'évaluation de la politique menée par le CNC malgré la croissance des taxes affectées et des aides versées dans un contexte où l'autonomie de l'établissement est toujours plus affirmée. Ces évaluations sont indispensables pour nourrir les débats actuels sur l'efficacité du système d'aides et ses réformes nécessaires mais aussi, plus largement, sur l'efficacité des crédits d'impôt rattachés à la politique de soutien du secteur culturel et cinématographique.

Malgré ce contexte particulier, le CNC se soumet volontairement au contrôle du Parlement et promeut activement la transparence de son action. La présence de deux parlementaires depuis 2011 dans le conseil d'administration témoigne de cette dynamique. Le CNC effectue également des rapports à destination des parlementaires en fonction des demandes et besoins, à l'image de son rapport sur les crédits d'impôt en avril 2018. **Le CNC a coopéré pleinement à l'évaluation de la rapporteure spéciale menée au cours de ce printemps.** Il a transmis les informations demandées de façon complète et dans des délais rapides.

Le CNC peut être auditionné dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances par la commission des affaires culturelles et par les rapporteurs spéciaux des deux assemblées. Cependant, cette audition n'est pas obligatoire.

Deux pistes semblent pertinentes pour renforcer l'évaluation parlementaire du CNC. D'une part, **l'institutionnalisation d'une audition annuelle obligatoire du président ou de la présidente du CNC** devant les commissions des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat permettrait de consacrer un temps d'évaluation parlementaire spécifique.

D'autre part, **la nomination du président ou de la présidente du CNC selon la procédure prévue à l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution**, c'est-à-dire après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée, proposée par le rapport de la mission d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique et présenté par Mme Aurore Bergé⁽¹⁾, obligerait chaque candidat à présenter son projet stratégique pour le CNC devant les commissaires aux affaires culturelles.

Proposition n° 13 : institutionnaliser une audition annuelle obligatoire du président ou de la présidente du CNC devant la commission des affaires culturelles.

Proposition n° 14 : nommer le président ou la présidente du CNC selon la procédure prévue à l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution.

(1) Mme Aurore Bergé, rapport d'information (n° 1292) déposé par la commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique, octobre 2018.

3. Une autonomie vis-à-vis des professionnels du secteur

Les syndicats et associations de représentants des professionnels du secteur rencontrés au cours de ce cycle d'auditions ont tous fait valoir le manque de concertation et de dialogue préalable à la mise en œuvre des réformes du CNC.

Cependant, le CNC a rappelé que les professionnels sont très impliqués dans la vie du CNC. Le CNC assure que la réforme en cours des soutiens audiovisuels a fait l'objet de 28 réunions avec les différentes organisations représentatives des professionnels. Les réformes font l'objet d'un dialogue qui se veut approfondi et sont élaborées, selon l'établissement, en étroite concertation avec le secteur.

Un point de désaccord certain porte donc sur les modalités d'organisation de cette concertation, les professionnels réclamant une capacité d'influence plus grande dans la négociation tandis que le CNC estime que les nombreuses réunions d'information participent de façon efficace à cette concertation.

Afin d'atténuer ces tensions, la rapporteure suggère que le CNC affiche une attitude plus ouverte à la discussion et adresse des réponses argumentées concernant les propositions de réformes formalisées par le secteur. En effet, les professionnels soulignent surtout le manque d'écoute du CNC dans un contexte de réduction significative des aides versées.

L'incertitude quant à l'avenir des aides obtenues exacerbe les tensions, ce qui justifierait une preuve de bonne volonté du CNC, avec un effort accru sur la communication des actions envisagées et des objectifs les sous-tendant.

En revanche, la rapporteure rejette l'idée d'inclure dans le conseil d'administration des représentants du personnel. En effet, outre une complexité accrue des modalités de prise de décision que cela induirait, le fait que des bénéficiaires des aides versées et contribuables des taxes recouvrées participent directement au vote des modalités d'attribution des aides, pose un problème sérieux de risque de conflits d'intérêts. En outre, une telle organisation conduirait à isoler encore plus l'écosystème gravitant autour du CNC. Cela tendrait à accroître le sentiment des professionnels que les aides sont un dû, en échange des ressources mutualisées du secteur et non de réelles ressources publiques.

À noter que les organisations représentatives des contributeurs au fonds de soutien et des bénéficiaires de la politique publique du CNC sont réunis deux fois par an lors de la commission « Chavane » pour leur détailler les dépenses du fonds de soutien sur l'année précédente et l'année en cours, ainsi que les perspectives à venir. Ces réunions, très appréciées des professionnels, sont l'occasion d'un échange approfondi sur la situation des secteurs et les évolutions nécessaires du système d'aides. Cependant, la constitution de ces réunions fait l'objet de critiques récurrentes, le secteur audiovisuel estimant ne pas y être suffisamment représenté. Le CNC a affirmé à la rapporteure sa volonté d'intégrer l'ensemble des associations qui le souhaitent, sachant qu'un travail de regroupement et de représentation des professionnels est nécessaire.

Afin de normaliser ces échanges et assurer la participation de toutes les associations représentatives du secteur, la **rapporteuse souhaite qu'une base réglementaire soit donnée à la commission Chavane**, dont l'existence pourrait être consacrée dans le code du cinéma et de l'image animée. La parité entre le secteur audiovisuel et le secteur du cinéma dans sa composition devrait y être assurée.

Proposition n° 15 : consacrer l'existence de la commission Chavane dans le code du cinéma et de l'image animée, dont la composition doit reposer sur un principe de parité entre représentants du secteur de l'audiovisuel et du cinéma.

B. LE MANQUE D'UN OBJECTIF STRATÉGIQUE DE POLITIQUE PUBLIQUE

Dans un contexte de nécessaire rationalisation de la dépense publique, il apparaît indispensable de redéfinir les priorités stratégiques de l'action du CNC qui doit se concentrer là où elle est la plus efficace. La stagnation des ressources du CNC a conduit à la mise en place d'une réforme contestée du système d'aides, pour atteindre l'objectif de 46 millions d'euros d'économies en 2020. Cette réforme, qui touche principalement le secteur de l'audiovisuel, n'est pas suffisante pour résoudre la problématique globale de contrainte de la dépense, qui conduit à relancer les débats autour du coût des crédits d'impôt destinés aux secteurs cinématographique et audiovisuel.

Une refonte structurelle du système d'aides pourrait donc être envisagée, si elle s'appuie sur des objectifs stratégiques clairs et affirmés par la puissance publique. Quel est aujourd'hui l'enjeu du soutien au secteur ? Cherche-t-on à financer la singularité culturelle française ? À favoriser la création ? À structurer la filière face à la mondialisation ? Les réponses à ces questions permettront de définir un cap clair pour les prochaines années.

L'idée n'est pas ici de remettre en cause l'importance du rôle du CNC dans la mise en œuvre de cette politique publique mais d'adapter ce rôle à la mutation des modes de consommation des contenus audiovisuel et cinématographique.

1. Rétablir l'équilibre entre le secteur de l'audiovisuel et le secteur cinématographique

Si le CNC a une mission de soutien aux deux secteurs que sont l'audiovisuel et le cinéma, l'impression que le cinéma est plus favorisé et considéré comme plus représentatif de l'exception culturelle française, est prégnante. Cette accusation a été accentuée ces derniers mois avec la contribution très majoritaire du secteur de l'audiovisuel aux économies demandées. Ainsi, il semble nécessaire, *a minima*, de publier rapidement une revue de dépenses pour le secteur du cinéma.

La rapporteure estime également qu'il est indispensable d'évaluer l'efficacité de la politique d'aides au cinéma, et d'opérer un rééquilibrage entre la production d'une grosse quantité de films à petit budget qui contribuent à la saturation des salles et la production d'une faible quantité de films à gros budget, pour privilégier le développement de films à budget intermédiaire, aujourd'hui peu nombreux. Cet effet doit être pris en compte dans la redéfinition stratégique de la politique d'aide au cinéma, fondée sur l'affirmation d'une logique égalitariste ou sélective.

2. Donner l'impulsion politique nécessaire à la réforme en profondeur du système d'aides

Le CNC a un rôle indispensable dans la structuration des filières cinématographique et audiovisuelle françaises, dans l'exportation des œuvres françaises et dans la production d'œuvres de création en France. Les soutiens qu'il verse sont primordiaux à l'équilibre et au développement de ces secteurs. Cependant, ces derniers connaissent aujourd'hui un mouvement de transformation structurelle de leur environnement avec l'émergence du délinéarisé et des plateformes numériques qui se sont imposées comme des acteurs incontournables. Les modes de consommation ont changé ; il est désormais nécessaire de s'adapter et cette adaptation doit être encouragée par la politique du CNC.

Le rapport de M. Dominique Boutonnat sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles⁽¹⁾ s'inscrit dans la même logique. Il insiste notamment sur la nécessité de redéfinir les objectifs de politique publique et ses priorités dans le sens d'une promotion de la diversité et des nouveaux talents, là où la rentabilité est moindre, mais aussi du développement d'une filière industrielle compétitive, ce qui va aussi dans le sens des conclusions de la rapporteure.

La rapporteure souhaiterait que le ministère de la culture engage une réflexion sur les priorités de l'action du CNC qui sous-tendraient la refonte du système des aides versées. **Les ajustements conjoncturels du RGA ne suffisent plus alors que des économies structurelles sont demandées.**

Cette réflexion pourra s'appuyer sur l'ensemble des études et évaluations produites par le CNC, dont la rapporteure souligne la qualité. Ces études devront cependant être complétées par des analyses plus précises sur l'efficacité réelle de chaque dispositif mis en place par le CNC et réalisées par d'autres institutions que le CNC lui-même. En effet, **il est nécessaire que les ministères de tutelle reprennent toute leur place dans la détermination des objectifs stratégiques de cette politique publique** financée par des ressources publiques (taxes et crédits d'impôt).

(1) *Dominique Boutonnat*, Rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles, décembre 2018.

Enfin, **l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'État et le CNC semble être le prérequis de l'investissement complet du ministère dans la politique menée par le CNC.**

En effet, si la circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 a posé le principe de la généralisation des contrats de performance, passés entre la tutelle et l'établissement dans un cadre pluriannuel, le CNC fait figure d'exception et n'est pas soumis à un tel contrat. Cette contractualisation permet notamment de centraliser l'information au sein d'un même document, de définir les priorités stratégiques de l'opérateur et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Ces documents renforcent nettement l'information à destination du Parlement à propos de ces dépenses qui ont été débudgétisées. Si les documents existants produits par le CNC (document stratégique de performance et rapport annuel) ont permis d'améliorer l'information du Parlement, ils n'ont qu'un caractère pluriannuel limité et ne retracent pas l'engagement du CNC envers la puissance publique. **Ce contrat aurait donc un double objectif d'identification des réformes structurelles stratégiques à mener et de réinvestissement de l'État dans la politique menée.**

La rapporteure identifie plusieurs premières pistes d'orientations stratégiques. Elle pense notamment qu'il serait pertinent de **proposer une vraie politique d'aide à l'écriture** afin de rééquilibrer les aides entre écriture et production, et améliorer la qualité des scénarii produits. Elle estime également que le système d'aides doit être repensé en prenant en compte le fait que l'aboutissement d'un film n'est plus nécessairement l'écran de cinéma, de même que l'écran de télévision n'est plus celui d'un produit audiovisuel.

Proposition n° 16 : élaborer un contrat d'objectifs et de performance, conclu entre l'État et le CNC, afin de mieux identifier la politique stratégique menée par le CNC et de contribuer au réinvestissement de l'État dans sa détermination. Cette politique pourrait notamment passer par la mise en place d'une politique ambitieuse d'aide à l'écriture.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Franck RIESTER, ministre de la culture.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) : M. Martin Ajdari, directeur général, et M. Fabrice de Battista, chargé de la coordination et de la synthèse budgétaire.

Syndicat des producteurs indépendants (SPI) : M. Emmanuel Priou, président, M. Cyril Smet, délégué au cinéma, Mme Emmanuelle Mauger, déléguée à l'audiovisuel, M. Cyrille Perez, membre du bureau audiovisuel, Mme Bénédicte Couvreur, membre du bureau long métrage, et Mme Florence Borelly, membre du bureau long métrage.

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) : Mme Frédérique Bredin, présidente, M. Olivier Henrard, directeur général délégué, Mme Aude Accary-Bonnery, directrice générale déléguée-adjointe, M. Maxime Boutron, directeur financier et juridique, M. Jean-Marie Brinon, chef de mission de contrôle général économique et financier, et M. Michel Lehalle, responsable de la Mission Médias-Culture du CGEfi.

SPECT (Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels)* : M. Dominique Carel, secrétaire général adjoint et Dga Tony Comiti Productions, M. Alain-Yves Detroyes, trésorier et Dga Groupe Air production, M. Jacques Clément, vice- président et président Act4 production, et M. Vincent Gisbert, délégué général.

Syndicat des agences de presse audiovisuelles (SATEV)* : M. Christian Gerin, président, Mme Florence Braka, déléguée générale, M. Jérôme Cazaumayou, administrateur, et Mme Laurence Thomas Dutour.

Union des producteurs de cinéma (UPC)* : M. Frédéric Brillion, président, et M. Frédéric Goldsmith, délégué général.

Netflix : Mme Marie- Laure Daridan, directrice des affaires publiques.

Groupe TF1* : M. Jean-Michel Counillon, secrétaire général, Mme Peggy Le Gouvello, directrice des relations extérieures, et Mme Nathalie Lasnon, directrice des affaires réglementaires et concurrence.

Société civile des Auteurs Réalisateur Producteurs (ARP) : M. Mathieu Debusschère, délégué général, M. Radu Mihaileanu, cinéaste, et Mme Lucie Girre, déléguée générale adjointe.

Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)* : M. Thomas Anargyros, président, et M. Stéphane Le Bars, délégué général.

Syndicat des Catalogues de Films de Patrimoine (SCFP) : M. Yann Le Prado, directeur du catalogue, Mme Laurence Braunberger, productrice et gérante pour Les Films du Jeudi, et M. Pierre Olivier, directeur marketing et communication pour TF1 Studio.

Direction du budget : M. Jean-Marc Oleron, sous-directeur, et M. Florian Cahagne, chef du bureau de la justice et des médias.

Groupe M6 : Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires, Mme Julie B'tit, chargée de mission au secrétariat général, et M. Nicolas Muset, chargé de mission au secrétariat général.

France Télévisions : M. Takis Candilis, directeur antennes et programmes, M. Christian Vion, directeur gestion, production et moyens, M. Julien Verley, directeur du développement commercial et PDG de France.tv Studio, M. Francis Donnat, secrétaire général, et Mme Juliette Rosset-Cailler, directrice des relations avec les pouvoirs publics.

Kea Production : M. Dominique Boutonnat, producteur.

Inspection générale des affaires culturelles : M. François Hurard, inspecteur général des affaires culturelles.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 sur la mission Médias, livre et industries culturelles*.

Cour des comptes, *La gestion et le financement du CNC*, août 2012.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, juillet 2018.

Rapport d'information n° 3798, *relatif au financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées*, 12 octobre 2011.

Mme Aurore Bergé, *rapport d'information (n° 1292) déposé par la commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique*, octobre 2018.

Dominique Boutonnat, *rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles*, décembre 2018.

CNC, *Document stratégique de performance du CNC dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019*, octobre 2018

CNC, *comptes financiers 2017 et 2018*