

N° 12

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la **gestion et au financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**,*

Par M. Aymeri de MONTESQUIOU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU CNC : UN « PILOTAGE PAR LA RECETTE »	7
A. L’AFFECTATION D’IMPORTANTES RECETTES FISCALES AU CNC	8
1. <i>Les taxes affectées au CNC représentent 93 % de ses ressources</i>	8
a) Le CNC est financé majoritairement par trois taxes.....	8
b) La TSTD, principale ressource du CNC, soulève plusieurs interrogations.....	10
(1) Les recettes de TSTD expliquent la majeure partie de la croissance des ressources du Centre.....	10
(2) L’assiette de la TSTD a subi plusieurs modifications afin de pallier les comportements d’optimisation des opérateurs assujettis.....	11
(3) La compatibilité de la TSTD avec le droit communautaire est en cours d’examen.....	12
(4) L’affectation exclusive du produit de cette taxe au CNC est-elle encore justifiée ?.....	13
2. <i>Les autres ressources du CNC demeurent marginales</i>	14
a) La suppression des dotations budgétaires depuis 2008.....	14
b) Les ressources propres de l’établissement.....	14
B. ...A EU POUR CONSÉQUENCE D’INCITER L’OPÉRATEUR À PROGRAMMER DES DÉPENSES AUSSI DYNAMIQUES QUE L’ÉTAIENT SES RESSOURCES	15
1. <i>Fort de la progression de ses recettes, le CNC a multiplié les aides à la filière cinématographique et audiovisuelle</i>	15
a) Les aides du CNC aux secteurs cinématographique et audiovisuel ont augmenté de 23 % entre 2007 et 2011.....	15
b) Si la majeure partie de ces dispositifs constituent des aides directes au secteur, une autre part non négligeable est versée à des organismes tiers.....	16
c) Le plan de numérisation des salles et des œuvres cinématographiques : un effet d’aubaine ?.....	17
2. <i>L’évaluation de l’efficacité de ces dispositifs de soutien peine encore à se faire une place</i>	18
a) Des succès reconnus.....	18
b) Mais des résultats contrastés.....	18
c) Une « sédimentation croissante » des dispositifs et une démarche de performance insuffisante.....	19
d) Les limites du modèle économique global du CNC.....	19
II. UNE GESTION INTERNE EN PROGRÈS, MAIS UNE LOGIQUE ENCORE INABOUTIE	20
A. LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT INTERNE	20
1. <i>Une importante réforme budgétaire et comptable, restée inachevée</i>	20
2. <i>Des modalités de détermination du prélèvement pour frais de gestion à revoir</i>	20
B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	21
1. <i>Une relative stabilité des effectifs, mais une hausse de la masse salariale</i>	21
2. <i>Une forte progression du nombre de membres des commissions d’attribution des aides sélectives</i>	21
C. LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	22
1. <i>L’absence préjudiciable de schéma pluriannuel de stratégie immobilière</i>	22
2. <i>Un recours à l’emprunt contestable pour l’acquisition d’un nouvel immeuble en 2010</i>	22
3. <i>Les difficultés et incertitudes juridiques posées par les sites des Yvelines</i>	22

III. QUELLE ÉVOLUTION POUR LE FINANCEMENT DU CNC ?	23
A. UNE « AISANCE FINANCIÈRE » MÊME APRÈS LA PRISE EN COMPTE DES PROVISIONS	23
1. <i>Un fonds de roulement de 800 millions d'euros</i>	23
2. <i>La constitution de provisions pour faire face aux engagements du CNC au titre des dispositifs de soutien</i>	23
3. <i>Une capacité d'autofinancement en croissance et des réserves qui interrogent l'adéquation entre les ressources de l'établissement et ses besoins pérennes</i>	24
a) <i>Une capacité d'autofinancement en hausse</i>	24
b) <i>Des réserves classées en quatre catégories</i>	24
B. UN PILOTAGE INSUFFISANT QUI NE GARANTIT PAS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	25
1. <i>Une information financière encore insuffisante</i>	25
a) <i>Le transfert du recouvrement des taxes affectées a permis de faire des économies, mais a affecté la précision de l'information budgétaire</i>	25
b) <i>Des écarts significatifs entre les prévisions et les réalisations des ressources affectées</i>	26
c) <i>Une tentative d'enrichissement de l'information financière à l'initiative du Sénat</i>	26
d) <i>Un bilan mitigé des récentes opérations de maîtrise de la dépense du CNC</i>	26
2. <i>Un pilotage insatisfaisant</i>	27
a) <i>Une gouvernance qui se met en place progressivement</i>	27
b) <i>Une tutelle inexistante</i>	27
C. UN CHANGEMENT DE PARADIGME NÉCESSAIRE : VERS UN PILOTAGE PAR LA DÉPENSE	28
1. <i>Quels outils d'information et quels leviers pour un pilotage plus performant ?</i>	28
a) <i>L'amélioration de la qualité et de la fréquence de l'information financière</i>	28
b) <i>La définition d'une trajectoire de dépenses pluriannuelle réactualisée chaque année</i>	28
c) <i>La formalisation d'outils de suivi et de pilotage avec le ministère de la culture et de la communication</i>	29
2. <i>Les questions préalables à toute réflexion sur le financement du CNC</i>	29
a) <i>La nécessaire « mise sous tension » de l'établissement</i>	29
b) <i>La « fiscalité des opérateurs de communications électroniques, une recette envisageable pour contribuer au financement des politiques culturelles »</i>	30
3. <i>Les scénarii proposés par la Cour des comptes pour faire évoluer le modèle de financement du CNC</i>	30
a) <i>Scénario n° 1 : la fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées</i>	31
b) <i>Scénario n° 2 : le recours à des écrêtements ciblés</i>	31
c) <i>Scénario n° 3 : la budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs »</i>	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER	33
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	69

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport retrace les conclusions d'une enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, à la demande de votre commission des finances, sur **la gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**.

L'objectif de la demande consistait à évaluer l'efficacité et l'efficience de la gestion du CNC dans sa mission de soutien à la filière cinématographique et audiovisuelle. Pour cela, trois axes d'étude ont été retenus :

- **disposer d'une évaluation globale de la situation de l'opérateur et de sa gestion courante** (appréciation de sa situation financière, effectifs, état du patrimoine immobilier, évolution des dépenses et des recettes, pilotage...);

- **analyser l'économie générale des soutiens mis en œuvre par le CNC, en lien avec le produit des taxes qu'il perçoit** (fiscalité affectée, évolution du champ des interventions de l'opérateur...);

- **déterminer quel devrait être le traitement du CNC au regard des règles de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs** définies par le législateur dans le cadre de la loi de finances pour 2012.

Selon l'usage, les travaux de la Cour des comptes ont donné lieu, le **3 octobre 2012**, à une **audition pour suite à donner**, mettant en présence les magistrats chargés de l'enquête, ainsi que les représentants du CNC et de ses autorités de tutelle. Y étaient, par ailleurs, conviés nos collègues membres de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Il ressort de ces travaux et de ces débats que s'il **contribue indéniablement à la défense de l' « exception culturelle française »**, par son soutien aux secteurs cinématographique et audiovisuel, le CNC n'en repose pas moins sur **un modèle économique qui, dans le contexte budgétaire actuel, pose question**.

Le CNC semble, en effet, être un **« cas d'école » des limites du phénomène d'« agencisation » et de la fiscalité affectée aux opérateurs**, que la commission des finances suit attentivement depuis plusieurs années.

Celle-ci a, d'ailleurs, anticipé la situation actuelle puisque le dispositif de mise sous plafond des taxes affectées aux établissements publics est une idée née au Sénat et dont la « paternité » peut être attribuée à notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général. Ce mécanisme avait été

repris par le gouvernement précédent et, sous l'impulsion de notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, la commission des finances l'avait soutenu.

S'agissant plus particulièrement du CNC, cette dernière avait pointé les éléments suivants :

- **l'externalisation vers cet opérateur, compte tenu de sa « prospérité », de certaines dépenses budgétaires auparavant assumées par le ministère de la culture et de la communication.** Ce transfert était certes cohérent avec les missions du Centre. Il reste que sur le plan de la discipline budgétaire, il consistait à exclure des dépenses de la norme de dépense applicable au budget de l'Etat, pour les faire prendre en charge par une entité tierce affranchie de toute contrainte ;

- **les « effets pervers » de l'affectation de taxes au CNC, qui a eu pour conséquence d'inciter l'opérateur à programmer des dépenses de façon tout aussi dynamique que ses ressources.** Quels que soient les motifs allégués par le Centre pour dépenser plus, cette trajectoire ne semble pas compatible avec la situation actuelle des finances publiques ;

- **l'affaiblissement, enfin, de la tutelle ministérielle en cas de financement exclusivement fiscal de l'opérateur,** à plus forte raison lorsque ceux-ci, tel le CNC, assurent directement le recouvrement de leurs taxes.

La Cour des comptes, dans son rapport très riche, confirme pour une large part les observations formulées, depuis plusieurs années, par votre commission des finances.

La remise de son enquête est, par ailleurs, **opportune puisque le projet de loi de finances pour 2013**, qui sera très prochainement examiné au Sénat, comprend deux dispositions relatives au CNC :

- **l'article 26 l'exonère du dispositif de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs** (la loi de finances pour 2012 prévoyait un dispositif « allégé » s'agissant du CNC : seule la part « distributeurs » de la taxe sur les services de télévision était plafonnée) ;

- **l'article 28 prélève, en contrepartie, 150 millions d'euros sur son fonds de roulement.**

L'enquête de la Cour contribuera, ainsi, sans aucun doute, à alimenter le débat qui s'ouvrira en séance publique sur **le niveau adéquat du prélèvement à effectuer sur les ressources et/ou le fonds de roulement du CNC**, sans que soit fragilisé l'équilibre financier de ce dernier.

I. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU CNC : UN « PILOTAGE PAR LA RECETTE »

Créé par la loi du 25 octobre 1946, puis réformé en 2009¹, le CNC est un **établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture et opérateur de la mission « Culture »**. A ce titre, il est rattaché principalement à l'action 4 « Actions en faveur de l'accès à la culture » du programme 224, et, subsidiairement, aux actions 2 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle » et 6 « Action culturelle internationale ».

Doté de l'autonomie financière, le CNC jouit de la personnalité morale. Il exerce, dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée (notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia, dont le jeu vidéo), les missions suivantes² :

- **constater 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 ;

- **contribuer**, dans l'intérêt général, **au financement et au développement du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée** et en faciliter l'adaptation à l'évolution des marchés et des technologies. A ce titre, il **mène une politique d'aides financières** ;

- **contrôler les recettes d'exploitation des œuvres** et documents cinématographiques ou audiovisuels réalisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques et par les éditeurs de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ;

- **tenir les registres du cinéma et de l'audiovisuel** et, dans ce cadre, centraliser et communiquer aux titulaires de droits tous les renseignements relatifs aux recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ;

- collecter, conserver, restaurer et **valoriser le patrimoine cinématographique** ;

- **participer à la lutte contre la contrefaçon** des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et des œuvres multimédia.

Enfin, il est à noter que le CNC **exerce des compétences régaliennes de nature réglementaire** pour le compte de l'Etat, notamment au titre de sa mission de réglementation du secteur du cinéma et des industries de l'image animée.

¹ Par l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée.

² Aux termes des articles L. 111-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée.

A. L’AFFECTATION D’IMPORTANTES RECETTES FISCALES AU CNC...

Comme le relève la Cour, les ressources du CNC ont transité, jusqu’en 2008, par un compte d’affectation spéciale puis par un compte-mission, hors budget général : « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Celui-ci ayant été supprimé en 2009, les charges et produits des deux programmes qui le composaient¹ sont depuis lors imputés directement sur le budget du CNC.

1. Les taxes affectées au CNC représentent 93 % de ses ressources

a) Le CNC est financé majoritairement par trois taxes

Le CNC est financé, à titre principal (93 % de ses ressources), par des taxes qui lui sont affectées. Parmi celles-ci, **les trois plus importantes** sont :

- la **taxe sur les entrées dans les salles de cinéma** (TSA) ;

- la **taxe sur les services de télévision** (TST), dont on distingue deux « branches » :

* d’une part, la plus ancienne (1986), la **TST « éditeurs »** (TSTE) à laquelle sont assujetties les chaînes de télévision ;

* d’autre part, la **TST « distributeurs »** (TSTD) qui concerne, depuis 2008, les distributeurs qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur : soit les chaînes auto-distribuées (Canal +), les services de diffusion par câble (Numéricâble) et par satellite, la télévision numérique terrestre, les fournisseurs d’accès à Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie mobile ;

- la **taxe sur la vidéo et les services de vidéo** à la demande.

Le tableau ci-après décrit les principales caractéristiques de chacune de ces taxes.

¹ Programmes 711 « Soutien aux industries cinématographiques » et 712 « Soutien aux industries audiovisuelles ».

Principales taxes affectées au CNC

Nom de la taxe et date de création	Redevables	Assiette	Taux	Rendement (BPI 2011) et recouvrement
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) 1948	Exploitants d'établissements de spectacle cinématographique situés en France métropolitaine.	Recettes engendrées par les entrées en salle.	Taux forfaitaire unique de 10,72 %.	127,8 millions d'euros CNC, depuis le 1 ^{er} janvier 2007.
Taxe sur les services de télévision (TST) (1986)	Editeurs de service de télévision ¹ établis en France et ayant programmé, au cours de l'année civile, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC. Depuis le 1 ^{er} janvier 2008, les distributeurs de services de télévision établis en France sont également redevables.	TSTE : montant HT des sommes versées par les annonceurs et parrains pour la diffusion de leurs messages, avec un abattement forfaitaire de 4 % ; produit de la contribution à l'audiovisuel public encaissé par les chaînes ; sommes versées par les opérateurs de télécom aux chaînes de télé pour les communications liées à la diffusion de leurs programmes, sauf ceux qui servent une cause nationale ou d'intérêt général. TSTD : chiffre d'affaires des abonnements souscrits auprès des sociétés concernées.	TSTE : taux de 5,5 % appliqué à la fraction du montant des versements et encaissements annuels excédant 11 millions d'euros, pour chaque chaîne de télévision. TSTD : un taux progressif compris entre 0,5 % et 4,5 % de l'assiette taxable.	583,3 millions d'euros CNC, depuis le 1 ^{er} janvier 2010.
Taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande (2003)	Tout vendeur ou loueur de vidéos.	Chiffre d'affaires hors TVA issu de la vente et de la location de vidéos et des opérations assimilées à ces ventes (vidéo à la demande).	2 %	38,5 millions d'euros Direction générale des finances publiques (DGFIP) ² .

Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes

¹ Chaînes achetant des contenus aux producteurs et agréant ces contenus au sein de programmes.

² Le produit de la taxe est affecté au CNC après prélèvement de frais de gestion de 2,5 %.

D'autres recettes à caractère fiscal, de montant plus marginal, abondent également le CNC :

- d'une part, la **taxe perçue sur les producteurs, distributeurs, exploitants et diffuseurs de contenus pornographiques** ou d'incitation à la violence ;

- d'autre part, le **produit des sanctions pécuniaires** prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) contre les éditeurs de services de télévision.

b) La TSTD, principale ressource du CNC, soulève plusieurs interrogations

(1) Les recettes de TSTD expliquent la majeure partie de la croissance des ressources du Centre

Les ressources du CNC sont globalement très dynamiques. Entre 2007 et 2011, elles ont augmenté de 46,3 %, passant de 528 millions d'euros à 867 millions d'euros.

Cette évolution s'appuie très majoritairement sur la forte hausse des taxes affectées, notamment de la TST, qui représente aujourd'hui 73 % des ressources totales du CNC. **Depuis dix ans, le produit de cette taxe a crû de 303 millions d'euros (soit + 92,3 %).**

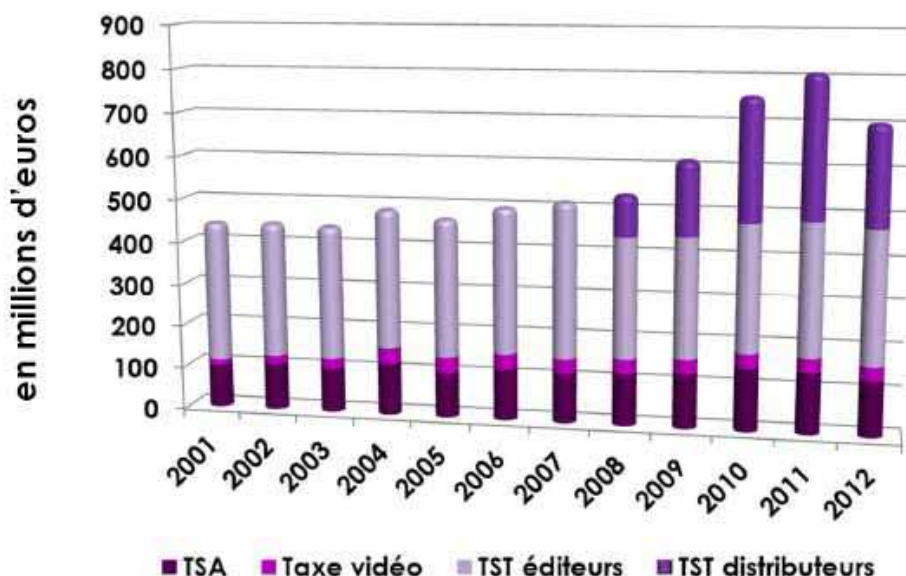
Ces dernières années, c'est particulièrement la TST « distributeurs » qui a joué un rôle majeur dans la croissance des ressources du CNC puisque son produit est passé de 94,2 millions d'euros en 2008 à 322,1 millions d'euros en 2011.

La Cour explique en grande partie ce phénomène du fait de l'attrait exercé – un temps¹ – par le régime de TVA réduite appliqué à la part des abonnements des opérateurs de communications électroniques pour leurs offres Internet intégrées proposant un service de téléphonie fixe, un accès internet et à la télévision². **La croissance du marché des nouvelles technologies, la multiplication des offres « triple play » et la stratégie d'optimisation fiscale des opérateurs constitueraient ainsi les fondements du dynamisme de la TSTD.**

¹ La loi de finances pour 2011 a considérablement réduit le champ de la TVA à taux réduit.

² Offres dites « triple play ».

Evolution des principales taxes affectées au CNC



Source : Cour des comptes

(2) L'assiette de la TSTD a subi plusieurs modifications afin de pallier les comportements d'optimisation des opérateurs assujettis

La TST « distributeurs » a cependant connu de nombreuses modifications d'assiette, afin notamment de tenir compte des évolutions parallèles du régime de TVA appliqué aux FAI au titre de leurs offres composites¹.

La loi de finances pour 2011, qui a supprimé l'application du taux réduit de TVA sur l'offre intégrée des FAI, a ainsi par cohérence modifié l'assiette de la TSTD, comme l'illustre le tableau suivant.

Évolution de l'assiette de TST (part distributeurs) résultant de la LFI 2011

Assiette antérieure à la LFI 2011	Assiette modifiée par la LFI 2011
50 % des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers	100 % des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers
- 10 % de déduction	- 55 % de déduction
= 45 % du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers	= 45 % du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers

Source : rapport de la Cour des comptes

¹ L'assiette de la TSTD a été, un temps, corrélée à celle de la TVA.

Cependant, à l'inverse de son objectif, **cette modification a induit une fragilisation de la taxe en raison du comportement adopté par l'opérateur Free pour atténuer les effets de l'instauration de ce nouveau régime.**

Compte tenu des évolutions législatives – tant du régime de TVA que de TSTD –, cet opérateur a en effet dédoublé son offre en proposant une offre sans services de télévision (donc hors assiette de la TST), et un accès au service de télévision en supplément, pour un montant très modique (1,99 euro par mois). Cette pratique permettait de réduire considérablement l'assiette de la TST, qui ne portait plus que sur 1,99 euro au lieu de 30 euros.

Pour répondre au risque d'attrition de la TSTD – si d'autres opérateurs suivaient le comportement de Free – **la loi de finances pour 2012 a procédé à une nouvelle modification de l'assiette fiscale de la TSTD, fondée sur le principe d'une assiette élargie à l'ensemble des abonnements Internet et de téléphonie mobile**, quel que soit le mode de commercialisation des services de télévision, au seul motif que ces abonnements permettent techniquement d'accéder à des services de télévision¹. **L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif est cependant conditionnée à l'accord de la Commission européenne (cf. infra).**

(3) La compatibilité de la TSTD avec le droit communautaire est en cours d'examen

La dernière modification de la TST « distributeurs » intervenue en loi de finances pour 2012 a été notifiée à la Commission européenne dès octobre 2011, **celle-ci souhaitant vérifier la conformité du dispositif à la directive 2002/20/CE dite « autorisation ».**

En effet, en tant que taxe affectée à un régime d'aides (le régime d'aides au cinéma et à l'audiovisuel), la TST et chacune de ses modifications doivent être notifiées à la Commission européenne.

Quel risque d'annulation de la nouvelle assiette de la TST « distributeurs » ?

Lors de l'audition pour suite à donner à la présente enquête, organisée par votre commission des finances, la direction de la législation fiscale a présenté trois scénarii possibles à court terme :

1) La Commission valide le dispositif adopté en PLF 2012 → le décret d'entrée en vigueur peut alors être publié avant la fin de l'année, comme prévu par la loi de finances pour 2012 ;

2) La Commission ne valide pas le dispositif adopté en PLF 2012 → le Gouvernement doit alors proposer une autre assiette moins large, compatible avec le droit communautaire ;

¹ Parallèlement, d'autres **modifications ont été effectuées** : exclusion des abonnements professionnels de la base d'imposition ; inclusion des consommations de services électroniques « hors forfait » dans la base d'imposition, sous réserve de permettre un accès à des services de télévision ; simplification et réduction du barème de la TST « distributeurs » ; hausse de l'abattement de 55 % à 66 % afin de maintenir un produit constant de la taxe recouvrée.

3) La Commission ne rend pas de décision avant la fin de l'année → les négociations doivent se poursuivre, mais une disposition dans les lois financières de cet automne est nécessaire afin de décaler l'entrée en vigueur de l'assiette prévue par la loi de finances pour 2012.

Source : commission des finances

La procédure entamée au niveau communautaire pourrait durer encore quelques mois. En attendant, c'est la précédente assiette de la taxe (déterminée en LFI 2011) qui s'applique, avec le **risque de voir les opérateurs réorienter leur offre commerciale en vue de réduire leur charge fiscale.**

Pour le CNC, la réaction de l'opérateur Free à la réforme introduite en 2011 a ainsi eu pour conséquence d'**affecter le produit net de la TST « distributeurs » d'un « coefficient d'incertitude »** : *« ce coefficient d'incertitude est d'autant plus élevé qu'il s'applique non seulement à Free en 2011 mais également à tous les autres opérateurs télécoms incités à repositionner leur offre (...). Cette situation pourrait conduire à une attrition quasi-complète de l'assiette fiscale des opérateurs télécoms tant qu'une nouvelle assiette n'aura pas été mise en œuvre ».*

Pour la Cour des comptes, les pertes de recettes apparaissent cependant limitées à court terme : *« les recettes nettes de TST « distributeurs » perçues par le CNC en 2011 se sont ainsi élevées à 273,6 millions d'euros, contre 277,8 millions d'euros en 2010, cette baisse étant de fait en partie liée à la diminution des recettes fiscales acquittées par Free. En 2012, les régularisations de TST « distributeurs » dues au titre de l'année 2011 ont finalement rapporté à l'établissement un solde créditeur de 27,2 millions d'euros - les régularisations positives liées à l'augmentation du chiffre d'affaires des opérateurs assujettis demeurant, pour l'heure, supérieures aux régularisations négatives résultant des repositionnements stratégiques desdits opérateurs. »*

(4) L'affectation exclusive du produit de cette taxe au CNC est-elle encore justifiée ?

Outre les comportements d'optimisation des opérateurs et la question de la compatibilité de la nouvelle assiette avec le droit communautaire, c'est **l'affectation exclusive au CNC du produit de la TST « distributeurs » qui demeure problématique.**

En effet, comme le relève la Cour des comptes, *« le lien entre le fait générateur de la taxation (l'activité de distribution de contenus numériques relevant de catégories extrêmement diverses), l'assiette de la taxe (le chiffre d'affaires résultant des abonnements aux services de communications électroniques), et son objet (le financement de la création cinématographique et audiovisuelle) apparaît à bien des égards moins évident que pour les autres taxes affectées ».*

Dès lors, l'affectation du produit de cette taxe au seul CNC n'est pas forcément justifiée, dans la mesure où « *il ne saurait se prévaloir d'être à lui seul concerné par la diffusion sur internet de contenus faisant l'objet d'un soutien public* ». C'est pourquoi, en cette période de forte contrainte budgétaire, **la ressource est considérée avec intérêt par les professionnels du secteur de la musique et du spectacle vivant.**

2. Les autres ressources du CNC demeurent marginales

Au-delà des taxes affectées, le CNC bénéficie également – mais dans une moindre mesure –, de ressources propres.

a) La suppression des dotations budgétaires depuis 2008

Jusqu'à fin 2007, le ministère chargé de la culture versait au CNC une subvention pour charge de service public de l'ordre de 2,1 millions d'euros par an, afin de couvrir une partie de ses frais de fonctionnement. L'affectation directe au CNC du produit de la TSA depuis le 1^{er} janvier 2007, et les perspectives de hausse des recettes en découlant ont conduit le ministère à retirer sa subvention à partir du 1^{er} janvier 2008.

Comme le relève la Cour des comptes, les crédits d'intervention du ministère dans le champ cinématographique se limitent désormais à 3 millions d'euros, au titre des actions d'éducation à l'image conduite dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Par ailleurs, **face au dynamisme des ressources du CNC, le ministère a décidé de faire supporter par son opérateur des dépenses précédemment imputées sur des crédits budgétaires¹**, pour un montant de 63,9 millions d'euros entre 2006 et 2012, dont 17 millions d'euros de dépenses ponctuelles et 46,9 millions de dépenses annuelles récurrentes.

Comme l'avait souligné la commission des finances, ces débudgétisations vont à l'encontre des principes de contrainte budgétaire tels que la norme de dépense. En effet, comme le souligne la Cour, « *ces transferts de charges ont permis au ministère de recouvrer les crédits lui permettant de financer d'autres opérations telles que le concours alloué à France Télévisions en 2012* », dans un contexte budgétaire contraint.

b) Les ressources propres de l'établissement

Le CNC dispose enfin de ressources propres :

- des **produits financiers**, dont le montant a connu une augmentation sensible depuis dix ans, en raison de la hausse de la trésorerie du CNC et de la rationalisation de sa politique de placement ;

¹ *Dispositifs d'aide au secteur cinématographique cofinancés par le ministère de la Culture et de la Communication et le CNC, opérations régionales précédemment subventionnées par les DRAC, institutions cinématographiques telles que la Cinémathèque française et la FEMIS...*

- un **prélèvement sur les recettes des registres publics du cinéma et de l'audiovisuel (RPCA)** : la conservation des RPCA est en effet placée auprès du CNC. Elle perçoit des émoluments pour la gestion du registre public et les recettes associées : une part de celles-ci est reversée au CNC (3,12 millions d'euros en 2011)¹ ;

- enfin, des **cotisations professionnelles**, pour un montant de 8,9 millions en 2011, dues par les exploitants de salle, les exportateurs de films, les producteurs et les distributeurs sous certaines conditions. **Si ces cotisations se justifiaient à l'origine**, notamment du fait des missions d'organisation professionnelle du CNC, **l'évolution du financement du fonctionnement de l'opérateur à partir des prélèvements pour frais de gestion effectués sur les taxes les rend désormais « anachroniques »**. La Cour des comptes souligne de surcroît que **les cotisations ont un caractère discriminant, dans la mesure où elles ne s'imposent qu'aux entreprises du seul secteur cinématographique**, celles des secteurs audiovisuel, multimédia et vidéo en étant exonérées.

Leur suppression avait donc été envisagée, à l'initiative du CNC, dans le cadre du budget 2011, **mais a finalement été reportée**, l'opérateur s'inquiétant de l'incertitude associée au montant de la TST. La suppression des cotisations professionnelles apparaît aujourd'hui nécessaire, d'autant plus que, comme le relève la Cour, *« le relèvement des prélèvements pour frais de gestion qui pourrait en résulter aurait pour conséquence de répartir de manière plus équitable la charge de financement de la gestion du CNC sur l'ensemble des professionnels »*.

B. ...A EU POUR CONSÉQUENCE D'INCITER L'OPÉRATEUR À PROGRAMMER DES DÉPENSES AUSSI DYNAMIQUES QUE L'ÉTAIENT SES RESSOURCES

1. Fort de la progression de ses recettes, le CNC a multiplié les aides à la filière cinématographique et audiovisuelle

a) Les aides du CNC aux secteurs cinématographique et audiovisuel ont augmenté de 23 % entre 2007 et 2011

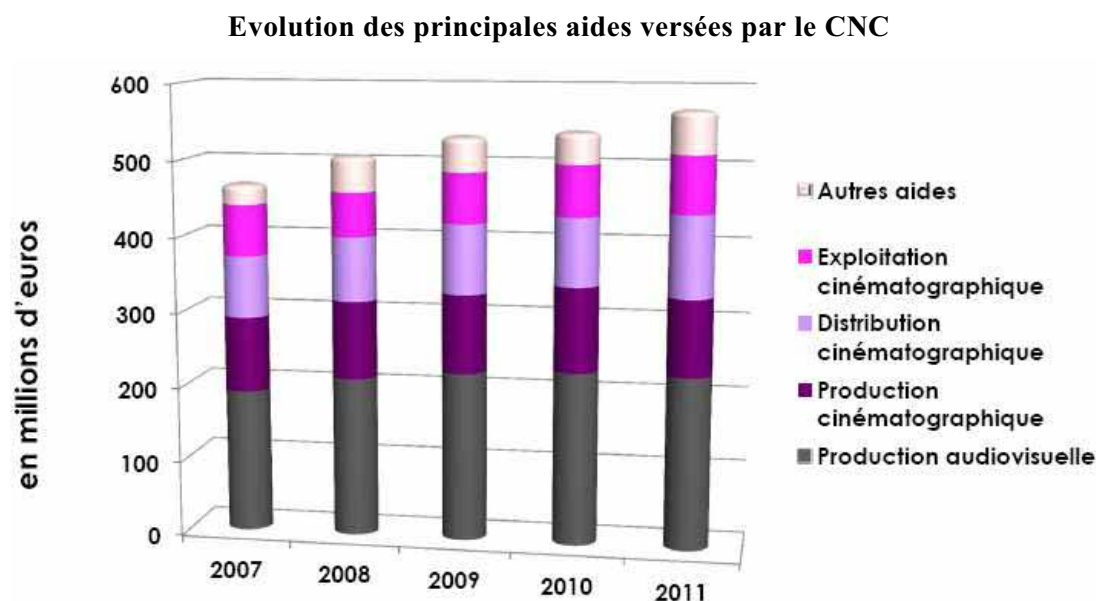
Le CNC alloue ses aides, **à parts égales**, entre :

- d'une part, **des mécanismes automatiques** (qui s'apparentent à des « dépenses de guichet ») et qui visent à consolider le tissu industriel existant : ces aides reposent sur le principe de la « *constitution de droits de tirage* » au profit de producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs de vidéo, à due concurrence des recettes générées par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;

¹ La suppression, à partir du 1^{er} janvier 2013, du régime du conservateur des hypothèques et assimilés se traduira par un remplacement des émoluments actuels par une redevance pour services rendus perçue au profit du CNC, d'un montant toutefois inférieur.

- d'autre part, **des soutiens sélectifs** (ou « dépenses discrétionnaires ») qui ont pour principale finalité de favoriser la diversité et le « *renouvellement des talents* » : ces aides sont accordées après examen des projets par une commission de professionnels.

L'ensemble de ces soutiens ont augmenté de **23 %** entre 2007 et 2011, passant de **468 millions d'euros à 575 millions**.



Source : Cour des comptes

b) Si la majeure partie de ces dispositifs constituent des aides directes au secteur, une autre part non négligeable est versée à des organismes tiers

En application du décret n° 99-130 du 24 février 1999 relatif au soutien financier de l'industrie cinématographique, le CNC peut, en effet, accorder des subventions à des organismes tiers de droit public ou de droit privé.

Ces aides (77 millions d'euros en 2011) sont versées au titre de conventions annuelles ou pluriannuelles, principalement à des **associations**, **des organismes spécifiques** (cinémathèque française, institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles), des **collectivités territoriales** (abondement des financements locaux en forte croissance¹) et des programmes européens.

¹ Les crédits des collectivités territoriales consacrés à ce secteur ont été multipliés par 5 en dix ans pour atteindre 61 millions d'euros en 2011.

c) Le plan de numérisation des salles et des œuvres cinématographiques : un effet d'aubaine ?

Enfin, le CNC a lancé un vaste **plan de numérisation des salles et des œuvres cinématographiques**.

Outre les **retards** pris dans ce domaine (*cf.* encadré suivant), **la Cour s'interroge sur l'effet d'aubaine de ce dispositif** : « *Pour autant, l'effort de transparence ne va pas jusqu'à une justification économique de la **nécessité de suppléer au marché pour financer en si peu de temps le passage au numérique de près de 1 300 établissements, dont certains, considérés isolément, auraient vraisemblablement été en mesure de financer seuls cette mutation. Cet investissement apparaît dès lors comme un exemple symptomatique de l'absence d'arbitrage budgétaire en amont, conséquence du pilotage autonome par la recette qui caractérise l'établissement*** ».

Bilan des aides accordées dans la cadre du plan de numérisation des salles et des œuvres

1) Initialement, ce plan d'un montant total de 371,8 millions d'euros devait être réparti selon quatre volets :

- la *numérisation des salles* (120,3 millions d'euros en incluant la dotation de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles - IFCIC) ;
- la *numérisation des œuvres* (117,5 millions d'euros) ;
- le *soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques* (36,5 millions d'euros) ;
- les *investissements liés à la diffusion et à la conservation numériques* (63,5 millions d'euros).

2) Le bilan dressé par la Cour sur l'état d'avancement de ce plan est mitigé :

* Au 1^{er} janvier 2012, *7,3 millions* d'euros ont été consommés pour le **soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques**. Le budget pour 2012 prévoit d'y affecter 14,6 millions d'euros ;

* En 2011, *moins de 2 500 euros* ont été consacrés au **volet « investissements liés à la diffusion et à la conservation numérique »**. Pour 2012, il est prévu d'employer à ce poste 20,5 millions d'euros ;

* **L'aide à la numérisation des salles** prévoyait initialement de contribuer au financement de la numérisation d'environ 1 000 salles (750 établissements). A la fin du mois de février 2012, environ un tiers des écrans et un tiers des établissements éligibles ont bénéficié d'une aide du CNC, pour *28,1 millions d'euros*, **soit moins du tiers du montant initial prévu par le plan**.

* S'agissant, enfin, de la **numérisation des œuvres**, *rien n'a encore été engagé*. Deux raisons principales expliquent ce retard : 1) les hypothèses de coût sont conditionnées par l'ampleur donnée par le Commissariat général à l'investissement et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au champ des interventions qui leur incombent dans le cadre du fonds national de la société numérique ; 2) la numérisation des œuvres suppose, au préalable, un travail d'inventaire et de restauration.

Source : Cour des comptes

Très peu de crédits ont aujourd'hui été effectivement décaissés (35 millions d'euros environ) et se pose la question de **l'articulation entre, d'une part, les interventions du CNC dans ce domaine et, d'autre part, celles du Commissariat général à l'investissement, via le Fonds national pour la société numérique.**

2. L'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs de soutien peine encore à se faire une place

Cette extension importante du champ des aides versées par le CNC est présentée par l'établissement comme le « *nécessaire accompagnement d'un secteur économique qui connaît une forte croissance, estimée à l'aune de la consommation d'image par les ménages sur des supports toujours plus variés* ».

a) Des succès reconnus

Des succès sont indéniables dans ce secteur. « *Le cinéma français présente des signes de bonne santé* », estime ainsi la Cour qui rappelle notamment que la part de marché du cinéma français se maintient autour de 35 %.

b) Mais des résultats contrastés

Néanmoins, la Cour des comptes souligne les résultats mitigés de la politique menée dans ce domaine :

- d'une part, **la croissance du nombre de films produits chaque année masque des difficultés d'exposition en salles pour un nombre toujours plus important d'œuvres cinématographiques** : « *Au terme d'une décennie qui n'a cessé de voir augmenter le nombre de films français produits chaque année, il est [...] permis de s'interroger sur la pertinence d'un dispositif de soutien orientant une part significative de ses ressources vers des films qui ne pourront rencontrer, pour des raisons tenant aux limites matérielles du réseau d'exploitation, qu'un public restreint, voire marginal. En tout état de cause, il apparaît raisonnable d'admettre que soutenir la production cinématographique sur des fonds publics n'a de sens que si le film produit a des chances d'être convenablement exposé* » ;

- d'autre part, **dans le domaine audiovisuel, le dispositif de soutien français, unique en Europe, est loin d'atteindre les objectifs fixés** : « *Avec 229 millions d'euros en 2011, la France entretient [...] un dispositif de soutien à l'audiovisuel unique en Europe dans son principe et dans son volume, tout en demeurant l'un des pays où les productions nationales font les plus mauvais résultats d'audience* », notamment s'agissant des fictions françaises.

c) *Une « sédimentation croissante » des dispositifs et une démarche de performance insuffisante*

De manière plus générale, la Cour met en évidence les **faiblesses de la démarche d'évaluation** conduite par le CNC (absence de contrat de performance, indicateurs qui mesurent l'efficacité plus que l'efficience, démarche « embryonnaire » de la justification au premier euro).

La Cour attire, plus particulièrement, l'attention sur le **risque d'une « sédimentation » des mécanismes de soutien dont l'efficacité et l'efficience¹ sont insuffisamment mesurées**. Comme elle l'indique : « *les dispositifs nouveaux – huit depuis 2007 – viennent s'ajouter aux aides existantes (on dénombre au moins 66 dispositifs d'aides en 2012) sans que ces dernières soient pour autant remises en cause* ».

d) *Les limites du modèle économique global du CNC*

Plus fondamentalement, **la Cour met en évidence les limites du raisonnement économique du CNC, soit un « pilotage par la recette et non par la dépense »**.

Le CNC déduit, en effet, de la croissance de la demande économique dans les secteurs de l'image la nécessité d'une augmentation des soutiens publics à due concurrence : « *Quand le chiffre d'affaires de la diffusion augmente, le produit des taxes prélevées sur le secteur progresse également et les soutiens peuvent véritablement accompagner la croissance économique en nourrissant les investissements de l'ensemble de la chaîne de valeur* ».

Mais la Cour s'interroge à juste titre : « ***Sauf à tenir pour irréfutable l'idée selon laquelle le dynamisme d'un secteur emporte la nécessité de lui affecter toujours plus d'argent public et donc d'en faire une priorité de politique publique d'un rang supérieur à toutes les autres priorités gouvernementales, la justification de cette augmentation continue des aides reste à établir*** ». Il convient, en effet, de noter que le budget de l'établissement connaît un quasi doublement tous les dix ans depuis 1988.

Comme l'indique la Cour, seule **l'instauration d'une démarche d'évaluation de la performance des aides** permettrait de justifier le bien-fondé des actions menées par l'établissement.

¹ Un indicateur d'efficience rapporte les résultats d'un dispositif ou d'une politique à son coût.

II. UNE GESTION INTERNE EN PROGRÈS, MAIS UNE LOGIQUE ENCORE INABOUTIE

A. LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT INTERNE

Sur le plan de la gestion interne, la Cour des comptes constate des progrès, par rapport à son précédent contrôle, s'agissant de la transparence des coûts de fonctionnement du Centre, même si le calcul du prélèvement pour frais de gestion pourrait, selon elle, être encore amélioré.

1. Une importante réforme budgétaire et comptable, restée inachevée

Le suivi des dépenses de fonctionnement interne du CNC (38,3 millions d'euros en 2011) a été amélioré, depuis 2007, grâce à une importante **réforme budgétaire et comptable**.

Cependant, selon la Cour, l'identification fine de cette enveloppe **peut encore être améliorée en vue de constituer le support d'une mesure de la performance de la gestion de l'opérateur** (mise en place, par exemple, d'indicateurs d'efficience rapportant les frais de fonctionnement interne de l'établissement aux dépenses de soutien et à l'ensemble des dépenses d'activité du Centre).

La Cour regrette surtout que la réforme ne soit pas parvenue à son terme. Ainsi, par exemple, *« l'absence de comptabilité analytique, prolongement naturel de la réforme comptable, est un frein à l'évaluation de la performance de gestion de l'établissement, tant pour son organe délibérant que pour les tutelles et le Parlement »*.

2. Des modalités de détermination du prélèvement pour frais de gestion à revoir

Ce sont surtout les modalités de fixation du prélèvement pour frais de gestion qui pourraient être améliorées.

Le CNC finance en effet ses frais de fonctionnement interne grâce à un **prélèvement sur les taxes qui lui sont affectées**. Le produit de ce prélèvement a augmenté de 73 % depuis 2007, pour atteindre **42 millions d'euros en 2011**.

Or, selon la Cour, *« les modalités de détermination [de ce prélèvement] ne permettent pas de prendre en compte l'évolution du produit des taxes, d'où le risque d'excédents de produits de fonctionnement, avérés en 2010 et 2011. »*

L'excédent constaté¹ en 2011 a été, comme en 2010, essentiellement affecté à la réserve pour projet immobilier constituée par l'établissement. Pour la Cour, il aurait pu être reversé au budget de l'Etat.

La Cour préconise, en outre, que l'établissement fixe, au stade du budget prévisionnel, une enveloppe globale de charges de fonctionnement interne, et adapte en conséquence, en exécution, le montant des frais de gestion prélevés sur les taxes affectées.

B. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1. Une relative stabilité des effectifs, mais une hausse de la masse salariale

L'évolution des effectifs du CNC est globalement stable depuis 2007 (497 personnes physiques en 2010, dont plus de 80 % de contractuels).

En revanche, la masse salariale a sensiblement augmenté (+ 12 % entre 2007 et 2011, + 35 % depuis 2001) en raison principalement de la progression des traitements. Celle-ci est liée aux requalifications de postes intervenues au cours des dernières années. Cette tendance entraîne, selon la Cour, une « *rigidité croissante de la masse salariale* » du CNC.

2. Une forte progression du nombre de membres des commissions d'attribution des aides sélectives

S'agissant des membres des commissions d'attribution des aides sélectives, dotés du statut de collaborateurs occasionnels du service public, ils ne font, en revanche, pas l'objet d'un suivi formalisé, alors que leur nombre est en forte augmentation (de 479 à 656 entre 2007 et 2011, soit une augmentation de + 37 %).

Sans remettre en cause la complexité des dispositifs d'aides devant être examinés par les membres de ces commissions, la Cour suggère le regroupement de certains d'entre eux au sein de commissions communes, afin de limiter les coûts afférents à la réunion des dites commissions.

La Cour des comptes attire surtout l'attention sur les risques de conflits d'intérêts : le renouvellement des membres des commissions d'attribution des aides n'est pas pleinement satisfaisant et ces derniers peuvent parfois être « juges et parties » au sein de ces instances. Le CNC s'est engagé à limiter, dans certains cas, le nombre de mandats effectués.

¹ *Ecart entre produits de fonctionnement et charges de fonctionnement.*

C. LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

1. L'absence préjudiciable de schéma pluriannuel de stratégie immobilière

Le CNC est aujourd'hui implanté dans **quatre immeubles** du 16^{ème} arrondissement, dans le quartier Iéna-Trocadéro, soit une superficie totale de 6 323 m².

S'agissant de ce volet « immobilier », la Cour des comptes note un retard dans la définition d'une stratégie immobilière pluriannuelle auquel s'ajoute une non-conformité aux normes en vigueur. Ainsi, le ratio d'occupation (surface utile des bureaux / effectifs), par exemple, varie de 8,6 à 21,6 m² par agent, contre une norme fixée à 12 m².

Le CNC semble, certes, réfléchir à l'éventualité d'un regroupement sur un seul site. Mais l'établissement ne parvient pas à s'accorder avec France Domaine sur sa localisation, **le CNC souhaitant, contrairement à France Domaine, limiter ses recherches à Paris *intramuros*.**

2. Un recours à l'emprunt contestable pour l'acquisition d'un nouvel immeuble en 2010

Sans remettre en cause l'opportunité du dernier projet immobilier du CNC, la Cour des comptes en critique les modalités de financement.

Malgré une trésorerie abondante (576,8 millions d'euros en 2010), l'établissement **a en effet eu recours à l'emprunt** (22 millions sur 20 ans, 8,79 millions d'euros d'intérêts) **pour financer en 2010 l'acquisition d'un des immeubles qu'il occupe** (11, rue Galilée).

La Cour s'interroge sur cette décision : *« l'accord des tutelles sur un recours quasi exclusif à l'emprunt pour procéder à cette acquisition, alors que l'établissement avait déjà constitué une réserve spécifiquement destinée à ce type d'opération et disposait lors de l'achat d'une trésorerie abondante placée à un taux moindre que celui de l'emprunt, apparaît difficilement justifiable dans une optique de maîtrise de la dette publique ».*

3. Les difficultés et incertitudes juridiques posées par les sites des Yvelines

Le service des archives françaises du film (AFF) dispose de deux implantations dans les Yvelines, dans l'ancienne batterie de défense de l'ouest parisien de Bois-d'Arcy et dans un fort situé à Saint-Cyr, classé monument historique. Environ 1,1 million de bobines de films y sont stockées.

Faute de conventions d'attribution, il est aujourd'hui, selon la Cour, **difficile d'identifier qui, du CNC ou du ministère, est responsable des risques associés** à l'utilisation de ces bâtiments et assume les charges d'assurance correspondantes.

Surtout la **sécurisation du site de Saint-Cyr apparaît urgente**. « *Le contexte particulièrement dangereux (les pellicules à base de nitrate sont extrêmement inflammables) a été rappelé par deux mises en demeure adressées au CNC* ». Compte tenu du caractère « inestimable » du patrimoine cinématographique entreposé sur ces sites, **la Cour suggère une clarification rapide des responsabilités entre occupants et l'élaboration d'une stratégie pour garantir l'intégrité des objets**.

III. QUELLE ÉVOLUTION POUR LE FINANCEMENT DU CNC ?

A. UNE « AISANCE FINANCIÈRE » MÊME APRÈS LA PRISE EN COMPTE DES PROVISIONS

1. Un fonds de roulement de 800 millions d'euros

L'analyse financière de l'opérateur par la Cour a révélé **une situation « d'aisance budgétaire » incontestable**. Ainsi, le résultat d'exploitation du CNC a été positif sur toute la période 2007-2011. Mais c'est sans doute l'analyse du fonds de roulement qui illustre le mieux l'aisance financière du CNC, et ce « *indépendamment des engagements souscrits par l'opérateur auprès des professionnels au titre de son activité de soutien* ». Ainsi, **en 2011, le fonds de roulement atteint 800 millions d'euros et représente plus de cinq mois de fonctionnement de l'établissement**. Une fois neutralisé l'effet des provisions (*cf. infra*), il demeure élevé (de l'ordre de 400 millions d'euros environ en 2011), en hausse constante depuis 2008.

2. La constitution de provisions pour faire face aux engagements du CNC au titre des dispositifs de soutien

Comme cela a été rappelé précédemment, le CNC a mené une importante réforme budgétaire et comptable entre 2005 et 2007. Dans ce cadre, il a décidé de **traduire dans ses comptes la réalité des engagements de soutien financier consentis auprès des professionnels**, démarche de transparence qui répondait aux recommandations de la Cour dans son précédent contrôle sur l'opérateur. **La Cour estime cependant que l'exercice annuel de revue interne de ces provisions devrait être complété d'une audition périodique des provisions constituées afin d'en actualiser le montant**.

3. Une capacité d'autofinancement en croissance et des réserves qui interrogent l'adéquation entre les ressources de l'établissement et ses besoins pérennes

a) Une capacité d'autofinancement en hausse

La Cour des comptes constate que **la capacité d'autofinancement du CNC a augmenté rapidement et fortement depuis 2006**, passant de 21,5 millions d'euros en 2007 à 134,6 millions d'euros en 2011. Cette situation la conduit à « *nuancer fortement* » l'affirmation du CNC selon laquelle « *les opérations de patrimonialisation (provisions...) expliquent très largement le niveau de trésorerie de l'établissement* ». **En effet, l'augmentation des recettes du CNC s'est avérée beaucoup plus dynamique que le rythme de constitution des dotations aux provisions.**

b) Des réserves classées en quatre catégories

Depuis 2008, le CNC distingue **quatre catégories de réserves en fonction de leur objet**, dans une logique de renforcement de la transparence financière :

- les **réserves immobilisées**, où sont enregistrés les excédents d'exploitation ayant servi à mandater des dépenses d'investissement¹ ;

- la **réserve pour projet immobilier** : destinée à des achats immobiliers ou à des travaux, elle est abondée par les crédits de gestion non utilisés ;

- la **réserve de solidarité pluriannuelle** : destinée à surmonter les aléas d'un exercice, elle est abondée par les éventuels excédents de recettes fiscales et une partie des crédits non engagés ;

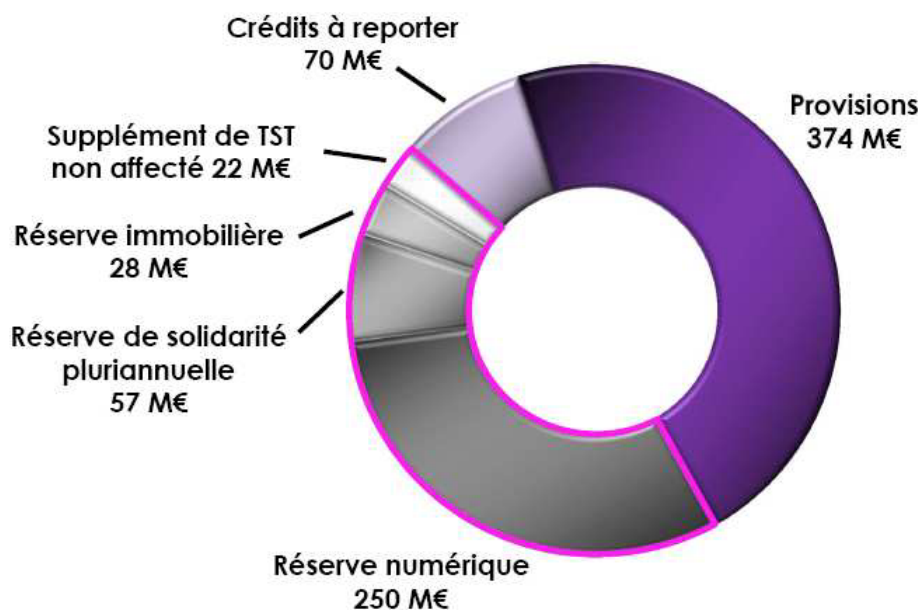
- la **réserve numérique** : elle bénéficie des crédits ouverts au titre du plan numérique qui n'ont pas été dépensés dans l'exercice, et des éventuels crédits du fonds de soutien non employés. Elle vise à garantir le financement du plan numérique 2010-2015.

Si les réserves immobilisées contribuent avec pertinence à améliorer la comptabilisation des dépenses d'investissement et peuvent être considérées comme obligatoires, la Cour des comptes estime que les autres catégories de réserves sont au contraire « facultatives », puisqu'elles résultent de l'accumulation des excédents de gestion par le CNC depuis plusieurs années. Pourtant, entre 2009 et 2011, la Cour observe que l'opérateur a principalement affecté son résultat financier à celles-ci. Toutefois, on constate un retournement de la tendance en 2012, qui s'explique surtout par l'incertitude associée au rendement de la nouvelle TST « distributeurs ».

¹ Cette réserve est elle-même divisée en trois comptes : « immobilisations incorporelles et corporelles », « avances remboursables », « dépenses et cautionnements ».

Les réserves « facultatives », motivées par la volonté de faire face aux dépenses futures, représentaient une manne financière de 335 millions d'euros au 1^{er} mai 2012. Comme le conclut la Cour des comptes, « *si la mise en réserve témoigne d'un principe de prudence qui n'est pas contestable en soi, elle invite néanmoins à s'interroger sur l'adéquation entre les ressources de l'établissement et ses besoins pérennes* ».

Décomposition du fonds de roulement du CNC : environ 800 millions d'euros au 1^{er} janvier 2012



Source : Cour des comptes

B. UN PILOTAGE INSUFFISANT QUI NE GARANTIT PAS LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

1. Une information financière encore insuffisante

a) *Le transfert du recouvrement des taxes affectées a permis de faire des économies, mais a affecté la précision de l'information budgétaire*

Le transfert au CNC du recouvrement et du contrôle de la TSA et de la TST a permis de réaliser des économies substantielles en termes de gestion, estimées à 13,3 millions d'euros en 2010.

Sur le plan de l'information budgétaire, la suppression du compte d'affectation spécial et des projets et rapports annuels de performances qui y étaient associés a été compensée par la **création d'un document de performance *ad hoc***. De plus, des éléments sur le CNC figurent dans le « Jaune » dédié aux opérateurs de l'Etat et dans le fascicule « Voies et

moyens ». Malgré l'existence de ces documents, la Cour des comptes estime que **l'information budgétaire a perdu en qualité et en précision**, notamment en ce qui concerne l'actualisation des prévisions de recettes et de dépenses en cours d'année. De plus, certaines ressources propres ne figurent pas dans le document de performance, et il manque d'indications sur les destinataires des aides (associations...). **Ces carences ne sont pas comblées par le bilan annuel publié par le CNC, document très descriptif aux données imprécises.**

b) Des écarts significatifs entre les prévisions et les réalisations des ressources affectées

L'analyse de la Cour sur les prévisions de recettes de l'opérateur révèle également que leur fiabilité s'est détériorée au fil de la hausse des ressources du CNC. Ainsi, elles apparaissent **systématiquement sous-évaluées dans les documents budgétaires initiaux à partir de 2009**, sans être pour autant actualisées en cours d'exécution, au détriment de la qualité de l'information fournie au Parlement. Au total, *« l'écart entre les recettes prévisionnelles et les recettes effectivement encaissées par l'établissement, qui s'élève à 310 millions d'euros entre 2008 et 2011, représente donc un véritable effet d'aubaine pour le CNC »*. La Cour donne cependant crédit au CNC de certaines avancées récentes¹.

c) Une tentative d'enrichissement de l'information financière à l'initiative du Sénat

A l'initiative du Sénat, qui souhaitait renforcer le niveau d'information du Parlement sur les ressources affectées aux opérateurs de l'Etat, **la loi de finances pour 2012 a adopté une mesure relative à l'enrichissement du fascicule « Voies et moyens »**, à travers une partie dédiée aux taxes affectées, dressant un bilan prévisionnel du dispositif de plafonnement de celles-ci pour l'année courante et l'année à venir pour les différents opérateurs concernés. La Cour estime que **la complexité de la réalisation des estimations de recettes fiscales**, et notamment de la TST, du fait du rythme d'encaissement de ces recettes, **impacterait certainement la qualité de l'information fournie.**

d) Un bilan mitigé des récentes opérations de maîtrise de la dépense du CNC

De même, **la Cour pointe les limites des récentes initiatives prises en loi de finances pour maîtriser la dépense du CNC.** Si la loi de finances pour 2011 a prévu un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'opérateur, d'un montant de 20 millions d'euros, à l'initiative de la

¹ Dans le cadre du bilan annuel 2011, publié en mai 2012, le produit des taxes et les **dépenses de soutien sont présentés en exécution et non plus en prévision.** De plus, le CNC a effectué un effort de mise en cohérence pour agréger les informations relatives aux aides attribuées par chaque dispositif de soutien.

commission des finances du Sénat, il n'a pas été possible d'aller plus loin et d'instaurer un prélèvement pluriannuel sur le budget du CNC.

De surcroît, dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2012, le législateur a souhaité plafonner annuellement le produit des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat, en posant le principe d'un reversement au budget général de l'Etat de toute recette dépassant le plafond. **Malgré sa situation financière très confortable, le CNC a finalement été l'un des rares opérateurs à se voir exonéré de l'application généralisée du dispositif, seul le produit de la TST « distributeurs » étant finalement écrêté, à hauteur de 229 millions d'euros.**

La Cour estime que, s'il est « *juridiquement envisageable, l'écrêtement généralisé des taxes affectées au CNC ne constitue cependant pas un objectif souhaitable, dès lors qu'il remettrait en cause de manière substantielle l'économie des soutiens automatiques déployés par le Centre, ceux-ci étant structurellement liés aux recettes de TSA et de taxes vidéo¹* ». **Elle dresse également un bilan mitigé du dispositif de plafonnement de la TST « distributeurs » et de reversement au budget général adopté en loi de finances pour 2012.**

2. Un pilotage insatisfaisant

a) Une gouvernance qui se met en place progressivement

Depuis la réforme de 2009, le **CNC dispose d'un conseil d'administration (CA)**. La Cour observe que l'implication de celui-ci dans les conditions générales d'attribution des aides financières est devenue importante. Elle recommande en conséquence que la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée - qui était prévue pour 2012 - conforte le rôle stratégique du conseil d'administration en la matière. Elle approuve également l'idée, émise par le CNC, d'un « **règlement général des aides** », dont l'adoption serait débattue par le CA.

b) Une tutelle inexistante

L'article L. 111-1 du code précité dispose que le CNC est placé sous la tutelle du ministère chargé de la culture. Celle-ci concerne l'ensemble de ses missions. Parallèlement, ce code octroie au président du CNC un certain nombre de prérogatives semblables à celles d'un directeur d'administration centrale, entérinant la **nature duale** de l'établissement.

La Cour critique l'insuffisance de la tutelle², partagée entre le Secrétariat général du ministère, pour les questions budgétaires et financières,

¹ La TSA et les taxes vidéo représentent à la fois des ressources pour le CNC et les déterminants des droits de tirage dont bénéficient les producteurs, distributeurs et les exploitants dans le cadre des dispositifs de soutien automatique.

² L'insuffisance de la tutelle exercée par le MCC sur ses opérateurs ne concerne pas que le seul CNC. On peut citer à cet égard le Centre des monuments nationaux (CMN).

et la **direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)**, pour le volet « métier ». Dans la pratique, l'action de la DGMIC est **très réduite**, et le CNC dispose d'une **autonomie très marquée**.

De plus, **son mode de financement lui offre une réelle indépendance budgétaire et les instruments de pilotage dont le ministère pourrait user sont rares**. Une anomalie particulièrement frappante est **l'absence de contrat de performance¹**, qui constitue pourtant une obligation pour les opérateurs de l'Etat. Il semblerait que le cabinet de la nouvelle ministre se soit saisi de ce dossier. De même, il conviendrait d'**envoyer dans les meilleurs délais une lettre de mission au président du CNC**. Il n'est pas normal que, plus d'un an et demi après sa nomination, celui-ci n'en dispose pas encore.

C. UN CHANGEMENT DE PARADIGME NÉCESSAIRE : VERS UN PILOTAGE PAR LA DÉPENSE

La Cour des comptes insiste avec force sur **l'idée selon laquelle il faut inverser la logique actuelle qui conduit à faire découler le niveau de dépenses de celui de recettes procédant de la mécanique autonome des taxations**. Il s'agit de privilégier désormais « *une approche qui aboutit à subordonner le niveau de la recette à une appréciation préalable et aussi précise que possible des besoins du CNC rendus nécessaires par l'exercice de ses missions* ».

1. Quels outils d'information et quels leviers pour un pilotage plus performant ?

a) L'amélioration de la qualité et de la fréquence de l'information financière

Pour améliorer la qualité de l'information fournie au Parlement, selon les principes de la LOLF, **la Cour propose de dissocier le document de performance en deux temps, sur le modèle des projets et des rapports annuels de performances**, ce qui permettrait de disposer de données actualisées en cours d'exécution. Une telle mesure impliquerait une modification du code du cinéma et de l'image animée et passerait donc par la voie législative.

b) La définition d'une trajectoire de dépenses pluriannuelle réactualisée chaque année

S'agissant de la proposition de la Cour de définir une trajectoire de dépenses pluriannuelle, le CNC n'y est pas favorable, opposant la

¹ Encore une fois, cette situation n'est pas l'exception, puisque seuls 46 opérateurs du MCC sur 82 disposent d'un tel contrat de performance. De plus, aucun de ces contrats n'est assorti d'un engagement sur les moyens.

complexité d'une analyse prévisionnelle des dépenses, en raison du caractère aléatoire de ses recettes et de la corrélation existant entre ses dépenses d'intervention et le produit des taxes affectées. Si cet argument est recevable concernant les dépenses de soutien automatique, il l'est beaucoup moins concernant les aides sélectives ou les plans d'investissements pluriannuels tels que le plan numérique. La Cour relève d'ailleurs que le CNC se livre déjà à certains exercices de prévisions des besoins (par exemple, dans le cadre de la notification quinquennale à la Commission européenne du régime d'aides...). **L'idée, à laquelle le ministère chargé de la culture s'est montré ouvert, serait de disposer d'une présentation pluriannuelle de la trajectoire de dépenses de l'opérateur, « avec les souplesses requises »** (selon les mots du MCC).

c) La formalisation d'outils de suivi et de pilotage avec le ministère de la culture et de la communication

Pour la Cour, **la signature d'un contrat de performance et d'une lettre de mission au président de CNC est un préalable à toute amélioration du pilotage**, pour permettre à la tutelle de jouer pleinement son rôle. De plus, l'actuel bilan annuel devrait être étoffé, sur le modèle des rapports annuels d'activité, et fournir des informations sur le fonctionnement interne du CNC et de ses coûts.

2. Les questions préalables à toute réflexion sur le financement du CNC

a) La nécessaire « mise sous tension » de l'établissement

L'analyse de la Cour des comptes la conduit à s'interroger sur **les modalités d'une « mise sous tension » du CNC en vue de « garantir un ajustement du niveau de dépenses – et donc de recettes – compatible avec la situation actuelle des finances publiques »**. Cela passe notamment par une réflexion sur la pertinence d'un **financement exclusif du CNC par des taxes affectées, notamment en ce qui concerne les soutiens sélectifs**, qui sont des interventions discrétionnaires, du ressort des pouvoirs publics.

De ce point de vue, **la Cour se montre favorable au retour à une subvention d'équilibre sous norme de dépense**, outil qui permettrait à l'Etat de disposer d'un levier pour jouer son rôle dans la stratégie de l'établissement et d'exercer plus activement ses missions de tutelle. Concrètement, **le taux des taxes serait déterminé de façon à ce qu'il soit nécessaire de compléter l'affectation de leur produit par une subvention du ministère, destinée à équilibrer le plan de financement de l'opérateur.** Ainsi, **« une part de la couverture financière des besoins du CNC procéderait de l'arbitrage budgétaire global, portant sur l'ensemble des dépenses de la mission « Culture », contrairement à la situation actuelle qui exclut, de fait, la politique du cinéma et de l'audiovisuel de cet arbitrage, alors même que les autres secteurs (le spectacle vivant, le patrimoine) y sont assujettis »**.

Le ministère de la Culture s'est déclaré défavorable à une telle « rebudgétisation » partielle.

b) La « fiscalité des opérateurs de communications électroniques, une recette envisageable pour contribuer au financement des politiques culturelles »

Créée en 2007, **la taxe sur les distributions de services de télévision a joué un rôle précurseur** en actant le principe de la nécessaire contribution des opérateurs de communications électroniques au financement de la création.

Depuis 2007, **le contexte a évolué, et les opérateurs précités sont devenus les principaux redevables de la taxe**, à hauteur de 150 millions d'euros de contributions nettes en 2011, soit près de 55 % des recettes de la TST « distributeurs », *« alors même que les évolutions d'assiette ont progressivement atténué la clarté du lien entre le fait générateur de la taxation et son objet »*.

Il est à noter que, dans une période budgétaire très contrainte, **cette ressource dynamique suscite la convoitise des autres secteurs culturels**, tels que la presse, le spectacle ou la musique. Par exemple, sous le précédent Gouvernement, elle était considérée comme une piste de financement sérieuse pour abonder un éventuel Centre national de la musique (CNM).

Plusieurs incertitudes, pointées par la Cour des comptes, jettent cependant une ombre sur cette piste de financement :

- quel serait **l'impact réel du développement des nouveaux supports sur la chaîne de valeur des biens culturels ?**

- quelles seraient les **conditions de taxation des opérateurs numériques domiciliés à l'étranger ?**

- une **nouvelle taxation des opérateurs de communications électroniques serait-elle conforme au droit communautaire ?**

3. Les scénarii proposés par la Cour des comptes pour faire évoluer le modèle de financement du CNC

Au terme de sa réflexion, la Cour des comptes propose **trois scénarii d'évolution envisageable du modèle de financement du CNC**, fondés sur le principe d'une **adéquation maîtrisée des recettes et des dépenses**, qui passerait par une **détermination *ex ante* du niveau de la dépense** de l'établissement, dans une **perspective pluriannuelle**.

La programmation pluriannuelle des dépenses prendrait la forme d'une **cible annuelle pour les dépenses de soutiens sélectifs et les investissements**, tandis que les dépenses de guichet (soutien automatique) seraient encadrées par une **valeur « plancher » et une valeur « plafond »**.

a) Scénario n° 1 : la fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées

Sur le fondement du niveau arrêté de dépenses prévisionnelles, le législateur déterminerait le barème des taxes affectées au moment de la signature du contrat de performance. En cas d'excédent de recettes par rapport aux prévisions, celles-ci resteraient affectées au CNC. Dans le cas contraire, l'opérateur corrigerait à la baisse le taux de retour des soutiens automatiques et le volume des aides sélectives.

b) Scénario n° 2 : le recours à des écrêtements ciblés

La détermination du barème des taxes resterait inchangée et le CNC conserverait le produit de ses taxes. Cependant, en cas de recettes supérieures aux prévisions de dépenses annuelles, l'Etat récupérerait le surplus *via* un écrêtement sur le produit des taxes ou un reversement du CNC au budget général.

c) Scénario n° 3 : la budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs »

Il s'agirait ici de **« dédoubler » le régime de la TST « distributeurs » en fonction de ses redevables :**

- la taxe pesant sur les chaînes de télévision auto distribuées et les câblo-opérateurs resterait affectée au CNC sous la forme d'une taxe au périmètre réduit, et serait recouvrée par l'opérateur ;

- une taxe pesant sur le chiffre d'affaires des opérateurs de communications électroniques, recouvrée par la DGFIP, serait affectée au budget général de l'Etat.

La Cour souligne que la **validité de ce scénario implique que soient levées les incertitudes juridiques relatives à la conformité au droit communautaire** d'une nouvelle taxation des opérateurs de communications électroniques, substantiellement différente du système actuel.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 3 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

M. Philippe Marini, président. – Cette audition est une audition attendue, qui fait suite à différents travaux menés dans le passé par la commission des finances du Sénat, puis à une enquête réalisée par la Cour des comptes, à notre demande, au titre de l'article 58-2°.

Elle est ouverte à nos collègues de la commission de la culture. Nous nous réjouissons de les accueillir autour de la présidente de cette commission, Marie-Christine Blandin.

De notre côté, prendront activement part à la discussion le rapporteur général et le co-rapporteur des crédits de la mission culture, Aymeri de Montesquiou.

L'enquête de la Cour des comptes concerne « la gestion et le financement du centre national du cinéma et de l'image animée » (CNC).

C'est un sujet sensible, car il s'agit d'un domaine d'excellence française et d'une grande industrie participant à notre spécificité nationale, et qui, au-delà des aspects culturels qu'il recouvre, représente un bon sujet de politique budgétaire.

C'est aussi un « cas d'école », en quelque sorte, qui peut illustrer le phénomène que je qualifiais il y a déjà, hélas, un certain nombre d'années – d'ailleurs sans succès – d'« agencisation » de l'Etat, cette tendance de l'Etat à confier des politiques régaliennes ou leur prolongement à ces entités – en particulier des établissements publics – financées par des ressources affectées que sont les opérateurs. Nos collègues se souviennent des initiatives qu'il a fallu déployer au fil des années pour contenir cette évolution et appliquer à la gestion des opérateurs les mêmes règles – en matière d'effectifs, de dépenses de fonctionnement, d'intervention – qu'au sein des services centraux de l'Etat eux-mêmes.

Notre commission avait donc empiriquement mis le doigt sur un certain nombre de questions à présent reprises de manière plus rationnelle et organisée par la Cour des comptes, mais je souligne la continuité des travaux menés sur le CNC par les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs généraux successifs. C'est un sujet que je m'étais efforcé, à l'époque, de débroussailler. Nicole Bricq avait poursuivi ce travail.

J'observe que, dans le projet de loi de finances pour 2013 qui nous est soumis, figure un article 28 qui reprend une idée que j'avais formulée, tandis

que l'article 26 du même projet de loi de finances revient sur le dispositif de plafonnement adopté en loi de finances pour 2012.

Naturellement, parmi nos questions figure celle de savoir si les 150 millions d'euros d'écrêtement des ressources du CNC dont il s'agit sont bien calculés et s'il ne serait pas concevable d'aller plus loin. La commission de la culture exprimera son point de vue...

Je ne voudrais pas préjuger du contenu de cette audition.

Je remercie particulièrement le président de la troisième chambre, Patrick Lefas, les rapporteurs de la Cour des comptes, Antoine Mory et Blandine Sorbe, ainsi que le contre-rapporteur, Jacques Tournier.

Au titre du CNC, nous nous réjouissons de recevoir le président Eric Garandeau ; nous savons combien son action pour le développement et le rayonnement de notre industrie cinématographique est importante. Même si nous abordons les sujets dont il s'agit sous un angle budgétaire, nous ne sous-estimons pas la valeur de ce qui est fait au sein de cet établissement, bien au contraire. Il ne faut pas nous en vouloir d'exercer des missions pour lesquelles nous avons bénéficié de la confiance de nos collègues.

Le ministère de la culture est représenté par Christopher Miles, secrétaire général adjoint.

La direction du budget est représentée par le sous-directeur de la huitième sous-direction, Alexandre Grosse et par le chef du bureau de la justice et des médias, Alexandre Tisserant.

Quant à la direction de la législation fiscale, elle est représentée par Antoine Magnant, sous-directeur de la fiscalité des transactions, la part des recettes affectées des différents prélèvements de nature fiscale étant essentielle dans le débat que nous allons avoir.

Je souhaiterais pour ma part que le dialogue puisse se nouer entre la Cour des comptes, le Sénat et le CNC sur trois principales questions que je me permets de formuler.

Tout d'abord, quel serait le bon niveau de prélèvements sur les ressources ou sur le fonds de roulement du CNC - ou sur les deux - sans fragiliser les missions de ce dernier ?

En second lieu, le modèle économique du CNC - qui a pour principale conséquence d'inciter l'opérateur à programmer des dépenses de manière à utiliser la totalité de ses ressources - est-il compatible avec la situation actuelle des finances publiques ? Peut-il exister une exception culturelle à ce point différente des règles dont la direction du budget est le gardien vigilant ?

Enfin, que penser des relations entre les ministères de tutelle et le CNC ? La prospérité relative du CNC a pu conduire à externaliser vers cet opérateur certaines dépenses budgétaires qui n'entrent plus dans les enveloppes du ministère, mais que ce dernier assumait jusque-là. Il y a eu en quelque sorte une stratégie d'évitement de la norme des dépenses applicable

au budget du ministère de la culture au sein du budget de l'Etat. En d'autres termes, les uns et les autres ne se sont-ils pas opportunément rendu service ?

Pardonnez le caractère direct de ces questions mais ce sont les principaux sujets que nous avons relevés.

Au terme du débat, nous aurons à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes dans le cadre d'un rapport d'information.

La parole est à la Cour des comptes...

M. Patrick Lefas, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes. – L'enquête que la commission des finances a commandée à la Cour des comptes et dont j'ai l'honneur de présenter les résultats visait, en accord avec votre rapporteur spécial, d'une part, à porter un jugement sur l'efficacité et l'efficience de la gestion du CNC dans sa mission de soutien aux filières cinématographiques et audiovisuelles et, d'autre part, à apprécier la situation financière de l'établissement et la pertinence de son modèle de financement.

Ce choix d'enquête s'est avéré prémonitoire puisque la matière traitée est au cœur de l'actualité.

L'enquête s'inscrit en effet tout d'abord dans le contexte très porteur du cinéma français.

Elle fait écho à une réflexion engagée sur les agences de l'Etat. L'inspection générale des finances souligne ainsi que « les taxes affectées aux opérateurs, qui représentent près de 10 milliards d'euros, soit près de 20 % des apports financiers totaux de l'Etat aux opérateurs, soulèvent d'importantes difficultés de gouvernance et d'ordre budgétaire ».

Elle inclut également en arrière-plan la réflexion sur l'adaptation des outils de l'exception culturelle à l'ère numérique qui a été confiée à M. Pierre Lescure.

Elle ne peut ignorer, aussi, les incertitudes juridiques concernant la conformité au droit communautaire de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD), taxe qui va faire l'objet d'une enquête de la Commission européenne.

De ce point de vue, les indications récemment données par un ministre délégué montrent que le Gouvernement réfléchirait à une adaptation de cette taxe sous forme d'un prélèvement forfaitaire sur chaque abonnement fixe ou mobile intégrant une offre de télévision, la Taxe sur les Services de Télévision 2 (TST 2).

Enfin, les conclusions de cette enquête viennent à point nommé puisque vous vous saisirez, après l'Assemblée nationale, du projet de loi de finances pour 2013.

A titre liminaire, je tiens à saluer la disponibilité des services du CNC et des administrations de tutelle, ministère des finances inclus, les rapporteurs

ici présents ayant toujours trouvé une écoute extrêmement attentive et réactive à leurs questions. La contradiction s'est, je pense, déroulée dans des conditions sereines.

Je tiens aussi à dire que la réforme budgétaire et comptable de grande ampleur mise en œuvre par l'établissement, à la demande du précédent contrôle de la Cour des comptes, est une vraie avancée et a permis de disposer de données financières très précises, même si on peut regretter qu'on ne soit pas allé jusqu'à la mise en place d'une comptabilité analytique.

Le rapport étudie successivement les ressources du CNC et les aides déployées par l'établissement. Il analyse ensuite sa gestion interne et propose des pistes pour en améliorer le pilotage. Il met enfin en évidence la nécessité de redéfinir le modèle de financement du CNC, le niveau de ses ressources actuelles n'apparaissant plus corrélé à ses besoins structurels. La Cour formule quatorze recommandations et identifie trois scénarii alternatifs.

Depuis la création du CNC en 1946, l'extension des missions de l'établissement et la multiplication des taxes qui lui ont été affectées ont conduit à soustraire progressivement la politique cinématographique et audiovisuelle du champ des dépenses du budget général de l'Etat – champ qui constitue la norme pour la conduite des politiques publiques et de toutes les politiques culturelles – et à laisser s'accroître de manière ininterrompue les ressources et les dépenses publiques consacrées au financement des secteurs soutenus par le CNC.

Cette évolution a été rendue possible par le système des taxes affectées qui permettait d'échapper aux règles fixées en matière de normes de dépenses pour le pilotage de la dépense du budget général. Le principe général commandant cette construction budgétaire originale est le suivant : taxer la diffusion des contenus cinématographiques et audiovisuels et en reverser le produit à un organisme finançant l'ensemble de la filière.

Au nom de ce principe ont successivement été taxés la billetterie des salles de cinéma, les chaînes de télévision, les sociétés vendant ou louant des contenus audiovisuels sous forme de vidéogrammes et, en dernier lieu, les distributeurs de services de télévision, cette notion large regroupant des opérateurs aussi divers que les chaînes de télévision acheminées par décodeur, les opérateurs du câble, les fournisseurs d'accès à Internet et les opérateurs de téléphonie mobile.

Au cours de la période sous revue, le rendement de ces taxes a crû de manière très sensible. Les ressources du CNC sont ainsi passées de 528 millions d'euros en 2007 à 867 millions d'euros en 2011, soit une augmentation, inédite au sein des quelques 80 autres opérateurs du ministère de la culture et de la communication, de 46,3 %. Une telle progression est liée au dynamisme des taxes affectées qui représentent plus de 90 % des ressources de l'établissement, leur produit étant passé de 442 millions d'euros en 2001 à 806 millions d'euros en 2011.

La création, en 2007, de la Taxe sur les Services de Télévision « distributeurs » (TSTD) a joué un rôle majeur dans l'augmentation des ressources de l'établissement, le produit de cette taxe passant de 94 millions d'euros en 2008 à 322 millions d'euros en 2011, au point de représenter près de 40 % des recettes du CNC.

Bénéficiant de cette forte progression de recettes, le CNC a développé ses aides aux secteurs cinématographiques et audiovisuels. Leur montant, qui s'élevait à 468 millions d'euros en 2007, a atteint 575 millions d'euros en 2011, soit une progression, elle aussi inédite au sein des politiques publiques de la mission « culture », de 23 % en quatre ans.

Diverses nouvelles aides ont vu le jour, axées davantage sur les supports de diffusion que sur les contenus, comme c'était le cas dans la logique traditionnelle de soutien à la production. Un vaste plan de numérisation des salles et des œuvres a par ailleurs été engagé sur la période 2010-2015, représentant au total près de 372 millions d'euros, pour accompagner l'adoption de cette nouvelle technologie de diffusion par les différents maillons de la chaîne du cinéma.

Cette multiplication de dispositifs reflète une économie générale des aides dans laquelle la création de nouveaux mécanismes ne s'accompagne pas de la nécessaire évaluation de la cohérence globale des soutiens. Les dispositifs s'empilent : on en compte au moins 66 en 2012.

La mesure de l'efficacité des aides peine encore à se faire une place dans un tel cadre. Sauf à accepter sans discussion le postulat selon lequel le dynamisme d'un secteur emporte la nécessité de lui affecter toujours plus d'argent public et donc d'en faire une priorité de politique publique d'un rang supérieur à toutes les autres priorités gouvernementales, la justification d'une telle augmentation continue des aides n'est pas clairement établie.

A cet égard, sans s'être livrée à une évaluation exhaustive des aides du CNC, le temps manquant, la Cour des comptes souhaite néanmoins appeler l'attention sur la nécessité de croiser plusieurs indicateurs pour apprécier le dynamisme de la filière cinématographique et audiovisuelle.

Ainsi, l'augmentation du nombre de films produits chaque année - 203 en 2001, 272 en 2011, soit une hausse de 33 % - qui apparaît comme un objectif sous-jacent de la politique de soutien déployée par le CNC, ne saurait représenter à elle seule un motif de satisfaction car cette politique de soutien, que j'aurais tendance à qualifier de « productiviste », a pour contrepartie une exposition de plus en plus limitée des films en salles.

L'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs doit également conduire à s'interroger sur la pertinence de certains dispositifs d'aide, dès lors qu'ils présentent par rapport aux objectifs des résultats stables, voire déclinants, pour des coûts souvent croissants.

C'est le cas en particulier dans le domaine audiovisuel, où la France entretient un système d'aide unique en Europe, dans son principe et dans son

ampleur - 229 millions d'euros en 2011 - pour des résultats d'audience des productions nationales parmi les plus faibles du continent, même s'il existe ici ou là de brillantes exceptions.

Dans ce contexte, la Cour des comptes recommande d'élaborer une méthode d'analyse de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs d'aide mis en œuvre au regard, d'une part, des autres soutiens et, d'autre part, des objectifs fixés au CNC par ses tutelles et par le Parlement.

Sur le plan de la gestion interne, le contrôle mené par la Cour des comptes conduit à constater des progrès, par rapport au précédent contrôle, en matière de transparence des coûts de fonctionnement mais nous relevons que le prélèvement sur le produit des taxes affectées pour financer les frais de gestion du CNC augmente plus vite que ce même produit - plus de 72 % contre plus de 60 % entre 2007 et 2011.

Nous observons aussi que la masse salariale croît deux fois plus vite que les aides versées et que les dépenses d'indemnisation des membres des commissions d'attribution des aides sélectives du CNC connaissent une forte progression.

En outre, il n'existe toujours pas de schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Enfin, malgré l'aisance de sa trésorerie, le CNC a emprunté 22 millions d'euros pour acquérir l'immeuble du 3, rue Galilée, ce qui est venu augmenter la dette publique alors même que l'opérateur disposait d'une trésorerie abondante. Au total, les critères maastrichtiens raisonnant malheureusement en brut et non en net ont fait que la dette de l'ensemble de l'administration publique augmentait. Certes, il ne s'agissait que de 22 millions d'euros mais cela mérite réflexion !

Au-delà de l'augmentation des aides à court terme, l'examen des recettes et des dépenses de l'établissement met en évidence des marges de manœuvre budgétaires incontestables. Le fonds de roulement de l'établissement, qui s'élevait à 800 millions d'euros au 1^{er} janvier 2012, doit certes permettre d'honorer des engagements - provisions, crédits à reporter - mais il existe d'incontestables marges de redéploiement et des réserves budgétaires libres d'affectation. Je pense que notre débat permettra d'y voir plus clair.

L'établissement destine ces réserves à trois usages : le financement du vaste plan de numérisation des films et des salles de cinéma - 250 millions d'euros - la constitution d'une réserve destinée à prévenir les retournements de conjoncture - 57 millions d'euros - et enfin le financement du plan immobilier de l'établissement en vue de regrouper ses différentes implantations sur un site unique, dans Paris - 28 millions d'euros.

Si la mise en réserve témoigne d'un principe de prudence qui n'est pas critiquable en soi, elle invite néanmoins à s'interroger sur l'adéquation entre les ressources de l'établissement et ses besoins pérennes.

De surcroît, favorisé par l'autonomie à la fois budgétaire - grâce aux taxes affectées - et institutionnelle de l'opérateur, le président du CNC, établissement public, n'a pas de lettre de mission. En outre, l'établissement n'est pas lié au ministère de la culture par un contrat d'objectifs et de performances ; il échappe à la justification au premier euro et ne dispose d'un conseil d'administration que depuis 2009.

Le modèle de financement du CNC conduit à déterminer le niveau des dépenses en fonction du montant des recettes issues du produit des taxes. La pérennité de ce modèle se trouve aujourd'hui remise en cause par la situation globale des finances publiques. Le CNC ne doit-il pas apporter son écot à l'effort de redressement des comptes publics, et quelle peut en être l'importance ?

Le législateur a lui-même pris la mesure du problème en opérant un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement, puis en écrêtant le produit de la taxe. Vous avez rappelé les dispositions que vous aurez à examiner à propos du prélèvement en contrepartie de la fin de l'écrêtement. Ces points méritent d'être pris en considération.

Pour la Cour des comptes, ces dispositifs ne semblent pas pouvoir constituer une orientation durable permettant de maîtriser de manière fine l'adéquation entre les recettes et les dépenses de l'établissement sur le long terme et ceci pour trois raisons.

En premier lieu, l'assiette de la taxe sur les distributeurs de services de télévision (TSTD) n'est pas sécurisée ; la pérennité de cette taxe est aujourd'hui conditionnée à l'examen de sa nouvelle assiette par la Commission européenne. Selon nos informations, une enquête va être déclenchée dans les prochaines semaines. Cela crée un élément d'incertitude sur la pertinence du modèle de pilotage autonome par la recette.

En second lieu, s'agissant de la TST « distributeurs », la Cour des comptes considère que le lien entre le fait générateur de la taxation - à savoir l'activité de distribution de contenus numériques relevant de catégories extrêmement diverses -, l'assiette de la taxe - c'est-à-dire le chiffre d'affaires résultant des abonnements aux services de communications électroniques - et son objet - le financement de la création cinématographique et audiovisuelle - apparaît à bien des égards beaucoup plus distendu que pour les autres taxes, notamment la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA) et la TST « éditeurs ».

Troisièmement, les mécanismes correctifs instaurés en loi de finances depuis deux ans ne résultent pas d'une analyse fine des besoins de financement, analyse au demeurant entravée par l'architecture complexe du dispositif d'aides du CNC et par l'insuffisance de la démarche de justification au premier euro présentée dans les documents budgétaires.

La question qui se pose donc à la représentation nationale et qui interpelle la Cour des comptes est la suivante : quels sont les moyens à

envisager pour permettre au CNC de poursuivre une action ambitieuse en matière de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles, sans préempter les recettes d'une taxe ayant vocation à frapper un ensemble bien plus large que la seule distribution de contenus audiovisuels et sans se soustraire aux arbitrages budgétaires ?

Pour la Cour des comptes, la réponse consiste à privilégier une approche qui aboutisse à subordonner le niveau de la recette à une hiérarchisation préalable et aussi précise que possible des besoins du CNC rendus nécessaires par l'exercice de ses missions.

Parce qu'elle ne saurait produire ses pleins effets sans une implication accrue du ministère de la culture et du Parlement dans la détermination des orientations stratégiques comme du niveau de ses interventions, cette évolution requiert, au minimum, que l'établissement enrichisse ses outils d'information financière et que les leviers de son pilotage soient également renforcés.

C'est dans ce cadre que nous présentions trois scénarii :

- la fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées au CNC ;

- le recours à des écrêtements ciblés ; proche de la situation actuelle, ce scénario en diffère néanmoins par le caractère ciblé des écrêtements si ce mécanisme prévaut ;

- enfin, la budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs », celle frappant les opérateurs de communications électroniques.

L'issue du contentieux communautaire relatif à la taxation des opérateurs de communications électroniques, et les choix qui seront exprimés tant par le ministère de la culture et de la communication que par le Parlement quant à l'intensité souhaitable de maîtrise des dépenses du CNC, pourraient conduire à privilégier l'un ou l'autre de ces scénarios.

En définitive, les différentes recommandations formulées par la Cour des comptes visent toutes un même but : assurer le déploiement d'une politique performante de soutien au cinéma et à l'audiovisuel, disposant d'une visibilité sur ses moyens et rendant des comptes sur leur utilisation.

Je vous remercie.

M. Eric Garandeau, président du CNC. – Je voudrais vous remercier pour votre attention constante à l'égard des politiques publiques du financement de l'audiovisuel et du cinéma et mettre en exergue une phrase du rapport de la Cour des comptes qui a retenu notre attention : « La gestion du Centre demeure mal connue, alors même que le CNC a de brillantes réussites à faire valoir ».

Pour nous, cette remarque pointe une forme de paradoxe. Nous avons parfois l'impression que notre modèle et notre brillante réussite sont

finalement mieux connus à l'étranger qu'en France. Nous sommes copiés dans le monde entier alors que notre modèle suscite parfois des interrogations dans notre propre pays.

Quelques exemples... Demain, nous recevrons M. Youssou N'Dour, ministre de la culture du Sénégal, qui veut mettre en place dans son pays un CNC sur le modèle français après avoir vu que le CNC marocain, lui-même fondé sur le modèle français, avait permis au Maroc de tirer son épingle du jeu en matière de cinéma.

Nous avons également eu la visite, immédiatement après la révolution, du Gouvernement tunisien, et travaillons avec lui à mettre en place un CNC en Tunisie sur le même principe que celui que je vais décrire.

Ce n'est pas un hasard non plus si la ministre de la culture du Brésil a créé un CNC également fondé sur une taxe prélevée sur la téléphonie mobile qui va générer plusieurs centaines de millions de dollars en faveur du cinéma brésilien.

On peut ainsi multiplier les exemples : on connaît le cinéma extraordinairement dynamique de la Corée du Sud, qui a eu un prix à la Mostra, seul grand festival européen de cette année où la France n'ait pas obtenu le grand prix. En Corée, le KOrean Film Council (KOFIC) est construit sur la base du modèle français.

Il en va de même sur tous les continents : Philippines, Mongolie, Bhoutan, tous les grands pays qui veulent miser sur leur industrie audiovisuelle, l'une des plus dynamiques de l'économie mondiale - à l'exception des Etats-Unis qui ont leur spécificité et qui jouissent d'une position dominante - regardent le modèle français, y compris la Chine continentale qui ne comprend pas comment la France, sans quota sur les films américains, réussit à bénéficier d'une part de marché de 40 % dans le domaine de la production cinématographique. Nous avons des échanges quasiment mensuels avec la Chine.

Tous ces exemples démontrent que notre modèle intéresse. Je ne voudrais pas résumer la réussite française au CNC mais il est vrai qu'il apporte un soutien essentiel aux films. Il faut en produire suffisamment pour que la qualité soit au rendez-vous et puisse correspondre au goût de tous les publics.

Le CNC soutient également les salles de cinéma. Sans de belles salles et un réseau suffisamment maillé, il n'y a pas de réussite possible.

Enfin, le public français est l'un des plus éduqués du monde. Il n'y a qu'en France que les films de tous pays reçoivent un tel succès. Les cinéastes étrangers, comme l'Iranien Asghar Farhadi, viennent donc s'installer en France pour réaliser leurs films, et récoltent des oscars.

Nous avons une autre règle d'or, qui est également transposée à l'étranger : la distribution doit financer la création par des taxes affectées. La

seule façon de résister au modèle américain est de construire une alternative avec un soutien public important.

Comme l'a montré le récent rapport de Marc Tessier sur la télévision connectée, la révolution numérique conduit à renforcer la position du CNC, les autres soutiens traditionnels ayant tendance à s'éroder et à s'infléchir. En France, nous disposons d'un modèle d'épargne en quelque sorte forcée qui permet de réinvestir dans la création, la distribution, la diffusion et l'exportation de ressources prélevées en aval sur une filière actuellement dominée par le marché américain. Ce lien est d'autant plus fort que 60 % des aides apportées au cinéma et 80 % de celles qui vont à l'audiovisuel sont des aides automatiques. Ce système ne coûte rien au budget de l'Etat, le CNC ayant même pris des dépenses à sa charge.

La Cour des comptes a salué les réformes engagées par le CNC depuis 2004, date de son précédent rapport. La réforme budgétaire et comptable a permis d'accroître la clarté et la sincérité des comptes mais également la sécurité financière des engagements du CNC, source d'augmentation importante de notre volume de trésorerie.

Le transfert au CNC des opérations de recouvrement et de contrôle fiscal des principales taxes affectées est désormais réalisé à moindre coût. Les personnels sont couverts par un statut d'agents publics en bonne et due forme. La gouvernance et le cadre de l'action du CNC ont également été réformés avec la modernisation de la réglementation du secteur, et la création du code du cinéma et de l'image animée.

Le conseil d'administration se compose à présent, outre des représentants de nos tutelles « culture » et « finances », de représentants de l'Education nationale, de magistrats, d'un membre de la Cour des comptes, d'un autre de la Cour de cassation, de représentants du personnel et de deux représentants du Parlement.

Autre chantier devant nous, celui du contrôle de la gestion et de la performance des aides. Nous avons eu une succession de contrôles et d'audits externes depuis dix-huit mois - inspection des finances, affaires culturelles, Cour des comptes, Mission d'Evaluation et de Contrôle (MEC) et Commission européenne. Tout cela n'a pas permis de développer totalement nos outils de contrôle de gestion, ce qui reste notre priorité en matière de gestion.

Je voudrais maintenant revenir sur notre performance, effectivement reconnue en matière de cinéma. Elle est la conséquence de l'approfondissement de ce mécanisme initié en 1948 avec la taxe sur les salles de cinéma, transposée aux chaînes de télévision en 1986 et étendue en 2007 au champ des nouveaux réseaux, au nom de la neutralité fiscale et technologique et de la règle qui veut que plus le nombre de canaux de diffusion augmente, plus le volume d'heures de programmes demandées augmente aussi. Qu'il s'agisse de cinéma ou de programmes audiovisuels, il faut rester en ligne avec les évolutions économiques de ce secteur. C'est ce que permet le modèle des

taxes affectées. Ces dernières doivent demeurer proportionnelles à l'évolution du chiffre d'affaires global dans ce domaine.

On a tendance à se focaliser sur la période récente, durant laquelle on a assisté à un rattrapage du retard qui existait. La Cour des comptes a réalisé un travail d'analyse très intéressant sur une très longue période et a mis en évidence qu'entre 1988 et 2000, le budget du CNC est passé de 224 millions d'euros à 480 millions d'euros, soit une hausse de 114 %. Il a donc davantage augmenté dans la décennie précédente qu'au cours de la décennie immédiate. Dans le même temps, les dépenses des ménages en programmes audiovisuels ont crû de 135 % entre 1988 et 2000 et de 107 % entre 2001 et 2011.

Le budget du CNC, qui a augmenté de 60 % autour de la même période, s'est en réalité développé moins vite, et le rattrapage réalisé grâce à la réforme de 2007 a permis de combler ce retard et de faire face à ce mouvement exceptionnel mais malheureusement ou heureusement durable qu'est la révolution numérique. Celle-ci conduit à bouleverser l'ensemble du champ audiovisuel et à démultiplier le nombre de programmes accessibles au consommateur, dont la durée de consommation a augmenté également au fil du temps.

Je voudrais également insister sur la question de notre performance en matière audiovisuelle. Elle est certes moins exceptionnelle qu'en matière de cinéma. On se réfère souvent à l'Allemagne, mais la performance de la France est bien meilleure que celle de tous les autres pays, y compris l'Allemagne, dont la part de marché est de moitié inférieure à la part de marché française. Ceci est également lié au nombre de films produits, la France produisant 207 films d'initiative française contre 132 films pour l'Allemagne.

Il est important de conserver cette proportion à l'esprit, notre part de marché de 40 % nous permettant de dépasser les films internationaux, dont les films américains.

Face à l'effondrement de la fréquentation en Italie, au Portugal, en Espagne, la France réussit à faire de mieux en mieux en parts de marché et en fréquentation mais aussi, par le très grand nombre de coproductions, à générer une économie en soutenant les grands cinéastes de toute l'Europe. C'est pourquoi l'ensemble des CNC européens est derrière la France dans son combat face à la Commission européenne concernant la taxe qui a été ajustée l'année dernière par le Parlement. Le Premier ministre est intervenu directement auprès de M. Barroso et nous ne désespérons donc pas de voir le sujet réglé prochainement. C'est essentiel pour l'intégrité de ce modèle, la neutralité fiscale et technologique devant fonctionner jusqu'au bout, que ce soit en matière de paradis fiscaux ou numériques.

Notre performance en matière d'animation est également exceptionnelle. Nous sortons environ dix longs métrages d'animation par an, fait unique au monde. Seuls les Coréens, les Japonais et les Américains peuvent en faire autant. Nos parts de marché augmentent. La progression du

chiffre d'affaires à l'exportation de nos programmes audiovisuels a augmenté de 13 % en 2011.

La fiction française demeure cependant fragile, moins performante ces dernières années sur nos écrans que les fictions américaines. Il y a à cela deux raisons : les diffuseurs, notamment privés, ont fait le choix d'acheter des programmes américains sur étagère parce qu'ils coûtaient moins cher, ceux-ci étant déjà amortis sur leur marché principal. Ceci a permis, dans une logique de court terme, d'avoir des audiences satisfaisantes qui habitaient le public à des programmes d'excellente qualité. A l'inverse, les autres pays ont privilégié leurs fictions nationales.

De plus, le CNC a moins investi en proportion sur la fiction française que sur les autres genres, les diffuseurs investissant des moyens importants dans la fiction, la formatant ainsi un peu plus. Nous avons par ailleurs eu des besoins importants en matière de documentaires et d'animation. La solution est celle mise en œuvre par le directeur général de Canal Plus, qui a engagé une nouvelle stratégie à l'égard de la fiction, en augmentant les moyens, que ceux-ci proviennent du CNC ou des diffuseurs, le CNC n'intervenant qu'en second rang. Pour mémoire, un épisode d'une série américaine coûte deux millions de dollars ; en France, on est plutôt à 700.000 euros. Il faut donc pouvoir augmenter pour être plus performant. Quand on le fait, on réussit même à exporter nos formats aux Etats-Unis et au Royaume-Uni.

Jean Picq prônait une modernisation de l'Etat par le développement des agences. Dans le champ culturel, le CNC, en matière de politique du cinéma ou Le Louvre, en matière de politique des musées, sont numéro un et deux mondiaux. L'agence est-elle un gage de modernité, de gestion et de meilleure performance économique ? Nous avons la faiblesse de le penser, en tout cas pour le secteur culturel !

M. Philippe Marini, président. – Que pensent les représentants de la tutelle du fait qu'un établissement public placé sous leur contrôle et bénéficiant d'une trésorerie significative s'endette à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros pour acheter un immeuble rue Galilée ? Se sont-ils prononcés sur ce point ? L'ont-ils approuvé ? Ce n'est qu'un exemple mais pour nous aider à comprendre si la tutelle est présente ou non, il pourrait être utile que, de part et d'autre, on veuille bien nous répondre.

La tutelle pourrait-elle également s'exprimer à propos des provisions ? Nous comprenons bien que, comme dans une entreprise, l'on provisionne des risques. Le fiscaliste qui étudie aujourd'hui les comptes de l'entreprise s'interroge sur la réalité des risques pour savoir si la provision est déductible ou non. C'est ici un peu la même problématique : le risque ou la charge n'apparaissent pas certains.

Enfin, la tutelle pourrait-elle nous dire si elle est en accord avec le fait que cela ne coûte rien au budget de l'Etat, pour reprendre les termes que nous venons d'entendre ? Partagez-vous cette vision des choses ?

M. Christopher Miles, secrétaire général adjoint du ministère de la culture et de la communication. – Je rejoins le constat du président Garandeau sur le fait que le CNC est un instrument indispensable au maintien de la diversité culturelle et de la présence française sur les écrans de notre pays mais aussi à l'international.

S'agissant de la stratégie immobilière du CNC, nous avons été informés de l'acquisition portant sur la rue Galilée. Nous sommes en discussion avec le CNC sur un schéma pluriannuel de stratégie immobilière devant nous permettre de faire évoluer les implantations du CNC.

De ce point de vue, la stratégie de l'emprunt n'est pas mauvaise dans la mesure où cet immeuble a fait l'objet d'une forte plus-value depuis son acquisition.

En second lieu, il s'avère que l'ensemble des implantations du CNC - qui comprennent des locations - ne permet pas une adéquation correcte d'installation des personnels, qui voyagent entre plusieurs immeubles, et ne répond pas aux normes actuelles de France domaine de 12 m² par agent, ce qui va probablement nous amener, dans les mois qui viennent, à réfléchir à une implantation plus rationnelle. Cet emprunt n'est donc qu'une solution transitoire, pleinement acceptée par les tutelles.

Vous avez par ailleurs relevé le montant important des provisions du CNC. Un certain nombre d'entre elles sont fléchées sur quelques risques identifiés. Le premier est le risque immobilier. Nous travaillons sur ce sujet avec le CNC.

Le second porte sur un plan numérique. A cet égard, l'écrêtement que nous sommes en train de réaliser sur les provisions constituées va sans doute nous amener à procéder à son étalement, le CNC ayant réussi dans le passé l'adaptation de notre réseau de salles de cinéma à la transition numérique, garantie du maintien d'une bonne fréquentation. Il n'est qu'à regarder ce qui s'est passé dans d'autres pays européens pour comprendre que c'est l'une des recettes indispensables au maintien de la prospérité du secteur cinématographique français.

Les autres provisions sont celles qui portent sur les avances du compte de soutien qui transitent provisoirement dans les comptes du CNC. C'est peut-être là qu'il y a un travail à réaliser avec le CNC, travail qu'il a commencé à mener en constatant qu'un certain nombre de provisions ne seraient plus fondées. C'est un processus de longue haleine, réalisé année après année, et qui doit nous permettre de progresser afin de déterminer le fonds de roulement de croisière du CNC, dans une circonstance où la conjoncture économique fluctue de manière importante.

Toutefois, il ne nous semble pas imaginable de déconnecter les recettes du CNC du dynamisme du secteur. Si l'on étudie les trois scénarii envisagés par la Cour des comptes, un plafonnement d'une partie des dépenses du CNC prises en charge pour un certain nombre d'établissements publics

participant du rayonnement du cinéma - la Cinémathèque, l'Ecole de cinéma, la Fondation européenne pour les métiers de l'image et du son (FEMIS) - ne peut être envisagé pour les dépenses du compte de soutien.

Pour les dépenses sélectives, c'est une autre question, davantage liée selon moi au suivi de la performance de l'établissement et des aides, enjeu soulevé par la Cour des comptes et sur lequel le président Garandeaux a commencé à apporter des réponses en termes d'adaptation et de rationalisation du système d'aide.

M. Philippe Marini, président. – Vous ne voulez donc pas arbitrer les dépenses ?

M. Christopher Miles. – Nous ne souhaitons pas arbitrer les dépenses...

M. Philippe Marini, président. – Il en est pris note, Monsieur le Secrétaire général. Nous avons besoin de clarté dans un sujet complexe !

M. Christopher Miles. – Nous ne souhaitons pas arbitrer les dépenses automatiques.

M. Philippe Marini, président. – La tutelle « budget » partage-t-elle l'approche de la tutelle « culture » ?

M. Alexandre Grosse, sous-directeur de la 8^{ème} sous-direction à la direction du budget. – La tutelle partage le constat qu'a pu faire la Cour des comptes sur les évolutions qu'a connues le CNC durant ces cinq dernières années, y compris en termes d'amélioration de la qualité de la gestion et des informations financières.

S'agissant de l'opportunité de l'acquisition immobilière de l'immeuble rue Galilée, comme l'a dit mon collègue de la culture, celle-ci a été approuvée par les tutelles mais aussi par France Domaine, puisqu'il semblerait qu'il existait une opportunité financière et immobilière. Votre question portait toutefois plus particulièrement sur l'opportunité de l'emprunt...

M. Philippe Marini, président. – Il est étrange qu'un établissement qui dispose d'une trésorerie longue souscrive un emprunt !

M. Alexandre Grosse. – Aujourd'hui, cela ne serait plus possible. Aux termes de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2010-2014, le CNC étant un « organisme divers d'administration centrale », il ne lui serait plus possible de s'endetter auprès d'un établissement de crédit - sauf à court terme pour des motifs de trésorerie. Toutefois, cette règle est entrée en application tout début de 2011, soit postérieurement au projet dont il est question...

M. Philippe Marini, président. – Vous reconnaissez que le bon sens préexistait à cette loi ! Un établissement qui dispose d'une trésorerie longue et qui peut effectuer un portage court peut se financer sur sa trésorerie et n'a pas besoin de se tourner vers une banque !

M. Alexandre Grosse. – Si cette règle a été mise en place c'est que l'on a parfois besoin de règles juridiques pour affirmer ce qui peut relever du bon sens.

La Cour des comptes pourra certainement vous éclairer mais elle souligne notamment que la valeur des biens immobiliers, en cas de cession, pourrait permettre à elle seule de financer un nouveau projet immobilier qui reste à définir. Par ailleurs, il existe également une réserve immobilière. Un certain nombre de ressources existent donc, sans recourir à l'emprunt, qui auraient pu être mobilisées pour un projet immobilier.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Merci d'être attentif à notre expression et de tenir compte de notre emploi du temps qui nous oblige à une audition très formalisée, celle de la candidate à la présidence de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF), à un horaire que nous n'avons pas choisi.

Sur le sujet qui nous rassemble ce matin, nous avons eu de vifs débats au Sénat, lors de l'élaboration du budget 2012, non entre majorité et opposition, mais entre la commission des finances et la commission de la culture.

Je ne pense pas qu'il faille nous distinguer entre ceux qui parlent avec leur cœur, et ceux qui sont garants de la rigueur : c'est l'intérêt public qui doit permettre de trouver un consensus. Dans cet intérêt, il y a la création, la diversité des œuvres, la santé d'une filière internationalement reconnue et la bonne gestion de l'argent public.

Dans cette bonne gestion, il y a aussi l'indispensable soutien à la numérisation des salles. Chambre des collectivités, le Sénat, par sa commission de la culture, est attaché à cette mission du CNC d'appui à la modernisation des salles de cinéma de nos communes. Si quelques lenteurs ont été repérées dans cette numérisation, il existe des phénomènes connexes, comme la mise aux normes d'accessibilité pour les personnes handicapées. Ce sont des surcoûts qui ralentissent quelquefois la motivation des communes pour utiliser l'argent disponible au CNC.

Le CNC est suivi depuis 2010 par notre commission, l'année qui a suivi les ordonnances de 2009. Le sénateur Lagauche a assumé cette tâche jusqu'en 2011 et le sénateur et rapporteur Leleux a continué ensuite.

Nous avons lu avec attention le rapport de la Cour des comptes et sommes sensibles à la nécessité de clarifier le volet immobilier, avec des conventions claires entre propriétaire, utilisateur et utilisateur secondaire, comme la Cinémathèque.

Nous sommes également sensibles au besoin d'indicateurs de suivi de stratégie et même à la recommandation de « cibler » d'éventuels écrêtements, mais nous insistons sur la modération indispensable des « financiers ». Ce n'est pas parce qu'un secteur est florissant, qu'il faut le fragiliser. C'est ce que

dit le rapporteur budgétaire pour avis sur le cinéma, le sénateur Leleux, avec ses mots : « En France, on a parfois le génie de remettre en cause les modèles qui marchent ».

Le plafonnement des dépenses de soutien à la création ou de soutien aux salles serait contre-productif. Nous attirons également l'attention sur le danger inhérent à l'écèlement, qui ampute une part du système d'inspiration mutualiste. Il existe un vrai risque pour que les contributeurs y trouvent des arguments pour ne plus participer. Tout le monde serait perdant !

La commission de la culture appelle donc à la plus grande prudence. Ne tuons pas le système vertueux. En revanche, elle s'associe aux demandes de meilleur suivi.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – Le président Garandeau a évoqué l'affaiblissement de la fiction française à la télévision. Je crois qu'il s'agit d'un effondrement. En effet, d'après les chiffres dont je dispose, on dénombrait auparavant 56 fictions parmi les 100 meilleures audiences ; ce chiffre est tombé à trois : c'est alarmant.

On peut très bien comprendre le prosélytisme culturel français, qui est un support de notre économie en général. Avec 120 longs métrages par an, à travers 38 pays, le CNC finance ou co-finance des cinéastes du monde entier. On ne peut que s'en réjouir, mais l'écueil réside dans le fait qu'il ne s'agit pas forcément de films en langue française. Je ne vois donc pas l'apport que cela peut représenter pour notre langue ou notre économie !

S'agissant des commissions d'aide, la Cour des comptes a relevé que la gestion des ressources humaines était globalement maîtrisée mais que l'on était confronté à une augmentation de la masse salariale. Les commissions d'attribution des aides comptent de plus en plus de collaborateurs. N'existe-t-il pas un conflit d'intérêts entre les personnes qui y participent et leur activité professionnelle dans le cinéma ?

J'aimerais par ailleurs adresser une question aux ministères : pourquoi le CNC sort-il du plafond prévu par l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013 ? L'article 28 permet de prélever 150 millions d'euros sur les 800 millions d'euros de trésorerie de l'opérateur, mais l'heure n'est plus à la thésaurisation ! En conséquence, 150 millions me semblent constituer une somme assez peu élevée.

Enfin, je voudrais revenir sur l'aspect immobilier. Aujourd'hui, le CNC est niché dans quatre immeubles, tous situés dans le XVI^{ème} arrondissement de Paris. On peut très bien le comprendre, cet arrondissement étant fort agréable, mais, aujourd'hui, dans le cadre d'une rationalisation immobilière, ne peut-on imaginer que le CNC soit regroupé ? Il existe certainement, extra-muros, des lieux plaisants où l'inspiration viendrait aussi bien au CNC que dans le XVI^{ème} arrondissement !

M. Philippe Marini, président. – La Plaine Saint-Denis est une localisation culturelle appréciée !

M. Eric Garandeau. – S’agissant de l’immobilier, c’est mon prédécesseur qui a pris cette décision, vraiment excellente : cette acquisition a en effet permis d’avoir une annuité d’emprunt inférieure au coût de la location. En outre, la valeur de l’immeuble a augmenté de 20 % en un an. En termes de gestion de bon père de famille, c’était donc une excellente opération, effectuée en accord complet avec les tutelles, validée au cours de quatre réunions du comité financier.

Par ailleurs, la trésorerie est liée au compte de soutien et dédiée à celui-ci. Il était donc inenvisageable d’en mobiliser une partie pour réaliser une opération immobilière.

Quant au futur, le CNC a lancé un appel à propositions pour regrouper l’ensemble de ses services. Un lieu avait été trouvé et une négociation pouvait s’engager avec un propriétaire. Malheureusement, ce dossier a été bloqué pendant six mois ; nous attendons toujours qu’il soit débloqué. Peut-être serions-nous en train de déménager si nous avions eu l’accord de France Domaine pour engager des discussions sur le bien en question - dont nous avons appris hier qu’il était désormais loué par une autre administration de l’Etat.

En ce qui concerne la numérisation et l’état des réserves, il se trouve qu’en 2004, alors directeur juridique et financier du CNC, j’avais reçu le rapport de la Cour des comptes. Le provisionnement de l’ensemble des soutiens résulte d’une décision d’application de ce rapport. A l’époque, le CNC vivait sur une logique de caisse ; il ne provisionnait rien et prévoyait d’avoir une trésorerie correspondant au « risque guichet ». Il pouvait donc être à tout moment en cessation de paiement. Il suffisait que des producteurs investissent davantage que prévu. Aujourd’hui, cette sécurisation exhaustive, dans une logique prudentielle, a conduit à immobiliser 500 millions d’euros fin 2011 au titre du provisionnement des différents soutiens automatiques.

Un exploitant de salle a dix ans pour mobiliser son soutien, qui finance des investissements dans des travaux. Les comportements sont difficiles à prévoir. Cela dépend de la taille de l’exploitant, de sa stratégie de mobilisation d’autres mécanismes de financement auxquels il peut avoir accès. Certains mobilisent en masse brutalement tandis que d’autres le font de façon plus lissée, au fil du temps, mais on a retenu l’idée d’une sécurisation maximale. Cela a été validé par la Cour des comptes et a abouti au provisionnement de 500 millions d’euros.

Il existe ensuite des restes à payer. Ce sont des dépenses obligatoires qui sont certaines, soit 50 million d’euros en 2011. Il y a ensuite la réserve de solidarité intergénérationnelle, destinée à faire face à des mouvements de conjoncture qui peuvent être très violents, comme en 2005. Le CNC aurait alors pu être en cessation de paiement. Pour l’éviter, il a fallu revoir les taux des différents soutiens de manière très rapide.

Cette réserve de 57 millions d’euros a été constituée au fil du temps. La réserve immobilière est liée au sujet dont nous parlions. Nous avons

toujours dans l'idée de déménager et même si nous ne le faisons pas, il y aura des travaux très importants, de plus de 10 millions d'euros, à réaliser sur place ainsi que l'acquisition d'un plateau complémentaire, afin de ne plus être locataire du quatrième immeuble.

Reste en trésorerie le plan numérique (salles et œuvres) dont nous avons parlé. Si le CNC n'avait pas investi une centaine de millions d'euros....

M. Philippe Marini, président. – Combien dépensez-vous chaque année pour la numérisation ?

M. Eric Garandeau. – Il s'agit d'un mouvement concernant la totalité des salles de cinéma qui va s'achever fin 2012 ou début 2013.

M. Philippe Marini, président. – Quelle est la dépense moyenne annuelle sur les trois à cinq dernières années ?

M. Eric Garandeau. – Ce qui est plus intéressant, c'est de voir le montant total qui sera dépensé...

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes en charge d'un déficit ! Il faudrait revenir à cette réalité ! Pardonnez-moi d'exploser mais chacun sait que le budget de l'Etat s'apprécie annuellement, que le solde se finance également annuellement, que la dette pèse sur nos têtes à tous ! Si l'on appliquait les principes de provisionnement que vous évoquez à toutes les fonctions de l'Etat, nous serions dans une situation totalement impossible !

M. Eric Garandeau. – Pensez-vous qu'il aurait été sain que des centaines de salles disparaissent en France ? C'est le cas en Italie, en Espagne et dans beaucoup de pays d'Europe.

M. Philippe Marini, président. – Combien dépensez-vous chaque année pour la numérisation !

M. Eric Garandeau. – 30 millions d'euros, ce qui fera au total environ 100 à 120 millions d'euros...

M. Philippe Marini, président. – 30 millions d'euros par an ?

M. Eric Garandeau. – Il s'agit d'un processus ponctuel qui a commencé en 2011 et qui se terminera fin 2012 ou début 2013.

M. Philippe Marini, président. – Un besoin de financement de 30 millions par an ne justifie pas une trésorerie de 800 millions d'euros ! Je me permets de raisonner en ordre de grandeur ! Bien entendu, tous les élus locaux que nous sommes tiennent à la numérisation de leur salles de cinéma mais il ne faut pas, Monsieur le Président, les instrumentaliser, permettez-moi de le dire !

M. Eric Garandeau. – Si le CNC n'avait pas décidé d'y consacrer 100 ou 120 millions d'euros - nous le saurons début 2013 - plusieurs centaines de salles, en France, auraient fermé. Nous n'avons pu le faire que parce qu'il y avait cette réserve de 120 millions d'euros. C'est une réalité objective : vous pouvez comparer la situation avec celle de tous les autres pays d'Europe.

La numérisation des œuvres constitue le solde de ce qui reste disponible dans nos réserves, ces 550 millions d'euros étant gelés du fait de l'existence des soutiens actuels. Dans les 250 millions qui restent, on trouve 100 à 120 millions d'euros pour les salles, le reste étant destiné aux œuvres. Aucun inventaire des œuvres n'a jamais été réalisé. Nous sommes en train de le faire. Nous savons que cet inventaire pourra coûter jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros, voire plus de 50 millions d'euros. Cela fait partie de l'autre réserve que nous avons constituée.

Les travaux de restauration et de numérisation des œuvres viennent de commencer. Nous ne les faisons pas n'importe comment, afin de ne pas faire deux fois les mêmes choses. Le souci du bon usage des deniers publics fait que nous ne pouvons engager cet argent de façon trop rapide. Certains ayants droit connus ont du mal à obtenir l'argent du CNC car nous vérifions toutes les factures. Nous ne voulons pas de surfacturations et désirons utiliser les meilleurs supports disponibles, qui seront connus à mesure que le travail d'inventaire sera fait.

La numérisation des salles ou celle des œuvres sont des choses très concrètes. C'est une activité économique. L'an dernier, le Laboratoire des technologies de communication (LTC) a fermé ses portes. Il s'agissait du plus vieux laboratoire de France, d'où étaient sortis « Les enfants du paradis ». 30 % des films récents étaient bloqués dans ce laboratoire. Plusieurs centaines d'emplois ont disparu. Certains ont pu être récupérés, le CNC ayant mis en place un plan d'urgence. Le plan de restauration et de numérisation des œuvres est destiné à apporter du chiffre d'affaires à nos industries techniques. Si nous ne le faisons pas maintenant, ces industries techniques et la filière photochimique française risquent de disparaître. Ce n'est pas une filière du passé : de plus en plus de pays se soucient de restaurer leurs œuvres...

Tout comme il était nécessaire de restaurer « La Joconde », nous pensons qu'il était nécessaire de restaurer « Le carrosse d'or » de Jean Renoir !

M. Philippe Marini, président. – Si on provisionnait, dans les écritures du ministère de la culture, la restauration des œuvres d'art et des monuments, on devrait peut-être provisionner 10 ou 20 milliards d'euros ! Or, on ne le fait pas.

Cette méthode ne peut être transposée dans le contexte que nous connaissons. Chacun apprécie votre engagement mais ce qui appelle l'attention, c'est la méthodologie budgétaire. Comment défendre cette spécificité, cette segmentation de l'Etat alors qu'il faut être solidaire ?

M. Eric Garandau. – Nous sommes solidaires ! Vous évoquez la segmentation de l'Etat : je rappelle que nous avons un agent comptable public, un contrôle économique et financier, un conseil d'administration, des décrets et des arrêtés qui fixent chacun de nos régimes d'aides, qui sont examinés par toutes nos tutelles. Nous essayons d'être un modèle en termes de gestion et

mettrons en œuvre toutes les préconisations du rapport de la Cour des comptes, qui nous permettront d'être encore plus efficaces !

Notre taux de frais de gestion est passé de 5,6 % à 5 % cette année et nous comptons le ramener à 4,6 % l'année prochaine. Nous faisons donc un maximum d'efforts. Nous sommes soumis au plafond d'emplois en matière d'effectifs. Ceci pose problème car notre activité augmente et nos effectifs baissent mais nous y veillons, quitte à recevoir des pétitions de professionnels. Nous faisons un maximum de gains de productivité et sommes donc solidaires. Nous le serons d'autant plus que nous avons fait quelques versements au budget de l'Etat ces dernières années. L'un d'eux est prévu en 2012. S'il a lieu, nous ne réaliserons pas le plan de numérisation des œuvres et certaines entreprises seront donc au chômage technique, voire en faillite.

Je reviens à ce que vous disiez à propos des monuments : c'est parce que ce travail n'a jamais été réalisé dans le cinéma qu'il y a une « bosse » de dépenses à franchir. Fort heureusement, il existe dans les musées de France des budgets de restauration annuels. Pour le cinéma, cela n'a jamais été fait. On pourrait décider de ne le faire que dans dix ans. Mais, dans ce cas, on aura détruit notre filière photochimique ainsi que des centaines d'entreprises et d'emplois. On aura renoncé à une filière d'excellence qui permettrait de faire du chiffre d'affaires, d'autres pays se souciant maintenant de restaurer leurs films.

Par ailleurs, nous basculons dans l'économie numérique ; les salles n'ont plus besoin de copies photochimiques. Les laboratoires qui abritaient parfois à leurs frais des millions de bobines - des films de Jean Renoir, d'Agnès Varda, de Jacques Demy, etc. - s'en débarrasseront puisqu'ils n'ont plus aucun intérêt à garder ces collections.

M. Philippe Marini, président. – 800 moins 150, cela fait 650 !

M. Eric Garandeau. – ... Dont 550 provisionnés !

M. Philippe Marini, président. – Naturellement mais il s'agit de provisionner des charges futures incertaines...

M. Eric Garandeau. – Elles sont certaines !

M. Philippe Marini, président. – Disons qu'elles sont relativement certaines, sous bénéfices d'audits...

M. Eric Garandeau. – Elles sont certaines ! La Cour des comptes peut répondre sur ce point...

M. Philippe Marini, président. – Leur horizon est incertain...

M. Eric Garandeau. – L'horizon est certain : entre un et cinq ans pour la plupart des soutiens automatiques...

M. Philippe Marini, président. – La trésorerie de l'Etat se paye tous les jours, Monsieur le Président ! Elle finance sur emprunt des besoins encore plus immédiats que ceux dont vous parlez, notamment une grande partie des

salaires que nous percevons. On ne peut vivre hors du temps ni hors du monde !

M. Eric Garandeau. – Je cite le rapport de la Cour des comptes, page 112 : « Le CNC a fait le choix de traduire dans ses comptes la réalité des engagements de soutien financier consentis auprès des professionnels. Ce choix participe incontestablement d'une démarche de qualité comptable et de recherche d'une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'établissement et ne saurait être remis en question ».

M. François Marc, rapporteur général. – Notre collègue de Montesquiou a évoqué un grand banquet culturel. Je vais avoir le regret d'être celui qui porte un regard vers les tenants et les aboutissants de l'addition qu'il y a lieu d'examiner, en revenant sur les conclusions de la Cour des comptes, qui se trouvent être en accord avec les travaux que notre commission a pu mener sur ce sujet.

La commission des finances a en effet constaté que la « prospérité » du CNC a conduit le Gouvernement à externaliser vers cet opérateur certaines dépenses budgétaires auparavant assumées par le ministère de la culture et de la communication. Ce transfert était certes cohérent avec les missions du CNC mais il reste, comme l'indique la Cour des comptes et comme la commission l'avait relevé, que, sur le plan de la discipline budgétaire, ce dispositif a consisté à exclure des dépenses de la norme des dépenses applicables au budget de l'Etat pour les faire assumer par une entité tierce affranchie de toute contrainte.

En second lieu, l'affectation de taxes au CNC a eu pour conséquence d'inciter l'opérateur à programmer des dépenses aussi dynamiques que ses ressources. Quels que soient les motifs allégués par le CNC pour dépenser plus, il convient de s'interroger sur la compatibilité de cette trajectoire avec la situation actuelle des finances publiques. A ce sujet, nous avons relevé que la Cour « décrypte » et met parfaitement en exergue les limites du modèle économique suivi par le CNC.

Enfin, l'existence d'un financement exclusivement fiscal peut affaiblir la tutelle ministérielle, à plus forte raison lorsque les opérateurs, à l'instar du CNC, sont devenus de quasi « fermiers généraux » - pour reprendre l'expression de notre ancienne collègue, Nicole Bricq, lorsqu'elle était rapporteure générale - et assurent directement le recouvrement de leurs taxes.

Cela étant, à la lumière des éclairages apportés par la Cour des comptes, certains questionnements viennent à l'esprit. On a évoqué la politique immobilière, le plan de numérisation des salles de cinéma. Je m'en tiendrai au registre budgétaire et financier.

Concernant les ressources, la loi de finances pour 2012 prévoyait un dispositif d'écèlement des taxes affectées aux opérateurs déjà allégé, s'agissant du CNC. L'article 26 du projet de loi de finances pour 2013 prévoit

d'exclure désormais totalement le CNC du dispositif de plafonnement. Pourquoi un tel « traitement de faveur » ?

La Cour des comptes était, il est vrai, réservée sur l'application du dispositif de plafonnement au CNC, introduit lors du projet de loi de finances pour 2012. Quelles explications la Cour des comptes peut-elle nous donner sur la nature de ses réserves ? Se satisfait-elle davantage d'un prélèvement sur le fonds de roulement du CNC, tel qu'il est prévu dans le projet de loi de finances pour 2013 ?

S'agissant de la démarche de performance, nous nous interrogeons sur la quasi-absence d'évaluation de l'efficacité des aides versées par le CNC qui représentent pourtant un enjeu financier important - 575 millions d'euros en 2011. Où en êtes-vous, Monsieur le Président, dans la mise à œuvre d'une réelle démarche de performance au sein de votre organisation ?

Concernant le rôle de la tutelle, la Cour note l'absence de lettre de mission du Président presque deux ans après sa nomination et de contrat de performances. Comment justifiez-vous cette situation alors que le CNC représente l'un des principaux opérateurs du ministère de la culture ? De tels documents sont-ils prévus ?

Enfin, au-delà de l'exemple du CNC, on peut constater une forme de pilotage défaillant du ministère sur nombre de ses opérateurs, la Cour des comptes relevant dans son rapport qu'à ce jour, seuls 46 opérateurs sur 82 sont encadrés par un contrat d'objectifs et de performances.

Comment les tutelles expliquent-elles ce manque de réactivité, malgré la récurrence des critiques ? Quelles mesures concrètes sont-elles envisagées pour améliorer le pilotage des opérateurs sur ces points particulièrement importants ?

M. Patrick Lefas. – Les conflits d'intérêts évoqués par le rapporteur spécial constituent un sujet réel. Nous avons appelé l'attention du CNC sur ce point, notamment parce que les mandats des commissions d'attribution des aides sélectives étaient renouvelés automatiquement. Les trois-quarts des membres de la commission d'agrément ont effectué au moins deux mandats, soit quatre ans de présence entre 2001 et 2010.

Le CNC, à l'issue de la contradiction, s'est engagé à limiter le nombre de mandats mais il nous semble que le sujet de la prévention des conflits d'intérêts est un sujet à prendre plus en amont, avec le souci de déclarer s'il existe ou non des parties liées au candidat dont on examine le dossier. Ceci n'est selon nous pas suffisamment marqué dans les procédures.

Il nous semble qu'il serait judicieux que le CNC s'appuie sur les conclusions de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

S'agissant des aspects touchant à l'immobilier, beaucoup de choses ont été évoquées. Nous n'avons pas contesté l'opportunité de l'opération de la

rue de Galilée. Nous contestons le recours à l'emprunt, d'autant plus qu'il existait des disponibilités, notamment grâce au système de prélèvements réguliers du CNC sur le fonds de soutien pour ses propres besoins. Peut-être était-il peu judicieux de recourir à cet emprunt...

Je salue l'engagement de passer enfin à une stratégie pluriannuelle en matière immobilière. Le CNC, comme toute une série d'autres établissements publics, ne peut plus désormais emprunter. Il faut en outre appréhender ce que la valorisation du parc immobilier du CNC dans le centre de Paris - qui ne cesse de s'apprécier - peut apporter comme élément de recettes, sans qu'il soit besoin d'avoir une réserve immobilière dédiée à ce financement.

Quant aux provisions, nous ne les avons pas auditées, le Contrôle général économique et financier (CEGEFI) nous ayant indiqué qu'il avait prévu de procéder très bientôt à cet audit. Un audit régulier paraît nécessaire. Il serait également préférable qu'un commissaire aux comptes vérifie la véracité de l'engagement correspondant aux provisions.

Deux systèmes conduisent aux provisions. Le soutien automatique peut être borné dans le temps. Pour ce qui est des soutiens sélectifs, lorsque l'engagement en a été pris, il est logique de provisionner mais le CNC n'a aucun modèle lui permettant d'apprécier les conditions dans lesquelles les provisions vont générer des dépenses ultérieures. Il y a sur ce point un véritable travail à réaliser. La logique est incontestable et nous ne l'avons pas mise en cause.

Quant à la réserve numérique, cela rejoint le débat qui a commencé à s'engager. Nous serons les premiers dans le monde, devant les Américains, en matière de numérisation des salles de cinéma. Nous l'aurons réalisée en un temps record. Or, dans le débat sur la numérisation, le fait que cette dernière soit au final moins coûteuse apparaît important. Certains distributeurs font des calculs économiques.

Pour les exploitants, une partie du coût peut être absorbée par le soutien automatique. Certes, il est légitime que ces sommes soient d'abord réservées aux problématiques d'accessibilité et de modernisation des salles mais il reste des fonds, et les conditions de réalisation du plan de numérisation des salles restent flexibles.

Quant à la numérisation des œuvres, le sujet est important. C'est un enjeu patrimonial et celui-ci doit être analysé au regard des possibilités qu'ont un certain nombre de grands acteurs du système de numériser sans aide de l'Etat. Il faut articuler cela avec les investissements d'avenir et le fonds numérique géré par la Caisse des dépôts ou, demain, par la Banque publique d'investissement. Certains aspects du plan de numérisation peuvent donc trouver leur débouché autrement que par le financement du CNC.

Il faut également un plan de commercialisation. La numérisation doit également être considérée par rapport à des perspectives de recettes

ultérieures. Il nous semble donc que le plan numérique comporte des marges de manœuvre.

Concernant l'affaïssement des fictions audiovisuelles, les chiffres méritent en effet d'être rappelés. Le problème vient du fait que le CNC ne peut être le seul acteur intervenant dans ce secteur. Ce sont d'abord les chaînes de télévision qui sont en cause. Les conditions dans lesquelles pèsent sur elles les obligations de soutenir la production - France 2 Cinéma, France 3 Cinéma, Canal Plus - sont définies par la loi. Il nous semble qu'on a consommé beaucoup de moyens dans ce secteur avec un résultat contestable. Cela pose bien la question de l'instrument de mesure de la qualité des aides, éléments qui méritent d'être portés au débat.

M. Philippe Marini, président. – Comment se passent les conférences budgétaires « culture » ? Y est-il question du CNC ? Avez-vous un moyen d'expertise des provisions ? Avez-vous, au cours des dernières années, observé le fonds de roulement, le montant de la trésorerie ?

M. Alexandre Grosse. – Dans les discussions budgétaires avec le ministère de la culture, le sujet du CNC est bien entendu sur la table lors de la préparation de chaque projet de loi de finances.

Je ne peux toutefois pas dire que le CNC soit l'opérateur dont, au niveau des services, on discute le plus à Bercy au moment des conférences techniques de performances ou de budgétisation.

Vous avez à plusieurs reprises évoqué la norme de dépenses en vous demandant si celle-ci était contournée. Un certain nombre de transferts de financement ont en l'occurrence été réalisés ces dernières années vers le CNC. La question de la norme de dépenses et du respect de la charte de budgétisation ne pourrait se poser que s'il y avait eu transfert de recettes concomitant : il n'y en a pas eu. Je pense donc que ce qui s'est fait est totalement en ligne avec la charte de budgétisation et le respect de la norme de dépenses.

M. Philippe Marini, président. – Un ministère qui a un organisme sous sa tutelle lui sous-traite des dépenses qu'il payait jusqu'alors, l'organisme disposant de ressources propres. Considérez-vous que ce soit normal ?

M. Alexandre Grosse. – Je ne vois pas d'entorse à la charte de budgétisation...

M. Philippe Marini, président. – C'est aussi une question de bon sens budgétaire ! Les chartes se substituent donc à tout et cela vous semble normal...

M. Alexandre Grosse. – Il existe une véritable cohérence de l'ensemble des missions et des crédits qui ont été confiés au CNC. On lui a délégué le versement de subventions à des opérateurs relevant de la politique publique en faveur du cinéma.

S'agissant du plan de numérisation, M. Lefas a fait état des principaux points que je souhaitais souligner. Aujourd'hui, il existe une autre source de financement, constituée par le fonds numérique du programme d'investissement d'avenir qui s'ajoute à la réserve numérique du CNC. Certes, ce ne sont pas forcément les mêmes œuvres et les projets engagés par ce fonds sont aujourd'hui assez limités, mais l'existence d'une réserve importante connue des acteurs ne les a peut-être pas incités à prendre des risques commerciaux ou industriels et à solliciter des financements du fonds numérique.

Par ailleurs, en matière de numérisation, l'inventaire n'étant pas terminé, on manque peut-être de visibilité à ce jour quant à l'ampleur globale du besoin. Quel est le niveau du besoin et son immédiateté ? Un certain nombre de projets tout aussi importants pour le pays ont été décalés sans forcément être totalement abandonnés dans le cadre des arbitrages budgétaires. Y a-t-il un besoin immédiat et urgent, pour la survie du secteur et de ces œuvres, à le faire dans l'année ou au cours des deux prochaines ?

S'agissant de l'évaluation de la performance, un rapport est adressé au Parlement. Il reprend la maquette des projets annuels de performances (PAP) joints au projet de loi de finances avec la même richesse d'informations. En matière de performances, on recense une vingtaine d'indicateurs. Un ou deux relèvent stricto sensu de l'efficacité. Or, les objectifs que l'on se fixe dans le volet « performances » des PAP consistent en un partage à peu près équilibré entre efficacité socio-économique, qualité de services et efficacité. Peut-être pourrait-on progresser quelque peu en adjoignant davantage d'indicateurs d'efficacité, ce qui amènera peut-être à mieux évaluer certaines aides, voire à en remettre certaines en cause.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – Qu'est-ce qu'un indicateur d'efficacité ?

M. Alexandre Grosse. – Ce sont des indicateurs qui rapportent les résultats d'un dispositif ou d'une politique à leur coût.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – Il s'agit d'un retour sur investissement...

M. Alexandre Grosse. – Ce peut être le cas lorsque le sujet est complexe mais cela peut aussi être lié à la qualité du ciblage d'un dispositif.

M. Philippe Marini, président. – C'est une construction intellectuelle complexe, faite pour l'information du Parlement.

M. Alexandre Grosse. – Il me semble que la ligne directrice du rapport de la Cour des comptes, qui interroge le paradigme, consiste à substituer un pilotage par la dépense à un pilotage plus axé sur la recette. C'est ce qui s'est fait pour l'Etat il y a une dizaine d'années avec l'instauration de la norme de dépenses, pour les mêmes motifs que ceux qui animent aujourd'hui le débat sur le CNC – décorréliser les recettes et les dépenses – car leur corrélation peut avoir un certain nombre d'effets pervers.

Malgré les spécificités du CNC, cela paraît opportun et techniquement possible, les aides automatiques représentant bon an mal an la moitié de l'ensemble des dépenses du CNC. L'autre moitié, les aides sélectives, est donc pilotable.

Mme Marie-France Beaufile. – Il faut revenir à la motivation qui a présidé à la création du CNC et des taxes destinées à l'alimenter pour aider la création dans le domaine du cinéma.

On ne peut reprocher au CNC de faire un effort dans le domaine de la création et lui demander de revenir sous la norme de dépenses du budget de l'Etat, alors qu'on lui a affecté des taxes afin de lui permettre d'être en dehors de cette contrainte et d'assumer une mission que l'Etat ne parvenait pas à remplir !

Les taxes ont été mises à la disposition du CNC avec cet objectif. Un regard critique sur la façon dont fonctionne le CNC, qui nous permette de vérifier s'il soutient véritablement la création et apporte les résultats qu'on en attend, me semble l'élément le plus important.

Vous évoquez les indicateurs de performances. Je suis plutôt critique dans ce domaine. Je ne suis pas sûre que ce soit le meilleur exemple à suivre ! J'aimerais savoir si ces indicateurs permettent d'apprécier à la fois la dépense financière réalisée mais aussi le projet mis en œuvre.

J'en reviens à la numérisation. On sait que si la France compte davantage de spectateurs dans ses salles de cinéma, c'est grâce au travail de fond qui est mené depuis des années.

La Cour des comptes estime que l'apport du CNC est largement complété par l'apport des collectivités territoriales, sans lesquelles les choses ne se seraient pas faites. On sait aussi que les collectivités territoriales qui ne bénéficient pas d'un nombre de jours de diffusion suffisant ne sont pas aidées. On a donc mis des limites à l'aide apportée par le CNC. Si l'on avait ouvert les vannes pour les salles de toutes les communes, la dépense serait bien plus importante qu'elle ne l'est aujourd'hui. Si l'on arrête à la fin de 2012 ou au début de 2013, on va connaître de sérieuses difficultés pour mettre l'ensemble des lieux de diffusion à niveau.

Mon avis est donc assez partagé et je pense qu'il faut être attentif à ces différents points.

Par ailleurs, si l'on considère que le CNC bénéficie de trop de ressources, il faut que l'Etat récupère des taxes pour le budget général, mais celles-ci sont bien faites pour venir en aide à la création.

Dans mon conseil général, il y a quelques années, un élu voulait affecter les sommes issues de la taxe sur l'électricité à d'autres postes qu'à celui destiné à répondre aux besoins électriques, dans le cadre du budget général. Sur le plan déontologique, cela me pose problème ! A nous de nous donner les outils pour savoir si le CNC œuvre bien dans son domaine. Je ne

pense pas que l'on doit détourner une taxe parce que notre budget est aujourd'hui en difficulté.

M. Philippe Marini, président. – On pourrait réduire les taxes !

Mme Marie-France Beaufiglioli. – Je n'ai pas l'impression que le CNC dépense indûment les taxes qu'il perçoit. Vous avez mis en cause le système de provisionnement. J'ai un problème par rapport à la façon dont on pose les questions ce matin. Si j'ai bien compris, la Cour des comptes réclamait ce provisionnement pour pouvoir répondre aux engagements pris antérieurement...

Je ne vois pas pourquoi on estime que ces taxes ne devraient plus soutenir la création mais alimenter le budget général. Peut-être faudrait-il considérer qu'il s'agit d'une fiscalité nouvelle que l'on applique à certaines sociétés.

M. Philippe Marini, président. – C'est un choix...

M. Jean Germain. – Je ne puis me dissocier de certaines des observations de la Cour des comptes ou du rapporteur général du budget et je serais plutôt favorable à un écrêtement ciblé des taxes affectées au CNC.

S'agissant de l'immobilier, est-on obligé d'accueillir tous les représentants des cultures étrangères à La Plaine Saint-Denis ? Il faut, je crois, trouver un juste équilibre. La direction de la SNCF doit déjà s'y installer. Ce ne sont pas des choses qui me choquent.

S'agissant des aspects de politique culturelle, je partage ce qu'a dit Marie-France Beaufiglioli. Pourquoi le CNC a-t-il été créé ? Pourquoi des taxes lui ont-elles été affectées ?... Pour mener une certaine politique ! Qu'il faille plus de règles en matière de conflits d'intérêts ou de composition du conseil d'administration me paraît logique mais on ne peut, dans une période difficile, écarter d'un revers de main le fait qu'il existe un enjeu culturel et un enjeu économique. Il convient de soutenir une industrie dynamique qui fait honneur à notre pays !

Quand, dans notre pays, une tête dépasse, il faut faire fonctionner la guillotine ! Je suis contre la peine de mort, y compris sous forme de « *spoils system* » ! Je pense que la politique culturelle, en France, doit prendre le pas sur le respect strict de l'orthodoxie budgétaire.

Léo Ferré a dit : « L'ennui, avec la morale, c'est que c'est toujours celle des autres » ! En matière de bon sens, c'est la même chose ! Nous ne sommes pas uniquement conviés à un banquet mais aussi à une discussion culturelle qui aura des conséquences importantes.

Par ailleurs, je voudrais savoir où l'on en est de la taxe sur les opérateurs de télécommunications et, notamment, des discussions avec la commission européenne à cet égard.

S'agissant de la numérisation des salles, elle est importante pour la vie du cinéma en province et pour une bonne couverture du territoire.

Enfin, où en est-on du soutien au cinéma d'art et d'essai ? Dans mon agglomération existe une association, « Les studios », qui fonctionne très bien. L'apport du CNC est vital pour elle si elle veut faire face aux autres distributeurs.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – J'ai rappelé que 120 longs métrages co-financés par le CNC étaient produits dans 38 pays. Il y a peut-être parmi eux quelques pays francophones mais qu'en est-il pour ce qui est des autres ? A partir du moment où ces films ne sont pas en langue française, quel est l'impact sur l'économie française ou le rendement financier de ces films en termes de retour sur investissement ?

J'aimerais par ailleurs adresser une question à M. Miles : pourquoi l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013 fait-il sortir le CNC du champ du dispositif de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs ?

On numérise des films anciens et c'est une bonne chose pour maintenir ce patrimoine mais celui-ci n'appartient-il pas à des sociétés comme Gaumont ou Pathé ? Le cas échéant, pourquoi ne s'en chargeraient-elles pas ?

Nous participons au financement de très nombreux films. Sont-ils tous projetés ? Existe-t-il un calcul de retour sur investissement pour chaque film ?

M. Grosse a répondu à ma question à propos des contrats d'objectifs mais personne n'a répondu à mon interrogation sur la lettre de mission du président du CNC...

M. François Fortassin. – Je vais faire une comparaison. Dans ma région, les Pyrénées, il existe un petit Etat qui ne paie ni TVA, ni impôt sur le revenu, qui n'a pas de plan d'occupation des sols, pas de station d'épuration. Sur 80 000 habitants, on compte moins de 10 000 citoyens. Quand on leur fait observer que c'est un peu curieux, ils répondent qu'ils gagnent de l'argent ! Avec sa démonstration et une analyse que j'ai trouvée certes très courtoise mais un peu rude, le CNC me fait irrésistiblement penser à la Principauté d'Andorre ! « Tout va bien, nous n'avons pas à nous justifier quant à nos dépenses, qui sont faites au plus juste » ! Je ne sais si vous vous considérez hors du temps ou non. C'est votre liberté. Pour ma part, j'estime que ce mode de fonctionnement a quelque chose de surréaliste !

M. Edmond Hervé. – Sans surprise, différentes logiques s'expriment ce matin.

Personnellement, j'ai une certitude, celle qu'une bonne gestion, contrôlée intelligemment et loyalement, ne peut qu'ajouter à la légitimité du CNC.

J'ai été très surpris par certaines remarques du rapport : mise en place récente d'un conseil d'administration et absence de lettre de mission. Je suis étonné par rapport aux principes de bonne gestion mais je demeure un avocat indéfectible du CNC.

Je pense en second lieu que nous pourrions être utiles au rôle et au rayonnement du CNC si nous renouvelions cette audition dans un an.

Enfin, je souhaiterais savoir si les taxes affectées au CNC sont ou non incluses dans le calcul des prélèvements obligatoires.

M. Christopher Miles. – Mme Blandin a évoqué la nécessité de rester très prudent lorsqu'on réforme les dispositifs d'aides et la politique culturelle. Il faut effectivement y veiller, ce qui n'exclut pas de rester ferme. Nous avons bien entendu la recommandation de la Cour des comptes et souhaitons, avec le ministère du budget, avancer sur l'élaboration d'un document de performances et même d'un contrat de performances qui nous permette d'enrichir l'ensemble des indicateurs, ainsi que le suivi des aides, mais aussi de travailler sur un certain nombre d'audits et de certifications souhaités par la Cour des comptes.

Plusieurs types de contrôles ont été mis en place par le CNC depuis quelques années à la suite du précédent audit de la Cour des comptes. Nous pouvons encore progresser dans ce domaine. Pour répondre à une interrogation du rapporteur général, seuls 46 opérateurs sur 82 sont en effet suivis par un contrat de performances. Cette démarche a été mise en place depuis cinq ou six ans et nous avons priorisé les opérateurs en termes de taille. Le ministère de la culture couvre donc actuellement 70 % des subventions versées à ces opérateurs. Il y en a parmi eux de fort petits - comme certaines écoles d'architecture - pour lesquels la démarche est plus progressive.

En ce qui concerne le plafonnement des taxes affectées aux opérateurs et l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013, la discussion interministérielle a été arbitrée par le Premier ministre au motif que nous sommes dans une phase d'incertitude sur une partie de la taxe sur les services de télévision (TST), celle à laquelle sont assujettis les distributeurs. La discussion sur l'assiette de cette taxe ne permet pas de préjuger de son évolution.

Même à périmètre constant, les stratégies de contournement mises en place par certains opérateurs et le plafonnement du nombre de personnes ayant recours aux fournisseurs d'accès font que le dynamisme de cette taxe n'est plus aussi affirmé qu'auparavant. Il nous a semblé qu'un plafonnement serait donc hasardeux, ce qui n'exclut pas une logique de pilotage par le taux. Le Parlement peut aussi intervenir sur le taux de cette taxe.

Par ailleurs, une partie des aides versées – les aides sélectives – peut faire l'objet d'une stratégie pluriannuelle qui pourrait être examinée avec le CNC, notamment dans le cadre des documents de performances que nous évoquions.

Enfin, s'agissant de la lettre de mission au président du CNC, nous sommes en train de travailler avec son accord sur ce document au sein du cabinet du ministre de la culture. Je pense que nous aurons, d'ici la fin de

l'année, ou, au plus tard, dans le courant du premier trimestre de l'année prochaine, une lettre de mission pour M. Garandeau.

M. Eric Garandeau. – La logique de notre modèle, qui est une forme d'épargne forcée, permet d'exercer un effet de levier sur la production d'œuvres nationales.

Nous soutenons environ 12 % du devis des films de cinéma, 14 % du devis des films audiovisuels. On corrige un rapport de force extraordinairement déséquilibré en défaveur de la France, petit pays, par rapport aux Etats-Unis, qui ne peut amortir ses productions domestiques sur son marché avant de les exporter à bas coût vers les autres pays du monde. Ce système permet donc de corriger ce déséquilibre et de mutualiser les risques au sein de la filière.

Lorsqu'on a résolu le problème de la production, auquel font face nombre de pays qui ont une production trop faible pour s'imposer dans les salles, il faut ensuite résoudre le problème de la distribution et avoir un réseau de salles suffisamment développé, ainsi que des acteurs indépendants - notamment des distributeurs - qui puissent assurer la diversité culturelle. Il s'agit donc bien d'une conciliation entre des objectifs culturels et des objectifs économiques.

Tout cela nourrit une économie abondante, le CNC aidant un millier d'entreprises et apportant son soutien à 10 000 œuvres par an, soit 1 % du PIB et 341 000 emplois. Les 18 milliards d'euros de chiffre d'affaires deviennent même 66 milliards d'euros, si on envisage le secteur de façon large. On est dans là dans l'économie réelle.

M. Philippe Marini, président. – Ce n'est pas avec votre trésorerie disponible que vous les aidez !

M. Eric Garandeau. – Je pense avoir répondu à cette question...

S'agissant des taxes affectées, leur caractère proportionnel au chiffre d'affaires permet que l'effet de levier demeure. Si on plafonne le produit des taxes, on rationne les financements et on détruit la part de marché des films français en salles ou des programmes audiovisuels. Malheureusement, les temps à venir vont être très difficiles, en particulier du fait de l'arrivée des portails multinationaux et du numérique. La France va être concurrencée par des acteurs mondiaux et les séries américaines vont court-circuiter les chaînes françaises, qui financent principalement le cinéma et l'audiovisuel.

Si on fragilise le CNC, seul maillon que l'on contrôle réellement, l'effet de levier que peut créer le centre va jouer à la baisse. Le secteur audiovisuel a quadruplé en vingt ans et double tous les dix ans. Le compte de soutien arrive à peine à suivre cette progression. Si le chiffre d'affaires du secteur diminue un jour, le volume des taxes collectées diminuera.

La croissance du CNC n'est donc pas indéfinie. Si l'économie audiovisuelle se rétracte, le compte de soutien diminuera. Tous ceux qui

plaident en faveur de sa rétractation pourront alors être rassurés. Malheureusement, cela produira moins d'emplois et surtout du chômage dans un secteur très dynamique.

L'ajustement se fait donc à la hausse comme à la baisse. Si l'on estime que le CNC dispose de trop d'argent, on peut aussi modifier le taux des taxes. Le CNC n'a d'ailleurs pas poussé à l'augmentation de la taxe sur les fournisseurs d'accès, estimant qu'il faut conserver un lien avec l'économie ainsi qu'une progression régulière, nonobstant le choc de la numérisation des salles et des œuvres. Les réserves numériques, les seules à être libres d'engagement, y étaient destinées. Nous avons pu le faire pour les salles ; nous ne pourrions pas le faire pour les œuvres si le prélèvement de 150 millions d'euros prévu par le projet de loi de finances pour 2013 est acté. Il faudra trouver d'autres ressources, mais ce besoin est essentiel.

Grâce à la dotation qui nous a permis de réaliser la numérisation des salles, nous avons également pu continuer à renforcer le cinéma d'art et d'essai. La numérisation des films peut conduire, il est vrai, les salles à surtout diffuser des blockbusters américains. C'est pourquoi nous réfléchissons à transposer non seulement les mécanismes d'art et d'essai, mais aussi les engagements de programmation des multiplexes car ceux-ci permettent d'assurer la diversité.

Nous ne produisons pas trop de films ; j'ai rappelé que 207 films représentaient un tiers des films diffusés. C'est ce qui nous permet d'ailleurs d'avoir une part de marché de l'ordre de 40 %. Beaucoup de films ne réalisent-ils pas peu d'entrées ? Bien sûr : Michel Hazanavicius, en 1999, pour son premier film, « Mes amis », a réalisé 12 000 entrées. Valérie Donzelli, pour son premier film, a fait 27 000 entrées et s'est retrouvée deux ans plus tard aux Oscars. Michel Hazanavicius a également, de son côté, remporté cinq Oscars...

M. Philippe Marini, président. – Merci de votre plaidoyer. Tout cela est très intéressant...

M. Eric Garandeau. – Et concret !

M. Philippe Marini, président. – Rien de tout cela n'est contesté, ni mêmes contestable. Nous essayons simplement de faire prendre conscience du fait que le pilotage complexe et contraignant des finances publiques concerne tout le monde. Lorsqu'on a des recettes et des dépenses, on doit veiller à les ajuster au plus près.

M. Eric Garandeau. – Je citais le pourcentage d'augmentation des exportations, de la production, tout cela est très basique...

M. Philippe Marini, président. – Nous recevons à longueur d'année les représentants de tous les secteurs, de tous les intérêts particuliers, de l'ensemble des corporations. Nous connaissons ces plaidoyers : nous les entendons tous les jours !

M. Eric Garandeau. – Je ne sais si beaucoup d'organismes reçoivent des visites du monde entier pour transposer leur système à l'étranger !

M. Philippe Marini, président. – Il y a le CNC et le reste du monde : on a bien compris le sens de vos propos !

M. Antoine Magnant, sous-directeur de la fiscalité des transactions à la direction de la législation fiscale. – La direction de la législation fiscale n'exerce pas de fonctions de tutelle du CNC.

Toutefois, les taxes affectées au CNC figurent dans les prélèvements obligatoires et sont votées par le Parlement.

Les lois de finances présentées au Parlement cet automne comporteront un point de rendez-vous sur la TST « distributeurs » en raison de l'état de la discussion qui a lieu avec la Commission européenne.

De fait, le fiscaliste voit le principe de l'affectation des impôts d'un œil plutôt désagréable et méfiant. D'un point de vue juridique et du fonctionnement général de la politique fiscale, il n'y aurait aucune difficulté à envisager la désaffectation des ressources affectées au CNC. Il n'y a pas plus de difficultés à modifier, dans un sens ou un autre, le taux des impôts qui lui sont affectés. S'agissant d'un prélèvement obligatoire et d'une imposition de toute nature, c'est le droit du Parlement d'intervenir.

M. Germain a demandé où l'on en était de la discussion sur la TST avec la Commission européenne. Patrick Lefas l'a dit : la partie « diffuseurs » de la TST n'est pas sécurisée et les discussions avec la Commission européenne sont en cours depuis presque un an. Le dispositif voté dans le cadre de la loi de finances pour 2012 ne s'applique pas, son entrée en vigueur étant suspendue à la validation du dispositif par la Commission européenne. Juridiquement, la date d'entrée en vigueur de ce dispositif doit être fixée par décret, au plus tard le 31 décembre 2012.

Soit ce dispositif sera validé par la Commission européenne et un décret interviendra d'ici la fin de l'année pour le faire entrer en vigueur, soit il faudra élaborer une autre assiette, soit les discussions continueront et un amendement devra alors décaler la date d'entrée en vigueur à 2013. C'est pourquoi nous aurons vraisemblablement un rendez-vous sur le sujet de la TST dans le cadre des lois de finances de cet automne.

Une assiette de la TST beaucoup plus large que celle qui existe aujourd'hui a été votée dans le cadre de la loi de finances pour 2012, pour arrêter l'optimisation de l'opérateur Free mise en place dès 2010 ; d'autres opérateurs ont mis en place des dispositifs similaires de façon à faire fondre la part de l'abonnement frappée par la taxe. L'assiette votée est donc extrêmement large. Les dépenses financées par le CNC relevant en droit communautaire de la catégorie des aides d'Etat, les ressources affectées à l'établissement relèvent du champ de l'analyse de la Commission européenne. Toute modification de l'assiette d'une taxe affectée au CNC doit être préalablement validée par la Commission européenne.

Celle-ci étudie le sujet sous l'ensemble de ces aspects ; il existe, en droit communautaire, depuis 2002, une directive en matière de télécommunications qui interdit de faire peser une imposition spécifique sur les opérateurs de télécommunications pour financer d'autres activités que le simple fonctionnement du marché.

Cette directive a été négociée au tout début de l'Internet. Il s'agissait de mettre en place une protection fiscale à une époque où le marché était balbutiant et où les investissements restaient à faire. Le droit communautaire a donc protégé les opérateurs de télécommunications de toute imposition sur leur chiffre d'affaires.

La Commission européenne considère que le texte voté dans le cadre de la loi de finances 2012 est contraire à ce dispositif. Elle a refusé de valider le dispositif. Nous en sommes là. Les discussions sont intenses et menées à un niveau politique élevé. La prochaine réunion a lieu demain afin de voir, en cas de blocage total, s'il y a ou non possibilité de mettre en place des assiettes qui porteraient sur un champ proche, plus étroit, tout en préservant les grandes lignes du dispositif voté, à savoir un impôt à la charge des fournisseurs d'accès à Internet qu'ils répercuteront sur leurs clients.

La discussion technique est en cours. Il est donc difficile d'annoncer l'aboutissement des négociations à ce stade. Celles-ci sont longues, compliquées mais la France déploie tous ses efforts. Même si nous ne sommes pas tuteurs du CNC, nous sommes bien présents et dépensons une énergie considérable. Nous espérons un aboutissement d'ici la fin de l'année pour être au rendez-vous des lois de finances de cet automne. Il est donc difficile d'indiquer l'assiette et le rendement de cette taxe en 2013.

M. Philippe Marini, président. – Quoi qu'il en soit, il faudra passer par le Parlement !

M. Patrick Lefas. – Le débat a été assez riche, avec des moments intenses.

Je suis sûr que cela permettra aux ministères de tutelle du CNC de réfléchir, dans le cadre d'une contrainte qui s'impose à tous, ainsi que vous avez été nombreux à le rappeler.

Face à un bon élève, on est en droit d'être plus exigeant que face à un mauvais élève ! Il s'agit de prélèvements obligatoires dont l'assiette s'est progressivement éloignée du contenu et nous avons de plus en plus affaire non à des usagers mais à des contribuables.

Le mode de financement du CNC doit être revu ; ce que j'ai entendu du secrétariat général du ministère est plutôt encourageant, même si j'aurais aimé qu'il aille plus loin. La logique qu'il faut développer est celle d'enjeux pluriannuels dont le pilotage est assuré par la dépense. Il en va de votre responsabilité de juger en opportunité, en fonction de l'ensemble des intérêts. Le fil directeur réside donc bien dans l'énoncé des besoins.

Le président du CNC, avec la force de conviction qu'on lui connaît, a mis en avant les éléments positifs et le fait qu'on est dans un combat mondial. Il a estimé que si le CNC ne bénéficie plus de la même ouverture de la part de la représentation nationale, celui-ci va aller à la catastrophe. Il n'en est rien et il n'est qu'à se reporter à l'exemple des acteurs mondiaux qui arrivent sur l'ensemble des supports grâce à l'Internet : la clé n'est donc pas le CNC.

Le tableau de la page 17 du rapport est à cet égard très intéressant. Il démontre que, dans le financement de l'audiovisuel et de la filière cinématographique figurent le CNC, mais aussi les diffuseurs de productions audiovisuels pour 840 millions d'euros, la diffusion « production cinématographique » pour 360 millions d'euros, les nombreux crédits d'impôt, les Sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA) et les collectivités territoriales.

Tout cela représente beaucoup d'argent public. Il s'agit, par conséquent, de voir dans quel cadre il peut y avoir une meilleure utilisation de ces financements. Cela renvoie bien au positionnement des chaînes et à la question de savoir pourquoi le CNC doit intervenir. C'est dans cette interrogation que réside la clé de la réflexion sur la politique publique de financement du cinéma et de l'audiovisuel.

Marie-France Beaufiles s'est demandée si l'écrêtement ne risquait pas de remettre la mutualisation en cause. Non ! Pourquoi ? La TST « distributeurs » (TSTD) n'est en effet pas connectée au soutien automatique. Il n'y a donc pas de conséquence en la matière.

Par ailleurs, le lien entre le fait générateur de cette taxe, son assiette et son objet est de moins en moins évident. La TSTD n'est pas sécurisée et pose donc un réel problème.

La TSTD ne va-t-elle pas disparaître du fait de la stratégie des opérateurs de télécommunications, inspirés par Free ? Nous avons entendu ce discours l'année dernière. Il ne s'est en fait rien produit grâce au jeu des compensations. Pour le moment, cette ressource est globalement extrêmement dynamique.

M. Philippe Marini, président. – Nous n'avons pas encore totalement exploité votre rapport. Il est extrêmement riche et il faut vous en remercier particulièrement, ainsi que l'équipe de la Cour des comptes qui y a œuvré.

Cette audition ne va pas totalement au bout des choses ; il s'agit d'une audition d'étape. Elle a cependant été très vive, très active et sans langue de bois, ce qui est plutôt une bonne chose pour l'institution parlementaire. Rendez-vous donc à la loi de finances, Monsieur le Rapporteur général !

Nous avons bien noté les étapes devant nous, tant pour ce qui est de se prononcer sur les articles 26 et 28 du projet de loi de finances que d'avoir, le cas échéant, à bâtir une taxation différente si nous n'arrivions pas à obtenir

une validation par la Commission européenne de la TST « distributeurs » dans son état actuel.

Le Parlement sera au cœur des choix et l'on ne peut que se réjouir qu'il travaille de manière documentée, après de réels débats pluralistes. Merci aux uns et aux autres d'avoir contribué à notre information.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte-rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU
SENAT**

ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

**La gestion et le financement
du Centre national du
cinéma et de l'image animée
(CNC)
Exercices 2007 à 2011**

Août 2012

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RESUME	9
RECOMMANDATIONS.....	13
CHAPITRE I LES RESSOURCES DU CNC ONT CRU DE MANIERE TRES SIGNIFICATIVE AU COURS DE LA PERIODE RECENTE ..	19
I - LES RECETTES FISCALES	19
<i>A - Les ressources du CNC proviennent essentiellement du produit des taxes qui lui sont affectées.....</i>	<i>20</i>
<i>B - Jusqu'en 2011, la forte progression des recettes fiscales est tirée par le dynamisme de la taxe sur les services de télévision.....</i>	<i>23</i>
<i>C - L'affectation exclusive au CNC du produit de la TST « distributeurs » demeure problématique.....</i>	<i>29</i>
<i>D - Les recettes futures de TST « distributeurs » sont incertaines</i>	<i>30</i>
II - LES AUTRES RESSOURCES DU CNC.....	34
<i>A - Les dotations budgétaires.....</i>	<i>34</i>
<i>B - Les ressources propres de l'établissement</i>	<i>37</i>
CHAPITRE II LE CNC A TIRE PROFIT DU DYNAMISME DE SES RESSOURCES POUR ETENDRE SES AIDES	45
I - LES AIDES A LA FILIERE PROFESSIONNELLE, CŒUR DE LA MISSION DU CNC	46
<i>A - Les aides du CNC se répartissent entre les différents stades de la production, de la distribution et de l'exploitation d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle.....</i>	<i>46</i>
<i>B - Au-delà de ces soutiens directs, le CNC a également contracté de multiples engagements envers des tiers.....</i>	<i>51</i>
<i>C - Enfin, le CNC a lancé un vaste plan de numérisation des salles et des œuvres</i>	<i>54</i>
II - L'AUGMENTATION DU VOLUME D'AIDES NE VA PAS DE PAIR AVEC UNE MESURE DE LEUR EFFICACITE	56
<i>A - Des succès indéniables</i>	<i>56</i>

<i>B - Une situation en apparence florissante qui masque des résultats plus contrastés</i>	57
<i>C - Une sédimentation croissante des dispositifs</i>	66
<i>D - Une démarche de performance encore lacunaire</i>	69
<i>E - Un fondement économique à étayer</i>	72

CHAPITRE III LA GESTION INTERNE EST GLOBALEMENT MAITRISEE, MAIS LA FORMALISATION DES OUTILS DE SUIVI ET DE PILOTAGE RESTE PERFECTIBLE	77
I - LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT INTERNE	78
<i>A - Une enveloppe délicate à isoler</i>	78
<i>B - La mesure de la performance de gestion de l'établissement</i>	80
<i>C - Un prélèvement rigide pour frais de gestion</i>	82
II - UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES GLOBALEMENT MAITRISEE, MALGRE L'AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE ET DU COUT DES COMMISSIONS D'AIDES	86
<i>A - L'évolution des emplois et de la masse salariale</i>	86
<i>B - La situation particulière des membres des commissions</i>	92
III - LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER : DES DECISIONS QUI RESTENT A PRENDRE	96
<i>A - Des retards dans l'adoption d'une stratégie immobilière</i>	96
<i>B - Une opération d'acquisition d'immeuble dont le montage financier est discutable</i>	101
<i>C - Une connaissance et une sécurisation des sites des Yvelines insuffisantes</i>	103
CHAPITRE IV UN MODELE A REDEFINIR	109
I - LA SITUATION D'AISSANCE FINANCIERE DU CNC S'EXPLIQUE EN PARTIE PAR LA NECESSITE DE POURVOIR AUX ENGAGEMENTS CONTRACTES PAR L'ETABLISSEMENT AU TITRE DE SA POLITIQUE DE SOUTIEN	109
<i>A - Le résultat net et la trésorerie du CNC enregistrent une forte progression depuis 2006</i>	110
<i>B - L'immobilisation obligatoire d'une part significative de la trésorerie au profit des dispositifs de soutien : la question des provisions</i>	112

<i>C - Une situation financière qui demeure favorable après la prise en compte des provisions</i>	<i>113</i>
II - LA CONFIGURATION ACTUELLE DU FINANCEMENT DU CNC NE FAVORISE PAS L'AJUSTEMENT FIN DE SES RESSOURCES A SES BESOINS ...	119
<i>A - Les faiblesses de l'information financière</i>	<i>119</i>
<i>B - L'insuffisance du pilotage de la gestion</i>	<i>130</i>
III - LA PERENNISATION DU CADRE D'INTERVENTION DU CNC SUPPOSE DE PASSER D'UN PILOTAGE AUTONOME PAR LA RECETTE A UN PILOTAGE CONCERTÉ PAR LA DEPENSE	134
<i>A - Le développement d'outils d'information et de leviers de pilotage plus performants.....</i>	<i>136</i>
<i>B - Les paramètres d'une réflexion sur le financement du CNC.....</i>	<i>139</i>
<i>C - Les scénarios envisageables pour faire évoluer le modèle de financement du CNC</i>	<i>144</i>
CONCLUSION GENERALE	149
ANNEXES	151

Avertissement

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 21 novembre 2011¹, d'une demande d'enquête sur la gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

A la suite d'une réunion de travail avec le rapporteur spécial, M. Aymeri de Montesquiou, vice-président de la commission des finances du Sénat, le Premier président a précisé au président la commission des finances le périmètre et le calendrier de l'enquête par une lettre du 2 février 2012².

L'enquête s'est appuyée sur les conclusions d'un contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement, portant sur la période 2001 à 2010. Elle a été conduite auprès du CNC, de la direction générale des médias et des industries culturelles, du ministère de la culture et de la communication, de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques, du secrétariat général des affaires européennes et de l'autorité de régulation des communications électroniques.

Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 22 mai 2012 au président du CNC, au secrétaire général du ministère de la culture et de la communication et à la directrice générale des médias et des industries culturelles. Des extraits en ont été envoyés au directeur du budget, au directeur général des finances publiques et à la directrice de la législation fiscale. Les destinataires ont fait parvenir leurs réponses écrites entre la fin du mois de juin et le début du mois de juillet. Le président du CNC³ a par ailleurs été auditionné le 6 juillet 2012.

L'enquête comporte plusieurs développements sur les moyens financiers mis à la disposition du CNC au titre de sa politique de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles. Il n'entrait cependant pas dans son champ d'analyser les enjeux économiques de ces filières.

L'analyse de l'efficacité et de l'efficience du CNC dans sa mission de soutien à la filière repose donc sur la mise en perspective des résultats

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

³ De 2001 à 2009, le CNC était dirigé par un directeur général (Mme Véronique Cayla du 24 juin 2005 au 31 décembre 2010). Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 24 juillet 2009, l'établissement est dirigé par un président, qui délègue une partie de ses prérogatives à un directeur général. M. Eric Garandeau a été nommé président du CNC par le décret du 17 décembre 2010 et a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2011.

obtenus avec les objectifs fixés à l'établissement dans le document de performance transmis au Parlement. Plus largement, la Cour a également pris en compte les évolutions les plus directement mesurables de l'économie du secteur (rythme de la production, durée d'exposition des films en salles, résultats d'audience des œuvres audiovisuelles, chiffre d'affaires à l'exportation notamment), afin de resituer dans son contexte l'effet des aides du CNC.

La période couverte par l'enquête s'étend de 2007 à 2011. Lorsque cela est apparu pertinent, les observations ont été étendues à une période plus large ou à toute la décennie 2001-2011.

L'enquête a été réalisée par la troisième chambre de la Cour des comptes. Le présent rapport, qui en constitue la synthèse définitive, a été délibéré, le 9 juillet 2012, par la troisième chambre, présidée par M. Lefas, président de chambre, et composée de MM. Pichon, président de chambre maintenu, Andréani, Barbé, Frangialli, Gautier, conseillers maîtres, et Marland, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant M. Mory, conseiller référendaire et Mme Sorbe, auditrice et M. Tournier, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 juillet 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bénard, procureur général, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre, M. Cazala représentant M. Descheemaeker, président de chambre.

Résumé

Etablissement public administratif chargé depuis 1946 de la politique de soutien au cinéma, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a vu ses missions s'élargir à la faveur des évolutions du secteur de l'image. Il intervient désormais aux différents stades de la création et de la transmission des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, et a développé de nouveaux dispositifs de soutien en lien avec les nouveaux supports de diffusion. Maillon essentiel de la politique de financement public du cinéma et de l'audiovisuel, le CNC n'en représente cependant qu'un élément parmi d'autres : d'autres instruments (dispositifs fiscaux, obligations d'investissement des chaînes de télévision dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, aides des collectivités territoriales) sont des composantes importantes du soutien public à cette filière.

Depuis 2008, le CNC ne reçoit plus de subvention de fonctionnement du ministère de la culture et de la communication. Il est principalement financé par des taxes affectées, pour l'essentiel recouvrées directement par l'établissement, dont le rendement a été très dynamique au cours des dernières années. La création, en 2007, d'une nouvelle imposition, pesant sur les distributeurs de services de télévision, a joué un rôle majeur dans l'augmentation de ces recettes, le produit de cette taxe passant de 94 M€ en 2008 à 322 M€ en 2011.

Le produit futur de cette taxe est aujourd'hui incertain, à la suite du repositionnement stratégique d'un opérateur de communications électroniques et dans l'attente de la décision de la Commission européenne sur la compatibilité de la nouvelle assiette avec le droit communautaire. En outre, les fréquentes modifications qui ont été apportées à l'assiette de cette taxe dans le souci de sécuriser la nouvelle ressource au profit du CNC, attestent qu'en l'espèce, le lien entre la diffusion des contenus et la taxation correspondante est moins patent que pour les autres taxes. Dans ces conditions, l'application du principe selon lequel la diffusion devait financer la création, principe sur lequel reposent la perception et l'affectation des taxes d'origine a perdu une part de sa justification.

Parmi les autres ressources perçues par l'établissement, les cotisations professionnelles, dont la pertinence semble aujourd'hui devoir être remise en cause, pourraient être supprimées.

Défendant l'idée d'une corrélation nécessaire entre l'activité du secteur de l'image et le montant des soutiens versés, le CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources affectées pour étendre la palette de ses aides aux filières cinématographiques et audiovisuelles. Au-delà des

dispositifs traditionnels de soutien qui se répartissent pour l'essentiel entre les différents stades que sont la production, la distribution et l'exploitation d'une œuvre, de nouvelles aides ont vu le jour, axées sur les supports de diffusion davantage que sur les contenus.

Cette multiplication de dispositifs, potentiellement porteuse de redondances, reflète une économie générale des aides dans laquelle la création de nouveaux mécanismes ne s'accompagne pas de la nécessaire évaluation de la cohérence globale des soutiens. A cet égard, l'augmentation du nombre de films produits chaque année ne saurait constituer le seul critère d'analyse de la réussite du soutien public. La Cour note également que, dans le domaine audiovisuel, la France entretient un système d'aides unique en Europe, dans son principe et dans son montant, pour des résultats d'audience des productions nationales parmi les plus faibles. La mesure de l'efficacité des aides peine encore à se faire une place dans un tel cadre et, sauf à tenir pour irréfutable l'idée selon laquelle le dynamisme d'un secteur emporte la nécessité de lui affecter toujours plus d'argent public et donc d'en faire une priorité de politique publique d'un rang supérieur à toutes les autres priorités gouvernementales, la justification d'une telle augmentation continue des aides reste à établir.

Sur le plan de la gestion interne, la recherche de performance est freinée par des difficultés liées au suivi de l'enveloppe des charges de fonctionnement, malgré de notables améliorations. La définition d'indicateurs fiables à ce sujet permettrait d'assurer une mesure plus fine de l'évolution de cette nature de dépenses. La maîtrise de la masse salariale et des effectifs, notamment pour ce qui est des collaborateurs occasionnels du service public intervenant dans le cadre des commissions d'attribution des aides, doit constituer une priorité. Des décisions restent à prendre pour finaliser rapidement une stratégie immobilière permettant à l'établissement de se conformer aux normes en vigueur et de clarifier avec le ministère de la culture les conditions d'occupation et de sécurisation des sites qu'il occupe dans les Yvelines.

Entre 2005 et 2007, le CNC a engagé une réforme budgétaire et comptable de grande ampleur qui a sensiblement amélioré la fiabilité des états financiers et la qualité de la gestion budgétaire de l'établissement. La clarification des états financiers et budgétaires, qui a rendu nécessaire la constitution de provisions à un niveau élevé, justifie, pour partie, l'importance de la trésorerie dont dispose l'établissement depuis 2008. Au-delà, la situation d'aisance financière dans laquelle se trouve le CNC lui a permis de constituer d'importantes réserves budgétaires (447 M€ après affectation du résultat 2011, soit 46 % du bilan).

Favorisée par l'autonomie à la fois budgétaire et institutionnelle dont le CNC a bénéficié depuis sa création en 1946, cette situation traduit un modèle de gestion qui conduit à déterminer le niveau des dépenses en

fonction du montant des recettes issues du produit des taxes. De fait, la pérennité de ce modèle est aujourd'hui remise en cause :

- par la situation globale des finances publiques qui, en imposant une stabilisation en valeur, voire une réduction des dépenses d'intervention, renforce la nécessité de procéder à des arbitrages budgétaires globaux entre les différentes composantes des politiques publiques ;
- par l'extension des taxes affectées à des secteurs économiques qui ne présentent plus une proximité aussi immédiate avec les aides déployées par le CNC. Les incertitudes qui pèsent sur les recettes fiscales futures de l'établissement rendent d'autant plus nécessaire une réflexion critique sur l'opportunité de ce modèle de pilotage autonome par la recette.

En opérant un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du CNC en 2011, puis en plafonnant le produit de la taxe sur les services de télévision (TST) « distributeurs » en 2012, le législateur a introduit une rupture dans la logique de financement du CNC, celle-ci reposant sur l'autonomie du compte de soutien et l'affectation exclusive et intégrale du produit des recettes fiscales au budget de l'opérateur. Ce dispositif ne semble pas pouvoir constituer une orientation durable permettant de maîtriser de manière fine le couplage entre les recettes et les dépenses de l'établissement.

Un changement de logique radical impliquerait d'intégrer dans le budget de l'Etat l'ensemble des recettes actuellement prélevées au profit du CNC et d'octroyer les aides aux secteurs cinématographiques et audiovisuels sous la forme de subventions, à l'instar des autres dépenses d'intervention du ministère. Au-delà des lourdes difficultés techniques et juridiques qu'emporterait cette évolution, il n'est pas établi qu'une telle allocation des ressources publiques serait intrinsèquement plus efficace que le modèle actuel d'attribution des aides par l'intermédiaire d'un établissement public associant les professionnels à la prise de décision.

L'impératif de retour à l'équilibre des comptes publics rend encore plus nécessaire une révision des conditions qui président à la gestion économique et financière du CNC. En l'espèce, il s'agit donc de privilégier désormais une approche qui aboutisse à subordonner le niveau de la recette à une hiérarchisation préalable et aussi précise que possible des besoins du CNC rendus nécessaires par l'exercice de ses missions. Autrement dit, la détermination du niveau de financement du CNC doit dorénavant être fondée sur une évaluation précise des différents systèmes d'aide, de leur articulation et du degré de priorité qui leur est attribué.

Parce qu'elle ne saurait produire ses pleins effets sans une implication accrue du ministère de la culture et du Parlement dans la détermination des orientations stratégiques du CNC comme du niveau de

ses interventions, cette évolution requiert, au minimum, que l'établissement enrichisse ses outils d'information financière et que les leviers de son pilotage soient également renforcés. Le passage d'un dispositif de pilotage autonome par la recette à celui d'un pilotage par la dépense, concerté entre l'Etat et l'opérateur, n'en implique pas moins une évolution de la structure de financement du CNC. Trois scénarios peuvent être envisagés : la fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées au CNC, le recours à des écrêtements ciblés, enfin la budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs ». L'issue du contentieux communautaire relatif à la taxation des opérateurs de communications électroniques et les choix qui seront exprimés par le ministère de la culture et de la communication et par le Parlement quant à l'intensité souhaitable de maîtrise des dépenses du CNC conduiront naturellement à privilégier l'un ou l'autre de ces scénarios.

Recommandations

L'enquête conduit la Cour à formuler un ensemble de recommandations qui figurent en fin de chaque chapitre. Elles sont récapitulées ci-dessous. La recommandation suivie d'un astérisque (*) nécessite une modification législative.

Pilotage de la dépense et mesure de la performance :

- élaborer un contrat de performance liant le CNC au ministère de la culture et de la communication et comportant un volet consacré aux obligations de qualité de service (recommandation n° 12, p. 149) ;
- établir, dans les plus brefs délais, une lettre de mission définissant les priorités et les modalités d'évaluation du président du CNC (recommandation n° 13, p. 149) ;
- enrichir le rapport d'activité annuel, établi pour la première fois en juillet 2012, de données sur le fonctionnement interne de l'établissement (recommandation n° 14, p. 149) ;
- remplacer le document unique de performance du CNC par deux documents, l'un prévisionnel, l'autre rétrospectif, sur le modèle des PAP et des RAP. Communiquer au Parlement ces deux documents au rythme de la procédure budgétaire (recommandation n° 10, p. 149) ; *
- élaborer une méthode d'analyse de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs d'aide mis en œuvre au regard, d'une part, des soutiens déjà existants et, d'autre part, des objectifs fixés au CNC par ses tutelles et par le Parlement (recommandation n° 2, p. 76) ;
- en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, élaborer une trajectoire pluriannuelle de dépenses dans le cadre des documents de performance (recommandation n° 11, p. 149) ;

Ressources propres et fonctionnement interne

- supprimer les cotisations professionnelles (recommandation n° 1, p. 43) ;
- définir un périmètre de dépenses de fonctionnement interne appuyé sur une méthode d'imputation des coûts inspirée de la comptabilité analytique. Elaborer et suivre des indicateurs

- d'efficience rapportant les frais de fonctionnement interne de l'établissement (y inclus les dépenses d'investissement) aux dépenses de soutien et à l'ensemble des dépenses d'activité (recommandation n° 3, p. 108) ;
- faire adopter par le conseil d'administration une enveloppe de frais de fonctionnement interne en valeur absolue et moduler en exécution le prélèvement pour frais de gestion afin de couvrir cette enveloppe en tenant compte du dynamisme des autres ressources propres de l'établissement (recommandation n° 4, p. 108) ;
 - formaliser le suivi des effectifs de collaborateurs occasionnels de service public. Engager une politique de stabilisation des effectifs étendue aux membres des commissions d'aides sélectives ; entreprendre un regroupement des commissions d'attribution des aides sélectives (recommandation n° 5, p. 108) ;
 - d'ici le 31 décembre 2012, arrêter un schéma pluriannuel de stratégie immobilière permettant à l'établissement de se conformer à l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État (recommandation n° 6, p. 108) ;
 - en accord avec les tutelles, affecter la réserve pour projet immobilier au désendettement de l'établissement ou reverser son montant au budget général de l'État (recommandation n° 7, p. 108) ;
 - formaliser un schéma directeur pour les deux implantations du CNC dans les Yvelines, afin de clarifier les responsabilités entre occupants et d'assurer la visibilité nécessaire à une réflexion sur l'optimisation des espaces de stockage et la programmation de travaux de rénovation éventuels (recommandation n° 8, p. 108) ;
 - faire réaliser à partir de 2013 un audit périodique des provisions constituées par le CNC au titre des aides par le contrôle général économique et financier. Engager une démarche de certification des comptes du CNC (recommandation n° 9, p. 148).

Introduction

Un rôle historique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel

Créé par la loi du 25 octobre 1946, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est un établissement public administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication.

Définies par l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée, les missions du CNC sont de deux ordres : d'une part, la réglementation du secteur du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée ; d'autre part, la contribution, dans l'intérêt général, au financement et au développement de ces secteurs. A ce titre, le CNC attribue des aides financières en faveur de la « *création, la production, la distribution, la diffusion et la promotion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et des œuvres multimédia* ». Il soutient aussi la création et la modernisation des salles de cinéma, de même qu'il finance les écoles de formation, les festivals et les dispositifs d'éducation à l'image. En parallèle, l'établissement assure le contrôle des recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles réalisées par les exploitants de salles de cinéma ou par les éditeurs de vidéogrammes, ainsi que la collecte, la conservation, la restauration et la valorisation du patrimoine cinématographique. Il conduit également des actions internationales, telles que le soutien financier à la création et à la production cinématographique, audiovisuelle et multimédia dans les pays en développement. Enfin, il exerce une mission d'observation des activités et professions rattachées aux différents secteurs de l'image animée.

Les ressources du CNC ont transité, jusqu'en 2008, par un compte d'affectation spéciale, puis par un compte-mission. La mission hors budget général « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » ayant été supprimée en 2009, les charges et produits des anciens programmes 711 « Soutien aux industries cinématographiques » et 712 « Soutien aux industries audiovisuelles » s'y rattachant sont depuis lors imputés directement sur le budget du CNC. Par ailleurs, sur les trois taxes qui sont affectées à son financement, le Centre recouvre directement la taxe spéciale additionnelle (TSA) depuis le 1^{er} janvier 2007 et la taxe sur les services de télévision (TST) depuis le 1^{er} janvier 2010.

Une évolution rapide des modes de soutien

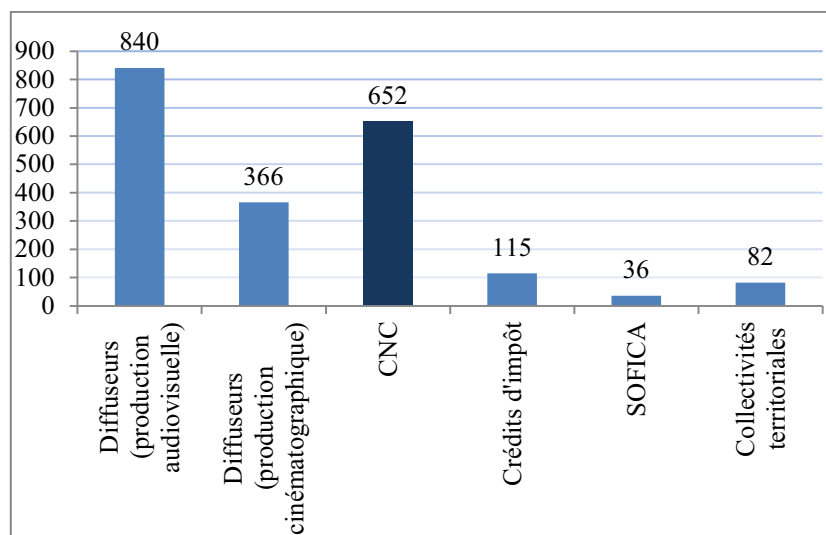
Initialement organisé autour du seul CNC et longtemps centré sur le cinéma, le soutien public s'est progressivement étendu à l'audiovisuel et a été complété au fil du temps par de nouveaux outils : institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), créé en 1983 pour développer un système de garanties bancaires, dispositifs fiscaux (SOFICA⁴ dès 1985, crédits d'impôts dans les années 2000) et aides des collectivités territoriales, en forte croissance au cours des années récentes. En outre, à partir des années 1980, la télévision a joué un rôle central dans la politique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel par l'intermédiaire des obligations de production et de diffusion. En parallèle, les soutiens du CNC à la production audiovisuelle ont connu depuis 1986 une extension rapide. Il résulte de ces évolutions que la politique publique repose aujourd'hui sur un grand nombre d'outils : aides directes (subventions et avances), dépenses fiscales, garanties bancaires, obligations juridiques d'investissement, d'achats et de programmation.

Rapporté à l'ensemble des dépenses découlant d'aides directes ou d'obligations réglementaires, qui représentent plus de 2,1 Md€ en 2011 et viennent le plus souvent en soutien au secteur de la production, les aides du CNC ne représentent que près de 31 % de ces financements, tandis que les chaînes de télévision en assument plus de 58 %⁵.

⁴ Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle, les SOFICA soutiennent la production cinématographique en associant des souscripteurs, bénéficiaires de l'avantage fiscal, et un producteur, bénéficiaire de l'investissement.

⁵ Le total de la valeur des marchés de la télévision, de la production cinématographique et audiovisuelle de stock, de l'exploitation, de la distribution, de la vidéo physique et dématérialisée est estimé par le CNC à 13,6 Md€ en 2010 ; les aides du CNC représentent autour de 4 % de la valeur des secteurs qu'il soutient.

Tableau n° 1 : Paysage du soutien au cinéma et à l’audiovisuel en 2011, en millions d’euros



Source : Cour des comptes d'après données CNC (bilans) et documents budgétaires.

L'enquête avait pour principal objet de mesurer « l'efficacité et l'efficience de la gestion du CNC dans sa mission de soutien à la filière cinématographique et audiovisuelle ». A ce titre, le présent rapport présente les recettes de l'établissement et leur évolution récente (I). Il décrit l'économie des aides versées (II) et le fonctionnement interne de l'établissement (III), en s'efforçant d'évaluer leur performance et de formuler des recommandations pour faciliter à l'avenir cette évaluation. Enfin, le rapport s'appuie sur une analyse de la situation financière de l'établissement et de la configuration actuelle de son pilotage pour proposer une redéfinition de son modèle de financement (IV).

Chapitre I

Les ressources du CNC ont crû de manière très significative au cours de la période récente

I - Les recettes fiscales

Le CNC est financé à titre principal par des taxes affectées (A). Au cours de la dernière décennie, le rendement de ces taxes a crû de manière très sensible, augmentant les ressources de l'établissement dans les mêmes proportions. La création, en 2007, d'une nouvelle taxation, pesant sur les distributeurs de services de télévision, a joué un rôle majeur dans l'augmentation des ressources de l'établissement (B). La nécessité de sécuriser le rendement de cette nouvelle imposition a entraîné de fréquentes modifications d'assiette, au prix d'un certain relâchement du lien entre la diffusion des contenus audiovisuels et la taxation (C).

Le dynamisme récent du produit de la taxe sur les distributeurs de services de télévision se trouve hypothéqué par les positionnements stratégiques adoptés par les opérateurs assujettis et par l'issue du contentieux avec la Commission européenne sur la régularité de la nouvelle taxe au regard du droit communautaire (D).

A - Les ressources du CNC proviennent essentiellement du produit des taxes qui lui sont affectées

Depuis la création du CNC, le principe général commandant le régime des taxes qui lui sont affectées est le suivant : taxer les acteurs qui retirent un bénéfice de la diffusion des contenus cinématographiques et audiovisuels et reverser le produit de ces taxes à un organisme finançant l'ensemble de la filière. Au nom de ce principe ont successivement été taxés la billetterie des salles de cinéma (taxe spéciale additionnelle), les chaînes de télévision, puis les distributeurs de services de télévision (taxe sur les services de télévision) ainsi que les sociétés vendant ou louant des contenus audiovisuels sous forme de vidéogrammes (taxes vidéos). Par ailleurs, le CNC est affectataire d'autres recettes à caractère fiscal, comme la taxe sur les bénéfices tirés de la production et de la diffusion de films à caractère violent ou pornographique, ainsi que le produit des sanctions pécuniaires infligées par le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

1 - La taxe sur les entrées dans les salles de cinéma

Créée par la loi du 23 septembre 1948⁶, la taxe spéciale additionnelle (TSA) est la plus ancienne des taxes affectées au CNC. Acquittée par les exploitants d'établissements de spectacle cinématographique situés en France métropolitaine, la taxe est assise sur les recettes générées par les entrées en salles. Ces « recettes guichet » correspondent au produit du nombre d'entrées :

- par le prix acquitté par le spectateur, dans le cas d'une tarification au film ;
- par le prix de référence par place, dans le cas d'une tarification reposant sur les cartes d'accès illimité.

Un taux forfaitaire unique (10,72 % depuis le 1^{er} janvier 2007⁷) est ensuite appliqué à cette assiette taxable⁸. Le CNC recouvre directement la TSA depuis le 1^{er} janvier 2007.

⁶ Loi n° 48-1474 du 23 septembre 1948 instituant une aide temporaire à l'industrie cinématographique.

⁷ Un taux spécifique de 16,08 % est appliqué pour les représentations en salles de films à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

⁸ L'article 104 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a simplifié le barème de la TSA en remplaçant par un taux unique le barème progressif qui précédait, composé de vingt tranches d'imposition (dont seize étaient effectivement appliquées), fixées en fonction du tarif du billet.

2 - La taxe sur les services de télévision

Créée en 1986, la taxe sur les services de télévision (TST) est due par les éditeurs de services de télévision établis en France et ayant programmé, au cours de l'année civile, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC, et, depuis le 1^{er} janvier 2008, par les distributeurs de services de télévision établis en France.

Telle qu'initialement conçue, cette taxe n'a longtemps frappé que les éditeurs de services de télévision, c'est-à-dire les chaînes achetant des contenus auprès des producteurs (audiovisuels et cinématographiques) ou de leurs représentants, et agréant ces contenus au sein de programmes. Cette part « éditeurs » de la TST demeure assise sur le montant hors taxes :

- des sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage, sommes qui font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % ;
- du produit de la contribution à l'audiovisuel public encaissé par les chaînes de télévision⁹ ;
- des sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux chaînes de télévision à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général.

La taxe est calculée en appliquant un taux de 5,5 % à la fraction du montant des versements et encaissements annuels excédant 11 M€, pour chaque chaîne de télévision. Le CNC recouvre directement la TST depuis le 1^{er} janvier 2010.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la TST a été étendue aux distributeurs qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur : chaînes auto-distribuées (Canal +, auparavant assujettie à la seule TST « éditeurs »), services de diffusion par câble (Numéricable), par satellite, télévision numérique terrestre, fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et opérateurs de téléphonie mobile. La part « distributeurs » de la TST repose sur le chiffre d'affaires des abonnements souscrits auprès des sociétés concernées. Elle est calculée en appliquant un taux progressif, compris entre 0,5 % et 4,5 % de l'assiette taxable.

⁹ A l'exception de la société France Télévisions au titre des services de télévision spécifiques à l'Outre-mer.

Tableau n° 2 : Evolution de la contribution nette des redevables à la TST, en millions d'euros

	2008	2009	2010
Chaînes autodistribuées	82,89	96,71	94,71
Câblo-opérateurs	0,00	5,97	3,56
Opérateurs de communications électroniques	11,35	66,27	179,49
Total TST « distributeurs »	94,24	168,95	277,76

Source : Cour des comptes d'après données CNC.

3 - La taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande

Dans sa forme actuelle, la taxe « sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public et sur les opérations assimilées » est issue de la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003. Son produit, recouvré par la direction générale des finances publiques (DGFIP) selon les mêmes procédures que la TVA, est affecté au CNC, après prélèvement de frais de gestion à hauteur de 2,5 %.

Cette taxe est due par tout vendeur ou loueur de vidéos à raison de son chiffre d'affaires hors TVA issu de la vente et de la location de vidéos et, depuis juillet 2004, des opérations assimilées à ces ventes, comme la vidéo à la demande (V à D). Le taux en est fixé à 2 %¹⁰.

4 - Les autres recettes à caractère fiscal

Aux termes des articles L. 116-2 à L. 116-4 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC est affectataire de la taxe perçue sur les producteurs, distributeurs, exploitants et diffuseurs de contenus pornographiques ou d'incitation à la violence. Instaurée par la loi de finances pour 1976¹¹ sous la forme d'un prélèvement spécial de 20 % sur la fraction des bénéfices industriels et commerciaux soumis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, cette taxe a été étendue à la location et à la vente de supports vidéo à contenu pornographique ou incitant à la violence, et son taux a progressivement été porté à 33 %¹².

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 116-5 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC reçoit le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le CSA à l'encontre des éditeurs de services de télévision.

¹⁰ Article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts.

¹¹ Loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976.

¹² Loi de finances pour 1993.

Les recettes ainsi recouvrées demeurent au total marginales :
0,23 M€ en 2010 et 0,21 M€ en 2011¹³.

B - Jusqu'en 2011, la forte progression des recettes fiscales est tirée par le dynamisme de la taxe sur les services de télévision

Entre 2007 et 2011, les ressources du CNC ont augmenté de
46,3 % après neutralisation des changements de méthodes comptables¹⁴,
passant de 528 M€ en 2007 à 867 M€ en 2011. Cette progression a été
particulièrement dynamique entre 2008 et 2010 (+ 35 %).

¹³ Compte tenu de leur faible montant, l'analyse de ces recettes a été exclue du champ
de l'enquête.

¹⁴ Pour l'année 2011, il convient de neutraliser dans ce calcul l'impact des
modifications comptables mises en œuvre par le CNC – comptabilisation des reprises
sur provisions au premier euro –, de manière à comparer sur une base homogène les
ressources de l'établissement.

**Tableau n° 3: Evolution des produits de fonctionnement du CNC
entre 2007 et 2011, en milliers d'euros**

	Taxes affectées et autres produits de gestion	Subventions d'exploitation	Prestations annexes	Produits financiers	Produits exceptionnels	Reprises sur provisions	Total
2007	528 026	37 232	444	3 751	219	23 297	592 969
2008	554 481	31 417	314	3 600	877	14 731	605 420
2009	635 812	27 081	199	4 066	96	5 687	672 941
2010	789 429	20 674	251	2 283	419	4 173	817 228
2011	841 079	14 828	183	6 218	63	5 073	867 445
2011/2007	+ 59,3 %	- 60,2 %	- 58,8 %	+ 65,8 %	- 71 %	- 78,2 %	+ 46,3 %

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers du CNC¹⁵.

Cette évolution résulte principalement de la forte progression du produit des taxes affectées, et plus particulièrement de la taxe sur les services de télévision (TST). Au cours de la décennie écoulée, le produit de la TST s'est accru en effet de 303 M€ (+ 92,3 %), dont 253 M€ entre les seules années 2008 et 2011 ; il représente désormais 73 % des ressources totales de l'établissement. Les recettes de TSA ont connu une évolution moins spectaculaire, mais néanmoins significative (+ 41 %), en raison de la hausse de fréquentation des salles de cinéma et, subsidiairement, du prix des billets. Les recettes de taxes vidéo, qui ne représentent qu'une faible proportion des recettes fiscales du CNC, ont bénéficié du développement du DVD au début des années 2000. Elles se stabilisent autour de 32 M€ depuis 2007.

¹⁵ Pour une présentation homogène des recettes, les reprises sur provisions comptabilisées en 2011 ont été calculées en ne retenant que les soldes positifs de la différence entre les reprises sur provisions et les dotations aux provisions, pour chacun des dispositifs de soutien automatique (annexe 5 au compte financier 2011, p. 56)

**Tableau n° 4 : Evolution du produit des principales taxes affectées
au CNC entre 2001 et 2011, en milliers d'euros**

	TSA	TST			Taxe vidéo	Total
		Editeurs	distributeurs	Total TST		
2001	101 420	328 100	-	328 100	12 790	442 310
2002	109 078	315 231	-	315 231	19 842	444 151
2003	102 738	313 587	-	313 587	24 543	440 869
2004	120 326	325 017	-	325 017	38 258	483 601
2005	104 597	323 985	-	323 985	37 460	466 041
2006	119 721	340 278	-	340 278	35 323	495 322
2007	116 699	362 238	-	362 238	33 296	512 234
2008	122 197	283 156	94 236	377 393	32 756	532 346
2009	127 891	282 072	168 948	451 020	32 910	611 821
2010	146 343	296 992	277 763	574 755	33 066	754 164
2011	143 077	308 994	322 050	631 044	31 964	806 084
2011/2001	41,1 %	- 5,8 %	NS	92,3 %	149,9 %	82,2 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC (agent comptable).

Pour l'année 2008, la diminution de recettes de TST « éditeurs » résulte majoritairement (43,8 M€) d'un effet de transfert, la chaîne Canal + voyant sa contribution scindée en une part « éditeurs » et une part « distributeurs ». Pour l'année 2011, les recettes de TST correspondent aux mandats effectivement encaissés par le CNC.

1 - Le dynamisme de la TST « distributeurs »

La forte progression du produit de la TST « distributeurs » procède, indirectement, du régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliqué aux opérateurs de communications électroniques à la suite de l'apparition, en 2003, des offres Internet intégrées proposant un service de téléphonie fixe ainsi qu'un accès à Internet et à la télévision (offres dites « triple play »).

En effet, le législateur ayant souhaité frapper d'un taux réduit de TVA (5,5 %) la part de ces abonnements « triple play » supposée

représentative du service d'accès à la télévision¹⁶, les opérateurs ont alors cherché à valoriser au titre de l'accès aux services de télévision la part la plus importante possible des produits d'abonnement afin de minimiser leur assujettissement à la TVA à taux normal. Suivant les rescrits fiscaux obtenus par les différents opérateurs auprès de l'administration, la part « services de télévision » représentait entre 43 % et 56 % du chiffre d'affaires des abonnements. Finalement, la loi du 5 mars 2007 a fixé la part minimale du produit des abonnements « *triple play* » assujettie au taux réduit de TVA à 50 % du chiffre d'affaires des abonnements, sécurisant au profit des opérateurs une situation fiscale qui ne correspond pas directement à la réalité économique des offres composites (tant en termes de coûts pour les opérateurs que de facturation des services de télévision auprès des consommateurs).

Parallèlement, étendant le modèle historique de prélèvement sur les secteurs qui diffusent des contenus audiovisuels, la loi du 5 mars 2007 a assujetti ces mêmes opérateurs de communications électroniques à la taxe due par les distributeurs de services de télévision au CNC à partir du 1^{er} janvier 2008. Aux termes de l'article 35 de ladite loi¹⁷, lorsqu'une offre intégrée donnait accès à d'autres services, la taxe était assise « *sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision.* » Par souci de cohérence, l'instruction fiscale subséquente du 18 avril 2008 a précisé que la part de l'offre correspondant aux services de télévision, et qui constituait l'assiette de la TST, serait la même que celle à laquelle était appliqué le taux réduit de TVA¹⁸. Le législateur a néanmoins introduit un abattement de 10 % sur cette assiette.

Entre 2008 et 2011, les recettes issues de la TST « distributeurs » ont mécaniquement bénéficié des effets cumulés de la croissance du marché des communications électroniques (fournisseurs d'accès à Internet et opérateurs de téléphonie mobile), du développement intensif par les opérateurs de formules intégrées d'abonnement ouvrant droit aux services de télévision, ainsi que de la stratégie d'optimisation fiscale des opérateurs dans le contexte d'un taux réduit de TVA. Elles ont donc de ce fait très fortement progressé.

¹⁶ L'objectif alors poursuivi était celui d'un parallélisme entre la taxation des services de télévision par voie hertzienne, assujetti à un taux réduit de TVA, et la taxation des services de télévision par voie électronique.

¹⁷ Disposition codifiée à l'article L. 302 bis KB du code général des impôts.

¹⁸ Instruction fiscale n° 45, 3 P-3-08 du 18 avril 2008 : « *par parallélisme, la part de l'offre correspondant aux services de télévision et constituant l'assiette de la taxe est estimée à 50 % du prix de l'abonnement global donnant accès à l'ensemble des services fournis.* ».

2 - Les modifications successives d'assiette

En supprimant l'application du taux réduit de TVA sur l'offre composite des fournisseurs d'accès à Internet (FAI), la loi de finances pour 2011 a substantiellement modifié l'économie de la TST « distributeurs ». En effet, il ne pouvait plus être fait référence à « *la part de l'abonnement à laquelle était appliqué le taux réduit de TVA* » pour définir l'assiette de TST, dès lors que tout le chiffre d'affaires des fournisseurs d'accès à Internet et des opérateurs de téléphonie mobile devenait assujéti à la TVA à un taux normal.

Alors que, jusqu'au 31 décembre 2010, l'assiette de la TST « distributeurs » s'était alignée sur celle du taux réduit de TVA (50 % du prix de l'offre « *triple play* »), celle-ci porte, depuis le 1^{er} janvier 2011, sur la totalité du prix de l'offre, diminué d'un abattement de 55 %, lorsque cette offre « *inclut également, pour un prix forfaitaire, un accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie.* » En instituant cet abattement, le législateur a entendu conserver le niveau d'assiette qui existait précédemment.

**Tableau n° 5 : Evolution de l'assiette de TST (part distributeurs)
résultant de la loi de finances pour 2011**

Assiette antérieure à la LFI 2011	Assiette modifiée par la LFI 2011
50 % des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers	100 % des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers
- 10 % de déduction	- 55 % de déduction
= 45 % du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers	= 45 % du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers

Source : Assemblée nationale, Rapport sur les conditions générales de l'équilibre financier (tome 2) relatif à la loi de finances pour 2011, p. 209.

L'option alors retenue par le législateur n'a donc pas été celle d'une minoration de la charge fiscale pesant sur les opérateurs, mais celle d'une sécurisation de la ressource nouvelle au profit du CNC. L'exposé des motifs du projet de loi de finances initiale pour 2011 indique ainsi qu'il « *s'agit d'aménager, afin de maintenir son niveau, les modalités de détermination de l'assiette de la taxe due par les distributeurs dans le cas des offres composites. (...) Cette mesure permet, compte tenu du nouveau régime de TVA applicable à ce type d'offres, de déterminer l'assiette de la taxe due par ces distributeurs de façon autonome en application du code du cinéma et de l'image animée et d'assurer ainsi la continuité de la*

contribution de ces opérateurs au soutien à la création cinématographique, audiovisuelle et multimédia. »

Plutôt que de produire les effets de stabilisation escomptés, cette réforme s'est traduite au contraire par une fragilisation de la taxe en raison de la position adoptée par l'opérateur Free en réaction à l'instauration du nouveau régime de TVA. Afin d'optimiser sa charge fiscale, cet opérateur a entrepris de dédoubler son offre d'abonnement Internet, en distinguant, d'une part une offre dite « *double play* » (Internet et téléphonie), facturée 29,99 €, et, d'autre part, une offre télévision, facturée en option à 1,99 € pour toute souscription de la nouvelle offre. Dans ces conditions, l'assiette de TST, précédemment de 13,50 €, s'est trouvée pour cet opérateur réduite à 1,79 €, avec le risque de voir ses concurrents adopter des pratiques similaires.

Ainsi confronté au risque d'une attrition de l'assiette fiscale et d'une diminution à due proportion du produit de la taxe, le CNC a plaidé, au cours de l'année 2011, pour une nouvelle modification de la taxe afin d'en sécuriser le rendement. La loi de finances pour 2012 a finalement entériné le principe d'une assiette « large », étendue à l'ensemble des abonnements Internet et de téléphonie mobile, quel que soit le mode de commercialisation des services de télévision (« gratuits » / payants – commercialisés expressément ou non dans une offre composite ou dans toute autre offre), au seul motif que ces abonnements permettent techniquement d'accéder à des services de télévision.

Aux termes du nouvel article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée, dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'acceptation de la nouvelle assiette par la Commission européenne, est assujéti à la TST distributeurs l'ensemble du chiffre d'affaires « abonnements » des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et des opérateurs de téléphonie mobile, au titre « *des accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision* ». Parallèlement, plusieurs modifications ont été introduites :

- les abonnements professionnels ont été exclus de la base d'imposition ;
- les consommations de services électroniques « hors forfait » ont été incluses dans la base d'imposition, dès lors qu'elles permettent un accès à des services de télévision ;
- le barème de la TST « distributeurs » a été simplifié et abaissé, le taux marginal supérieur passant de 4,5 % à 3,5 % ;
- l'abattement de 55 % a été porté à 66 %, dans le but de maintenir constant le produit de la taxe recouvrée.

C - L'affectation exclusive au CNC du produit de la TST « distributeurs » demeure problématique

Trois ans à peine après la création de la taxe, les évolutions successives de son assiette et de son barème n'ont pas contribué à en conforter l'acceptabilité. Outre le défaut de stabilité du cadre fiscal qui en résulte, force est de constater, s'agissant de la part de la taxe appliquée aux opérateurs de communications électroniques, que le lien entre le fait générateur de la taxation (l'activité de distribution de contenus numériques relevant de catégories extrêmement diverses), l'assiette de la taxe (le chiffre d'affaires résultant des abonnements aux services de communications électroniques), et son objet (le financement de la création cinématographique et audiovisuelle) apparaît à bien des égards moins évident que pour les taxes affectées d'origine plus ancienne (cf. annexe 3).

Certes, le principe selon lequel sont taxés au profit du CNC les acteurs économiques qui tirent un bénéfice de la diffusion de contenus cinématographiques et audiovisuels justifie qu'y soient attirés les fournisseurs d'accès à Internet et les opérateurs de téléphonie mobile, dès lors qu'une part non négligeable des contenus transitant par les services qu'ils offrent relève de la filière à laquelle est consacrée l'activité du Centre¹⁹.

Il n'en reste pas moins que l'affectation au CNC de l'intégralité du produit de la taxation des opérateurs de communications électroniques revient à conférer au Centre une prérogative discutable, dès lors qu'en l'espèce il ne saurait se prévaloir d'être à lui seul concerné par la diffusion sur Internet de contenus faisant l'objet d'un soutien public.

Les réflexions récemment menées par le ministère de la culture et de la communication sur l'usage qui pourrait également être fait de cette ressource aux fins d'abonder le financement des secteurs de la musique et du spectacle vivant témoignent d'ailleurs que le principe de son affectation exclusive au CNC n'a pas valeur de dogme intangible et que l'idée d'étendre, à tout le moins, le bénéfice de son produit au soutien d'autres activités culturelles ne paraît pas inconsidérée sur le plan économique.

¹⁹ Commandée par le CNC, l'étude de l'institut IDATE sur l'utilisation des réseaux haut débit en France réalisée en juin 2012 montre ainsi que la vidéo légale représente près de 83 % de la bande passante des réseaux fixes, la consommation de télévision sur ADSL représentant 90 % du trafic audiovisuel. L'étude indique par ailleurs que les services audiovisuels mobilisent déjà 13,6 % de la bande passante des réseaux mobiles.

D - Les recettes futures de TST « distributeurs » sont incertaines

1 - Pour l'année 2011, les recettes de TST accusent un léger recul, à la suite du repositionnement stratégique d'un opérateur de communications électroniques

La réaction de l'opérateur Free à la réforme introduite par la loi de finances pour 2011 (cf. *supra*) a eu pour conséquence d'affecter d'un coefficient d'incertitude le produit net de la TST « distributeurs ». Le CNC confirme que « *ce coefficient d'incertitude est d'autant plus élevé qu'il s'applique non seulement à Free en 2011 mais également à tous les autres opérateurs télécoms incités à repositionner leur offre (...). Cette situation pourrait conduire à une attrition quasi-complète de l'assiette fiscale des opérateurs télécoms tant qu'une nouvelle assiette n'aura pas été mise en œuvre* ».

A ce jour, les pertes de recettes apparaissent cependant limitées. Les recettes nettes de TST « distributeurs » perçues par le CNC en 2011 se sont ainsi élevées à 273,6 M€, contre 277,8 M€ en 2010, cette baisse étant de fait en partie liée à la diminution des recettes fiscales acquittées par Free. En 2012, les régularisations de TST « distributeurs » dues au titre de l'année 2011 ont finalement rapporté à l'établissement un solde créditeur de 27,2 M€²⁰ - les régularisations positives liées à l'augmentation du chiffre d'affaires des opérateurs assujettis demeurant, pour l'heure, supérieures aux régularisations négatives résultant des repositionnements stratégiques desdits opérateurs.

2 - Pour l'année 2012, le niveau des recettes de TST, qui dépend de la décision de la Commission européenne, ne sera affecté au CNC qu'à hauteur de 229 M€, dans l'hypothèse la plus favorable

La modification de la TST « distributeurs » votée en loi de finances pour 2012 a été notifiée à la Commission européenne le 26 octobre 2011. Les autorités françaises ont répondu le 10 janvier 2012 à une demande d'informations complémentaires de la Commission le 12 décembre 2011. Après une première prolongation du délai d'instruction jusqu'au 15 avril 2012, la Commission européenne a de nouveau sollicité un délai complémentaire de deux mois pour statuer. Le secrétariat général aux affaires européennes a indiqué que « *dans le cadre de l'examen de la notification du projet de modification de la TST, la Commission souhaite s'assurer de la conformité des mesures notifiées avec la directive*

²⁰ Se décomposant en 42 M€ de régularisations positives et 14,8M€ de régularisations négatives.

2002/20/CE « autorisation ». » Cet élément pourrait conduire la Commission à réserver sa réponse pendant encore plusieurs mois, l'application de la directive « autorisation » faisant aujourd'hui l'objet d'un contentieux entre la Commission européenne et la France sur la taxe « télécoms ».

Le contentieux communautaire relatif à la taxe « télécoms »

Introduite par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, la taxe sur les opérateurs de communications électroniques, dite taxe « télécoms », a pour objet de compenser le manque à gagner dû à la suppression des revenus publicitaires de la télévision publique et à la suppression de la taxe sur les recettes publicitaires des chaînes privées.

Cette taxe est due par les opérateurs de télécommunications qui, d'après le code des postes et des communications électroniques, fournissent un service en France et qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

La Commission européenne conteste la compatibilité de cette taxe avec le droit communautaire, notamment avec la directive 2002/20/CE du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques. Aux termes de l'article 12 de cette directive, *« les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été octroyé (...) couvrent exclusivement les coûts administratifs globaux qui seront occasionnés par la gestion, le contrôle et l'application du régime d'autorisation générale, des droits d'utilisation et des obligations spécifiques (...). »*

Les autorités françaises estiment que la directive 2002/20/CE permet l'instauration d'une taxe portant sur le chiffre d'affaires des opérateurs télécom. Au contraire, la Commission circonscrit cette imposition au prix à payer pour l'obtention de la licence nécessaire à l'exercice de la profession. Elle considère qu'une imposition complémentaire est dès lors interdite puisque la directive prévoit qu'aucune taxe assise sur la licence ne peut frapper les opérateurs, si elle va au-delà des frais administratifs nécessaires à sa délivrance. Le 28 janvier 2010, la Commission européenne a adressé une mise en demeure à la France au titre de la taxe « télécoms », suivie d'un avis motivé le 1^{er} octobre 2010. Le 23 septembre 2011, la Commission européenne a traduit la France devant la Cour de justice de l'Union européenne. A ce stade de la procédure, l'organisation d'une audience paraît nécessaire aux autorités françaises afin d'insister devant la Cour sur les points forts de la défense. D'après le SGAE, cette audience pourrait être programmée à l'automne 2012, l'arrêt intervenant *« entre deux et cinq mois après »*.

La résolution du contentieux relatif à la « taxe télécoms » ne semble donc pas devoir être envisagée avant la fin de l'année 2012. Par ailleurs, le 29 août 2011, un opérateur de communications électroniques a déposé auprès de la Commission européenne une plainte relative au financement des régimes d'aides aux industries cinématographiques et audiovisuelles. Parmi les griefs formulés par le plaignant figurait le niveau des recettes encaissées par le CNC, qualifié de « *disproportionné* » au regard des besoins de financement du compte de soutien. Les autorités françaises ont répondu le 6 octobre 2011 à la demande d'informations de la Commission consécutive à cette plainte. Interrogé sur ce point, le secrétariat général aux affaires européennes a estimé que « *la réponse des autorités françaises a apporté les clarifications nécessaires à la Commission, car toutes les mesures notifiées ont été autorisées. La plainte ne concernait pas le projet de modification de la TST et n'a donc pas d'incidence sur cette mesure encore en cours d'examen.* »

Ces événements ont retardé l'entrée en vigueur de la nouvelle assiette de la taxe, la loi de finances pour 2012 l'ayant renvoyé « *à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure au 1^{er} janvier 2013* ». Faute d'autorisation de la Commission européenne, le CNC se trouve donc actuellement dans l'impossibilité d'appliquer la nouvelle assiette de la TST « distributeurs » dont il escomptait un rendement de 190,3 M€ en provenance des opérateurs de télécommunications – aboutissant à un rendement total de TST « distributeurs » d'environ 290 M€ en retenant l'hypothèse d'une imposition constante des autres opérateurs assujettis à la taxe²¹.

L'assiette établie en 2011 continuant à s'appliquer tant que la Commission européenne n'a pas pris de décision, le produit attendu de la taxe est fragilisé par le risque que fait peser l'éventualité de voir les opérateurs réorienter leur offre commerciale en vue de réduire la charge du prélèvement dont ils sont l'objet. Ce risque est estimé par le CNC pour la seule année 2012 à 100 M€.

En tout état de cause, à supposer que le montant de TST « distributeurs » finalement recouvré par l'établissement se rapproche de la prévision initiale, le CNC ne sera affectataire que d'une recette écrêtée à 229 M€, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2012. Au regard de la situation des finances publiques, le législateur a en effet entendu plafonner le produit des taxes affectées aux opérateurs de l'État et reverser toute recette excédentaire au budget général (cf. partie IV *infra*)

Pour l'année 2012, le CNC envisageait, lors du premier exercice de prévision budgétaire, un niveau de recettes de 721 M€, se décomposant

²¹ Les câblo-opérateurs et les chaînes de télévision autodistribuées.

en 131,3 M€ de TSA, 558 M€ de TST et 31,7 M€ de taxes vidéo. Ces prévisions ont été revues à la baisse en cours d'année, le CNC intégrant dans ses projections de recettes le plafonnement de la TST « distributeurs » à 229 M€. Ainsi, le montant des recettes fiscales envisagées par le CNC en budget primitif pour 2012 s'établissait à 700,8 M€²², les ressources prévisionnelles atteignant au total 834,06 M€.

Si l'écrêtement de la TST « distributeurs » était maintenu à son niveau actuel et à supposer que le rendement des autres taxes soit constant, le CNC verrait ainsi ses recettes fiscales pérennisées, pour les prochaines années, à un niveau proche de 700 M€, les ressources totales de l'établissement atteignant alors près de 800 M€ (sur la base d'une extrapolation du budget 2012). Dans une perspective historique, ce niveau de recettes serait nettement supérieur aux niveaux moyens de recettes fiscales affectées au CNC par le passé, celles-ci n'ayant jamais dépassé 532 M€ jusqu'en 2008 (cf. tableau n° 4 *supra*).

Tableau n° 6 : Prévisions de ressources du CNC pour 2012 (en M€)

Stade de budgétisation	Prévisions en 2011	Budget primitif 2012
Date	C.A du 7 juillet 2011	C.A. du 24 novembre 2011
TSA	131,3	130
TST éditeurs	309,2	310
TST distributeurs	248,8	229
Taxes vidéo	31,7	31,7
Total taxes affectées	721	700,8
Régularisations TSA et TST dues au titre des années antérieures	-	19,1
Remboursements divers	-	80
Ressources propres	-	14,75
Ressources affectées	-	19,4
TOTAL GENERAL	-	834,06

Source : Cour des comptes, d'après budget primitif du CNC.

²² Commission d'examen du compte de soutien du 12 décembre 2011 et compte rendu du CA du 24 novembre 2011.

II - Les autres ressources du CNC

En sus des taxes affectées, qui représentent 93 % de ses ressources, le CNC dispose de dotations budgétaires (A) et de ressources propres (B).

A - Les dotations budgétaires

A périmètre constant, les dotations budgétaires versées au CNC, comptabilisées par l'établissement comme des subventions d'exploitation, ont connu une légère augmentation entre 2001 et 2011. Cette progression résulte d'évolutions contrastées.

Tableau n° 7 : Subventions d'exploitation reçues par le CNC entre 2001 et 2011 (en milliers d'euros)

	2001	2007	2008	2009	2010	2011
- Subvention du ministère de la culture	5 751	19 520	15 263	14 265	9 011	0
<i>dont interventions directes du ministère de la culture</i>	-	17 429	15 263	14 265	9 011	0
<i>dont subvention de fonctionnement CNC</i>	2 257	2 091	-	-	-	0
<i>dont plan de restauration des films anciens</i>	3 494	-	-	-	-	-
Subvention du ministère de la recherche	46	-	-	-	-	0
Ressources affectées production et distribution des films des administrations civiles	6 153	7 764	8 065	6 730	5 367	7 105
Dispositifs de soutien cofinancés ²³	-	9 948	8 089	6 086	6 296	7 723
<i>dont Industries techniques FAEM</i>	-	3 862	2 893	2 036	2 723	4 842
<i>dont RIAM</i>	-	2 725	1 625	442	510	263
<i>dont DICRéAM</i>	-	749	665	709	741	986
<i>dont cinéma peu diffusé</i>	-	265	332	121	16	1
<i>dont Fonds Sud</i>	-	2 347	2 574	2 779	2 306	1 631
Total des subventions d'exploitation	11 950	37 232	31 417	27 081	20 674	14 828

Source : Cour des comptes, d'après données CNC (comptes financiers ; détail du compte 74).

²³ Cf. annexe 4.

1 - Le ministère de la culture et de la communication a opéré des transferts de charges vers l'établissement pour un montant significatif

Jusqu'en 2007 inclus, le ministère de la culture et de la communication versait au CNC une subvention pour charges de service public (2,1 M€ en 2007), destinée à couvrir une partie des frais de fonctionnement de l'établissement. L'affectation directe au CNC du produit de la TSA depuis le 1^{er} janvier 2007 et les perspectives d'accroissement des produits financiers qui en découlent ont conduit le ministère à retirer sa subvention à partir du 1^{er} janvier 2008.

Le dynamisme des ressources du CNC a par ailleurs conduit le ministère de la culture à faire supporter par l'établissement des dépenses précédemment imputées sur ses propres crédits budgétaires. Ces transferts ont porté sur les éléments suivants :

- le financement des dispositifs d'aide au secteur cinématographique cofinancés par le ministère de la culture et le CNC. Ainsi, en 2006, l'établissement a pris à sa charge le non versement par le ministère de la culture de sommes dues à hauteur de 5,6 M€ pour l'exercice 2005 au titre des dispositifs cofinancés, ainsi qu'un arriéré de 11,4 M€ remontant à 1991, dû par le ministère au titre du dispositif « guichet jeunesse » (aide sélective destinée à la production de programmes pour la jeunesse). En 2008, les dépenses relatives aux dispositifs d'aide à la création culturelle multimédia (DICRéAM, FAEM, RIAM), précédemment cofinancés par le ministère de la culture et le CNC, ont été transférées à l'établissement, pour un montant de 2,87 M€ ;
- le financement d'opérations régionales précédemment subventionnées par les DRAC. Les festivals cinématographiques en région présentant un intérêt national ou international ont été intégralement mis à la charge du CNC en 2008 (1,5 M€) ; en 2012, une part significative des crédits déconcentrés en faveur du cinéma, précédemment inscrits au programme 334 « livres et industries culturelles » de la mission « médias, livre et industries culturelles », ont été transférés au CNC (1,28 M€ pour un montant total de 3,53 M€) ;
- le financement d'institutions cinématographiques précédemment financées par le ministère de la culture. Ainsi, la subvention versée par le ministère à la Cinémathèque française a été intégralement prise en charge par le CNC à partir de 2011 (19,6 M€), de même qu'à partir de 2012, la charge liée au financement de l'école nationale supérieure pour les métiers de

l'image et du son (FEMIS), précédemment inscrite dans les crédits budgétaires du programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « culture » (7,82 M€).

Au total, le ministère de la culture et de la communication a transféré 63,9 M€ de dépenses au CNC entre 2006 et 2012, se décomposant en 17 M€ de dépenses ponctuelles (prise en charge par le CNC d'engagements ponctuels non payés par le ministère) et 46,9 M€ de dépenses annuelles récurrentes.

Tableau n° 8 : Dépenses d'intervention du ministère de la culture transférées au CNC entre 2006 et 2012, en milliers d'euros

Transfert dépenses ponctuelles	2006	Non versement, en 2005, des crédits dus par le ministère au titre des dispositifs cofinancés	5 575
	2006	Arriérés remontant à 1991 dus au CNC au titre du dispositif "guichet jeunesse"	11 410
	Total		16 985
Transfert dépenses récurrentes	2008	Aides au multimédia	2 870
	2008	Crédits déconcentrés (festivals en région)	1 500
	2010	Ensemble des aides CNC / Mission Culture	13 805
	2011	Cinémathèque française (50 % initialement prévus en LFI 2011)	9 800
	2011	Cinémathèque française (50 % transférés en juin 2011)	9 800
	2012	FEMIS	7 828
	2012	Crédits déconcentrés (patrimoine en région)	1 280
	Total		46 883

Source : Cour des comptes, d'après réponse CNC.

Imputés au CNC par décision du directeur de cabinet du ministre de la culture et de la communication, ces transferts de charges ont permis au ministère de recouvrer les crédits lui permettant de financer d'autres opérations telles que le concours alloué à France Télévisions en 2012, dans un contexte budgétaire contraint. En outre, ces débudgétisations ont permis au ministère de disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire pour respecter la norme de dépense qui lui était imposée.

Le ministère de la culture ne verse plus aucune participation financière au budget du CNC depuis le 1^{er} janvier 2011. Les crédits d'intervention du ministère dans le champ cinématographique sont

désormais réduits à une enveloppe budgétaire minimale (près de 3 M€ demandés en PLF 2012), comprenant essentiellement les actions d'éducation à l'image conduites en DRAC²⁴.

2 - En tant qu'organisme centralisateur des paiements, le CNC gère des ressources budgétaires qui lui sont affectées par d'autres ministères en vue d'une utilisation prédéfinie

Les autres concours budgétaires affectés à l'établissement, également comptabilisés en subventions d'exploitation, ont vu leur périmètre se réduire fortement au terme de l'importante réforme budgétaire et comptable mise en œuvre par l'établissement à partir de 2005.

Les crédits relatifs aux dispositifs cofinancés ont connu une baisse tendancielle au cours de la période récente, imputable au retrait des ministères partenaires du CNC (le ministère chargé des affaires étrangères a mis fin au cofinancement de l'aide aux cinématographies étrangères peu diffusées en 2009) et au transfert de la gestion de l'un de ces dispositifs – le RIAM – du CNC vers Oséo, les crédits correspondant n'étant plus imputés que de manière résiduelle sur le budget du CNC.

B - Les ressources propres de l'établissement

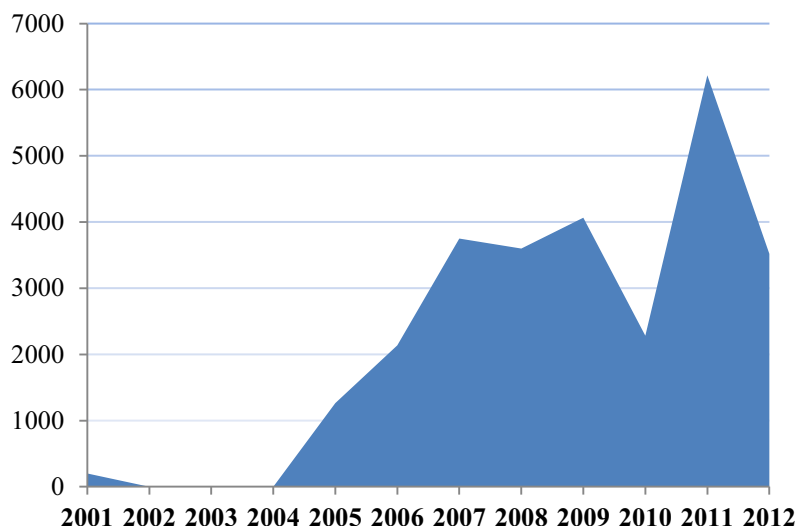
Le CNC dispose également de ressources propres, comprenant les produits financiers, le prélèvement sur les recettes du registre public du cinéma et de l'audiovisuel (RPCA), les frais de gestion sur les concours budgétaires affectés, les cotisations professionnelles ainsi que quelques activités de vente de publications et de prestations de service.

1 - L'augmentation des produits financiers

Tout au long de la dernière décennie, les produits financiers du CNC ont connu une augmentation significative, à l'exception de la période 2009-2010, les conséquences de la crise financière n'épargnant pas l'établissement.

²⁴ 2,57 M€ parmi lesquelles les opérations « Ecoles au cinéma », « Collèges au cinéma » et « Lycéens et apprentis au cinéma », imputés sur l'action 2 du programme 224, ainsi que 140 000 € au titre de bourses « cinéma » imputées sur l'action 1 du programme 224.

Tableau n° 9 : Evolution des produits financiers du CNC entre 2001 et 2012, en milliers d'euros



Source : Cour des comptes, d'après données CNC ; les données pour 2012 sont prévisionnelles.

Sur la période récente, la progression des produits financiers s'explique par l'augmentation de la trésorerie de l'établissement et par la rationalisation de sa politique de placement. Pour l'année 2011, toute la trésorerie a été placée en comptes à terme, présentant une gestion plus souple et plus facilement optimisable que les bons du Trésor à intérêts annuels. En 2012, la gestion d'un compte rémunéré²⁵, ouvert sur proposition de la direction générale des finances publiques (DGFIP), devait permettre à l'établissement de placer sa trésorerie sur du très court terme et d'en améliorer ainsi la souplesse de gestion. Cependant, la faiblesse des taux de rendements actuels limitera vraisemblablement l'apport d'un tel placement à 150 000 € pour l'année 2012 (pour 120 M€ placés tout au long de l'année).

²⁵ La rémunération de ce compte est basée sur le solde quotidien de l'indice EONIA (*Euro OverNight Index Average*, taux de rémunération des dépôts interbancaires du jour) - 15 points de base.

2 - Les prélèvements opérés sur le registre du cinéma et de l'audiovisuel et sur les concours budgétaires affectés

a) Le prélèvement sur les recettes des registres du cinéma et de l'audiovisuel (RCA)

Créée par une loi du 22 février 1944, la conservation des registres du cinéma et de l'audiovisuel est placée auprès du CNC. Elle gère le registre public du cinéma et de l'audiovisuel (RPCA) et le registre des options, qui recensent les actes, conventions et jugements relatifs à la production, à la distribution, à la représentation et à l'exploitation des œuvres audiovisuelles²⁶. Aux termes de l'article L. 125-2 du code du cinéma et de l'image animée, « *toute requête aux fins d'inscription ou publication, toute demande de renseignements, toute délivrance d'états, certificats, copies ou extraits donnent lieu à la perception d'un émolument* ».

Conformément à l'article L. 114-1 du même code, une part des émoluments versés au conservateur des registres du cinéma et de l'audiovisuel est affectée au budget du CNC. En 2011, cette part sur les recettes des registres a atteint 3,12 M€.

La disparition, au 1^{er} janvier 2013, du régime associé au statut du conservateur des hypothèques²⁷, et par assimilation du statut du conservateur du RPCA, conduira au remplacement des émoluments actuellement perçus par le conservateur à l'occasion des formalités effectuées auprès des registres du cinéma et de l'audiovisuel par une redevance pour services rendus, perçue au profit du CNC.

Afin de fixer le juste niveau de la redevance à percevoir à partir de 2013, le Centre est en train de procéder à une expertise approfondie des coûts de fonctionnement du RCA. Au regard des premiers travaux menés – restant à consolider – le montant annuel de cette redevance devrait s'établir entre 1,5 M€ et 1,8 M€, soit une diminution de ces ressources de 40 % à 50 %.

²⁶ Le RPCA recense les actes, conventions et jugements des œuvres pour lesquelles les producteurs détiennent les droits d'adaptation des œuvres littéraires adaptées. Un producteur qui a pris une simple option pour l'adaptation d'une œuvre littéraire préexistante ne peut pas immatriculer au RPCA son projet ni rendre public les contrats afférents. Le registre des options a ainsi été créé pour assurer la publicité des projets et des contrats auxquels il donne lieu dans cette période intermédiaire.

²⁷ Ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques.

b) Le prélèvement sur les concours budgétaires affectés

Par ailleurs, sur la majeure partie des concours budgétaires affectés à l'établissement (production et diffusion des films des administrations civiles, dispositifs cofinancés), le CNC opère un prélèvement pour frais de gestion dont le produit vient financer ses frais de fonctionnement (ces prélèvements sont abordés de manière détaillée dans le chapitre 3). En 2011, ces prélèvements ont représenté une somme de 374 029 €.

3 - Le maintien contestable des cotisations professionnelles

Aux termes de l'article L.115-14 du code du cinéma et de l'image animée, le CNC est affectataire du produit de cotisations professionnelles perçues auprès du secteur cinématographique. Au 1^{er} janvier 2012, de telles cotisations sont dues :

- par les producteurs, à l'occasion de la cession de droits de diffusion des films. Le taux de la cotisation est fixé à 0,58 % des encaissements hors taxe sur la valeur ajoutée provenant des cessions de droits ;
- par les distributeurs, à l'occasion de l'exploitation sur tout support des œuvres dont ils assurent la distribution. Le taux de la cotisation est fixé à 0,58 % des encaissements hors taxe sur la valeur ajoutée provenant de l'exploitation ;
- par les exportateurs de films. Le taux de la cotisation est fixé à 0,55 % du chiffre d'affaires hors taxe sur la valeur ajoutée ;
- par les exploitants de salles. Le taux de cette cotisation est fixé à 0,232 % du prix des entrées aux séances.

**Tableau n° 10 : Evolution des cotisations professionnelles perçues
par le CNC entre 2007 et 2011, en euros**

	2007	2008	2009	2010	2011
Cotisations exploitants	2 267 449	1 506 624	2 233 551	2 435 220	2 563 307
Cotisations producteurs / distributeurs	4 566 899	4 339 254	3 841 679	6 009 970	5 222 973
Cotisations exportateurs	1 763 325	728 877	917 595	977 313	1 081 213
Industries techniques	302	1 207	-	-	-
Total des cotisations professionnelles	8 597 976	6 575 963	6 992 825	9 422 502	8 867 493
Taux de recouvrement dans l'exercice	99,91%	99,98%	99,97%	97,71%	99,98%

Source : CNC.

A l'origine, la perception de cotisations professionnelles se justifiait au regard des missions d'organisation professionnelle confiées au CNC et de la collaboration étroite entre l'établissement et la profession dans l'élaboration et l'application de la réglementation du secteur du cinéma. Par ses différentes interventions, dans le cadre, notamment, des autorisations d'exercice, du contrôle de la sincérité et de la remontée effective des recettes et du contrôle du financement des films, le CNC assurait en effet le bon fonctionnement du secteur au bénéfice de l'ensemble de la filière cinématographique. A cet égard, les cotisations n'ont jamais servi à financer les régimes de soutien financier, mais les charges de gestion de l'établissement induites par les missions précitées.

La modernisation du mode de financement du fonctionnement du CNC, désormais assuré par des prélèvements pour frais de gestion opérés sur les taxes, rend aujourd'hui la perception des cotisations professionnelles anachronique. Ces cotisations présentent en outre, dans leur économie actuelle, un biais discriminant car elles ne s'imposent qu'aux entreprises du secteur cinématographique, les entreprises opérant dans les secteurs audiovisuel, multimédia ou vidéo en étant exonérées²⁸. Conscient de ces limites, le CNC avait d'ailleurs envisagé, dans le cadre de la préparation du budget pour 2011, la suppression des cotisations professionnelles. L'établissement a ainsi indiqué à son conseil d'administration, réuni le 30 novembre 2010, que « *la réforme des*

²⁸ Le CNC indique que les compétences de l'établissement « *se sont progressivement élargies, au-delà du seul cinéma, en direction des secteurs de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia mais il n'a pas été mis en place de régime d'organisation professionnelle justifiant le prélèvement de cotisations sur ces secteurs, même si ceux-ci sont également intéressés par les différentes missions de l'établissement* ».

cotisations professionnelles, qui était nécessaire compte tenu de leur fragilité juridique et de leur caractère obsolète depuis la suppression des autorisations d'exercice, est rendue possible par le niveau attendu des taxes. » La note de présentation du budget primitif pour 2011 ajoute que « *cette mesure (...) permettra d'assurer l'égalité de traitement entre les entreprises appartenant aux différents secteurs de l'image animée relevant du périmètre d'intervention du CNC, ces cotisations n'étant recouvrées jusqu'à présent qu'auprès du secteur du cinéma.* » En contrepartie, le budget primitif pour 2011 a maintenu les prélèvements opérés sur le compte de soutien pour financer les frais de gestion du CNC à un niveau inchangé²⁹.

L'établissement a indiqué que s'il « *n'entend[ait] pas écarter définitivement la possibilité d'une suppression des cotisations professionnelles (...), il considère que cette décision n'est pas opportune à très court terme compte tenu, d'une part, des fortes incertitudes qui affectent les ressources du fonds de soutien et (...) d'autre part de la baisse attendue en 2013 des autres ressources propres de l'établissement* » (revenus financiers et prélèvement sur les registres du cinéma et de l'audiovisuel).

Les arguments d'opportunité avancés par le CNC ne sauraient remettre en cause la nécessité de mettre fin aux cotisations professionnelles. Le relèvement des prélèvements pour frais de gestion qui pourrait en résulter aurait pour conséquence de répartir de manière plus équitable la charge de financement de la gestion du CNC sur l'ensemble des professionnels.

²⁹ Conseil d'administration du 30 novembre 2010 : « *Le CNC précise qu'à taux constant, les frais de gestion prélevés sur les recettes fiscales permettent de compenser la suppression des cotisations professionnelles, compte tenu de la croissance prévue des taxes affectées à l'établissement.* »

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

La forte progression des recettes du CNC au cours des cinq dernières années est liée à la création, en 2007, d'une nouvelle taxe affectée à l'établissement, pesant sur les distributeurs de services de télévision.

Si le produit de cette taxe demeure marqué par de fortes incertitudes pour les années à venir, celle-ci représente, sur le long-terme, un nouveau relais de croissance pour les recettes du CNC, l'établissement demeurant à ce jour l'unique affectataire du produit de la taxe alors même que d'autres secteurs pourraient légitimement prétendre à la même ressource.

La clôture du compte d'affectation spéciale « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » et l'affectation directe au budget du CNC du produit des taxes qu'il recouvre désormais ont permis à l'établissement de bénéficier de perspectives dynamiques en matière de ressources propres, la gestion directe de la trésorerie augmentant de manière significative les produits financiers.

Dans ce contexte, les cotisations professionnelles représentent une survivance historique devenue archaïque, leur suppression pouvant avantageusement être remplacée par une légère augmentation des prélèvements opérés sur le compte de soutien.

Prenant acte du transfert du recouvrement des deux principales taxes affectées au CNC et de l'augmentation des recettes fiscales de l'établissement, le ministère de la culture a cessé de lui verser une subvention de fonctionnement en 2008, avant de lui transférer la charge des interventions qu'il assurait jusqu'alors dans le domaine du cinéma et de l'image animée.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. supprimer les cotisations professionnelles.*
-

Chapitre II

Le CNC a tiré profit du dynamisme de ses ressources pour étendre ses aides

L'augmentation des recettes de l'établissement ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle des aides, en raison de la prise en charge croissante de structures tierces et du lancement d'un plan d'investissement qui n'est encore que partiellement engagé (I). Dans le même temps, les aides déployées par le CNC se sont étendues à de nouveaux supports, sans que ces évolutions aillent de pair avec une évaluation de l'existant, ni avec une remise en cause des fondements économiques de cette intervention (II). Dès lors, l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des aides du CNC reste en partie suspendue au déploiement d'instruments plus fins de mesure de la performance.

I - Les aides à la filière professionnelle, cœur de la mission du CNC

A - Les aides du CNC se répartissent entre les différents stades de la production, de la distribution et de l'exploitation d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle

Les soutiens du CNC couvrent l'ensemble des étapes encadrant une œuvre cinématographique ou audiovisuelle, de sa production à sa distribution et à son exploitation. A chacune de ces étapes correspondent deux types de dispositifs : des aides automatiques et des aides sélectives. L'ensemble des aides se répartit approximativement à parité entre le soutien automatique et le soutien sélectif.

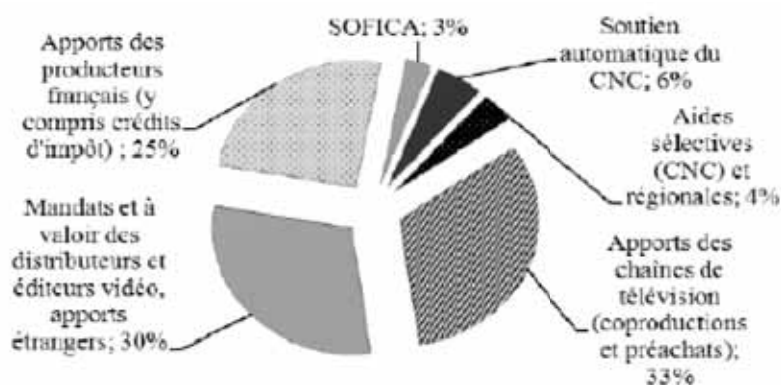
Le soutien automatique, qui vise à consolider le tissu industriel existant, repose sur le principe de la constitution de droits de tirage au profit de producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs vidéo, à due concurrence des recettes générées par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Sur cette base, les entreprises bénéficiaires peuvent mobiliser les droits constitués en vue de financer leur activité future. Entre 2007 et 2011, les montants accordés au titre du soutien automatique sont passés de 247 à 269 M€, soit une augmentation de 9 %.

Les soutiens sélectifs, quant à eux, ont pour principale vocation de favoriser la diversité (des œuvres, des structures...) et le renouvellement des talents. La procédure d'octroi de ces aides repose donc sur la sélection de projets jugés porteurs par une commission de professionnels, comme c'est le cas par exemple pour l'avance sur recettes. On dénombre soixante dispositifs sélectifs différents, tous secteurs confondus, pour un montant total d'environ 214 M€ en 2011, auxquels s'ajoutent 90 M€ d'avances remboursables³⁰. Au total, les aides sélectives ont augmenté de 38 % entre 2007 et 2011, pour atteindre un montant de 304 M€.

³⁰ Source : note de présentation du compte financier 2011. Le bilan 2010 du CNC ne fait état que de 37 dispositifs sélectifs différents, pour environ 192 M€.

Le financement des œuvres cinématographiques

Tableau n° 11 – Répartition moyenne du financement des films d'initiative française en 2011



Source : données CNC (La production cinématographique en 2011)

La répartition du financement des films d'initiative française, variable selon le niveau des devis, se décompose en moyenne de la façon présentée ci-dessus. Les producteurs de films ont à leur disposition une palette d'instruments pour réduire les risques inhérents à leur activité :

- s'associer avec des coproducteurs,
- préfinancer leurs films en cédant des droits d'exploitation avant le tournage à des distributeurs, à des diffuseurs audiovisuels ou à d'autres mandataires,
- faire appel aux mécanismes de soutien du CNC, qu'ils soient automatiques (c'est-à-dire obtenus au titre d'œuvres précédemment produites) ou bien sélectifs (octroyés sur avis d'une commission).

Les aides versées par le CNC sont comptabilisées, pour la plupart d'entre elles, parmi ses charges d'intervention. S'y ajoutent les avances remboursables, comptabilisées depuis 2007 en immobilisations au bilan de l'établissement.

Toutes aides confondues, le soutien versé par le CNC a augmenté de 22 % entre 2007 et 2011, l'essentiel de cette augmentation étant lié à une hausse des aides sélectives. La part du soutien automatique, légèrement majoritaire en 2007, tend à décroître jusqu'à devenir

légèrement minoritaire en 2011. Une partie de cette évolution est liée, d'après le CNC, à la mise en œuvre récente de nouvelles missions : transferts de charge du ministère de la culture, plan numérique, soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques.

Au cours de la décennie écoulée, on observe en outre des tendances contrastées, s'agissant des principaux secteurs aidés :

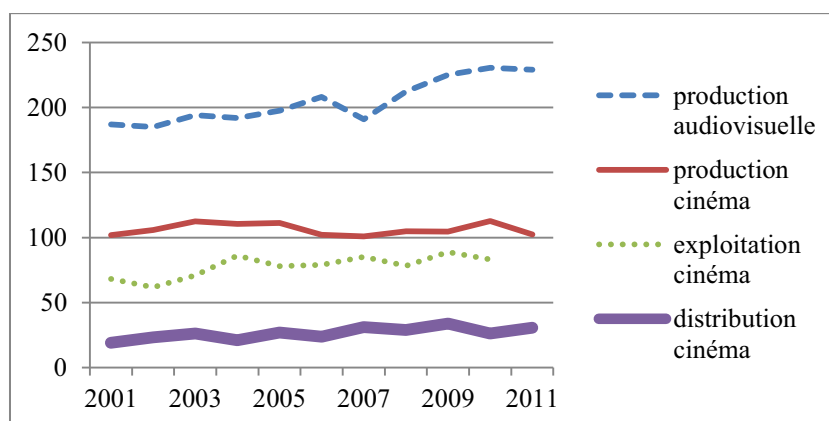
- le soutien à la production (cinématographique et audiovisuelle) concentre plus de la moitié des aides. 230 M€ sont ainsi consacrés à la production audiovisuelle en 2011, soit 40 % du total des aides, et 102 M€ à la production cinématographique, soit 18 % de l'ensemble. Les aides à l'exploitation (91 M€ en incluant le plan numérique, soit 16 % du total) et à la distribution (31 M€, soit 5 %) présentent des volumes financiers moindres ;
- si le montant des aides progresse dans tous les secteurs sur longue période, celles qui vont à la production cinématographique augmentent moins rapidement (aides stables entre 2007 et 2011) que celles qui sont allouées à la production audiovisuelle (+ 23 %), à l'exploitation cinématographique (+ 34 %) ou à la distribution cinématographique (+ 62 %).

**Tableau n° 12 : Evolution des dépenses de soutien du CNC
de 2007 à 2011 (en M€)**

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2007/2011
SOUTIEN AUTOMATIQUE	247	262	275	271	269	+ 9 %
production cinéma	65	71	67	70	65	0 %
Distribution	24	22	27	18	22	- 8 %
Exploitation	19	17	18	17	23	+ 17 %
Vidéo	4	8	5	4	5	+ 42 %
production audiovisuelle	136	145	158	162	154	+ 14 %
SOUTIEN SELECTIF	221	246	259	271	306	+ 38 %
Soutien sélectif : subventions et fonctionnement	156	174	174	179	214	+ 37 %
production cinéma	28	19	18	19	18	- 36 %
production audiovisuelle	45	50	49	47	53	+ 18 %
distribution, diffusion et promotion	58	63	65	72	86	+ 48 %
divers cinéma et audiovisuel	17	32	33	29	38	+ 124 %
plan numérique	2,3	2,1	1,2	4,2	10	+ 335 %
industries techniques et innovation	6	7	7	8	12	+ 100 %
Soutien sélectif : avances	65	72	85	92	90	+ 40 %
avance sur recettes	6	12	17	21	17	+ 176 %
aide au développement de long métrage	1	2	2	3	2	+ 118 %
avances sur le soutien automatique à l'exploitation et numérisation des salles	47	40	48	46	48	+ 2 %
avances audiovisuelles	10	17	18	21	22	+ 113 %
TOTAL	468	508	534	543	575	+ 23 %
Part du soutien automatique	53 %	52 %	52 %	50 %	47 %	- 11 %
Part du soutien sélectif	47 %	48 %	48 %	50 %	53 %	+ 13 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC (note de présentation du compte financier). Seuls sont pris en compte, pour chaque exercice, les soutiens automatiques effectivement mobilisés et les soutiens sélectifs effectivement versés. Le montant de soutien automatique indiqué exclut les remboursements d'avances (68,3 M€ en 2011), imputés sur le même compte, mais qui ne correspondent pas à des versements d'aides.

Tableau n° 13 : Evolution des principales aides versées par le CNC (en M€, 2001-2011)



Source : Cour des comptes d'après données CNC.

Les commissions d'attribution des aides sélectives

Les décisions d'attribution des aides sélectives sont prises par le président du CNC après avis de commissions spécialisées, composées de professionnels du secteur. En 2011, on dénombre ainsi 46 commissions différentes, qui réunissent au total 656 professionnels. Ceux-ci se distinguent en deux catégories : d'une part les lecteurs, au nombre de 267, qui remettent aux commissaires un avis circonstancié sur les projets écrits (dossiers, plans de financement, devis, scénarios...), d'autre part les commissaires, au nombre de 389, qui délibèrent sur les projets et proposent l'attribution des aides. Si le CNC indique que « *la progression du nombre de membres des commissions et des comités de lecture s'explique à la fois par le développement des mécanismes de soutien et par la complexité croissante des dossiers examinés* », la perspective d'une rationalisation doit néanmoins être recherchée.

Un dispositif de soutien à un secteur économique qui repose sur des commissions composées de professionnels implique une vigilance constante quant aux procédures d'attribution des aides pour prévenir les éventuels conflits d'intérêts. Dans le cadre de son dernier contrôle, la Cour des comptes a mis en évidence le renouvellement limité des membres de certaines commissions (commission d'agrément notamment). Le CNC considère que la relative pérennité de la composition des commissions est importante pour permettre à ses membres d'y trouver pleinement leur place et leur autorité. Il s'est cependant engagé à limiter dans certains cas le nombre de mandats effectués, pour faciliter la rotation et l'ouverture.

Par ailleurs l'établissement a indiqué que le choix des membres répondait à la « *nécessité de réunir les compétences de professionnels actifs* » et qu'il n'est donc « *pas surprenant qu'il arrive que leurs projets soient eux-mêmes soutenus* ». Le CNC s'est néanmoins engagé à formaliser davantage les procédures en vigueur, en particulier s'agissant de la commission d'avance sur recettes, afin d'assurer une homogénéité de traitement des candidats, et à systématiser le remplacement d'un membre par son suppléant en cas d'examen au cours de la session d'un dossier pour lequel existe une relation, même indirecte, entre un commissaire et un demandeur.

B - Au-delà de ces soutiens directs, le CNC a également contracté de multiples engagements envers des tiers

Conformément aux dispositions de l'article 4 du décret n° 99-130 du 24 février 1999 relatif au soutien financier de l'industrie cinématographique, le CNC accorde via des subventions, « *dans l'intérêt général de la cinématographie, un soutien financier à des organismes de droit public ou de droit privé, en vue de favoriser : 1° La promotion du cinéma en France ; 2° L'expansion du cinéma français à l'étranger ; 3° La promotion en France et à l'étranger des industries cinématographiques françaises ; 4° La formation aux métiers de l'image et du son, notamment par la mise en place d'actions spécifiques de formation répondant aux besoins particuliers de secteurs déterminés* ». De même, l'article 6 du décret n° 98-35 du 14 janvier 1998 relatif au soutien financier de l'industrie audiovisuelle prévoit que « *des subventions peuvent être attribuées par le directeur général du Centre national de la cinématographie à des organismes assurant des actions de promotion en France et à l'étranger des programmes et des industries de l'audiovisuel* ».

A ce titre, en dehors des aides versées directement au secteur selon les mécanismes décrits plus haut, le CNC est engagé auprès de divers organismes, en vertu de conventions annuelles ou pluriannuelles, pour un montant total évalué à 77 M€ en 2011.

Tableau n° 14 : Subventions du CNC à des tiers, par domaine de soutien, en M€ (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Associations et festivals	24,6	27,8	26,9	28,7	29,2	+19,0%
Création cinéma et audiovisuelle	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	+30,7%
Diffusion du cinéma et éducation à l'image	4,2	5,0	4,8	4,7	5,4	+27,6%
Promotion du cinéma et de l'audiovisuel	18,3	20,5	19,7	21,4	21,1	+15,2%
Promotion des industries techniques	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	+35,8%
Promotion des nouveaux médias	0	0	0,1	0,3	0,2	-
Divers cinéma et audiovisuel	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	+22,1%
Cinémathèque française et patrimoine en région	0	0	0	9,5	19,7	n.s.
Production cinématographique et audiovisuelle en région	6,6	11,2	13,5	7,7	14,7	+123,8%
Dotation nette à l'IFCIC	3,7	4,2	2,1	6,9	7,4	+101,0%
FEMIS*	0	0	0	0	0,9	-
Programmes européens	5,0	5,2	5,1	5,2	5,2	+3,3%
TOTAL	39,8	48,3	47,6	57,9	77,1	+93,7%

Source : données CNC (réponse au relevé d'observations provisoires).

* Le financement de l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS), jusqu'alors assuré par le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », a été transféré au CNC par la LFI pour 2012. Cette débudgétisation représente une dépense supplémentaire estimée à 7,8 M€.

L'essentiel des financements (plus de 50 M€ en 2011) correspond à des subventions que le CNC verse à une série d'organismes œuvrant à des titres divers au soutien du cinéma et de l'audiovisuel en France et à l'étranger (cf. détail en annexe). Il peut s'agir soit d'apports ponctuels à des associations (31 M€) dont certaines organisent des festivals (le CNC a ainsi versé 3,8 M€ pour l'organisation du festival de Cannes en 2011), soit de crédits mis en œuvre en vertu de conventions conclues avec les collectivités territoriales (15 M€) ou d'engagements européens de la France (5 M€).

La période récente a été marquée par l'implication croissante des collectivités territoriales dans le financement du cinéma et de l'audiovisuel (multiplication par cinq des crédits en dix ans), quoique cette tendance soit légèrement en recul depuis 2009. En 2011, les soutiens des collectivités territoriales consacrés au cinéma et à l'audiovisuel s'élevaient à 61 M€. Ces financements sont principalement assurés par les

régions, celles-ci représentant en 2009 près de 93 % des soutiens locaux dans le secteur cinématographique, et 88 % dans le secteur audiovisuel³¹.

Le CNC a développé une politique d'abondement de ces financements locaux, régie par des conventions passées avec les collectivités concernées³². Ses engagements financiers annuels sont limités à un maximum de 2 M€ par convention. Les montants engagés par le CNC dans le cadre des avenants financiers 2011 ont atteint 17,5 M€ (dont 14,8 M€ pour les fonds d'aide à la création et à la production et 2,6 M€ pour les festivals).

Par ailleurs, les principaux postes de dépenses concernent deux organismes, l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) et la Cinémathèque française.

Créé en 1983, l'IFCIC, est un établissement de crédit chargé par le ministère de la culture et le ministère de l'économie et des finances de contribuer au développement des industries culturelles en facilitant leur accès au financement bancaire. Chaque année, l'IFCIC évalue les besoins de dotation en fonction de ses prévisions de crédits à garantir pour chaque catégorie de prêt et en fonction du risque associé à chaque type de crédits. L'IFCIC évalue en parallèle les excédents que le CNC peut récupérer sur dotations des années précédentes. En 2011, la dotation du CNC s'élevait à 16,1 M€. Les récupérations sur les dotations des années précédentes représentant 8,7 M€, la dotation effectivement décaissée ne s'élevait en réalité qu'à 7,4 M€.

La Cinémathèque française, association de la loi de 1901, est subventionnée au titre de ses missions d'intérêt général que sont la conservation, la restauration et la valorisation des films et objets de ses collections. Jusqu'en 2009 inclus, le ministère de la culture et de la communication a assuré seul le versement de cette subvention. Courant 2010, le ministère a demandé au CNC de participer au financement de cette subvention, un avenant tripartite à la convention entre le ministère de la culture et la Cinémathèque française ayant été passé à cet effet. En 2011, le transfert est devenu intégral et, depuis lors, le CNC subventionne seul la Cinémathèque française (19,6 M€ en LFI 2012). Chaque année, une convention est signée entre le CNC et la Cinémathèque pour entériner le montant de la subvention, qui couvre environ 71 % du budget de l'association.

³¹ Données de l'agence régionale de financement du cinéma Centre Images.

³² Ces conventions couvrent aujourd'hui 40 collectivités territoriales (les 26 régions de métropole et d'outre-mer, 12 départements, la communauté urbaine de Strasbourg et la Ville de Paris).

C - Enfin, le CNC a lancé un vaste plan de numérisation des salles et des œuvres

Le plan numérique, qui s'étend sur la période 2010-2015, représente un effort financier important visant à favoriser l'adoption des nouvelles technologies de diffusion par les différents maillons de la chaîne du cinéma. D'après le budget primitif pour 2012, ce plan devrait représenter 371,8 M€ au total, répartis en quatre enveloppes :

- la numérisation des salles (120,3 M€ en incluant la dotation de l'IFCIC) ;
- la numérisation des œuvres (117,5 M€) ;
- le soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques (36,5 M€) ;
- les investissements liés à la diffusion et à la conservation numériques (63,5 M€)³³.

Les fonds destinés à la numérisation des œuvres n'ont pas encore été engagés, deux éléments venant retarder l'investissement dans ce domaine. D'une part, les hypothèses de coût sont conditionnées par l'ampleur donnée de leur côté par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au champ des interventions qui leur incombent dans le cadre du fonds national pour la société numérique³⁴. Seul Gaumont ayant signé, à ce jour, un accord avec la CDC, ces hypothèses ne s'affinent que progressivement. D'autre part, les opérations de numérisation visées par le CNC, qui concernent des œuvres patrimoniales, à moindre potentiel commercial, nécessitent au préalable de mener un inventaire national des œuvres concernées, ainsi qu'une analyse des opérations de restauration dont elles doivent faire l'objet avant leur numérisation. Par ailleurs, l'autorisation de la Commission européenne n'est intervenue que le 21 mars 2012, retardant encore le déploiement de ce plan.

Au 1^{er} janvier 2012, 7,3 M€ ont été consommés pour le soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques. Le budget pour 2012 prévoit d'y affecter 14,6 M€. Le volet diffusion et

³³ Outre ce plan numérique au sens strict, le CNC prévoit également des dépenses liées à l'acquisition de collections (4 M€) et au plan de restauration et de fonctionnement des Archives françaises du film (30 M€).

³⁴ Après la mise en place du fonds national pour la société numérique dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations, les crédits en provenance du programme des investissements d'avenir (« grand emprunt ») sont censés couvrir la numérisation des œuvres ayant un fort potentiel commercial. Un accord-cadre a été signé en mai 2011 entre le CGI et les détenteurs de grands catalogues, sous l'égide du ministère chargé de l'industrie et du ministère de la culture et de la communication.

conservation numérique, pour sa part, a mobilisé moins de 2 500 € en 2011 ; il est envisagé d'y employer 20,5 M€ en 2012.

L'aide à la numérisation des salles prévoyait initialement de contribuer au financement de la numérisation d'environ 1 000 salles³⁵ (soit 750 établissements), pour un total de 114 M€ d'aides (73 M€ de subventions et 41 M€ d'avances remboursables), auxquelles s'ajoute une contribution de l'IFCIC (7,5 M€). Fin février 2012, environ un tiers des écrans et un tiers des établissements éligibles ont bénéficié d'une aide du CNC, pour 28,1 M€, ce qui représente cependant moins du tiers du montant initial prévu par le plan³⁶.

Le CNC rappelle que les salles françaises sont passées très rapidement au numérique (+ 75 % d'écrans numérisés début 2012 par rapport à fin 2010). Il considère que les nouvelles catégories d'écran qui vont à présent entrer dans le dispositif (circuits itinérants notamment) appelleront des investissements plus coûteux, ce qui explique l'absence de proportionnalité directe entre consommation de l'enveloppe prévue (moins du tiers) et nombre de salles aidées (plus du tiers). Il indique en outre que l'examen des premières demandes d'aide à la numérisation montre que certaines catégories de salles « *qui n'avaient pas été identifiées comme ayant besoin d'aide publique devront recourir au dispositif du CNC* »³⁷. Le nombre d'écrans éligibles a augmenté en conséquence de 80 % par rapport aux prévisions initiales, passant de 1 000 à 1 800 écrans (soit de 750 à 1 300 établissements). Si les prévisions budgétaires ne dépassent pas l'épure initiale, c'est que les apports propres des exploitants et des collectivités territoriales s'avèrent supérieurs aux prévisions. Fin février 2012, 448 établissements ont bénéficié d'une aide à la numérisation, soit 597 écrans.

Pour autant, l'effort de transparence dont l'établissement fait preuve sur ce plan ne va pas jusqu'à une justification économique de la nécessité de suppléer au marché pour financer en si peu de temps le passage au numérique de près de 1 300 établissements, dont certains,

³⁵ Comité financier du 7 avril 2010.

³⁶ Le périmètre des salles aidées a été modifié en 2012 pour couvrir davantage d'établissements, en particulier du fait que le taux de couverture de certains équipements par des contributions des distributeurs n'a pas atteint le niveau attendu (le plan s'adresse aux salles qui ne perçoivent pas, du fait de leur programmation, suffisamment de contributions pour couvrir au moins 75 % du coût de leurs investissements). Le coût définitif pourrait être de 108 M€ fin février 2012, soit un gain de 6 M€ par rapport aux prévisions initiales.

³⁷ C'est le cas en particulier de certaines salles participant à une association mutualisant les contributions des distributeurs, qui n'auraient pas été éligibles seules, ou de salles partageant des copies en première semaine de sortie nationale, ces cas n'ayant pas été anticipés dans le cadre de la loi du 30 septembre 2010.

considérés isolément, auraient vraisemblablement été en mesure de financer seuls cette mutation. Cet investissement apparaît dès lors comme un exemple symptomatique de l'absence d'arbitrage budgétaire en amont, conséquence du pilotage autonome par la recette qui caractérise l'établissement.

II - L'augmentation du volume d'aides ne va pas de pair avec une mesure de leur efficacité

A - Des succès indéniables

Le cinéma français présente des signes de bonne santé. La part de marché du cinéma français se maintient ces dernières années autour de 35 % (très supérieure à la part de marché du cinéma national dans d'autres pays européens - qui oscille entre 1 % dans les pays d'Europe centrale et orientale et 25 % dans les pays les plus performants comme l'Allemagne, le Danemark ou l'Italie). L'année 2011 confirme cette tendance : la part de marché des films français est de 41,6 %, et certains films français sont de grands succès, reconnus y compris à l'étranger³⁸. Le CNC rappelle à cet égard que « *le cinéma français reste, aujourd'hui, le seul cinéma européen et l'un des rares cinémas du monde à susciter, sur longue période, un nombre d'entrées en salles à l'étranger comparable et même supérieur, certaines années, au nombre d'entrées constaté dans les salles de cinéma françaises.* »

En outre, le CNC met régulièrement en avant l'évolution positive de deux agrégats qui, même s'ils ne figurent pas, en tant que tels, parmi ses objectifs, viennent à l'appui de ce propos : le nombre de films produits agréés par le CNC (passant de 204 à 272 entre 2001 et 2011, soit + 33%) et la fréquentation des salles de cinéma, en progression constante depuis 2001 (plus de 215 millions d'entrées en 2011, dont 89,6 millions pour des films français). Enfin, le parc de salles de spectacles français est particulièrement dense : 8,3 salles pour 100 000 habitants en 2011, alors qu'on ne compte par exemple que 5,7 salles pour 100 000 habitants en Allemagne.

³⁸ Les films français ont enregistré en 2011 71,7 millions d'entrées à l'étranger (source : Unifrance).

B - Une situation en apparence florissante qui masque des résultats plus contrastés

Pour autant, ces motifs légitimes de satisfaction ne peuvent être tenus en soi pour suffisants, dans la mesure où les évolutions constatées s'accompagnent d'une augmentation plus que proportionnelle du montant des aides allouées par le CNC. Et, sauf à tenir pour irréfutable l'idée selon laquelle le dynamisme d'un secteur emporte la nécessité de lui affecter toujours plus d'argent public, la justification de cette augmentation continue des aides reste à établir.

Au niveau global, il est donc à craindre que le système d'aides déployé par le CNC ne prospère qu'en raison du fort dynamisme des ressources dont l'établissement a bénéficié ces dernières années. Certes, il ne saurait être question de remettre en cause le principe d'un soutien public au secteur cinématographique et audiovisuel. Néanmoins, dans un contexte de contrainte forte sur la dépense publique et sur le niveau des prélèvements obligatoires qui ne saurait exclure le CNC, opérateur de l'État, au cours des prochains exercices, rien n'interdit de s'interroger sur la pertinence de certains dispositifs d'aides, dès lors qu'ils présentent par rapport aux objectifs des résultats stables, voire déclinants, pour des coûts souvent croissants.

Dans cette perspective, des signes de saturation du modèle d'aides doivent être évoqués, en particulier pour la production de films, domaine qui reste le plus soutenu par le CNC, et pour la production audiovisuelle, qui, pour sa part, bénéficie de soutiens financiers croissants, mais présente des résultats décevants.

1 - L'augmentation du nombre de films produits : une réussite ?

Entre 2001 et 2011, l'activité de production cinématographique a connu une augmentation régulière, atteignant à plusieurs reprises des records historiques.

**Tableau n° 15 : Evolution du nombre de films agréés par le CNC
entre 2001 et 2011**

	Films d'initiative française			Films à majorité étrangère	Nombre total de films agréés par le CNC
	Films intégralement français	Films majoritairement français	Total		
2001	125	47	172	32	204
2002	106	57	163	37	200
2003	105	78	183	29	212
2004	130	37	167	36	203
2005	126	61	187	53	240
2006	127	37	164	39	203
2007	133	52	185	43	228
2008	145	51	196	44	240
2009	137	45	182	48	230
2010	143	60	203	58	261
2011	152	55	207	65	272
2001/2011	21,6%	17,0%	20,3%	103,1%	33,3%

Source : Cour des comptes d'après données CNC (*La production cinématographique en 2011*)

La production cinématographique française occupe la première place en Europe en nombre de films produits annuellement. En 2009, les films d'initiative française ont ainsi représenté 20 % des 893 longs métrages européens. Avec une moyenne annuelle de 180 films d'initiative française ayant donné lieu à un agrément d'investissement entre 2001 et 2010, la production française devance la production espagnole (151 films par an) et la production britannique (139 films par an³⁹). Le CNC indique qu'assurer un volume élevé de films produits « constitue un objectif sous-jacent du système d'aide, pour deux raisons principales :

- un volume important de production est une condition pour assurer la diversité de la création cinématographique, objectif général de l'intervention du CNC. Le renouvellement et la découverte des talents (...), la proposition d'univers artistiques

³⁹ Les données britanniques doivent être minorées, car elles comptabilisent certains films intégralement produits par des sociétés américaines au Royaume-Uni.

variés, plus ou moins exigeants, difficiles en termes de potentiel commercial, et donc risqués économiquement supposent l'existence d'une offre alternative à l'offre de films à fort potentiel commercial, qui est la première à se financer ;

- *un volume important de production est aussi une condition pour assurer une forte présence commerciale de la production française, tant sur son marché qu'à l'international. Pour rester concurrentiel par rapport à un cinéma américain puissant qui peut amortir ses coûts de production sur un marché domestique de grande ampleur [...], il est nécessaire d'assurer l'existence d'une offre variée et significative d'œuvres françaises et européennes, attrayante auprès du public, qui permet une présence commerciale forte et régulière ».*

Au cours de la décennie, l'augmentation du nombre de films agréés n'a pas nui à la fréquentation générale des films français. Au contraire, la part de marché des films français dans la fréquentation en salles s'est maintenue à un niveau élevé, plaçant la production française au premier rang européen en termes de position sur le marché domestique. Le CNC voit donc dans cette hausse « *un indicateur de la vitalité de l'écosystème français* ».

La performance globale de la fréquentation des films français masque néanmoins des disparités importantes. La fréquentation des films français est plus concentrée sur les dix principaux succès que ne l'est la fréquentation de l'ensemble des films vus en France, toutes nationalités confondues. Ainsi, en 2010, dix films français concentrent 41 % des entrées en salles concernant des films français, alors que les dix premiers succès de l'année – tous films confondus – ont réunis seulement 24,5 % du total des entrées en salles. Cette tendance s'est poursuivie en 2011 : vingt films français ont dépassé le million d'entrées, dont *Intouchables* (16,7 millions d'entrées) et *Rien à déclarer* (8,2 millions d'entrées).

En outre, une part structurelle de films réalise un nombre très réduit d'entrées. Entre 2001 et 2010, la proportion de films produits chaque année qui ont été vus par moins de 50 000 spectateurs est passée de 51 % à 60 %. L'une des raisons de cette faible fréquentation réside dans l'exposition limitée des films concernés. En 2010, près de 50 % des films français inédits sortent en moins de 50 copies, dont près de 35 % en moins de 25 copies. Cette sortie limitée obère structurellement la capacité d'un film à rencontrer un public, pour une durée d'exploitation moyenne limitée à quelques semaines sur un parc de 5 478 salles actives. Le CNC estime que « *soutenir en production comme en distribution des films qui s'adresseront à un public de niche [...] répond à l'objectif général de soutenir la diversité de l'offre cinématographique et le renouvellement*

des talents », rappelant que certains films commercialement fragiles atteignent un équilibre économique en raison de leur faible coût de production et de distribution. Les études économétriques sur le sujet⁴⁰ permettent cependant de relativiser cette affirmation, révélant que le pourcentage de films rentables, sans qu'il soit possible d'établir une corrélation systématique, a tendance à décroître avec le budget du film.

⁴⁰ Cf. par exemple l'étude d'Olivier Bomsel et Cécile Chamaret, *Rentabilité des investissements dans les films français*, Cerna – MINES ParisTech, octobre 2008.

Tableau n° 16 : Ventilation de la fréquentation des films français inédits entre 2001 et 2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Films générant plus d'un million d'entrées	Nombre 20 9,8%	13 6,3%	19 8,8%	17 7,1%	16 6,8%	18 7,4%	11 4,2%	17 7,1%	18 6,7%	19 7,0%
Films générant entre 500 000 et 1 million d'entrées	Nombre 9 4,4%	12 5,8%	12 5,5%	16 6,7%	21 8,9%	20 8,3%	17 6,5%	20 8,3%	20 7,5%	15 5,6%
Films générant entre 100 000 et 500 000 entrées	Nombre 42 20,5%	42 20,2%	44 20,3%	50 21,0%	43 18,2%	49 20,2%	69 26,3%	53 22,1%	58 21,6%	50 18,5%
Films générant entre 50 000 et 100 000 entrées	Nombre 30 14,6%	18 8,7%	18 8,3%	16 6,7%	25 10,6%	22 9,1%	27 10,3%	30 12,5%	20 7,5%	23 8,5%
Films générant moins de 50 000 entrées	Nombre 104 50,7%	123 59,1%	124 57,1%	139 58,4%	131 55,5%	133 55,0%	138 52,7%	120 50,0%	152 56,7%	163 60,4 %
TOTAL	205	208	217	238	236	242	262	240	268	270

Source : Cour des comptes, d'après données CNC.

Cette faible exposition s'explique aussi par des sorties dites « techniques », consistant à exposer un film dans une seule salle, généralement pour une seule semaine, afin de mettre en paiement le contrat de préachat de droits de diffusion passé avec une chaîne de télévision. Ces sorties techniques se sont élevées à 30 films au cours de la dernière décennie. Elles ont généré 62 069 entrées, soit une moyenne de 2 069 entrées par film⁴¹.

Plus encore, l'analyse des données du CNC révèle que les films ayant connu la plus forte progression en nombre au cours de la dernière décennie sont ceux dont la distribution a représenté entre 25 et 49 copies (+70,8 %) et entre 50 et 99 copies (+66,7 %). Dès lors, la présence de films distribués en un nombre restreint (inférieur à 25) de copies ne peut expliquer à elle seule la très faible fréquentation de plus de la moitié des films français. La cause semble devoir être également recherchée dans un effet de saturation du réseau d'exploitation, la multiplication du nombre de films inédits produits et exposés en salles (573 en 2007, 595 en 2011) ne pouvant, dans ces conditions, qu'entraîner un taux d'échec structurellement important. Le CNC fait certes remarquer que, si le nombre de films sortis a progressé de 4 % entre 2007 et 2011, le nombre de séances a augmenté de 12 % sur la même période. Le rapport d'activité 2011 du Médiateur du cinéma relève cependant un double phénomène de « *rotation plus rapide des films* » et d'« *homogénéisation de la programmation* » entre salles de cinéma, qui rend de plus en plus aléatoire l'accès à certains films fragiles. Ces données témoignent d'une évolution progressive mais marquée vers un marché du cinéma à deux vitesses, le marché des films commerciaux porteurs, attirant toujours plus de spectateurs, et le marché des films moins porteurs, où s'accumulent de plus en plus de films enregistrant des résultats médiocres ou franchement mauvais.

A ce sujet, le CNC n'en tient pas moins à souligner l'extrême difficulté, « *pour les professionnels eux-mêmes, porteurs et financeurs de projets, d'anticiper le potentiel commercial des films* ». L'idée d'introduire un critère d'exposition lors de l'octroi d'une aide à la production pourrait d'après lui conduire à « *se substituer à l'expertise et la responsabilité du producteur et distributeur.* » L'établissement signale également qu'il a entrepris une réévaluation des aides à la distribution, dont le montant est stable depuis 2007 (31,1 M€ en 2007, 30,7 M€ en 2011).

Au terme d'une décennie qui n'a cessé de voir augmenter le nombre de films français produits chaque année, il est donc permis de s'interroger sur la pertinence d'un dispositif de soutien orientant une part

⁴¹ Ces données sont extraites de l'ouvrage de René Bonnell, *La vingt-cinquième image*, 3^e éd., Gallimard.

significative de ses ressources vers des films qui ne pourront rencontrer, pour des raisons tenant aux limites matérielles du réseau d'exploitation, qu'un public restreint, voire marginal. En tout état de cause, il apparaît raisonnable d'admettre que soutenir la production cinématographique sur des fonds publics n'a de sens que si le film produit a des chances d'être convenablement exposé. Dès lors, on peut également s'interroger sur l'opportunité, pour le CNC, de redéployer une partie des crédits qu'il oriente aujourd'hui vers les aides à l'audiovisuel en direction de films dont la programmation en salles paraît compromise, au stade de la recherche de distributeurs, et dont la première diffusion sur une chaîne de télévision aurait plus de sens⁴².

2 - Des objectifs généraux non atteints dans le secteur audiovisuel

D'après le document de performance transmis au Parlement, les aides au secteur audiovisuel visent deux objectifs principaux :

- consolider l'industrie des programmes audiovisuels, c'est-à-dire lutter contre l'atomisation du secteur en évitant une trop forte dispersion des aides et en favorisant l'exportation de programmes ;
- enrichir l'offre de programmes et soutenir l'innovation audiovisuelle.

Si l'on excepte l'objectif de concentration des aides au profit des producteurs indépendants, les résultats demeurent globalement très en deçà des prévisions. En particulier, la concentration des aides aux dix principales sociétés, loin de se renforcer, accuse un recul significatif : elles absorbaient près de 20 % du soutien automatique en 2007, contre 16,4 % en 2011. Certes, cet indicateur n'intègre pas la notion de groupes audiovisuels, constitués de plusieurs sociétés pouvant disposer d'autant de comptes de soutien automatique et le CNC s'est d'ailleurs engagé à envisager une modification de cet instrument de mesure. L'établissement estime toutefois « *qu'un équilibre doit être trouvé entre l'émergence et l'accompagnement de quelques acteurs significatifs de la production [...] et la préservation indispensable de la diversité et de l'indépendance du tissu créatif.* »

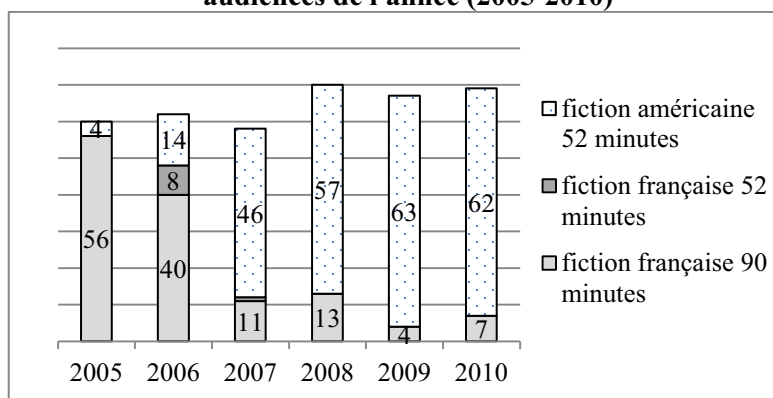
Il apparaît enfin, d'après des données dont le CNC relativise la fiabilité, que les programmes audiovisuels français s'exportent de moins en moins bien, y compris par rapport à une cible révisée tendanciellement

⁴² Avec les limites que comporte d'après le CNC le marché télévisuel, jugé moins ouvert que celui des salles et moins porteur pour l'exploitation ultérieure de l'œuvre sur d'autres supports.

à la baisse (le chiffre d'affaires à l'exportation de l'industrie de programmes est passé entre 2007 et 2011 de 157 à 136 M€, tandis que l'objectif affiché dans les documents de performance chutait de 300 à 160 M€).

Le constat global sur les performances du secteur audiovisuel demande à être nuancé selon les genres. Si l'animation et le documentaire, par exemple, peuvent se prévaloir d'une situation favorable, le cas de la fiction française demeure problématique, comme l'a analysé récemment la mission Chevalier⁴³. L'offre étrangère a occupé 60,4 % des soirées de fiction en 2011 et la fiction américaine réalisée à elle seule 72 des 100 meilleures audiences de l'année 2011, alors que ce palmarès n'intègre que quatre fictions françaises⁴⁴. En outre, la part d'audience moyenne de la fiction étrangère est plus élevée que la part d'audience moyenne en première partie de soirée sur TF1, France 2, Canal+ et M6, alors que la part d'audience moyenne de la fiction française se situe en dessous.

Tableau n° 17 : Place de la fiction dans les cent meilleures audiences de l'année (2005-2010)



Source : CSA, « La fiction sur les chaînes nationales gratuites. Chiffres-clés 2005-2010 ».

⁴³ *Le défi de l'écriture et du développement*, rapport de la mission Chevalier, mars 2011.

⁴⁴ *La diffusion de la fiction à la télévision en 2011*, rapport du CNC, avril 2012.

Depuis 2007, le total des aides à la production audiovisuelle a augmenté de 20 %. Dans le budget primitif 2012, la dotation du soutien automatique à la production audiovisuelle a même été renforcée de 17 M€ par rapport à 2011. Là encore, le CNC attribue cette croissance à la « *très forte mutation qu'a connue le paysage audiovisuel* » au cours de la dernière décennie (augmentation du nombre de chaînes locales, réorganisation du paysage des chaînes thématiques, lancement de la TNT), et signale que la part relative du CNC dans le financement de la fiction a eu, quant à elle, tendance à décliner depuis 2005, devenant même inférieure à 10 % en 2011.

Avec 229 M€ en 2011, la France entretient néanmoins un dispositif de soutien à l'audiovisuel unique en Europe dans son principe et dans son volume⁴⁵, tout en demeurant l'un des pays où les productions nationales font les plus mauvais résultats d'audience.

Le ministère de la culture fait état à ce sujet d'un constat partagé avec le CNC sur deux faiblesses de la fiction française, « *au niveau de l'écriture et du développement d'une part, et au niveau de la capacité à produire des séries longues d'autre part.* » Il y voit des difficultés « *conjoncturelles* », liées au « *renouveau de la fiction longue américaine* » face à laquelle « *la fiction française a entamé une adaptation qui est en passe de donner des résultats significatifs en qualité [...] et même en audience* »⁴⁶, mouvement accompagné par les pouvoirs publics. Le CNC souligne aussi que « *plusieurs éléments encourageants laissent penser que la situation de la fiction française va en s'améliorant* », et fait état de bonnes performances d'audience de séries françaises sur la télévision en ligne.

L'établissement met l'accent sur le soutien à la phase d'écriture et de développement des projets, dans la lignée des recommandations du rapport Chevalier. Par arrêté du 10 avril 2012 a été mise en œuvre une réforme du soutien à la production audiovisuelle de fiction, prévoyant une augmentation du soutien généré pour les séries de journée et d'avant soirée, l'instauration d'une dégressivité du soutien généré pour les séries de fiction et une bonification du soutien accordé aux séries de première

⁴⁵ Le rapport de l'Observatoire européen de l'audiovisuel consacré en 2004 aux *Aides publiques aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe – Une analyse comparative* présente le dispositif français comme « *le plus important programme de soutien à la production audiovisuelle en Europe* », devançant très largement en montant les rares fonds consacrés par certaines collectivités à la production audiovisuelle (Bavière, Catalogne et Communauté française de Belgique).

⁴⁶ Mentionnons par exemple des séries quotidiennes (*Plus Belle la Vie*, *Scènes de ménage*), des unitaires et séries de première partie de soirée (*Engrenages*, *Mafiosa*, *Les Hommes de l'ombre...*) ou des formats courts (*Bref*, *Vestiaires...*), qui réalisent par ailleurs les meilleures audiences en fiction sur la télévision de rattrapage.

partie de soirée lorsqu'elle font l'objet d'une commande d'au moins 300 minutes.

De telles réorientations de ressources au profit d'un secteur pourraient gagner à s'inscrire dans une réflexion plus ouverte sur les perspectives pluriannuelles d'évolution des dispositifs d'aide, qui serait plus clairement explicitée vis-à-vis de la représentation nationale (cf. partie IV).

C - Une sédimentation croissante des dispositifs

La forte augmentation, depuis 2008, de la contribution des opérateurs de communications électroniques au budget du CNC s'est accompagnée d'un déploiement de nouveaux dispositifs d'aide permettant de soutenir, plus ou moins directement, l'innovation et les nouveaux supports de diffusion d'images : ils visent en particulier à accompagner les investissements liés au numérique, à encourager le développement de technologies innovantes et à favoriser les projets conçus pour plusieurs supports de diffusion.

Outre les aides à la numérisation des salles, d'autres dispositifs nouvellement créés ont conduit à des décaissements croissants depuis 2007.

**Tableau n° 18 : Dispositifs de soutien créés depuis 2007 ayant
donné lieu à versement (en euros)**

Objet	2007	2008	2009	2010	2011
Aide aux pilotes de fiction audiovisuelle	-	-	-	-	619 750
Aides à la création numérique (nouveaux médias)	0	1 134 178	1 498 223	1 811 150	2 322 126
Promotion des nouveaux médias (associations)	-	-	146 500	259 065	184 130
Aide sélective à la vidéo à la demande	-	486 075	740 825	956 550	740 615
Aide à la numérisation des salles	-	-	-	0	5 764 380
Dotation à l'IFCIC (garantie numérisation des salles)	-	-	-	2 250 000	2 250 000
Fonds images de la diversité	998 850	1 345 550	981 575	1 343 557	1 624 701
Total	998 850	2 965 803	3 367 123	6 620 322	13 505 702

Source : données CNC (réponse au questionnaire).

Par ailleurs, depuis 2008, les programmes destinés à des « éditeurs de services à la demande », c'est-à-dire des chaînes de télévision sur Internet, sont éligibles au soutien automatique à la production audiovisuelle à condition qu'ils soient également préachetés par une chaîne de télévision. Depuis avril 2011, ce soutien est également ouvert à des projets audiovisuels financés uniquement par un diffuseur ou une plate-forme Internet (sept programmes en ont bénéficié en 2011, pour un total d'aides de 400 000 euros).

Au-delà des soutiens traditionnels, conçus comme des aides au contenu à différents stades (production, distribution ou diffusion, exploitation et exportation), le contexte d'évolution technologique rapide

a conduit le CNC à créer, depuis une dizaine d'années, des aides plus spécifiquement ciblées sur les supports, dans le but de soutenir les formats émergents, porteurs de renouvellement du processus créatif.

Dernièrement, les décrets n° 2012-54 du 17 janvier 2012 et n° 2012-269 du 24 février 2012 relatifs respectivement aux aides à la création artistique multimédia et numérique et aux aides en faveur de la création pour les nouveaux médias sont venus confirmer l'existence du dispositif d'aide à la création artistique multimédia (DICRÉAM) et d'une aide sélective à la création pour les nouveaux médias (principalement Internet et les écrans mobiles), auparavant mis en œuvre par voie de convention avec le ministère de la culture ou sous forme expérimentale. Le second dispositif s'adresse à la fois aux œuvres spécifiquement destinées aux nouveaux médias et aux œuvres dites « transmédias », c'est-à-dire exploitables à la fois sur les supports traditionnels (télévision, salles de cinéma) et sur les nouveaux médias.

Sans qu'il ait été procédé à une évaluation transparente de l'impact attendu des dispositifs conventionnels initiaux, ces deux décrets adoptés début 2012 ont entériné leur existence et ont instauré pour chacun d'entre eux une commission de professionnels, chargée de donner un avis préalable à la décision du président du CNC sur leur octroi.

Il n'en reste pas moins, comme le souligne d'ailleurs le CNC, que les opérateurs de télécommunications bénéficient déjà, en tant que diffuseurs, « *de l'ensemble des aides du fonds de soutien apportés à la production cinématographique et audiovisuelle qui alimentent leurs réseaux.* » La logique économique qui préside à la création de nouvelles aides, spécifiquement ciblées sur les nouveaux supports de diffusion des images, n'apparaît donc pas clairement. Cette double logique d'aide aux contenus et aux structures est potentiellement porteuse de redondances, non évaluées.

Par ailleurs, la dynamique à laquelle obéit l'économie générale des aides du CNC ne s'accompagne pas de la suppression des dispositifs passés, même si certains dispositifs, comme les aides à la fiction précédemment évoquées, peuvent subir des adaptations profondes. D'après le CNC, « *c'est parce que leur utilité demeure avérée* » et que l'émergence de nouveaux modes de diffusion n'entraîne pas à ce jour la disparition des anciens.

Il en résulte néanmoins un système qui se caractérise aujourd'hui par une grande complexité : les dispositifs nouveaux - huit depuis 2007 - viennent s'ajouter aux aides existantes (on dénombre au total au moins 66 dispositifs d'aide en 2012), sans que ces dernières soient pour autant remises en cause. Depuis 2001, l'aide à la petite exploitation est le seul dispositif qui a été supprimé (abrogée en 2002, elle représentait 1,1 M€

d'engagements en 2001 et 30 000 € en 2002)⁴⁷. Les autres suppressions enregistrées au cours de la décennie correspondent plutôt à des révisions de dispositifs : le fonds de création audiovisuelle a été supprimé en 2005 pour être repris dans le fonds d'innovation audiovisuelle créé la même année et le RIAM (Recherche et Innovation en Audiovisuel et Multimédia) a été supprimé en 2007 pour être immédiatement recréé en prenant acte de la fin du cofinancement avec les ministères de chargés de l'industrie et de la recherche, remplacé par une convention avec Oséo⁴⁸.

D - Une démarche de performance encore lacunaire

1 - Une définition d'objectifs qui ne facilite pas le contrôle de la performance

Entre 2007 et 2011, les ressources du CNC ont connu une forte croissance sans que la définition de leur assiette et l'évaluation de leur volume soient explicitement corrélées à une recherche de performance des emplois auxquels elles sont consacrées.

A défaut d'un contrat de performance où seraient déterminés les objectifs opérationnels assignés à l'activité du CNC, les finalités que poursuit celui-ci ressortent de différents textes ou documents :

- l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée :
« *Le Centre national du cinéma et de l'image animée a pour missions : 1° d'observer l'évolution des professions et activités du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée [...] ; 2° de contribuer, dans l'intérêt général, au financement et au développement du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée [...] ; 3° de contrôler les recettes d'exploitation des œuvres [...] ; 4° de tenir les registres du cinéma et de l'audiovisuel [...] ; 5° de collecter, conserver, restaurer et valoriser le patrimoine cinématographique [...] ; 6° de participer à la lutte contre la contrefaçon [...]* » ;
- le document de performance remis chaque année au Parlement, dans ses différentes rubriques : « *favoriser le succès des films nationaux, en France et à l'étranger* », « *contribuer à la qualité*

⁴⁷ Décret n° 2002-567 du 22 avril 2002.

⁴⁸ Décret n° 2006-324 du 20 mars 2006 relatif au soutien financier aux industries techniques de la cinématographie et de l'audiovisuel et décret n° 2008-1015 du 1^{er} octobre 2008. On peut néanmoins saluer le fait que la création récente, par le décret n° 2012-543 du 23 avril 2012, de l'aide aux cinémas du monde, aille de pair avec la suppression de l'aide aux films en langue étrangère.

et à la diversité de la création cinématographique », « diffuser le cinéma sur l'ensemble du territoire », « enrichir l'offre de programmes et soutenir l'innovation audiovisuelle », « favoriser l'attractivité du territoire national », « favoriser la diversité de l'offre et l'exposition de la création française en vidéo et sur les nouveaux supports de distribution », « favoriser la transition rapide et homogène vers la numérisation des salles de cinéma » ;

- les bilans du CNC, de manière plus ou moins explicite : en 2010, l'éditorial signé par le président de l'établissement met ainsi en avant le fait que *« c'est la numérisation des œuvres qui est au cœur de nos priorités, pour favoriser la diffusion de notre patrimoine créatif sur toutes les plates-formes »* ou que la *« priorité du CNC »* est de *« toujours encourager l'innovation et l'inventivité de la création audiovisuelle, sur tous les supports de diffusion, et veiller en particulier à donner un nouveau souffle à la fiction française et à préserver le documentaire de création »*. Le bilan des évolutions passées est également l'occasion de faire état d'objectifs sous-jacents : *« L'année 2010 a [...] été particulièrement positive pour la production cinématographique française : nombre record de films, croissance soutenue et proportionnelle des investissements »*.

Devant cette multiplicité d'objectifs dont le niveau de normativité varie, il paraît difficile de mettre en relation les moyens financiers engagés par le CNC pour accomplir sa mission d'aide au cinéma et à l'audiovisuel avec la mesure de la situation du secteur et de ses évolutions. Et ce d'autant que la multiplication des aides, qui n'est sans doute pas injustifiée, ne facilite pas une approche intégrée de la performance du dispositif dont le CNC est le vecteur. L'établissement se montre d'ailleurs *« conscient du fait que la mesure de la performance doit être l'une [de ses] priorités »*, tout en rappelant qu'il est *« toujours délicat de distinguer la part résultant des interventions du CNC de celles d'autres facteurs pour expliciter les performances [...] du secteur de l'image en France »*.

Le CNC considère le document de performance qu'il produit à l'attention du Parlement comme la référence pour l'évaluation de son action, et s'engage à améliorer la qualité de ce document dès 2012, en lien avec ses tutelles et le Parlement. Il indique également qu'il envisage de lancer une évaluation indépendante de l'impact de ses aides, *« non seulement sur les secteurs soutenus, mais aussi, plus largement, sur*

l'économie française », à l'image d'études conduites au Royaume-Uni à ce sujet⁴⁹.

2 - Des indicateurs qui mesurent l'efficacité plus que l'efficience

Si la série d'indicateurs suivis depuis 2007 a le mérite de conserver une certaine stabilité, on peut regretter qu'il s'agisse presque exclusivement d'indicateurs d'efficacité et non d'indicateurs d'efficience, mettant en relation les résultats obtenus avec les moyens engagés. Dans le document de performance *ad hoc* présenté au Parlement pour 2012, on dénombre ainsi vingt indicateurs mesurant l'efficacité socioéconomique de l'activité du CNC et un seul indicateur d'efficience : en l'occurrence, l'indicateur 3.2, qui mesure l'« *impact d'un euro d'aide sélective à l'exploitation sur les autres financements des travaux des salles de cinéma dans les zones rurales et les unités urbaines de moins de trente mille habitants* ».

Le CNC a indiqué à la Cour avoir engagé la mise en œuvre d'un plan de contrôle de gestion, afin de disposer d'« *outils adaptés au suivi et à la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'activité des services et de traduire les objectifs du document de performance en leviers d'action opérationnels* ». Il précise qu'une cartographie des soutiens doit être préalablement établie pour nourrir une réflexion sur les indicateurs existants.

3 - Une démarche de justification au premier euro encore embryonnaire

La justification au premier euro présentée dans les rapports annuels de performances (RAP), puis dans les documents de performance du CNC, se résume largement à un descriptif des différents mécanismes d'aide, du nombre de leurs bénéficiaires et de leur montant unitaire moyen, sans inclure, par exemple, ce qui pourrait être une hiérarchisation des aides en fonction de leur effet de levier. Le niveau général auquel se situe cette approche ne permet donc pas d'apprécier la pertinence d'une augmentation des dépenses, ni de justifier que cette augmentation suive celle des recettes.

Dès lors que le CNC a été fondé sur le principe selon lequel son rôle devait consister à redistribuer vers les professionnels de l'argent perçu auprès d'eux, l'on peut concevoir qu'une telle démarche de

⁴⁹ Oxford Economics, *The economic impact of the UK film industry*, juin 2010. Cette étude citée par le CNC évalue néanmoins plutôt l'impact de la filière cinématographique dans son ensemble sur l'économie britannique.

justification au premier euro ne s'impose pas naturellement. Pour autant, il convient de rappeler que les taxes collectées par le CNC relèvent de la catégorie des impositions de toute nature au sens de l'article 3 de la LOLF et que les crédits qu'il gère sont des crédits publics, devant, en tant que tels, pouvoir faire l'objet d'arbitrages du Parlement sur leur emploi.

E - Un fondement économique à étayer

Le CNC présente la politique de soutien au secteur cinématographique et audiovisuel comme un « *mécanisme vertueux dans lequel une partie des revenus de la diffusion des programmes, y compris les productions des grands studios américains, est prélevée et recyclée pour financer la production de nouvelles œuvres originales françaises et européennes, par nature plus difficiles, qui viendront à leur tour alimenter les circuits de diffusion, favorisant ainsi le renouvellement de la création et la diversité des talents. La règle de base est très simple et très efficace : l'aval finance l'amont, la distribution finance la création.* »⁵⁰

Partant de ce postulat, le CNC déduit de la croissance de la demande économique dans les secteurs de l'image la nécessité d'une augmentation des soutiens publics à due concurrence : « *Quand le chiffre d'affaires de la diffusion augmente [...], le produit des taxes prélevées sur le secteur progresse également et les soutiens peuvent véritablement accompagner la croissance économique en nourrissant les investissements de l'ensemble de la chaîne de valeur* ». Il fait valoir qu'il existe une corrélation exacte entre le dynamisme de l'activité cinématographique et audiovisuelle d'un pays et le niveau des apports en financement public nationaux. Il en conclut qu'à défaut d'un maintien de ce lien direct entre l'évolution économique du secteur de la diffusion et le montant des taxes qui y sont prélevées, il existe un risque de développement d'une présence encore plus forte des œuvres américaines sur les écrans, seules disponibles en quantité suffisante pour satisfaire la demande, ou, à la télévision, de contenus perçus comme moins riches culturellement (programmes de flux ou rediffusions). Dès lors qu'on s'en tient à cette logique, l'augmentation des dépenses n'a pas à se justifier

⁵⁰ Le ministère de la culture et de la communication adopte le même raisonnement en considérant que l'élargissement de la TST aux fournisseurs d'accès à Internet distribuant des services de télévision « *vise à conforter le principe essentiel de notre politique de diversité culturelle : la taxation des opérateurs utilisant la diffusion d'œuvres des industries culturelles (« aval ») pour financer la création de ces œuvres (« amont »).* » Il indique également que « *l'adéquation entre le dynamisme des taxes affectées et celui de l'économie des acteurs du secteur est l'élément fondamental du succès de la politique mise en œuvre par le CNC.* »

autrement que par l'augmentation des recettes, directement liée à la croissance économique du secteur de l'image.

Le CNC estime à cet égard que les dépenses des ménages en programmes audiovisuels ont « *plus que doublé (+106,6 %) au cours de la dernière décennie* »⁵¹ et que « *la progression des taxes affectées au fonds de soutien constatée au cours des années 2000 n'a, par conséquent, rien d'excessif. Elle induit même en pratique un relatif décrochage (d'un peu plus d'un tiers) entre le produit des taxes et la croissance du marché de la diffusion.* » L'établissement considère donc que « *la contrainte budgétaire de l'État, qui s'applique bien sûr au titre de la bonne gestion des deniers publics aux dépenses de gestion du CNC, n'a pas vocation à s'appliquer aux dépenses de soutien, sauf à vouloir introduire dans des secteurs en croissance un effet récessif parfaitement exogène.* »

L'évolution mentionnée par le CNC au cours de la période 2000-2010 est néanmoins contestable, dès lors que l'appréciation de la demande des ménages en programmes audiovisuels sur Internet, qui constitue l'élément le plus dynamique, se fonde sur l'assiette de TST « distributeurs » déclarée par les opérateurs de communications électroniques auprès du CNC, assiette dont le présent rapport a montré qu'elle ne correspondait pas à une quantification précise de l'usage « audiovisuel » d'Internet. Pour sa part, la Cour a pu observer, lors de ses derniers contrôles du CNC, que le budget de l'établissement connaît un quasi-doublement tous les dix ans depuis 1988, cette forte progression étant plus ou moins corrélée à l'augmentation des dépenses des ménages en programmes audiovisuels⁵².

⁵¹ Le CNC se réfère aux chiffres d'affaires annuels des entrées en salles de cinéma, de la consommation payante de vidéo physique et de vidéo à la demande, des abonnements de services de télévision distribués directement par les éditeurs et les opérateurs d'accès.

⁵² A titre d'exemple, au cours de la période 1988-2000, le budget du CNC est passé de 224 M€ à 480 M€ (soit une augmentation de 114 %), les dépenses des ménages en programmes audiovisuels enregistrant, au cours de la même période, une progression de 135 %.

Tableau n° 19 : Evolution des dépenses des ménages en programmes audiovisuels (en milliers d'euros)

	1988	2001	2010
ABONNEMENTS TV	660	2 691	3 288
VIDEO PHYSIQUE	626	1 245	1 402
VIDEO A LA DEMANDE	0	0	136
CINEMA	554	1 021	1 305
SERVICES DE TELEVISION DISTRIBUES PAR INTERNET	0	0	4 114
Total	1 840	4 957	10 244

Source : CNC. Les données 2010 concernant les services de télévision distribués par Internet correspondent à l'assiette de la TST « distributeurs ».

Plus généralement, le postulat dont le CNC se prévaut pour justifier l'augmentation continue et non limitée de ses recettes prête à discussion. En effet :

- il n'est pas prouvé qu'il existe une relation directe entre la croissance de la demande économique à laquelle il se réfère et celle du domaine d'activités qu'il contribue à soutenir ;
- la nécessité de corrélérer la dépense publique à la croissance du secteur de l'image n'est pas démontrée par le CNC, hormis par une référence à la situation de concurrence internationale (le volume de soutien est considéré par l'établissement comme adéquat pour préserver les parts de marché de la France) ;
- l'ensemble des soutiens publics en faveur du secteur du cinéma et de l'audiovisuel dépassant largement le spectre des aides du CNC⁵³, l'impact de ce qui pourrait être une croissance plus modérée de ces dernières doit sans doute être relativisé.

Dès lors que, dans la configuration actuelle, le pilotage par les recettes constitue, à l'évidence, le point de départ de la stratégie budgétaire du CNC, cette question n'est en rien théorique. Car même si le ministère de la culture et de la communication affirme pour sa part que c'est à partir des besoins de dépenses « *qu'il est possible de déterminer le niveau et la dynamique nécessaires des recettes* », force est de constater

⁵³ On rappellera qu'à lui seul, le montant total des investissements des chaînes dans la production audiovisuelle et cinématographique est supérieur à 1,2 milliard d'euros en 2011. La part de financement du CNC par rapport à celui des chaînes de télévision est néanmoins variable selon les genres (de 14 % pour les fictions à 81 % pour la captation de spectacle vivant en 2010).

que le modèle correspondant de pilotage par la dépense, et donc la définition de priorités parmi les besoins identifiés, ne s'est pas encore imposé à l'établissement.

La systématisation d'une démarche d'évaluation de la performance des aides paraît seule à même d'établir le bien-fondé économique et financier des interventions de l'établissement.

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

Les aides du CNC au secteur cinématographique et audiovisuel ont crû de 23 % entre 2007 et 2011, passant de 468 à 575 M€. Elles sont allouées à parts égales selon des mécanismes automatiques et sélectifs. Une partie d'entre elles (77 M€ en 2001) est versée au titre de conventions annuelles ou pluriannuelles, principalement à des associations, organismes spécifiques, collectivités territoriales et programmes européens. Enfin, le CNC a déployé ces dernières années un plan d'investissement spécifique en faveur de la numérisation des salles et des œuvres du patrimoine cinématographique.

Cette extension importante du champ aidé par le CNC est présentée par l'établissement comme le nécessaire accompagnement d'un secteur économique qui connaît une forte croissance, estimée à l'aune de la consommation d'image par les ménages sur des supports toujours plus variés.

La Cour met cependant en évidence les limites de ce raisonnement économique. Elle souligne également les résultats mitigés de la politique menée : la croissance du nombre de films produits chaque année masque des difficultés d'exposition en salles pour un nombre toujours plus important d'œuvres cinématographiques. Dans le domaine audiovisuel, le dispositif de soutien français, unique en Europe, est loin d'atteindre les objectifs fixés.

Plus largement, la Cour met en avant les faiblesses de la démarche d'évaluation conduite par le CNC quant à la performance de ces dispositifs d'aide. Dans ce contexte, la Cour signale le risque d'une sédimentation croissante de mécanismes de soutien dont l'efficacité et l'efficience sont insuffisamment mesurées.

La Cour formule la recommandation suivante :

2. élaborer une méthode d'analyse de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs d'aide mis en œuvre au regard, d'une part, des soutiens déjà existants et, d'autre part, des objectifs fixés au CNC par ses tutelles et par le Parlement.

Chapitre III

La gestion interne est globalement maîtrisée, mais la formalisation des outils de suivi et de pilotage reste perfectible

Le suivi des charges de fonctionnement interne du CNC a été grandement facilité par la mise en œuvre en 2007 d'une réforme budgétaire et comptable de grande envergure, qui permet désormais leur identification quasi immédiate. Ces dépenses gagneraient cependant à être suivies plus finement, en particulier sous l'angle de la performance de gestion de l'établissement (I). Dans le détail, la gestion des ressources humaines de l'établissement (II) et celle de son patrimoine immobilier (III) peuvent vraisemblablement être davantage maîtrisées.

I - Les frais de fonctionnement interne

A - Une enveloppe délicate à isoler

L'enquête conduite en 2011 par le ministère de la culture et de la communication fait ressortir, en première approche, que le CNC se caractérise par le poids important de ses fonctions support, qui représentent plus de 36 % du total des emplois de l'établissement. A titre de comparaison, le poids moyen de ces fonctions pour l'ensemble des opérateurs du ministère de la culture est évalué à 22 %. Cette situation particulière du CNC peut néanmoins s'expliquer par les prérogatives d'administration centrale qui lui sont dévolues et par l'importance que revêt, en termes de gestion, son activité d'octroi d'aides.

La présentation des dépenses de fonctionnement

Les charges de fonctionnement interne n'apparaissent pas en lecture directe dans les comptes du CNC. Néanmoins, depuis la réforme budgétaire et comptable de l'établissement (2007), elles sont reconstituées en annexe de chaque décision budgétaire et dans la présentation du compte financier.

Cette évolution permet à l'établissement de se rapprocher du respect de la circulaire budgétaire annuelle, selon laquelle l'unité de spécialité des crédits est l'enveloppe (personnel, fonctionnement, investissement, et éventuellement intervention) votée par le conseil d'administration⁵⁴. Le règlement financier du CNC prévoit à ce titre un principe de « *fongibilité limitée des crédits* » entre les trois catégories de dépenses enregistrées au compte d'activité : dépenses de soutien, crédits destinés au fonctionnement interne de l'établissement, concours budgétaires affectés. En l'absence de comptabilité analytique, il est cependant encore impossible de déterminer précisément la répartition d'une partie des crédits.

⁵⁴ Circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2012, p. 10.

Tableau n° 20 : Charges de fonctionnement interne du CNC (2007-2011), en millions d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Charges du compte d'activité avant retraitement	510,3	549,7	558,0	576,1	641,4	+ 26 %
<i>dont dépenses de soutien</i>	456,0	492,5	505,5	524,3	588,2	+ 29 %
<i>dont concours budgétaires affectés</i>	17,7	16,1	12,8	11,7	14,8	- 16 %
Charges de fonctionnement interne	36,6	41,1	39,7	40,1	38,3	+ 5 %

Source : données CNC.

Pour assurer leur homogénéité, ces données n'incluent pas les dotations aux provisions et aux amortissements.

Outre les dépenses de personnel, ces dépenses incluent le fonctionnement courant, le remboursement des intérêts d'emprunt, les frais liés à l'acquisition du bâtiment sis 11 rue Galilée et des amortissements. A l'exception des dépenses de personnel (+ 12 % entre 2007 et 2011, soit 28,4 M€ en 2011) et des frais de réception (*cf.* encadré *infra*), ces dépenses augmentent peu depuis 2007.

Le périmètre choisi pour ces dépenses liées au seul fonctionnement interne du CNC pourrait toutefois être affiné : l'enveloppe regroupant les dépenses de soutien inclut ainsi l'ensemble des crédits se rapportant aux Archives françaises du film (AFF), dont une partie correspond de fait à des dépenses de fonctionnement interne. S'il est malaisé de les distinguer dans la gestion quotidienne, on peut néanmoins concevoir, dans une optique de comptabilité analytique, qu'un pourcentage des dépenses relatives aux AFF soit considéré comme relevant des crédits liés à la gestion du CNC, par exemple au prorata du nombre d'agents y travaillant (81 agents sur les 497 que comptait l'établissement en 2010, soit 16,3 %).

Par ailleurs, compte tenu de leur objet, une fraction des dépenses d'investissement mériterait d'être suivie au même titre (remboursement du capital de l'emprunt pour l'acquisition du 11 rue Galilée, immobilisations incorporelles et corporelles en lien avec le fonctionnement interne de l'établissement, etc.). Elles représentent, si

l'on exclut l'achat du 11 rue Galilée en 2010 pour 22 M€, une dépense moyenne de 2,5 M€ par an entre 2007 et 2011.

Les frais de réception du CNC

Les frais de réception du CNC s'élèvent à 618 000 € en 2011, soit une progression de 102 % depuis 2001 et de 13 % depuis 2007.

D'après le CNC, ils couvrent pour 40 % en moyenne les buffets, plateaux repas et cocktails destinés aux membres des commissions, dont le nombre a progressé de 42 % depuis 2001. L'activité de certaines commissions, à l'instar de la commission de classification (dont les charges de fonctionnement ont augmenté de 60 % depuis 2006), dépend de l'activité même du secteur.

Les frais de réception se résument, pour 80 % en 2010, aux prestations de quatre fournisseurs en vertu d'un marché à bon de commandes notifié fin 2008. Les vœux annuels au personnel et aux professionnels du cinéma et de l'audiovisuel y tiennent également une place importante. Les vœux 2009, qui ont eu lieu à la Cité de l'architecture et du patrimoine, ont ainsi coûté 130 781 € à l'établissement, soit 16,5 % des frais de réception de l'année. Les vœux 2010, dans les locaux de la Cinémathèque française, ont coûté 98 020 €, soit 16 % des frais de réception de l'année.

Le CNC fait valoir que le développement prévu des outils de contrôle interne et de contrôle de gestion devrait fournir « *des moyens spécifiques pour accroître la maîtrise de ces dépenses.* » Par ailleurs, l'arrivée à échéance en 2012 du marché portant sur la majorité des prestations de réception va permettre une nouvelle mise en concurrence, qui « *devrait également être favorable à l'obtention de meilleures conditions pour les prestations commandées au titre des différents événements.* »

B - La mesure de la performance de gestion de l'établissement

Si l'évolution du taux de prélèvement sur les taxes affectées au CNC concentre l'attention des professionnels, notamment lors des réunions de la commission d'examen du compte de soutien, elle n'est pas l'indicateur le plus pertinent pour mesurer la performance de gestion de l'établissement, dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'ensemble de ses ressources propres et où elle n'est pas mise en relation avec son activité. A l'avenir, il apparaît souhaitable que l'établissement se dote d'un indicateur de suivi qui permette d'apprécier plus finement sa performance de gestion. Une telle démarche impliquerait de s'appuyer sur une logique de comptabilité analytique pour mieux distinguer les coûts de

fonctionnement interne de ceux qui sont rattachables à des dépenses de soutien.

On peut établir une mesure minimale de l'efficacité du CNC sur ce plan, à travers le rapport entre les crédits liés au fonctionnement interne de l'établissement et les montants alloués aux soutiens (sans oublier que l'activité du CNC ne se limite pas au seul versement d'aides) et le rapport entre les crédits de fonctionnement interne et l'ensemble des charges inscrites au compte d'activité. De ce point de vue, sous réserve des effets dus à l'acquisition de l'immeuble au 11 rue Galilée en 2010 et aux changements de périmètre intervenus en particulier en 2011, la performance de gestion de l'établissement semble s'améliorer sur la période.

Tableau n° 21 : Indicateurs de la performance de gestion du CNC de 2007 à 2011 (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Charges de fonctionnement interne (A)	37,9	43,0	41,5	66,9	40,9	+ 8 %
Dépenses d'intervention (B)	532,5	580,0	619,4	634,8	665,0	+ 25 %
Ratio 1 = A/B	7,1 %	7,4 %	6,7 %	10,5 %	6,1 %	- 14 %
Charges de fonctionnement interne (A)	37,9	43,0	41,5	66,9	40,9	+ 8 %
Charges du compte d'activité (C)	510,3	549,7	558,0	576,1	641,4	+ 26 %
Ratio 2 = A/C	7,4 %	7,8 %	7,4%	11,6 %	6,4 %	- 14 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC (comptes financiers et note de présentation du compte financier 2011). Pour assurer leur homogénéité, ces données n'incluent pas les dotations aux provisions et aux amortissements. En revanche, à la différence du tableau n° 20, les charges de fonctionnement interne et d'intervention incluent les dépenses d'investissement liées à la gestion du Centre et celles liées au versement d'avances.

L'interprétation de tels ratios demanderait à être nuancée en tenant compte du fait que les versements d'aides d'une année se doublent aussi d'engagements financiers, dont le paiement peut intervenir ultérieurement.

Le CNC a indiqué à la Cour qu'il envisageait la définition d'indicateurs de ce type dans le cadre de la mise en place d'un contrôle

interne et d'un contrôle de gestion. Il doit assurer d'ores et déjà en interne le suivi d'un indicateur : la part relative, au sein de son budget total, des dépenses liées aux activités de soutien et des dépenses liées au fonctionnement interne de l'établissement. L'existence et l'évolution d'un tel indicateur gagneraient à être plus largement communiquées dès 2012, comme s'y engage l'établissement.

Le CNC indique également que l'objectif à terme est de doter l'établissement d'une véritable comptabilité analytique.

Dans ce contexte, l'absence de comptabilité analytique, prolongement naturel de la réforme comptable, est un frein à l'évaluation de la performance de gestion de l'établissement, tant pour son organe délibérant que pour les tutelles et le Parlement.

C - Un prélèvement rigide pour frais de gestion

Historiquement, le CNC finance ses frais de fonctionnement interne par un prélèvement opéré sur les taxes qui lui sont affectées, auquel s'ajoutait jusqu'en 2008 la subvention spécifique qui lui était accordée par le ministère de la culture et de la communication. Sous l'empire du compte de soutien, ces prélèvements apparaissaient distinctement dans les comptes de l'établissement, en recettes ou en dépenses. La modification de la nomenclature du compte d'affectation spéciale dans le cadre de la LOLF et la mise en œuvre des recommandations de la Cour lors de son précédent contrôle (en particulier la création d'un budget unique), ont conduit l'établissement à ne plus faire apparaître dans ses états financiers le prélèvement pour frais de gestion. Le montant du prélèvement, exprimé en pourcentage des taxes prélevées, continue néanmoins à faire l'objet d'une discussion au moment du vote du budget primitif. Il figure également dans le document de performance transmis au Parlement.

Les montants prélevés par le CNC sur les taxes affectées au titre du financement de ses frais de gestion ont augmenté de 73 % depuis 2007. Cette progression doit être rapportée à l'augmentation de 60 % du produit de ces taxes sur la même période. Ainsi, en 2011, le CNC a prélevé près de 42 M€ sur les taxes affectées pour assurer le financement de son fonctionnement.

Ce prélèvement ne représente cependant qu'une partie de ses produits de fonctionnement. Outre les cotisations professionnelles déjà évoquées, le CNC prélève également, par exemple, des frais de gestion sur les concours budgétaires affectés par d'autres administrations pour la réalisation de projets cofinancés (374 029 € en 2011 sur une enveloppe de 14,8 M€, soit un pourcentage de 2,5 %⁵⁵). A l'instar des autres recettes comptabilisées parmi les ressources propres de l'établissement, ces crédits n'apparaissent pas en lecture directe dans les documents destinés à l'information du Parlement.

Tableau n° 22 : Produits de fonctionnement du CNC entre 2007 et 2011, en millions d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Frais de gestion prélevés sur les taxes affectées	24,3	26,4	27,0	32,2	42,0	+ 73 %
Subvention de fonctionnement du ministère de la culture	2,1	-	-	-	-	n. s.
Ressources propres	16,2	14,6	14,4	16,2	18,9	+ 17 %
<i>dont cotisations professionnelles</i>	8,6	6,6	7,0	9,6	8,9	+ 3 %
<i>dont inscriptions au RPCA</i>	2,6	3,1	2,6	3,1	3,1	+ 21 %
<i>dont revenus financiers</i>	3,7	3,6	4,1	2,3	6,2	+ 66 %
<i>dont frais de gestion sur les concours budgétaires affectés</i>	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	- 33 %
<i>dont autres produits d'exploitation</i>	0,7	1,0	0,3	0,7	0,3	- 53 %
<i>dont régularisations Unedic et charges à payer</i>	0,03	0,02	0,04	0,01	0,01	- 80 %
Emprunt lié à l'acquisition du 11 rue Galilée	-	-	-	22	-	n. s.
TOTAL	42,6	41,1	41,4	70,4	60,9	+ 43 %
TOTAL hors emprunt	42,6	41,1	41,4	48,4	60,9	+ 43 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNC (notes de présentation des comptes financiers).

⁵⁵ Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M91, qui prévoit (2.3.3 du chapitre 4 du titre 4, tome 1) que « l'établissement public peut, en accord avec le bailleur de fonds, prélever des frais de gestion sur les conventions de ressources affectées ».

Soumis à l'approbation du conseil d'administration, le taux de prélèvement pour frais de gestion est en réalité déterminé par le calcul, en valeur absolue, du montant estimé des besoins correspondants, rapporté à la prévision de recettes des taxes affectées au CNC. Au cours des années récentes, le taux de prélèvement réel a donc été systématiquement inférieur au taux prévisionnel, ce qui s'explique par l'enregistrement de plus-values de recettes non anticipées. En revanche, considéré en valeur relative par rapport au montant effectif de taxes prélevées, il apparaît en très légère hausse depuis 2007.

Tableau n° 23 : Ecart entre le taux de prélèvement pour frais de gestion en prévision et en exécution de 2007 à 2011 (montants en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Pourcentage prévisionnel de frais de gestion	4,8 %	5,0 %	5,0 %	5,6 %	5,6 %	+ 17 %
Montant prévisionnel de taxes	505,6	528,5	540,6	575,9	750,0	+ 48 %
Montant prévisionnel de frais de gestion	24,2	26,4	27,0	32,2	42,0	+ 73 %
Produit des taxes en exécution	512,6	533,6	612,0	764,1	817,9	+ 60 %
Frais de gestion prélevés	24,2	26,4	27,0	32,2	42,0	+ 73 %
Taux effectif de prélèvement	4,7 %	5,0 %	4,4 %	4,3 %	5,1 %	+ 8 %

Source : données CNC (budgets primitifs et comptes financiers).

Pour justifier l'augmentation ou le maintien du prélèvement sur les taxes, le CNC invoque la nécessité de couvrir la suppression de la subvention de fonctionnement du ministère de la culture en 2008, le transfert du recouvrement de la TSA au 1^{er} janvier 2007 puis de la TST au 1^{er} janvier 2010⁵⁶, la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de soutien,

⁵⁶ Comité financier du 26/11/2009 : « Il est procédé, en 2010, à un relèvement du taux de frais de gestion prélevés par le CNC sur les recettes des taxes du compte de soutien. Cette augmentation (le taux passant de 5 % à 5,6 %) est destinée d'une part à couvrir les charges liées au recouvrement de la TST, d'autre part, à sécuriser les ressources de fonctionnement du Centre, dans un contexte de forte décline du rendement du placement de la trésorerie. Au total, le relèvement de 0,6 point du taux de frais de gestion prélevés sur le compte de soutien représente un gain de ressources pour la gestion du CNC de 3,45 M€, à mettre au regard des 6 M€ d'économies de frais de collecte DGFIP sur le recouvrement de la TST ».

enfin la suppression prévue (mais finalement non advenue) des cotisations professionnelles en 2011. Compte tenu du maintien de cette ressource, le conseil d'administration du 24 novembre 2011 a accepté, lors de l'adoption du budget primitif pour 2012, une baisse du prélèvement sur les taxes, dont le taux passe de 5,6 à 5 %⁵⁷.

Cette modalité de fixation du montant de prélèvement pour frais de gestion paraît singulièrement rigide : l'enveloppe prévue n'est jamais revue en cours de gestion. Or, en 2011, la rentabilité des placements de la trésorerie du CNC a atteint un niveau plus favorable qu'initialement prévu en budget primitif (6,2 M€ au lieu de 2,2 M€). Cette plus-value a été constatée en décision modificative⁵⁸, à l'instar d'autres plus-values enregistrées sur le poste des cotisations professionnelles ou des inscriptions au registre public du cinéma et de l'audiovisuel.

Ces évolutions n'ont pas pour autant donné lieu à une modification du volume de crédits prélevés sur les taxes affectées. Il en est résulté un écart, important en 2011, entre produits de fonctionnement (60,9 M€) et charges de fonctionnement (38,3 M€), d'ailleurs jugé atypique par le CNC. Comme en 2010, le différentiel a été pour l'essentiel reversé à la réserve pour projet immobilier, alors qu'il aurait pu l'être au budget général de l'État. Dans ces conditions, l'établissement gagnerait à fixer, au stade du budget prévisionnel, une enveloppe globale de charges de fonctionnement interne, et à adapter en conséquence, en exécution, le montant des frais de gestion prélevés sur les taxes affectées.

⁵⁷ « Les prévisions de ressources propres s'établissent pour 2012 à 14,74 M€, en progression de 9,49 M€ (soit + 180 %) par rapport au budget primitif 2011. Cette forte augmentation s'explique par l'inscription au budget primitif 2012 d'une prévision de produit des cotisations professionnelles, alors que le budget primitif 2011 reposait sur une hypothèse de suppression de ces cotisations. Ce niveau de ressources propres permet de réduire le prélèvement pour frais de gestion sur le produit des taxes (5 % au lieu de 5,6 %) au bénéfice des soutiens ».

⁵⁸ Deuxième décision modificative du 7 juillet 2011.

II - Une gestion des ressources humaines globalement maîtrisée, malgré l'augmentation de la masse salariale et du coût des commissions d'aides

A - L'évolution des emplois et de la masse salariale

1 - L'évolution des effectifs du CNC au cours de la période sous revue est marquée par une relative stabilité

Avec 14 agents de moins en 2010 qu'en 2001, les effectifs du CNC exprimés en personnes physiques ont connu une diminution modeste de 2,7 % au cours de la décennie. Cette évolution combine en réalité une légère augmentation (7,3 %) des effectifs « indicés » (c'est-à-dire des agents dont la rémunération est corrélée avec l'indice de la fonction publique) et une forte baisse (- 63,9 %) des agents « non indicés ».

Tableau n° 24 : Evolution des effectifs du CNC (2001-2010) en personnes physiques

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2001
Contractuels	309	311	319	355	350	361	379	390	394	399	29,1 %
Fonctionnaires	130	138	136	101	104	97	91	83	78	72	-44,6 %
Total des agents indicés	439	449	455	456	454	458	470	473	472	471	7,3 %
Collaborateurs extérieurs	10	11	10	2	2	2	3	1	2	1	-90,0 %
Mis à disposition	14	12	11	13	10	12	12	10	9	9	-35,7 %
Vacataires	48	34	19	25	27	30	21	21	23	16	-66,7 %
Total des agents non indicés	72	57	40	40	39	44	36	32	34	26	-63,9 %
Total général	511	506	495	496	493	502	506	505	506	497	-2,7 %

Source : Cour des comptes d'après données CNC ; les effectifs en personnes physiques sont comptabilisés au 31 mars de chaque année jusqu'en 2004 et au 31 décembre à partir de 2005.

Exprimés en équivalents temps plein (ETP), les effectifs du CNC ont progressé de 0,4 % entre 2007 et 2011, l'établissement ayant toujours respecté son plafond d'emplois.

Tableau n° 25 : Evolution des effectifs du CNC (2005-2010) en ETP au 31 décembre

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Contractuels (CDI, CDD, agents titulaires sur contrat de détachement)	368,6	380,1	383,8	388,1	391,8	6,3 %
Fonctionnaires titulaires affectés par le MCC	87,2	80,5	75,8	70,2	66	- 24,3 %
Total des agents indicés	455,8	460,6	459,6	458,3	457,8	0,4 %
Plafond d'emplois du CNC	467	467	463	460	458	462
Part des contractuels dans les emplois indicés	80,9 %	82,9 %	83,5 %	84,7 %	85,6 %	-

Source : Cour des comptes d'après données CNC ; les plafonds d'emplois comprennent les abondements respectifs de 9 ETP (en 2007) et 6 ETP (en 2012) corollaires du transfert du recouvrement de la TSA et de la TST à l'établissement.

En 2011, 85,6 % des emplois permanents de l'établissement sont pourvus par des agents contractuels. L'établissement explique cette situation par le nombre peu élevé de candidatures proposées par des fonctionnaires en cas de vacance de poste.

Depuis 2009, le CNC applique la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, celle-ci se traduisant par l'évolution à la baisse de son plafond d'emplois (hors modifications de périmètre liées au transfert d'ETP en provenance de la direction générale des finances publiques pour assurer les missions de recouvrement des taxes affectées au CNC).

L'établissement indique avoir procédé à plusieurs redéploiements de postes au cours de la période sous revue, dont une partie découle de l'application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

2 - L'augmentation sensible de la masse salariale

Les charges de personnel du CNC, qui ont atteint 28,4 M€ en 2011, ont connu une progression modérée entre 2007 et 2011 (+ 11,8 %). En revanche leur augmentation apparaît plus significative sur une période plus longue : au cours de la dernière décennie, la masse salariale de l'établissement est ainsi passée de 21,1 M€ en 2001 à 28,4 M€ en 2011, progressant de 34,7 %, soit près de deux fois plus vite que les aides versées par le centre au cours de la même période (celles-ci ayant connu une augmentation de 20 %).

Le CNC estime que « *cette comparaison n'est pas pertinente (car) les actions mises en œuvre par les agents du CNC ne se limitent pas à la seule gestion des aides financières mais comprennent notamment la réglementation du secteur, le recouvrement et le contrôle fiscal, le contrôle de la réglementation (contrôle des recettes...), les activités patrimoniales (à titre illustratif, la direction du patrimoine cinématographique compte 74,3 ETP au 31 décembre 2011) ».*

De fait, un tel ratio ne saurait être invoqué isolément pour apprécier l'efficacité de la gestion des aides du CNC. Il témoigne, en revanche, de la nécessité, pour l'établissement, d'affiner la justification de ses dépenses de fonctionnement et de se mettre en mesure de les rapporter à l'évolution de ses missions, les informations correspondantes ayant vocation à figurer dans le document de performance. Outre l'augmentation significative des cotisations sociales, le CNC explique la progression de ses dépenses de personnel sur la période 2001-2010 par :

- l'évolution des missions de l'établissement et, corrélativement, le nombre de postes physiques des agents indicés, contractuels et fonctionnaires affectés ou détachés qui a augmenté de 7,3 % de 2001 à 2010, passant de 439 à 471. Cette évolution génère un surcoût global en année pleine de 1,12 M€ ;
- le cumul du glissement vieillesse-technicité (GVT) sur la période 2001 à 2010 est évalué à 550 000 €, soit un surcoût global estimé sur les traitements bruts de l'année 2010 de 1,1 M€ compte tenu du fait que les promotions interviennent le plus souvent en milieu d'année ;
- la hausse de la valeur du point, qui représente, à périmètre constant, un impact de 700 000 € sur la période ;
- les campagnes de requalifications qui ont engendré un coût estimé de 384 000 € sur la période ;
- la comptabilisation en dépenses de personnel, à compter de 2008, de l'indemnité versée aux membres des commissions et le versement de l'ensemble des cotisations et taxes y afférent (surcoût de 300 000 €) ;

LA GESTION INTERNE EST GLOBALEMENT MAITRISEE, MAIS LA
FORMALISATION DES OUTILS DE SUIVI ET DE PILOTAGE RESTE
PERFECTIBLE

89

- la mise en application du statut des agents du CNC qui a été à l'origine d'une augmentation de 190 000 € entre 2007 et 2008 ;
- divers mouvements et ajustements ont eu une incidence de 258 000 € le montant des traitements bruts sur la période.

Tableau n° 26 : Charges de personnel du CNC entre 2001 et 2011, en milliers d'euros

	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2007	2011/ 2001
Traitement du personnel permanent	9 628	12 469	12 831	12 917	13 005	13 303	6,7%	38,2%
Indemnité de résidence	287	381	393	397	396	408	7,1%	42,4%
Primes et indemnités diverses	2 904	2 876	3 105	3 150	3 128	3 091	7,5%	6,4%
Frais du personnel permanent	177	168	167	172	183	175	3,9%	-1,1%
Supplément familial de traitement	84	119	125	120	123	128	7,1%	51,8%
Indemnités de licenciement et allocations pour perte d'emploi	114	85	103	100	65	100	17,9%	-12,2%
Rémunérations du personnel permanent	13 195	16 098	16 724	16 856	16 899	17 204	6,9%	30,4%
Rémunérations du personnel sur crédits	246							
Charges sociales	4 752	5 792	6 636	6 924	6 793	6 988	20,6%	47,1%
Rémunérations diverses (vacation, stagiaire, forfaitaire)	1 065	1 012	1 142	1 268	1 216	1 260	24,5%	18,2%
Œuvres sociales et restauration	316	428	475	510	535	555	29,7%	75,6%
Formation professionnelle	3							-100%
Total des rémunérations brutes du personnel	19 577	23 330	24 978	25 557	25 444	26 007	11,5%	32,8%
Impôts et taxes sur les rémunérations	1 553	2 129	2 290	2 388	2 408	2 457	15,4%	58,2%
Total des charges de personnel	21 131	25 459	27 268	27 945	27 852	28 464	11,8%	34,7%

Source : Cour des comptes, d'après CNC (comptes financiers). Les charges relatives à l'indemnisation des membres des commissions, qui n'étaient pas comptabilisées en charges de personnel jusqu'en 2007, ont été réintégrées dans ce tableau par souci d'homogénéité, à la ligne « rémunérations diverses ».

Au cours de la dernière décennie, le profil des agents du CNC a fortement évolué dans le sens d'une plus grande qualification. Alors qu'en 2003, les agents de catégorie C représentaient 35 % des postes, ils n'en constituaient plus que 24 % en 2009.

Tableau n° 27 : Evolution de la structure des postes du CNC, en personnes physiques

Catégorie		2003	2008	2009
A	Nombre de postes	159	232	232
	%	34,9%	49%	49,2%
B	Nombre de postes	139	120	126
	%	30,5%	25,4%	26,7%
C	Nombre de postes	157	121	114
	%	34,5%	25,6%	24,2%

Source : CNC.

Le CNC indique que cette situation est liée à l'évolution générale des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia, à l'émergence de nouveaux acteurs et à la convergence des moyens de diffusion et de production, lesquelles exigent un niveau de technicité accrue pour gérer la réglementation et les soutiens de ces secteurs. L'élévation souhaitée du niveau général de qualification des agents s'est traduite par plusieurs vagues de requalification de postes, dans le cadre d'un plan lancé en 2003. Ainsi, aux 115 postes requalifiés entre 2003 et 2005 se sont ajoutés 51 nouvelles requalifications entre 2006 et 2011. Au total, ce sont près de 170 requalifications, représentant près de 36 % des postes (sur la base des effectifs 2011 exprimés en ETP), qui ont eu lieu au cours de la dernière décennie.

Imputable en grande partie à la progression des traitements, l'augmentation de la masse salariale du CNC au cours de la dernière décennie relève donc d'une dynamique structurelle liée à l'évolution des postes. Les nombreuses requalifications auxquelles a procédé l'établissement constituent dès lors un facteur de rigidité de la masse salariale pour les années à venir, qu'il conviendra d'encadrer pour maîtriser la hausse des dépenses de personnel. A cet égard, le travail de référencement des postes entrepris sous la forme d'une cartographie des métiers devra être mené à bien et étendu à l'ensemble des postes de l'établissement. Le CNC a par ailleurs indiqué que le renforcement de la

démarche métier en 2011 « avec la généralisation de l'entretien professionnel, sera poursuivi avec l'établissement d'un référentiel métier cohérent avec celui du ministère de la culture. »

B - La situation particulière des membres des commissions

Le décret n° 2008-267 du 18 mars 2008⁵⁹ a conféré aux membres des commissions et comités de lecture attribuant les aides sélectives du CNC un statut de collaborateurs occasionnels du service public.

A ce titre, ces personnels, indemnisés « à la tâche » par le CNC au titre de leur participation aux commissions n'ont pas vocation à être comptabilisés sous le plafond d'emplois de l'établissement. Les effectifs correspondant ne sont pas suivis dans un document formalisé, alors même qu'ils ont pourtant augmenté de manière substantielle entre 2007 et 2011 (+ 36,9 %).

Tableau n° 28 : Evolution des effectifs des membres des commissions entre 2007 et 2011, en personnes physiques

2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
479	536	560	636	656	36,9%

Source : CNC, service du personnel.

Le décompte des seuls commissaires délibérant sur la décision d'attribution des aides (qui représentaient 389 personnes sur les 636 membres de commissions comptabilisés en 2010, l'écart correspondant aux lecteurs qui apportent une observation critique sur les dossiers de demande d'aides sans pour autant participer au délibéré) représenterait ainsi, en première analyse, une quinzaine d'équivalents temps plein travaillé (ETPT).

⁵⁹ Décret n° 2008-267 du 18 mars 2008.

Tableau n° 29 : Estimation des effectifs de commissaires participant aux commissions d'aides du CNC en 2010, en ETPT

Nombre de commissaires		389
Nombre total de demi-journées indemnisées		6 152
Nombre de journées indemnisées	(1)	3 076
Nombre de jours travaillés par semaine		5
Nombre de semaines par an		52
Nombre de jours de congés et RTT		44
Temps de travail théorique d'un ETPT (en jours)	(2)	216
ETPT théoriques commissaires	(1)/(2)	14,24

Source : Cour des comptes, d'après CNC, annexe à la décision 4-1458 du 4 février 2010.

Le CNC a indiqué suivre avec attention cette dépense et ne voir aucune difficulté « à mentionner dans le document de performance, ou de façon peut-être plus appropriée dans le rapport d'activité, le nombre de membres de commissions. »

L'établissement indique par ailleurs que « la progression du nombre de membres des commissions et des comités de lecture s'explique à la fois par le développement des mécanismes de soutien et par la complexité croissante des dossiers examinés.⁶⁰ » Sans méconnaître la complexité des dispositifs de soutiens déployés par le CNC, ce dernier pourrait être invité à envisager le regroupement de plusieurs dispositifs au sein de commissions communes, afin de limiter les coûts afférents à la réunion des dites commissions. Le CNC n'y est d'ailleurs pas opposé, ayant indiqué que « dans le prolongement du déploiement du contrôle de gestion, des regroupements pourront être envisagés s'ils sont pertinents. »

La formalisation du suivi des effectifs de collaborateurs occasionnels de service public s'impose comme première étape en vue d'une stabilisation des effectifs qui soit étendue aux membres des commissions d'aides sélectives.

Définies par une décision de la directrice générale du CNC, les indemnités perçues par les membres des commissions en contrepartie de leurs activités ont été soumises aux cotisations salariales et patronales

⁶⁰ L'établissement illustre le développement des dispositifs de soutien, ayant un impact sur le nombre de commissions réunies, à la lumière de plusieurs exemples récents : la mise en place du dispositif Recherche et Innovation en Audiovisuel et Multimédia (RIAM) et du dispositif de soutien aux industries techniques en 2006, la mise en place du dispositif Fonds image de la diversité en 2007.

depuis le 1^{er} janvier 2009⁶¹. Pour les années antérieures (2001-2008), le CNC ne payait les charges patronales dues au titre des indemnités de membres des commissions qu'après contrôle et redressement des URSSAF ; seules la CSG et la CRDS étaient précomptées. En conséquence, le CNC a revalorisé l'intégralité des bases d'indemnisation de façon à garantir une indemnité nette à payer d'un montant équivalent.

Cette revalorisation explique en partie l'augmentation des dépenses consacrées à l'indemnisation des membres des commissions, une autre partie de cette progression s'expliquant par l'augmentation des effectifs et l'harmonisation des rémunérations opérée en 2010 (certains personnels étant auparavant bénévoles quand d'autres étaient rémunérés).

Tableau n° 30 : Evolution de la rémunération des membres de commissions du CNC entre 2001 et 2011 (en euros)

	Rémunération brute des membres de commission	Charges employeur CNC	Total
2001	467 188		467 188
2002	671 366	555 584	671 366
2003	734 305		1 289 889
2004	783 279	-	783 279
2005	623 339		623 339
2006	580 642	484 248	580 642
2007	533 345		1 017 593
2008	693 708	222 400	916 108
2009	771 921	258 581	1 030 502
2010	903 440	302 336	1 205 776
2011	987 673	331 514	1 319 187
2011/2001	111 %	-	-

Source : CNC ; à la suite d'un contentieux avec l'URSSAF relatif à la nature des indemnités versées aux membres des commissions et à leur assujettissement aux cotisations sociales, le CNC a acquitté annuellement ces charges à partir de 2008. Les montants versés avant 2008 sont regroupés par période triennale correspondant aux périodes des contrôles effectués par l'URSSAF.

En première analyse, le coût moyen d'un membre de commission est passé de 1 456 € en 2001 à 1 896 € en 2010. Ce montant moyen masque une forte disparité des indemnités, selon la fonction occupée et la

⁶¹ Urssaf, Ircantec, taxe sur les salaires.

commission concernée. A titre d'exemple, le président de la commission d'avances sur recettes a perçu, en 2010, une indemnité annuelle de 27 955 €. Un commissaire membre de la commission du soutien financier à la distribution perçoit, quant à lui, 335 € en un an s'il atteste d'une présence effective aux dix demi-journées annuelles de réunion de la commission et qu'il examine les dossiers correspondants.

Tableau n° 31 : Evolution du coût moyen des membres de commissions du CNC entre 2001 et 2011

	Nombre de membres de commissions	Rémunération brute moyenne des membres des commissions (en €)	Coût moyen d'un membre de commission (en €)
2001	448	652 383	1 456
2002	520	856 561	1 647
2003	522	919 500	1 761
2004	533	783 279	1 470
2005	494	784 755	1 589
2006	466	742 058	1 592
2007	479	694 761	1 450
2008	536	916 108	1 709
2009	560	1 030 502	1 840
2010	636	1 205 776	1 896
2011	656	1 319 187	2 011
2011/2001	+ 46,4 %	+ 102,2 %	+ 38,1 %

Source : Cour des comptes, d'après CNC (réponse au questionnaire) ; la somme correspondant au rattrapage de plusieurs années de cotisations employeur versé par le CNC en 2003 et en 2007 a été répartie sur les différentes années concernées. La somme de cette part de cotisations employeur et de la rémunération brute annuelle correspond à la rémunération brute moyenne des membres des commissions. Le coût moyen d'un membre de commission est calculé en rapportant cette rémunération brute moyenne au nombre de membres de commission.

Le CNC souligne, à juste titre, que cette disparité « est le reflet de la diversité en termes de volume de travail, de temps de présence et d'investissement demandée à chaque membre en fonction du périmètre de chaque commission et des soutiens afférents. » Il ajoute que « compte

tenu de cette disparité, une analyse sur un coût moyen n'est pas significative car trop d'éléments liés aux fluctuations de l'activité des commissions entrent en considération. »

En 2010, l'établissement a entrepris un travail d'harmonisation sur la rémunération des commissaires, conduisant à établir quatre forfaits d'indemnisation qui prennent en compte le travail préparatoire en amont des commissions, la complexité du travail en commission et le nombre de dossiers étudiés. A périmètre constant, l'évolution des indemnités des commissaires entre 2010 et 2011 n'a été que de 3 %. Le travail d'harmonisation entrepris par le CNC s'est donc traduit par une meilleure maîtrise de la croissance de l'indemnisation des commissaires. Le CNC s'est par ailleurs engagé à réaliser en 2012 un bilan précis en vue de dégager d'autres pistes éventuelles et d'accroître le niveau de prévision des indemnités allouées à l'ensemble des membres de commissions.

III - La gestion du patrimoine immobilier : des décisions qui restent à prendre

La stratégie de l'établissement reste à définir malgré le constat partagé du non-respect des normes immobilières en vigueur. Son élaboration se heurte au manque de souplesse de l'établissement quant à son implantation. Par ailleurs, les opérations financières passées et envisagées en matière immobilière sont des révélateurs de la situation d'aisance financière du CNC.

A - Des retards dans l'adoption d'une stratégie immobilière

1 - Une implantation historique dans le 16^e arrondissement

Le CNC est actuellement installé dans quatre immeubles haussmanniens du 16^e arrondissement, dans le quartier Iéna-Trocadéro, pour une superficie totale de 6 323 m² de surface utile nette (SUN) :

- 12, rue de Lübeck (1 929 m² de SUN), où se situe le siège, dont le CNC est propriétaire depuis 1953, d'une valeur estimée en 2011 à 23,3 M€ ;
- 32, rue Galilée (785 m²), dont le CNC est propriétaire depuis 1950, d'une valeur estimée en 2011 à 11,8 M€ ;
- 11, rue Galilée (1 829 m²), que le CNC a acquis en pleine propriété en 2010 pour 22 M€ et qui est estimé fin 2011 à 26,5 M€ ;

- 3, rue Boissière (1 780 m²), dont le CNC est locataire pour un coût annuel de 1,36 M€ (loyer et charges locatives), et dont le bail, datant du 9 décembre 1994 et renouvelé le 1^{er} janvier 2004, expire le 31 décembre 2012.

2 - Une situation globalement confortable par rapport aux normes⁶²

Le ratio d'occupation, qui correspond à la division de la surface utile des bureaux par les effectifs, varie de 8,6 à 21,6 m² par agent. En ratio global pour les quatre immeubles, on obtient 12,93 m² par agent, ce qui a pu conduire le CNC à considérer le ratio de 12 m² par agent comme quasiment respecté⁶³. En réalité, ce ratio est très variable selon les sites : si les bâtiments du 32, rue Galilée et du 12, rue de Lübeck présentent respectivement un ratio de 12,66 et de 12,95 au m² par agent, les autres bâtiments dépassent largement le ratio recommandé pour les administrations publiques : 16,33 m² au 11, rue Galilée et 16,48 m² au 3, rue Boissière.

Le ratio d'efficacité immobilière (surface utile nette / surface utile brute) n'apparaît pas non plus satisfaisant. Il s'établit respectivement à 50 %, 56 % et 64 % pour les trois immeubles dont le CNC est propriétaire, alors que le niveau préconisé est de 67 % ou plus : la capacité utile d'accueil n'est pas optimale dans ces différents bâtiments.

Les normes immobilières qui s'appliquent aux opérateurs de l'État ne sont donc pas encore pleinement respectées par le CNC.

3 - La réserve pour projet immobilier

Dans le prolongement du principe qui institue la non-fongibilité entre les dépenses de soutien et les dépenses de gestion, l'adoption de l'arrêté des comptes de l'année 2007, premier exercice réel d'affectation du résultat dans un nouveau contexte budgétaire et comptable, a donné au CNC l'occasion de créer des réserves facultatives spécifiques (*cf.* chapitre 4). Le montant de la réserve pour projet immobilier, qui s'élevait à 0,54 M€ au 1^{er} janvier 2008, a atteint 27,9 M€ au début de l'année 2012, et ce malgré l'utilisation de la réserve à hauteur de 875 206 € en 2010 pour financer une partie des frais d'acquisition de l'immeuble du 11, rue Galilée.

⁶² Les normes applicables sont principalement retracées dans la circulaire du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État du 25 mars 2010.

⁶³ Dossier du comité financier du 7 avril 2010.

Tableau n° 32 : Evolution du montant de la réserve immobilière, en millions d'euros

Date	Montant
01/01/2008	0,54
01/01/2009	4,27
01/01/2010	4,73
01/01/2011	7,31
01/01/2012	27,9

Source : Cour des comptes d'après données CNC. Le budget primitif pour 2012 prévoit l'affectation de 6 M€ supplémentaires à cette réserve.

Le principe retenu par les comités financiers et conseils d'administration est que la réserve immobilière doit être abondée par le résultat positif imputable à la seule gestion du CNC. Dans les faits, ces 27,9 M€ proviennent, pour 23,4 M€ directement des excédents du résultat d'exploitation, principalement des plus-values de ressources propres (13,8 M€, dont plus de 9 M€ sont issus de plus-values de cotisations professionnelles) et d'une sous-consommation de crédits liés à la gestion de l'établissement (8,6 M€). Le reste (4,5 M€) est issu de reclassements d'autres comptes de réserve ou du compte 110 « Report à nouveau », eux-mêmes à l'origine abondés par des excédents du résultat d'exploitation.

Par ailleurs, la vocation précise de cette réserve a varié au cours du temps, dans la mesure où la stratégie immobilière de l'établissement n'est pas stabilisée. Inscrite dans la perspective du regroupement de l'établissement sur un seul site, sa création en 2008 « répond à l'objectif d'éviter au maximum le recours à l'emprunt » (comité financier du 28 mars 2008). D'autres utilisations possibles s'y sont par la suite ajoutées :

- « ces crédits sont destinés à financer une meilleure installation des équipes du CNC dans le cadre soit d'une opération de regroupement sur un seul site (à l'étude), soit d'une rénovation des locaux actuels et d'un redéploiement plus efficient des agents. » (comité financier du 7 avril 2009) ;
- « ces crédits sont destinés à financer notamment les coûts de mutation liés au projet d'acquisition de l'immeuble du 11 rue Galilée, et une meilleure installation des équipes du CNC dans le cadre d'une rénovation et d'une réallocation des locaux. » (conseil d'administration du 7 avril 2010) ;

- le CNC indique aujourd’hui que cette réserve « *représente un complément de financement qui permettrait de couvrir l’acquisition d’un site unique.* »

4 - Le long cheminement vers une stratégie immobilière

Face à l’augmentation de ses loyers immobiliers (+ 13 % en 2005, + 30 % de 2005 à 2009), le CNC s’est interrogé dès 2006 sur l’opportunité d’un regroupement de ses services sur un seul site. Dans le même temps, la fonction d’accueil du CNC⁶⁴ était mise en avant de façon constante pour justifier la nécessité de maintenir une implantation dans Paris ou en proche périphérie. Depuis lors, plus de trente hypothèses d’implantations ont été étudiées, parallèlement à celle d’un maintien dans les locaux, avec ou sans densification dans les immeubles dont le CNC est propriétaire.

La pérennisation de la situation existante découle finalement de la volonté de saisir une occasion d’achat : en 2009, la situation locative de l’immeuble du 11, rue Galilée étant jugée supérieure de 20 % à la valeur locative de marché et le niveau de dégradation du bâtiment impliquant de procéder à des travaux, le CNC s’est montré intéressé par la proposition du propriétaire de céder l’immeuble, dont la valeur vénale hors droits était estimée à 22 M€. Sans consultation préalable du ministère⁶⁵, et après une longue période de réflexion, la possibilité d’effectuer un achat à des conditions avantageuses et de tirer profit de la situation de locataire-occupant a donc prévalu à court terme sur le souhait, formulé de longue date⁶⁶, d’un regroupement du CNC sur un seul site. L’établissement fait remarquer que, tout en conservant intacte la possibilité d’un regroupement futur, cette opération est venue enrichir son actif, d’autant que la valeur vénale de l’immeuble a été estimée en 2011 supérieure de 20 % au prix d’achat, ce qui laisse au CNC la possibilité de le valoriser dans de bonnes conditions en cas de cession.

Il n’en reste pas moins que le loyer actuellement versé pour l’immeuble du 3, rue de Boissière se situe au-dessus du plafond fixé à

⁶⁴ Environ 700 membres de commissions sont reçus au CNC, lequel fait état de la difficulté à recruter des professionnels pour y participer.

⁶⁵ Le ministère a été informé de cette décision par l’avis de France Domaine, la veille du comité financier du 7 avril 2010.

⁶⁶ On en trouve déjà trace en 1950 dans les réflexions sur l’acquisition des bâtiments au 12, rue de Lübeck et 32, rue Galilée.

400 €/m² pour les prises à bail dans la région Ile-de-France⁶⁷ puisque le coût d'occupation actuel correspond à un ratio de 540 €/m². Dans ce contexte, France Domaine a fait savoir au CNC qu'une prolongation du bail au-delà du 31 décembre 2012 n'était pas envisageable. L'établissement est donc confronté à la nécessité de reconsidérer sa stratégie immobilière.

La question d'un maintien dans le 16^e arrondissement suscite des débats récurrents. Le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) a estimé au début de l'année 2011⁶⁸ « *qu'il n'a pas été établi qu'une telle localisation présente pour le CNC des avantages supérieurs à ceux d'une implantation alternative dans un secteur périphérique convenablement desservi par les transports en commun* ». Dans sa lettre du 30 mars 2011 adressée au président du CNC, France Domaine recommande de « *tirer les conséquences des orientations indiquées par le CIE* » concernant la localisation de l'établissement dans le quartier central des affaires.

Les développements les plus récents témoignent d'une volonté de trouver une nouvelle implantation dans Paris. Une étude capacitaire a en effet conclu à la fin du mois d'octobre 2011 à l'impossibilité de densifier l'occupation sur les trois bâtiments dont le CNC est propriétaire, en faisant apparaître un besoin résiduel d'espace correspondant à une cinquantaine de postes. Ayant écarté récemment la proposition du ministère de la culture et de la communication d'une implantation dans les espaces devenus vacants du musée des arts et traditions populaires, ainsi que celle de France Domaine d'un déménagement vers la Cité du cinéma implanté à Saint-Denis, le CNC se concentre aujourd'hui sur la possibilité d'acquérir un immeuble situé quai de Grenelle, dans le 15^e arrondissement de Paris.

Un décaissement de 20 M€ a été programmé en juin 2012 dans le plan de trésorerie de l'établissement, dans la perspective d'un déménagement. La vente des trois bâtiments dont le CNC est propriétaire (dont la valeur est estimée à près de 62 M€) est également envisagée. Or, si l'on rapporte la surface utile nette actuellement occupée par le CNC (6 323 m²) au prix du m² dans le 15^e arrondissement (8 700 € en moyenne en avril 2012 d'après la Chambre des notaires de Paris), on peut anticiper une opération d'un montant de 55 M€ hors frais de travaux et de déménagement. Dans la mesure où le montant cumulé du produit de cession attendu des trois immeubles dont le CNC est propriétaire paraît

⁶⁷ Plafond fixé hors taxes et hors charges dans les grandes lignes du projet de loi de finances 2011 et évoqué à plusieurs reprises fin 2010 dans les déclarations du ministre du Budget (non repris toutefois par un article en loi de finances).

⁶⁸ Avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat sur la stratégie immobilière du CNC, 4 mars 2011.

pouvoir couvrir les frais du regroupement sur un site unique, l'utilité de la réserve immobilière est donc susceptible d'être mise en doute.

Par ailleurs, la perspective d'un déménagement est aujourd'hui bloquée par un désaccord avec France Domaine sur le périmètre de la mise en concurrence préalable : France Domaine souhaite que le cahier des charges s'étende à Paris et à la petite couronne, tandis que le CNC plaide pour un appel à candidature limité à Paris même, en raison des contraintes liées au fonctionnement des commissions composées de professionnels.

Refusant toute concession à ce sujet, le CNC a prévu de renouveler « à titre transitoire » le bail de l'immeuble de la rue Boissière. Par ailleurs, l'opération de rénovation et de réallocation de ses locaux du 16^e arrondissement, programmée en 2011, a été suspendue.

Interrogé à ce sujet dans le cadre du contrôle de la Cour, le ministère indique seulement qu'il souhaite « approfondir l'évaluation des enjeux liés à l'implantation du CNC. »

Aux retards accumulés dans la définition d'une stratégie immobilière s'ajoute la non-conformité de l'établissement aux normes immobilières en vigueur.

B - Une opération d'acquisition d'immeuble dont le montage financier est discutable

L'opération d'acquisition du 11, rue Galilée en 2010 a été réalisée sur la base d'un montage financier relativement simple :

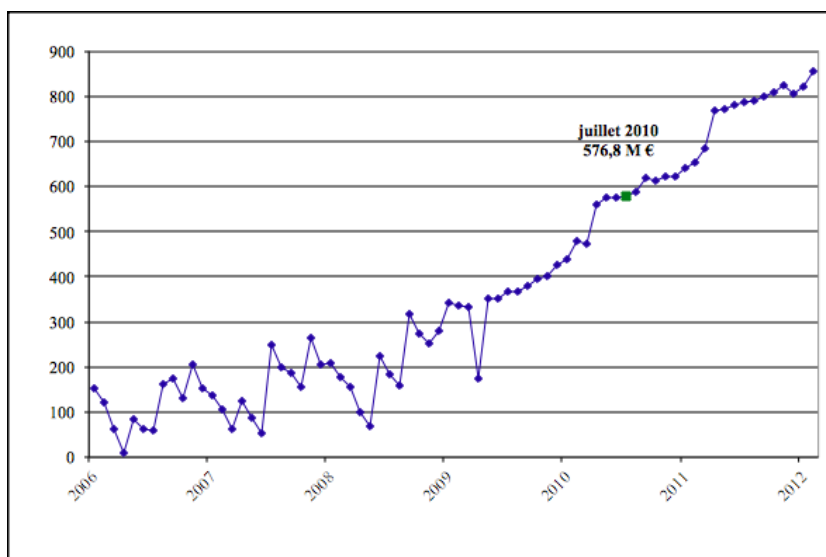
- pour la valeur principale du bien, un emprunt de 22 M€ sur 20 ans ;
- pour les droits de mutation et frais notariaux, l'utilisation d'une partie de la réserve pour projet immobilier constituée au bilan, à hauteur de 875 000 €.

Le CNC justifie le recours à l'emprunt en expliquant que la compensation du montant des échéances par le gain qu'il réalise sur la charge locative (environ 1,48 M€ en 2009) lui a permis d'éviter une augmentation de ses charges générales. Il met aussi en avant la nécessité de veiller « scrupuleusement à l'étanchéité entre les crédits destinés aux soutiens et ceux destinés à sa gestion » et gageant que si, en 2010, « le CNC avait opté pour une utilisation des ressources fiscales pour financer l'acquisition de l'immeuble [...], il lui aurait été légitimement reproché de ponctionner le fonds de soutien pour enrichir son patrimoine. » On peut néanmoins faire remarquer que le remboursement de l'emprunt,

financé en partie grâce au prélèvement pour frais de gestion sur les taxes affectées à l'établissement, n'est pas moins lié à la contribution du secteur au financement du CNC.

On peut donc s'interroger sur le bien-fondé de cette décision, tant il apparaît que la situation de trésorerie du CNC, particulièrement confortable à la date de l'emprunt, aurait pu conduire à recourir au moins en partie à un prélèvement sur le fonds de roulement (qui dépasse largement les engagements du CNC, constitués sous forme de provisions), plutôt que de contracter un emprunt pour lequel les intérêts à verser doivent s'élever au total à 8,79 M€.

Tableau n° 33 : Situation nette de trésorerie de 2006 à 2012, en millions d'euros



Source : Cour des comptes d'après données CNC.

L'accord des tutelles sur un recours quasi exclusif à l'emprunt pour procéder à cette acquisition, alors que l'établissement avait déjà constitué une réserve spécifiquement destinée à ce type d'opération et disposait lors de l'achat d'une trésorerie abondante placée à un taux moindre que celui de l'emprunt, apparaît difficilement justifiable dans une optique de maîtrise de la dette publique.

Il convient sur ce point de noter que le CNC entre dans le champ de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014, qui prévoit que les organismes divers

d'administration centrale ne peuvent désormais emprunter pour une durée supérieure à un an.

Dans l'hypothèse d'une nouvelle acquisition, il est recommandé au CNC, en accord avec ses tutelles, d'affecter la réserve pour projet immobilier au désendettement de l'établissement ou de reverser son montant au budget général de l'État.

C - Une connaissance et une sécurisation des sites des Yvelines insuffisantes

1 - Une connaissance imprécise du patrimoine immobilier

Le service des archives françaises du film (AFF) dispose de deux implantations dans les Yvelines, dans l'ancienne batterie de défense de l'ouest parisien de Bois-d'Arcy et dans un fort situé à Saint-Cyr, classé monument historique. Environ 1,1 million de bobines de films sont conservées sur ces sites.

L'ensemble de Bois-d'Arcy regroupe onze bâtiments, répartis sur une surface de cinq hectares (2 053 m² de SUN), dévolus à la conservation des bobines sur support en acétate et au stockage des films sur support nitrate. Deux autres bâtiments sont occupés, d'une part, par le laboratoire et la direction du patrimoine du CNC, et, d'autre part, par des espaces de stockage et divers locaux techniques, ainsi que par une salle de projection. Le CNC est attributaire de ces immeubles qui appartiennent au ministère de la culture et de la communication.

Une partie de l'ensemble immobilier du fort de Saint-Cyr (construit en 1874), propriété du ministère de la culture, est également attribuée à titre de dotation au CNC, avec facturation des frais de fonctionnement. Elle couvre une surface utile nette d'environ 8 795 m². Le CNC met à la disposition de la Cinémathèque française certains de ses locaux pour lui permettre de stocker et de conserver une partie de ses collections de films. En vertu de la convention conclue avec la Cinémathèque française le 31 janvier 2001, il s'agit d'une mise à disposition à titre gratuit, le coût des travaux et les frais d'entretien et de fonctionnement étant à la charge de la Cinémathèque française.

Ni le ministère, ni l'établissement, n'ont été en mesure de produire de convention d'attribution concernant l'un ou l'autre site. Seuls sont disponibles les arrêtés d'affectation des sites au ministère de la culture et

de mise en dotation au profit du CNC⁶⁹. Il a donc été difficile d'identifier qui, du CNC ou du ministère, était responsable des risques associés à l'utilisation des bâtiments et assumait les charges d'assurance correspondantes⁷⁰.

Alors que le CNC a des besoins croissants de stockage, qui devraient s'accroître avec les arrivées en masse de copies argentiques à la suite de la numérisation des œuvres, le site de Saint-Cyr est manifestement sous-utilisé. Les différentes implantations y sont partagées avec le ministère de la culture et de la communication, la Cinémathèque française, l'Agence française du court métrage, les Archives photographiques et l'école des pompiers du département.

La connaissance très imprécise de la répartition des bâtiments se traduit par la non-exploitation de plusieurs casemates appartenant de droit au CNC ainsi que par une série de situations irrégulières : bâtiment normalement affecté en dotation au CNC mais occupé de fait par le ministère de la culture et de la communication, casemates utilisées par le CNC sans que cette situation ne soit prévue par l'arrêté de 1990, bâtiments appartenant au CNC mais inoccupés à ce jour, bâtiment de plus de 500 m² inutilisable car rendu inaccessible par la végétation et non desservi par le réseau électrique.

Des progrès notables sont en cours pour cartographier plus précisément ces sites. Le secrétariat général du ministère de la culture et de la communication a lancé à la fin de juin 2012 l'élaboration d'un schéma directeur sur ces sujets, piloté par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) en lien avec le CNC et la Cinémathèque française. D'importants travaux de rénovation pourraient s'avérer nécessaires sur les deux sites, dont la charge financière reste à répartir.

⁶⁹ Il s'agit respectivement des arrêtés d'affectation du 1^{er} février 1971 pour Bois-d'Arcy et du 10 mai 1990 pour St-Cyr, et du 3 août 1973 et du 25 avril 1990.

⁷⁰ L'ensemble des immeubles occupés par le CNC doivent être assurés par l'établissement en tant qu'occupant-locataire de l'État, qui assume pour sa part ses responsabilités en tant que propriétaire. Le CNC prend en charge une assurance en tant qu'exploitant et seul occupant sur Bois-d'Arcy. Concernant le site de Saint-Cyr, que le CNC utilise à des seules fins de stockage et où il n'est pas le seul occupant, le CNC ne possède pas d'assurance spécifique. L'établissement a indiqué examiner actuellement une extension de son contrat d'assurance pour la partie qui lui est affectée, sur la base de l'expertise des biens du CNC qui va être lancée pour définir l'étendue des garanties à prendre en compte dans le renouvellement du contrat d'assurances.

2 - Une sécurisation du site à améliorer

Le plan de sécurité intervention du site de Saint-Cyr, qui dépend du ministère de la culture et de la communication, est toujours au stade de l'élaboration. Le contexte particulièrement dangereux (les pellicules à base de nitrate sont extrêmement inflammables) a été rappelé par deux mises en demeure adressées au CNC par la DRIRE concernant Bois-d'Arcy⁷¹.

Plusieurs opérations, dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée au service national des travaux (SNT), révèlent des défaillances dans la conduite des travaux. Les relations entre les services du CNC et ceux du SNT ont été difficiles, conflictuelles, voire contentieuses au cours de la période sous revue. Néanmoins, plusieurs opérations devraient trouver une issue positive à la faveur du partenariat renouvelé qui se met actuellement en place avec l'OPPIC.

La nécessaire sécurisation des sites constitue le premier axe du nouveau plan d'action de la direction du patrimoine cinématographique, établi à la suite du rapport de l'IGAAC. Le CNC a indiqué avoir déjà mis en œuvre plusieurs mesures s'agissant du gardiennage, de la détection et de la lutte contre les incendies et de la maintenance des groupes froids, et s'engage à les prolonger sur la base d'un audit global de sécurité sur le site de Bois-d'Arcy, dont les conclusions ont été rendues en juin 2012.

Compte tenu du caractère inestimable du patrimoine cinématographique entreposé sur ces sites, la clarification des responsabilités entre occupants et l'élaboration d'une stratégie pour garantir l'intégrité des objets conservés constituent aujourd'hui une urgence. Selon l'option retenue en matière de stratégie immobilière, la réserve pour projet immobilier pourrait y être utilement employée.

⁷¹ Le 26 mai 2003 et le 19 mai 2011. Cette dernière mise en demeure concernait notamment la température dans les salles où sont stockées des bobines sur support nitrate.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le suivi des dépenses de fonctionnement interne du CNC s'est considérablement amélioré depuis la mise en œuvre par l'établissement de la réforme budgétaire et comptable en 2007. L'identification fine de cette enveloppe peut néanmoins être encore améliorée afin de constituer le support d'une mesure par l'établissement de sa performance de gestion.

Les modalités de détermination du prélèvement pour frais de gestion sur les taxes affectées ne permettent pas aujourd'hui de prendre en compte l'évolution du produit des taxes, d'où un risque d'excédent des produits de fonctionnement, avéré en 2010 et 2011. Les excédents de fonctionnement enregistrés ont alors été essentiellement affectés à la réserve pour projet immobilier constituée par l'établissement.

L'évolution des effectifs du CNC est globalement stable depuis 2007. En revanche, la masse salariale a sensiblement augmenté (+ 12 % entre 2007 et 2011, + 35 % depuis 2001). Cette hausse s'explique principalement par la progression des traitements, liée aux requalifications de postes initiées au cours des dernières années, d'où une rigidité croissante de la masse salariale de l'établissement.

Les membres des commissions d'attribution des aides sélectives du CNC, dotés du statut de collaborateurs occasionnels du service public, ne font pas l'objet d'un suivi formalisé, alors même que leur nombre est en augmentation (de 479 à 656 entre 2007 et 2011, soit + 37 %).

La situation immobilière de l'établissement n'est à ce jour pas conforme aux normes qui s'imposent aux opérateurs en la matière. Le CNC, implanté dans quatre immeubles du 16^e arrondissement, réfléchit de longue date à l'éventualité d'un regroupement sur un seul site. L'établissement ne parvient cependant pas à un accord avec France Domaine sur sa localisation, souhaitant limiter les recherches à Paris intra muros.

Malgré une trésorerie abondante, l'établissement a eu recours à l'emprunt pour financer en 2010 l'acquisition d'un des immeubles qu'il occupe. Dans un contexte où le produit de la cession de ses immeubles pourrait apporter au CNC les ressources suffisantes à son regroupement sur un seul site, la Cour met en doute l'utilité de la réserve pour projet immobilier constituée au cours des dernières années (27 M€ en 2012).

La connaissance du patrimoine et les mesures de sécurisation des deux sites qu'occupe le CNC dans les Yvelines pourraient être améliorées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. définir un périmètre de dépenses de fonctionnement interne appuyé sur une méthode d'imputation des coûts inspirée de la comptabilité analytique. Elaborer et suivre des indicateurs d'efficience rapportant les frais de fonctionnement interne de l'établissement (y inclus les dépenses d'investissement) aux dépenses de soutien et à l'ensemble des dépenses d'activité ;

4. faire adopter par le conseil d'administration une enveloppe de frais de fonctionnement interne en valeur absolue et moduler en exécution le prélèvement pour frais de gestion afin de couvrir cette enveloppe en tenant compte du dynamisme des autres ressources propres de l'établissement ;

5. formaliser le suivi des effectifs de collaborateurs occasionnels de service public. Engager une politique de stabilisation des effectifs étendue aux membres des commissions d'aides sélectives ; entreprendre un regroupement des commissions d'attribution des aides sélectives ;

6. d'ici le 31 décembre 2012, arrêter un schéma pluriannuel de stratégie immobilière permettant à l'établissement de se conformer à l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État ;

7. en accord avec les tutelles, affecter la réserve pour projet immobilier au désendettement de l'établissement ou reverser son montant au budget général de l'État ;

8. formaliser un schéma directeur pour les deux implantations du CNC dans les Yvelines, afin de clarifier les responsabilités entre occupants et d'assurer la visibilité nécessaire à une réflexion sur l'optimisation des espaces de stockage et la programmation de travaux de rénovation éventuels. Mettre en œuvre rapidement l'ensemble des préconisations formulées dans le cadre du nouveau plan d'action de la direction du patrimoine cinématographique.

Chapitre IV

Un modèle à redéfinir

Entre 2005 et 2007, le CNC a engagé une réforme budgétaire et comptable de grande ampleur qui a grandement amélioré la fiabilité des états financiers et la qualité de la gestion budgétaire de l'établissement. La clarification des états financiers et budgétaires, qui a rendu nécessaire la constitution de provisions à un niveau élevé, justifie, pour partie, l'importance de la trésorerie dont dispose l'établissement depuis 2008, même si celui-ci a par ailleurs constitué d'importantes réserves budgétaires (I). La configuration actuelle ne favorisant pas la maîtrise des recettes et des dépenses de l'établissement (II), il est proposé d'infléchir le dispositif de pilotage et le modèle de financement du CNC (III).

I - La situation d'aisance financière du CNC s'explique en partie par la nécessité de pourvoir aux engagements contractés par l'établissement au titre de sa politique de soutien

Le CNC dispose d'une trésorerie considérable (820,5 M€ au 31 décembre 2011), dont une part substantielle, loin de constituer une ressource non affectée, est immobilisée pour garantir le financement de dépenses d'intervention (508 M€) et d'investissement (111 M€). Au-delà de ces obligations, qui découlent de la tenue de la comptabilité en droits constatés, une somme de 335 M€ demeure aujourd'hui à la disposition du CNC, correspondant à des réserves budgétaires affectées au financement

du plan numérique, à la couverture du risque de conjoncture et au financement du plan immobilier de l'établissement.

A - Le résultat net et la trésorerie du CNC enregistrent une forte progression depuis 2006

1 - Le résultat net

L'analyse financière de l'établissement traduit une situation d'aisance budgétaire indiscutable. A l'exception de l'année 2006, au cours de laquelle ont été enregistrées, pour la première fois, des dotations relatives à la constitution des provisions pour charges de soutiens sélectifs, le résultat d'exploitation du CNC est largement positif au cours de la période sous revue. Il a considérablement augmenté entre 2008 et en 2010 (annexe 7) en raison de la forte croissance du produit des taxes affectées (+ 42 % en trois ans), avant de se stabiliser à un niveau élevé (206 M€) en 2011, alors que le montant des aides versées et enregistrées dans les comptes de charges a connu une croissance moins marquée au cours de la même période (+ 10,8 % entre 2008 et 2011).

La période 2007-2011 révèle certes un accroissement des charges imputables au fonctionnement interne de l'établissement, auquel est associée une diminution progressive des subventions d'exploitation. Cette situation est cependant équilibrée par l'augmentation du produit des taxes affectées, sur lesquelles le CNC prélève des frais pour financer son fonctionnement interne.

2 - Le fonds de roulement et la trésorerie du CNC

L'évolution du fonds de roulement depuis 2007 traduit incontestablement l'aisance de l'établissement.

Tableau n° 34 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie, en milliers d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011
Actif circulant	331 637	351 602	428 280	634 686	826 216
Dettes à court terme	34 684	31 845	29 234	30 579	25 990
Fonds de roulement net global	296 953	319 757	399 047	604 107	800 225
Variation du fonds de roulement	-	22 804	79 290	205 060	196 119
Provisions pour charges de soutien	421 662	439 889	449 569	464 001	508 389
Fonds de roulement hors provisions	-124 709	-120 132	-50 522	140 106	291 836
Variation du fonds de roulement hors provisions	-	4 577	69 610	190 628	151 731
Dépenses globales de fonctionnement du CNC hors dotations aux provisions pour activités de soutien	519 040	567 955	577 111	599 476	661 686
FDR hors provisions X 360 / dépenses globales de fonctionnement = nombre de jours de dépenses couverts par le FDR	-86	-76	-32	84	159
Besoin en fonds de roulement	90 816	40 796	-25 831	-18 469	-20 322
Trésorerie	206 137	278 961	424 877	622 576	820 548

Source : CNC, comptes financiers.

Les provisions constituées par l'établissement au titre de son activité de soutien (soutiens automatiques et soutiens sélectifs) s'équilibrant de manière autonome par le jeu des dotations (constitutions de nouveaux engagements pour le CNC) et des reprises sur provisions (disparition de l'engagement du CNC), elles n'ont pas vocation à figurer en contrepartie des actifs immobilisés au même titre que les autres capitaux permanents⁷². Une fois neutralisé l'effet des provisions dans le calcul du fonds de roulement, celui-ci demeure néanmoins élevé, en augmentation régulière depuis 2008. En 2011, il assure plus de cinq mois de fonctionnement à l'établissement.

Positif en 2007 et en 2008 en raison de la créance sur le compte d'affectation spéciale, le besoin en fonds de roulement devient négatif à partir de 2009. L'évolution de cet indicateur, qui représente la différence entre les créances à court terme et les dettes à court terme, illustre la

⁷² Les actifs immobilisés du CNC, d'un montant de 150 M€ au bilan 2011, sont constitués à hauteur de 100 M€ par les aides accordées sous forme d'avances, celles-ci ayant pour contrepartie la réserve immobilisée, d'un montant similaire, aux capitaux permanents. Le solde des actifs immobilisés (50 M€), correspondant aux actifs corporels, a pour contrepartie, parmi les capitaux permanents, les capitaux propres, une partie des réserves immobilisées, les réserves et l'emprunt.

situation très favorable dans laquelle se trouve actuellement le CNC, indépendamment des engagements souscrits par l'établissement auprès des professionnels au titre de son activité de soutien.

La trésorerie a fortement progressé durant la période, pour atteindre un niveau très conséquent. Corrigée des effets de périmètre liés au transfert au CNC des disponibilités du compte d'affectation spéciale à la clôture de ce dernier en 2009, la progression de la trésorerie de l'établissement demeure significative, passant de 306,4 M€ en 2007 à 820,5 M€ en 2011.

Tableau n° 35 : Evolution de la trésorerie du CNC entre 2007 et 2011, en millions d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Disponibilités CNC	206,1	279,4	424,9	622,6	820,5	
Trésorerie CAS	100,3	67,9	-	-	-	
Total	306,4	346,9	424,9	622,6	820,5	+ 168 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNC.

Au 31 décembre 2011, le montant de la trésorerie représente plus de 70 % des dépenses d'activité annuelles (interventions comprises) de l'établissement.

B - L'immobilisation obligatoire d'une part significative de la trésorerie au profit des dispositifs de soutien : la question des provisions

Dans le cadre de la réforme budgétaire et comptable qu'il a mise en œuvre entre 2005 et 2007 à la demande de la Cour des comptes, le CNC a fait le choix de traduire dans ses comptes la réalité des engagements de soutien financier consentis auprès des professionnels. Ce choix participe incontestablement d'une démarche de qualité comptable et de recherche d'une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'établissement et ne saurait être remis en question (annexe 6).

Au total, les provisions constituées au titre des activités de soutien s'élevaient à 508,4 M€ au 31 décembre 2011.

Dès lors que les règles de comptabilisation des aides correspondantes peuvent conduire à la déchéance des droits qui en conditionnent l'octroi (l'entreprise de production a fait faillite, l'échéance des droits n'a pas été identifiée par le CNC, le projet bénéficiaire d'une aide a été abandonné et le producteur n'en a pas informé le CNC...),

l'exercice annuel de revue interne des provisions mérite d'être complété par un audit périodique des provisions ainsi constituées afin d'en actualiser le montant.

En réponse à la Cour, le CNC et le ministère de la culture ont indiqué que le service du contrôle général économique et financier a programmé, pour 2013, un audit comptable et financier, susceptible d'aborder le sujet des provisions.

Par ailleurs, le CNC fait valoir qu'en tant qu'établissement public administratif ne réunissant pas les conditions mentionnées aux articles 135 et 136 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, il n'entre pas dans le champ de révision légale des établissements tenus de désigner un commissaire aux comptes.

Rien ne justifie cependant de demeurer en dehors du mouvement de certification des comptes des opérateurs compte tenu de l'article 47-2 de la Constitution et des enjeux budgétaires et financiers en présence (1,5 Md€ de crédits ouverts à la clôture de gestion 2011 en comptant les provisions liées aux dépenses de soutien).

C - Une situation financière qui demeure favorable après la prise en compte des provisions

1 - L'augmentation rapide de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement de l'établissement, c'est-à-dire les ressources générées par les opérations liées à l'exploitation dont l'organisme pourrait disposer pour investir ou augmenter son fonds de roulement, a considérablement progressé depuis 2006. Cet indicateur, calculé à partir du résultat de l'exercice dont on neutralise les dotations et les reprises d'amortissements et de provisions afin de ne conserver que les décaissements et les encaissements, est révélateur de l'aisance financière de l'établissement en dépit des obligations de court et de moyen terme qu'il contracte au titre des aides accordées.

Même minorée des dépenses de l'année comptabilisée dans le résultat d'exploitation⁷³ et des provisions constituées au titre de l'activité de soutien, l'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) au cours des cinq derniers exercices demeure très dynamique.

⁷³ Le résultat d'exploitation du CNC est partiellement composé de crédits qui, bien que n'apparaissant pas au compte financier, correspondent bien à des dépenses de l'année (immobilisations financées par des produits d'exploitation et restes à payer sur engagements financiers).

Tableau n° 36 : Capacité d'autofinancement de 2007 à 2011, en milliers d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011
Capacité d'autofinancement	59 374	40 976	109 480	236 984	220 991
dont variation des provisions	3 184	26 833	28 015	37 088	63 901
dont excédents d'exploitation mobilisés sur des dépenses de l'exercice	34 677	12 043	15 103	18 809	22 506
Solde de la CAF	21 511	2 100	66 363	181 088	134 584

Source : Cour des comptes, d'après données CNC (comptes financiers).

L'analyse de la capacité d'autofinancement conduit ainsi à nuancer fortement l'affirmation du CNC selon laquelle « les opérations de patrimonialisation (provisions....) expliquent très largement le niveau de trésorerie de l'établissement »⁷⁴ : l'augmentation des recettes de l'établissement a été bien plus dynamique que le rythme de constitution des dotations aux provisions.

La croissance significative des réserves facultatives

Chaque année, le résultat financier du CNC est affecté prioritairement à la couverture des restes à payer⁷⁵ et au financement des opérations d'investissements (qui comprennent principalement les aides accordées sous forme d'avance remboursables). Le surplus constaté à l'issue de cette première opération d'affectation, qualifié d'excédent réel d'exploitation, est ensuite, pour partie, reporté en gestion N+1 et, pour une autre partie, destiné à l'abondement de réserves constituées par l'établissement en vertu d'un principe de précaution.

L'excédent réel d'exploitation (selon les termes employés par l'établissement) est passé de 21,5 M€ en 2008 à 134,6 M€ en 2011⁷⁶.

⁷⁴ Compte rendu du conseil d'administration du CNC du 7 juillet 2011.

⁷⁵ Les restes à payer désignent les crédits engagés mais non mandatés au cours de l'exercice d'engagement. Dans le cas du CNC, les restes à payer sur engagements financiers des exercices antérieurs correspondent, en fonctionnement, aux marchés et commandes engagés et non encore payés (service fait attendu pour 2011) et, en immobilisations, principalement aux aides attribuées sous forme d'avance et dont le versement interviendra dans les années à venir.

⁷⁶ Le résultat plus modéré de l'année 2008 s'explique par la constitution de nouvelles provisions au titre des soutiens automatiques, à la suite d'une analyse interne ayant conduit au sous-provisionnement des soutiens à la distribution et à l'édition vidéo (- 10,2 M€), ainsi que par un niveau plus élevé que prévu de génération des soutiens automatiques.

**Tableau n° 37 : Détermination de l'excédent réel
d'exploitation du CNC entre 2007 et 2011, en euros**

	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat (1)	56 188 514	14 143 448	81 230 386	199 899 557	157 090 359
Prélèvements opérés sur le fonds de roulement pour financer les investissements (2)	18 630 079	76 157	7 100 043	13 150 125	1 866 145
Restes à payer (3)	16 047 029	11 967 154	8 002 817	5 658 915	20 639 936
Excédent réel d'exploitation (4) = (1) – (2) – (3)	21 511 406	2 100 137	66 127 526	181 090 517	134 584 278

Source : Cour des comptes, d'après données CNC (comptes financiers).

Jusqu'en 2007, les bénéfices de l'établissement étaient reversés à un poste de réserves non spécifiques. Pour assurer un meilleur suivi des crédits et accroître la transparence de son information financière, le CNC a souhaité distinguer, à partir de 2008, les réserves suivant leur objet. A ce jour, quatre catégories de réserves ont été constituées :

les « réserves immobilisées », où sont enregistrés les excédents d'exploitation ayant servi à mandater des dépenses d'investissement. Le compte « réserves immobilisées » représente ainsi la contrepartie de l'actif net du CNC (après prise en compte des amortissements et dépréciations). Cette réserve est elle-même subdivisée en trois comptes (« immobilisations incorporelles et corporelles », « avances remboursables », « dépôts et cautionnements ») ;

la « réserve pour projet immobilier », abondée des crédits non utilisés sur le budget de gestion de l'établissement. Cette réserve est destinée à des achats immobiliers ou à des travaux (*cf. supra*) ;

la « réserve de solidarité pluriannuelle », abondée de l'excédent des recettes fiscales et d'une partie des crédits non engagés. Cette réserve est destinée à faire face aux aléas d'un exercice (recettes fiscales inférieures aux prévisions de recettes, voire augmentation de la part du film français se traduisant par une augmentation de la dette associée au soutien automatique) ;

la « réserve numérique », abondée du montant des crédits ouverts au titre du plan numérique non dépensés dans l'exercice et, le cas échéant, des crédits du fonds de soutien non employés par ailleurs ; cette réserve a pour objet de financer le plan numérique s'étendant sur la période 2010-2015.

Trouvant leur origine dans la réforme budgétaire et comptable mise en œuvre par le Centre, les réserves immobilisées répondent opportunément au besoin de clarifier la comptabilisation des dépenses d'investissement (et notamment des aides accordées sous forme d'avances). Au même titre que les provisions, ces réserves sont considérées comme « obligatoires ». Les trois autres catégories de réserves sont, en revanche, considérées comme « facultatives », dès lors qu'elles résultent de la thésaurisation des excédents de gestion accumulés par le CNC depuis plusieurs années.

Or, entre 2009 (affectation du résultat 2008) et 2011 (affectation du résultat 2010), le CNC a majoritairement affecté son résultat financier à l'abondement de réserves facultatives. Celles-ci ont en effet mobilisé entre 80 % et 90 % des bénéfices du CNC. La tendance s'est nettement infléchie en 2012, l'établissement affectant une part importante de son résultat 2011 au report à nouveau afin de couvrir le risque de recettes lié aux incertitudes affectant la nouvelle TST « distributeurs » – non encore tranchées à ce jour par la Commission européenne – et de résorber le report à nouveau négatif constitué en 2007.

Tableau n° 38 : Affectation des excédents réels d'exploitation du CNC entre 2007 et 2011 (en euros)

		2007	2008	2009	2010	2011
Affectation de l'excédent réel d'exploitation aux réserves facultatives	<i>Réserve projet immobilier</i>	540 000	1 138 698	36 230	2 027 911	19 687 143
	<i>Réserve solidarité pluriannuelle</i>	20 900 000	- 6 585 650	12 000 810	24 106 675	0
	<i>Réserve numérique</i>	0	7 500 000	53 340 000	154 080 725	39 350 400
	Total des crédits destinés à l'abondement des réserves facultatives	21 440 000	2 053 048	65 377 040	180 215 311	59 037 542
Part de l'excédent réel d'exploitation consacrée à l'abondement des réserves facultatives		99,7 %	97,8 %	98,9 %	99,5 %	43,9 %
Part du résultat consacrée à l'abondement des réserves facultatives		38,2 %	14,5 %	80,5 %	90,2 %	37,6 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNC (notes de présentation de l'affectation du résultat en comité financier).

Tableau n° 39 : Situation des réserves nettes et du report à nouveau après affectation du résultat du CNC (2008 à 2011, en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2008
	<i>Affectation du résultat 2007</i>	<i>Affectation du résultat 2008</i>	<i>Affectation du résultat 2009</i>	<i>Affectation du résultat 2010</i>	<i>Affectation du résultat 2011</i>	
Réserve projet immobilier	540 000	4 273 878	4 728 709	7 316 376	27 945 552	5075,1 %
Réserve solidarité pluriannuelle	20 900 000	20 859 750	32 860 561	56 967 236	56 967 236	172,6 %
Réserves immobilisées	0	85 766 247	96 706 157	106 123 921	111 627 245	30,2 %
dont immobilisations corporelles et incorporelles	0	10 581 332	10 251 948	13 663 916	15 500 470	46,5 %
dont avances remboursables	0	75 134 562	86 387 856	92 396 652	96 068 421	27,9 %
dont dépôts et cautionnements	0	50 353	66 353	63 353	58 353	15,9 %
Réserve numérique	0	7 500 000	60 840 000	214 920 725	250 121 125	3234,9 %
Réserves bilan d'ouverture au 1 ^{er} janvier 2007	145 334 651	0	0	0	0	
Total des réserves	166 774 651	118 399 875	195 135 426	385 328 257	446 661 157	167,8 %
Crédits destinés à la gestion N+1	34 748 514	29 666 184	34 161 019	44 464 800	91 699 627	163,9 %
Report de décision d'affectation du résultat (risque TST)	0	0	0	0	22 231 237	-
Constitution de provisions automatiques bilan ouverture	-253 167 316	-185 566 762	-185 566 762	-185 566 762	-136 901 264	-45,9%
Total du report à nouveau	-218 418 802	-155 900 578	-151 405 743	-141 101 962	-45 201 637	-79,3 %

Source : Cour des comptes, d'après CNC, comptes financiers.

Au total, les réserves constituées par le CNC – hors réserves immobilisées, qui découlent des modalités de comptabilisation des immobilisations de l'établissement – s'élèvent à 335 M€ au 1^{er} mai 2012. Elles s'ajoutent aux provisions constituées par l'établissement pour être en mesure de répondre à ses engagements de long terme et sont motivées

par la volonté de faire face à des dépenses futures. Si la mise en réserve témoigne d'un principe de prudence qui n'est pas contestable en soi, elle invite néanmoins à s'interroger sur l'adéquation entre les ressources de l'établissement et ses besoins pérennes.

II - La configuration actuelle du financement du CNC ne favorise pas l'ajustement fin de ses ressources à ses besoins

Les données produites par le CNC dans le cadre de la procédure budgétaire n'offrent pas au Parlement une visibilité suffisante pour lui permettre de se prononcer en toute connaissance de cause sur la relation qu'il juge souhaitable d'établir entre les recettes et les dépenses de l'établissement. Cette situation sous-optimale s'est traduite, dans un contexte budgétaire contraint, par des prélèvements opérés en loi de finances sur le fonds de roulement et les recettes du CNC, qui ne sauraient constituer une méthode pérenne de pilotage budgétaire (A).

Par ailleurs, l'organisation de la gouvernance et l'exercice de la tutelle du CNC sont encore trop peu développés pour garantir un pilotage optimisé et concerté de l'établissement (B).

A - Les faiblesses de l'information financière

Si le transfert du recouvrement des deux principales taxes affectées au CNC a entraîné des gains d'efficacité substantiels, il s'est néanmoins accompagné d'une perte d'information du point de vue de l'administration des finances et du Parlement.

1 - Le transfert de recouvrement des taxes affectées présente un bilan positif en termes d'efficience mais a nui à la qualité de l'information budgétaire

La période sous revue est marquée par le transfert au CNC du recouvrement et du contrôle de deux des trois taxes affectées à l'établissement, opérations précédemment assurées par la direction générale des finances publiques : la TSA (depuis le 1^{er} janvier 2007⁷⁷) et la TST (depuis le 1^{er} janvier 2010). Le transfert du recouvrement au CNC s'est traduit par un surcroît de recettes au profit du CNC :

- alors que la direction générale des finances publiques prélevait 4 % de frais de gestion sur le produit de la TSA (soit 4,7 M€ en 2006), reversés au budget général de l'État, le CNC estime que le coût de gestion de la taxe lui revient à 700 000 € en 2010 (ces coûts incluant le personnel, les frais de développement du logiciel de recouvrement et d'équipement) ; toutes choses égales par ailleurs, par rapport aux prélèvements qu'aurait opérés la DGFIP sur le produit de la taxe en 2010 (5,9 M€), le transfert de la liquidation et du recouvrement au CNC emporte donc un surcroît de recettes pour le CNC de 5,2 M€ ;
- alors que la DGFIP prélevait 1,5 % de frais de gestion sur le produit de la TST (soit 6,9 M€ en 2009), reversés au budget général de l'État, le CNC estime que le coût de gestion de la taxe lui revient à 515 000 euros en 2010 (ces coûts incluant le personnel, les frais de développement et d'équipement). Toutes choses égales par ailleurs, par rapport aux prélèvements qu'aurait opérés la DGFIP sur le produit de la taxe en 2010 (8,6 M€), le transfert du recouvrement et du contrôle au CNC a donc permis un surcroît de recettes pour le CNC de 8,1 M€.

Au total, comme le souligne le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale établi en octobre 2011⁷⁸, « *la gestion directe de ces deux taxes affectées par le CNC aura permis de réaliser des économies substantielles en termes de gestion* », la Cour estimant ces gains pour le CNC à 13,3 M€ pour l'année 2010. Comme le précise néanmoins la DGFIP, « *les frais d'assiette et de recouvrement appliqués [avant le transfert de ces deux opérations au CNC], n'étaient pas collectés au profit de la DGFIP mais alimentaient le budget de l'État. C'est pourquoi ils étaient calculés de manière*

⁷⁷ Article 104 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

⁷⁸ Rapport d'information n° 3798 déposé le 12 octobre 2011, relatif au financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées.

totalelement forfaitaire, sur la base d'un pourcentage fixe, sans référence à un calcul de coût réel de gestion par la DGFIP. »

Sur le plan de l'information budgétaire, la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) et des projets annuels de performances (PAP) et rapports annuels de performances (RAP) qui y sont associés a été compensée par la mise en place d'un document de performance *ad hoc*⁷⁹. Depuis septembre 2011, ce document fait l'objet d'un débat du conseil d'administration du CNC avant sa transmission au Parlement. Le CNC demeure par ailleurs présenté comme opérateur principal du programme 224⁸⁰, et figure dans le « Jaune Opérateurs » et dans le fascicule « Voies et Moyens ». Il n'y a donc pas, à première vue, de perte d'information budgétaire.

La direction du CNC affirme avoir veillé à garantir au Parlement le même niveau d'information que celui qui existait préalablement avec les PAP et RAP. On peut néanmoins s'interroger sur la réelle amélioration de la qualité de l'information budgétaire. Le document de performance, certes plus fourni sur le plan stratégique, laisse de côté plusieurs rubriques des anciens PAP et RAP ; si la fusion des informations dans un seul document, à dominante prospective, est compensée dans le document de performance 2012 par une comparaison des prévisions N-1 et de l'exécution N+1, l'unicité du document de performance restreint cependant la possibilité d'une actualisation des prévisions de recettes et de dépenses en cours d'année via l'élaboration d'un RAP concomitant à l'adoption de la loi de règlement. N'y figurent ni l'exécution N-1 des dépenses, ni l'exécution N-2 des recettes et des dépenses. A la suite du contrôle de la Cour, le CNC s'est engagé à enrichir à l'avenir le document sur ces points, et à inclure également un tableau comparant les recettes de l'exercice N-1 en prévision et en exécution.

En outre, parmi les ressources propres de l'établissement, seul figure dans le document de performance transmis au Parlement le prélèvement opéré par le CNC pour ses frais de gestion sur les taxes affectées.

De même, le document de performance manque d'indications sur les principales associations aidées par le CNC (montant des subventions allouées, part de celles-ci dans le budget de l'organisme). Les concours à

⁷⁹ L'article L. 114-2 du nouveau code du cinéma dispose que « *Le Centre national du cinéma et de l'image animée établit chaque année un rapport, qui rend compte du rendement et de l'emploi prévisionnels des taxes et prélèvements et autres produits qu'il perçoit ou qui lui sont affectés en application des dispositions du présent livre. Ce rapport est adressé au Parlement en même temps que le projet de loi de finances de l'année.* »

⁸⁰ De fait, les taxes affectées sont considérées comme des impositions de toute nature et comme des ressources de l'État aux termes des articles 3 et 6 de la LOLF et dans la norme n° 7 sur les opérateurs.

l'IFCIC pourraient également être précisés et détaillés sous l'angle des interventions en garantie, du nombre et du type de bénéficiaires et des résultats en termes d'effet de levier. Il en va de même pour l'abondement des fonds dotés par les collectivités territoriales (dispositif dit « un euro pour deux »).⁸¹

Ces lacunes ne sont que partiellement compensées par les données générales fournies dans le bilan annuel produit par le CNC. La partie « financements publics » de ce rapport livre en effet une présentation exclusivement descriptive des différents mécanismes d'aide et des masses financières qui leur sont consacrées. Les chiffres qui y sont présentés apparaissent souvent approximatifs.⁸²

Dans ce contexte, l'élaboration d'un rapport d'activité annuel (si besoin sous forme d'un enrichissement du bilan déjà existant, afin de ne pas multiplier inutilement les documents) et l'adoption d'un niveau de détail accru dans l'information fournie au Parlement permettraient à l'établissement de se conformer plus pleinement aux exigences qui découlent de la LOLF. Le CNC signale d'ailleurs qu'il a fait sienne pour la rentrée 2012 la recommandation de la Cour qui prône l'élaboration d'un rapport annuel d'activité, le ministère et le CNC se montrant ouverts l'un et l'autre à « toute modification relative aux modalités actuelles d'information du Parlement » si celui-ci le souhaite.

⁸¹ Encadrée par convention, la mesure dite du « 1 euro pour 2 », mise en place en 2001, prévoit que le CNC abonde, par des crédits issus du compte de soutien, les projets de longs métrages bénéficiant de soutiens financiers sélectifs d'une collectivité territoriale. Le CNC réserve ce dispositif aux films qu'il a précédemment agréés. En 2005, le dispositif est étendu aux programmes audiovisuels, sous réserve que ces œuvres aient obtenu l'autorisation préalable délivrée par le CNC. Depuis 2006, ce dispositif s'applique également à la production de courts métrages.

⁸² Le bilan 2010 affiche ainsi que les moyens disponibles pour le fonds de soutien en budget primitif s'élèvent à 575,88 M€, alors que ce document indique un montant de 621,88 M€ (comprenant certes les crédits au titre de la mission Culture et les ressources affectées, pour 34 M€). Les données diffèrent aussi, pour une part, de celles présentées au Parlement : la part de marché du film français, de 35,6 % en 2009 d'après le document de performance, s'élève pour cette année-là à 36,8 % d'après le bilan annuel du CNC.

2 - Les écarts entre prévisions et réalisations de recettes fiscales

Dans un contexte marqué par une forte incertitude, la fiabilité des prévisions de recettes du CNC s'est dégradée à mesure de l'augmentation des ressources de l'établissement. Jusqu'en 2009, les prévisions de recettes sur lesquelles le CNC construisait son budget présentaient un bon niveau de fiabilité.

A partir de 2009, les prévisions du CNC relatives au produit des taxes fiscales apparaissent systématiquement sous-évaluées dans les documents budgétaires initiaux.

Entre 2008, première année de mise en œuvre de la TST « distributeurs » et 2011, l'écart entre les recettes effectivement perçues par le CNC et les recettes initialement envisagées a ainsi atteint 310 M€ dont 260 M€ imputables à la seule TST. Cet écart cumulé ne s'élève qu'à 43 M€ entre l'exécution des taxes et les prévisions après la dernière décision modificative.

A cet égard, la construction des prévisions de recettes en N+1 sur la base de prévisions d'assiette arrêtées au second trimestre de l'année N limite structurellement la qualité des informations dans un contexte économique, fiscal et juridique, marqué par une forte volatilité.

Les hypothèses prises pour le rendement prévisionnel des taxes en N+1 sont présentées au conseil d'administration du CNC à l'été N (antérieurement au comité financier) en vue de l'élaboration du document de performance présenté au Parlement début octobre. Ces données sont ensuite entérinées dans le cadre de l'approbation du budget primitif N+1 lors du conseil d'administration se tenant à la fin de l'année N.

L'ampleur des écarts entre prévisions et réalisations de recettes apparaît d'autant plus préjudiciable qu'entre 2008 et 2012 les documents mis à la disposition du Parlement et du public par le CNC ne comportaient aucune indication sur les sous-estimations de recettes fiscales, y compris de manière rétroactive. Depuis la clôture du compte-mission « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » en 2009 et la disparition des documents budgétaires associés, il a ainsi fallu attendre le document de performance 2011 pour voir apparaître les recettes effectivement perçues en 2009. De même, les données budgétaires communiquées au public dans les bilans annuels du CNC, tenant lieu de rapports d'activité de l'établissement⁸³, n'ont eu entre 2008 et 2010 que peu de rapport avec la réalité puisqu'elles reprenaient, s'agissant des recettes, les chiffres prévisionnels de la LFI ou du budget

⁸³ Les bilans annuels du CNC ne constituent pas des rapports d'activité *stricto sensu*, dès lors qu'ils ne comportent presque aucune information sur la gestion interne du CNC.

primitif et non les chiffres réalisés. Ces écarts étaient d'autant plus critiquables que le CNC disposait des chiffres définitifs de perception au moment de l'élaboration du bilan (mai N+1).

Le CNC a tenu compte des observations formulées par la Cour pour l'élaboration du bilan 2011, en mai 2012. Le produit des taxes et les dépenses de soutien y sont désormais présentés en exécution et non plus sur la base des prévisions budgétaires initiales. En outre, un important travail de mise en cohérence a été mené par les services du CNC de manière à consolider les informations produites sur les aides attribuées par dispositif de soutien.

Depuis 2008, les incertitudes pesant sur les recettes fiscales affectées au CNC ont réduit la fiabilité des prévisions budgétaires de l'établissement. A partir de cette date, le CNC définit ses besoins de financement sur la base d'un budget systématiquement minoré en recettes. L'écart entre les recettes fiscales prévisionnelles et les recettes effectivement encaissées par l'établissement, qui s'élève à 310 M€ entre 2008 et 2011, représente donc un véritable effet d'aubaine⁸⁴ pour le CNC.

3 - Le renforcement de l'information financière par l'intermédiaire du fascicule des « Voies et moyens »

En loi de finances pour 2012, le législateur a entendu renforcer le niveau d'information dont il dispose sur les ressources affectées aux opérateurs de l'État. Le dispositif retenu consiste ainsi à enrichir le tome 1 du fascicule « Voies et moyens », qui traite déjà des ressources affectées, avec une partie dédiée dressant un bilan prévisionnel du dispositif de plafonnement des taxes affectées pour l'année courante et l'année à venir pour chaque organisme visé par le présent article. Le Gouvernement avait alors indiqué que, *« ce document étant transmis au Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre, cette solution assure la bonne information du Parlement avant l'examen de la première partie du projet de loi de finances de l'année dont le plafonnement des taxes affectées relèvera désormais »*⁸⁵.

⁸⁴ Le caractère conjoncturel de cette forte progression des recettes fiscales a d'ailleurs été qualifié rétrospectivement d'« effet d'aubaine » par le ministre de l'économie et des finances, dans le cadre du débat sur un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2011 : *« l'acceptation de notre amendement n'empêcherait en aucune façon de trouver, sur la base du rapport rendu par la mission d'évaluation et de contrôle et dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, des modalités qui soient parfaitement adaptées, sur la stabilité du financement du CNC, pour lequel il y a eu un effet d'aubaine indiscutable (...) »*.

⁸⁵ Exposé des motifs de l'amendement n° 333 débattu en séance publique le 14 décembre 2011.

S'agissant spécifiquement du CNC, les mesures adoptées en loi de finances pour 2012 conduiront effectivement à renforcer l'information du Parlement mais ne résoudront pas le problème structurel posé par le rythme d'encaissement des recettes fiscales du CNC et, plus particulièrement, des recettes de TST, qui sont aujourd'hui les plus dynamiques.

Ainsi, les estimations de recettes fiscales pour l'année N+1 doivent impérativement intervenir au second trimestre de l'année N sur la base des données économiques et prospectives connues à ce moment-là. Lors de la préparation du budget primitif de l'année N, au troisième trimestre N-1, les prévisions du mois de juin précédent font, bien entendu, l'objet d'une vérification sur la base des données les plus récentes, cependant celles-ci ne permettent pas, à ce stade de l'année, d'affiner beaucoup plus avant les hypothèses de départ. En effet, le CNC doit attendre d'avoir reçu les déclarations de TST de l'année N, fin avril N+1, pour pouvoir procéder à un réajustement de la prévision budgétaire. A cela s'ajoute le fait que les contributeurs de la TST peuvent, de leur propre initiative, procéder en cours d'année à la suspension de leurs acomptes s'ils estiment avoir acquitté suffisamment de taxe.

Le CNC précise que « *le processus de prévisions du produit des taxes est particulièrement complexe s'agissant de la TST « distributeurs » acquittée par les opérateurs [de télécommunications], qui évoluent dans un secteur dont le contexte technologique (boom des usages tiré par des supports innovants...), économique (forte concurrence nécessitant des efforts d'innovation commerciale incessants...) et fiscal (changement du régime de TVA à taux réduit annoncé à l'été 2010, avec une incidence majeure sur la TST) est marqué par une forte volatilité.* »

En tout état de cause, les informations financières figurant au tome 1 du fascicule « voies et moyens » seront manifestement éloignées du niveau des recettes réellement encaissées par le CNC au cours de l'année correspondante.

4 - Les limites des opérations de maîtrise de la dépense opérées en 2011 et 2012

a) Le prélèvement exceptionnel sur le fond de roulement

En réaction au très fort dynamisme des ressources du CNC, le législateur a opéré, depuis 2011, plusieurs prélèvements sur le produit des taxes affectées au profit du budget général de l'État. La loi de finances pour 2011⁸⁶ a institué un prélèvement exceptionnel de 20 M€, versé en deux virements de 10 M€⁸⁷ le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2011.

La possibilité d'un prélèvement pluriannuel sur le budget du CNC a été évoquée à plusieurs reprises, une telle mesure n'ayant, pour l'heure, jamais été adoptée par le Parlement. Un amendement à la loi de finances rectificative pour 2011 a ainsi été débattu courant juin 2011 au Sénat, qui visait à « *[créer] enfin, de 2011 à 2014, un prélèvement annuel sur les recettes du CNC au profit du budget général de l'État. Ce prélèvement est égal à 10 % du montant des ressources affectées au centre en application du livre I^{er} du code du cinéma et de l'image animée. Il est motivé par la progression très substantielle des ressources du CNC, ayant permis l'accumulation d'une trésorerie significative. Il n'est, dans ces conditions, pas anormal que l'opérateur contribue à la trajectoire de résorption du déficit sur la durée couverte par la dernière loi de programmation des finances publiques.* »⁸⁸

b) L'écrêtement des taxes affectées au CNC

Dans le cadre de ses travaux conduits en 2011 sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées⁸⁹, la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a proposé de plafonner les taxes affectées aux opérateurs culturels pour calibrer ces dernières à l'aune des perspectives de dépenses des opérateurs. La proposition énoncée par la mission d'évaluation et de contrôle était la suivante : « *indiquer, dans le cadre de chaque projet de loi de finances et pour chaque opérateur affectataire de recettes fiscales, le montant des charges estimées pour l'année suivante, ce plafond de dépenses permettant de déterminer le plafond des recettes nécessaires pour les couvrir. Poser le principe selon lequel la part des ressources affectées*

⁸⁶ Article 35 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁸⁷ Décret n° 2011-442 du 20 avril 2011 relatif à la mise en œuvre du prélèvement exceptionnel prévu à l'article 35 de la loi de finances pour 2011.

⁸⁸ Amendement n° 225 présenté par M. Philippe Marini ;
http://www.senat.fr/amendements/2010-2011/612/Amdt_225.html

⁸⁹ Rapport d'information n° 3798 déposé le 12 octobre 2011.

dépassant le plafond ainsi arrêté est automatiquement reversée au budget général de l'État. »

Au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, le législateur a effectivement plafonné le produit des taxes affectées aux opérateurs de l'État (l'ensemble des opérateurs étant concernés, au-delà du secteur culturel) en posant le principe d'un reversement au budget général de l'État de toute recette excédant le plafond. Initialement envisagé dans un amendement porté par le Gouvernement⁹⁰, l'écèlement de chaque taxe affectée au CNC aurait conduit à limiter le budget de l'établissement à 705,9 M€. A l'issue de la discussion parlementaire, le CNC a été l'un des rares opérateurs⁹¹ à se voir exonéré de l'application d'un tel dispositif, seul le produit de la TST distributeurs étant finalement écelé, à hauteur de 229 M€, aux termes de la loi de finances pour 2012⁹².

Le mécanisme d'écèlement mis en place par la LFI 2012 n'a pas été conçu pour être limité à 2012 mais s'inscrit dans une démarche pérenne ; l'article 46 de la loi de finances pour 2012 précise en effet que *« le produit des ressources et impositions (...) est plafonné annuellement », ce qui permet d'envisager de calibrer chaque année le niveau du plafond »*.

Juridiquement envisageable, l'écèlement généralisé des taxes affectées au CNC ne constitue cependant pas un objectif souhaitable, dès lors qu'il remettrait en cause de manière substantielle l'économie des soutiens automatiques déployés par le centre, ceux-ci étant structurellement liés aux recettes de TSA et de taxes « vidéo ».

⁹⁰ L'amendement n° I-431, adopté le 21 octobre par l'Assemblée nationale, relatif à la maîtrise des taxes affectées à l'ensemble des opérateurs de l'État, a conduit à plafonner chacune des taxes affectées au CNC, l'excédent constaté sur le produit de chaque taxe étant reversé au budget général de l'État. Ce dispositif a finalement été substantiellement modifié en dernière lecture devant l'Assemblée nationale, seul le produit de la TST étant plafonné.

⁹¹ Les seuls opérateurs exonérés de l'écèlement intégral des taxes affectées ont été le CNC, le Centre national de développement du sport (CNDS) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

⁹² PLF 2012 adopté par les deux assemblées (« petite loi »), article 46.

L'écèlement généralisé des taxes affectées, une démarche juridiquement envisageable mais peu souhaitable sur le fond

La généralisation à l'ensemble des taxes affectées au CNC de l'écèlement introduit en loi de finances pour 2012 pour la seule taxe sur les services de télévision (TST) ne se heurterait *a priori* à aucun obstacle d'ordre juridique sur le plan du droit communautaire. Les lois de finances pour 2011 et 2012, qui ont déjà procédé à des versements depuis le budget du CNC vers le budget général de l'État, n'ont pas été censurées par le Conseil constitutionnel au motif de l'incompatibilité que présenteraient de telles mesures avec le droit communautaire en vigueur.

Loin de remettre en cause la conformité des aides déployées par le CNC aux industries cinématographiques et audiovisuelles, le versement au budget général d'une partie des taxes affectées à l'établissement aurait pour conséquence, au contraire, d'attirer hors du champ des aides d'État la partie de la recette rebudgétisée. Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) estime ainsi que *« la conformité de la TST n'est examinée par la Commission dans le cadre de son contrôle de compatibilité des aides d'État que parce qu'il s'agit d'une taxe affectée à un régime d'aides d'État, c'est-à-dire qu'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide en vertu de la réglementation nationale pertinente. Si le produit de la TST distributeurs était versé intégralement au budget de l'État, ce lien d'affectation disparaîtrait, et cette partie de la TST n'aurait plus à être notifiée ni examinée par la Commission au titre des règles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives aux aides d'État. (...) Ceci ne préjuge pas du contrôle que pourrait effectuer la Commission sur la conformité de la TST distributeurs au regard d'autres règles du TFUE ou du droit dérivé. »* Cette mesure serait également neutre du point de vue de la régularité du dispositif de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles, le SGAE précisant que *« les modalités de financement par taxes affectées ou dotations budgétaires d'un régime d'aide n'ont pas d'incidence sur la compatibilité de ce régime d'aide en lui-même avec le marché intérieur. »*

Cette modification rendrait toutefois nécessaire une nouvelle notification du dispositif de soutien public aux industries cinématographiques et audiovisuelles, peu de temps après que ce régime a déjà fait l'objet d'une nouvelle procédure de notification auprès de la Commission européenne.

Techniquement, une telle perspective serait envisageable à condition de réviser annuellement les « taux de retour » des différents dispositifs de soutien automatique de manière à ajuster la dépense correspondant aux droits de tirage générés au niveau des ressources accordées au CNC par la loi de finances initiale. Néanmoins, cette opération serait particulièrement lourde au plan technique.

Plus fondamentalement, le plafonnement de l'ensemble des taxes actuellement affectées au CNC présente l'inconvénient majeur de rompre avec le principe historique de mutualisation et de péréquation qui fonde le fonctionnement des dispositifs de soutien automatique. Ainsi, la TSA et les taxes vidéo sont à la fois des ressources pour le CNC et les déterminants des droits de tirage dont bénéficient les producteurs, les distributeurs et les exploitants dans le cadre des dispositifs de soutien automatique. Le plafonnement de ces taxes ne pourrait avoir pour conséquence que de rompre l'étroite corrélation existant aujourd'hui entre le niveau de ressources publiques générées par l'exploitation d'une œuvre et les droits acquis par les différents acteurs de la filière au titre de cette même exploitation. Le ministère de la culture rappelle à cet égard que « *les dépenses – et donc les recettes – liées aux soutiens automatiques ne peuvent pas être plafonnées car elles conditionnent le bon fonctionnement de l'ensemble du système d'aide* ».

Tout en suivant la lettre des préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle, le dispositif de plafonnement introduit en loi de finances pour 2012 s'éloigne néanmoins substantiellement de leur esprit, le niveau du plafond fixé par le Gouvernement ne résultant vraisemblablement pas d'une analyse fine des projections de dépenses des opérateurs, mais, s'agissant du CNC, du maintien d'un niveau de recettes considéré comme « acceptable » au regard de l'évolution historique de celles-ci. A cet égard, le plafonnement des recettes du CNC à 700 M€ situe celles-ci à un niveau historiquement élevé. Force est de reconnaître que le niveau de « juste suffisance » des recettes du CNC est aujourd'hui complexe à établir, la création de nombreux dispositifs de soutien par ajouts successifs, sans évaluation des résultats obtenus, étant par nature peu compatible avec une démarche de justification au premier euro.

Le CNC a indiqué à la Cour qu'il avait initialement « *défendu le principe d'une baisse significative du barème applicable [à la TST distributeurs], afin d'assurer un rendement approprié de la taxe. Le Gouvernement a fait un choix différent en calant les taux sur le niveau de la contribution des opérateurs télécom de l'exercice 2010.* » Il est probable que le choix du Gouvernement a résulté de la volonté de pérenniser le niveau de financement du CNC tout en obtenant de nouvelles ressources fiscales.

Ce faisant, le dispositif de plafonnement de la TST « distributeurs » et de reversement au budget général de l'État est discutable s'agissant du CNC :

- sur le fond, il prend acte de l'absence de corrélation intégrale entre le produit de la taxe et sa destination ; dès lors, c'est le fondement-même de la taxe affectée qui doit être remis en cause ;

- sur la forme, il conduit à reverser au budget général de l'État le produit d'une taxe liquidée et recouvrée par l'un de ses opérateurs, certes plus performant en la matière que la DGFIP.

Au demeurant, le CNC s'oppose à une telle démarche, ayant indiqué qu'il plaiderait « pour la suppression du mécanisme d'écrêtement » car celui-ci « rompt le lien économique entre la croissance du marché de l'image et le soutien au réinvestissement dans la création originale de contenus. Ce mécanisme d'écrêtement porte en germe un risque d'éviction des œuvres françaises et européennes du marché de la diffusion et un risque récessif sur ce marché, à l'instar d'autres grands pays européens pour lesquels les niveaux de soutien public stagnent voire diminuent et qui connaissent une baisse de la fréquentation globale en salles. »

S'ils répondent à la nécessité de faire participer le CNC – comme les autres opérateurs – à l'effort de réduction du déficit public, les différents gages opérés depuis 2006 sur les ressources du CNC ne s'inscrivent pas dans une réflexion générale sur l'adéquation des moyens financiers aux objectifs assignés à l'établissement.

B - L'insuffisance du pilotage de la gestion

1 - La fragilité des outils de pilotage

Au-delà des manques, déjà relevés, que présentent les outils de remontée des informations financières au Parlement, les modalités de tutelle et de gouvernance de l'établissement demeurent perfectibles en dépit des progrès réalisés au cours des dernières années.

a) Une gouvernance encore en construction

Le droit du cinéma reposait jusqu'en 2009 sur le code de l'industrie cinématographique et sur divers textes épars édictés au fil des années depuis 1956. L'adoption, par l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009, de la partie législative du code du cinéma et de l'image animée a été l'occasion de rassembler, de simplifier et de rendre plus conforme à la hiérarchie des normes cet ensemble de dispositions.

S'agissant du CNC, le code du cinéma et de l'image animée « *visé à consolider et à moderniser l'organisation et le fonctionnement* » de l'établissement⁹³, renommé Centre national du cinéma et de l'image

⁹³ Exposé des motifs de l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée.

animée, pour entériner l'extension de son champ d'action au-delà du seul cinéma. Il dote le Centre d'un conseil d'administration, cette mesure répondant aux recommandations de la Cour formulées dès 1993. Le rôle, la composition et les modalités pratiques d'organisation du conseil d'administration n'ont été précisés par décret que près d'un an plus tard⁹⁴.

L'article L. 112-2 du code du cinéma et de l'image animée dispose que le conseil d'administration règle par « *ses délibérations les affaires de l'établissement. A cet effet, notamment, il délibère sur les conditions générales d'attribution des soutiens financiers et approuve le budget.* » Le décret d'application prévoit en conséquence que le conseil d'administration a notamment compétence, dans le respect des autres dispositions réglementaires en vigueur en la matière, pour délibérer sur les « *conditions générales d'attribution des aides financières* »⁹⁵. Au vu des comptes rendus des conseils d'administration qui se sont déjà tenus à la date de clôture de l'instruction, cette dimension est de plus en plus explorée dans les délibérations du conseil. Les débats d'ores et déjà consacrés au plan numérique ou à la politique patrimoniale du CNC pourraient à cet égard constituer les points d'entrée d'une réflexion plus large sur l'ensemble des mesures de soutien. La délibération relative au document de performance lors du conseil d'administration du 29 septembre 2011 représente un autre signal positif.

Il paraît souhaitable que la codification de la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée, prévue pour l'été 2012, conforte ce rôle stratégique du conseil d'administration. L'idée avancée par le CNC d'un « règlement général des aides » regroupant et mettant à jour les décrets et arrêtés relatifs aux différents dispositifs d'aides, et dont l'adoption serait débattue par son conseil d'administration, pourrait aussi être de nature à mettre le rôle de cette instance en pleine conformité avec les dispositions du code du cinéma.

⁹⁴ Décret n° 2010-654 du 11 juin 2010. La loi n°2011-525 du 17 mai 2011 prévoit de surcroît que deux parlementaires, « *désignés respectivement par les commissions chargées de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat* », siègent désormais au conseil d'administration.

⁹⁵ Article 3 du décret n° 2010-654 du 11 juin 2010 relatif au CNC.

b) Une tutelle distante

L'article L. 111-1 du code du cinéma et de l'image animée dispose que le CNC est « *un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture.* » Cette tutelle concerne l'ensemble des missions énumérées à l'article L. 111-2, notamment la veille et le soutien au secteur, le contrôle des recettes des exploitants ou les actions en faveur du patrimoine cinématographique. Par ailleurs, le code accorde au président du CNC une série de prérogatives similaires à celles d'un directeur d'administration centrale : il « *participe* » à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires, « *propose* » des mesures pour le développement du secteur, « *est associé* » à la préparation de la position française dans les négociations internationales. Cette nature duale de l'établissement a été confirmée lors des travaux de la révision générale des politiques publiques et entérinée à travers l'adoption du code du cinéma et de l'image animée en 2009.

Dans la pratique, la tutelle du ministère présente plusieurs insuffisances.

Depuis sa réorganisation en 2009, l'exercice de cette tutelle est partagé entre, d'une part, le secrétariat général du ministère pour ce qui touche aux questions budgétaires, immobilières et de ressources humaines et, d'autre part, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) concernant le volet métier. La tutelle exercée par le secrétariat général, ainsi que l'indique le ministère, est « *identique à celle qu'il assure sur les autres opérateurs en tutelle partagée au sein du ministère* ». En témoigne la mise en place d'enquêtes ciblées depuis 2010 (sur les effectifs et sur les ressources propres), prélude au déploiement du système d'information OPUS - outil qui doit faciliter à l'avenir la remontée d'informations en provenance des opérateurs.

Pour leur part, les missions de la DGMIC en la matière découlent de l'application de l'article 5 du décret relatif aux missions et à l'organisation du ministère⁹⁶, selon lequel elle « *suit les activités du CNC* ». Cette disposition est interprétée de manière particulièrement restrictive. Le ministère estime que la DGMIC « *n'a pas de compétence en tant qu'administration centrale dans le domaine du soutien au cinéma – si ce n'est au travers des obligations d'investissement des chaînes déterminées par décret –, ni de fonction de tutelle juridiquement définie sur les activités du CNC en tant qu'établissement public.* » De fait, l'association de la DGMIC aux décisions stratégiques concernant l'activité du CNC apparaît modeste ; à titre d'exemple, le CNC représente seul le ministère de la culture sur les questions d'encadrement

⁹⁶ Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009.

communautaire des politiques publiques de soutien au secteur du cinéma et de l'audiovisuel⁹⁷.

En réalité, la prise en compte des missions d'administration centrale conférées au président du CNC se diffuse dans les faits à l'ensemble de la conduite de l'activité de soutien de l'établissement, et conduit celui-ci à revendiquer une autonomie très marquée⁹⁸. Le ministère opère certes une distinction entre le CNC agissant « en vertu de ses compétences d'administration centrale, en matière de réglementation dans le domaine du cinéma par exemple », avec lequel la DGMIC entretient « une relation de coopération », et le CNC mettant en œuvre des dispositifs de soutien en tant qu'établissement public. Dans ce second cas, le ministère indique que, « si les prérogatives accordées au CNC en tant qu'administration centrale ainsi que son financement par des taxes affectées peuvent expliquer l'autonomie dont jouit l'établissement, il n'en existe pas moins une tutelle exercée par les ministères compétents » ; la DGMIC « apporte alors au secrétariat général, au sein du ministère, sa connaissance des secteurs soutenus, notamment l'audiovisuel, sans pour autant exercer une tutelle formelle sur l'établissement public. » Alors que la ligne de démarcation est relativement aisée à tracer, les habitudes prises découlent pour partie de l'autorité morale que son antériorité historique⁹⁹ confère au CNC.

En outre, dans la mesure où les conditions qui président à son financement confèrent au CNC une indéniable indépendance financière, les instruments de pilotage dont le ministère pourrait disposer à son endroit sont rares. Et si le ministère a envisagé à plusieurs reprises de conclure avec l'établissement un contrat de performance afin de se conformer à l'obligation en la matière pour les opérateurs de l'État¹⁰⁰, il n'y est pas parvenu à ce jour. Il a été néanmoins indiqué à la Cour que ce sujet « est actuellement à l'étude par le cabinet nouvellement constitué ». Il convient de rappeler qu'à ce jour 46 opérateurs du ministère de la

⁹⁷ Le CNC précise cependant que, « compte tenu du rôle pilote exercé par la DGMIC en matière audiovisuelle – le rôle du CNC y étant plus limité – de fréquents échanges ont lieu entre les deux administrations, s'agissant particulièrement de la réglementation relative aux obligations de production ».

⁹⁸ La rédaction du premier article du code du cinéma ne facilite d'ailleurs pas la distinction claire de ces deux natures : d'après son second alinéa, les prérogatives d'administration centrale énumérées à l'article L. 111-3 sont attribuées « pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines mentionnés à l'alinéa précédent » (c'est-à-dire le soutien accordé par le CNC en tant qu'établissement public).

⁹⁹ Institué en 1946, il existait donc bien avant que soit créé le ministère des affaires culturelles (1959).

¹⁰⁰ Circulaire 4BCJS-05-3152 du 1er août 2005 relative à la préparation des budgets des établissements publics administratifs et autres.

culture sur 82 disposent d'un contrat de performance, en cours d'exécution ou en phase avancée de préparation - aucun de ces contrats n'étant cependant assorti d'un engagement sur les moyens.

Le CNC s'appuie sur sa nature mixte pour considérer l'élaboration d'un contrat de performance comme « *superfétatoire* », au motif qu'il ajouterait une strate supplémentaire aux documents existants et poserait un problème de principe car il ne serait « *pas adapté au statut du CNC – les administrations centrales du ministère n'en sont en effet pas dotés.* » Il rappelle par ailleurs, en matière stratégique, « *le lien d'autorité étroit exercé par le Ministre et son Cabinet, comme il est de rigueur avec toute administration centrale.* » Il n'en reste pas moins que la dimension d'administration centrale du CNC ne saurait emporter l'impossibilité de recourir à l'outil d'un contrat pour ce qui est des activités relevant de sa dimension d'établissement public.

Enfin, la lettre de mission encadrant l'action du président du CNC est loin d'être un instrument systématiquement utilisé. Parmi les opérateurs concernés du ministère de la culture et de la communication (soit 75 organismes), 37 lettres de mission sont signées ou en préparation. Au 1^{er} juillet 2012, le président du CNC, nommé par décret du 17 décembre 2010, ne disposait toujours pas de lettre de mission. L'envoi d'un compte rendu de sa gestion en 2011, par courrier au cabinet du ministre le 10 avril 2012, pourrait constituer l'unique document permettant de déterminer la part variable de sa rémunération. La directrice générale précédente, n'a été destinataire d'une lettre de mission que près de deux ans après sa nomination. Dans l'attente, la part variable maximale de sa rémunération lui a été versée sous forme forfaitaire.

III - La pérennisation du cadre d'intervention du CNC suppose de passer d'un pilotage autonome par la recette à un pilotage concerté par la dépense

Exception parmi les opérateurs de l'État, le CNC a développé son action, depuis sa création en 1946, dans le cadre d'un dispositif de financement grâce auquel le niveau de ses dépenses était déterminé par celui de la recette. L'autonomie institutionnelle et budgétaire de l'établissement lui a ainsi permis, pendant plus de soixante ans, de bâtir, avec l'accord de ses tutelles, une politique ambitieuse de soutien aux secteurs cinématographiques et audiovisuels, qui a évolué avec le montant des recettes fiscales encaissées.

Ce modèle historique semble avoir vécu. L'augmentation continue des recettes et corrélativement des dépenses est incompatible avec l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques. De fait, en

opérant un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du CNC en 2011, puis en écrétant le produit de la TST « distributeurs » en 2012, le législateur a introduit une rupture dans la logique de financement du CNC, qui reposait jusqu'alors sur l'autonomie du compte de soutien et l'affectation exclusive et intégrale du produit des recettes fiscales au budget de l'opérateur.

Attachés à la spécificité de ce modèle de pilotage, le CNC et sa tutelle en revendiquent aujourd'hui le maintien, éventuellement corrigé à la base par une modulation des recettes fiscales. Interrogé sur les perspectives de maîtrise des recettes et des dépenses du CNC, le ministère de la culture estime ainsi que *« la voie d'un meilleur calibrage de la recette fiscale semble devoir être préférée à l'instauration de mécanismes pérennes de plafonnement des taxes alimentant les dispositifs de soutien du CNC »*. L'établissement partage cette position, indiquant que *« les évolutions d'assiette (pour tenir compte des évolutions dans les modes de diffusion) et les ajustements des taux (pour obtenir un niveau de contribution proportionné) sont la seule manière d'assurer la pérennité et l'acceptabilité d'un système fiscal qui a démontré son efficacité et sa robustesse dans un secteur soumis à de constantes mutations »*.

Malgré son apparente simplicité, une telle approche pose un problème dans sa mise en œuvre. En effet, sauf à envisager celle-ci sur une perspective pluriannuelle, l'ajustement fréquent des taux, voire de l'assiette des taxes, a pour conséquence d'introduire un coefficient d'incertitude dans le cadre fiscal, préjudiciable à l'acceptabilité des taxes et à l'activité économique des assujettis.

Dès lors, il semble que la perspective de pérenniser le cadre d'intervention original du CNC, tout en surmontant les écueils auxquels il est confronté, invite à réfléchir à d'autres solutions.

En tout état de cause, il convient d'inverser la logique qui conduit à faire découler le niveau des dépenses de celui de recettes procédant de la mécanique autonome des taxations. En l'espèce, il s'agit de privilégier désormais une approche qui aboutit à subordonner le niveau de la recette à une appréciation préalable et aussi précise que possible des besoins du CNC rendus nécessaires par l'exercice de ses missions. Autrement dit, la détermination du niveau de financement du CNC doit dorénavant être fondée sur une approche optimisée des différents systèmes d'aide, de leur articulation et du degré de priorité dont ils sont l'objet.

Parce qu'elle ne saurait produire ses pleins effets sans une implication accrue du ministère et du Parlement dans la détermination des orientations stratégiques du CNC comme du niveau de ses interventions, cette évolution requiert, au minimum, que l'établissement enrichisse ses outils d'information et que les leviers de son pilotage soient également renforcés (A). Au-delà et dans une perspective de moyen terme, le passage d'un dispositif de pilotage autonome par la recette à celui d'un

pilotage concerté par la dépense implique manifestement une évolution de la structure de financement du CNC (B).

A - Le développement d'outils d'information et de leviers de pilotage plus performants

1 - L'amélioration de la qualité et de la fréquence de l'information financière

Au-delà de l'extension annoncée du périmètre du document de performance à l'ensemble de l'activité du CNC, la pleine application de la LOLF à l'établissement implique l'adoption d'un niveau de détail accru dans l'information fournie au Parlement. Dans une logique de chaînage vertueux, les informations financières présentées gagneraient à être plus systématiquement mises en relation avec les objectifs fixés antérieurement : la dissociation du document de performance en deux temps, sur le modèle des PAP et des RAP, permettrait de se conformer à cette exigence. Si le CNC a indiqué à la Cour qu'il lui semblait « *plus simple et plus lisible de disposer d'un document unique permettant de faire immédiatement des comparaisons, plutôt que de deux instruments de communication différents* », il a par ailleurs ajouté être mesure de s'adapter sans difficulté à une demande du Parlement en ce sens, rendant par ailleurs nécessaire une modification de la partie législative du code du cinéma et de l'image animée (article L. 114-2).

Il n'en demeure pas moins que, dans son état actuel, le document unique de performance du CNC ne remplit qu'imparfaitement la fonction d'information complète du Parlement en prévision et en exécution.

2 - La définition d'une trajectoire de dépenses pluriannuelle

Confronté à la nécessité d'affiner sa démarche de justification au premier euro, le CNC fait valoir la complexité d'une analyse prévisionnelle des dépenses, en raison du caractère aléatoire de ses recettes et du fait de la corrélation entre ses dépenses d'intervention et le produit des taxes qui lui sont affectées. Interrogé sur ce point par la Cour, le CNC a critiqué le « *caractère largement artificiel d'une programmation pluriannuelle de l'évolution des soutiens au-delà d'un horizon réaliste de 12 à 18 mois maximum* ». L'argument opposé par l'établissement paraît recevable s'agissant des dépenses de soutien automatique (47 % des dépenses d'intervention du CNC), la mobilisation des droits de tirage par leurs bénéficiaires étant très difficile à anticiper. Il n'en reste pas moins que les aides sélectives, en revanche, et plus encore les plans d'investissement pluriannuels qui, comme le plan numérique,

mobilisent des sommes importantes, doivent pouvoir être anticipés et planifiés par le CNC en application d'une stratégie clairement formalisée.

D'ores et déjà, l'établissement se livre d'ailleurs à un exercice de prévision des besoins de financement du secteur à la faveur de la notification quinquennale à la Commission européenne du régime d'aides, assujéti au contrôle des aides d'Etat. Ainsi, pour la période 2006-2011, puis pour la période 2012-2017, les autorités françaises ont notifié à la Commission européenne des niveaux globaux de dépenses d'aides exprimés en cumul pour la période considérée. En outre, en ayant réalisé, en mars 2011, un exercice interne de budgétisation prévisionnelle (comprenant également les soutiens automatiques), l'établissement a attesté qu'il était en mesure d'établir de telles projections à un horizon quinquennal, quand bien même celles-ci devraient revêtir une portée incertaine.

Une programmation pluriannuelle des dépenses, réactualisée chaque année de manière glissante, présenterait dans le cas du CNC un intérêt certain, s'agissant des interventions accordées sous forme de soutiens sélectifs et des dépenses de fonctionnement de l'établissement. Sans constituer un plafond de dépenses opposable à l'établissement, cet exercice de programmation permettrait néanmoins de disposer d'une présentation pluriannuelle de la trajectoire de dépenses de l'opérateur. Une telle démarche, formalisée dans les documents de performance du CNC, permettrait d'établir, par la voie d'un examen approfondi que seul l'établissement est aujourd'hui en mesure de produire, le niveau de « juste suffisance » auquel doit correspondre le montant des recettes inscrites dans le budget du CNC au regard des besoins auxquels sa mission le charge de pourvoir.

Le ministère de la culture s'est montré ouvert à une telle approche : s'il a indiqué ne pas souhaiter « *élaborer une trajectoire de dépenses qui fasse l'objet d'un vote dans le cadre des documents de performance* », il a néanmoins admis que « *les besoins liés à certains soutiens sélectifs, et notamment les grands projets spécifiques comme le plan numérique, pourraient faire l'objet d'une trajectoire pluriannuelle plus fine. Celle-ci devra néanmoins être suffisamment souple pour permettre l'adaptation des soutiens aux besoins qui peuvent apparaître sur un marché en constante évolution.* »

La nécessité d'élaborer une trajectoire pluriannuelle de dépenses, avec les souplesses requises, s'impose dans le cadre de la future loi de programmation des finances publiques et dans la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes publics. Cette trajectoire comporterait notamment des prévisions de dépenses pour les soutiens sélectifs et les investissements d'ampleur du CNC (plan numérique).

3 - La formalisation d'outils de suivi et de pilotage avec le ministère de la culture

La définition d'une trajectoire pluriannuelle de dépense ne présente d'intérêt que si elle trouve sa traduction formelle dans un document exprimant, sur cette base, la vision partagée par le CNC et sa tutelle quant aux orientations stratégiques de l'établissement. A cet effet, l'élaboration et la signature d'un contrat de performance semblent constituer la voie la plus appropriée pour permettre au ministère de jouer véritablement son rôle à l'égard du CNC et conférer ainsi un caractère de politique globale et cohérente aux interventions de l'établissement. Cette perspective devrait d'ailleurs figurer parmi les principaux objectifs assignés au Président du CNC dans la lettre de mission dont la production ne saurait être plus longtemps différée.

Par ailleurs, si les bilans annuels élaborés par le CNC contiennent des données exhaustives et précises sur les filières cinématographiques et audiovisuelles, ainsi qu'une information de synthèse sur les soutiens publics, force est de constater qu'ils ne rendent que très peu compte du fonctionnement interne du CNC et de ses coûts. Les dépenses liées à la gestion du CNC, qui atteignent 43 M€ en 2011 si l'on y inclut les dépenses d'investissement, peuvent certes apparaître mineures au regard des masses budgétaires gérées par l'établissement (641 M€ en 2011 hors dotations aux amortissements et aux provisions) ; elles n'en demeurent pas moins significatives si on les compare aux budgets totaux de certains opérateurs du ministère (62 M€ pour les vingt écoles nationales d'architecture, 42,6 M€ pour l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie, 36 M€ pour la Comédie française¹⁰¹).

Jusqu'à l'élaboration d'un rapport annuel d'activité, pour la première fois en 2012 à la demande de la Cour, l'absence de données chiffrées sur la gestion interne de l'établissement, apparaît comme une anomalie dans le champ des établissements publics, à plus forte raison lorsqu'elle concerne un établissement de la taille du CNC. La gestion du centre demeure mal connue, alors même que le CNC a de brillantes réussites à faire valoir, telles que sa réforme budgétaire et comptable ou l'efficacité et la qualité du recouvrement des taxes affectées. En outre, la communication de ces données permettrait de disposer d'une information régulièrement mise à jour sur les modalités de gestion de cet établissement particulier, ainsi que sur les projets propres à son fonctionnement interne.

En définitive, le pilotage du CNC souffre de l'absence de contrat de performance, de lettre de mission adressée au président de

¹⁰¹ Comptes financiers 2010 des opérateurs.

l'établissement et de rapport d'activité reflétant annuellement les évolutions de sa gestion interne.

B - Les paramètres d'une réflexion sur le financement du CNC

1 - La nécessaire « mise sous tension » de l'établissement

Dans un contexte budgétaire fortement contraint, la préservation du modèle de financement par le CNC des activités cinématographiques et audiovisuelles suppose d'envisager les modalités d'une « mise sous tension » de l'établissement aux fins de garantir un ajustement du niveau de dépenses – et donc de recettes – compatible avec la situation actuelle des finances publiques.

La politique de soutien au cinéma en Allemagne

Le modèle de soutien public au cinéma en Allemagne repose principalement sur une agence nationale, la FFA (*Filmförderungsanstalt*), et sur des soutiens versés par les *Länder*. L'ensemble des aides publiques au secteur représentait 316 M€ en 2010, soit environ moitié moins que les soutiens versés par le CNC.

Les recettes de la FFA proviennent en majorité de prélèvements sur le secteur via des taxes affectées (à 42 % sur les recettes des exploitants, à 32 % sur l'industrie vidéo et à 18 % sur les services de télévision). Il n'existe pas en Allemagne d'équivalent à la part « distributeurs » de la TST.

Les modalités de pilotage budgétaire de la dépense par le CNC et la FFA obéissent à des logiques différentes. En France, chaque producteur, distributeur ou exploitant, bénéficiant de soutien automatique de la part du CNC, dispose d'un compte propre auprès de l'établissement, crédité d'un montant correspondant aux revenus tirés de l'exploitation d'une ou de plusieurs œuvres. Les sommes générées ne peuvent être mobilisées qu'en vue d'un réinvestissement dans la production, la distribution ou l'exploitation d'autres œuvres.

En Allemagne, les conditions d'utilisation de l'aide sont similaires mais le pilotage de la dépense est déterminé plus en amont. Les dépenses de la FFA dépendent en effet d'une répartition préalablement fixée par la loi entre les différents secteurs aidés (art. 68 de la *Filmförderungsgesetz*) :

- 37 % pour le soutien automatique à la production (*Referenzfilmförderung*),
- 8,5 % pour le soutien sélectif à la production (*Projektfilmförderung*),
- 2 % pour le court-métrage,
- 3 % pour l'aide au développement,

- 8 % pour le soutien automatique à l'exploitation,
- 17,5 % pour le soutien sélectif à l'exploitation,
- 10 % pour le soutien automatique à la distribution ;
- 12,5 % pour le soutien automatique à la distribution ;
- 1,5 % pour la formation continue et d'autres mesures.

La dépense est donc maîtrisée globalement dans la mesure où son montant ne dépend que des recettes perçues à travers les taxes, tandis que son affectation n'est décidée qu'en proportion de l'enveloppe.

Ce schéma se répète à l'échelle des bénéficiaires des aides automatiques : les dispositifs allemands d'aide automatique prennent en compte à importance égale la génération des soutiens et la définition de l'enveloppe budgétaire qui y est consacrée, à travers un système de points. Chaque bénéficiaire d'une aide (producteur, distributeur ou exploitant) se voit ainsi attribuer, selon un barème dépendant principalement du nombre d'entrées, un certain nombre de points. La valeur du point est fixée chaque année en fonction du montant des recettes perçues par la FFA et du total des points accumulés par les bénéficiaires des aides. Le soutien accordé est calculé en fonction de la valeur du point l'année du fait générateur (la production d'un film), et peut être utilisé dans les deux ans.

A la différence du système français, dans lequel les modalités de calcul des aides ne sont revues que ponctuellement, en cas de fléchissement du marché (pour la dernière fois en 2005), le dispositif adopté par la FFA permet donc d'ajuster en continu les dépenses aux recettes.

De ce point de vue, il semble souhaitable de s'interroger sur la pertinence d'un financement exclusif du CNC par des taxes affectées. En effet, quels que soient les arguments qui plaident en sa faveur, rien ne justifie que ce mode de financement soit exclusif, autrement dit, qu'il couvre l'intégralité des besoins en terme de dépenses qu'il incombe à l'établissement de satisfaire.

Certes, l'on peut considérer que, pour ce qui est du soutien automatique, le mécanisme d'épargne forcée avec lequel celui-ci se confond rend sans doute légitime une telle couverture. En revanche, un tel raisonnement ne saurait valoir pour les soutiens sélectifs. En effet, ceux-ci procèdent d'une politique publique dont les orientations et le niveau des interventions jugé nécessaire demeurent, en termes de pilotage, du ressort des pouvoirs publics.

Or l'expérience prouve qu'en introduisant dans le plan de financement d'un établissement public un terme de bouclage prenant la forme d'une subvention issue du budget général, l'État se trouve en mesure de disposer d'un levier lui permettant d'être effectivement impliqué dans la stratégie de l'organisme et d'exercer à bon escient son rôle d'autorité de tutelle.

Dans le cas du CNC, la mise en œuvre d'un tel principe serait sans aucun doute de nature à favoriser le passage d'une logique de pilotage par la recette à celle du pilotage par la dépense. Une fois déterminé *ex ante* le niveau optimal des besoins de financement du CNC au regard des objectifs de la politique publique en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, le taux des taxes serait arrêté de telle manière qu'il soit nécessaire de compléter l'affectation de leur produit par une subvention du ministère de la culture et de la communication, destinée à équilibrer le plan de financement de l'établissement.

Ainsi, une part de la couverture financière des besoins du CNC procéderait de l'arbitrage budgétaire global, portant sur l'ensemble des dépenses de la mission culture, contrairement à la situation actuelle qui exclut, de fait, la politique du cinéma et de l'audiovisuel de cet arbitrage, alors même que les autres secteurs (le spectacle vivant, le patrimoine) y sont assujettis. En outre, le ministère serait fondé à moduler le montant de cette subvention sur la base des engagements figurant dans le contrat de performance, en fonction des résultats dont l'établissement rendrait compte à sa tutelle. Le ministère de la culture a indiqué qu'il n'était pas favorable à une budgétisation d'une fraction du financement du CNC, une telle démarche impliquant, selon lui, « *un retour en arrière par rapport aux réformes entreprises ces dernières années (notamment la transmission de la tutelle de la FEMIS et de la Cinémathèque)* ». Il indique par ailleurs que la budgétisation du financement du CNC « *ne permettrait pas d'exercer une tutelle plus efficace* », estimant qu'il n'existe « *pas de lien mécanique entre la nature des ressources des opérateurs et la qualité de la tutelle. Celle-ci repose avant tout sur des outils de pilotage (lettres de mission, dialogue de gestion annuel et infra-annuel) qui, seuls, permettent de vérifier que l'opérateur atteint effectivement les objectifs de politique publique qui lui sont assignés.* »

La Cour ne partage pas l'analyse du ministère. Elle observe que les débudgétisations opérées au cours des dernières années portaient sur des activités très précisément ciblées et que les financements antérieurement à la charge du ministère ne correspondaient en rien au principe d'une subvention générale d'équilibre allouée au CNC. Par ailleurs, ces opérations n'ont à l'évidence pas été compensées par un renforcement des outils de pilotage de la tutelle, la plupart d'entre eux (lettre de mission, contrat de performance) demeurant aujourd'hui inexistantes comme cela a pu être évoqué à maintes reprises. Sans pour autant considérer que l'intensité de la tutelle est subordonnée à la faculté d'allouer une subvention générale d'équilibre, elle n'en estime pas moins que le recours à cette technique de financement est de nature à constituer un levier de pilotage efficace des établissements publics.

2 - La fiscalité des opérateurs de communications électroniques, une recette envisageable pour contribuer au financement des politiques culturelles

Créée en 2007 par une loi qui visait à encadrer « la télévision du futur »¹⁰², la taxe sur la distribution des services de télévision a incontestablement joué un rôle précurseur en posant le principe de la nécessaire contribution des opérateurs de communications électroniques au financement de la création. S'étendant aux chaînes de télévision autodistribuées et aux câblo-opérateurs, cette nouvelle taxe a marqué l'ultime élargissement du système de taxation historique du CNC, qui avait successivement englobé la projection des œuvres cinématographiques en salles, la diffusion d'œuvres audiovisuelles par des chaînes de télévision, puis la location et la vente de vidéogrammes.

Le contexte a, depuis lors, évolué. Les opérateurs de communications électroniques sont ainsi devenus les principaux assujettis à la nouvelle taxe (apportant 150 M€ de contributions nettes en 2011, soit près de 55% des recettes de TST « distributeurs »), alors même que les évolutions d'assiette ont progressivement atténué la clarté du lien entre le fait générateur de la taxation et son objet (partie I du présent rapport). Parallèlement, plusieurs domaines d'activité (la musique, le spectacle vivant et la presse notamment) ont revendiqué le produit d'une taxe frappant les opérateurs de communications électroniques.

Prenant acte de l'impact incontestable de la diffusion des technologies de l'information et de la communication sur les pratiques culturelles¹⁰³, le ministère de la culture et de la communication a engagé une réflexion sur la contribution des acteurs du champ numérique au financement de la politique culturelle. Dans le cadre des travaux préparant la création du centre national de la musique, le ministère de la culture semble d'ailleurs avoir implicitement admis le financement d'un tel organisme par une part des recettes de TST « distributeurs », suivant en cela les propositions du rapport de préfiguration. Cette réflexion globale demeure cependant marquée par de lourdes incertitudes :

- incertitudes quant à l'impact réel du développement des nouveaux supports sur la chaîne de valeur des biens culturels ;
- incertitudes quant aux conditions de taxation des opérateurs numériques domiciliés à l'étranger ;

¹⁰² Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

¹⁰³ Olivier Donnat, département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture et de la communication, *Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique*, 2009.

- incertitudes quant à la conformité au droit communautaire de toute nouvelle taxation des opérateurs de communications électroniques.

Les incertitudes que fait peser le contexte communautaire sur la fiscalité des opérateurs de communications électroniques

En raison de l'affectation de son produit au CNC, la taxe sur les services de télévision « distributeurs » est assujettie au contrôle communautaire des aides d'État. La nouvelle assiette, résultant de la loi de finances pour 2012, est d'ailleurs en cours d'examen par la Commission européenne sur ce fondement.

Consulté sur ce point, le SGAE estime que « *la conformité de la TST n'est examinée par la Commission dans le cadre de son contrôle de compatibilité des aides d'État que parce qu'il s'agit d'une taxe affectée à un régime d'aides d'État, c'est-à-dire qu'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide en vertu de la réglementation nationale pertinente. Si le produit de la TST distributeurs était versé intégralement au budget de l'État, ce lien d'affectation disparaîtrait, et cette partie de la TST n'aurait plus à être notifiée ni examinée par la Commission au titre des règles du TFUE relatives aux aides d'État. Ceci ne préjuge pas du contrôle que pourrait effectuer la Commission sur la conformité de la TST distributeurs au regard d'autres règles du TFUE ou du droit dérivé.* »

La possibilité de frapper par de nouvelles impositions le chiffre d'affaires des opérateurs de communications électroniques dépend ainsi, en grande partie, de l'issue du contentieux actuellement pendant devant la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la taxe « télécoms ».

Conformément à sa doctrine constante, la Cour demeure très réservée quant à la perspective de voir se multiplier les taxes affectées pour assurer tout ou partie du financement des établissements chargés de porter une politique publique. En outre, dans un contexte marqué par la fiscalisation des opérateurs de communication électronique, il lui semble nécessaire d'observer la plus grande prudence quant aux voies qui pourraient être explorées dans le but d'accroître le niveau de taxation d'un secteur d'activité dont les projections de croissance sont, de ce point de vue, assurément attractives. Si tant est qu'une telle option ne soit pas incompatible avec l'état du droit communautaire, une taxation unique, dont le produit, qui pourrait être plus important qu'actuellement, serait alors versé au budget général de l'État constitue pour la Juridiction la seule perspective alternative au système aujourd'hui en vigueur.

C - Les scénarios envisageables pour faire évoluer le modèle de financement du CNC

A partir des observations qui précèdent, il est possible de concevoir sous la forme de trois scénarios une évolution du modèle de financement du CNC fondés sur l'idée d'assurer une adéquation maîtrisée des recettes et des dépenses du CNC. S'ils divergent sur les modalités d'organisation du financement, ils ont tous pour point de départ commun le principe de la détermination *ex ante* du niveau de la dépense du CNC dans une perspective pluriannuelle. Cette programmation du budget alloué aux dépenses prendrait la forme d'une cible annuelle pour les dépenses de soutiens sélectifs et les investissements du CNC ; les dépenses de soutiens automatiques seraient quant à elles encadrées par une valeur plancher et une valeur plafond.

1 - La fixation d'un plafond de dépenses pluriannuel commandant la détermination du barème des taxes affectées

Sur la base du niveau arrêté de dépenses prévisionnelles, le législateur détermine le barème des taxes affectées au moment de la signature du contrat de performance. Le barème ainsi défini demeure inchangé pour la durée d'exécution du contrat. Le CNC continue à recouvrer l'ensemble des taxes qui lui sont aujourd'hui affectées, y compris la TST « distributeurs ». En cas d'excédent de recettes constatées par rapport aux recettes prévisionnelles, celles-ci demeurent affectées au CNC. A l'inverse, l'établissement corrige à la baisse le taux de retour des soutiens automatiques et le volume des aides sélectives.

Ce scénario, le plus proche de la configuration qui prévalait avant la mise en place de l'écrêtement de TST en loi de finances pour 2012, présente l'avantage de préserver l'autonomie du compte de soutien, tout en assujettissant le CNC à une trajectoire de dépenses concertée avec les tutelles. En outre, sauf à ce que la TST « distributeurs » soit remise en cause par les instances communautaires, aucun risque supplémentaire n'est engagé par rapport à la situation juridique actuelle.

Ce scénario n'ouvre aucune possibilité pour l'État de récupérer sur son budget une partie des recettes de taxe affectées au CNC. La recherche de recettes fiscales supplémentaires pourrait en revanche justifier une baisse du barème des taxes affectées au CNC dans le cadre du contrat de performance et, en maintenant une pression fiscale constante, l'augmentation, à due concurrence, des autres taxes pesant sur les opérateurs assujettis et dont le produit est versé au budget général de l'État.

2 - Le recours à des écrêtements ciblés

Le barème des taxes affectées au CNC continue d'être établi sur une base relativement fruste, mais le Centre conserve le produit de ces taxes. Dès lors que les recettes constatées dépassent la prévision de dépenses de l'année, l'État récupère le trop-perçu par l'intermédiaire d'un écrêtement sur le produit des taxes ou d'un reversement du Centre au budget général.

Proche de la situation actuelle, ce scénario en diffère néanmoins par le caractère ciblé des écrêtements si ce mécanisme prévaut. Ceux-ci ne sont plus appliqués, de manière homothétique, au CNC comme à l'ensemble des opérateurs de l'État, mais résultent de la confrontation du besoin de financement prévisionnel de l'établissement et du niveau de recettes fiscales constaté. Ainsi, le CNC se trouve bien assujéti à une trajectoire de dépenses et l'État peut envisager de disposer d'une ressource additionnelle pour financer d'autres activités (culturelles ou autres encore). Cette approche présente l'avantage de ne pas obliger à revoir le taux des taxes affectées au CNC, pas plus qu'à moduler les taux d'autres taxes ou impôts pour conserver le même niveau de recettes globales. En revanche, elle n'exonère pas, à moyen terme, de tout risque de contentieux communautaire, lequel pourrait emporter une perte nette de recettes au cas où serait remise en cause la possibilité même de poursuivre le prélèvement de taxes jugées alors irrégulières.

3 - La budgétisation d'une partie de l'actuelle TST « distributeurs »

Ce scénario conduit à dédoubler le régime de la TST « distributeurs » selon la typologie des entreprises qui y sont assujétiées :

- la taxe pesant sur les chaînes de télévision autodistribuées et les câblo-opérateurs demeure affectée au CNC sous la forme d'une TST « distributeurs » au périmètre réduit ; l'établissement continue à recouvrer la taxe correspondante ;
- une taxe pesant sur le chiffre d'affaires des opérateurs de communications électroniques, recouvrée par la direction générale des finances publiques, est affectée au budget général de l'État.

La faisabilité de ce scénario suppose qu'aient été au préalable levés les risques non négligeables que le droit communautaire fait peser sur la possibilité d'une nouvelle taxation des opérateurs de communications électroniques ayant pour effet de modifier substantiellement le régime actuel de taxation qui leur est appliqué.

Dans l'hypothèse où cette circonstance ne se réaliserait pas, le CNC se verrait alors accorder une subvention du ministère, qui viendrait compléter les recettes fiscales qui lui sont affectées et compenser la perte de recettes résultant de la suppression d'une partie de la TST « distributeurs ».

Cette évolution ne bouleverserait pas les équilibres de financement du CNC. Contrairement à la TSA et aux taxes vidéos, la part « distributeurs » de la TST constitue une ressource qui, n'étant pas corrélée au calcul des soutiens automatiques, demeure à la libre disposition de l'établissement. Une refonte de la TST « distributeurs » n'aurait pas donc d'impact immédiat sur le montant des soutiens versés par le CNC au titre des dispositifs de soutien automatique.

Par ailleurs, une telle mesure n'ôterait pas toute autonomie à l'établissement, une part substantielle de ses ressources demeurant liée à des taxes directement affectées (TSA, taxes vidéos, TST « éditeurs » et taxe sur les chaînes de télévision autodistribuées et les câblo-opérateurs).

Le CNC craint qu'un financement budgétaire de son activité n'implique un « retour à la rigidité dans la mise en œuvre du fonds de soutien », au motif que « la part de crédits relevant de la subvention du ministère devrait être intégrée dans la mission Culture, ce qui signifie une non-fongibilité entre ces crédits et ceux gérés par ailleurs par le CNC au titre des autres taxes lui demeurant affectées ». L'établissement met en avant la difficulté à isoler des dispositifs de soutien qui relèveraient spécifiquement de la mission « culture » et signale la complexité de l'information budgétaire qui en résulterait.

Les craintes de l'établissement ne semblent pas pour autant fondées. En effet, si la situation qu'il décrit a pu caractériser la façon dont les crédits étaient mis en œuvre avant 2010 au titre de la mission « culture », les règles qui régissent désormais les subventions pour charges de service public destinées au financement des opérateurs de l'État prévoient que ces dernières constituent par nature « une subvention globalisée destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'opérateur et, le cas échéant, d'investissement en lui conférant une capacité d'autofinancement accrue. »¹⁰⁴ Seules les subventions destinées à couvrir une dépense d'investissement devraient donc être identifiées par le recours à une nomenclature spécifique. Cette contrainte serait de faible portée, l'essentiel des aides versées par le CNC étant à ce jour constituées par des dépenses d'intervention (550 M€ en 2011, soit 86 % des soutiens).

¹⁰⁴ Les subventions versées aux opérateurs sont intégralement inscrites au compte 74 (« subvention d'exploitation ») du compte de résultat prévisionnel.

Quels que soient les scénarios retenus, il convient à tout le moins d'inscrire la question du financement du CNC dans une perspective pluriannuelle qui permette de stabiliser le cadre fiscal associé à l'activité du CNC. La signature d'un contrat de performance doit constituer un préalable, non seulement pour obliger le CNC à travailler sur son dispositif d'intervention et sa trajectoire de dépenses, mais également pour garantir à son financement une visibilité appropriée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La situation d'aisance financière dans laquelle se trouve le CNC s'explique en partie par la nécessité d'immobiliser des sommes susceptibles d'être engagées par les professionnels au titre du soutien automatique ou des aides sélectives que l'établissement leur a accordées. Au terme d'une réforme budgétaire et comptable majeure menée entre 2005 et 2007, le CNC comptabilise désormais ces engagements sous la forme de provisions, cette démarche étant source de transparence et d'une performance accrue dans la gestion des aides.

La forte augmentation du produit des taxes affectées au CNC constatée depuis 2007 n'est cependant pas totalement gagée par l'immobilisation des sommes dues au titre des aides, l'établissement ayant par ailleurs immobilisé une partie de ce surplus pour financer un plan de numérisation de grande ampleur, pour constituer une réserve de précaution en cas de retournement de conjoncture et pour préparer le déménagement de l'établissement hors de son implantation historique.

A l'heure actuelle, le CNC évolue ainsi dans un environnement budgétaire ne connaissant aucune forme de contrainte. Les circuits de financement de l'établissement, conduisant ce dernier à recouvrer les taxes qui lui sont affectées, ainsi que les insuffisances caractérisant le pilotage de la gestion font obstacle à une présentation justifiée et affinée de l'adéquation des ressources du CNC aux besoins de financement des secteurs qu'il soutient. A défaut d'une telle justification, les opérations de maîtrise de la dépense conduites en 2011 et en 2012 traduisent un pilotage budgétaire défaillant.

Il convient, pour dépasser ces limites, d'inverser la logique qui conduit à faire découler le niveau des dépenses de celui des recettes procédant de la mécanique autonome des taxes affectées au CNC. Il s'agirait ainsi de privilégier désormais une approche qui conduit à subordonner le niveau de la recette à une appréciation préalable et aussi précise que possible des besoins de l'établissement.

Cette évolution requiert, au minimum, que l'établissement enrichisse ses outils d'information et que les leviers de son pilotage soient également renforcés. Au-delà et dans une perspective de moyen terme, le passage d'un dispositif de pilotage autonome par la recette à celui d'un pilotage concerté par la dépense pourrait se traduire par une évolution de la structure de financement du CNC.

A cet effet, la Cour formule les recommandations suivantes :

9. faire réaliser à partir 2013 un audit périodique des provisions constituées par le CNC au titre des aides par le contrôle général économique et financier. Engager une démarche de certification des comptes du CNC ;

*10. remplacer le document unique de performance du CNC par deux documents, l'un prévisionnel, l'autre rétrospectif, sur le modèle des PAP et des RAP. Communiquer au Parlement ces deux documents au rythme de la procédure budgétaire (projet de loi de finances / loi de règlement) ;**

11. en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, élaborer une trajectoire pluriannuelle de dépenses dans le cadre des documents de performance ;

12. élaborer un contrat de performance liant le CNC au ministère de la culture et de la communication et comportant un volet consacré aux obligations de qualité de service ;

13. établir, dans les plus brefs délais, une lettre de mission définissant les priorités et les modalités d'évaluation du président du CNC ;

14. enrichir le rapport d'activité annuel, établi pour la première fois en juillet 2012, de données sur le fonctionnement interne de l'établissement (indicateurs de la performance de gestion, politique immobilière, systèmes d'information, etc.).

Conclusion générale

Opérateur central de la politique de soutien public à la filière cinématographique et audiovisuelle, le CNC a bénéficié ces dernières années de ressources affectées très dynamiques.

Ces crédits ont été employés par l'établissement au profit de ses dispositifs de soutien et de son fonctionnement interne. L'extension du champ de ses aides nécessiterait d'être davantage assortie d'une évaluation de leur impact réel. De même, la performance de gestion de l'établissement gagnerait à être mieux maîtrisée et plus finement mesurée. La Cour formule plusieurs recommandations en ce sens, visant à améliorer les outils de pilotage de l'établissement et à poursuivre la modernisation de sa gestion.

Dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, ce suivi de l'efficacité et de l'efficience de la gestion du CNC doit guider une réflexion plus large sur le modèle de gestion et de financement de l'établissement.

Depuis la création du CNC en 1946, l'extension des missions de l'établissement et la multiplication des taxes qui lui ont été affectées ont conduit à soustraire progressivement la politique cinématographique et audiovisuelle du champ des arbitrages budgétaires opérés pour le reste des politiques culturelles, et à laisser s'accroître de manière ininterrompue les ressources publiques consacrées au financement des secteurs encadrés par le CNC.

Cette situation spécifique, qui déroge à la règle d'universalité budgétaire, conduit aujourd'hui à reconduire, année après année, entre 700 M€ et 800 M€ de recettes fiscales au bénéfice d'un établissement au statut hybride, tout à la fois administration centrale et opérateur de l'État. En 2011, les sommes en jeu – 806 M€ de recettes fiscales – ont représenté 29,3 % des crédits de paiement de la mission « culture » (2 754,21 M€).

Sauf à opérer une remise en cause radicale de l'ensemble du modèle de soutien aux secteurs audiovisuels par une budgétisation de l'intégralité des ressources du CNC, la réponse à cette question passe par une modification substantielle des modalités de financement de l'établissement, visant à assujettir celui-ci à une meilleure adéquation de ses ressources à ses besoins objectifs, et par là même, à le faire entrer dans le champ des contraintes auxquelles doivent être désormais soumis l'ensemble des opérateurs publics dans le cadre du retour à l'équilibre des comptes publics.

En tout état de cause, il importe que toute réflexion portant sur le modèle de financement du CNC demeure centrée sur l'évaluation du juste besoin induit par la poursuite optimisée de ses activités et l'adéquation du niveau de recette permettant de le satisfaire. En l'espèce, la perspective pour l'État de récupérer des recettes additionnelles ne saurait être envisagée que sous l'angle d'un effet collatéral du dispositif finalement adopté, et non comme l'un des critères déterminants du choix qui pourrait être fait.

Annexes

Annexe 1 : Demande du Sénat et réponse du Premier président

Annexe 2 : Le paysage du soutien public au cinéma et à l'audiovisuel

Annexe 3 : La part « distributeurs » de la taxe sur les services de télévision, une imposition dont les déterminants et l'affectation ne sont pas corrélés

Annexe 4 : Les dispositifs de soutien cofinancés

Annexe 5 : Détail des aides accordées par le CNC à des associations en 2011 (en euros)

Annexe 6 : La prise en compte des engagements pluriannuels du CNC sous forme de provisions

Annexe 7 : Soldes intermédiaires de gestion du CNC entre 2006 et 2011 (en milliers d'euros)

Annexe 1



Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)
- l'entretien du réseau ferré national ;
- les frais de justice ;
- le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat ;
- la gestion du patrimoine immobilier des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU).

En outre, en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me transmettre le relevé d'observations définitives concernant le centre national de développement du sport (CNDS) dont les conclusions pourraient faire l'objet d'une audition pour suite à donner.

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Il a été ainsi décidé que les trois premières enquêtes, dont l'une relative aux frais de justice constitue le suivi d'une enquête réalisée par la Cour en 2005 pour la commission des finances, seraient intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2012, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

Les deux dernières enquêtes seront reportées en vue d'une transmission dans le courant du premier semestre 2013.

J.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Cet échelonnement des demandes d'enquêtes permettra une meilleure programmation des auditions pour suite à donner qui sont un élément central de leur mise en valeur, au bénéfice de nos deux institutions.

En outre, il a été convenu qu'à l'issue des réunions de cadrage organisées entre les rapporteurs spéciaux à l'origine de ces demandes et les présidents de chambre et rapporteurs chargés des enquêtes, nous formaliserions, par écrit, la définition exacte du périmètre des enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe MARINI

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 11 01 12

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 21 novembre 2011, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les rapports sur le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sur l'entretien du réseau ferré national et sur les frais de justice pour le 31 août 2012.

Conformément à votre demande, la Cour vous ferait également parvenir l'enquête relative au recensement et à la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat au premier semestre 2013 et celle relative à la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires (CHU) au 30 avril 2013.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces enquêtes.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances du Sénat pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Annexe 2 – Le paysage du soutien public au cinéma et l’audiovisuel

Les diffuseurs

La loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication et les décrets n° 90-66 du 17 janvier 1990, n° 2010-416 du 27 avril 2010 et n° 2010-747 du 2 juillet 2010 (ainsi que le décret n° 2010-379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande) imposent aux diffuseurs de contenus audiovisuels des obligations d’investissement et de diffusion qui constituent une modalité importante du soutien direct et indirect à la production cinématographique et audiovisuelle française et européenne.

Si cette contribution des chaînes de télévision au financement d’œuvres cinématographiques et audiovisuelles n’est pas de même nature que celle du CNC¹⁰⁵, elle n’en constitue pas moins un avantage financier accordé aux producteurs, dont le cadre juridique et l’enveloppe globale sont définis par l’État.

On estime l’investissement des chaînes dans la production audiovisuelle aidée à 840 M€ en 2011, ce qui représente par exemple 71,4 % du financement de la fiction¹⁰⁶. Les investissements des chaînes de télévision dans les projets cinématographiques agréés représentaient 365,8 M€ en 2011 (318,9 M€ sous forme de préachats et 46,9 M€ sous forme d’apports en coproduction), couvrant en moyenne 32 % du devis des films d’initiative française¹⁰⁷.

Dispositions fiscales et garanties bancaires

Le crédit d’impôt pour dépenses de production d’œuvres cinématographiques, créé en 2004, permet à une société de production, sous conditions, de déduire de son imposition jusqu’à 20 % de ses dépenses de production, avec un plafond d’un million d’euros par film. En 2011, la dépense fiscale liée à ce crédit d’impôt s’élevait à 58 M€. Le crédit d’impôt pour dépenses de production d’œuvres audiovisuelles, entré en vigueur en 2005 selon un principe similaire, représente une dépense fiscale de 49 M€ en 2011. Enfin, le crédit d’impôt international, instauré en 2009, concerne des œuvres dont la production est engagée par une société étrangère dont au moins une partie de la fabrication a lieu en France. Les dépenses fiscales afférentes représentaient 8 M€ en 2011.

¹⁰⁵ En vertu de la jurisprudence *UTECA* (CJCE, 5 mars 2007), il ne s’agit pas d’une aide d’État au sens de l’article 87 du TCE.

¹⁰⁶ *La production audiovisuelle aidée en 2011*, CNC.

¹⁰⁷ *La production cinématographique aidée en 2011*, CNC.

Les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA)¹⁰⁸ constituent une forme de soutien fiscal à la production, complémentaire aux crédits d'impôt, qui associe des souscripteurs, bénéficiaires de l'avantage fiscal, et un producteur, bénéficiaire de l'investissement. La réduction d'impôt peut s'élever jusqu'à 36 % des souscriptions en numéraire (dans la limite de 18 000 € par foyer fiscal). En 2011, cette réduction représente une dépense fiscale de 28 M€, pour un investissement global de 36 M€ dans les films agréés.

Enfin, les sociétés de production peuvent bénéficier d'une garantie bancaire via l'IFCIC, établissement de crédit agréé détenu à 49 % par l'État, le groupe Oséo et la Caisse des dépôts et consignations. L'établissement facilite l'accès des industries culturelles au financement bancaire par une participation en risque aux prêts accordés par des banques. En 2011, l'IFCIC a ainsi délivré à ce titre un montant total de garanties de 228 M€ pour des sociétés de cinéma et d'audiovisuel, auxquels s'ajoutent 6 M€ pour les autres secteurs d'activité relevant du CNC (exploitation cinématographique, industries techniques, jeu vidéo).

Les collectivités territoriales

La participation des collectivités territoriales au financement de l'aide aux secteurs cinématographique et audiovisuel a fortement augmenté au cours de la période récente. Le CNC accompagne cet effort dans le cadre d'une politique conventionnelle mise en œuvre au cas par cas avec les collectivités concernées. Les montants engagés en 2011, tous partenaires confondus (collectivités, CNC et DRAC), ont atteint 108,96 M€, dont 82 M€ engagés par les collectivités territoriales (61 M€ en 2010).

Les autres instruments de soutien

A ces différentes aides publiques s'ajoutent d'autres types de soutien indirects, moins aisément chiffrables :

- les obligations de diffusion d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles qui incombent aux chaînes de télévision en vertu du décret de 1990 susmentionné ;
- le respect de la chronologie des médias, définissant l'ordre et les délais dans lesquels les diverses exploitations d'une œuvre (salle, télévision, vidéo...) peuvent intervenir, en application

¹⁰⁸ Sociétés anonymes de droit français, elles ont pour activité exclusive le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées par le président du CNC.

- des articles L. 231-1 à L. 234-2 du code du cinéma et de l'image animée ;
- les divers dispositifs fiscaux dont peuvent bénéficier les entreprises ayant leur principale activité dans le secteur cinématographique ou audiovisuel (TVA à taux réduit, amortissements dérogatoires, exonération de cotisation foncière des entreprises) ;
 - la part des allocations versées, en application des annexes 8 et 10 de la convention de l'assurance chômage, aux intermittents du spectacle travaillant dans le secteur audiovisuel ou cinématographique. En 2010, ces derniers représentaient environ 32 % des allocataires, soit près de 27 000 employés (huit des dix principaux employeurs d'intermittents relèvent de ces secteurs : ils ont eu recours en 2010 à plus de 16 000 salariés du spectacle). En 2010, le déficit total de ce régime s'élevait à 1,032 Md€, dont 330,2 M€ pour le seul secteur cinématographique et audiovisuel.

Annexe 3 – La part « distributeurs » de la taxe sur les services de télévision, une imposition dont les déterminants et l’affectation ne sont pas corrélés

Le financement du compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles repose sur un mécanisme de prélèvement d’une partie des revenus de la diffusion des programmes et de réutilisation des sommes prélevées pour financer la production de nouvelles œuvres originales françaises et européennes, qui viendront à leur tour alimenter les circuits de diffusion. La justification de l’extension aux distributeurs de services de télévision par câble et sur Internet de ce modèle de financement, à l’origine de la TSA, de la taxe sur les vidéogrammes et de la TST « éditeurs », repose sur l’idée que ces opérateurs tirent profit de la commercialisation de services de télévision sans pour autant participer par ailleurs au financement des contenus cinématographiques et audiovisuels à l’instar des acteurs « historiques » de la diffusion de ces contenus.

La notion de distributeur de services de télévision désigne « toute personne qui établit avec des éditeurs de services des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition auprès du public par un réseau de communications électroniques. »¹⁰⁹ Elle recouvre donc, en premier lieu, les chaînes de télévision qui s’auto-distribuent (Canal +, Canalsatellite) ainsi que les entreprises distribuant la télévision par câble (principalement Numéricable).

Aux termes de la loi du 5 mars 2007 sur la télévision du futur, « est également regardé comme distributeur de services de télévision toute personne proposant un accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision. » Cette disposition inclut donc mécaniquement dans le champ de la taxe instituée par la loi de finances pour 2008 les fournisseurs d’accès à Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie mobile, puisqu’à cette date, l’état des technologies leur permet effectivement d’inclure ce service dans leur offre.

¹⁰⁹ Article 2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ; le même article précise que doit être « également regardée comme distributeur de services toute personne qui constitue une telle offre en établissant des relations contractuelles avec d’autres distributeurs ».

I. Il n'est pas contestable que la distribution de services de télévisions occupe une place de plus en plus importante dans l'usage d'Internet et de la téléphonie mobile.

Rendue possible par la diffusion rapide du progrès technologique, la consommation de services de télévision sur Internet et, dans une moindre mesure, par la téléphonie mobile est un phénomène en expansion.

Les études disponibles témoignent d'une croissance très dynamique des abonnements permettant de recevoir des services de télévision, par Internet et par la téléphonie mobile. D'après l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)¹¹⁰, le nombre d'abonnements à un service de télévision souscrits en France dans le cadre d'un forfait couplé avec Internet est passé de 4,5 millions au 31 décembre 2007 à 12,3 millions au 31 décembre 2011. A cette date, 58,4 % des accès à haut débit sont désormais couplés avec un service de diffusion de télévision souscrit par le client auprès de son fournisseur d'accès à Internet. Toujours d'après l'ARCEP, les utilisateurs sont de plus en plus nombreux à utiliser un service de téléphonie mobile (comprenant l'accès à la télévision) sur le réseau de troisième génération (3G) : 27,8 millions de clients, correspondant à 40 % du parc de téléphones mobiles, sont ainsi enregistrés sur le réseau 3G au 31 décembre 2011.

De son côté, l'enquête annuelle du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française¹¹¹ confirme la part croissante d'Internet dans les moyens d'accès aux services de télévision. L'accès Internet à haut débit représenterait, en 2011, 37 % des accès aux services de télévision, en deuxième position derrière la télévision numérique terrestre (61 %) et devant le satellite et le câble. A titre de comparaison, l'accès Internet ne représentait que 10 % des accès aux services de télévision en 2007. L'étude fait cependant état de résultats plus mitigés s'agissant de l'accès aux services de télévision par la téléphonie mobile : « *regarder la télévision sur son téléphone mobile reste extrêmement peu développé [en 2011] : moins d'un possesseur de téléphone mobile sur dix le fait (8 % exactement).* » Le développement de la licence de quatrième génération (4G), augmentant les capacités de circulation des données sur le réseau

¹¹⁰ ARCEP, *Observatoire trimestriel des marchés de communications électroniques en France*, 4^e trimestre 2011, résultats définitifs.

¹¹¹ Enquête réalisée sur la base d'un échantillon représentatif de 2 241 personnes.

mobile, pourrait néanmoins se traduire par une augmentation rapide de la consommation de services de télévision sur téléphones cellulaires.

Par ailleurs, selon une étude réalisée par l'Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe (IDATE) en mars 2012, la consommation de vidéo (légale et illégale) représenterait en 2010 89 % du trafic des réseaux d'accès à haut débit et à très haut débit fixes, chiffre qui s'établit à 83 % si l'on retire les trafics illégaux. Cette part très importante de la vidéo dans le trafic total s'expliquerait en grande partie par la consommation de la télévision sur ADSL qui représente 90 % du trafic audiovisuel. En outre, les services audiovisuels mobiliseraient également en 2010 13,6 % du trafic sur les réseaux mobile. Il convient cependant de souligner que ces données procèdent d'une mesure de la consommation de bande passante (en giga-octets) et qu'une telle mesure conduit mécaniquement à minorer les autres usages de l'Internet (accès à des sites, échange de mail, téléchargement de musique...) ou de la téléphonie mobile (communication vocale, échange de SMS) qui eux sont très peu consommateurs de bande passante.

En outre, les usages d'Internet liés à la consommation d'œuvres audiovisuelles ne connaissent pas une croissance plus dynamique que l'ensemble des usages d'Internet, comme le confirment chaque année les enquêtes du CREDOC¹¹².

II. La difficulté à étalonner le poids économique de la distribution des services de télévisions sur les différents supports rend de moins en moins pertinent le lien qui fait dériver la TST « distributeurs » des contenus aidés par le CNC

Outre le fait qu'elle n'est que l'un des prismes de la mesure de l'usage de l'Internet et de la téléphonie mobile, la consommation de bande passante ne semble pas être un élément déterminant des coûts

¹¹² A titre d'exemple, l'étude 2011 du CREDOC indique que la proportion d'individus ayant regardé la télévision par Internet sur leur ordinateur au cours des 12 derniers mois est passée de 15 % en 2010 à 18 % en 2011 ; la proportion d'individus regardant des films ou des séries en direct est passée de 20 % en 2010 à 24 % en 2011 et la proportion d'individus téléchargeant des films sur Internet de 14 % à 15 %. Ces augmentations, incontestables, doivent être comparées avec les évolutions des autres pratiques sur Internet, également répertoriées par l'enquête : écoute de la musique en direct (de 30 % en 2010 à 35 % en 2011), achat ou vente de produits ou services sur Internet (de 44 % en 2010 à 48 % en 2011), formation (de 9 % en 2010 à 13 % en 2011).

supportés par les opérateurs comme en témoigne la politique mise en œuvre par l'opérateur Free. Car si l'on s'inscrit dans la logique qui est la sienne, logique certes guidée par un souci d'optimisation fiscale, le coût marginal de la consommation de service de télévision semble très faible au regard de ce que représente le seul coût induit par la fourniture du service d'accès au réseau.

Le CNC n'en prétend pas moins que *« l'abattement opéré sur le chiffre d'affaires taxable (55 % d'abattement en 2011, 66 % depuis la LFI 2012) (...) permet (...) de tenir compte de la nature des offres qui incluent d'autres services que la réception des services de télévision. »* L'établissement en déduit que *« la taxe reste clairement liée à la diffusion de contenus audiovisuels, le service commercialisé par les opérateurs concernés offrant bien un accès direct à ces contenus. »* Sur ce point, il convient de rappeler que la détermination de l'assiette sur laquelle a été établie la TVA à taux réduit sur les services de télévision (50 % des abonnements « triple pay ») tire son origine de l'évaluation du coût des composants spécifiques inclus dans les terminaux (les « boîtes ») pour permettre la réception de ces services de télévision.

En réalité, l'abattement apporté à la TST « distributeurs » doit davantage être perçu comme une mesure purement technique, destinée à garantir la pérennisation du produit de la taxe, plutôt que comme une estimation fiable de la part des abonnements multiservices réputée correspondre aux services de télévision. Au cours du débat parlementaire conduisant à l'adoption de la loi de finances initiales pour 2012, la ministre chargée du budget a ainsi précisé que *« l'abattement [était] porté de 55 % à 66 %, au vu des données les plus récentes transmises par les opérateurs de communications électroniques fournisseurs d'accès à Internet. Il permettra ainsi de garantir une charge fiscale pour le secteur équivalente à celle supportée en 2010. »*

Par ailleurs, pour ce qui est des FAI et des services de téléphonie mobile, l'instauration de la TST « distributeurs » participe, par rapport à la logique de taxation dans laquelle le CNC s'est inscrite originellement, d'un mécanisme de double dérivation qui a pour effet de distendre le lien de cette taxe avec l'objet du CNC.

A travers la taxation des salles de cinéma, le CNC opère un prélèvement sur l'activité de diffusion de films qui constitue la raison d'être des exploitants. Avec la TST « éditeurs », le prélèvement a été justifié par le fait que la diffusion de films constituait à l'époque l'un des produits « phares » des chaînes de télévision, qui concurrençait de surcroît l'exploitation en salles. En outre, le CNC ayant par la suite étendu le champ de ses aides aux productions audiovisuelles, l'on peut considérer que l'activité générique de ces opérateurs coïncide, dans son principe, avec le domaine d'intervention du Centre. Et le même type de raisonnement peut être tenu pour les chaînes de télévision qui

s'auto-distribuent puisque leur activité peut être assimilée à celle de chaînes historiques.

En revanche, avec la TST « distributeurs » appliquées au FAI et aux opérateurs de téléphonie mobile, une étape est franchie sur la voie d'une décorrélation entre les contenus dont ceux-ci assurent la diffusion et les domaines d'intervention du CNC. Car de fait, le média qu'est Internet et le moyen de communication qu'est la téléphonie mobile ont une vocation qui tend à l'universel, et ceci d'autant plus que l'évolution des technologies permet de donner corps au phénomène de « convergence » qui avait été pressenti à l'orée du XXI^e siècle.

Autrement dit, même si elle représente une part importante du trafic en termes de bande passante, la consommation de services de télévision constitue un usage parmi d'autres de ces moyens de communication électronique. Sans compter que d'autres produits culturels y sont d'ailleurs consommés massivement sans pour autant faire l'objet d'une taxation, le cas de la musique étant à cet égard emblématique.

En outre, hormis la taxe qu'ils versent, les opérateurs de communications électroniques ne participent pas, sauf exception, au financement direct ou indirect des contenus qu'ils diffusent, à la différence des autres contribuables aux taxes affectées au CNC (les exploitants de salles qui louent des films, les éditeurs de services de télévision qui achètent des droits de diffusion et coproduisent des œuvres et les sociétés de vente ou de location de vidéo qui concourent à l'amortissement des droits acquis par les éditeurs).

Au bout du compte, le principe consistant à financer la création par la distribution semble avoir trouvé, avec cette part spécifique de la TST « distributeurs », une application dont on peut se demander si elle est proportionnée, quant à ses effets en termes de revenu, à l'ampleur des usages sur laquelle elle repose.

En effet, s'il n'apparaît pas complètement illégitime que les FAI et les opérateurs de téléphonie mobile participent au financement des contenus qu'ils diffusent, il n'en reste pas moins qu'une double interrogation peut être formulée au sujet des modalités qui ont été retenues à cet effet :

- d'une part, dans la mesure où les productions cinématographiques ou audiovisuelles ne sont pas les seuls contenus ayant, à un moment où à un autre de la réalisation, bénéficié d'un soutien financier public, il paraît difficile de trouver une justification irréfragable à l'affectation exclusive au CNC du produit de la taxation correspondante ;

- d'autre part, l'importance que, compte tenu de son montant, le produit de la taxe prend désormais dans le financement du CNC, voire dans l'ensemble des financements publics au cinéma et à l'audiovisuel, n'est pas à ce jour fondée sur des évaluations convaincantes de la place qu'occupent les FAI et les opérateurs de téléphonie mobile dans la chaîne de valeur ajoutée de cette filière d'activité.

Annexe 4 - Les dispositifs de soutien cofinancés

Cinq dispositifs sont aujourd'hui à ce jour cofinancés par le CNC et différents ministères. Seuls trois d'entre eux font encore l'objet de nouveaux cofinancements. Ils représentent au total 7,7 M€ en 2011 :

- le FAJV (Fonds d'Aide au jeu vidéo), anciennement FAEM (Fonds d'aide à l'édition multimédia), représente 4,8 M€ en 2011. Il est cofinancé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et soutient la R&D, l'innovation et la création dans le secteur du jeu vidéo (aide à la pré-production de jeux vidéo, aide à la maquette, aide destinée aux opérations promotionnelles collectives).
- le DICRéAM (Dispositif pour la Création Artistique Multimédia), 986 000 €, cofinancé par le ministère de la culture et de la communication, le CNC et le Centre National du Livre. Il soutient le développement, la production et la diffusion d'œuvres novatrices ou expérimentales dans le domaine de la création artistique multimédia et numérique, via une aide à la maquette, une aide à la production et une aide aux manifestations consacrées à la création multimédia et numérique ;
- le RIAM (Recherche et Innovation en Audiovisuel et Multimédia), 262 000 €, géré par OSEO Innovation, sur la base d'un cofinancement du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie auquel il a été mis fin en 2007. Ce dispositif soutient, par des subventions, les projets innovants des entreprises dans les domaines de la production, du traitement, de la distribution et de la publication d'images et de sons ;
- le Fonds Sud, 1,6 M€, cofinancé par le ministère des Affaires étrangères et européennes, qui s'adresse aux réalisateurs originaires d'Afrique, d'Amérique Latine, du Proche et Moyen-Orient, d'une partie de l'Asie et de certains pays de l'Est. La subvention versée sert non seulement à financer les coûts de production dans les pays éligibles, mais également à soutenir le coût des travaux de production et postproduction effectués en France ;
- le Fonds pour les cinématographies étrangères peu diffusées, 1 250 €, également cofinancé, jusqu'en 2009, par le ministère des Affaires étrangères et européennes, qui soutient les distributeurs français dans les frais d'acquisition des droits de

diffusion et les frais d'édition pour les films retenus par le Fonds Sud ;

Par le décret n° 2012-543 du 23 avril 2012 a été créé un fonds d'aide aux cinémas du monde, « *transposition aux cinéastes du monde de l'avance sur recettes* », fusionnant le Fonds Sud et l'aide aux films en langue étrangères (AFLE). Ce nouveau fonds, mis en place avec le ministère des affaires étrangères mais majoritairement financé par le CNC, pourrait être doté de six millions d'euros, soit près du double du budget combiné du Fonds Sud et de l'AFLE (3,3 M€ en 2010). Il a pour but de favoriser les coproductions avec les pays dont les cinématographiques sont les plus susceptibles de contribuer à la promotion de la diversité culturelle.

Annexe 5 : Détail des aides accordées par le CNC à des associations en 2011 (en euros)

Objet de l'aide / destinataire de la subvention	Montant versé en 2011
Unifrance international	6 885 000 €
Commission supérieure et technique de l'image et du son	1 300 000 €
Agence du développement régional du cinéma	4 556 000 €
Association du Festival international du Film de Cannes	3 168 273 €
Société des Réalisateur de Films / Quinzaine des réalisateurs	470 000 €
Syndicat français de la critique de film	210 000 €
Ecole nationale supérieure de l'image et du son - ENSMIS	855 000 €
Aides à la création cinéma / soutien aux auteurs	894 000 €
<i>dont Groupe de recherches et d'essais cinématographiques (GREC)</i>	<i>587 000 €</i>
Aides à la création audiovisuelle	247 300 €
Promotion des nouveaux médias	184 130 €
Promotion des industries techniques	158 509 €
Associations de promotion du cinéma	4 633 445 €
<i>dont Association française des cinémas d'art et d'essai (AFCAE)</i>	<i>455 925 €</i>
<i>dont Agence du court métrage</i>	<i>1 745 610 €</i>
<i>dont Société des Réalisateur de Films</i>	<i>29 000 €</i>
Associations de promotion de l'audiovisuel	3 454 750 €
<i>dont TV France International (TVFI)</i>	<i>1 700 000 €</i>
<i>dont Festival international des programmes audiovisuels (FIPA)</i>	<i>442 500 €</i>
Associations de promotion du cinéma et de l'audiovisuel à l'international	971 860 €
Aide à divers organismes et secours aux artistes	1 264 511 €
<i>dont Société des Réalisateur de Films</i>	<i>210 000 €</i>
Aide à la production cinématographique en région	7 917 349 €

Aide à la production audiovisuelle en région	6 813 857 €
<i>dont Commission Nationale du Film France</i>	<i>822 900 €</i>
Initiatives européennes communes / Média et Europacinéma	487 040 €
Eurimages	4 671 255 €
Education à l'image / Actions de sensibilisation en milieu scolaire	832 320 €
Diffusion du patrimoine cinématographique en région	155 000 €
<i>dont Cinémathèque de Toulouse</i>	<i>155 000 €</i>
TOTAL	50 129 600 €

Annexe 6 – La prise en compte des engagements pluriannuels du CNC sous forme de provisions

De grande ampleur, la réforme budgétaire et comptable mise en œuvre par le CNC entre 2005 et 2007 a permis d'améliorer le cadre de gestion budgétaire et de fiabiliser les états financiers de l'établissement. La réforme a permis d'accomplir des progrès sensibles dans de nombreux domaines :

- la mise en place d'un budget unique et l'abandon de la procédure des ressources affectées ;
- l'abandon des reports dits « prudeniels » et la gestion plus transparente des reports des crédits ;
- la prise en compte au bilan de la dette contractée au titre des activités de soutien et la constitution de provisions ;
- la comptabilisation du remboursement des avances en droits constatés et la prise en compte des restes à recouvrer au bilan ;
- la fin de l'accumulation au bilan des droits d'exploitation des administrations civiles et de leurs établissements publics ;
- l'amélioration du suivi des immobilisations et l'existence d'un état de l'actif.

Cette réforme a notamment permis de perfectionner la maîtrise des engagements financiers du CNC à l'égard des professionnels, dans le cadre d'un dispositif de provisionnement.

Au titre des dispositifs de soutien dit « automatique », reposant sur le principe du droit de tirage, le CNC contracte en effet auprès des professionnels des secteurs cinématographique et audiovisuel (producteurs, distributeurs, exploitants de salles, éditeurs vidéo) un engagement financier futur dont le montant est déterminé en fonction de données connues *ex ante* (recettes d'exploitation, fréquentation...). Ces engagements réunissent les critères constitutifs d'une dette. Or, jusqu'en 2006, l'ensemble des engagements contractés par le CNC au titre des dispositifs de soutien automatique, constituant ce que le CNC appelait la « dette flottante », ne figuraient pas au bilan de l'établissement mais étaient suivis de manière extracomptable.

I. Avant la réforme, une gestion imprécise des engagements en ressources affectées, impliquant des reports de crédits « pruden­tiels »

Avant 2005, le CNC procédait en effet aux reports de l'ensemble des crédits non consommés correspondant aux dispositifs de soutien. Contraires au principe d'universalité budgétaire car ne figurant pas, pour la majorité d'entre eux, dans les documents budgétaires¹¹³, ces reports « pruden­tiels » résultaient d'une gestion en ressources affectées sur laquelle était fondé le suivi budgétaire. L'établissement justifiait les reports par l'existence d'une « dette flottante », correspondant aux droits non mobilisés des professionnels du cinéma et de l'audiovisuel au soutien automatique. Dans son précédent rapport, la Cour des comptes avait constaté que l'importance du volume des reports conduisait à une forte sous-consommation des crédits, et avait préconisé leur abandon et le recours à la constitution de provisions.

Dans le cadre de sa réforme budgétaire et comptable, le CNC a abandonné la gestion des dépenses de soutien en ressources affectées, mettant ainsi fin aux reports pruden­tiels et donnant lieu à la constitution de provisions au titre des soutiens générés.

II. Après la réforme, la prise en compte au bilan de la dette contractée au titre des activités de soutien, impliquant la constitution de provisions

Le CNC a choisi de comptabiliser au bilan, sous la forme de provisions, la totalité des sommes mobilisables au titre du soutien automatique. L'établissement a procédé, pour chacun des cinq dispositifs de soutien automatique, à un inventaire, au 1^{er} janvier 2007, du soutien généré, non mobilisé et non périmé au 31 décembre 2006 et a constitué des provisions pour charges à hauteur de la dette ainsi constatée, d'un montant de 316 M€. Depuis 2007, le CNC ajuste chaque année ce stock de provisions sur la base de l'évolution des droits générés, non mobilisés (non versés) et non échus : les droits générés donnent lieu à la constatation de nouvelles provisions, tandis que les droits échus ou mobilisés se traduisent par la constatation de reprises sur provisions.

¹¹³ Article 21 du décret du 10 décembre 1953 : « *l'ordonnateur ne peut accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits inscrits au budget* ».

Les provisions pour charges de soutien automatique, qui s'élevaient à 316 M€ au 1^{er} janvier 2007, ont atteint 371 M€ au 31 décembre 2011.

Evolution des provisions pour charges de soutien automatique depuis 2007, en milliers d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011
Provisions pour charges de soutien automatique production cinéma	115 894	118 538	121 948	118 527	125 806
Provisions pour charges de soutien automatique distribution	19 616	31 763	28 635	33 159	35 868
Provisions pour charges de soutien automatique exploitation	67 372	68 307	71 727	72 892	70 008
Provisions pour charges de soutien automatique vidéo	9 967	9 118	8 820	8 942	7 546
Provisions pour charges de soutien automatique audiovisuel	103 421	111 018	109 524	111 236	131 441
Total	316 272	338 743	340 654	344 755	370 669

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers du CNC.

D'autres dispositifs de soutien ont également donné lieu, à partir du 1^{er} janvier 2006, à l'enregistrement de provisions. Il en est ainsi des aides sélectives versées sous forme de subventions, le paiement intervenant parfois très en aval de la décision d'attribution en raison des délais nécessaires à la réalisation du projet aidé. Les restes à payer sur ces dispositifs font donc l'objet de provisions pour charges, dont le montant s'élevait à 137,7 M€ au 31 décembre 2011.

Au total, les provisions constituées par le CNC au titre des engagements consentis auprès de tiers dans le cadre de sa mission de soutien s'élèvent, au 31 décembre 2011, à 508,4 M€.

Annexe 7 – Soldes intermédiaires de gestion du CNC entre 2006 et 2011 (en milliers d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ventes de marchandises	0	0	0	0	- 0	0
Coût des marchandises vendues	0	0	0	0	0	0
Marge commerciale	0	0	0	0	0	0
Production vendue + production stockée + production immobilisée	276	444	314	199	251	183
Déstockage de production	0	0	0	0	0	0
Production de l'exercice	276	444	314	199	251	183
Marge commerciale + production de l'exercice	276	444	314	199	251	183
Consommations externes	15 253	15 676	15 355	14 864	13 656	14 975
Valeur ajoutée	-14 977	-15 232	-15 041	-14 665	-13 405	-14 792
Subventions d'exploitation	41 074	37 232	31 417	27 081	20 674	14 828
Impôts et taxes	2 063	2 214	2 387	2 515	3 682	3 527
Charges de personnel	21 653	22 797	24 978	25 558	25 444	26 007
Excédent (ou insuffisance) brut(e) d'exploitation	2 381	-3 011	-10 989	-15 657	-21 857	-29 498
Autres produits	511 458	528 026	554 481	635 812	789 429	841 079
Reprises sur amortissements et provisions et transferts de charges	0	23 297	14 731	5 655	3 871	453 703
Autres charges (hors créances irrécouvrables)	500 450	469 300	503 381	513 971	521 799	558 320
Dotations aux amortissements et provisions et créances irrécouvrables	113 170	19 936	28 492	16 666	20 125	500 482
Résultat d'exploitation	-99 781	59 076	26 350	95 173	229 519	206 481
Produits financiers	2 137	3 751	3 600	4 098	2 585	7 012
Charges financières	0	6 545	13 072	17 067	21 624	18 906
Résultat financier	2 137	-2 794	-9 472	-12 970	-19 040	-11 894
Résultat courant avant impôt	-97 644	56 281	16 878	82 203	210 479	194 587
Produits exceptionnels	1 057	219	877	96	419	63
Charges exceptionnelles	17 893	313	3 611	1 070	10 574	37 969
Résultat exceptionnel	-16 836	-94	-2 734	-974	-10 155	-37 905
Impôt sur les bénéfices	0	0	0	0	426	-409
Participation des salariés aux résultats	0	0	0	0	0	0
Résultat net comptable	-114 480	56 187	14 144	81 229	199 898	157 090

Source : Cour des comptes d'après données CNC (comptes financiers).