

...le rapport d'information

SUR LES CRÉDITS DU CINÉMA DU PLF 2022

Le cinéma et la production audiovisuelle ont été fortement touchés par la crise pandémique. Ils ont cependant été particulièrement soutenus par les pouvoirs publics, qui ont complété les dispositifs d'aides généraux par des mécanismes dédiés.

Si la situation est donc moins dégradée qu'on aurait pu le craindre, le secteur va devoir dans les années à venir surmonter un double défi : d'un côté, effacer les séquelles de la crise, qui seront probablement durables, de l'autre, s'adapter à un nouveau monde où les plateformes s'affirment comme des concurrents aussi bien que des partenaires.

Le rapporteur estime que l'avenir du cinéma français devra donc même après la crise faire l'objet d'une attention soutenue pour le protéger et lui permettre de maintenir une spécificité française enviée dans le monde entier.

1. DE L'URGENCE À LA RELANCE

A. UN NÉCESSAIRE SOUTIEN MASSIF

1. La fin du dogme de l'indépendance budgétaire en 2020 et 2021

Le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) repose sur un système vertueux de **taxes affectées**, qui lui permettent de mener à bien ses actions de soutien au cinéma.

Or, durant la crise, le Centre a subi la conjonction de deux crises majeures :

- d'une part, la pandémie s'est traduite par une **forte baisse des ressources tirées des taxes affectées**. Initialement prévues en 2020 à 675,5 millions d'euros, elles se sont finalement établies à 576,9 millions, en raison de la **division par cinq de la taxe sur les entrées en salle** (28,5 millions d'euros contre 146,7 prévus) ;
- d'autre part, **les besoins de soutien du secteur se sont avérés criants**. Les salles ont ainsi supporté **300 jours de fermeture** entre le 15 mars et le 22 juin 2020, puis entre le 29 octobre 2020 et le 19 mai 2021, les tournages ont été interrompus et n'ont pu reprendre que sous de lourdes contraintes sanitaires.

Le CNC a dans le même temps profité de la baisse « mécanique » des soutiens à un secteur alors littéralement au point mort, comme conséquence de l'arrêt des tournages et de la fermeture des salles. Les dépenses de soutien ont donc baissé de **107 millions d'euros** en 2020 et de **42 millions en 2021**.

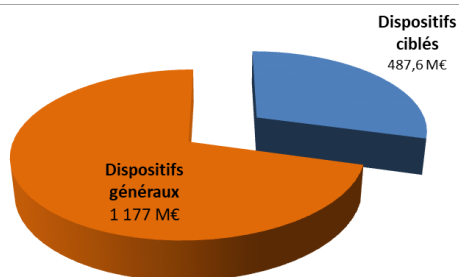
Pour autant, il est très rapidement apparu que le Centre était **l'acteur le mieux placé** pour soutenir l'ensemble de la filière et que son équilibre budgétaire devait pour un temps être placé au second plan.

Le CNC a donc dû renoncer à son dogme de l'indépendance budgétaire pour devenir le principal gestionnaire des plans d'urgence et de relance.

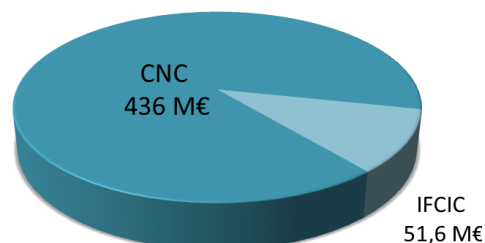
2. Des aides massives pour préserver un secteur menacé

Le cinéma et la production audiovisuelle ont largement bénéficié des dispositifs **généraux** de soutien à l'économie, mais également d'un soutien **spécifique** géré par le CNC et l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC)¹.

Des soutiens d'un montant total de 1,66 milliard d'euros



Un montant d'aides ciblées de 487,6 millions d'euros en 2020 et 2021



Au total, les secteurs du cinéma et de la production audiovisuelle ont bénéficié de 1,66 milliard d'euros d'aide en deux ans. Le rapporteur estime ce montant proportionné à l'ampleur de la crise.

B. LE CNC AU CŒUR DE LA TEMPÊTE

1. Des aides portées par le Centre d'un montant de 436 millions d'euros

En plus des montants déjà adoptés dans le cadre des précédentes lois de finances et lois de finances rectificative, les deux derniers plans d'aide se sont élevés à :

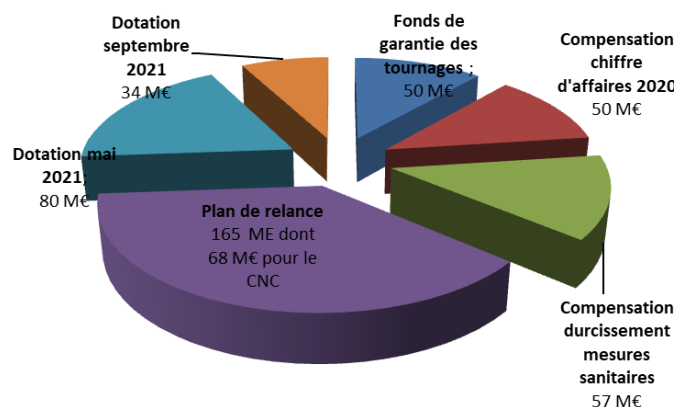
- **80 millions d'euros** annoncés par la ministre le 18 mai 2021 afin de compenser les fermetures imposées et les jauges ;
- **34 millions d'euros**, également annoncés par la ministre le 22 septembre 2021, en particulier pour compenser à hauteur de 27 millions d'euros l'impact auprès des exploitants de l'imposition du Pass sanitaire pour l'accès aux salles le 21 juillet.

Le CNC a été utilisé comme le principal outil de soutien **ciblé** au secteur et a donc bénéficié d'abondements de l'Etat pour un total de **436 millions d'euros**.

Le plan de relance de 165 millions d'euros comprenant un volet de **68 millions d'euros** destiné à « réarmer » financièrement le CNC, la filière a en tout bénéficié d'un soutien **direct** de la part du Centre de **368 millions d'euros** versés en 2020 et 2021.

Le CNC a réparti ces dotations entre plusieurs fonds de soutien, compensation et de relance, suivant un schéma parfois peu lisible et évolutif au gré des annonces gouvernementales.

Répartition des aides du CNC entre les différentes enveloppes

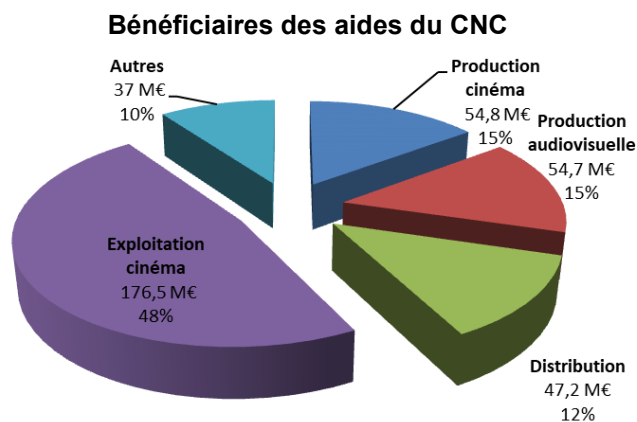


¹ La Cour des comptes a consacré un audit « Flash », rendu public en septembre, aux soutiens spécifiques au cinéma lors de la crise sanitaire : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/56991>

Le suivi des crédits par le CNC a été selon le rapporteur suffisamment précis. Le Centre a montré une réelle capacité de mobilisation en 2020 et 2021 qui doit être saluée.

2. Des aides majoritairement destinées aux exploitants

Les **exploitants** ont été les grands bénéficiaires des aides. *A contrario*, d'autres professionnels, comme ceux en lien avec l'exportation de films, ont moins profité du soutien public.



Dans son rapport précité, la Cour n'estime pas injustifiée l'importance des aides aux salles de cinéma. Elle déplore cependant :

- la logique trop orientée « soutien » et pas assez « modernisation » du secteur dans son ensemble, les sommes investies ayant plutôt servi à **préserver l'existant** ;
- la faiblesse des contrôles dans le secteur de la production pour éviter les risques de « surcompensation » dus au cumul des aides ciblées et générales.

Sur le premier point, le rapporteur note que si la démarcation peut sembler peu claire entre les deux objectifs, elle a eu le grand mérite de permettre au CNC de réagir **extrêmement rapidement** - moins de 12 mois pour les crédits adoptés à l'été 2020 - pour assister les entreprises, *via* le compte de soutien.

Si cette facilité peut nuire à un contrôle *a posteriori*, elle semble donc, aux yeux du rapporteur, justifiée par un souci d'efficacité.

C. LES PARIS DU RETOUR À LA NORMALE

Les années 2020 et 2021 ont été **exceptionnelles** pour le CNC, qui a été amené à gérer à la fois son activité « traditionnelle », mais également les dispositifs d'aide *vis supra*.

Le Centre anticipe maintenant un « retour à la normale » en 2022.

| | Exécution 2020 | Prévision 2021 | Prévision 2022 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Ressources nettes | 735,3 | 867,5 | 702,8 |
| <i>dont taxes affectées</i> | 576,9 | 595,7 | 693,8 |
| <i>dont fonds de garantie et d'indemnisation</i> | 40 | 10 | - |
| <i>dont plan de relance</i> | - | 165 | - |
| <i>dont mesures d'urgences</i> | 107 | 80 | - |
| Total des dotations exceptionnelles | 147 | 255 | - |
| Dépenses liées à la crise | 86,8 | 245,1 | |
| Dépenses de soutien | 602,5 | 645,8 | 702,8 |
| Dépenses totales | 689,3 | 895,9 | 702,8 |
| <i>Équilibre</i> | + 46 | -28,4 | 0 |

Le rapporteur identifie cependant **trois facteurs de fragilité** dans les années à venir :

- ✓ **tout d'abord, le transfert à la DGFIP du recouvrement des taxes du CNC**, acté par la loi de finances pour 2020. Il devait avoir lieu en 2022, mais a été repoussé en 2023. Le Centre s'est montré d'une très grande efficacité dans cet exercice, profitant de sa bonne connaissance des assujettis. Il n'est pas certain que, sur des montants modestes en comparaison des autres impôts dont elle a la charge, l'administration fiscale obtienne des résultats comparables. Dès lors, **une diminution des recettes n'est pas à exclure** ;
- ✓ **ensuite**, l'hypothèse d'un retour du public dans les salles de cinéma à un niveau proche de celui de 2019 peut paraître **optimiste**, compte tenu des changements de comportements en lien avec le développement des plateformes de streaming. Or **les entrées conditionnent largement les ressources**. Le cas échéant, il pourrait être nécessaire d'augmenter les prélèvements sur les nouveaux acteurs désormais en position très favorable ;
- ✓ enfin, les plateformes devraient rapidement devenir éligibles aux aides du Centre, ce qui pourrait entraîner un gonflement du compte de soutien.

L'équilibre financier du Centre dans les années à venir repose donc sur plusieurs paris. Le rapporteur estime que la situation est loin d'être stabilisée et présente d'évidents facteurs de fragilité qu'il conviendra de surveiller étroitement en 2022.

2. QUELLES SÉQUELLES DE LA CRISE ?

A. UNE FRÉQUENTATION QUI PEINE À RETROUVER SON NIVEAU DE 2019

Les aides publiques massives ont permis au secteur d'éviter une crise qui aurait pu mettre en cause son existence en 2020. L'année a ainsi été particulièrement complexe pour le secteur dans son ensemble, qui a rapidement porté ses espoirs sur 2021.

La crise du cinéma en 2020



de **fermeture des salles** en 2020 et 2021



baisse du nombre de films produits en 2020



baisse du chiffre d'affaires de la production et de la distribution

L'obligation de présenter un **passé sanitaire** à compter du 21 juillet a cependant semblé jouer dans un premier temps de manière négative, car touchant un public jeune alors très majoritairement non vacciné. Ainsi, les neuf semaines entre la réouverture des salles le 19 mai et le 21 juillet ont connu une baisse de fréquentation par rapport à 2019 de **15 %**, alors que les 16 semaines suivantes ont vu une diminution de **24 %**. S'il est difficile d'établir un simple lien de causalité, les vacances d'été et la programmation ayant également un rôle important, force est de constater que le passé, pour justifié qu'il soit sur le plan sanitaire, a pu constituer un **frein** au retour du public en salles.

À ce stade de l'année 2021, la fréquentation demeure ainsi inférieure de **plus de 20 % par rapport à 2019**, signe qu'une partie du public n'a pas encore retrouvé le chemin des salles. Les professionnels interrogés par le rapporteur évoquent un public « non vacciné » très hostile par principe au passé, d'un côté, et un public plus âgé au contraire encore inquiet des conditions sanitaires, de l'autre, alors même **qu'aucune contamination n'a été enregistrée dans les cinémas qui ont rempli leurs obligations sanitaires de manière très satisfaisante.**

B. À TERME : COMMENT RECONQUÉRIR LE PUBLIC ?

Les conséquences de la crise ne se sont pas estompées. Elles devraient s'inscrire dans le moyen et le long terme et peser durablement sur l'ensemble de la filière, à la fois pour des raisons financières, mais également de modification de comportement des spectateurs.

À moyen terme, le retard pris par les tournages, ainsi que les contraintes sanitaires, vont peser sur les finances des producteurs. Les emprunts contractés ne pourront être remboursés avant la sortie du film, elle-même doublement contrainte par l'achèvement du projet et l'encombrement dans les salles. En conséquence, les intérêts supplémentaires pèsent sur la marge des producteurs. De plus, pèse également sur les producteurs le surcoût lié aux contraintes sanitaires, compris entre **5 %** et **15 %**.

Plus inquiétant sur le **long terme**, le retour des spectateurs en salle n'est pas encore assuré. Une partie du public a découvert l'usage des plateformes durant la crise et pourrait donc diminuer sa fréquentation des salles. S'il est encore trop tôt pour s'alarmer d'une modification des habitudes de consommation des œuvres, il sera nécessaire que le secteur du cinéma mène des actions de reconquête faisant valoir sa spécificité.

C. LE CINÉMA FRANÇAIS À LA RESCOUSSE ?

Le cinéma français, avec **49 % du marché**, a « profité » de la situation et d'un soutien public très supérieur aux autres pays pour détrôner le cinéma américain, qui ne représente « que » **40 %**, **un point bas jamais atteint**.

Outre la qualité des sorties françaises, qui ont rassemblé un large public (« *Kaamelott* », « *Boite noire* »..), les productions nationales ont bénéficié de l'assèchement des productions américaines. En effet, **les tournages** ont été interrompus aux États-Unis pendant une plus longue période qu'en France et la fermeture des salles a conduit les studios à rendre disponibles directement sur les plateformes les grosses productions calibrées pour le cinéma. Ces expériences semblent cependant avoir surtout renforcé le piratage des œuvres, et les studios américains semblent désormais plus enclins à présenter leurs œuvres en salles, avec une fenêtre plus réduite que par le passé.

Pour le cinéma français, il s'agit maintenant de reconquérir le public, en particulier les plus jeunes. Cela implique des efforts de la part de la filière dans la qualité de la programmation comme des exploitants dans l'accueil et la valorisation de leur offre.

3. PRÉPARER L'AVENIR

A. ENFIN ASSOCIER LES PLATEFORMES : LE DÉCRET « SMA » EN ACTION

1. Enfin le décret !

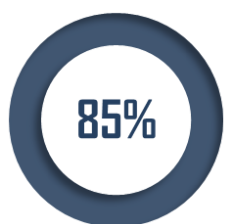
Le 8 juillet 2020, le Sénat a accepté une entorse à sa vision très réticente envers les ordonnances en intégrant un amendement gouvernemental au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DADDUE), habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de transposer la **directive « Services médias audiovisuel (SMA) »**.

Pris sur le fondement de l'ordonnance du 21 décembre 2020, **le décret du 22 juin 2021** établit **enfin** un cadre précis permettant de prévoir la contribution des plateformes à la production française.

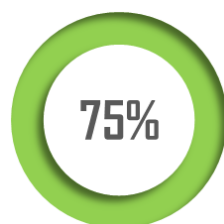
Le décret SMA en quatre chiffres



Part minimum du **chiffre d'affaires** investi dans la production en France



Part minimum des **œuvres d'expression française**



Part minimum de la **production indépendante**



Part minimum des **œuvres cinématographiques**

Dans le cadre de ce nouveau dispositif, le principe d'obligations séparées pour le cinéma et l'audiovisuel est confirmé. Un « couloir » spécifique au cinéma est ainsi prévu pour les chaînes comme pour les plateformes. Cette règle permettra de **réduire le risque d'un effet d'éviction** dans les investissements des diffuseurs au détriment du cinéma et au profit des seules séries.

2. Un subtil équilibre à trouver

Selon les estimations, l'arrivée des plateformes devrait entraîner en 2022 un surcroît d'investissement dans la production de l'ordre de **250 millions d'euros**, dont 200 millions pour le seul Netflix. Cela représente une hausse d'au moins **16 %** par rapport à la situation actuelle.

Cette nouvelle très positive pour la production nationale n'est cependant pas sans risque.

- **D'une part**, elle entraîne **une forte pression sur les producteurs**, en particulier indépendants, qui se retrouvent en position de force, mais devront rapidement être en mesure de proposer des œuvres françaises de qualité pour les nouveaux financeurs. Il sera donc impératif de détecter, de former et d'associer les « talents », que ce soit au niveau des acteurs, des scénaristes, ou des industries techniques. Or un tel processus peut prendre du temps, et les idées les plus fortes, novatrices et susceptibles de rencontrer le succès nécessitent une « **alchimie artistique** » qu'il faudra être capable de faire vivre sur le long terme. Le plan « France 2030 » (voir *infra*) semble prendre la mesure de ces défis, mais la question des délais reste entière.
- D'autre part, face à la surface financière des nouveaux entrants, il existe un **risque d'éviction** à leur profit des acteurs nationaux « traditionnels », que ce soit dans le domaine cinématographique ou audiovisuel. Or les financeurs français, comme Canal Plus avec plus de 200 millions d'euros, demeurent essentiels et font valoir leurs liens historiques avec la production nationale.

Un équilibre subtil doit donc être trouvé, entre des **producteurs indépendants** largement confortés, des **groupes nationaux en cours de restructuration** avec le projet de fusion TF1/M6, des **talents** à fidéliser et des **plateformes** aux ambitions mondiales.

Les négociations encore en cours autour de la réforme de la **chronologie des médias**, qui doivent impérativement être conclues avant le 10 février 2022, date d'expiration de l'arrêté d'extension de la précédente chronologie, cristallisent ainsi une nouvelle fois les tensions dans le secteur.

Enfin, le rapporteur attire l'attention sur la place des **documentaires**, qui paraît à l'heure actuelle fragilisée. Ce genre, qui bénéficie de financements modestes, est en effet de plus en plus accaparé par les plateformes, qui réalisent des œuvres prêtes à être diffusées dans le monde entier. Il convient de préserver une production nationale porteuse d'un regard propre à notre culture et à nos valeurs.

Le rapporteur rappelle les deux principes cardinaux de la réforme : préserver les salles de cinéma et améliorer le financement des œuvres. Il serait regrettable que, faute d'accord, l'arrivée tant attendue des financements par les plateformes ne se traduise pas par un bénéfice net pour tous les acteurs.

B. « FRANCE 2030 » ET LE CINÉMA

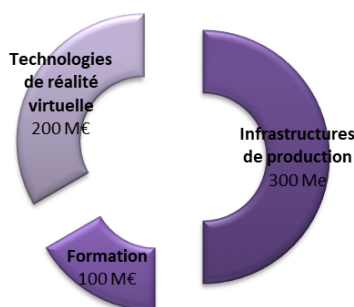
Annoncé par le Président de la République le 12 octobre 2021, le plan « France 2030 » a été matérialisé par un amendement adopté à l'Assemblée nationale le 8 novembre d'un montant de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement dès 2022.

Si l'on peut légitimement s'interroger sur la procédure consistant à proposer en cours de discussion une augmentation des crédits d'une telle ampleur, d'autant plus que les détails demeurent pour lors très flous, **force est de constater que les perspectives offertes ne sont pas dénuées d'intérêt.**

Interrogé par le rapporteur lors de son audition devant le Sénat le 9 novembre, la ministre a indiqué que le secteur de la production et du cinéma devrait bénéficier de **600 millions d'euros**. Ils sont en particulier destinés à répondre aux goulets d'étranglement de la France, soit le déficit de scénaristes et personnels techniques et le sous-équipement techniques.

Répartition des crédits de « France 2030 »

(en millions d'euros)



Le rapporteur salue l'ambition du plan et les engagements de la ministre d'une association étroite des territoires. Là encore, il faudra cependant suivre avec attention la réalité des crédits effectivement engagés, toujours susceptibles d'être réduits dans un plan étalé sur huit ans.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Jérémy Bacchi

Rapporteur pour avis
Sénateur des
Bouches-du-Rhône
(CRCE)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022_com.html