



Inspection générale  
des finances

N° 2011-M-011-02

Inspection générale  
des affaires culturelles

N° 2011-13

## **RAPPORT**

# **LES BESOINS DE FINANCEMENT ET LES RESSOURCES DU CNC**

Établi par

**PHILIPPE PASCAL**  
Inspecteur des finances

**CATHERINE RUGGERI**  
Chargée de mission  
Inspection générale des affaires culturelles

Avec l'assistance de **LUCIE RUAT**

Sous la supervision de  
**BRUNO PARENT**  
Inspecteur général des finances

- MAI 2011 -

# SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION.....</u>	<u>1</u>
<u>1. UN MODÈLE DE FINANCEMENT QUI DOIT ÊTRE CONFORTÉ.....</u>	<u>4</u>
1.1. La pertinence du modèle de financement par la diffusion.....	4
<u>1.1. LA PERTINENCE DU MODÈLE DE FINANCEMENT PAR LA DIFFUSION.....</u>	<u>4</u>
1.2. Les limites du modèle dans le cadre d'une économie ouverte.....	5
<u>1.2. LES LIMITES DU MODÈLE DANS LE CADRE D'UNE ÉCONOMIE OUVERTE</u> <u>.....</u>	<u>5</u>
<u>2. DES AIDES PUBLIQUES AU SERVICE D'UNE ÉCONOMIE SÉCURISÉE .....</u>	<u>8</u>
2.1. Des objectifs globalement atteints en matière cinématographique.....	8
<u>2.1. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS EN MATIÈRE</u> <u>CINÉMATOGRAPHIQUE.....</u>	<u>8</u>
2.2. Des résultats contrastés en matière audiovisuelle .....	10
<u>2.2. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS EN MATIÈRE AUDIOVISUELLE .....</u>	<u>10</u>
<u>3. DES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DU</u> <u>MODÈLE.....</u>	<u>11</u>
3.1. Les principes pouvant guider les évolutions .....	12
<u>3.1. LES PRINCIPES POUVANT GUIDER LES ÉVOLUTIONS .....</u>	<u>12</u>
3.1.1. Préciser, quantifier et prioriser les objectifs.....	12
<u>3.1.1. PRÉCISER, QUANTIFIER ET PRIORISER LES OBJECTIFS.....</u>	<u>12</u>
3.1.2. Améliorer l'acceptabilité et le partage de l'effort contributif.....	14
<u>3.1.2. AMÉLIORER L'ACCEPTABILITÉ ET LE PARTAGE DE L'EFFORT</u> <u>CONTRIBUTIF.....</u>	<u>14</u>
3.2. Les scénarios esquissés.....	17
<u>3.2. LES SCÉNARIOS ESQUISÉS.....</u>	<u>17</u>
3.2.1. 1er scénario : des financements croissants et une acceptabilité à travailler. 17	17
<u>3.2.1. 1ER SCÉNARIO : DES FINANCEMENTS CROISSANTS ET UNE</u> <u>ACCEPTABILITÉ À TRAVAILLER.....</u>	<u>17</u>
3.2.2. 2ème scénario : des financements stabilisés et le pari des énergies libérées. 19	19

<b><u>3.2.2. 2ÈME SCÉNARIO : DES FINANCEMENTS STABILISÉS ET LE PARI DES ÉNERGIES LIBÉRÉES.....</u></b>	<b><u>19</u></b>
<i><u>3.2.3. 3ème scénario : des financements maîtrisés et des efforts recentrés .....</u></i>	<i><u>19</u></i>
<b><u>3.2.3. 3ÈME SCÉNARIO : DES FINANCEMENTS MAÎTRISÉS ET DES EFFORTS RECENTRÉS .....</u></b>	<b><u>19</u></b>
<b><u>CONCLUSION.....</u></b>	<b><u>22</u></b>

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 8 février 2011, les ministres en charge de l'économie, du budget et de la culture ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) une mission relative au soutien public du cinéma et de l'audiovisuel par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Créé par la loi du 25 octobre 1946, et réformé par l'ordonnance du 24 juillet 2009, le CNC est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture. Il assure l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo, du multimédia et du jeu vidéo. Le CNC est chargé à la fois de missions d'administration centrale (conception et évaluation de la politique publique) et de la gestion de crédits d'intervention, ce qui en fait aujourd'hui un établissement original dans la sphère publique.

L'établissement agit comme un fonds de redistribution au travers du « compte de soutien à l'industrie des programmes » (COSIP) : il prélève une contribution sur les activités du cinéma, de l'audiovisuel et des opérateurs de télécommunication pour financer, de manière automatique ou sélective, la création, la production, la distribution et l'exploitation des œuvres. En d'autres termes, il gère un système de financement qui consiste en un prélèvement sur la diffusion pour financer la création et l'exploitation des œuvres.

Ces prélèvements obligatoires, constitués de trois taxes affectées au CNC pour un montant total de 754 M€ en 2010<sup>1</sup>, sont mis au service d'une économie de l'offre grâce notamment à la sécurisation de la production indépendante. Ces taxes incarnent le choix fait par la France de sauvegarder sa diversité et son exception culturelle.

La mission s'inscrit dans un contexte de forte augmentation des ressources du CNC depuis 2008, liée à l'assujettissement des fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile. Ce surcroît de recettes est aujourd'hui menacé en raison d'un repositionnement commercial de certains opérateurs, suite à la hausse du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les offres composites.

La mission a pour objet d'une part de faire le point sur les besoins en financement du CNC et d'autre part d'analyser ses ressources et plus particulièrement les taxes affectées à cet établissement afin, le cas échéant, de proposer des adaptations. Elle a, selon les termes de la lettre de mission, pour objectif de « conforter » les financements publics en faveur du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia. La mission ne réalise donc pas un audit de l'opérateur de l'État<sup>2</sup>.

Se pencher sur les prélèvements obligatoires effectués au profit du CNC n'est pas détachable des évolutions technologiques et de l'état de la concurrence dans les différents secteurs mis à contribution, de l'évolution des stratégies commerciales des entreprises comme des problématiques juridiques soulevées par certaines taxes. De même, s'interroger sur les besoins en financement du CNC conduit à s'intéresser non seulement à l'efficacité de ses interventions mais également à leur articulation avec les autres outils, non gérés par le CNC, en ce qu'ils concourent à la même politique.

---

<sup>1</sup> Parallèlement aux financements issus de ces taxes, d'autres fonds publics contribuent au soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles (aides des collectivités locales ; aides européennes ; dépenses fiscales), soit un total, avec lesdites taxes, de l'ordre de 1 milliard d'euros, auquel s'ajoute pour partie le régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle (son déficit global dépasse 1 milliard d'euros).

<sup>2</sup> Elle n'a donc pas analysé le fonctionnement du CNC, ses coûts, les nombreux « guichets » d'aide, etc.

## Rapport

Sans s'appesantir sur la part d'inconnue que certains de ces sujets recèlent, leur étendue et leur complexité ne permettraient pas, compte tenu du format de la mission, un examen approfondi et exhaustif. Au demeurant, bien des questions en cause ont ou vont donner lieu à des rapports ou études spécifiques, généralement très fournis.

Aussi, la mission s'est-elle plutôt attachée à dresser une vue d'ensemble et à essayer de trouver des lignes directrices de raisonnement pour décrire les évolutions envisageables, de nature à « conforter » le dispositif de financement public. La mission a notamment cherché, par cette approche globale, à vérifier le caractère durable du modèle des soutiens publics, en le confrontant notamment aux modèles économiques des contributeurs et à celui des bénéficiaires.

Il en ressort que le compte de soutien géré par le CNC conserve sa pertinence mais pourrait trouver aujourd'hui ses limites face au développement de nouvelles formes de diffusion et à l'arrivée de nouveaux acteurs non régulés et parfois fiscalement délocalisés (1).

Au service d'une économie sécurisée, les aides publiques ont permis de sauvegarder un cinéma français vivant et divers. Elles ont toutefois eu des résultats plus contrastés en matière audiovisuelle (2).

La mission recommande d'adapter progressivement ce modèle pour l'inscrire dans un monde technologiquement et internationalement ouvert. Mieux prendre en compte l'environnement économique et financier des contributeurs et bénéficiaires renforcera la légitimité et l'efficacité du compte de soutien et donc confortera les financements publics (3).

**Encadré 1 : Présentation sommaire du dispositif de soutien public au cinéma et à l'audiovisuel**

**(1) Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) :**

- Établissement public administratif, il a la personnalité morale et est doté de l'autonomie financière, avec une double responsabilité d'administration centrale et d'opérateur de l'État en charge du Compte de Soutien à l'Industrie des Programmes, dit « Cosip ».
- Il a fait l'objet d'une triple modernisation depuis 2007 : réforme juridique (périmètre élargi du nouveau Code du cinéma et de l'image animée), budgétaire (affectation directe du produit ; recouvrement des taxes affectées par le centre) et organisationnelle (conseil d'administration).
- Il assure, sous l'autorité du ministre de la culture, l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée.

**(2) Les secteurs concernés** (par ordre d'apparition dans le périmètre du centre) :

- *Production et diffusion cinématographiques* : un film est le fruit de la rencontre de l'auteur-réalisateur et du producteur délégué (producteur). Selon les délais établis par la chronologie des médias, le distributeur organise son exploitation en salle, puis l'exploitation du film se poursuit auprès des autres diffuseurs : en vidéo (DVD, Blu-Ray) et vidéo à la demande (VàD), puis à la télévision (payante puis gratuite).
- *Production et diffusion audiovisuelles* : une œuvre audiovisuelle (fiction, documentaire, animation) est produite le plus souvent sur commande d'une chaîne de télévision à un producteur délégué.
- *Filières transverses* : édition vidéo ; multimédia (dont jeu vidéo) ; industries techniques.

**(3) Les aides distribuées** : Le CNC gère le compte de soutien, instrument de redistribution en faveur des secteurs du cinéma et de l'image animée, avec une double logique :

- une logique industrielle et économique à l'aide de *soutiens automatiques* générés par la production d'une œuvre, et dont le montant peut ensuite être mobilisé par le producteur détenteur du compte à condition d'être réinvesti dans de nouvelles œuvres ;
- une logique qualitative et culturelle à l'aide des *soutiens sélectifs* avec des objectifs ciblés, des montants variables, et dont l'attribution se fait par des commissions d'experts du CNC.

**(4) Les taxes affectées** : Le compte de soutien est alimenté de manière indistincte par plusieurs taxes affectées, dites « taxes Cosip », qui pèsent sur les diffuseurs d'œuvres :

- la *taxe spéciale additionnelle, dite TSA* (taux de 10,72 %) : taxe assise sur le prix des entrées en salle, dont les exploitants de salle de cinéma sont redevables ;
- la *taxe Vidéo et VàD* (taux de 2 %) : taxe assise sur le chiffre d'affaires réalisé par les éditeurs vidéo sur les ventes et locations de vidéos physiques, ainsi que par les éditeurs VàD ;
- la *taxe sur les services de télévision (TST) due par les éditeurs* (taux de 5,5 %) : taxe assise sur les ressources publicitaires ainsi que sur les ressources publiques, les appels surtaxés et les SMS. En sont redevables les éditeurs de services de télévision (chaînes), qu'ils soient :
  - des chaînes dites historiques (hertziennes) : publiques et gratuites (chaînes de France Télévisions) ; privées et gratuites (TF1, M6) ; privées et à péage (Canal +) ;
  - de nouvelles chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), gratuites comme payantes.

Toutes ces chaînes peuvent être distribuées par câble, satellite, Internet (ADSL), et voie numérique.

- la *taxe sur les services de télévision (TST) due par les distributeurs de service de télévision* (barème progressif entre 0,5 et 4,5 %) :
  - les distributeurs « classiques », qu'ils soient une chaîne qui s'auto-distribue (Groupe Canal +) ou simple distributeur (Numéricable), redevables de cette TST sur le prix des abonnements TV,
  - les opérateurs de télécommunications, c'est-à-dire les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie mobile, qui distribuent des services de télévision par Internet, principalement au sein d'offres composites, couplés à des services de téléphonie fixe et d'accès Internet (offres *triple play*) voire de téléphonie mobile (*quadruple play*).

Seuls trois opérateurs détiennent une licence nationale d'exploitation pour la troisième génération de réseau mobile dit « 3G » (Orange, SFR, Bouygues Télécom) ; grâce à la quatrième licence délivrée par l'Arcep fin 2009 à Free (Iliad), ce dernier a commencé à déployer son réseau, dont le lancement officiel devrait intervenir fin 2011-début 2012.

## 1. Un modèle de financement qui doit être conforté

Le système de financement public du cinéma et de l'audiovisuel consiste, pour l'essentiel, à faire financer les créateurs par les diffuseurs, ces derniers profitant directement ou indirectement de la valeur créée par l'œuvre. Ce modèle s'est longtemps appuyé sur une économie fortement régulée, notamment des salles de cinéma puis de la télévision.

En faisant contribuer pour un montant important des diffuseurs dont le lien avec l'œuvre est plus distendu et qui sont confrontés à une concurrence accrue, la question de l'acceptabilité de l'imposition est posée.

### 1.1. La pertinence du modèle de financement par la diffusion

#### ◆ Le principe du financement de la création par la diffusion

La contribution des diffuseurs prend deux formes : une forme fiscale par le prélèvement d'une partie des recettes perçues par chaque diffuseur et son affectation à un compte de soutien géré par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ; une forme réglementaire par des obligations de financement et de diffusion imposées aux chaînes de télévision, qui garantissent une demande d'œuvres.

Cette contribution permet une redistribution au profit de la création, c'est-à-dire au profit des producteurs délégués qui portent les projets et trouvent les financements. Elle permet également d'aider une industrie technique, un réseau de distribution et un maillage de salles de cinéma pour assurer l'exploitation des œuvres. Chaque acteur de la filière bénéficie ainsi d'un retour du prélèvement de la richesse, soit directement par le versement d'aides, soit indirectement par la possibilité de diffuser des contenus riches, originaux et français.

Autrement dit, l'architecture de la fiscalité affectée, l'encadrement législatif, réglementaire et conventionnel de l'activité des diffuseurs et la politique d'intervention publique fonctionnent grâce à un prélèvement sur les diffuseurs au profit des créateurs et par un enrichissement des diffuseurs grâce aux œuvres créées.

#### ◆ La déclinaison du principe en matière fiscale jusqu'au fournisseur d'accès Internet

La contrainte fiscale sur les diffuseurs est à l'origine justifiée par l'inégal poids des parties, au détriment du créateur, dans la négociation du partage de la richesse créée.

L'architecture de la fiscalité affectée a évolué en fonction de l'élargissement du nombre et de la nature des fenêtres d'exploitation des œuvres :

- la « taxe spéciale additionnelle » (TSA) est créée dès 1948 comme base du financement du système d'aides à l'industrie du cinéma ; elle est assise sur le prix des entrées au cinéma, et ainsi directement en lien avec les évolutions du secteur et la fréquentation par les Français des salles (voir annexe II) ;
- la « taxe vidéo » est assise sur le chiffre d'affaires de la vente et de la location de vidéos physiques depuis sa création en 1993, ainsi que sur le chiffre d'affaires de la vidéo à la demande depuis juillet 2004 (voir annexe III) ;

## Rapport

- la pratique télévisuelle se substituant pour partie à la fréquentation des salles de cinéma, une « taxe sur les services de télévision » (TST) a été créée en 1986. Payée par les éditeurs de services de télévision, c'est-à-dire les chaînes de télévision, elle est assise pour l'essentiel sur les recettes publicitaires et les ressources publiques allouées aux chaînes publiques<sup>3</sup>. Cette taxe a permis la consolidation de la ressource en faveur du cinéma, tout en conduisant à créer un soutien au secteur audiovisuel (voir annexe III) ;
- enfin, une part complémentaire à la TST a été créée en 2007, payée par les distributeurs de services de télévision, assise sur les abonnements classiques (dont les principaux redevables sont les groupes Canal + et Numericable) et les offres des fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile incluant la distribution de services de télévision (voir annexe IV).

Le CNC assure un suivi de ces différentes sources de financement et les adapte presque tous les ans afin de tenir compte des évolutions techniques et commerciales du secteur du cinéma et de l'audiovisuel. Il cherche ainsi à préserver la logique historique du soutien au cinéma et à l'audiovisuel.

Les fournisseurs d'accès Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie captent une fraction de la valeur qui s'attache aux œuvres au travers des abonnements à des offres composites, dont la part audiovisuelle contribue à l'attractivité. Malgré un lien distendu avec la création, la quasi-totalité des abonnements commercialisent des services de télévision, gratuits et payants. Ces offres concourent au modèle d'affaires des opérateurs de télécommunications, dont le stock d'abonnés constitue la valeur (voir annexe IV).

### ◆ La déclinaison du principe en matière normative jusqu'à l'arrivée d'Internet

A côté des contributions fiscales, le soutien aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel passe par une très forte régulation des diffuseurs, garantissant une part importante du financement des œuvres ou de leur diffusion (voir annexe I).

Ainsi, les salles sont-elles soumises à un encadrement de leur programmation qui permet de soutenir la production et la distribution de films français. Cet encadrement, dont le poids est variable y compris pour les salles « Art et essai », a toutefois le plus souvent un impact léger sur le modèle économique du secteur (voir annexe I).

Pour les éditeurs de services de télévision, cet encadrement est plus lourd et prend la forme d'obligations d'investissement et de diffusion des œuvres. Ces obligations étaient initialement la contrepartie de la gratuité du canal hertzien. Mais le paysage audiovisuel a évolué : fragmentation liée à l'arrivée des nouvelles chaînes de la TNT, nouvelles formes de diffusion par le câble, le satellite, la téléphonie mobile et Internet ... Le poids de ces obligations des éditeurs de services de télévision n'a guère évolué. Il est aujourd'hui, selon les estimations sommaires de la mission, trois fois supérieur à l'effort fiscal en faveur du compte de soutien (voir annexe III).

## 1.2. Les limites du modèle dans le cadre d'une économie ouverte

Le modèle de financement public du cinéma et de l'audiovisuel se heurte aujourd'hui à plusieurs limites : l'acceptabilité de l'impôt par les diffuseurs les plus éloignés de l'œuvre ; la forte régulation traditionnelle du secteur alors que le monde de l'audiovisuel s'est ouvert ; la plus grande difficulté à appréhender fiscalement la valeur créée.

### ◆ les limites en termes d'acceptabilité de l'impôt et le déplacement de l'effort fiscal

<sup>3</sup> La base a été élargie en 2005 aux recettes de parrainages, ainsi qu'au produit des appels téléphoniques à revenus partagés et envois de SMS liés aux programmes.



## Rapport

Avant l'extension de la TST aux distributeurs, la part supportée par les éditeurs représentait plus de 70 % du montant total des taxes affectées. Le CNC a indiqué à la mission que la contribution élevée des chaînes de télévision résulte d'un choix politique historique visant à faire contribuer significativement la télévision, intéressée non seulement comme diffuseur mais aussi comme détenteur de sociétés de production.

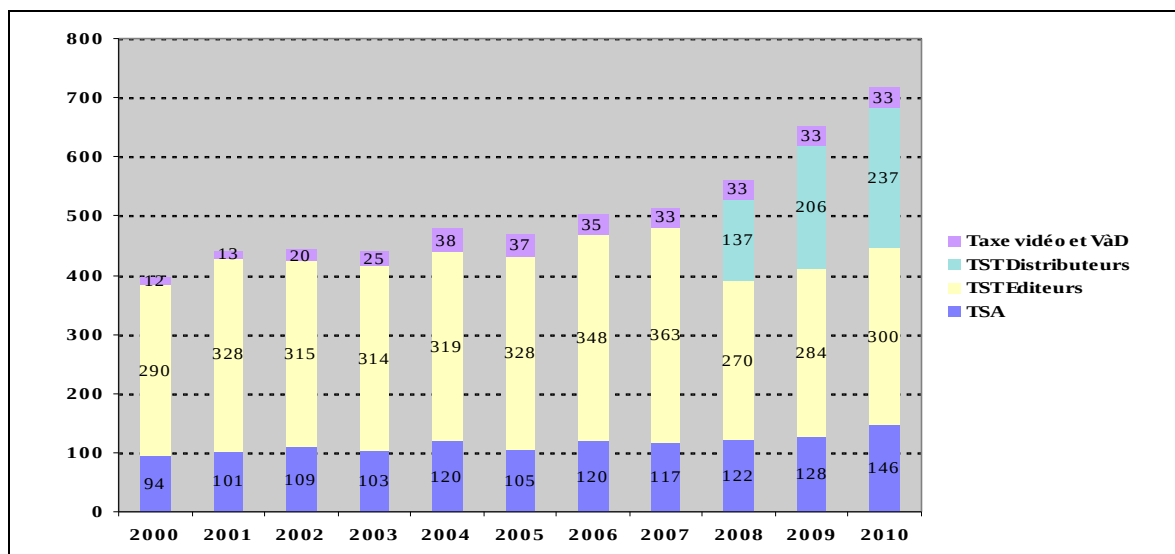
Durant la période 2001-2007, les recettes fiscales du CNC ont varié de 450 à 515 M€. Elles étaient de 533 M€ en 2008, 611 M€ en 2009 et 754 M€ en 2010.

La hausse significative du produit des taxes à compter de 2008 est liée à l'extension de la TST aux fournisseurs d'accès Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile. Ces acteurs sont devenus des contributeurs importants de la création cinématographique et audiovisuelle, alors qu'ils sont aujourd'hui les plus éloignés de l'œuvre.

La TST due par les distributeurs a fait l'objet à sa création d'une prévision de recettes entre 6,5 et 16,5 M€ par an. Dans les faits, la part de recettes supplémentaires liée à l'assujettissement de ces opérateurs de télécommunications est passée de 43 M€ en 2008 à 140 M€ en 2010 (abstraction faite de l'effet périmètre conduisant à soumettre une partie de la taxation de Canal+ à la TST distributeurs au lieu de la TST éditeurs).

Cette forte hausse du rendement de la taxe, liée au succès des offres composites et au positionnement des opérateurs cherchant à soumettre une part toujours plus importante de leurs offres au taux réduit de TVA<sup>4</sup>, n'a pas été anticipée.

Graphique 1 : Évolution des recettes des taxes affectées au CNC depuis 2000 ( M€) (1)



Source : Données CNC : exécution sur 2000-2009 pour la TST et la Taxe vidéo ; statistiques longue période sur 2000-2009 pour la TSA ; estimations 2010 et BP 2011 pour l'ensemble des taxes. (1) l'évolution de 2008 de la TST éditeurs intègre notamment le basculement d'une partie de la taxation de Canal+ vers la TST distributeurs.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le taux réduit de TVA n'est plus applicable aux offres composites. Les opérateurs de télécommunications n'ayant désormais plus aucun avantage fiscal à inclure un service de télévision dans leurs offres, remettent en cause le principe même de l'imposition, en considérant que le lien avec l'œuvre est particulièrement distendu.

<sup>4</sup> En effet, avant 2010, le champ d'application de la TST due par les distributeurs était identique à celui de la TVA à taux réduit (voir annexe IV).

## Rapport

La disparition de l'incitation fiscale à verser de la TST, la dynamique naturelle de cette taxe et le caractère fortement concurrentiel de ces marchés ont conduit un opérateur (Free), et vont certainement conduire ses concurrents, à optimiser leurs impositions au détriment du CNC. Leur repositionnement pourrait ainsi réduire l'assiette de la TST d'environ 140 M€ au titre de 2012 (voir annexe IV).

Au demeurant, ces opérateurs se sentent éloignés de la création cinématographique et audiovisuelle. Ils se disent d'ailleurs peu intéressés par ces œuvres, qui s'insèrent dans des contenus de toutes natures et de toutes nationalités. De leur point de vue, il n'est en effet ni plus ni moins justifié qu'ils contribuent au soutien du cinéma et de l'audiovisuel qu'au soutien de la musique, des spectacles vivants ou de la presse écrite.

### ◆ Les limites de la régulation et l'adaptation des modèles économiques

L'effort fiscal se déplace vers des contributeurs dont l'activité a un lien plus distendu avec l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle. Or les modèles économiques des chaînes de télévision sont en recomposition en raison de la concurrence accrue d'un monde peu régulé et la situation des FAI comporte également des éléments d'incertitude.

Les modèles économiques de l'audiovisuel ont été, ou vont être, modifiés par trois vagues successives :

- l'activité historique des chaînes, financées par la publicité (pour les chaînes gratuites) ou « à péage » (pour Canal +), est mise à mal par la fragmentation de l'audience du fait de la création de nouvelles chaînes (chaînes thématiques payantes, chaînes gratuites de la télévision numérique terrestre, futurs « canaux compensatoires » ... ) ; la concurrence s'est ainsi développée au sein d'un monde audiovisuel fortement régulé ;
- Internet conduit à mettre partiellement en concurrence ce monde fortement encadré avec un univers peu régulé mais, pour l'instant, situé dans la territorialité française *via* les fournisseurs d'accès Internet. Cette concurrence prend des formes variées : développement des pratiques délinéarisées (c'est-à-dire accessible à la demande), arrivée de nouvelles activités en lien avec l'économie numérique (vidéo à la demande, etc.) et captation de recettes publicitaires ;
- le développement d'acteurs Internet « *over the top* » (les « OTT », Apple TV, Google TV par exemple) totalement dérégulés et difficilement appréhendables.

Cette dernière concurrence pourrait déstabiliser non seulement les chaînes de télévision mais également les fournisseurs d'accès qui perdraient leur rôle d'intermédiaire. Dans le même temps, les opérateurs devraient faire face à de lourds investissements sur les réseaux, notamment le déploiement de la fibre optique et de la 4G (l'Arcep évoque le chiffre de 20 milliards d'euros sur 15 ans).

L'arrivée de la télévision connectée va faire cohabiter, sur un même écran, ces trois modèles<sup>5</sup>. Plus généralement, les différents modes de diffusion aujourd'hui séparés sont en train de converger (écran télévision permettant l'accès à Internet ; écran téléphone ou tablette permettant d'accéder à la télévision ...). Pour les acteurs installés, ces évolutions constituent à la fois des opportunités à saisir et des menaces auxquelles il faut se préparer.

---

<sup>5</sup> La télévision connectée permet sur un écran de télévision d'accéder à Internet et d'offrir de nouveaux services (éléments associés aux programmes en cours ; réseaux sociaux ; télé-achat ...). Elle permet donc d'accéder aux offres des acteurs « *over the top* ».

## Rapport

- ◆ Une valeur de plus en plus difficile à appréhender isolément et parfois délocalisée

Le système d'imposition comporte des taxes strictement liées à la diffusion des œuvres (comme les recettes guichet des exploitants de salles) et des taxes plus larges qui appréhendent le volume d'affaires plus ou moins global des acteurs de la diffusion (comme les recettes publicitaires qu'elles soient liées ou non à la diffusion d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle).

Fondé sur une adaptation pragmatique et au fil du temps des dispositifs par le CNC, ce système est aujourd'hui d'une cohérence imparfaite. Une partie des revenus des diffuseurs échappe à la fiscalité affectée, notamment du fait de la diversification des activités et des modèles économiques. Les revenus connexes à la diffusion des œuvres sont taxés dans certains secteurs et pas dans d'autres.

Par exemple, la TSA est assise sur les recettes de guichet de l'ensemble des films distribués dans les salles. Mais, elle ne prend pas en compte les autres recettes perçues par les exploitants comme le produit retiré des publicités diffusées en salles ou des confiseries. Elle n'a pas évolué avec le développement des salles dites multiplexes qui trouvent en partie leur équilibre économique grâce à ces recettes connexes.

La TST due par les distributeurs souffre également d'imperfections, puisque la base imposable varie en fonction du positionnement commercial des opérateurs. Ainsi, Free a scindé son offre *triple play* entre une offre *double play* (téléphonie + Internet) à 29,90 € et une option de services de télévision à 1,99 €, réduisant ainsi l'assiette de la TST à ce montant.

Par ailleurs, le principe de la contribution fiscale du diffuseur pour financer le créateur va se heurter au développement d'acteurs Internet « *over the top* » fiscalement délocalisés<sup>6</sup>.

Enfin, seule une évolution du modèle de quasi-neutralité du Net<sup>7</sup> permettrait aux acteurs imposés en France de répercuter tout ou partie de leurs charges sur les acteurs établis hors de France ou hors de l'Union européenne. Cet aspect fondamental de la problématique, car susceptible d'en changer substantiellement les données de base, n'est pas stabilisé. La mission a mené ses travaux en prenant uniquement en considération la situation actuelle d'Internet.

## 2. Des aides publiques au service d'une économie sécurisée

Le système du financement du cinéma a permis de maintenir une offre française, diverse et vivante même si des effets collatéraux peuvent aujourd'hui être identifiés. Dans le secteur de la fiction audiovisuelle, ce système ne produit pas les effets escomptés.

### 2.1. Des objectifs globalement atteints en matière cinématographique

Très tôt, la France a fait le choix de garantir la diversité culturelle en maintenant un tissu de sociétés de production indépendantes, dont le financement n'est pas lié au bon vouloir des diffuseurs.

L'économie du cinéma français est fondée sur une logique d'offre. Un film est le fruit d'une alchimie entre un scénariste, un réalisateur et un producteur. Il n'est pas, à la différence de la plupart des fictions audiovisuelles, une œuvre de commande.

---

<sup>6</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 de la taxation en matière de TVA au lieu d'établissement du preneur en matière de services électroniques, télécommunication et télévision, les prestations réalisées hors de France ne seront pas soumises à imposition (réforme du régime de la TVA des prestations de service, « paquet TVA » : article 102 de la Loi de finances pour 2010). Après non plus, si elles proviennent d'Etats extérieurs à l'Union européenne.

<sup>7</sup> Actuellement, le modèle de quasi-neutralité conduit à ne pas facturer en tant que tels à l'utilisateur ou à l'éditeur les volumes de données transportées.

### ◆ Les objectifs initiaux de sauvegarde du cinéma sont globalement atteints

La mission a plus particulièrement examiné quatre objectifs traditionnels pour apprécier globalement la pertinence de l'intervention publique dans le secteur du cinéma<sup>8</sup>.

Tout d'abord, la sauvegarde de la diversité passe par le maintien d'un tissu de sociétés de production indépendantes. Le faible écart entre le nombre de films d'initiative française sortis dans l'année (203 en 2010) et le nombre de sociétés de production actives (175 en 2010) est un des éléments qui témoigne de l'absence de concentration dans le secteur, ce qui est conforme à l'objectif poursuivi.

Ensuite, le tissu de sociétés de production indépendante doit permettre de faire émerger de nouveaux talents. Le nombre de premiers films s'élève à 77 en 2010 et les deuxièmes films à 33, niveau globalement stable depuis cinq ans. Selon une étude réalisée par le CNC, entre 1997 et 2006, 20,1 % des réalisateurs de premier film réalisent un deuxième film.

Surtout, l'objectif est de sauvegarder la part du cinéma français dans les sorties en salles. En nombre de films, la part des films français dans le total des films sortis dans l'année est globalement stable, entre 40 % et 46 % (45,6 % en 2009). Appréciée en pourcentage du total des entrées, la fréquentation en salles de films d'initiative française représente 36,8 % en 2009 (contre 49,7 % pour le cinéma américain). Jusqu'en 1987, la part française n'était jamais inférieure à 43 %. Certes, la part américaine a significativement augmenté dans le courant des années 1980 sans que les films français arrivent à reconquérir les parts de marché perdues. Mais, comparée aux autres pays européens, la part de marché des films nationaux est supérieure en France.

Enfin, le maintien d'un tissu significatif de salles de cinéma est déterminant. Sur longue période, le nombre d'écrans se maintient à un bon niveau, même s'il a temporairement chuté durant les années 1990 et s'il s'est accompagné d'une baisse durable du nombre de fauteuils. Le nombre d'écrans est même supérieur à celui d'il y a 35 ans.

### ◆ Les effets collatéraux du dispositif d'aides

Si le mécanisme de soutien au cinéma a rempli ses objectifs initiaux, plusieurs effets collatéraux peuvent être soulignés.

En premier lieu, la sécurisation du producteur délégué, gage de la sauvegarde de la création française, a eu pour effet de supprimer la quasi-totalité du risque en capital de ce dernier (hors grosses productions)<sup>9</sup>. Les sociétés de production indépendantes sont soutenues à toutes les phases de la production et le film est, dans la très grande majorité des cas, financé en intégralité avant sa sortie en salle. De fait, les sociétés ne courent aucun risque financier, l'aide publique venant en quelque sorte en lieu et place du capital. Cet effet collatéral du dispositif de financement ne constitue pas en tant que tel un effet « pervers » car il est souhaité : une économie sécurisée permet, dans la logique historique du CNC, de garantir la diversité et de la création.

---

<sup>8</sup> Il existe d'autres objectifs : exportation, attractivité du territoire pour les tournages ...

<sup>9</sup> Il ne faut toutefois pas conclure de cette quasi-absence de risques financiers qu'une production cinématographique est dépourvue de risques. Le producteur prend à sa charge la « garantie de bonne fin », c'est-à-dire supporte le risque (non nécessairement financier mais de notoriété auprès de ses pairs et des financeurs futurs) que le film ne puisse pas voir le jour compte tenu d'imprévus, de mésententes entre les différents intervenants (notamment avec le réalisateur) ou connaisse un insuccès total.

## Rapport

En deuxième lieu, le nombre de films sortis en salles chaque année augmente. Cette augmentation conduit à l'accélération de la rotation des films à l'affiche. Ce phénomène touche plus durement les « petites œuvres », qui ne sont pas accompagnées par des dépenses de promotion/publicité et ont probablement de moins en moins de chances d'« émerger », compte tenu de leur faible durée d'exposition en salles. Or, ces « petites œuvres », qui sont à l'origine de l'émergence des talents et de la diversité culturelle française, sont légitimement encouragées par le CNC. Cela étant, le dispositif d'aides n'est qu'un des éléments parmi d'autres : la profusion des films a des origines diverses.

En troisième lieu, financé avant même sa sortie en salle, le dispositif n'incite guère à la diffusion volontariste des œuvres. En privilégiant une économie de l'offre et en évoluant dans une économie sécurisée, le système cherche avant tout à préserver l'exception culturelle française ; il ne vise pas prioritairement à faire du cinéma une industrie d'exportation.

En dernier lieu, le partage de la valeur est figé et décorrélé des risques économiques. En 30 ans, la filière cinématographique a changé. Le modèle économique des exploitants de salles a évolué (avec l'arrivée des multiplexes), celui des producteurs est de plus en plus sécurisé (avec l'augmentation des dispositifs de soutien et des avantages fiscaux) et celui des distributeurs en salles, qui concentrent le risque lorsqu'ils garantissent une recette, conduit parfois à se restructurer (par une politique de diversification et de concentration verticale). Pour autant, la « répartition » de la recette guichet (en forte augmentation) entre les exploitants et l'amont est restée inchangée (voir annexe II).

## 2.2. Des résultats contrastés en matière audiovisuelle

L'œuvre audiovisuelle est le plus souvent le fruit de la réponse d'un producteur à la commande d'une chaîne qui fixe sa ligne éditoriale. Son potentiel d'exploitation est plus limité que celui d'une œuvre cinématographique : après les premières diffusions sur les chaînes, les œuvres offrent une possibilité de revenus et un rayonnement culturel réduits.

Dans une logique similaire à celle établie dans le cinéma, à partir de la fin des années 1980, la France s'est attachée à soutenir la qualité et la diversité de l'offre audiovisuelle en maintenant un tissu de sociétés de production indépendantes.

Si le CNC a atteint son objectif d'accompagnement de l'explosion des programmes dans le courant des années 1990, le bilan de ce secteur dans la période récente est plus mitigé : la compétitivité sectorielle des œuvres françaises de fiction est décevante sur le marché national comme sur le marché international.

- ◆ Un dispositif inspiré de celui applicable au cinéma malgré des modèles économiques différents

Le dispositif d'aides du CNC au secteur de l'audiovisuel s'inspire fortement du système applicable au cinéma, en matière :

- d'objectifs dans une logique industrielle et économique (accompagner la production) et culturelle et qualitative (garantir la qualité de l'offre) ;
- d'instruments de structuration du secteur (par la production indépendante) et d'aides attribuées (automatiques et sélectives).

Ces aides s'inscrivent dans un contexte très différent, notamment par la présence d'obligations d'investissement et de diffusion, la séparation entre diffuseur et producteur, la présence d'un quota d'investissement dans les sociétés de production indépendante et la protection de leurs droits patrimoniaux.

Dès lors que la production audiovisuelle fonctionne essentiellement sur commande des chaînes, le choix de structurer la filière autour de sociétés de production indépendantes semble, pour certains interlocuteurs de la mission, moins pertinent que pour le cinéma.

### ◆ La crise de la fiction française

La fiction est le genre le plus cher (donc plus difficile à rentabiliser) et le plus demandé par les chaînes de télévision. Les diffuseurs conservent dans son financement une place prépondérante et tendanciellement croissante. Après avoir connu une embellie au cours des années 1990, la fiction française est aujourd'hui en crise : l'audience se tourne vers les œuvres américaines. Les fictions françaises étaient en effet encore en bonne place en 2005 parmi les 50 meilleures audiences de l'année (tous genres confondus) des chaînes historiques gratuites. Leur score est nul parmi ces dernières en 2009. Cette situation paraît spécifique à la France.

Dans une étude sur la place de la fiction américaine dans les audiences des grands pays européens, le CSA montre que le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie placent leur série de fiction nationale en tête des meilleures audiences du genre (chiffres 2009). Plus particulièrement, au Royaume-Uni, où pourtant aucune frontière de langue ne se pose avec les États-Unis, aucune fiction américaine n'apparaît dans les 10 meilleures audiences.

Cet effondrement de la fiction française depuis 5 ans n'a pas entraîné de repositionnement efficace des aides du CNC. Lorsque cet établissement a essayé de relancer la fiction (par le fonds innovation notamment), le résultat a été décevant.

Les autres genres, notamment le documentaire et l'animation présentent des résultats plus satisfaisants (voir annexe III).

## 3. Des adaptations nécessaires pour assurer la pérennité du modèle

Le système de financement du CNC conserve sa pertinence mais il paraît opportun de l'adapter progressivement à une économie de plus en plus ouverte :

- au niveau des sources du financement, la contribution au compte de soutien gagnerait à ajouter à sa logique de financement de la création par la diffusion une prise en compte plus fine des modèles économiques des différents contributeurs. La cohérence entre le niveau de l'enrichissement par la diffusion de l'œuvre, le prélèvement sur cette valeur, les risques économiques encourus par chaque contributeur et l'allocation des aides devrait être régulièrement ajustée ;
- au niveau des besoins de financement, les soutiens publics pourraient être davantage orientés vers les nouveaux enjeux que sont l'accompagnement des produits audiovisuels et le développement de services sur les nouveaux supports.

A partir de ce constat, la mission a défini les principes pouvant guider les évolutions qu'elle juge nécessaires. En fonction des arbitrages financiers et/ou culturels qui seraient pris, trois scénarios ont été élaborés afin de caractériser des couples « ressources/dépenses » correspondant à des logiques nettement différenciées.

L'ensemble vise à répondre à l'objectif fixé par la lettre de mission de « conforter les financements publics », c'est-à-dire non nécessairement et/ou non exclusivement sous l'angle de la confirmation du niveau de financement mais dans une logique de consolidation du dispositif de financement public, c'est-à-dire en s'attachant à renforcer :

- sa légitimité par une cohérence entre le prélèvement et les dépenses ;
- son acceptabilité par un ajustement du niveau des contributions aux risques économiques ;

## Rapport

- sa prévisibilité par une évolution maîtrisée de l'ensemble des prélèvements pesant sur les secteurs ;
- sa neutralité par un traitement fiscal identique quelles que soient, notamment, les positions commerciales et par un examen des optimisations fiscales ;
- son efficacité et sa visibilité par une mesure de la performance des financements publics.

Le dispositif étant ancien et sédimenté, l'équilibre qu'il a établi se prête difficilement aux grandes réformes. Les mesures proposées, en recettes comme en dépenses, relèvent plus d'une logique d'adaptation.

### 3.1. Les principes pouvant guider les évolutions

S'agissant des besoins de financement, il est proposé de préciser, quantifier et prioriser les objectifs des politiques publiques en faveur du cinéma et de l'audiovisuel. S'agissant des sources du financement, la mission propose d'améliorer le partage de l'effort contributif.

#### 3.1.1. Préciser, quantifier et prioriser les objectifs

- ◆ Première suggestion : fixer des objectifs précis et chiffrés en lien avec les moyens mobilisés

La mission a éprouvé des difficultés pour apprécier les besoins de financement du CNC.

Les besoins exprimés par l'établissement reposent essentiellement sur la préservation des soutiens actuels tout en essayant de faire face aux nouveaux défis, au demeurant bien identifiés<sup>10</sup>. Dans le passé déjà, les adaptations des dispositifs étaient nombreuses mais toujours incrémentales. De ce fait, la logique de financements publics nécessairement croissants est dans cette approche inévitable.

S'il existe un large et riche appareillage statistique comportant de nombreux indicateurs d'activité, il n'est pas aisé d'en déduire une méthodologie permettant d'évaluer le bon niveau de financement au regard d'une stratégie clairement définie. D'ailleurs, même lorsqu'il existe un objectif quantifié, il n'est pas mis en relation avec les moyens mobilisés.

L'analyse des différentes statistiques réalisée à partir des données du CNC ne permet pas non plus d'établir des corrélations certaines entre les interventions publiques et les données du secteur. Enfin, de nombreux paramètres autres que ceux relatifs aux aides du CNC entrent en ligne de compte et il est difficile d'isoler la performance de ces dernières.

La mission considère donc que la légitimité globale du dispositif passe par une meilleure visibilité de l'action publique, c'est-à-dire par un affichage plus clair des objectifs poursuivis permettant de porter un jugement sur la performance de l'action du CNC et de se prononcer sur le niveau de financement nécessaire. Une évaluation régulière de l'impact des aides, en relation avec leur coût, comme le développement d'outils de prévision de recettes en seraient le corollaire.

La mise en place d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens pourrait en être l'occasion, surtout s'il était le fruit d'une réflexion préalable associant l'ensemble des acteurs et contributeurs des filières cinématographiques et audiovisuelles. A l'occasion de ces échanges, les grandes orientations stratégiques des politiques publiques dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel pourraient être revisitées, notamment avec le CSA.

---

<sup>10</sup> A la demande de la mission, le CNC a rédigé une note faisant état de sa vision pluriannuelle (voir pièce jointe n°2).

Il serait par exemple souhaitable de s'interroger sur :

- l'indépendance des sociétés de production, notamment dans le domaine audiovisuel et la patrimonialisation des œuvres, sujet qui devrait prendre une dimension particulière pour les diffuseurs avec l'arrivée d'acteurs globaux issus d'Internet ;
  - la stratification des obligations d'investissement et de diffusion des éditeurs de télévision ;
  - le traitement fiscal des opérateurs de télécommunications dans l'hypothèse où ils financeraient directement des œuvres (mode de prise en compte ou pas de leurs investissements dans la création pour définir leur niveau de TST) ;
  - l'équilibre entre la sauvegarde de la diversité et la constitution de « champions nationaux », si on souhaite leur émergence.
- ◆ Deuxième suggestion : donner la priorité à l'adaptation des aides pour faire face aux nouveaux enjeux des filières cinématographiques et audiovisuelles

En l'absence de corrélations précises établies entre les interventions publiques et les données du secteur, il est vraisemblable que des variations d'amplitude raisonnable à la hausse ou à la baisse, de telle ou telle aide du CNC solidement établie dans le paysage n'a guère d'influence mesurable sur le secteur dans son ensemble et ses résultats.

Certes, il est un niveau au dessus ou en dessous duquel la variation de l'ampleur de l'aide aurait des effets. Mais il serait hasardeux de prétendre le fixer.

Sans se prononcer précisément sur cette question, la mission considère toutefois, au vu des résultats du secteur, que ce niveau critique n'était pas atteint en 2008 (avant le surcroît de recettes fiscales liées à l'imposition des distributeurs). Une partie des recettes perçues depuis ont d'ailleurs opportunément été mises en réserve par le CNC. En d'autres termes, il existe une marge de redéploiement à l'intérieur d'une enveloppe de ressources donnée.

En tout état de cause, l'allocation de nouveaux financements devraient être dédiée à des objectifs culturels et/ou financiers complémentaires à ceux déjà existants. Ainsi, les aides publiques devraient-elles être adaptées et/ou réorientées afin de faire face aux nouveaux défis technologiques, industriels et économiques du cinéma et de l'audiovisuel, comme le CNC l'a fait avec la numérisation des salles.

Face à l'augmentation inattendue de ces ressources, le CNC a mis en place un plan ambitieux de numérisation des salles et des œuvres. Il a constitué depuis 2009 une « réserve numérique » afin de financer ce plan, pour un montant total de 330 M€ dans sa première version. Un plan complémentaire de numérisation des œuvres envisagé début 2011 impliquerait une dépense supplémentaire de 173 M€ sur la période 2012-2015.

La numérisation des salles est un enjeu à la fois pour l'exploitant, le distributeur et les industries techniques. Il est possible que la réserve constituée à ce titre soit surcalibrée<sup>11</sup> mais aider les salles les plus fragiles à l'effectuer dans un temps court est cohérent. Le plan porté par le CNC devrait être conduit à son terme.

---

<sup>11</sup> La mission n'a pas examiné en détail ce plan (mode de calcul permettant de déterminer l'enveloppe financière ...).



En outre, il pourrait s'agir par exemple de se concentrer sur :

- le défi des nouveaux services électroniques : le CNC pourrait par exemple lancer des appels d'offre d'envergure sur des thématiques précises liées aux services électroniques et non aux contenus (accès aux œuvres sur les nouveaux supports ; développement de services à valeur ajoutée ...). Ces financements en mode projet seraient accordés à condition que des consortiums regroupent les acteurs de la filière (chaînes de télévision, détenteurs de catalogue, fournisseurs d'accès Internet, voire entreprises de services informatiques ...), ce qui suppose que les « intérêts français » prennent conscience de la nécessité de travailler ensemble face aux risques liés à l'arrivée des acteurs *over the top*. Le but serait de valoriser l'ensemble du patrimoine français, notamment par une meilleure navigation et des services associés, ce que ne permet pas l'approche en ordre dispersé actuelle ;
- le défi de la fiction française : il s'agirait d'accompagner le renouveau de la fiction française. L'intervention du CNC devrait mettre l'accent sur l'écriture et le développement des œuvres (voir *infra*). Elle pourrait s'accompagner de l'expérimentation, d'une façon ou d'une autre, de la prise en compte de l'audience dans le calcul du droit de tirage sur le compte de soutien.

En revanche, et en l'état actuel des éléments dont la mission dispose, la numérisation des œuvres par le CNC paraît plus problématique. Elle ne présente en effet pas de limite financière ni d'intérêt pour la conservation des œuvres (celle-ci étant mieux assurée par l'argentique que par le numérique). Il ne s'agit pas non plus d'intérêts commerciaux puisque la numérisation des œuvres qui en comportent est prise en charge par les détenteurs de catalogue ou par le Commissariat général à l'investissement. Son utilité pour contrer l'éventuel déferlement d'images *via* les acteurs issus de l'Internet (« OTT ») laisse dubitatif.

Les autres missions du CNC seraient préservées mais des redéploiements ou des ajustements pourraient être étudiés.

### 3.1.2. Améliorer l'acceptabilité et le partage de l'effort contributif

L'amélioration du partage de l'effort contributif suppose selon la mission d'une part d'appréhender l'ensemble des diffuseurs qui bénéficient directement ou indirectement de la valeur créée par l'œuvre et, d'autre part, de proportionner le prélèvement au « bénéfice » qui en est retiré et aux risques qui sont encourus.

- ◆ Troisième suggestion : confirmer le principe de la contribution des diffuseurs à la création

Le principe du financement du créateur par le diffuseur, notamment par les FAI, devrait être confirmé. Il correspond à la fois à une réalité économique, à un modèle redistributif éprouvé et à un dispositif d'intervention publique qui garantit la sauvegarde d'un tissu industriel et la diversité culturelle.

Pour être mieux accepté, il doit tout d'abord s'appliquer à l'ensemble des diffuseurs. Ceci devrait conduire naturellement à :

- confirmer l'imposition des diffuseurs aujourd'hui taxés, notamment les fournisseurs d'accès Internet mais aussi les opérateurs de téléphonie mobile dont les services sont amenés à se développer ;
- compléter les taxes affectées au CNC pour appréhender les nouvelles formes de diffusion, notamment la télévision de rattrapage et la vidéo à la demande gratuite, financées notamment par la publicité en ligne.

## Rapport

Toujours dans un souci d'acceptabilité, le système fiscal devrait également appréhender l'ensemble des revenus que les diffuseurs tirent des œuvres, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Un tel objectif devrait aboutir à mettre en place une imposition sur le chiffre d'affaires en lieu et place d'impositions ponctuelles sur des recettes limitativement énumérées.

Outre le gage de stabilité du rendement pour le CNC et de visibilité pour les diffuseurs, cette mesure tiendrait nécessairement compte des différents modèles économiques et serait indépendante des positionnements commerciaux des opérateurs. Elle éviterait au CNC de modifier presque annuellement les impositions pour s'adapter aux évolutions technologiques. Elle serait de nature à faciliter la lisibilité et le partage de l'effort fiscal entre les diffuseurs, celui-ci s'appliquant uniformément sur la globalité des revenus.

En retenant une assiette identique pour l'ensemble des diffuseurs, cette mesure résoudrait également les problèmes de frontières entre les différentes taxes, amenés à se développer. La convergence des services sur le support de la télévision rend de plus en plus difficile une approche segmentée des problèmes. Autrement dit, la convergence des supports pourrait conduire à se poser la question de la convergence des impositions (par exemple par type de revenus : publicités ; abonnements ...).

Cela étant, il serait préférable de ne pas mettre en œuvre immédiatement une telle mesure. D'une part, elle pose la question de l'affectation exclusive de la taxe aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel. D'autre part, les incertitudes juridiques rendent risquée une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile (voir le contentieux européen en cours sur la « taxe télécom » de 0,9 %).

En attendant d'y voir clair juridiquement, il est toutefois possible d'adapter progressivement les taxations afin de se rapprocher d'une assiette large s'apparentant aux chiffres d'affaires. Ainsi, paraît-il envisageable de :

- corriger la TST due par les distributeurs afin d'appréhender l'ensemble de l'abonnement composite quelles que soient les présentations commerciales qui en sont faites (*cf.* Free). Cette modification est possible, mais sans effet rétroactif, en considérant que l'offre télévision présentée comme séparée n'est en fait pas techniquement détachable de l'offre de connexion à Internet. Le même raisonnement devrait s'appliquer à la taxe 0,9 % sur les opérateurs de télécommunications ;
- consolider la TST due par les éditeurs : l'imposition sur les recettes de SMS et des appels surtaxés serait sécurisée ; l'imposition de la publicité sur la télévision de rattrapage serait généralisée ;
- compléter la taxe sur la vidéo à la demande, pour imposer les éditeurs de vidéo à la demande gratuite dont le modèle ne repose pas sur le paiement d'une prestation mais sur la facturation d'espaces publicitaires ;
- inclure la publicité et la confiserie dans l'assiette de la TSA (avec ou sans baisse corrélative du taux) surtout s'il est confirmé que cette évolution toucherait particulièrement les grandes exploitations.

La mission ne retient pas à ce stade une imposition complémentaire des supports, compte tenu notamment de son faible rendement (voir annexe IV), mais considère que cette question devrait être étudiée d'ici 2015.

Enfin, afin notamment d'éviter des distorsions de concurrence, il conviendrait de vérifier les pratiques fiscales :

- des opérateurs en cas de rémunération des FAI comme intermédiaires dans la commercialisation de services de télévision payants, car il est en effet possible qu'une partie de la TST soit éludée ;
- de Numéricable, lorsqu'il distribue des services de télévision comprenant exclusivement des chaînes gratuites (TNT) au regard de la TST distributeurs et lorsqu'il propose une offre composite comprenant des chaînes Premium en se prévalant de la « clause dite Numéricable », au regard de la TVA au taux réduit.

Outre les questions d'élargissement, de sécurisation et d'homogénéisation de l'assiette, la question du partage de l'effort fiscal se pose.

◆ Quatrième suggestion : proportionner la contribution des diffuseurs

Le partage de l'effort fiscal devrait davantage tenir compte de la force du lien entre la création cinématographique et audiovisuelle et des modèles économiques de chacun des contributeurs.

Certes, la tentation peut exister de fixer le niveau d'imposition en tenant compte du niveau parfois important du chiffre d'affaires de certains contributeurs. Toutefois, concevoir l'architecture de la fiscalité affectée en raisonnant comme si les impositions de droit commun ne prenaient pas déjà en compte la situation financière des entreprises, voire en faisant du niveau de taxation des FAI une variable d'ajustement, n'est pas facteur d'acceptabilité. A l'inverse, la définition d'une stratégie fiscale peut y contribuer.

Le taux d'imposition devrait, en théorie, être fonction de la plus ou moins grande captation de la valeur par les diffuseurs. Toutefois, la question du « juste niveau » de la contribution des FAI ne peut pas recevoir de réponse étayée sur des éléments factuels incontestables (comme la bande passante par exemple). En outre, la prise en compte des modèles économiques et des risques encourus par les diffuseurs conduisent à tempérer cette approche.

Au total, la combinaison de ces deux facteurs pourrait conduire à réfléchir aux pistes suivantes :

- le prélèvement sur les fournisseurs d'accès Internet et les opérateurs de téléphonie mobile, qui s'ajoute à la « taxe télécom » de 0,9 % dont la destination indirecte est audiovisuelle, mérite d'être contenu pour rester en rapport avec leur intérêt à la diffusion des œuvres, voire dans le cas de la téléphonie mobile, à la fourniture actuelle de services de télévision aux clients ;
- le prélèvement sur les éditeurs de télévision pourrait évoluer compte tenu de la fragilisation de leurs modèles économiques, soit sous la forme d'un allègement fiscal soit par l'assouplissement des dispositifs de régulation ;
- le prélèvement sur les éditeurs vidéo pourrait être maintenu à son niveau, compte tenu de sa fragilité.

### 3.2. Les scénarios esquissés

Il existe des incertitudes fortes tenant aux sens, à l'ampleur et à la vitesse des évolutions que pourraient connaître les secteurs de l'audiovisuel et de l'Internet. Entre, par exemple, le « tsunami » de la télévision connectée pour les uns et « la cure de jouvence » qu'elle permettrait pour les autres, il existe une variété d'opinion et de prévisions entre lesquels il est difficile de trancher. Les scénarios tentent d'intégrer cette dimension.

Par convention, ils s'inscrivent aussi dans le contexte d'une non remise en cause de la « taxe telecom » de 0,9 %, de la disparition à terme de la publicité sur les chaînes publiques de télévision et d'une quasi-neutralité d'Internet inchangée (voir *supra*).

Certains de leurs éléments constitutifs, et les curseurs financiers, peuvent se prêter à des combinaisons différentes. Les chiffres mentionnés ne sont que des ordres de grandeur, d'autant que les ressources non fiscales et non fléchées d'environ 60 M€ ne sont pas prises en compte. Tel est également le cas du surcroît de dépenses lié à la débudgétisation, d'un montant inférieur à ce dernier.

Les scénarios ont surtout pour vocation d'illustrer des logiques différenciées, intégrant toutes l'objectif de conforter les financements publics.

Pour mémoire, durant la période 2001-2007, les recettes fiscales du CNC ont varié de 450 à 515 M€. Elles étaient de 533 M€ en 2008, 611 M€ en 2009 et 754 M€ en 2010.

#### 3.2.1. 1<sup>er</sup> scénario : des financements croissants et une acceptabilité à travailler

Le premier scénario part des besoins de financement tels qu'estimés par le CNC dans son scénario bas, qui conduisent à des prélèvements qui vont croissants d'ici 2015. Le postulat implicite est que le niveau de ressources atteint grâce à l'explosion de la TST due par les distributeurs, non anticipée, correspond néanmoins à un socle nécessaire, c'est-à-dire à un besoin structurel et non simplement conjoncturel. Cette approche résulte aussi de la poursuite des voies et méthodes habituelles, faites davantage d'addition de dispositifs que de redéploiements.

Ce scénario a le mérite de s'inscrire dans la continuité, sans risque de réactions des bénéficiaires des aides, tout en tentant de prendre en compte les défis nouveaux. La logique de « cliquet » de financements tendanciellement croissants soulève toutefois inévitablement la question de l'acceptabilité des prélèvements.

Pour la mission, et à la différence du CNC, un tel niveau de financement devrait conduire, pour « conforter les financements publics », à :

- réexaminer le partage de l'effort contributif des diffuseurs et à leur donner plus de visibilité sur leurs charges à venir ;
- s'accompagner d'exigences accrues en terme de résultats, notamment pour l'audiovisuel et l'accès aux œuvres sur les nouveaux supports ;
- mettre en réserve, après achèvement du plan de numérisation des salles, une part des recettes des taxes affectées, compte tenu des incertitudes pesant sur leurs rendements futurs et sur la consistance exacte des défis à venir.

### ◆ Les sources du financement : un nouveau partage de l'effort contributif

Aboutir à un produit supérieur à 800 M€ à horizon 2015 appelle une rénovation du consentement à l'impôt.

L'imposition des fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile devrait tout d'abord être confirmée. Adaptée pour s'appliquer uniformément quel que soit le positionnement commercial des opérateurs de télécommunication (*cf.* Free), leur TST serait revue légèrement à la baisse (-30 M€) en 2012, passant ainsi d'environ 140 M€ à 110 M€. Cette baisse pourrait prendre la forme d'une simplification du barème progressif par la réduction du nombre de tranches avec un traitement différencié pour les chaînes de télévision qui s'autodistribuent.

Pour assurer le niveau de ressources souhaité, il conviendrait par ailleurs de consolider et élargir les impositions existantes et d'élargir la base imposable des exploitants de salles, sans modifier le taux, afin de tenir compte de leurs recettes connexes (*voir supra*).

Parallèlement, et dès lors que ce scénario n'offre pas de marges de manœuvres pour alléger la contribution des éditeurs de télévision, le desserrement de la contrainte réglementaire en matière d'obligations d'investissement et de diffusion (sans nécessairement toucher au volume en cause) serait mis à l'étude.

### ◆ Les besoins de financement

Compte tenu du niveau de prélèvement, ce scénario devrait permettre à la fois d'être plus exigeant sur les résultats à atteindre, de faire face aux nouveaux défis et de mettre en réserve une partie des recettes<sup>12</sup>.

Les aides accordées à la filière cinéma pourraient être stabilisées. Les financements complémentaires devraient être réservés aux actions permettant de faire face aux enjeux du moment ou nouveaux : accompagnement du renouveau de la fiction française ; mise en place de financements en faveur du développement de services sur les nouveaux supports.

Ce scénario devrait comporter une mesure de mise en réserve d'une partie des financements, avec des clauses de rendez-vous régulières. Ces réserves seraient gérées en lien avec l'ensemble des acteurs du secteur sur le modèle de la Commission Chavanne. En fonction de l'évolution des technologies et des modèles économiques, elles pourraient par exemple accompagner les priorités de demain et/ou faire face à une éventuelle chute des recettes.

Si l'évolution du chiffre d'affaires des diffuseurs les conduisait à verser au titre de la TST davantage que prévu, la réserve serait automatiquement abondée du surplus. Ce dispositif serait partiellement rassurant pour les contributeurs<sup>13</sup> et probablement pour le Parlement, tout en évitant la complexité d'un système de plafonnement des prélèvements.

---

<sup>12</sup> Dès lors qu'elle sortait de son champ, la mission n'a pas étudié l'hypothèse d'un financement, par exemple, de la musique ou de la presse, par les taxes actuellement affectées au CNC.

<sup>13</sup> Le serait davantage l'assurance de ne pas voir de nouvelles contributions (Sacem par exemple) s'ajouter à celles déjà existantes.

### 3.2.2. 2<sup>ème</sup> scénario : des financements stabilisés et le pari des énergies libérées

Le deuxième scénario correspondrait, le cas échéant combiné :

- soit à une politique d'allègement des prélèvements obligatoires pour des raisons de politique générale ;
- soit au constat que le surcroît de financement 2008-2011 n'a pas à être stabilisé au regard des besoins du secteur et des réserves financières déjà accumulées par le CNC (soit 280 M€) ;
- soit à une logique de l'urgence tenant à l'ampleur et à l'imminence des menaces sur les éditeurs de services de télévision et sur les fournisseurs d'accès Internet.

Face à la dernière situation évoquée, s'en remettre à la capacité d'adaptation d'une économie largement, et depuis longtemps, administrée et à la vélocité de l'Etat régulateur/préleveur/redistributeur paraîtrait hasardeux. Aussi, sans remettre en cause fondamentalement le dispositif, ce scénario comporte-t-il un allègement sensible des prélèvements sur les opérateurs.

Il ferait apparaître rétrospectivement le pic de ressources 2008/2011 comme une parenthèse ayant permis, pour l'essentiel de financer des dépenses « conjoncturelles » liées à la numérisation. Le retour à un étiage de ressources plus faible reviendrait, grosso modo, à la situation antérieure à la mise en place de la TST due par les distributeurs, qui à l'époque n'apparaissait pas comme gravement insatisfaisante au regard des besoins classiques d'aides au secteur. Ce scénario conduirait à un niveau global de fiscalité affectée passant de 567 M€ en 2012 à 604 M€ en 2015.

Comme dans le premier scénario, les impositions actuelles seraient consolidées et la base imposable des exploitants de salles serait élargie en ajustant toutefois le taux de la taxe à la baisse.

Le scénario ne modifierait pas les ressorts fondamentaux de l'action publique mais redonnerait des libertés d'action aux entreprises du secteur. Sur ce point, il comporterait une forme de pari : celui que les marges financières ainsi « restituées » seraient utilisées à bon escient.

Dans ce cadre, la TST due par les fournisseurs d'accès Internet et les opérateurs de téléphonie mobile serait abaissée respectivement de 100 M€ en 2012. Il en serait de même pour les éditeurs de services de télévision.

Les nouvelles actions seraient financées par redéploiement.

### 3.2.3. 3<sup>ème</sup> scénario : des financements maîtrisés et des efforts recentrés

Le troisième scénario, en situant le niveau de ressources/dépenses entre le scénario 1 et le scénario 2, tente de trouver une voie médiane permettant d'améliorer l'acceptabilité des prélèvements tout en ménageant, pour le CNC, des marges de manœuvres supérieures à celles des années 2007/2008.

En d'autres termes, il serait cohérent avec un diagnostic prenant acte de la menace de déstabilisation du dispositif et de la nécessité de s'y préparer, mais sans précipitation ni dramatisation. Dans ce scénario, ces évolutions ne sauraient être rapides et il serait encore temps de capitaliser sur les atouts français en se mobilisant en vue d'une période de mutation incertaine.

L'importance du pic de ressources de 2008/2011 n'aurait pas vocation à se reproduire sans fin. Mais la préparation de l'avenir – et uniquement celle-ci – nécessiterait des interventions publiques que les ressources antérieures ne suffisent pas à couvrir.

Comme dans le deuxième scénario, les impositions actuelles seraient consolidées et la base imposable des exploitants de salles serait élargie en ajustant le taux de la taxe à la baisse.

## Rapport

Le niveau d'imposition serait maîtrisé à horizon 2015 (720 M€), ce qui, compte tenu de la dynamique des taxes, conduirait à les abaisser de 90 M€ en 2012.

Cette baisse profiterait aux fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile pour 70 M€ en 2012. Comme dans le premier scénario, pour alléger la contribution des éditeurs de services de télévision, le desserrement des obligations d'investissement et de diffusion serait étudié. Une baisse d'environ 20 M€ de la contribution fiscale pourrait également intervenir, à titre expérimental, sous condition : l'obligation d'investir les sommes correspondantes dans la fiction française, avec une exigence de qualité haut de gamme mais sans obligation de s'adresser à des producteurs indépendants.

Les autres contributions ne seraient pas alourdies (notamment celle des éditeurs vidéo et des exploitants de salle).

\* \*

\*

Dans tous les cas, ces scénarios portent sur la période 2012-2015, au terme de laquelle un point d'étape approfondi serait opportun.

Le scénario 3, par son caractère médian, est celui qui offre le plus de faculté pour, si le besoin s'en faisait sentir au-delà de 2015, basculer dans une autre logique. Il constitue le scénario privilégié par la mission : il assure une croissance maîtrisée des prélèvements en les rendant plus acceptables et lisibles par les contributeurs ; il prône un redéploiement mesuré des aides accordées ; il conforte le dispositif de soutien en lui permettant de faire face aux nouveaux défis.

**Rapport**

**Tableau 1 : Scénarios à horizon 2015**

Projection 2015	Scénario bas du CNC (1)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3			
<b>Recettes</b>							
TSA	139,3	Projection de la mission + élargissement de l'assiette (+10 %)	166,9	Elargissement de l'assiette et baisse corrélative du taux ; Projection de la mission	151,7	Elargissement de l'assiette et baisse corrélative du taux ; Projection de la mission	151,7
TST éditeurs	282,4	Projection de la mission	291,0	Baisse de la contribution de 100 M€ en 2012 puis évolution selon projection de la mission	191,0	Baisse conditionnée de la contribution de 20 M€ en 2012 puis évolution selon projection de la mission	271,0
TST distributeurs	352,7	Baisse de la contribution des opérateurs télécom de 30 M€ en 2012 puis évolution selon projection de la mission	297,1	Baisse de la contribution des opérateurs télécom de 100 M€ en 2012 puis évolution selon projection de la mission	216,1	Baisse de la contribution des opérateurs télécom de 70 M€ en 2012 puis évolution selon projection de la mission	250,8
Taxe vidéo et VàD	35,5	Projection de la mission	33,1	Projection de la mission	33,1	Projection de la mission	33,1
Nouvelles taxes (2)	-	Création de nouvelles taxes sur la VàD gratuite et consolidation des impositions	12,2	Création de nouvelles taxes sur la VàD gratuite et consolidation des impositions	12,2	Création de nouvelles taxes sur la VàD gratuite et consolidation des impositions	12,2
<b>Total</b>	<b>809,9</b>	<b>800,2</b>	<b>604,0</b>	<b>604,0</b>	<b>718,8</b>	<b>718,8</b>	<b>718,8</b>
<b>Dépenses</b>							
Plan de numérisation	49,2	Fin du plan après achèvement de la numérisation des salles en 2012	0,0	Fin du plan après achèvement de la numérisation des salles en 2012	0,0	Fin du plan après achèvement de la numérisation des salles en 2012	0,0
Soutiens (3)	715,3	Maintien des soutiens niveau 2011 + 2 % par an	655,3	Baisse des soutiens de 60 M€ par rapport au niveau 2011	545,4	Maintien des soutiens niveau 2011	605,4
Nouvelles actions	-	Nouvelles actions	60,1	Nouvelles actions	58,6	Nouvelles actions	60,0
Réserve	-	Mise en réserve	40,0	Pas de mise en réserve	0,0	Mise en réserve	13,2
Frais de gestion (4)	45,4	Frais de gestion du CNC : 5,6 %	44,8	Frais de gestion du CNC : 5,6 %	33,8	Frais de gestion du CNC : 5,6 %	40,2
<b>Total</b>	<b>809,9</b>	<b>800,2</b>	<b>604,0</b>	<b>604,0</b>	<b>718,8</b>	<b>718,8</b>	<b>718,8</b>

*Source : Mission – Compte tenu de la nécessité de travailler sur des séries longues, toutes les projections n'ont pas été réalisées à partir des données budgétaires. Les chiffres correspondant aux « projections de la mission » sont détaillés en annexe ; elles ne diffèrent qu'à la marge des projections du CNC – (1) le scénario haut du CNC est à 843,1 M€(2) montant purement estimatif (3) y compris les débudgétisations récentes sur lesquelles il n'est pas proposé de revenir (4) taux issu des simulations du CNC.*



## CONCLUSION

La complexité du sujet, qui fait interagir réglementation/régulation, prélèvements obligatoires et interventions financières incite à la modestie et à la prudence. Penser la globalité des problématiques est d'ailleurs d'autant plus difficile que chacune d'elles relève d'institutions différentes (CNC, CSA, Arcep, DGMIC, sociétés d'auteurs ...), sans lieu pour favoriser une vision d'ensemble.

La rencontre des mondes du cinéma, de l'audiovisuel et d'Internet constitue pourtant le principal défi que pose l'arrivée d'acteurs globaux.

Pour des raisons historiques, artistiques et institutionnelles fort compréhensibles, le centre de gravité du CNC se situe plutôt du côté du cinéma. La crise de la fiction française est à cet égard frappante : un effondrement moitié moindre, par exemple, de la part des films français dans la fréquentation des salles aurait provoqué un « séisme » et une remise en débat du modèle de soutien.

Au regard de l'objectif de sauvegarde de la diversité et du rayonnement culturel des œuvres françaises, force est toutefois de constater la puissance de l'audiovisuel et d'Internet.

Ainsi, le secteur de l'audiovisuel doit-il aujourd'hui être à la fois une priorité et un domaine d'innovation de l'intervention publique. Il est d'autant plus légitime de revisiter certaines questions que la réglementation et le système d'aide, décalque de ce qui s'appliquait au cinéma, datent d'une époque fort différente de l'actuelle (rareté des fréquences notamment). Enfin cela peut se faire à titre expérimental (voir, par exemple, la suggestion d'une baisse sous condition de la TST due par les éditeurs).

A côté de l'audiovisuel, les services électroniques s'imposent comme la seconde priorité. Les interventions publiques se sont surtout concentrées sur les œuvres (même si l'exploitation des films en salles a fait l'objet d'une attention soutenue). Face aux menaces d'acteurs extérieurs et puissants, la conviction de la mission est qu'il ne faut pas se limiter à des préoccupations liées aux contenus, aussi légitimes soient-elles.

D'ailleurs, ce qui fait la spécificité de ces nouveaux acteurs issus d'Internet, ce sont, d'une part, leur capacité d'intégration, leur aptitude à fournir de nouveaux services et à donner accès aux œuvres et, d'autre part, leur absence de contraintes réglementaires. Sur le premier point, il paraît donc nécessaire de réfléchir à la réponse que les acteurs français des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et d'Internet, pourraient apporter ensemble. L'État, par son bras armé que constitue le CNC, peut jouer un rôle décisif. En y subordonnant une partie de ses aides, il serait l'aiguillon du rassemblement des savoir-faire et de compétences que ses interventions antérieures ont permis de sauver et de développer. Sur le second point, c'est dans l'idéal au niveau européen que la lutte contre les distorsions choquantes de concurrence, fruits du choc d'univers très inégalement régulés, devrait s'organiser.

## Rapport

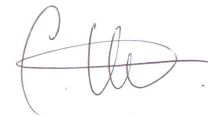
C'est dans ce contexte de nouveaux défis que la contribution à la sauvegarde du cinéma et de l'audiovisuel doit être confirmée, consolidée et étendue à l'ensemble des diffuseurs. Affirmer la légitimité d'une taxation durable des fournisseurs d'accès à Internet permet de disposer de ressources diversifiées et dont les parts relatives pourront, si nécessaire, évoluer. Mais le fait qu'il s'agisse de taxes affectées renforce les exigences traditionnelles du consentement à l'impôt.

Être attentif à l'acceptabilité du prélèvement et à l'efficacité des actions qu'il permet de financer, est une nécessité pour que le modèle de soutien public soit durablement conforté.

Paris, le 18 mai 2011



**Philippe PASCAL**  
Inspecteur des finances



**Catherine RUGGERI**  
Inspection générale des affaires  
culturelles



Sous la supervision de  
**Bruno PARENT**  
Inspecteur général des finances

## Rapport

**Tableau 2 : Liste des recommandations et suggestions de la mission**

Mesures alternatives ou cumulatives	à faire	à étudier
<b>Préciser la stratégie</b>		
Afficher clairement des objectifs quantifiés permettant de porter un jugement sur la performance de l'action du CNC et de se prononcer sur le niveau de financement nécessaire.		X
Définir une stratégie fiscale tenant compte de la plus ou moins grande captation de la valeur par les diffuseurs, de leurs modèles économiques et des risques encourus	X	
<b>Appliquer à tous les diffuseurs le principe de la contribution à la création</b>		
Appliquer la TST due par les distributeurs <sup>14</sup> aux abonnements Internet ou de téléphonie dès lors qu'ils s'accompagnent de la réception de services de télévision (annexe IV)	X	
Imposer les éditeurs de vidéo à la demande gratuite sur leurs recettes publicitaires (annexe III)	X	
Mettre à l'étude une taxe, s'inspirant de la « taxe Google » sur les services de publicités en ligne, applicable aux annonceurs (annexe IV)		X
<b>Élargir l'assiette des contributions à l'ensemble du chiffre d'affaires des diffuseurs</b>		
Élargir la base imposable de la TSA à l'ensemble des recettes perçues par l'exploitant de salles (publicité diffusée en salle ; confiserie ...) (annexe II)	X	
Assujettir les recettes liées à la télévision de rattrapage à la TST Editeurs (annexe III)	X	
Mettre à l'étude une réforme des taxes affectées au CNC afin de taxer l'ensemble du chiffre d'affaires des diffuseurs d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (annexe IV)		X
Mettre à l'étude une imposition complémentaire au profit du CNC, sur le prix d'acquisition des supports (box des acteurs <i>over the top</i> par exemple)		X
<b>Corriger certaines imperfections en matière fiscale</b>		
Modifier la disposition permettant de définir la part de l'abonnement de l'offre composite soumise au taux réduit de TVA lorsque les services sont effectivement distribués dans une offre de télévision distincte (clause dite « Numéricable ») pour la subordonner à la condition que les offres soient comparables (annexe IV)	X	
Sécuriser l'imposition à la TST Editeurs des appels surtaxés et les mini-messages (SMS) en complétant le champ d'application de la taxe afin de tenir compte des différentes formes d'organisation retenue pour l'encaissement : assujettissement de sociétés appartenant à un groupe dont la société mère est éditrice de services de télévision qui encaissent les produits précités (annexe III)	X	
Vérifier que les pratiques, en cas de rémunération des FAI comme intermédiaire dans la commercialisation de services de télévision payants, n'aboutissent pas à éluder l'impôt.	X	
Vérifier les pratiques fiscales de Numéricable lorsqu'il distribue des services de télévision comprenant exclusivement des chaînes gratuites au regard de la TST distributeurs (annexe IV)	X	

<sup>14</sup> Le même type de mesure serait nécessaire pour la taxe des opérateurs de télécommunication de 0,9 %.

<b>Rapport</b>		
<b>Mesures alternatives ou cumulatives</b>	<b>à faire</b>	<b>à étudier</b>
<b>Proportionner les contributions aux risques économiques</b>		
Baisser la contribution des fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile	X	
S'interroger sur le traitement fiscal des opérateurs de télécommunication s'ils finançaient directement des œuvres (mode de prise en compte ou pas de leurs investissements dans la création pour définir leur niveau de TST)		X
Revoir la contribution des éditeurs de services de télévision en desserrant les contraintes réglementaires, en s'interrogeant notamment sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'indépendance des sociétés de production, notamment dans le domaine audiovisuel, et la patrimonialisation des œuvres ;</li> <li>▪ la stratification des obligations d'investissement et de diffusion des éditeurs de télévision</li> <li>▪ l'équilibre entre la sauvegarde de la diversité et la constitution de « champions nationaux », si on souhaite leur émergence.</li> </ul>		X
<b>Relever les nouveaux défis</b>		
Accompagner le renouveau de la fiction française en mettant l'accent sur l'écriture et le développement des œuvres	X	
Mener à terme le plan de numérisation des salles, tout en vérifiant la pertinence de son calibrage financier	X	
Selon le niveau de contribution retenue, mettre en réserve une part des recettes, compte tenu des incertitudes pesant sur leurs rendements futurs et sur la consistance exacte des défis à venir.	X	
La réserve serait en outre automatiquement abondée au-delà d'un seuil correspondant à un niveau normé de contribution des diffuseurs.	X	
Lancer des appels d'offre d'envergure sur des thématiques précises liées aux services électroniques et non aux contenus (accès aux œuvres sur les nouveaux supports ; services à valeur ajoutée ...). Ces financements en mode projet seraient accordés à des consortiums regroupant les acteurs de la filière	X	
Expérimenter une baisse de la TST Editeurs accompagnée d'une obligation d'investir les sommes correspondantes dans la fiction française haut de gamme et sans obligation de s'adresser à des producteurs indépendants.	X	
Expérimenter la prise en compte de l'audience dans le calcul du droit de tirage sur le compte de soutien audiovisuel		X
Revoir l'opportunité, l'ampleur, les modalités du plan de numérisation des œuvres	X	

# ANNEXES

## **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE 1 : LES GRANDS ÉQUILIBRES DES SOUTIENS PUBLICS**
- ANNEXE 2 : LE SECTEUR DU CINÉMA**
- ANNEXE 3 : LE SECTEUR DE L'AUDIOVISUEL**
- ANNEXE 4 : LA DISTRIBUTION DE SERVICES DE TÉLÉVISION**
- ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

# **ANNEXE I**

## **Les grands équilibres des soutiens publics**

Rapport  
**SOMMAIRE**

<b><u>1. LA CONTRIBUTION FISCALE DES DIFFUSEURS .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1. Une architecture fiscale fondée sur le financement de la création par la diffusion ....	1
<b><u>1.1. UNE ARCHITECTURE FISCALE FONDÉE SUR LE FINANCEMENT DE LA CRÉATION PAR LA DIFFUSION .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.1. Des taxes sur la diffusion régulièrement adaptées .....	1
<b><u>1.1.1. DES TAXES SUR LA DIFFUSION RÉGULIÈREMENT ADAPTÉES .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.2. Une imposition de plus en plus en aval de la création .....	3
<b><u>1.1.2. UNE IMPOSITION DE PLUS EN PLUS EN AVAL DE LA CRÉATION .....</u></b>	<b><u>3</u></b>
1.1.3. De nouveaux enjeux qui fragilisent la logique actuelle d'imposition.....	4
<b><u>1.1.3. DE NOUVEAUX ENJEUX QUI FRAGILISENT LA LOGIQUE ACTUELLE D'IMPOSITION.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
1.2. Une architecture fiscale qui a perdu une partie de sa cohérence .....	7
<b><u>1.2. UNE ARCHITECTURE FISCALE QUI A PERDU UNE PARTIE DE SA COHÉRENCE .....</u></b>	<b><u>7</u></b>
1.2.1. La distension du lien entre imposition et création de valeur .....	7
<b><u>1.2.1. LA DISTENSION DU LIEN ENTRE IMPOSITION ET CRÉATION DE VALEUR .....</u></b>	<b><u>7</u></b>
1.2.2. Une hausse, non anticipée, des recettes qui fragilise l'acceptation de l'impôt .....	11
<b><u>1.2.2. UNE HAUSSE, NON ANTICIPÉE, DES RECETTES QUI FRAGILISE L'ACCEPTATION DE L'IMPÔT.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
1.3. L'effort fiscal inégalement partagé entre les secteurs .....	13
<b><u>1.3. L'EFFORT FISCAL INÉGALEMENT PARTAGÉ ENTRE LES SECTEURS .....</u></b>	<b><u>13</u></b>
1.3.1. Un environnement fiscal variable entre les secteurs .....	13
<b><u>1.3.1. UN ENVIRONNEMENT FISCAL VARIABLE ENTRE LES SECTEURS .....</u></b>	<b><u>13</u></b>
1.3.2. L'inégal effort fiscal des secteurs en faveur du compte de soutien .....	14



<b>1.3.2. L'INÉGAL EFFORT FISCAL DES SECTEURS EN FAVEUR DU COMPTE DE SOUTIEN .....</b>	<b>14</b>
<b>2. L'ENCADREMENT NORMATIF DE L'ACTIVITÉ DES DIFFUSEURS.....</b>	<b>18</b>
2.1. Un encadrement des salles qui ne fragilise pas leur modèle économique.....	18
<b>2.1. UN ENCADREMENT DES SALLES QUI NE FRAGILISE PAS LEUR MODÈLE ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>18</b>
2.1.1. <i>L'encadrement du positionnement commercial des salles .....</i>	<i>18</i>
<b>2.1.1. L'ENCADREMENT DU POSITIONNEMENT COMMERCIAL DES SALLES</b>	<b>18</b>
2.1.2. <i>Le solide modèle économique de l'exploitation en salles.....</i>	<i>20</i>
<b>2.1.2. LE SOLIDE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION EN SALLES.</b>	<b>20</b>
2.2. L'encadrement contraignant de l'activité des chaînes de télévision .....	21
<b>2.2. L'ENCADREMENT CONTRAIGNANT DE L'ACTIVITÉ DES CHAÎNES DE TÉLÉVISION .....</b>	<b>21</b>
2.2.1. <i>Un poids des investissements des chaînes comparable à l'effort fiscal .....</i>	<i>21</i>
<b>2.2.1. UN POIDS DES INVESTISSEMENTS DES CHAÎNES COMPARABLE À L'EFFORT FISCAL .....</b>	<b>21</b>
2.2.2. <i>Les contraintes supplémentaires pesant sur la diffusion des œuvres .....</i>	<i>24</i>
<b>2.2.2. LES CONTRAINTES SUPPLÉMENTAIRES PESANT SUR LA DIFFUSION DES ŒUVRES .....</b>	<b>24</b>
2.3. Les limites d'un encadrement de la diffusion en ligne .....	26
<b>2.3. LES LIMITES D'UN ENCADREMENT DE LA DIFFUSION EN LIGNE .....</b>	<b>26</b>
<b>3. LE POIDS DES AIDES PUBLIQUES .....</b>	<b>27</b>
3.1. Les aides du CNC.....	27
<b>3.1. LES AIDES DU CNC.....</b>	<b>27</b>
3.1.1. <i>La gestion du fond de soutien en association avec les secteurs concernés.....</i>	<i>27</i>
<b>3.1.1. LA GESTION DU FOND DE SOUTIEN EN ASSOCIATION AVEC LES SECTEURS CONCERNÉS.....</b>	<b>27</b>
3.1.2. <i>Un équilibre des aides sectorielles au cinéma et à l'audiovisuel.....</i>	<i>28</i>
<b>3.1.2. UN ÉQUILIBRE DES AIDES SECTORIELLES AU CINÉMA ET À L'AUDIOVISUEL.....</b>	<b>28</b>
3.1.3. <i>La multiplication récente des aides transversales sans forte priorisation.....</i>	<i>32</i>

<b><u>3.1.3. LA MULTIPLICATION RÉCENTE DES AIDES TRANSVERSALES SANS FORTE PRIORISATION.....</u></b>	<b><u>32</u></b>
3.2. Les autres aides publiques .....	34
<b><u>3.2. LES AUTRES AIDES PUBLIQUES .....</u></b>	<b><u>34</u></b>
3.2.1. <i>Les dépenses fiscales</i> .....	34
<b><u>3.2.1. LES DÉPENSES FISCALES .....</u></b>	<b><u>34</u></b>
3.2.2. <i>Les aides régionales et européennes</i> .....	36
<b><u>3.2.2. LES AIDES RÉGIONALES ET EUROPÉENNES .....</u></b>	<b><u>36</u></b>
3.2.3. <i>Le régime des intermittents du cinéma et de l'audiovisuel</i> .....	37
<b><u>3.2.3. LE RÉGIME DES INTERMITTENTS DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL .....</u></b>	<b><u>37</u></b>
3.2.4. <i>Les aides diverses au développement des nouvelles technologies et nouveaux médias</i> .....	38
<b><u>3.2.4. LES AIDES DIVERSES AU DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET NOUVEAUX MÉDIAS .....</u></b>	<b><u>38</u></b>

Les grands équilibres des soutiens publics sont bâtis sur un principe simple : la contribution des diffuseurs au financement des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Cette contribution peut prendre deux formes : une forme fiscale par le prélèvement d'une partie des recettes perçues par chaque diffuseur et son affectation à un compte de soutien géré par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ; une forme réglementaire par des obligations de financement imposées aux diffuseurs, qui garantissent une demande d'œuvres.

Cette contribution permet une redistribution au profit de la création de contenus, c'est-à-dire principalement au profit des producteurs délégués qui portent les projets et trouvent les financements. Elle permet également d'aider une industrie technique, un réseau de distribution et un maillage de salles de cinéma pour assurer l'exploitation des œuvres. Chaque acteur de la filière bénéficie ainsi d'un retour du prélèvement de la richesse, soit directement par le versement d'aides, soit indirectement par la possibilité de diffuser des contenus riches, originaux et français.

Ainsi, l'architecture de la fiscalité affectée (1), l'encadrement législatif, réglementaire et conventionnel de l'activité des diffuseurs (2) et la politique d'intervention publique (3) fonctionnent par un prélèvement des diffuseurs vers les créateurs et par un enrichissement de l'aval grâce aux œuvres créées.

Ce triptyque, à la base des grands équilibres des soutiens publics en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, trouve peut-être aujourd'hui ses limites.

### **1. La contribution fiscale des diffuseurs**

La première contribution des diffuseurs à la création d'œuvres est de nature fiscale : elle repose sur le prélèvement d'une partie de leur chiffre d'affaires et son affectation à un compte de soutien géré par le CNC.

L'architecture fiscale a évolué pour s'adapter aux technologies de diffusion de l'image. Dans le même temps, le lien entre diffusion et création s'est distendu ou s'est modifié, les acteurs Internet intervenant à tous les stades.

#### **1.1. Une architecture fiscale fondée sur le financement de la création par la diffusion**

##### **1.1.1. Des taxes sur la diffusion régulièrement adaptées**

L'architecture de la fiscalité affectée a évolué en fonction de l'élargissement du nombre et de la nature des fenêtres d'exploitation des œuvres :

- la « taxe spéciale additionnelle » (TSA) est créée dès 1948 comme base du financement du système d'aides à l'industrie du cinéma ; elle est assise sur le prix des entrées au cinéma, et ainsi directement en lien avec les évolutions du secteur et la fréquentation par les Français des salles (voir annexe II) ;
- la « taxe vidéo » est assise sur le chiffre d'affaires de la vente et de la location de vidéos physiques depuis sa création en 1993, ainsi que sur le chiffre d'affaires de la vidéo à la demande depuis 2003 (voir annexe III) ;

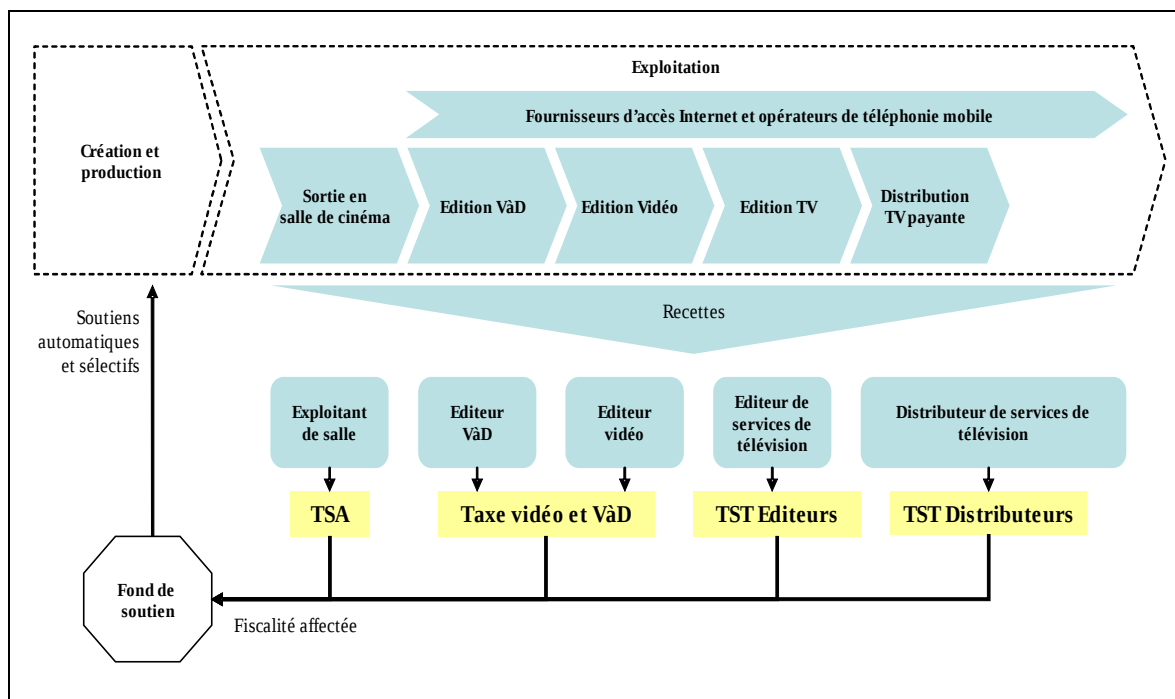
## Rapport

- la pratique télévisuelle se substituant pour partie à la fréquentation des salles de cinéma, une « taxe sur les services de télévision » (TST) a été créée en 1986. Payée par les éditeurs de services de télévision, c'est-à-dire les chaînes de télévision, elle est assise pour l'essentiel sur les recettes publicitaires et les ressources publiques (allouées aux chaînes publiques)<sup>15</sup>. Cette taxe a permis la consolidation de la ressource en faveur du cinéma, tout en conduisant à créer un soutien au secteur audiovisuel (voir annexe III) ;
- enfin, une part complémentaire à la TST a été créée en 2007, payée par les distributeurs de services de télévision, assise sur les abonnements classiques (dont les principaux redevables sont les groupes Canal + et Numericable) et les offres des fournisseurs d'accès Internet et des opérateurs de téléphonie mobile incluant la distribution de services de télévision (annexe IV).

Le CNC assure une veille sur ces différentes sources de financement et les adapte presque tous les ans afin de tenir compte des évolutions techniques et commerciales du secteur du cinéma et de l'audiovisuel.

Jusqu'en 2008, ces ressources étaient versées sur deux comptes d'affectation spéciale correspondant à deux programmes distincts (711 : Industries cinématographiques et 712 : Industries audiovisuelles) qui mutualisaient les recettes des taxes affectées et finançaient le soutien public à l'audiovisuel et au cinéma géré par le CNC. Depuis 2009, les taxes alimentant le compte de soutien sont directement affectées au CNC.

**Graphique 2 : La logique redistributive du compte de soutien**



Source : Mission.

Les taxes affectées au CNC sont toutes bâties sur le même principe : un prélèvement forcé du diffuseur pour financer le créateur ; le caractère contraignant est justifié par l'inégal poids des parties dans la négociation du partage de la richesse créée.

<sup>15</sup> Initialement assise sur le marché publicitaire à la télévision, la base a été élargie en 2005 aux recettes de parrainages, ainsi qu'au produit des appels téléphoniques à revenus partagés et envois de SMS liés aux programmes.

## Rapport

Un prélèvement obligatoire permet par ailleurs de promouvoir un système d'offre sur le marché grâce à la production « indépendante », contre un marché de demande (de « blockbusters » américains pour une large partie) dans lequel les producteurs sont « captifs » des distributeurs. Ce prélèvement incarne le choix politique fait par la France de sauvegarde de la diversité culturelle.

### 1.1.2. Une imposition de plus en plus en aval de la création

#### ◆ Le lien entre recettes fiscales et économie des secteurs

Le volume global des recettes des taxes affectées aux CNC est passé d'environ 400 M€ en 2000 à 720 M€ en 2010, soit près de 90 % d'augmentation.

Tableau 3 : Évolution des recettes des taxes affectées au CNC depuis 2000 ( M€)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TSA	97,6	111,0	112,5	108,6	123,9	112,1	121,7	113,6	122,4	132,2	146,3	127,9
TST	290,3	328,1	315,2	313,6	319,2	327,6	347,7	363,4	406,2	489,8	537,5	583,3
TST Editeurs					319,2	327,6	347,7	363,4	269,4	283,5	300,2	
TST Distributeurs									136,8	206,3	237,3	
Taxe vidéo et VàD	12,4	12,8	19,8	24,3	38,3	37,5	35,3	33,3	32,8	32,9	33,1	38,5
<b>Total</b>	<b>400,2</b>	<b>451,9</b>	<b>447,5</b>	<b>446,4</b>	<b>481,4</b>	<b>477,2</b>	<b>504,8</b>	<b>510,3</b>	<b>561,3</b>	<b>654,9</b>	<b>716,9</b>	<b>749,7</b>

Source : Données CNC : exécution sur 2000-2009 pour la TST et la Taxe vidéo ; statistiques longue période sur 2000-2009 pour la TSA ; estimations 2010 et BP 2011 pour l'ensemble des taxes.

En faisant abstraction de l'extension de la TST due par les distributeurs, les impositions sont toujours dynamiques : elles sont de fait corrélées à l'inflation en étant assises sur le chiffre d'affaires hors taxes des différentes prestations ; elles sont en partie portées par le fort développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; elles s'appliquent à des secteurs peu sensibles à la crise (à l'exception des recettes publicitaires qui représentent environ la moitié de la base de la TST éditeurs).

#### ◆ Le déplacement de l'effort fiscal

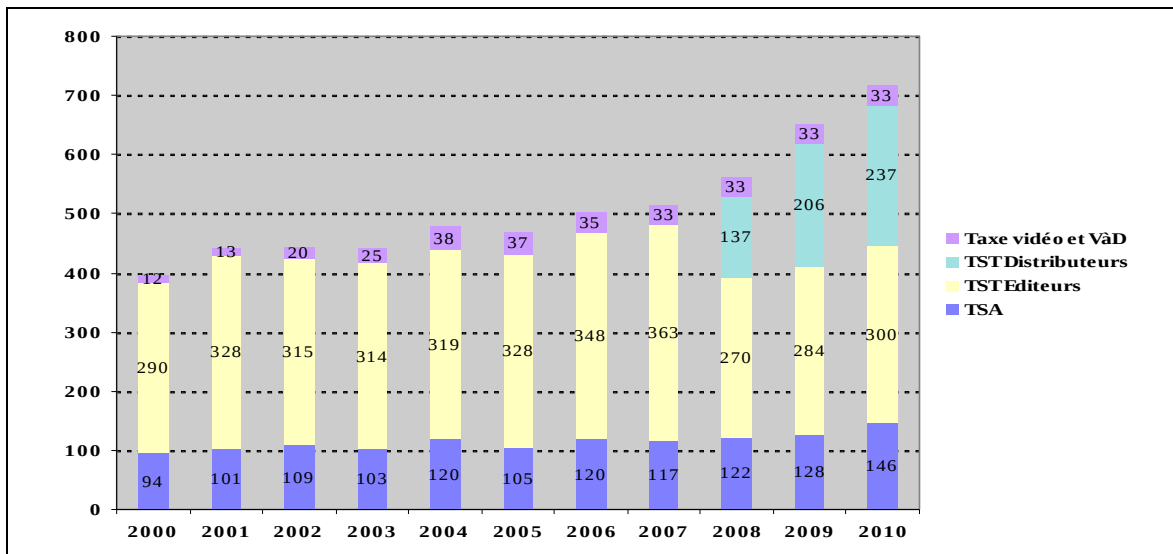
La croissance des besoins de financement du secteur de la création a conduit à un élargissement des contributions aux nouveaux diffuseurs des œuvres cinématographiques : aux éditeurs de services de télévision en 1986 (voir annexe III), aux éditeurs de vidéogrammes en 1993 et 2003 (voir annexe III) et aux distributeurs de services de télévision en 2008 (voir annexe IV). Elle correspond aussi à la logique du financement des œuvres par tous ceux qui tirent profit de leur existence.

Avant l'instauration de la TST aux distributeurs, la part supportée par les éditeurs représentait plus de 70 % du montant total des taxes affectées au CNC. Le CNC a indiqué à la mission que la contribution élevée des chaînes de télévision résulte d'un choix politique historique visant à faire contribuer significativement la télévision, intéressée non seulement comme diffuseur mais aussi comme détenteur de sociétés de production.

Après l'extension de la TST aux distributeurs et les changements de périmètre (notamment basculement de la part des télévisions qui s'auto-distribuent vers la taxe distributeurs), la TST acquittée par les chaînes de télévision ne représente plus que 52 % du total des impositions en 2010 (corrigé de l'effet périmètre de Canal+, voir annexe III). En revanche, la part des distributeurs représente au cours de la même année environ un tiers des contributions.

La hausse significative du produit des taxes à compter de 2008 est liée à l'extension de la TST aux fournisseurs d'accès Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile. Ces acteurs sont devenus des contributeurs importants de la création cinématographique et audiovisuelle, alors qu'ils sont aujourd'hui les acteurs dont le lien avec l'œuvre est le plus distendu.

Graphique 3 : Évolution des recettes des taxes affectées au CNC depuis 2000 ( M€)



Source : Données CNC : exécution sur 2000-2009 pour la TST et la Taxe vidéo ; statistiques longue période sur 2000-2009 pour la TSA ; estimations 2010 et BP 2011 pour l'ensemble des taxes.

### 1.1.3. De nouveaux enjeux qui fragilisent la logique actuelle d'imposition

L'imposition au profit du CNC touche toujours plus fortement les éditeurs et distributeurs de services de télévision. Or leurs modèles économiques sont en recomposition du fait de nouveaux enjeux technologiques et concurrentiels (technologie numérique, acteurs Internet, pratiques délinéarisées, etc.).

Ces transformations rendent incertain le rendement des taxes pesant sur le secteur (TST Editeurs et TST Distributeurs), alors même qu'il représente désormais 75 % du financement du compte de soutien.

#### ◆ La transformation des modèles économiques

Compte tenu des contraintes fortes que font peser sur leur activité les avancées technologiques et les changements concurrentiels, les acteurs économiques de l'audiovisuel ont diversifié leurs modèles (voir Annexe III).

En plus des investissements dans les chaînes de la TNT, les éditeurs traditionnels de services de télévision ont par exemple développé leur modèle économique :

- concernant les programmes de flux, les chaînes se sont développées grâce à la télévision de rattrapage (TVR) et aux jeux (par téléphone et en ligne) ;
- concernant les programmes de stock, l'intégration verticale étant limitée vers l'amont (voir *infra*), les chaînes ont choisi de développer les modalités de mise à disposition de leur offre par la vidéo à la demande (VàD), par les bouquets (Canal+), voire par la distribution-même (Canal Satellite, TPS).

## Rapport

Le métier de distributeur de services de télévision, à la croisée de plusieurs secteurs, se restructure régulièrement avec les avancées technologiques et les repositionnements concurrentiels :

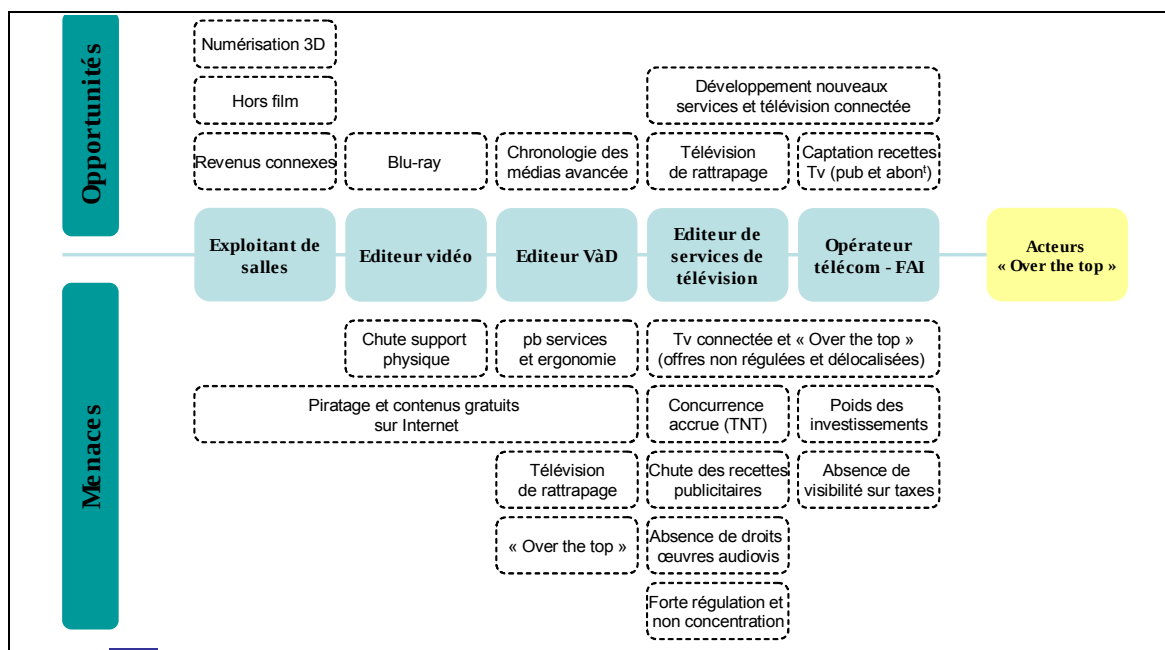
- ceux dont le métier initial concernait les services de télévision ont profité du réseau dont ils disposaient pour entrer sur le marché des services électroniques (Numericable) ;
- ceux dont le métier initial se situait sur internet (par la distribution de services de connexion comme les FAI ou par l'agrégation de contenus comme Apple *via iTunes*) sont parfois tentés d'avancer progressivement sur les modèles économiques de la création. Mais, s'agissant des FAI, ce mouvement n'est guère significatif pour l'instant (voir annexe IV).

Cela étant, les modèles économiques de l'audiovisuel ont été bouleversés par trois vagues successives :

- leur activité historique de chaîne, publicitaire (pour les chaînes gratuites) ou « à péage » (pour Canal +), est mise à mal par la fragmentation de l'audience du fait de la création de nouvelles chaînes (chaînes thématiques payantes, chaînes gratuites de la télévision numérique terrestre, futurs « canaux compensatoires » ...) ; la concurrence s'est ainsi développée au sein d'un monde audiovisuel fortement régulé ;
- l'arrivée d'Internet a conduit à mettre en concurrence ce monde fortement régulé avec un univers internet peu régulé mais situé dans la territorialité française *via* les fournisseurs d'accès Internet. Cette concurrence prend des formes variées : développement des pratiques délinéarisées, arrivée de nouvelles activités en lien avec l'économie numérique (TVR, V&D, etc.) et captation de recettes publicitaires ;
- le développement d'acteurs Internet « *over the top* » (Apple, Google par exemple) totalement dérégulés et difficilement appréhendables, notamment fiscalement. Cette concurrence pourrait déstabiliser non seulement les chaînes de télévision mais également les fournisseurs d'accès qui perdraient leur rôle d'intermédiaire (voir annexe IV).

L'arrivée de la télévision connectée va faire cohabiter, sur un même écran, ces trois modèles, fragilisant de ce fait les acteurs historiques.

**Tableau 4 : Opportunités et menaces pour les contributeurs**



Source : Mission.

◆ Les incertitudes liées au rendement des taxes

Les transformations des modèles économiques ont des impacts variables sur le rendement des différentes taxes et donc sur l'activité du compte de soutien. Si les prévisions de la TSA et de la taxe Vidéo, qui représentent ensemble 25 % des ressources fiscales du compte de soutien, sont possibles, celles de la TST (Editeur comme Distributeur) qui représentent 75 % des ressources du Cosip, le sont moins.

Le rendement de la TSA est fonction du nombre d'entrée en salles, qui varie essentiellement en fonction du succès des films à l'affiche et de l'attractivité des salles, et de la recette moyenne par entrée, qui connaît une augmentation régulière, notamment liée à l'inflation, soutenue aujourd'hui par le développement des séances de diffusion de films en relief. En combinant les projections du nombre d'entrées (215 millions en 2015) et du coût moyen du billet (hausse de l'ordre de 1 %), le rendement de la TSA atteindrait, selon les simulations de la mission, environ 151 M€ en 2015 (voir Annexe II).

Concernant la taxe vidéo, qui ne représente en moyenne que 6 % des recettes des taxes affectées au CNC, l'analyse des secteurs concernés ne fait pas pour l'instant apparaître de signe notable d'érosion des marchés. En effet, si le marché de la location de vidéos physiques s'est effondré, celui de la vente de supports physiques se stabilise sous l'effet de l'arrivée du Blu-ray. En outre, même si elle est marginale, la vidéo à la demande est appelée à se développer. La mission retient donc une hypothèse de stabilité du produit de la taxe à 35 M€ (voir Annexe III).

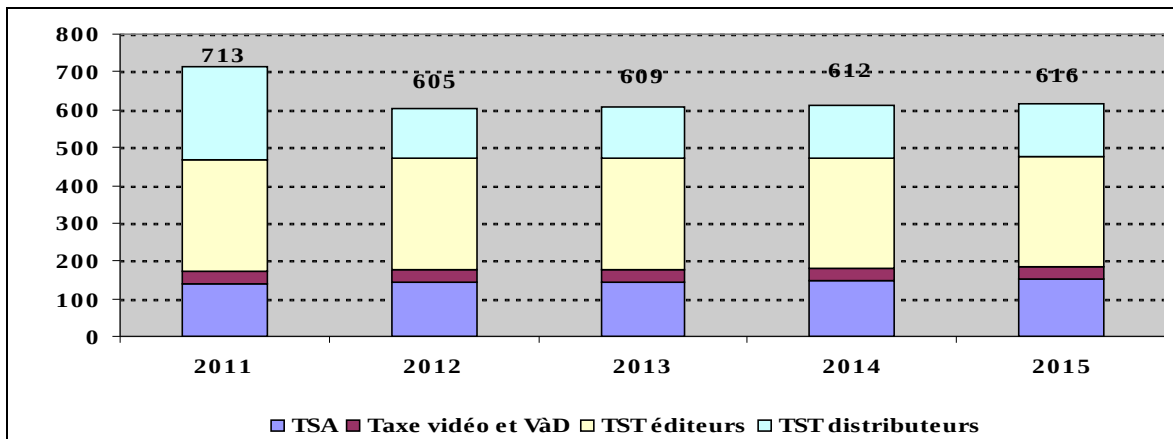
S'agissant de la TST Editeurs, les analyses du CNC, des redevables et de la mission prévoient une érosion de la valeur globale du marché de la publicité TV liée à l'atomisation des audiences des chaînes, érosion qui se répercutera sur le rendement de la taxe. Toutefois, l'assiette de la TST est également composée pour environ la moitié de son montant des ressources publiques au profit de France Télévisions qui devraient augmenter, sans toutefois compenser intégralement la baisse de la part liée à la publicité. En définitive, le produit de la taxe devrait, selon les projections de la mission, baisser de 300 M€ en 2010 à 291 M€ en 2015 (voir Annexe III).

La TST Distributeur, créée en 2007, faisait déjà l'objet de prévisions particulièrement incertaines (voir *infra*). En outre, alors qu'elle représente désormais un tiers des ressources fiscales du compte de soutien, la suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites conduit les fournisseurs d'accès à Internet et les opérateurs de téléphonie mobile à se repositionner.

Les opérateurs de télécommunications n'ayant désormais plus aucun avantage fiscal à inclure un service de télévision dans leurs offres de téléphonie, l'assiette de la TST devrait être aussi mécaniquement rétrécie qu'elle n'avait été artificiellement gonflée depuis trois ans. Dans une hypothèse de TST après repositionnement de Free en 2011 et repositionnement des autres opérateurs télécom sur le modèle de Free en 2012, le rendement de la TST au titre de 2012 serait de 135 M€ au lieu de 287 M€ (voir annexe IV), soit un enjeu de l'ordre de 140 M€.



Graphique 4 : Hypothèse d'évolution du rendement des différentes taxes affectées ( M€)



Source : Mission.

## 1.2. Une architecture fiscale qui a perdu une partie de sa cohérence

### 1.2.1. La distension du lien entre imposition et création de valeur

Le lien entre la diffusion et la création se distend au fur et à mesure des évolutions des impositions. Cette distension se traduit tant au regard de la base taxable que du taux d'imposition applicable.

#### ◆ L'inégale captation de la richesse créée par les diffuseurs

Le système fiscal conjugue des impositions strictement liées à la diffusion des œuvres (exemple : recettes guichet) et des impositions plus larges qui appréhendent l'enrichissement global des acteurs de la diffusion (exemple : chiffres d'affaires sur la publicité à la télévision qu'elle soit rattachée ou non à une œuvre cinématographique ou audiovisuelle). Il témoigne d'une approche pragmatique de l'assiette imposable.

Une partie importante des revenus des diffuseurs échappe à la fiscalité affectée, notamment du fait de la diversification des activités et des modèles économiques. Les revenus connexes à la diffusion des œuvres sont taxés dans certains secteurs et pas dans d'autres.

Ainsi, la TSA est assise sur les recettes de guichet de l'ensemble des films distribués dans les salles, sans distinction de nationalité des films. Mais, elle ne prend pas en compte les autres recettes perçues par les exploitants comme le produit retiré des publicités diffusées en salles. De même, elle n'a pas évolué avec le développement des multiplexes qui trouvent en partie leur équilibre économique grâce aux services complémentaires offerts (voir annexe II).

En revanche, la TST due par les éditeurs appréhende plus largement la valeur créée. Elle concerne en effet l'ensemble du marché publicitaire des chaînes de télévision, sans distinction de la source de l'audience (œuvres audiovisuelles étrangères, programmes d'informations, de sport, etc.). Elle est également assise sur l'ensemble des ressources publiques et sur les recettes accessoires (parrainage, appels surtaxés et SMS) alors même que ces derniers ne concernent généralement pas des œuvres cinématographiques et audiovisuelles (voir annexe III). Il en est de même pour la taxe vidéo et vidéo à la demande qui appréhende l'ensemble du chiffre d'affaires des éditeurs (voir annexe III).

La distension du lien entre l'œuvre elle-même et le mode de diffusion taxé s'est accrue avec l'imposition des distributeurs à la TST.

## Rapport

Déjà lors de sa création en 2007, elle était assise sur la part de services de télévision au sein des offres composites, sans distinction du type de contenus audiovisuels transportés par les fournisseurs d'accès à Internet et les opérateurs de téléphonie mobile – et notamment sans prise en compte de la distribution de télévision gratuite. Mais, avec la réforme de 2010, l'assiette s'est élargie puisqu'elle est désormais constituée de l'ensemble du chiffre d'affaires des offres composites, même si un abattement vient forfaitairement la réduire à la partie réputée correspondre aux services de télévision.

Le lien entre la création et les opérateurs télécom est également plus distendu en ce que les contenus accessibles par Internet dépassent largement les seules œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Par identité de motif, certaines organisations plaident pour l'idée de faire contribuer les fournisseurs d'accès Internet, au soutien de la musique, de la presse écrite, des spectacles vivants ... (voir annexe IV). A titre d'illustration, la SACEM évoque un chiffre de 240 M€ à ce titre.

### ◆ Une difficulté à établir une assiette fiscale cohérente

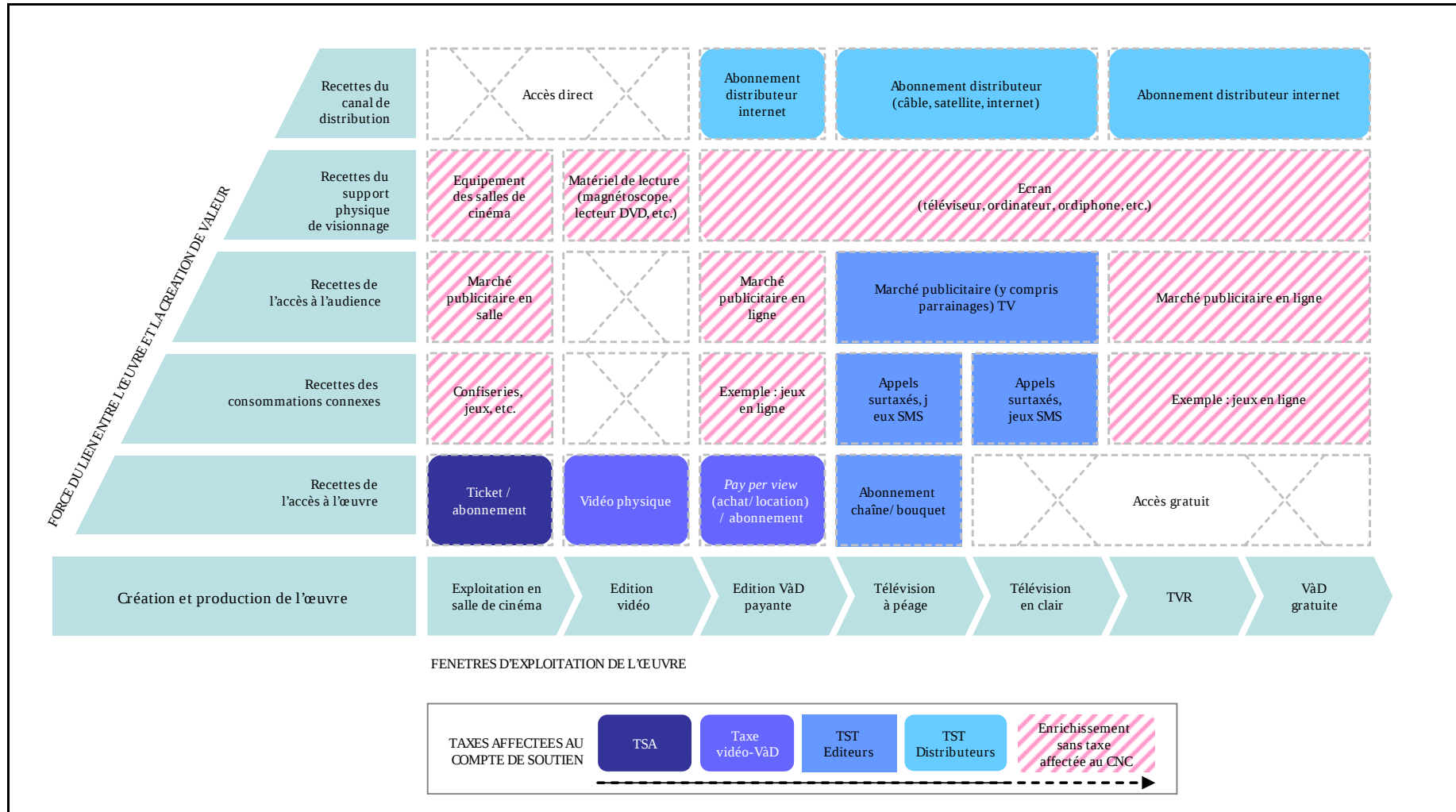
Dans la logique fiscale d'un impôt affecté, il est nécessaire qu'il y ait un lien entre l'assiette de la taxe et sa destination. Or :

- un lien trop étroit avec la création ne permet pas d'appréhender toute la richesse créée et pourrait poser un problème de rendement des taxes ;
- un lien trop lointain rend l'impôt affecté peu acceptable surtout si la contribution est importante.

De manière générale, plus l'imposition est éloignée de l'œuvre, plus il est difficile de définir finement l'assiette d'une imposition affectée. L'appréhension de la base imposable tend, par simple pragmatisme, à être plus large, se rapprochant d'une imposition sur le chiffre d'affaires.

La représentation schématique selon les fenêtres d'exploitation de l'œuvre et la force du lien entre l'œuvre et la création de valeur met en évidence l'absence de cohérence d'ensemble de l'architecture fiscale sur le plan de l'assiette (voir schéma ci-après).

Graphique 5 : Application des taxes affectées à l'ensemble de la richesse créée grâce aux œuvres



Source : Mission. (1) pour la télévision en clair : la TST éditeurs tient compte de la contribution à l'audiovisuel public.

## Rapport

### ◆ Le taux d'imposition en fonction des fenêtres d'exploitation

Si l'architecture fiscale est incomplète et/ou peu cohérente au regard des bases imposables, elle est également peu convaincante sous l'angle du niveau d'imposition. La valeur de l'œuvre allant généralement décroissante avec son exploitation, le poids de la fiscalité appliquée devrait en principe baisser.

Cette valeur est sécurisée par un système de droits d'auteur et une chronologie des médias réglementant les fenêtres d'exploitation des œuvres cinématographiques (voir Encadré 2), qui permettent de structurer les filières de métier et l'économie du secteur. Dans cette chronologie des médias les FAI ne sont pas nécessairement en bout de chaîne mais interviennent à plusieurs stades (vidéo à la demande ; diffuseur d'exclusivités via les chaînes existantes, voire de contenus spécifiques ...).

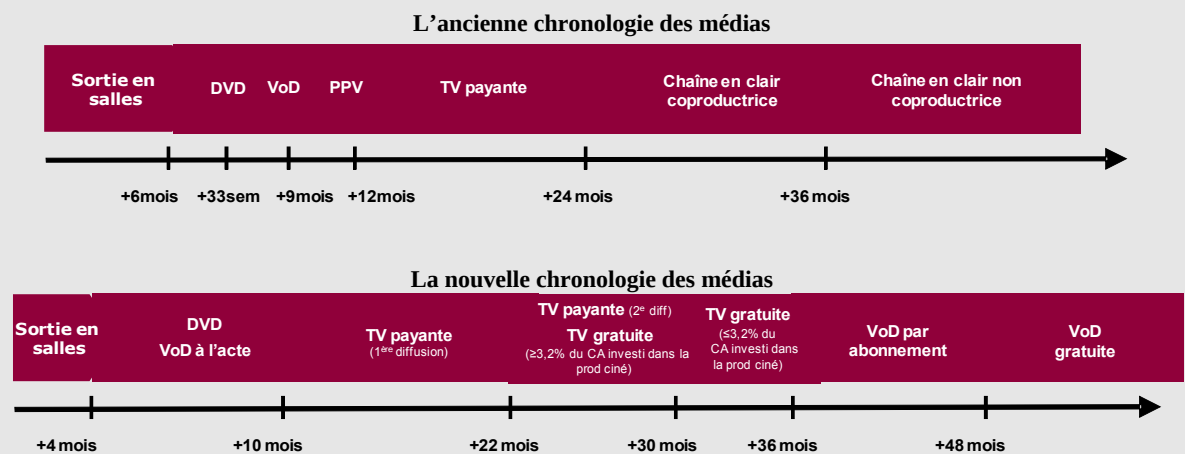
*A fortiori*, cette chronologie ne s'applique pas aux œuvres audiovisuelles. Mais, les logiques d'exclusivité de diffusion et de fréquence de la diffusion appauvrissant l'œuvre (absence de second marché pour certaines productions ...) se rapprochent d'une analyse amont/aval.

### Encadré 2 : Chronologie des médias

La chronologie des médias (art. 213-1 et suiv. du CCIA), initiée en France par la voie réglementaire puis législative dès le début des années 1980 puis complétée par la voie conventionnelle<sup>16</sup>, attribue une fenêtre de diffusion à chaque mode de communication au public afin de protéger la rentabilité des différentes exploitations.

En vertu du nouvel accord sur la chronologie des médias du 6 juillet 2009, la sortie en vidéo et la première fenêtre de diffusion sur la télévision à péage ont été avancées de 2 mois chacune, et donc désormais respectivement à 4 et 10 mois.

Les services de télévision payants de cinéma bénéficient de deux fenêtres de diffusion, dont la première peut se situer à l'expiration d'un délai de 10 mois après la sortie en salle (12 mois si le diffuseur n'est pas partie à l'accord conventionnel) et la deuxième à 22 mois (24 mois).



Source : NPA, d'après l'accord du 6 juillet 2009.

La directive communautaire du 11 décembre 2007 dite « services de médias audiovisuels » prévoit aussi l'application d'une chronologie des médias aux services à la demande.

Source : Mission.

<sup>16</sup> C'est d'abord par voie réglementaire et législative qu'un délai obligatoire entre l'exploitation en salle d'une œuvre et sa télédiffusion avait été établi (arrêtés ministériels du 2 avril 1980, prolongés par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle), puis la directive communautaire du 3 octobre 1989 dite « télévision sans frontières » a encouragé la voie conventionnelle pour régir la chronologie des médias des services linéaires.

## Rapport

Cela étant, la contribution de chaque type de diffuseur ne correspond pas nécessairement à son intérêt à la diffusion de l'œuvre. Ainsi, les taux affichés des taxes affectées au compte de soutien varient grandement, allant du simple au quintuple entre le secteur de l'édition vidéo (2 %) et celui de l'exploitation en salle (10,72 %). Au surplus des incohérences voient progressivement le jour. En particulier, le taux appliqué aux FAI est supérieur à celui appliqué à la diffusion sur support vidéo.

### 1.2.2. Une hausse, non anticipée, des recettes qui fragilise l'acceptation de l'impôt

#### ◆ La hausse non anticipée du rendement des taxes

En neutralisant la part de la nouvelle TST distributeurs déjà imposée préalablement, les recettes complémentaires attendues devaient provenir essentiellement de l'extension de la TST aux fournisseurs d'accès Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile.

Elle était estimée par le CNC, lors des travaux préparatoires, entre 6,5 M€ et 16,5 M€. Dans les faits, la part de recettes supplémentaires liée à l'assujettissement de ces opérateurs de télécommunications est passée de 43 M€ en 2008 à 140 M€ en 2010.

Cette forte hausse du rendement de la taxe, liée au succès des offres composites et du positionnement des opérateurs cherchant à soumettre une part toujours plus importante de leurs offres au taux réduit de TVA (voir *infra*), n'a pas été anticipée.

Cela étant, l'accélération des mutations économiques et technologiques rend les prévisions budgétaires plus incertaines : alors qu'en 2007, l'écart entre ses prévisions et l'exécution des produits des taxes affectées n'était que de 6,5 %, il a atteint 32,5 % en 2010 du fait des recettes particulièrement dynamiques de la TST éditeurs.

**Tableau 5 : Ecart entre le prévisionnel et l'exécuté des ressources fiscales affectées au compte de soutien ( M€) depuis 2007**

	2007	2008	2009	2010
TSA	0,68 %	2,02 %	9,57 %	20,60 %
Taxe Vidéo	16,42 %	47,17 %	6,78 %	13,36 %
TST	7,54 %	16,20 %	29,80 %	37,64 %
<b>Ensemble des recettes des taxes affectées</b>	<b>6,46 %</b>	<b>14,15 %</b>	<b>23,84 %</b>	<b>32,51 %</b>

Source : PAP-RAP et Données CNC – Retraitement Mission.

#### ◆ L'affectation des recettes nouvelles

Jusqu'en 2008, les recettes étaient essentiellement affectées à l'alimentation du compte de soutien. Par la suite, la hausse significative et non anticipée des recettes a eu des conséquences sur l'affectation de l'imposition en l'absence de besoins de financement préalablement identifiés, en tout cas pour les montants en cause.

Selon le CNC, les ressources supplémentaires par rapport à la base 2008 constituent un montant total de 300 M€ pour les années 2009-2010 et de 217 M€ prévu pour 2011. Ces ressources supplémentaires ont été mobilisées, selon les éléments communiqués par le CNC :

- principalement (près des 2/3) pour couvrir une partie du besoin de financement du « plan numérique » (228 M€ sur 2009 – 2010 et 83 M€ sur 2011)
- à titre secondaire (près d'1/3) pour adapter les soutiens au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia aux nouveaux enjeux (51 M€ sur 2009 – 2010 et 103 M€ sur 2011), y compris en prenant en charge des dépenses auparavant assumées par le Ministère de la Culture,

## Rapport

- à titre subsidiaire pour couvrir les dépenses de gestion (11 M€ sur 2009 – 2010 et 15 M€ sur 2011).

Compte tenu du caractère pluriannuel des dépenses du fonds de soutien, singulièrement des investissements du plan numérique échelonnés sur la période 2010 - 2015 (nécessité de provisionner les besoins de financement) et des incertitudes pesant sur les marchés soutenus, le CNC a constitué progressivement des réserves comptables (de 279 M€ dont 215 M€ pour la réserve numérique à ce jour) qu'il mobilise au fur et à mesure de l'avancement des projets.

Ces chiffres ne permettent notamment pas de déterminer le montant déjà dépensé des 311 M€ du « plan numérique ».

### Encadré 3 : Programme pluriannuel d'investissements du CNC

Le CNC a initié un programme pluriannuel d'investissements immobiliers et informatiques, pour un montant total de 41,3 M€.

**Tableau 6 : Engagements financiers du programme pluriannuel d'investissements ( M€)**

	Avant 2010	2010	2011	2012	2013	Après 2013
Investissements immobiliers	0,19	4,18	3,78	3,75	3,02	17,61
Investissements informatiques	1,09	1,53	3,50	1,95	0,50	0,20
Total	1,28	5,72	7,28	5,70	3,52	17,81

Source : Budget primitif CNC pour 2011.

Les investissements immobiliers, pour un montant total de 32,55 M€ : l'acquisition d'un immeuble dont le CNC était auparavant locataire (22 M€) ; un programme immobilier sur 2011-2015 afin de rénover et réallouer l'ensemble des locaux (9,4 M€) ; des investissements d'équipement, de rénovation et d'entretien des locaux.

Les investissements informatiques, pour un montant total de 8,76 M€ : des développements informatiques (portail internet du CNC, applications, référentiel d'œuvres, etc.) ; le financement de matériels et installations informatiques ; la rénovation du département numérique de laboratoires ....

Par ailleurs, la nécessité de renforcer les fonds propres de l'IFCIC en raison de l'adaptation aux évolutions de la réglementation prudentielle (application des normes dites « Bâle III » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013) pourrait se traduire, selon le CNC, par une augmentation des fonds de garantie apportés par le CNC (montant estimé à 17 M€).

Toutefois, au vu des échanges oraux avec la direction générale du Trésor (DGT), il semblerait que l'apport en fonds propres par le CNC ne soit pas à l'ordre du jour : assimiler les fonds de garantie à des fonds propres de base est l'une des autres pistes explorées. En toute hypothèse, l'évaluation du montant en cause n'est pas encore faite par la DGT.

L'État a, entre 2008 et 2011, progressivement supprimé les subventions budgétaires au titre des actions mises en œuvre pour le compte du ministère de la culture dans le cadre du programme 224 (Transmission du savoir et démocratisation de la culture). Le CNC finance désormais directement ces actions. Certaines charges financées jusqu'alors sur les crédits budgétaires du ministère dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel ont par ailleurs été transférées au CNC, notamment le financement de la Cinémathèque française, pour moitié en 2011 (11 M€) et sa globalité en 2012 (environ 20 M€), ainsi que le plan de restauration des films anciens.

Enfin, un amendement du sénateur Philippe Marini a conduit à un prélèvement exceptionnel de 20 M€ (proposition initiale de 170 M€) sur le produit des ressources affectées au CNC en 2011 afin d'éviter « qu'un surcroît de recettes n'entraîne une hausse immodérée des dépenses de fonctionnement<sup>17</sup> et d'intervention du CNC ».

<sup>17</sup> Les frais de fonctionnement du CNC (frais divers de gestion et fonctions supports) sont passés de 23 à 42 M€ entre 2006 (réalisé) et 2011 (prévisionnel). Dans la mesure où la mission ne portait pas sur un audit du CNC, ces dépenses

## Rapport

Les principaux contributeurs rencontrés, et en particulier les fournisseurs d'accès à Internet, ont fait observer que l'utilisation de ce surcroît de recettes :

- ne résultait pas de besoins identifiés préalablement à la collecte ;
- n'était, pour partie, pas directement en lien avec l'objet initial de l'impôt, qu'est l'alimentation du compte de soutien.

La mission constate que l'acceptation de ces impositions s'en trouve fragilisée (voir notamment la numérisation des œuvres en annexe III). Ce constat est d'autant plus notable pour les opérateurs télécoms qu'ils ont le sentiment que l'effort fiscal est important.

### 1.3. L'effort fiscal inégalement partagé entre les secteurs

La conciliation entre une imposition à fort rendement et une affectation au CNC suppose d'analyser le partage de l'effort fiscal :

- une assiette large permet d'appréhender toute la richesse générée et d'assurer une stabilité de la recette ;
- un taux variable en fonction de l'enrichissement lié à l'œuvre permet de garantir le lien d'affectation.

Il convient aussi de s'assurer que l'imposition correspond à un enrichissement net, et non à une taxation se fondant sur le seul principe de la diffusion d'une œuvre sans prise en compte des réalités économiques. Une telle approche suppose d'appréhender les capacités contributives des redevables.

#### 1.3.1. Un environnement fiscal variable entre les secteurs

##### ◆ Les taux de TVA applicables

Aux différences de bases et de taux entre impositions, s'ajoute la situation au regard du taux de TVA applicable.

Ainsi, les recettes issues de l'exploitation en salles de cinéma sont soumises au taux réduit de TVA (5,5 %). Le produit issu de l'édition vidéo de la même œuvre se voit appliquer un taux normal de TVA (19,6 %).

De même, le taux réduit de la TVA est applicable « *aux services autorisés de télévision par voie hertzienne* », au bénéfice notamment des chaînes « à péage » (Canal +), et « *aux abonnements souscrits par les usagers afin de recevoir les services de télévision prévus à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 84-743 du 1<sup>er</sup> août 1984* » au bénéfice des distributeurs de services de télévision par câble ou satellite (TPS, Canal Satellite, Numéricable).

La dépense fiscale pour les chaînes historiques est en grande partie « neutralisée » par la taxation à la TST Editeurs, et est également à rapprocher des investissements réalisés par le groupe Canal+ en matière cinématographique et audiovisuelle.

Enfin, la taxe sur les services de télévision (TST) s'applique, depuis janvier 2008, aux fournisseurs d'accès internet et aux opérateurs de téléphonie mobile qui distribuent des services de télévision. Elle a été instaurée en contrepartie de la sécurisation du taux réduit de TVA sur au moins la moitié du prix de l'abonnement de l'offre composite.

---

n'ont pas été analysées. Elles sont, ce qui est une originalité dans la sphère publique, potentiellement proportionnelles aux ressources affectées à l'établissement.

## Rapport

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le taux réduit de TVA n'est plus applicable aux offres composites. Les opérateurs de télécommunications n'ayant désormais plus aucun avantage fiscal à inclure un service de télévision dans leurs offres, un repositionnement commercial pourrait réduire substantiellement l'assiette de la TST (voir supra et annexe IV).

Les distributeurs classiques de services de télévision (Canal + et Numericable) bénéficient toujours d'un taux réduit de TVA, pour une dépense fiscale estimée à 530 M€ par la DLF, dont un cinquième est récupéré par la TST Distributeur qui leur est imposée.

**Tableau 7 : Combinaison de l'avantage sous forme de la TVA et de la reprise sous forme de taxation CNC (2009)**

		Exploitants de salles	Distributeurs de services de télévision	
			Distributeurs classiques	Opérateurs télécom avant LF 2011
1	Montant estimé de la dépense fiscale TVA ( M€)	230	530	600
2	Montant de la taxe affectée ( M€)	132	98	108
3	Proportion de la dépense fiscale reprise par l'imposition en faveur du compte de soutien = (2/1)	57 %	18 %	18 %

*Source : Estimations DLF et Données CNC – Retraitements Mission. L'estimation concernant les opérateurs télécom (670 M€) a été revue à la baisse afin de tenir compte des FAI non redevables de la TST.*

### ◆ Les autres formes de contributions des secteurs d'exploitation des œuvres

L'économie des diffuseurs est soumise à d'autres formes de prélèvements ayant traditionnellement pour but de rémunérer les auteurs et ayants-droits, mais aussi plus récemment l'audiovisuel public.

En ce qui concerne la remontée de la richesse générée par l'exploitation des œuvres aux auteurs et ayants-droits (voir Annexe IV) :

- les fabricants de supports d'enregistrement audiovisuel comme sonore, analogiques ou numériques, sont soumis à une redevance pour copie privée, à laquelle les opérateurs télécom sont aussi assujettis en raison des mémoires et disques durs intégrés aux téléphones mobiles et aux boxs. La part dont ils seraient redevables aurait atteint 20 M€ en 2009 ;
- l'ensemble des diffuseurs sont soumis à une rémunération des droits des auteurs et ayants-droits, proportionnelle à l'exploitation de l'œuvre dans des conditions fixées contractuellement ;
- les acteurs de la diffusion des œuvres sur Internet sont soumis à compter de 2011 à une taxe supplémentaire assise sur la publicité en ligne (nouvelle taxe dite « taxe Google ») dont le produit envisagé se situe entre 10 et 20 M€.

Depuis 2009 et la décision de progressivement supprimer la publicité dans l'audiovisuel public, éditeurs comme distributeurs de services de télévision sont soumis à de nouvelles taxes visant à financer, à travers le budget de l'Etat, le nouveau modèle économique de France Télévisions (voir annexe III) : la taxe sur le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes de télévision (27,7 M€ en 2009), et la taxe assise sur le chiffre d'affaires des opérateurs télécoms, dite « taxe 0,9 % » (186 M€<sup>18</sup>).

La plupart des interlocuteurs de la mission ont dénoncé la stratification des différents prélèvements, dont la complexité et l'insécurité pèsent parfois davantage sur les stratégies économiques que leur poids fiscal. La question de la visibilité et de la prévisibilité des impositions apparaît à cet égard déterminante.

<sup>18</sup> Examen par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale en octobre 2010 dans le cadre de l'examen de la LFI 2011.



## Rapport

### 1.3.2. L'inégal effort fiscal des secteurs en faveur du compte de soutien

Le taux d'imposition nominal des diffuseurs en faveur du compte de soutien ne suffit pas pour comparer leur effort fiscal effectif dans la mesure où se combinent des effets de base et de taux.

L'estimation par la mission du taux d'effort fiscal a supposé de reconstituer le chiffre d'affaires global de chaque catégorie d'acteurs. Cet exercice a été réalisé en croisant plusieurs données (bases soumises aux taxes affectées ; chiffre d'affaires soumis à la TVA au taux normal et réduit d'un échantillon d'exploitants ; données fiscales sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision ...).

◆ La combinaison des effets base et des effets taux

Les exploitants de salle sont redevables d'une TSA dont le taux nominal est important (10,72 %) mais ne s'applique qu'à une partie de leur chiffre d'affaires global (estimé à 90 % par la mission mais qu'il conviendrait de vérifier) composée de la recette au guichet, sur laquelle ils bénéficient d'un taux réduit de TVA.

La totalité du chiffre d'affaires des éditeurs de vidéos est soumise à un taux faible de taxe vidéo et vidéo à la demande et au taux normal de TVA.

Les éditeurs de services de télévision voient leurs recettes soumises à un taux moyen de TST et bénéficient d'un taux réduit de TVA sur les abonnements.

**Tableau 8 : Comparaison des éléments de pression fiscale**

Diffuseurs concernés		Taxe affectée au CNC			TVA à taux réduit		
		Taxe	Base	Part estimée de la base dans le CA global en 2010	Taux nominal	Taux sur l'assiette de la taxe affectée	Part estimée de la base à taux réduit dans le CA global en 2010
Exploitants de salles de cinéma		TSA	Recette au guichet TTC	90 %	10,72 %	Réduit	90 %
Editeurs de vidéos		Taxe vidéo et vidéo à la demande	CA des locations et ventes de vidéo et V&D	100 %	2 %	Normal	-
Editeurs de services de télévision		TST Editeurs	CA du marché publicitaire et des recettes de parrainage, des ressources publiques et des appels surtaxés et minimeessages	68 %	5,5 %	Réduit	38 %
Distributeurs de services de télévision	Distributeurs classiques	TST Distributeurs	CA des abonnements de distribution de services de télévision, avec abattement de 10 %	69 %	entre 0,5 et 6,7 %	Réduit	60 %
	Opérateurs télécom	TST Distributeurs avant réforme*	CA de la part des offres composites correspondant aux services de télévision (en général 50 %), avec abattement de 10 %	8 %	entre 0,5 et 4,5 %	Réduit	10 %
		TST Distributeurs après réforme*	CA des abonnements aux offres composites, avec abattement de 55 %	-	entre 0,5 et 6,7 %	Normal	-

*Source : Mission. \* LFI pour 2011 – La part de la base dans le CA global a été estimée à partir d'un échantillon constitué par la mission.*

◆ Calcul du taux d'effort fiscal par secteur

## Rapport

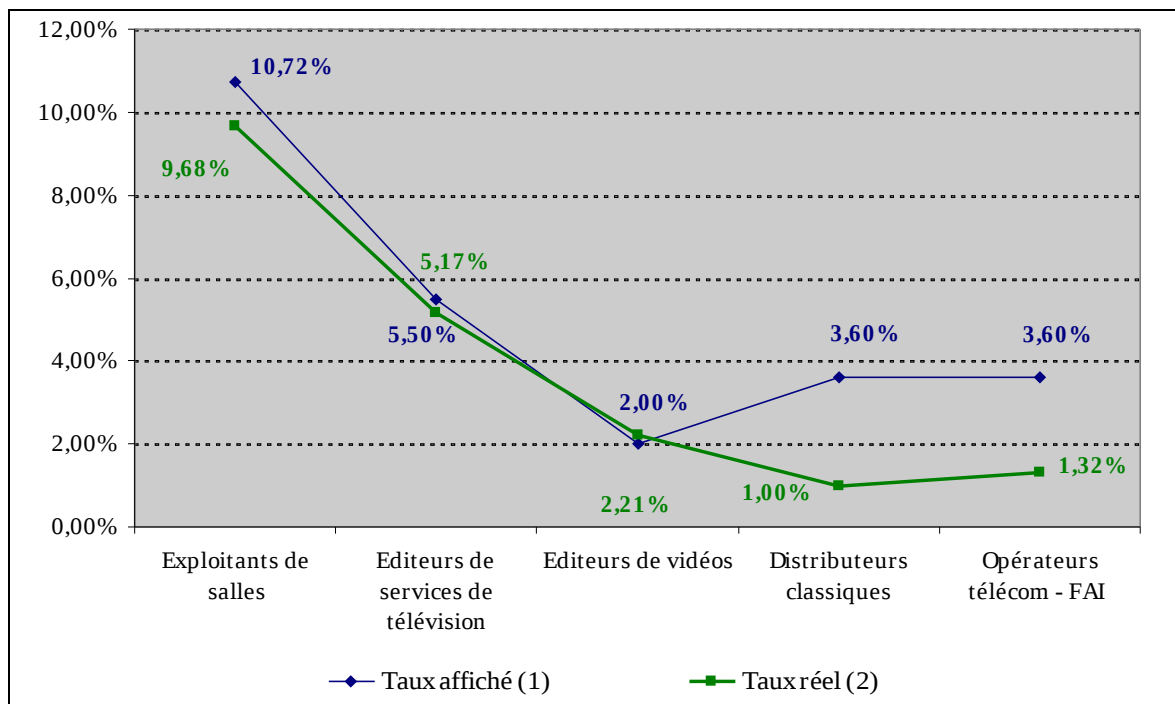
L'analyse des taux réels d'imposition des diffuseurs sur l'ensemble de leur capacité contributive (liée à leur activité de diffusion) ne permet pas d'établir une cohérence de l'imposition avec les facultés contributives des différents acteurs.

**Tableau 9 : Calcul du taux d'effort fiscal des diffuseurs pour le Cosip en 2009**

		Exploitants de salles de cinéma <sup>19</sup>	Editeurs de services de télévision	Editeurs de vidéos et V&D	Distributeurs de services de télévision	
					Distributeurs classiques	Opérateurs télécom
1	Base imposable ( M€)	1 233	5 249	1 489	3 627	4 080
2	Chiffre d'affaires total estimé ( M€)	1 369	7 807	1 489	5 240	8 160
3	Taxe versée ( M€)	132	284	33	98	108
4	Taux d'effort fiscal sur base imposable = (3/1)	10,72 %	5,45 %	2,21 %	1,39 %	2,65 %
5	Taux d'effort fiscal réel = (3/2)	9,68 %	5,17 %	2,21 %	1,00 %	1,32 %

*Source : Données CNC – Retraitements Mission. Les CA globaux des exploitants et éditeurs ont été estimés à partir d'un échantillon constitué par la mission et celui des opérateurs télécom a été recomposé à partir de la base imposable à la TST corrigée des abattements.*

**Graphique 6 : Comparaison des taux affichés et des taux réels d'imposition pour 2009**



*Source : Mission. (1) taux des taxes affectées au CNC - pour la TST distributeurs (barème progressif par tranche), taux moyen d'imposition (2) pour les FAI et les opérateurs de téléphonie, le taux d'effort fiscal est calculé à partir du chiffre d'affaires total lié à l'activité de diffusion.*

<sup>19</sup> Les exploitants de salle sont redevables de la TSA sur l'ensemble de la recette au guichet, qui est par la suite répartie entre eux-mêmes (45 %), les distributeurs-producteurs (40 %) et les auteurs (via la part de la SACEM).

## Rapport

### ◆ Le nouvel effort fiscal de l'ensemble des distributeurs de services de télévision

Avant 2008, les éditeurs auto-distribués (Canal +) voyaient leur activité taxée au taux de la TST Editeur (5,50 %). A partir de 2008, l'ensemble des distributeurs de services de télévision sont soumis à la TST Distributeurs, sur les recettes des abonnements (pour les « distributeurs classiques ») et celles des offres composites donnant accès à des services de télévision (pour les opérateurs télécoms).

Depuis cette réforme, alors que le montant de TST versé par les distributeurs classiques est resté globalement stable (98 M€ en moyenne), celui versé par les opérateurs télécom a augmenté de 220 % entre 2008 et 2010, porté par la croissance de leur chiffre d'affaires lié aux offres composites et aux offres mobiles avec télévision. C'est ainsi que leur taux effectif d'imposition, qui était légèrement inférieur à celui des distributeurs classiques en 2008, le dépassait en 2010 d'1,73 point.

## 2. L'encadrement normatif de l'activité des diffuseurs

Les salles sont soumises à un encadrement de leur programmation (2.1) qui permet de soutenir la production et la distribution de films français, encadrement qui a un impact léger sur le modèle économique des exploitants de salles.

Pour les éditeurs de services de télévision, cet encadrement prend la forme d'obligations d'investissement et de diffusion des œuvres (2.2). Son poids sur le modèle économique des acteurs est supérieur à l'effort fiscal en faveur du compte de soutien.

Les activités des services de médias audiovisuels à la demande sont peu encadrées (2.3). Cette régulation est rendue difficile et hasardeuse du fait du dynamisme technologique et commercial d'Internet, et son impact pourrait être négatif pour les acteurs français dans un contexte de concurrence internationale accrue.

### 2.1. Un encadrement des salles qui ne fragilise pas leur modèle économique

#### 2.1.1. L'encadrement du positionnement commercial des salles

Afin de garantir la sortie en salle des films d'initiative française et le modèle économique de la distribution cinématographique française, l'exploitation des œuvres dans les salles de cinéma est soumise à des engagements, et ce quel que soit le positionnement de l'exploitant, généraliste ou « art et essai ».

- ◆ La programmation des salles généralistes est encadrée afin d'éviter la saturation des écrans

L'activité des exploitants de salles dites « généralistes » est contrainte par des engagements de programmation cinématographique et l'encadrement des programmes hors film.

Fixé dans la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, le principe des engagements de programmation visait à répondre à la concentration de la programmation des salles de cinéma. Les ententes et groupements furent soumis à un agrément préalable subordonné « *au respect du libre jeu de la concurrence et de la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général* ». Avec l'apparition et le développement des multiplexes, les engagements de programmation furent étendus à tout propriétaire de salles de cinéma ayant atteint une certaine part de marché au niveau national (0,5 %) <sup>20</sup>.

Ce dispositif d'engagements de programmation évite la saturation des écrans par les mêmes films, mais, dans le même temps, l'augmentation du nombre de films exploités par an, aurait conduit, selon les interlocuteurs de la mission, au raccourcissement de l'exposition des œuvres et en particulier de celles les moins « grand public » (voir annexe II).

---

<sup>20</sup> Compte tenu de la concentration du secteur, en 2008, seuls 8 groupements et ententes de programmation étaient concernés, ainsi que 7 « entreprises-propriétaires », mais ils représentent désormais plus de 35 % des écrans et surtout près des deux tiers des entrées nationales.

## Rapport

### Encadré 4 : Les engagements de programmation

Les agréments sont délivrés pour une durée maximale de 3 ans par le CNC, après avis du comité consultatif de la diffusion cinématographique, principalement constitué de personnalités qualifiées dans les domaines du droit de la concurrence et de l'économie du cinéma.

Les termes des engagements sont variables d'une entreprise à l'autre car souscrits sur une base volontaire. Selon le rapport Maistre (2009), « le comité de diffusion s'est attaché à ce que les engagements permettent, autant que possible, d'assurer les conditions d'une offre diversifiée tant en ce qui concerne l'origine géographique des films que leur mode de distribution, avec pour objectif de donner une place suffisante aux films européens et de permettre la diffusion, dans des conditions satisfaisantes, des films européens des distributeurs « indépendants ». Il a aussi veillé à une égalité de traitement entre les opérateurs. »

Dans la pratique, les engagements portent principalement sur la limitation de la multidiffusion (engagement dit « multiplexe »), l'engagement de diffusion de films européens dans 40 % des séances de certains établissements et l'engagement de diffusion de films européens de « distributeurs indépendants ».

*Source : Rapport de Roch-Olivier Maistre, « Les engagements de programmation » (mars 2009).*

Grâce à la numérisation des salles, le « hors film » – plus rémunérateur pour les exploitants<sup>21</sup> - pourrait faire son entrée dans les salles de cinéma. Cette opportunité demeure toutefois limitée, notamment par le décret n°2011-66 du 17 janvier 2011 qui précise que la base de calcul du montant des soutiens financiers automatiques et sélectifs du CNC exclura les recettes de représentation commerciale de certains programmes hors-film (retransmissions sportives, émissions de divertissement et variétés, émissions autres que de fiction réalisées en plateau et jeux).

En revanche, cette liste ouvre la salle à d'autres programmes « hors-film » comme le spectacle vivant et l'opéra, permettant la diversification de l'offre des exploitants. Le décret confirme l'application du soutien automatique aux salles dans ces cas-là (voir annexe II).

#### ◆ La majorité des films exploités en France dans des salles « art et essai »

Plus de 70 % des films exploités aujourd'hui en France sont recommandés « art et essai », soit 15 points de plus qu'au début des années 1990. Pour autant, la proportion annuelle d'entrées réalisées par ces films par rapport à l'ensemble de l'exploitation a chuté de 12,5 points entre 1992 et 2007.

Afin de prétendre au soutien public, ces salles - qui représentent elles-mêmes près de 50 % du parc national - sont soumises à des obligations de distribution des œuvres recommandées « art et essai ». Le poids de ces obligations est compris entre 25 et 70 % du nombre total de films diffusés et varie principalement en fonction de la localisation des salles.

Le budget consacré par le CNC aux aides sélectives à l'exploitation de salles art et essai a augmenté de 60 % en dix ans (13,5 M€ prévus pour 2011) et a cru plus rapidement que le nombre de salles : le montant moyen annuel alloué à chaque établissement art et essai et ainsi passé de 8,69 k€ à 13,64 k€ sur cette période (environ 9,5 % de la part des exploitants dans la recette guichet des établissements art et essai).

Certains des interlocuteurs de la mission ont jugé relativement légère la contrainte de diffusion « art et essai » pour la plupart des salles classées (voir les dispositions applicables en encadré).

### Encadré 5 : La recommandation des œuvres et le classement des salles « art et essai »

- Est une œuvre recommandée « art et essai » (décret n°2002-568 du 22 avril 2002) : (i) une œuvre possédant d'incontestables qualités mais n'ayant pas obtenu l'audience méritée, (ii) une œuvre

<sup>21</sup> Le hors film suppose un coût fixe initial de numérisation de la salle, mais permet, du fait de sa rareté, une tarification nettement supérieure au film (dans les cinémas UGC, l'opération « Viva l'Opéra » propose un prix unitaire de 28 € (qui baisse avec des formules d'abonnement) ; les retransmissions du *Metropolitan Opera* de New York dans les salles cinémas Gaumont-Pathé sont tarifées à 27 € par spectateur).

## Rapport

*Recherche et Découverte*, c'est-à-dire ayant un caractère de recherche ou nouveauté dans le domaine cinématographique, (iii) une œuvre reflétant la vie de pays dont la production cinématographique est peu diffusée en France, (iv) une œuvre reprise présentant un intérêt artistique ou historique (notamment considérée comme un « classique de l'écran »), (v) une œuvre de courte durée, tendant à renouveler l'art cinématographique, (vi) une œuvre récente ayant concilié les exigences de la critique et la faveur du public, pouvant être considérée comme apportant une contribution notable à l'art cinématographique, (vii) une œuvre cinématographique d'amateurs présentant un caractère exceptionnel.

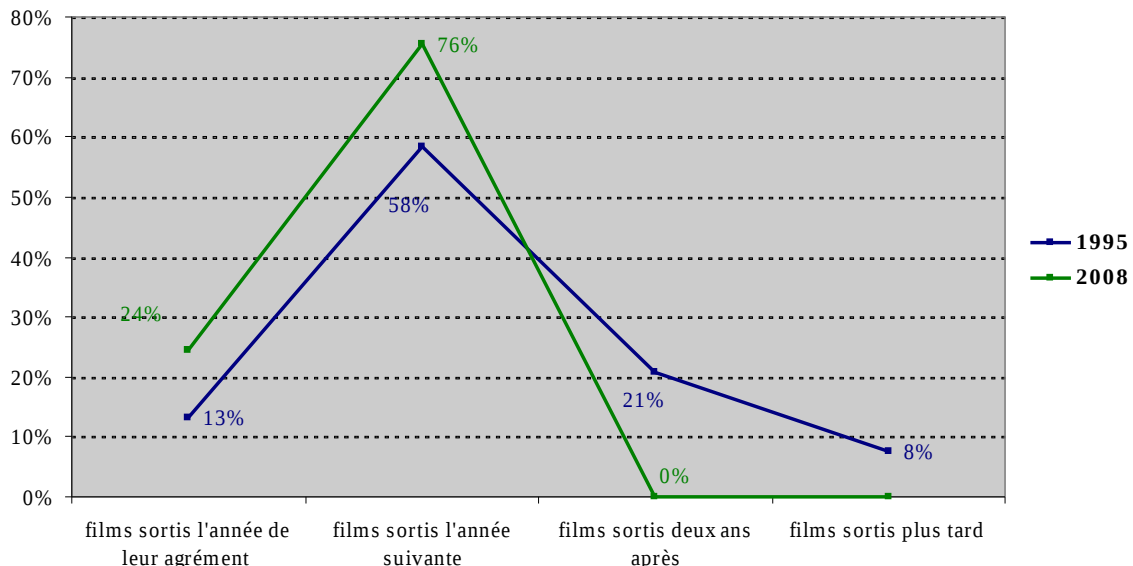
- Le classement d'une salle « art et essai » est effectué par le Président du CNC après avis de la Commission du Cinéma d'art et d'essai, et repose sur :
  1. l'unité urbaine (ou agglomération) dans laquelle est située l'établissement : soit dans les communes / centre-ville des entités urbaines de plus de 100 000 habitants (1<sup>er</sup> groupe), soit dans les autres localisations (2<sup>e</sup> groupe),
  2. un indice automatique indiquant la proportion de séances réalisées avec des films recommandés « art et essai » par rapport au nombre total de séances offertes,
  3. une pondération de cet indice par un coefficient majorateur ou minorateur appréciant la politique globale de la salle (nombre total de films proposés, politique d'animation, état de la salle, environnement sociologique, etc.) ;
  4. l'attribution de labels selon la spécificité de la salle : Recherche et Découverte, Jeune public, Patrimoine et Répertoire.

Dans le 1<sup>er</sup> groupe, une salle peut être classée grâce à un minimum de 55 ou 70 % de films recommandés « art et essai » ; dans le 2<sup>e</sup> groupe, le minimum se situe entre 25 et 45 %. En 2010, 1059 salles ont bénéficié du classement « Art et Essai ».

*Source* : Note CNC « Classement Art et Essai 2011 » (septembre 2010).

Désormais, tous les films français sont exploités au cours des deux premières années suivant la délivrance de l'agrément, soit 25 % de plus qu'il y a quinze ans.

**Graphique 7 : Sortie des films français  
(en % de l'ensemble des films français exploités dans l'année)**



*Source* : Mission.

### 2.1.2. Le solide modèle économique de l'exploitation en salles

- ◆ Le modèle de l'exploitant de salle propriétaire est fondé sur l'investissement immobilier

Le risque principal porté par un exploitant de salle est lié à ses investissements fixes, puisque les coûts variables liés à la diffusion d'un film (notamment les coûts de copies) sont assumés par le distributeur. Ces investissements fixes concernent principalement l'immobilier (achat à amortir), l'équipement de la salle (achat initial à amortir) et son entretien.

Son risque disparaît quasi-totalement une fois les acquisitions immobilière et matérielle initiales amorties. Il porte en revanche un risque conséquent jusqu'à ce que l'amortissement de ses investissements soit achevé, amortissement qui peut être compromis par le choix de son implantation géographique, conditionnant son taux de remplissage.

- ◆ Un encadrement qui garantit plus qu'il ne contraint l'activité des salles « art et essai »

La recommandation des œuvres et le classement des salles « art et essai » ont en commun un vaste champ potentiel d'application et un mode sélectif de détermination (par le CNC sur avis d'une commission). Cet encadrement normatif s'accompagne d'allocations de subventions de la part du CNC, et il reste suffisamment ouvert pour ne pas empêcher la diversification de l'offre des exploitants de salle qui le souhaitent.

D'ailleurs, si certains exploitants art et essai aspirent à plus de flexibilité dans la programmation de leurs salles (notamment afin d'en exploiter la numérisation), certains interlocuteurs ont indiqué à la mission qu'il existerait des risques au rapprochement des positionnements des établissements (perte du signal « art et essai » auprès des publics).

## 2.2. L'encadrement contraignant de l'activité des chaînes de télévision

Les interlocuteurs de la mission ont rappelé qu'historiquement, les obligations de diffusion avaient été établies en contrepartie de la gratuité de l'allocation d'une fréquence hertziennne, et les obligations d'investissement afin de faire contrepoids à la position dominante des rares chaînes hertziennes face aux producteurs audiovisuels.

L'environnement normatif est construit de telle sorte que les éditeurs de services de télévision sont contraints à la fois par :

- des obligations d'investissement dans la production,
- l'encadrement de la diffusion des œuvres.

Ces contraintes ne se limitent pas à une seule approche financière globale mais vont jusqu'au fléchage des flux financiers, l'encadrement des structures (limitation de l'intégration verticale) et de la diffusion des œuvres (limitation des droits patrimoniaux et fenêtres de programmation).

Avec les investissements dans la production cinématographique et audiovisuelle, le taux de contribution nette des éditeurs de services de télévision aux secteurs du cinéma et de l'audiovisuel serait, selon les simulations effectuées, multiplié par 4 (voir *infra*). Les éditeurs ont indiqué à la mission que cet encadrement représente aussi une contrainte commerciale non négligeable et qu'une telle rigidité décourageait les prises des risque créatives.

Du fait de la multiplication des fréquences, les justifications historiques des contraintes d'investissement et surtout de diffusion sont remises en cause à l'aune de la nouvelle concurrence des chaînes de la TNT, peu soumises aux obligations d'investissement compte tenu de leur niveau de chiffre d'affaires.

## Rapport

### 2.2.1. Un poids des investissements des chaînes comparable à l'effort fiscal

En 2010, près de 16 % du chiffre d'affaires des éditeurs de services de télévision était nécessairement consacré aux investissements dans la production cinématographique (5,11 %) ou audiovisuelle (10,74 %).

- ◆ Le poids des obligations d'investissement dans le cinéma est comparable au taux d'effort fiscal en faveur du compte de soutien.

Afin d'assurer aux producteurs qu'une part minimale des ressources ou chiffres d'affaires des éditeurs de services soit investie dans la production ou l'achat d'œuvres cinématographiques, la loi prévoit des obligations d'investissement des éditeurs. Ces obligations sont fléchées de telle sorte que soient soutenues les œuvres européennes et d'expression originale française (EOF), les œuvres de production indépendante et les œuvres inédites.

Selon que les services sont des services de cinéma ou non<sup>22</sup>, leur contribution obligatoire à la production cinématographique varie.

**Tableau 10 : Modalités de calcul de la contribution obligatoire aux œuvres cinématographiques**

	Services autres que cinéma	Services de cinéma	
		TNT payante	Editeurs non hertziens
Seuil d'application des obligations	52 films	-	-
Assiette	CA net de l'exercice précédent	ressources de l'exercice avec recettes TVR	ressources de l'exercice sans recettes TVR
Taux de contribution pour les œuvres européennes ou d'expression originale française (EOF)	3,2 %, dont 2,5 % EOF	- services de cinéma : 21 %, dont 17 % EOF - services de cinéma de premières diffusions : 26 %, dont 22 % EOF - Canal + : 12,5 %, dont 9,5 % EOF	- services de cinéma : 21 %, dont 17 % EOF - services de cinéma de premières diffusions : 26 %, dont 22 % EOF

Source : Données CSA (Mars 2011).

Le poids de ces obligations n'est pas négligeable, puisqu'il s'élèverait en 2010, selon les simulations de la mission, à plus de 5 % du chiffre d'affaires global des éditeurs historiques, soit une proportion comparable à leur taux d'effort fiscal en faveur du compte de soutien au titre de la TST Editeurs.

**Tableau 11 : Poids financier des obligations d'investissement dans la production cinématographique (éditeurs historiques)**

	2010	2011
Montant estimé des investissements obligatoires ( M€) (basé sur le CA de l'année précédente <sup>23</sup> )	387	430
Poids des investissements obligatoires (sur le CA de l'année concernée)	5,11 %	-

Source : Données CNC – Retraitements Mission. Les CA globaux des exploitants et éditeurs ont été estimés à partir d'un large échantillon constitué par la mission.

<sup>22</sup> Selon le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 : (i) un *service de cinéma de premières diffusions* est un service qui diffuse annuellement au moins une œuvre cinématographique en première exclusivité ou au moins 10 films en seconde exclusivité, hors paiement à la séance, (ii) un *service de cinéma de premières exclusivités* est un service qui diffuse annuellement au moins 75 films en première exclusivité, dont au moins 10 EOF, (iii) un *service de patrimoine cinématographique* est un service qui diffuse exclusivement des œuvres cinématographiques au moins 30 ans après leur sortie en salles en France.

<sup>23</sup> Calcul en appliquant les taux des obligations au CA de l'année précédente.



## Rapport

Les chaînes de la TNT, du câble et du satellite peuvent valoriser de simples achats de droits de diffusion au titre de leurs obligations, alors que les chaînes hertziennes gratuites ne peuvent valoriser que des parts de coproduction et des préachats de droits (« part antenne », d'un montant global de 300 M€ en 2009), sur lesquels elles doivent s'engager avant la fin des prises de vue. Toute leur contribution est donc consacrée à la production d'œuvres cinématographiques inédites, c'est-à-dire d'œuvres qui n'ont jamais été diffusées sur des chaînes hertziennes en clair.

En ce qui concerne les services de cinéma, des *minima* garantis et une clause de diversité sont fixés par la convention.

Alors que les groupes concernés possèdent une société de production (TF1 Cinéma, Studio Canal...), pour l'ensemble des services et des chaînes, au moins 75 % des dépenses en préachats et coproduction d'œuvres d'EOF et de films agréés doivent être consacrés à de la production indépendante.

- ◆ Le poids des obligations d'investissement dans l'audiovisuel représente le double de l'effort fiscal au titre de la TST Editeurs.

Tout comme pour les œuvres cinématographiques, la loi prévoit des obligations de contribution à la production applicables aux œuvres audiovisuelles<sup>24</sup>.

**Tableau 12 : Modalités de calcul de la contribution obligatoire aux œuvres audiovisuelles**

		Editeurs de services hertziens			Editeurs de services non hertziens	
		TNT gratuite	TNT payante		non cinéma	cinéma
			non cinéma	Cinéma		
Seuil d'application des obligations (en % des OA)		- 20 % si CA < 350 M€ - pas de seuil si CA > 350 M€	20 %	- 20 % si CA < 350 M€ - pas de seuil si CA > 350 M€	20 %	20 %
Assiette		CA de l'exercice précédent			ressources totales de l'exercice précédent	
Taux de contribution pour les œuvres européennes ou EOF	régime "général"	15 % OA, dont 10,5 % OAP	15 % OA, dont 8,5 % OAP	- Canal+ : 3,6 % OAP - autres éditeurs : 4,8 % OAP	14 % OA, dont 8,5 % OAP	6 % OAP
	régime "musical"	8 % OA, dont 7,5 % OAP	-	-	8 % OA, dont 7,5 % OAP	-
	autres	régime "patrimonial" : 12,5 % OAP	-	-	régime "accords" : 12 % OA, dont 8,5 % OAP	-

*Source : Données CSA (Mars 2011) ; décrets n° 2010-747 du 2 juillet 2010 (applicables aux éditeurs de services diffusés par voie hertzienne) et 2010-416 du 27 avril 2010 (applicable aux éditeurs de services n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel)*

<sup>24</sup> Selon le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, une œuvre audiovisuelle est définie « en creux », par opposition à d'autres genres (œuvres cinématographiques de longue durée, journaux et émissions d'information, variétés, jeux, émissions autres que de fiction réalisées en plateau, retransmissions sportives, messages publicitaires, téléachat, autopromotion et services de télétexte).

## Rapport

Dénoncé par certains interlocuteurs de la mission, le poids des investissements obligatoires se mesure par leur part dans le chiffre d'affaire des éditeurs de services de télévision (10,74 % en 2010) ainsi qu'à l'aune de l'ensemble des investissements des diffuseurs dans la production audiovisuelle et de leur contribution au compte de soutien via la TST Editeur (le poids des investissements obligatoires représente le double de l'effort fiscal à ce titre).

Compte tenu de l'encadrement applicable en matière audiovisuelle, les financements des chaînes se traduisent rarement en droits patrimoniaux : il s'agit donc de dépenses plutôt que d'investissements. Cette situation pourrait être de nature à fragiliser les acteurs de l'audiovisuel confrontés de plus en plus à un monde Internet dérégulé, dans lequel l'octroi de droits est déterminant.

Certains interlocuteurs ont par ailleurs indiqué à la mission que les quotas avaient des effets pervers désincitatifs sur la production audiovisuelle française vis-à-vis :

- des auteurs-producteurs indépendants d'œuvres audiovisuelles, qui bénéficieraient d'une quasi-garantie de financement de leur œuvre, sans exigence de prise de risque, d'innovation, ou même de succès ;
- des chaînes qui, face à cette contrainte combinée à l'impossible patrimonialisation des œuvres, auraient désengagé leurs forces vives (et créatives) de ce métier.

L'obligation de recours aux producteurs indépendants empêche de fait l'intégration verticale des groupes de télévision. A l'image du modèle du cinéma français, cette indépendance est censée favoriser la créativité du secteur de la production indépendante.

Toutefois, force est de constater que l'indépendance des producteurs n'est pas parvenue à générer la qualité d'œuvres attendue. Les chaînes de télévision affirment qu'une souplesse accrue dans les choix de production et de programmation améliorerait la qualité des œuvres. D'autres considèrent qu'elles sont réticentes à la prise de risque artistique.

### 2.2.2. Les contraintes supplémentaires pesant sur la diffusion des œuvres

Depuis la loi du 30 septembre 1986, la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles à la télévision est encadrée par des règles strictes, élaborées par les pouvoirs publics en concertation avec les représentants des secteurs de la profession cinématographique.

Tout comme les obligations de production, selon que les services sont de cinéma ou non, différents quantum annuels, grilles de programmation (jour, heure) et quotas de diffusion s'appliquent.

- ◆ **Contrainte financière : l'achat (voire rachat) de droits de diffusion**

Les chaînes de télévision acquièrent des droits de diffusion. Les durées des droits de diffusion des œuvres et le nombre de multidiffusion<sup>25</sup> sont négociées de manière conventionnelle. Lorsqu'une chaîne gratuite achète des droits, ces derniers prennent toujours la forme d'une exclusivité : pendant une période donnée, aucune autre chaîne ne peut diffuser l'œuvre.

---

<sup>25</sup> La multidiffusion s'entend comme la récurrence de diffusions (généralement variable entre 4 et 14) sur une période donnée (allant généralement de 30 à 60 jours).

## Rapport

**Tableau 13 : Durée des droits négociés de diffusion des œuvres audiovisuelles**

	Fiction			Animations	Documentaires
	unitaire	« mini –séries »	séries ou collections		
Chaînes historiques gratuites (TF1, France TV, M6)	Entre 18 et 42 mois	Entre 36 et 48 mois, avec des nombres variables de multidiffusions TV et multidiffusions Web, en fonction de la chaîne et de son seuil de financement			
Canal +	Entre 24 et 42 mois selon le seuil de financement (inférieur ou supérieur à 50 %)	42 mois avec 10 multidiffusions	Entre 12 et 60 mois selon le seuil de financement	Entre 12 et 60 mois selon le seuil de financement	Entre 24 et 42 mois selon le seuil de financement (inférieur ou supérieur à 50 %)
TNT gratuite	42 mois avec 10 multidiffusions si les épisodes < 13 minutes (4 en cas contraire)			Entre 42 et 60 mois selon le CA et le seuil de financement	Entre 36 et 42 mois selon le seuil de financement (inférieur ou supérieur à 50 %)
TNT payante	60 mois dont 40 en exclusivité avec 14 multidiffusions			60 mois avec une diffusion illimitée	60 mois dont 42 en exclusivité, avec 14 multidiffusions

Source : Données CSA – Retraitement Mission.

Certains interlocuteurs ont affirmé qu’il arrivait à certains éditeurs de devoir réacquérir les droits d’une œuvre afin d’en préserver l’exclusivité, exclusivité qui serait une condition essentielle de protection de leur « marque » auprès des téléspectateurs.

Selon le CSA, certains des accords conclus en 2008-2009 entre les producteurs et les éditeurs prévoient la « mutualisation » des droits de diffusion, c’est-à-dire la possibilité de mettre en commun les investissements au sein d’un même groupe audiovisuel sous réserve d’accords avec les producteurs (ainsi TF1 pourrait acquérir les droits de diffusion pour Histoire, TV Breizh, Odyssee, Ushuaia TV, TMC, NT1).

### ◆ Contraintes sur la programmation (contrôlées par le CSA)

Aux termes de la loi du 30 septembre 1986, les quotas de diffusion doivent être respectés sur le nombre total annuel de diffusions et rediffusions, avec une part de 60 % pour les œuvres européennes<sup>26</sup> et une part de 40 % pour les œuvres d’EOF. S’agissant des œuvres audiovisuelles, ces proportions doivent être respectées par rapport au total du temps annuellement consacré à la diffusion de ces dernières.

Ces proportions doivent être atteintes tant sur l’ensemble de la diffusion qu’aux heures de grande écoute<sup>27</sup>, avec des grilles de programmation plus contraignantes pour les services autres que de cinéma (voir *infra*).

<sup>26</sup> La directive européenne 89/552/CEE *Télévision sans frontières* fixe un seuil minimum de diffusion de 50 % d’œuvres européennes.

<sup>27</sup> En ce qui concerne les œuvres cinématographiques, les heures de grandes écoutes sont fixées (i) pour les services autres que de cinéma entre 20h30 et 22h30, et (ii) pour les services de cinéma : heures comprises entre 18 heures et 2 heures. En ce qui concerne les œuvres audiovisuelles, les heures de grande écoute sont fixées (i) sur les chaînes hertziennes historiques (TF1, France 2, France 3, Canal +, M6) entre 18h et 23h (ainsi qu’entre 14h et 23h le mercredi), et (ii) les nouvelles chaînes de la TNT, les chaînes du câble et du satellite bénéficient de régimes dérogatoires (ces plages horaires sont un objectif à atteindre en plusieurs années, selon une montée en charge définie avec le CSA).

Cette contrainte est d'autant plus forte que :

- les chaînes doivent respecter un délai après la date de sortie en salle (voir chronologie des médias), délai réduit pour les chaînes à péage ;
- certains jours et horaires sont interdits à la programmation cinématographique (afin de ne pas concurrencer trop fortement l'exploitation des films en salles<sup>28</sup>) ;
- les plages horaires fixées pour les heures de grande écoute, et plus encore celles interdites à la programmation cinématographique, sont des moments clés pour toucher une forte audience et ainsi attirer les annonceurs publicitaires ;
- les chaînes historiques en clair sont soumises à des obligations nettement supérieures à celles de leurs concurrents de la TNT (régimes dérogatoires pour les heures de grande écoute, pour les obligations d'investissement et de diffusion, etc.) et de l'Internet (absence d'obligations d'investissement, droit de publicité en faveur du cinéma, etc.).

Certains interlocuteurs ont dénoncé la saturation des grilles de programmation par les obligations et interdictions de diffusion, qui constitueraient un frein à l'innovation et à la prise de risque.

### 2.3. Les limites d'un encadrement de la diffusion en ligne

En application du décret du 12 novembre 2010, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) doivent consacrer une part de leur chiffre d'affaires annuel net à « *des dépenses contribuant au développement de la production* » d'œuvres cinématographiques européennes et d'EOF.

Afin d'encourager les SMAD à participer au plan de financement des œuvres, le décret leur permet de déduire de leur contribution les dépenses consacrées à l'achat de droits d'exploitation ou à l'investissement en parts de producteur, à la condition que cela contribue au développement de la production indépendante.

Pour assurer la mise en valeur effective des œuvres européennes et d'EOF, les SMAD dont l'offre comporte au moins 20 œuvres cinématographiques sont dans l'obligation de réserver dans leur offre au public : (i) une part de 60 % pendant 3 ans, puis 50 %, pour les œuvres européennes, (ii) une part de 40 % pendant 3 ans, puis 35 %, pour les œuvres d'EOF.

En outre, les SMAD ont des obligations d'exposition sur leur page d'accueil des œuvres européennes et d'EOF (mention du titre, exposition de visuels, mise à disposition de bandes annonces).

Les politiques publiques françaises ont, afin de soutenir les acteurs des secteurs, privilégié une approche protectionniste du marché national plutôt qu'une approche centrée sur le marché international. De fait, si les œuvres françaises, du moins cinématographique, connaissent un succès avéré sur le marché interne, ce dernier est plus limité à l'international face aux acteurs étrangers internationaux.

La tentation de taxer et d'encadrer l'activité des acteurs internationaux au même titre que les acteurs français reste encore aujourd'hui à réaliser.

---

<sup>28</sup> Les chaînes dont l'objet principal n'est pas la programmation d'œuvres cinématographiques ne peuvent diffuser chaque année plus de 192 films de longue durée, et le nombre de films diffusés aux heures de grande écoute ne peut excéder 144. Les interlocuteurs de la mission ont indiqué que ces plafonds n'étaient pas saturés.

### 3. Le poids des aides publiques

#### 3.1. Les aides du CNC

La nature duale du CNC qui a à la fois le rôle d'une administration centrale et celui d'un opérateur de l'Etat, a des conséquences à la fois sur ses rapports avec ses tutelles, structurellement distantes, et avec les professionnels des secteurs concernés, traditionnellement associés. Cette gouvernance particulière influence nécessairement les choix du CNC dans son allocation des soutiens au secteur.

##### 3.1.1. La gestion du fond de soutien en association avec les secteurs concernés

- ◆ La dualité du CNC : administration centrale et opérateur de l'Etat en charge du compte de soutien

Conformément aux préconisations du rapport Guy de Carmoy dès 1936, l'Etat français a fait le choix d'une « *organisation corporative unique, obligatoire et dotée de pouvoir régalién* » pour sa politique cinématographique. Lors de sa création par la loi du 25 octobre 1946, le Centre national de la cinématographie remplace deux organismes, l'Office professionnel du cinéma (ancien Comité d'organisation de l'industrie cinématographique) et la Direction générale de la cinématographie.

Outre ses prérogatives de service de l'Etat, le CNC gère depuis 1986 le compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP), véritable fonds de mutualisation et de redistribution. Grâce aux recettes de la fiscalité affectée, il finance de manière automatique ou sélective les acteurs des différentes filières.

Etablissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture, doté d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière, le CNC a donc une double responsabilité d'administration centrale en charge de la réglementation du secteur et d'opérateur responsable de l'administration de soutiens financiers pour l'ensemble des secteurs de l'image animée. Un tel périmètre, conforté par le nouveau code du cinéma et de l'image animée, lui permet d'assurer l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'Etat dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, et en fait aujourd'hui un établissement original dans la sphère publique.

- ◆ Rapports du CNC avec ses tutelles

De son originale nature duale découlent des rapports spécifiques du CNC avec ses tutelles<sup>29</sup>, rapports de nature principalement financière sans que le centre ne soit pour autant pourvu d'un contrat pluriannuel de performance.

Le conseil d'administration récemment mis en place intervient pour approuver le budget, après que les orientations stratégiques et budgétaires ont été établies en interne et en concertation avec les secteurs professionnels à l'initiative du président du CNC. Ce dernier dispose en propre, au nom de l'Etat, de prérogatives significatives couvrant le champ d'intervention du centre<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Initialement sous tutelle du ministère de l'information, il passe ensuite sous celle du ministère de l'industrie, puis est rattaché en 1959 par André Malraux au ministère de la culture.

<sup>30</sup> Article L.111-3 : « *Le président du Centre national du cinéma et de l'image animée dispose en propre, au nom de l'Etat, des prérogatives suivantes... il étudie et participe à l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires... et fixe les modalités réglementaires d'application des textes... ; il propose toute mesure susceptible de contribuer au développement et à la modernisation des secteurs... ; il participe à la préparation de la réglementation et au suivi des négociations professionnelles... [et] ... à la négociation des accords internationaux... ; il délivre les agréments ... ; il exerce les actions en justice au nom de l'Etat. »*

## Rapport

Du fait des missions d'administration centrale du CNC, le ministère de la culture ne détient pas de tutelle métier sur son activité, à part sur certaines questions spécifiques concernant l'audiovisuel via la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC). Les questions stratégiques font l'objet d'un arbitrage direct par le cabinet du ministère en charge de la culture.

### Encadré 6 : Réforme de modernisation du CNC

Dès 2007, la modernisation du CNC est inscrite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et revêt trois aspects :

- Un aspect juridique avec la refonte en 2009 de la législation applicable, dans un périmètre élargi au sein du nouveau Code du cinéma et de l'image animée (CCIA) qui remplace le Code de l'industrie cinématographique de 1946 ;
- Un aspect budgétaire concrétisant l'autonomie financière du CNC avec (i) la patrimonialisation des créances et des dettes (2007), (ii) l'affectation directe du produit des taxes affectées au budget du CNC depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, et (iii) l'affectation du recouvrement et du contrôle des deux principales taxes (2007 pour la TSA et 2010 pour la TST) ;
- Un aspect organisationnel avec un système de gouvernance qui se veut plus transparent auprès des autorités politiques et administratives :
  - la transmission au Parlement depuis 2010 d'un document de performance détaillant le rendement et l'emploi prévisionnel des taxes, prélèvements et autres produits affectés au CNC (L.114-2 CCIA), contrepartie de la suppression du compte d'affectation spéciale ;
  - l'institution d'une présidence officielle et d'un conseil d'administration en 2010 (L.112-1 et 2 CCIA), présidé par le président du CNC et composé de 6 représentants de l'Etat<sup>31</sup>, de 3 magistrats et de 2 représentants du personnel.

#### ◆ L'implication des professionnels dans la gestion du fond de soutien

Considéré comme un fonds de mutualisation d'une « épargne forcée » par les professionnels des secteurs concernés, le CNC a développé un système impliquant les professionnels à la redistribution des soutiens.

Sur un plan stratégique, une concertation régulière des professionnels permet au CNC de suivre les évolutions sectorielles. Ainsi chaque année, le centre a coutume de consulter une commission professionnelle, dite « commission Chavanne », sur ses propres orientations.

Sur un plan fonctionnel, depuis que des critères artistiques ont été introduits dans les modes d'attribution de l'avance sur recettes aux producteurs cinématographiques, les professionnels des secteurs concernés siègent en tant qu'experts dans les commissions d'attribution des aides sélectives, et participent ainsi à la prise des décisions individuelles par le centre.

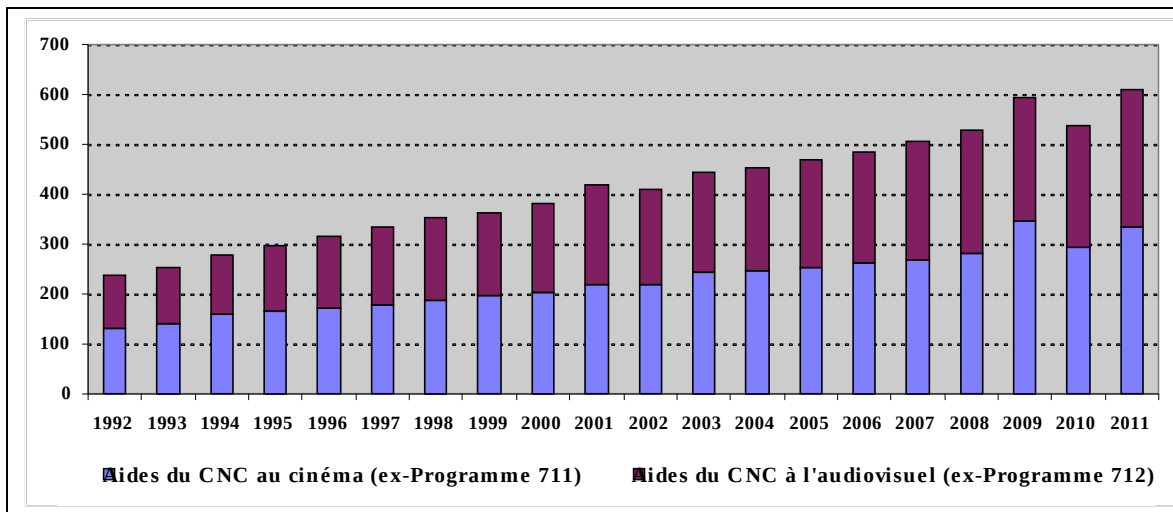
Afin de garantir l'indépendance des décisions des experts, qui sont rémunérés, les critères de sélection sont laissés à leur discrétion et les conditions de la prise de décision sont tenues confidentielles. En contrepartie, afin de limiter la subjectivité des décisions prises, la sélection d'un projet passe par plusieurs collègues et les mandats des experts sont censés être de courte durée (en moyenne, 2 ans renouvelables).

### 3.1.2. Un équilibre des aides sectorielles au cinéma et à l'audiovisuel

L'équilibre entre aides sectorielles du CNC est resté historiquement stable, légèrement en faveur du cinéma (55 %) par rapport à l'audiovisuel (45 %).

<sup>31</sup> 3 représentants du ministère de la culture et de la communication (DG des médias et des industries culturelles, DG de la création artistique, secrétariat général), 2 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (DG du trésor, DG de la compétitivité, de l'industrie et des services), 1 du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (direction du budget)

Graphique 8 : Soutiens du CNC ( M€)



Source : Données CNC – Retraitement Mission.

#### ◆ La logique industrielle des aides automatiques

Les soutiens automatiques sont destinés à être mobilisés par les détenteurs des comptes pour être réinvestis dans de nouvelles œuvres (production, distribution, vidéo) ou de nouveaux investissements (exploitation). Ils ont une logique relativement « industrielle » propre aux acteurs « établis »<sup>32</sup>, prêtant une attention moindre aux spécificités des projets.

Le soutien automatique aux œuvres cinématographiques est essentiellement généré par l'exploitation des films agréés en salles (par l'application de tranches dégressives en fonction du nombre d'entrées) ; il est donc fonction du succès de l'œuvre<sup>33</sup>. Le soutien financier généré a ensuite vocation à être réinvesti par la société de production titulaire du compte dans la production de nouvelles œuvres cinématographiques, dans un délai de 5 ans après sa génération.

Les aides automatiques du CNC ont un poids non négligeable dans la production des œuvres cinématographiques puisqu'elles représentent historiquement entre 30 et 60 % du financement des films d'initiative française.

Pour autant, la proportion des aides automatiques dans le secteur du cinéma (production, distribution, exploitation) au sein de l'ensemble des aides du CNC au secteur a eu tendance à s'affaïsser au cours du temps, alors que le poids des automatiques dans le secteur audiovisuel (exclusivement à la production) est resté tendanciellement stable entre 60 et 75 %.

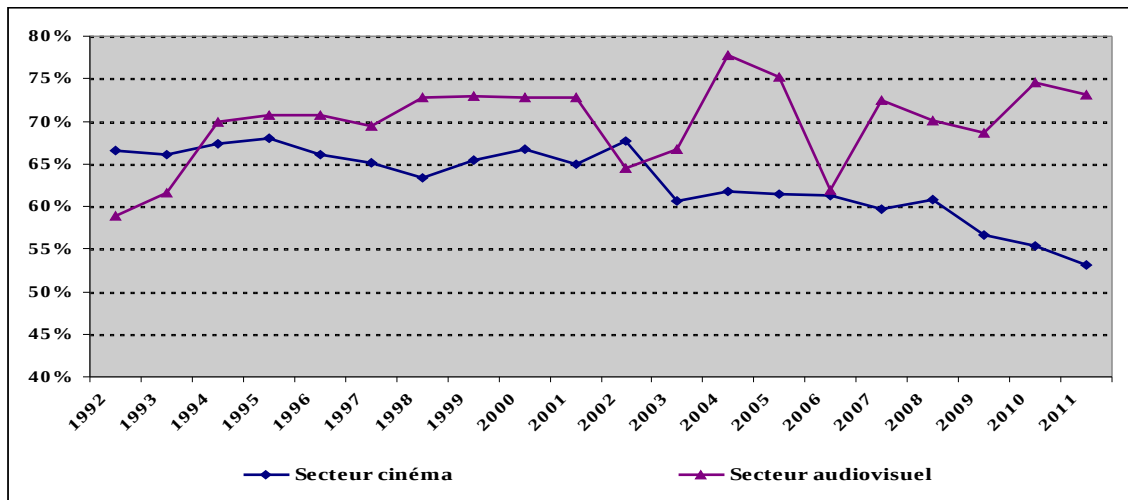
<sup>32</sup> Compte tenu de la nouvelle maturité du secteur, le CNC envisage de créer dès que possible un soutien automatique au secteur de la V&D afin de compléter les soutiens sélectifs déjà existants.

<sup>33</sup> Le taux en salle est appliqué au produit de la TSA et est actuellement de 105 % jusqu'à 500 000 entrées, 90 % entre 500 000 et 5M d'entrées, et de 40 % au-delà de 5M d'entrées.

Le taux antenne est appliqué aux sommes HT versées par les éditeurs de services de télévision en exécution des contrats de cession des droits de télédiffusion. Il est actuellement de 10 %, jusqu'à un plafond de 305 k€ HT.

Le taux vidéo est appliqué au montant du chiffre d'affaires déclaré par les entreprises d'édition vidéo et est actuellement fixé à 4,5 %.

Graphique 9 : Proportion des aides automatiques au sein de l'ensemble des aides sectorielles



Source : Données CNC – Retraitement Mission.

Le soutien automatique aux œuvres audiovisuelles suit une logique différente : il est conditionné par la commande d'un éditeur, et il n'a aucun lien avec le succès ultérieur de l'œuvre (y compris avec sa diffusion effective). De fait, il constitue l'apport du producteur audiovisuel et représente une aide indirecte pour le commanditaire (voir annexe III).

◆ Les objectifs culturels et artistiques des soutiens sélectifs

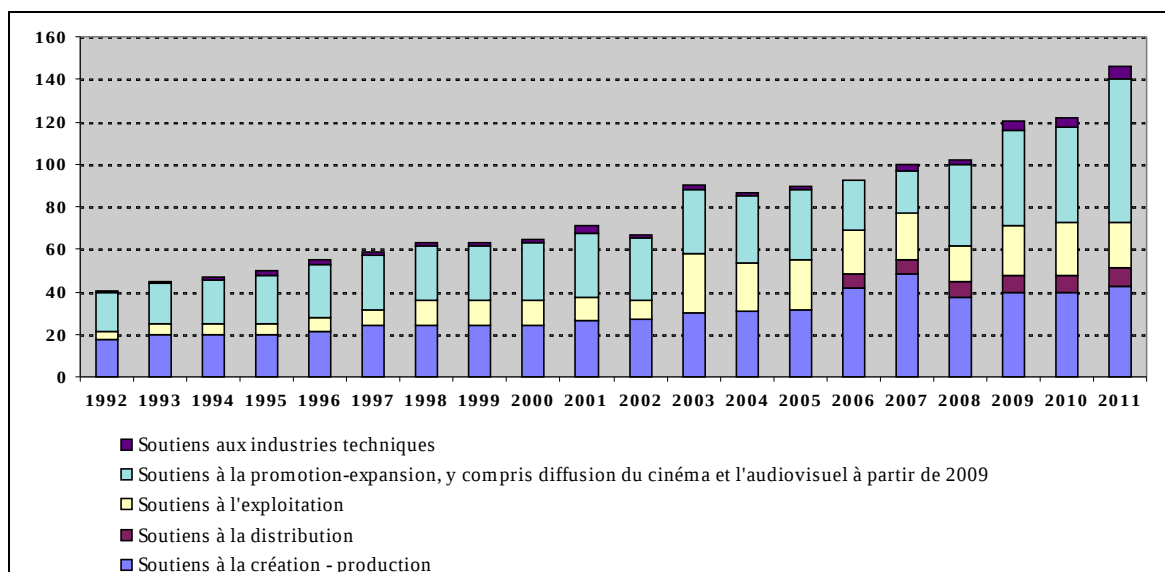
Historiquement, les aides sélectives ont été développées dans le secteur du cinéma afin de compléter le soutien automatique en donnant un sens qualitatif à l'activité du CNC :

- leurs objectifs sont finement ciblés (aide à la distribution de films de répertoire, aide à la réécriture de courts métrages, aide aux salles de grandes villes, etc.) ;
- leurs montants sont variables en fonction des publics et objectifs ciblés (entre quelques milliers d'euros pour certaines aides et près d'un demi-million pour l'avance sur recette) ;
- leur allocation se fait par le biais de commissions d'experts du CNC, et peut faire l'objet de modulations (ainsi, l'avance sur recettes se décline entre conventions avant et après réalisation).

Ces aides sélectives atteignent un volume financier de 170 M€ pour 2 300 bénéficiaires en exécution 2009.



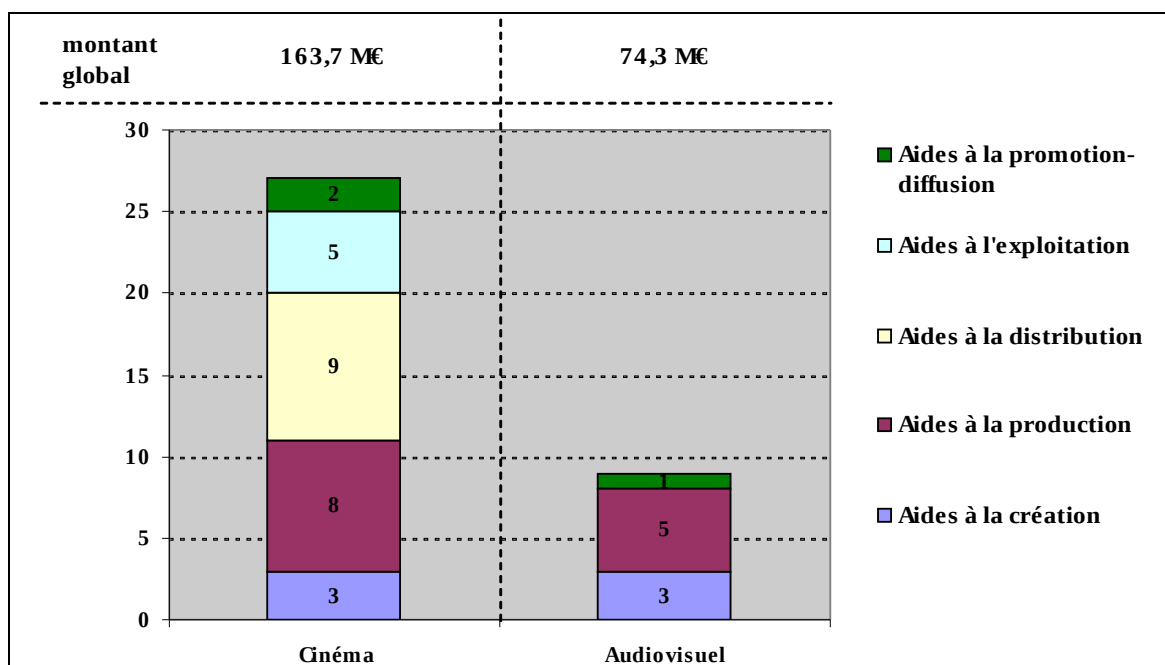
**Graphique 10 : Évolution des montants d'aides sélectives du CNC au secteur cinématographique ( M€)**



Source : Données CNC – Retraitement Mission.

Les aides sélectives, plus fines et plus ciblées que les aides automatiques, sont moins développées dans le secteur audiovisuel que dans le secteur cinématographique : en 2010, elles ne représentaient qu'un quart des aides du CNC au secteur.

**Graphique 11 : Comparaison du montant global (2009) et du nombre des aides sélectives du CNC en faveur du cinéma et de l'audiovisuel**



Source : Données CNC – Retraitement Mission.

Certains interlocuteurs ont déploré le manque d'ambition de la politique publique audiovisuelle en France, notamment l'absence d'aides suffisamment conséquentes (en montants financiers mobilisés et en objectifs) pour l'écriture et le développement des fictions.

### 3.1.3. La multiplication récente des aides transversales sans forte priorisation

Avec l'émergence d'usages culturels spécifiques aux nouvelles technologies, le périmètre de la Direction du multimédia et des industries techniques du CNC s'est développé autour de financements publics en faveur des nouvelles technologies, réseaux, supports, et contenus multimédias.

Ces aides sont transverses puisqu'elles bénéficient de fait à différents acteurs : le domaine des nouvelles technologies de production (notamment en relief) intéresse tant les producteurs d'animation que les industries techniques et les diffuseurs. De même, l'innovation dans la création numérique intéresse les éditeurs vidéo mais aussi les éditeurs de jeux vidéo et les producteurs de contenus spécifiques à Internet.

Le CNC répartit ces aides entre les acteurs traditionnels de l'audiovisuel (producteurs d'œuvres audiovisuelles, éditeurs de services de télévision) et les nouveaux acteurs numériques (développement de nouvelles technologies, créateurs-producteurs dans le multimédia et les jeux vidéo...) :

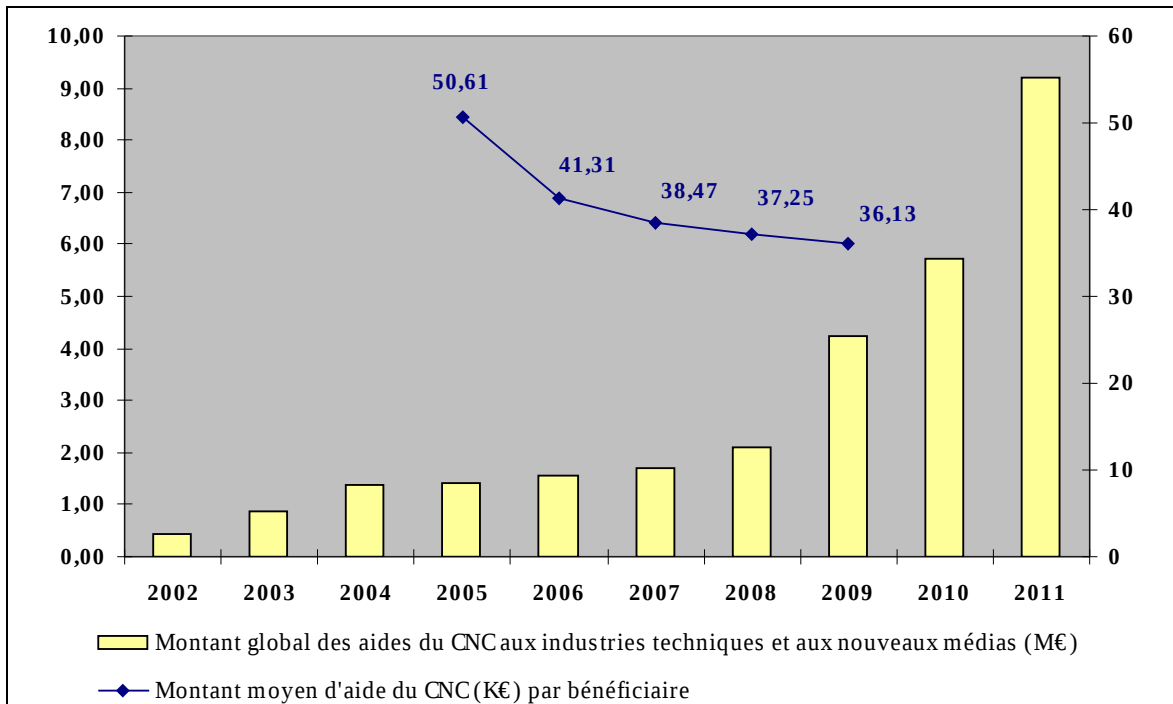
- le soutien aux nouveaux contenus *via* le « Web Cosip », lancé en février 2011 pour une expérimentation de 2 ans, encourage les producteurs audiovisuels à engager leur compte automatique dans des œuvres patrimoniales destinées à internet ;
- les aides sélectives aux industries techniques audiovisuelles (création numérique, nouvelles technologies de production et notamment relief) visent à développer l'usage des nouvelles technologies dans les œuvres cinématographiques et audiovisuelles ;
- le soutien aux nouveaux marchés du multimédia culturel s'adresse plus spécifiquement au secteur du jeu vidéo *via* le Fond d'aide au jeu vidéo (FAJV).

Entre 2004 et 2009, le nombre de dispositifs est passé de 4 à 8, chaque dispositif se déclinant lui-même selon les projets<sup>34</sup>. Sur la même période, le nombre de bénéficiaires de ces aides a augmenté de plus de 30 % et le montant moyen par bénéficiaire s'est abaissé de la même proportion.

---

<sup>34</sup> L'aide aux nouvelles technologies de production (lancée en 2005) se décline entre cinéma et audiovisuel, avec une spécialité dans la production en relief. L'aide du *Fonds d'aide au jeu vidéo* (FAJV, ex-Fonds d'aide à l'édition multimédia) porte sur 3 types de projets : pré-production, maquettes, manifestations en relation avec le jeu vidéo. L'aide aux projets pour les nouveaux médias, le cinéma et la télévision varie entre les aides à l'écriture / développement pour nouveaux supports, les aides à l'écriture / développement pour Internet ou mobile, les aides à la production Internet. Les aides à la création artistique multimédia du DICREAM se déclinent entre aides à la maquette, aides à la production, aides aux manifestations.

Graphique 12 : Évolution du montant global et du montant moyen par bénéficiaire de soutien du CNC aux industries techniques audiovisuelles et aux nouveaux médias



Source : Données CNC – Retraitement mission (périmètre : création numérique, multimédia culturel, nouvelles technologies de production).

Afin d’accompagner les mutations de l’audiovisuel et du cinéma liées au développement des technologies numériques, le CNC a aussi constitué des réserves pour un plan exceptionnel de numérisation sur 2009-2013<sup>35</sup>, dont les bénéficiaires sont répartis tout au long de la filière d’exploitation des œuvres.

Dans l’immédiat, la numérisation des salles et des œuvres sollicitera les compétences des industries techniques en matière de numérisation. La numérisation des salles bénéficiera directement aux distributeurs et exploitants grâce à la disparition des frais de copies argentiques. En ce qui concerne la numérisation des œuvres existantes, l’ensemble des acteurs ayant intérêt à la ré-exploitation des œuvres profiteront de la numérisation : détenteurs de droits et de catalogues, éditeurs de services de télévision ou de vidéo à la demande.

La mission porte un jugement positif sur le plan de numérisation des salles mais est, en fonction des éléments à sa disposition, plus réservée sur le plan de numérisation des œuvres (voir annexe II).

<sup>35</sup> La version initiale du plan numérique concernait un montant global de 330 M€ mais le CNC envisage un plan complémentaire de numérisation des œuvres sur 2012-2015 pour un montant supplémentaire de 173 M€.

## 3.2. Les autres aides publiques

### 3.2.1. Les dépenses fiscales

En plus des aides directes, le cinéma et l'audiovisuel bénéficie d'aides publiques de nature fiscale, plus récentes.

Le dispositif des sociétés anonymes agréées ayant pour activité exclusive le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA) a été créé en 1985 avec l'objectif officiel du maintien du niveau de la production cinématographique nationale à un niveau minimum annuel de 140 longs métrages d'initiative française (en 2010, 203 films d'initiative française ont été produits). Cette niche fiscale permet en effet à des sociétés d'investissement de collecter des fonds auprès de particuliers pour les investir dans la production cinématographique et audiovisuelle<sup>36</sup>.

En pratique, le dispositif des SOFICA permet davantage une diversification des guichets que l'établissement d'un financeur de poids : ainsi, si le nombre de films agréés bénéficiant d'une participation SOFICA a été multiplié par 1,5 depuis 1986, la proportion du financement SOFICA dans les devis des films concernés a été divisée par 4, passant de 15,6 % en 1986 à 3,5 % en 2009 (voir annexe II).

Dans un contexte de concurrence fiscale internationale accrue<sup>37</sup>, plusieurs crédits d'impôt ont récemment été créés afin d'encourager le maintien et le retour de la production cinématographique et audiovisuelle en France :

- Le crédit d'impôt dit « cinéma », applicable depuis 2004, fournit un complément automatique de financement appréciable pour les producteurs : en 2009, 69 % des films réalisés ont bénéficié d'un montant moyen de 464 000 €, soit 9 % du devis moyen d'un film d'initiative française ;
- Le crédit d'impôt dit « audiovisuel », applicable depuis 2005, pour un montant moyen de 212 000 € en 2009 (soit 24 % du devis moyen d'une fiction, et 36 % d'une œuvre d'animation), attire les demandes qui ont augmenté de 50 % depuis la première année (taux moyen d'acceptation des dossiers de 89 % sur 5 ans) ;
- Le crédit d'impôt dit « jeux vidéo », applicable depuis 2008, confirme que ce produit est pleinement intégré au champ du CNC : après un succès initial (122 projets en 2008) et une baisse en raison des difficultés qu'a connu le secteur (31 en 2010), la dépense fiscale pourrait retrouver une certaine stabilité dans les prochaines années.

<sup>36</sup> Compte tenu du risque de l'investissement dans une Sofica, dont la rentabilité dépend du succès des films, des mécanismes de garantie de rachat et d'adossement ont été développés au début des années 1990 afin de sécuriser les placements des souscripteurs. Le mécanisme d'adossement permet à un groupe de contre-garantir le réseau bancaire qui consent aux souscripteurs de la Sofica une garantie de rachat à terme, qui est elle-même une modalité de sécurisation du placement pour le souscripteur. Lorsque la Sofica garantit à l'avance une valeur de rachat des titres en contrepartie d'une période d'indisponibilité des fonds (généralement 5 à 8 ans), le risque du souscripteur est quasi-nul et la rentabilité du placement peut être relativement élevée.

Suite au rapport Chevallier de 2008, le CNC a entrepris une réforme afin de réorienter à compter de 2010 les financements des Sofica vers la production indépendante et la prise de risque (elle a ainsi notamment relevé l'obligation minimale des investissements non adossés de 35 à 50 % et pérennisé les bilans annuels sur les investissements réalisés).

<sup>37</sup> Si une production est liée à des exigences d'ordre artistique, force est de constater que le choix du tournage à l'étranger répond souvent à une logique financière, visant à réduire les coûts de production (Portugal, République Tchèque, Bulgarie, Roumanie) ou à obtenir l'accès de financements locaux (Belgique, Luxembourg, Canada, Allemagne), qui se double d'une logique fiscale : certificats d'investissement audiovisuel au Luxembourg, tax shelter en Belgique (permettant de récupérer environ 50 % d'un investissement sous forme d'économie d'impôt), crédit d'impôt allant jusqu'à 80 % des dépenses de production au Royaume-Uni et 28 % en Irlande, panoplie de crédits d'impôts fédéraux au Canada...

## Rapport

Le crédit d'impôt dit « international », applicable depuis 2009, concerne les productions étrangères localisées en France, donc indirectement les industries techniques françaises.

Dispositif		Base	Taux	Plafond du dispositif		Destinataires
Régime des SOFIC A	Réduction d'impôt	Souscriptions en numéraire au capital des SOFICA	40 % (voire 48 % <sup>38</sup> )	25 % du revenu net global du foyer et de 18 000 € par souscription		Personnes physiques
	Amortissement exceptionnel		50 %			Sociétés soumises à l'IS
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques		Dépenses de production éligibles d'une œuvre : - réalisée principalement ou intégralement en langue française ou régionale en usage en France, - admise au bénéfice du soutien financier à la production cinématographique ou audiovisuelle, - réalisée principalement sur le territoire français - contribuant au développement et à la diversité de la création audiovisuelle française et européenne	20 %	1 M€ par film	De telle sorte que le montant total des aides publiques accordées ne dépasse pas 50 % du budget de production (60 % pour les œuvres difficiles et à petit budget)	Entreprises de production cinématographique
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles			20 %	1150 €/minute pour une œuvre de fiction ou documentaire, 1200 €/minute pour une œuvre d'animation		Entreprises de production audiovisuelle
Crédit d'impôt pour dépenses de production de jeux vidéo		Dépenses de production de jeux vidéo contribuant à la diversité de la création française et européenne	20 %	3 M€ par exercice et par entreprise		Entreprises de création de jeux vidéo, actives dans ce secteur et installées en France
Crédit d'impôt pour dépenses de production de films étrangers tournés en France		Dépenses de production engagées en France, exposées entre le 01/01/09 et le 31/12/12, dans le cadre d'œuvres d'initiative étrangère, dont toute ou partie de la fabrication a lieu en France (pour un budget au moins égal à 1 M€)	20 %	4 M€ par œuvre		Entreprises de production exécutive cinématographique ou audiovisuelle

*Source : Données CNC – Perspectives 2011 (évaluation actualisée des montants pour 2010) ; Mission.*

L'ensemble de la dépense fiscale représente environ 150 M€ en 2010 ; il est globalement stable.

<sup>38</sup> Majoration du taux de 20 % lorsque la SOFICA s'engage à réaliser au moins 10 % de ses investissements par souscription au capital des sociétés de production

**Tableau 14 : Montant des dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au soutien des industries cinématographiques et audiovisuelles (en M€)**

		2009 (chiffage définitif)	2010 (évaluation actualisée)	2011 (évaluation)
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de SOFICA		29,1	30,3	30,3
Crédit d'impôt pour dépenses de production	d'œuvres cinématographiques	58	52,9	44 à 48
	d'œuvres audiovisuelles	59,5	49,8	50 à 52
	de jeux vidéo	14	11,6	6,5 à 7,5
	de films étrangers tournés en France	-	5,1	12 à 13
<b>Total</b>		<b>160,6</b>	<b>149,7</b>	<b>142,8 à 150,8</b>

Source : Données CNC – Perspectives 2011.

En outre, le secteur du cinéma et les chaînes de télévision bénéficient d'une aide publique supplémentaire conséquente au titre du taux réduit de TVA : en 2009, elle représentait 340 M€ pour l'exploitation en salles de cinéma, et environ 500 M€ pour les chaînes de télévision (voir *supra*).

La hausse du taux de TVA sur l'ensemble des services de télévision a été initialement envisagée mais des « *considérations tenant au financement de la production cinématographique* »<sup>39</sup> ont finalement conduit à l'écarter. Une telle hausse aurait en effet fortement pénalisé Canal+, qui finance une large partie des œuvres cinématographiques (voir annexe IV).

### 3.2.2. Les aides régionales<sup>40</sup> et européennes

Initiée dès 1989, la politique conventionnelle du CNC avec les collectivités territoriales s'est structurée à partir de 2004 autour des conventions tripartites CNC – Etat (DRAC) – Régions et selon le principe « 1 € d'abondement du CNC pour 2 € de la collectivité territoriale »<sup>41</sup> (abondement des fonds régionaux). Renouvelées en 2007 pour trois ans (puis prolongées d'un an jusqu'en 2011), ces conventions se déclinent annuellement dans une convention d'application financière qui trace les engagements des parties. Entre 2004 et 2010, les financements au niveau local ont augmenté de 88 % (140 % pour les financements CNC-DRAC et 73 % pour les financements régionaux), et les aides régionales sont passées de 1,2 à 2 % dans le financement des films d'initiative française.

La négociation de nouvelles conventions triennales devrait aboutir en 2011. En raison d'un resserrement des financements de certaines régions et de la hausse récente des recettes du CNC, ce dernier envisage d'augmenter sa part de 15 M€.

<sup>39</sup> Rapport de la Commission des finances de l'AN en vue de l'examen de la première partie du PLF 2011 (14 octobre 2010)

<sup>40</sup> L'ensemble des aides locales comprend aussi les aides des autres collectivités territoriales, dont le montant n'a pas été chiffré.

<sup>41</sup> Le dispositif « 1 € du CNC pour 2 € de la Région » s'applique aux aides à la production de courts métrages, de longs métrages et d'œuvres audiovisuelles (sous réserve que les œuvres soient agréées par le CNC). L'intervention financière du CNC est limitée à 2 M€/an/convention.

## Rapport

**Tableau 15 : Crédits consacrés aux aides locales aux secteurs cinématographique et audiovisuel dans les budgets primitifs ( M€)**

	2009	2010
<b>Crédits consacrés par le CNC</b>	<b>15,26</b>	<b>17,08</b>
<i>dont Fonds régionaux cinéma (1)</i>	8,1	8
<i>dont Fonds régionaux audiovisuel (1)</i>	6,4	6,5
<b>Crédits consacrés par les DRAC (2)</b>	<b>10,38</b>	<b>8,33</b>
<i>dont actions en direction des jeunes et soutien à la diffusion culturelle</i>	8	7,05
<b>Crédits consacrés par les Régions (1)</b>	<b>61,5</b>	<b>61,3</b>
<i>dont production de longs métrages cinématographiques</i>	20,1	19,8
<i>dont production audiovisuelle</i>	12,9	13,6
<i>dont éducation artistique et diffusion culturelle</i>	19,1	18,7
<b>Total</b>	<b>87,14</b>	<b>86,75</b>

*Source : Bilan CNC 2009 et données CNC 2010. (1) dans le cadre des conventions tripartites CNC - Etat (DRAC) - Régions (au nombre de 25) ; (2) dont 7 M€ dans le cadre des conventions tripartites.*

Au niveau européen, deux programmes (Eurimages du Conseil de l'Europe et MEDIA de l'Union européenne<sup>42</sup>) permettent aux acteurs français de trouver un complément de financement, même si les montants financiers sont marginaux par rapport aux aides publiques nationales.

**Graphique 13 : Aides publiques européennes ( M€) en 2010**

	Montant total	Part des projets français
Fond de soutien au cinéma européen du Conseil de l'Europe (Eurimages)	21,311	NC
<i>dont aides aux coproductions européennes</i>	19,26	
Programme MEDIA de la Commission européenne	100,58	22,12
<i>dont soutien à la distribution de films européens non nationaux</i>	33	5
<i>dont soutien aux producteurs européens indépendants</i>	32,77	9
Soutiens français aux programmes européens (Eurimage, Europas Cinémas, Media Desk France) (1)	-	5
<b>Total</b>	<b>121,89</b>	<b>27,12</b>

*Source : Bilan des soutiens MEDIA 2010 (Media Desk France) ; Bilan d'activité Eurimages 2010 ; mission IGF. (1) montant financé par le programme 224 (action 6) du budget général, avant d'être transféré en 2011 au CNC.*

### 3.2.3. Le régime des intermittents du cinéma et de l'audiovisuel

Le régime dérogatoire d'assurance chômage des salariés intermittents du cinéma et de l'audiovisuel est fixé par les annexes 8 et 10 au règlement général de l'assurance chômage en 1965. Il est en déficit global d'un peu plus d'un milliard d'euros.

Il concerne les techniciens et ouvriers des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, de la radio, de la diffusion et du spectacle engagés sous CDD dit « d'usage », son champ d'application est limité à certaines fonctions de salariés et dépend de l'activité de l'employeur. Compte tenu de la spécificité des rythmes du secteur, il compense l'irrégularité des temps de travail en permettant aux intermittents de percevoir des indemnités chômage entre deux contrats.

<sup>42</sup> Regroupant 32 pays, MEDIA 2007-2013 est la quatrième génération d'un programme de la Commission européenne (après 1990-1995, 1996-2000, 2001-2006) destiné à soutenir, culturellement comme économiquement, l'industrie audiovisuelle européenne (particulièrement la production indépendante). Grâce à ce programme, en 2010, les opérateurs français ont touché plus de 22 M€, soit 23 % du montant global annuel. Pour autant, l'avenir du programme en l'état est incertain : fin 2010, la Commission européenne a lancé des réflexions sur l'avenir du programme MEDIA après 2013, et notamment sur l'adoption possible d'un nouvel objectif de concentration dans les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel.

### 3.2.4. Les aides diverses au développement des nouvelles technologies et nouveaux médias

Les secteurs de l'image et de la cinématographie bénéficient du développement des nouvelles technologies et des nouveaux médias. Certains acteurs dans le secteur du jeu vidéo, du multimédia ou encore de la diffusion sont éligibles aux divers appels à projets publics dans la recherche, le développement et l'innovation (RDI) :

- le fonds unique interministériel (FUI) finance des projets de R&D dans les pôles de compétitivité : les montants alloués chaque année à des projets en lien avec le cinéma ou l'audiovisuel sont variables en fonction des projets présentés ;
- les « clusters » réalisent eux-mêmes des appels à projets en dehors du cadre du FUI ;
- le réseau de recherche et d'innovation en audiovisuel et multimédia (RIAM), cofinancé par Oséo depuis 2007, accorde depuis 2001 des subventions aux projets de R&D des PME dans les secteurs du multimédia et de l'audiovisuel.

**Tableau 16 : Financements à la RDI dans le multimédia**

	2008	2009	2010	2011
Appels à projets du FUI	0,6	24,8	3,1	5,4
<i>dont jeux vidéo</i>	0,6	6,6	2,2	0
<i>dont techniques de diffusion</i>	0	11,8	0	2,8
Financements des clusters	8,6	3,1	10,4	
Réseau RIAM	1,95	5	5	
<b>Total</b>	<b>11,15</b>	<b>32,9</b>	<b>18,5</b>	<b>5,4</b>

*Source : Données DGCIS (mars 2011).*



## **ANNEXE II**

### **Le secteur du cinéma**

Rapport  
**SOMMAIRE**

<b><u>1. L'IMPOSITION SUPPORTÉE PAR LE SECTEUR DU CINÉMA.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1. Une TSA insuffisante pour couvrir les besoins du cinéma .....	1
<b><u>1.1. UNE TSA INSUFFISANTE POUR COUVRIR LES BESOINS DU CINÉMA .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.1. <i>Un modèle original du soutien au cinéma .....</i>	<i>1</i>
<b><u>1.1.1. UN MODÈLE ORIGINAL DU SOUTIEN AU CINÉMA .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.2. <i>Un rendement insuffisant par rapport aux besoins de financement.....</i>	<i>3</i>
<b><u>1.1.2. UN RENDEMENT INSUFFISANT PAR RAPPORT AUX BESOINS DE FINANCEMENT.....</u></b>	<b><u>3</u></b>
1.2. Les projections du rendement de la taxe .....	4
<b><u>1.2. LES PROJECTIONS DU RENDEMENT DE LA TAXE .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
1.2.1. <i>Le nombre d'entrées en salle.....</i>	<i>4</i>
<b><u>1.2.1. LE NOMBRE D'ENTRÉES EN SALLE.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
1.2.2. <i>La recette moyenne par entrée.....</i>	<i>6</i>
<b><u>1.2.2. LA RECETTE MOYENNE PAR ENTRÉE.....</u></b>	<b><u>6</u></b>
1.2.3. <i>Les projections du rendement de la TSA en 2015.....</i>	<i>7</i>
<b><u>1.2.3. LES PROJECTIONS DU RENDEMENT DE LA TSA EN 2015.....</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b><u>2. LA PLACE DES AIDES PUBLIQUES DANS L'ÉCONOMIE DU SECTEUR .....</u></b>	<b><u>8</u></b>
2.1. Les objectifs initiaux de sauvegarde du cinéma français atteints .....	8
<b><u>2.1. LES OBJECTIFS INITIAUX DE SAUVEGARDE DU CINÉMA FRANÇAIS ATTEINTS .....</u></b>	<b><u>8</u></b>
2.1.1. <i>La sauvegarde de la diversité par des sociétés indépendantes.....</i>	<i>9</i>
<b><u>2.1.1. LA SAUVEGARDE DE LA DIVERSITÉ PAR DES SOCIÉTÉS INDÉPENDANTES.....</u></b>	<b><u>9</u></b>
2.1.2. <i>Le développement des jeunes talents .....</i>	<i>11</i>
<b><u>2.1.2. LE DÉVELOPPEMENT DES JEUNES TALENTS .....</u></b>	<b><u>11</u></b>
2.1.3. <i>La sauvegarde de la part de marché du cinéma français .....</i>	<i>12</i>
<b><u>2.1.3. LA SAUVEGARDE DE LA PART DE MARCHÉ DU CINÉMA FRANÇAIS ....</u></b>	<b><u>12</u></b>
2.1.4. <i>Le maintien d'un tissu de salles .....</i>	<i>16</i>

<b>2.1.4. LE MAINTIEN D'UN TISSU DE SALLES .....</b>	<b>16</b>
2.2. Les effets collatéraux du dispositif d'aides .....	17
<b>2.2. LES EFFETS COLLATÉRAUX DU DISPOSITIF D'AIDES .....</b>	<b>17</b>
2.2.1. <i>L'absence de risques financiers du producteur délégué.....</i>	<i>17</i>
<b>2.2.1. L'ABSENCE DE RISQUES FINANCIERS DU PRODUCTEUR DÉLÉGUÉ.....</b>	<b>17</b>
2.2.2. <i>La saturation des sorties en salles au détriment des petites œuvres .....</i>	<i>22</i>
<b>2.2.2. LA SATURATION DES SORTIES EN SALLES AU DÉTRIMENT DES PETITES ŒUVRES .....</b>	<b>22</b>
2.2.3. <i>Les limites de la diffusion des œuvres françaises.....</i>	<i>27</i>
<b>2.2.3. LES LIMITES DE LA DIFFUSION DES ŒUVRES FRANÇAISES.....</b>	<b>27</b>
2.2.4. <i>Un partage figé de la valeur décorrélé des risques économiques .....</i>	<i>29</i>
<b>2.2.4. UN PARTAGE FIGÉ DE LA VALEUR DÉCORRÉLÉ DES RISQUES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>29</b>
2.3. Les besoins de financement du secteur .....	32
<b>2.3. LES BESOINS DE FINANCEMENT DU SECTEUR .....</b>	<b>32</b>
2.3.1. <i>Le plan numérique en quatre volets du CNC .....</i>	<i>32</i>
<b>2.3.1. LE PLAN NUMÉRIQUE EN QUATRE VOLETS DU CNC .....</b>	<b>32</b>
2.3.2. <i>Une numérisation rapide des salles justifiée.....</i>	<i>34</i>
<b>2.3.2. UNE NUMÉRISATION RAPIDE DES SALLES JUSTIFIÉE.....</b>	<b>34</b>
2.3.3. <i>La numérisation des œuvres plus problématique en termes de priorité.....</i>	<i>36</i>
<b>2.3.3. LA NUMÉRISATION DES ŒUVRES PLUS PROBLÉMATIQUE EN TERMES DE PRIORITÉ.....</b>	<b>36</b>
2.3.4. <i>L'absence de besoins structurels majeurs.....</i>	<i>37</i>
<b>2.3.4. L'ABSENCE DE BESOINS STRUCTURELS MAJEURS.....</b>	<b>37</b>

## 1. L'imposition supportée par le secteur du cinéma

### 1.1. Une TSA insuffisante pour couvrir les besoins du cinéma

La « taxe spéciale additionnelle » (TSA) sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques est la plus ancienne des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Elle est directement en lien avec la fréquentation des salles de cinéma et les recettes au guichet.

Son produit ne permet toutefois pas de couvrir le montant des aides octroyées par le CNC aux producteurs, distributeurs et exploitants de salles de cinéma.

#### 1.1.1. Un modèle original du soutien au cinéma

- ◆ Les principales caractéristiques de la taxe

Créée par la loi 23 septembre 1948 et aujourd'hui codifiée à l'article L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée (CCIA), la « taxe spéciale additionnelle » est assise sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques situés en France métropolitaine.

Elle permet d'alimenter un compte de soutien créé pour sauvegarder la production française. Les producteurs se voient en effet ouvrir dans les écritures du CNC un compte sur lequel une part des taxes affectées est inscrite. Ces aides sont calculées à partir d'un taux appliqué aux recettes des films dans les salles de cinéma et sont mobilisables sous certaines conditions ; c'est le « soutien salle » (voir *infra*).

**Tableau 17 : Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques**

<b>Redevable</b>	Les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques situés en France métropolitaine
<b>Base imposable</b>	<p>La taxe est assise sur le prix des entrées aux séances (aussi dite « recette au guichet ») organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques situés en France métropolitaine, quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support des œuvres ou documents cinématographiques ou audiovisuels qui y sont représentés. Le prix s'entend :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• soit « du prix effectivement acquitté par le spectateur » ;</li> <li>• soit « en cas de formule d'accès au cinéma donnant droit à des entrées multiples, du prix de référence par place »<sup>43</sup>.</li> </ul> <p>Les recettes du « hors film » seraient, selon le CNC, inclus dans la base taxable.</p>
<b>Taux</b>	La taxe est calculée en appliquant sur le prix des entrées aux séances un taux de 10,72 %. Ce taux est multiplié par 1,5 en cas de représentation d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

<sup>43</sup> « prix de référence par place mentionné à l'article L. 212-23 et qui constitue la base de la répartition des recettes entre l'exploitant de l'établissement de spectacles cinématographiques et le distributeur et les ayants droit de chaque œuvre ou document cinématographique ou audiovisuel. » (article L. 115-1 du CCIA).

## Rapport

<b>Déclaration</b>	<p>La taxe est due mensuellement par établissement de spectacles cinématographiques, pour les semaines cinématographiques achevées dans le mois considéré et au cours desquelles ont été organisées au moins deux séances. Toutefois, pour les mois de décembre et de janvier, la taxe est due respectivement jusqu'au 31 décembre et à compter du 1<sup>er</sup> janvier. La taxe n'est pas due lorsque son montant mensuel par établissement de spectacles cinématographiques est inférieur à 80 €.</p> <p>La déclaration est déposée au Centre national du cinéma et de l'image animée en un seul exemplaire avant le 25 du mois suivant celui au cours duquel les opérations imposables ont été réalisées. Elle est transmise par voie électronique.</p>
<b>Recouvrement</b>	<p>Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 la taxe est acquittée auprès de l'agent comptable du CNC lors du dépôt de leur déclaration.</p>
<b>Réf. législatives</b>	<p>Article L. 115-1 et s. du CCIA.</p>

Ce dispositif présente plusieurs avantages :

- il agit comme un instrument de redistribution au sein de la profession. La redistribution s'effectue aussi bien verticalement (jusqu'au producteur, c'est-à-dire de l'aval vers l'amont) qu'horizontalement (par une clé dégressive, les films ayant généré de fortes fréquentations aidant la création de films plus « difficiles ») ;
- il est en partie corrélé aux dépenses du secteur : la hausse du rendement de la taxe résulte de l'augmentation du nombre des entrées ;
- la taxe a l'originalité d'être due sur l'ensemble des entrées en salles, et donc sur tous les films (français ou étrangers), alors que le soutien qu'elle permet n'est destiné qu'aux seules entreprises établies en France, notamment celles qui produisent et exploitent des œuvres européennes et d'expression originale française (EOF). Autrement dit, elle permet de faire contribuer les films américains au financement de la création française.

L'ensemble de ces caractéristiques font que les redevables ont le sentiment qu'il ne s'agit pas d'un impôt mais bien d'une contribution de la filière à la filière, c'est-à-dire de financements qui doivent nécessairement leur revenir. La suppression du compte d'affectation spéciale et son affectation directe au CNC suscitent d'ailleurs, chez certaines personnes rencontrées par la mission, une certaine méfiance : dans leur esprit, le produit de la taxe n'appartient pas au CNC qui ne peut en disposer librement (notamment par le développement d'aides sélectives) mais bien à la profession toute entière qui a le droit de bénéficier d'un retour principalement automatique.

- ◆ Une assiette qui ne prend pas l'ensemble des recettes des exploitants de salles

La taxe s'applique aux recettes de guichet, c'est-à-dire aux recettes qui sont directement liées à la diffusion en métropole d'une œuvre cinématographique.

Elle ne s'applique pas aux recettes de guichet perçues par les exploitants situés dans les départements d'outre-mer.

Une disposition avait été introduite dans le projet de loi de finances rectificative pour 2010 visant à soumettre ces exploitants à la TSA en contrepartie de l'extension des aides à l'exploitation accordées par le CNC, notamment les aides automatiques à la modernisation et à la création des établissements ultra-marine. Les producteurs et distributeurs dont les œuvres sont exploitées dans les départements d'outre-mer auraient également pu bénéficier des aides automatiques à la production et à la distribution.

## Rapport

Cette disposition a toutefois été supprimée, contre l'avis du Gouvernement, lors l'examen du projet de loi au Sénat. Outre la difficulté de répercuter la taxe sur les spectateurs dans un contexte de vie chère, les élus ont indiqué que la réduction d'impôt pour investissement outre-mer (art. 199 *undecies* B du code général des impôts) est plus avantageuse et simple d'obtention que les aides automatiques du CNC<sup>44</sup>.

Par ailleurs, la TSA ne s'applique pas non plus aux montants du chiffre d'affaires réalisés au titre de la publicité diffusée en salle (y compris dans les salles métropolitaines), qui pourtant sont également liées à la diffusion d'œuvres, et aux produits de la vente de confiseries et autres produits accessoires, certes plus éloignés dans leur principe de cette diffusion. Ces dernières recettes sont soumises au taux normal de la TVA alors que la recette « guichet » bénéficie du taux réduit.

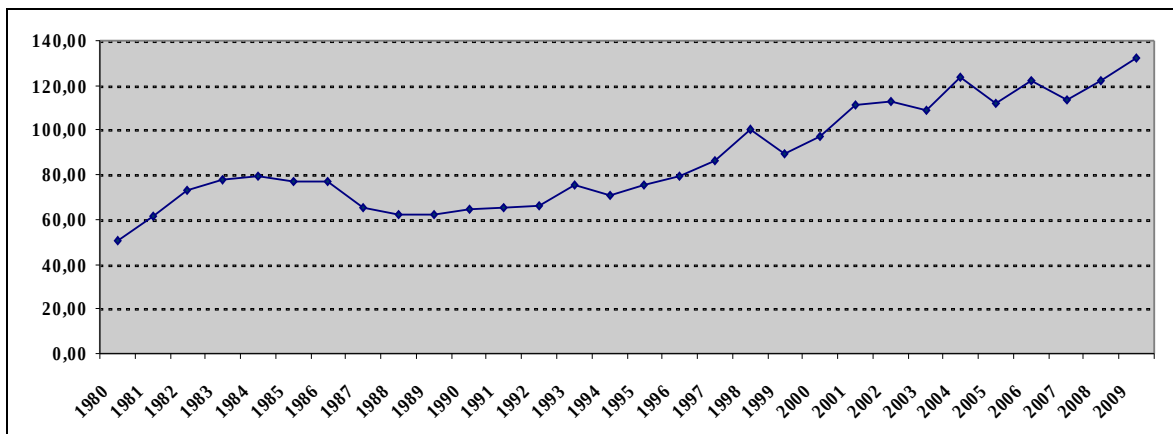
En d'autres termes, la taxation ne porte pas sur l'ensemble des recettes de l'exploitation en salles, alors que les recettes annexes concourent à l'équilibre économique de l'exploitation. Les autres diffuseurs d'œuvres cinématographiques, comme les éditeurs de services de télévision et les éditeurs vidéos, contribuent sur l'ensemble de leurs recettes, y compris dans le cas des chaînes de télévision sur les recettes accessoires (voir annexes I et III).

Un travail sur un échantillon de grandes, moyennes et petites exploitations a conduit la mission à estimer la part de ces recettes à 10 % du chiffre d'affaires global du secteur. Mais cette première évaluation mériterait d'être validée et complétée notamment par une analyse de la dispersion.

### 1.1.2. Un rendement insuffisant par rapport aux besoins de financement

Le produit de la TSA est sur longue période globalement orienté à la hausse en dépit de certains fléchissements, notamment au cours des années 1980, et des à-coups de plus en plus fréquents depuis dix ans. Il est compris depuis 2001 entre 110 et 130 M€.

Graphique 14 : Évolution des recettes de la TSA ( M€)



Source : Données CNC (février 2011). Données statistiques (différentes des données budgétaires utilisées par le CNC pour ces projections – voir infra).

Bien que tendanciuellement à la hausse, l'imposition ne suffit pas à couvrir les financements publics dans le secteur cinématographique. Leur augmentation est liée à l'effet de substitution de la télévision à la salle à partir de la fin des années 1980, qui mettait en danger le financement traditionnel des œuvres cinématographiques et le rendement de la TSA.

Ces difficultés ont conduit à un élargissement des contributions aux éditeurs de services de télévision en 1986 (voir annexe III), aux éditeurs de vidéogrammes en 1993 et 2003 (voir annexe III) et aux distributeurs de services de télévision en 2008 (voir annexe IV).

<sup>44</sup> Article 35 du projet de loi de finances rectification pour 2010 – Examen au Sénat - Séance du 17 décembre 2010.

## Rapport

Ces extensions se sont accompagnées de la création de nouveaux comptes de soutien au profit des filières contributrices, notamment de l'audiovisuel (soutien « antenne », soutien « vidéo », soutien « webcosip » en cours de mise en place).

La filière cinéma, certainement parce qu'il s'agit de l'activité historique reconnue parmi les arts nobles et parce qu'elle approvisionne les autres filières et notamment les éditeurs de services de télévision et de vidéos, s'est vue attribuer une large part de ces nouvelles contributions, bénéficiant ainsi d'un « taux de retour » conséquent.

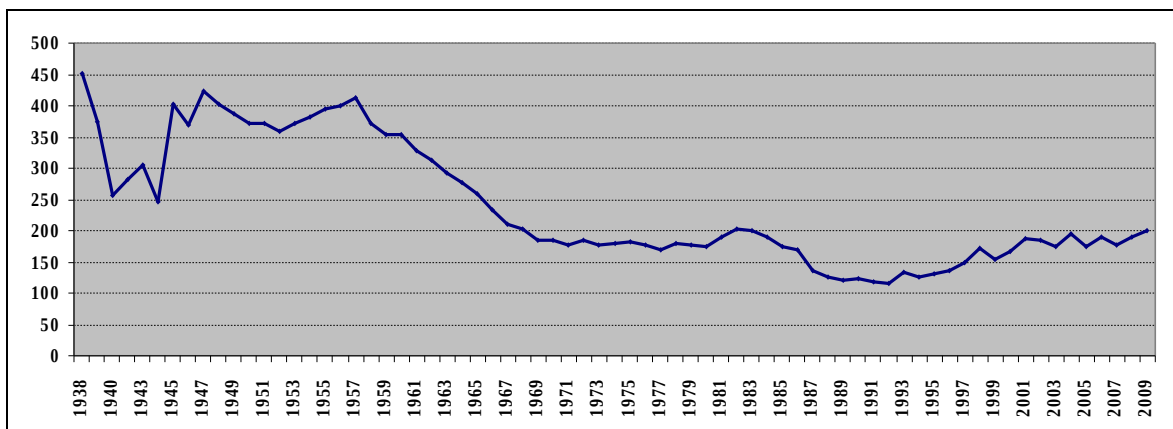
### 1.2. Les projections du rendement de la taxe

Le rendement de la TSA est fonction de deux éléments : le nombre d'entrées en salles et la recette moyenne par entrée. Le premier élément varie essentiellement en fonction du succès des films à l'affiche et de l'attractivité des salles, notamment les multiplexes. Le second connaît une augmentation régulière, notamment liée à l'inflation, soutenue aujourd'hui par le développement des séances de diffusion de films en relief.

#### 1.2.1. Le nombre d'entrées en salle

Après la chute du nombre d'entrées en salle jusqu'en 1969 et un nouveau décrochage au cours de la décennie 1984-1994, la fréquentation des salles de cinéma se stabilise entre 175 et 200 millions d'entrées par an.

Graphique 15 : Évolution des entrées en salle depuis 1938 (en millions)



Source : Données CNC (février 2011).

Depuis 1998, la fréquentation est repartie à la hausse mais des à-coups importants sont constatés d'une année sur l'autre.

Cette progression se constate partout sauf dans les communes de moins de 20 000 habitants mais elle est plus marquée dans les grandes villes, et plus encore en Île-de-France. Ainsi en 2009, la fréquentation cinématographique moyenne s'établit à 3,27 entrées par habitant en France, et à 12,87 à Paris.

La fréquentation est également très contrastée selon les catégories d'exploitation. En 2009, la petite exploitation (moins de 80 000 entrées par an) enregistre un recul de ses entrées (-5,4 %). La moyenne exploitation (entre 80 000 entrées et 450 000 entrées par an) présente une augmentation mesurée (+4,2 %). La grande exploitation (plus de 450 000 entrées et entreprises propriétaires de 50 écrans au moins) connaît une progression de ses entrées supérieure à l'ensemble des salles (+9,1 %).

## Rapport

Au demeurant, le développement des multiplexes depuis 1993 a contribué, selon les interlocuteurs de la mission, à la relance de la fréquentation en salle (voir encadré).

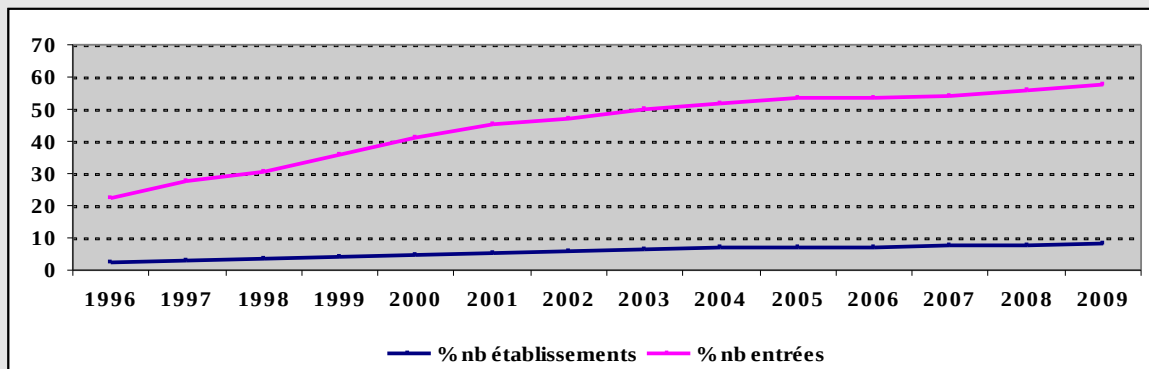
### Encadré 7 : Les établissements de 8 écrans et plus

Depuis 1993, date de leur apparition en France, les « multiplexes », entendus au sens large et assimilés aux établissements d'au moins 8 écrans, ont porté une part du marché des entrées en salle.

Attractifs pour le spectateur, les multiplexes sont caractérisés par de vastes espaces d'accueil, un confort de visionnage (larges salles en gradins, climatisées, qualité de projection), un large éventail de choix de films projetés, souvent grand public, une localisation en périphéries urbaines, à proximité des zones commerciales, des facilités d'accès et de stationnement et des services complémentaires de confiserie, restauration, jeux vidéo.

La comparaison entre le nombre de multiplexes actifs (170 en 2009, soit 8,2 % des établissements du parc d'exploitation) et le nombre de leurs entrées (57,6 % en 2009) témoigne de leur succès en France. Selon les professionnels rencontrés et le CNC, la croissance du nombre de multiplexes semble se ralentir.

Graphique 16 : Évolution du poids des établissements de 8 écrans et plus dans l'exploitation



Source : Données CNC (février 2011) – Retraitement mission.

Les trois premiers contributeurs acquittent à eux seuls entre 30 et 35 % de la TSA (33 % en 2009).

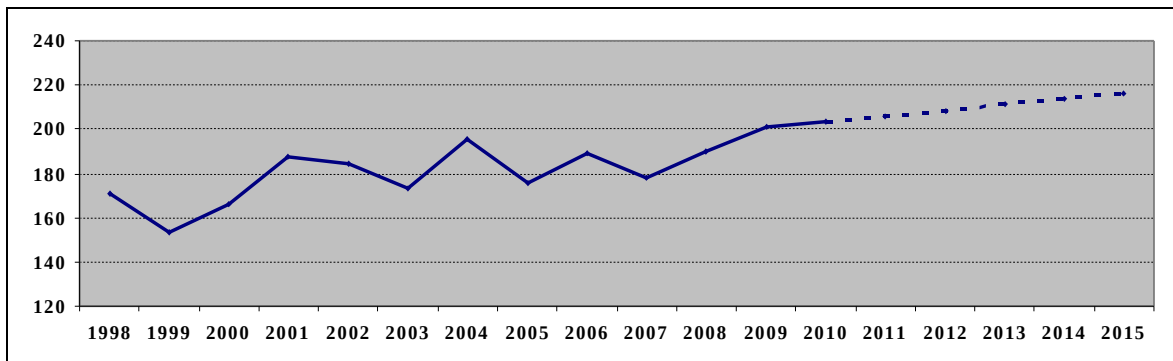
Par prudence, le CNC ne réalise pas, en principe, de prévision de la fréquentation à un horizon supérieur à 6 mois (délai de programmation des films). A la demande de la mission, il a toutefois indiqué qu'une hypothèse de quasi-stabilité de la fréquentation de salles pouvait être retenue : 190 millions d'entrées en 2011 et 195 millions de 2012 à 2015.

Aucun élément ne permet de dire qu'une chute de la fréquentation est à attendre (notamment pas de nouveaux concurrents du cinéma en salles). En outre, l'arrivée du cinéma en relief laisse plutôt penser que la fréquentation pourrait se poursuivre.

Une projection d'évolution de la fréquentation, calculée à partir de la moyenne des évolutions annuelles constatées ces douze dernières années, conduirait à une fréquentation légèrement supérieure aux hypothèses du CNC (environ 215 millions d'entrées à horizon 2015 dans cette hypothèse).



Graphique 17 : Évolution des entrées en salle de 1998 à 2009 et hypothèse 2015 (en millions)



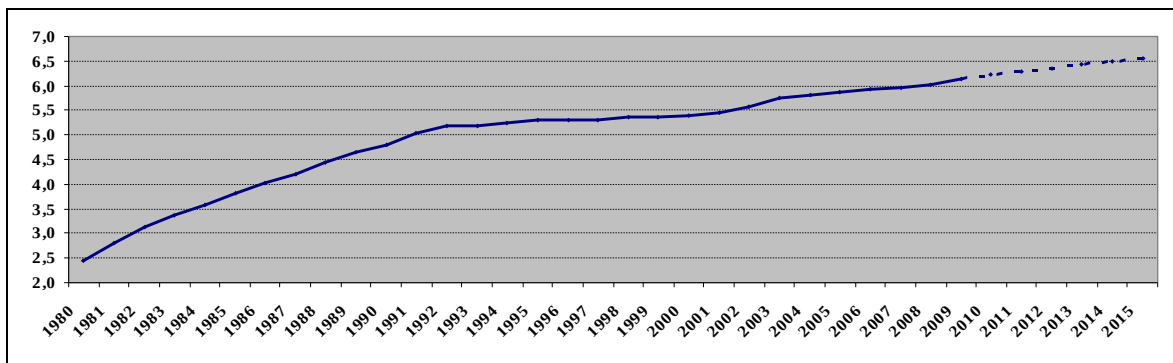
Source : Données CNC (février 2011) – Projection Mission.

### 1.2.2. La recette moyenne par entrée

Sur le long terme, la progression des entrées s’accompagne d’une hausse légèrement plus marquée et plus régulière du prix moyen du billet. La recette moyenne par entrée est ainsi passée de 2,46 € en 1980 à 6,14 € en 2009.

En retenant l’évolution moyenne de ces douze dernières années (de l’ordre de 1 %), le prix moyen du billet atteindrait environ 6,5 € en 2015. Le CNC fonde toutefois ses estimations sur une évolution annuelle du prix plus importante, en retenant un taux de 1,5 %, compte tenu notamment d’un niveau d’inflation anticipé plus élevé. Le prix moyen du billet serait dans cette hypothèse à 6,6 € en 2015.

Graphique 18 : Évolution du prix moyen des billets de 1980 à 2009 et hypothèse 2015 (en €)



Source : Données CNC (février 2011) – Projection Mission.

La hausse du prix devrait en effet se poursuivre, voire s’accélérer, avec le succès des films projetés en relief dont le prix moyen du billet est supérieur à celui des autres films.

La numérisation rapide des salles et la faculté de développer les diffusions de films en trois dimensions (3D) devraient ainsi conduire à une augmentation plus rapide du nombre de billets vendus à plus de 10 € (8 millions d’entrées en 2009 contre 1,8 million en 2008). Début 2010, 300 établissements français disposaient d’au moins un équipement de projection numérique 2K, dont 50 % dans les multiplexes (voir *infra*).

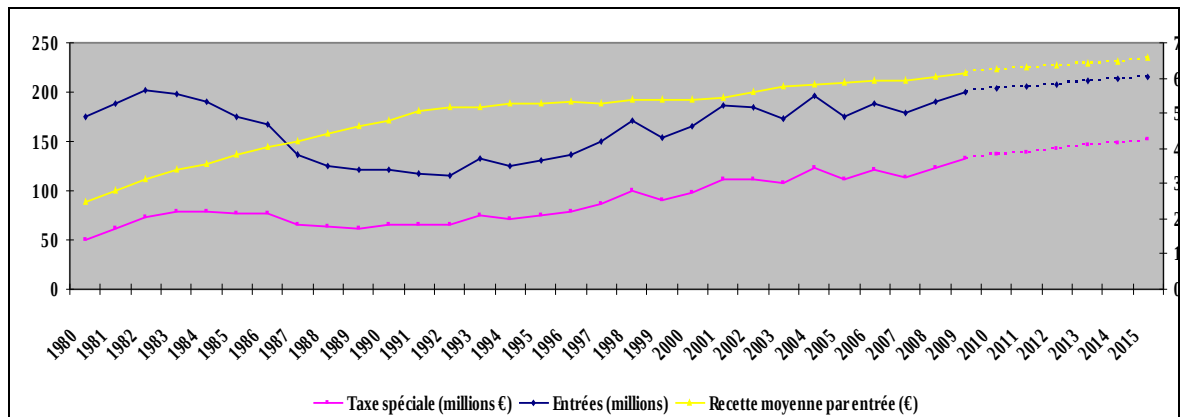
Cela étant, la politique de cartes illimitées et l’application dans ce cas d’un prix de référence par place (voir *supra* encadré sur les caractéristiques de la TSA) pourrait avoir un effet baissier sur les recettes prises en compte pour l’assiette de la taxe, en l’absence d’adaptation régulière de ce prix. La part d’utilisation de ces cartes est fonction des politiques commerciales des grands exploitants.

### 1.2.3. Les projections du rendement de la TSA en 2015

La hausse régulière de la recette moyenne à l'entrée lisse en partie les effets sur le rendement de la taxe des variations annuelles du nombre d'entrées. En d'autres termes, l'effet prix atténue l'impact de l'effet volume sur le rendement de la taxe.

En combinant les projections du nombre d'entrées (215 millions en 2015) et du coût moyen du billet (de l'ordre de 1 %), le rendement de la TSA atteindrait environ 150 M€ en 2015. Les simulations du CNC retiennent une TSA légèrement inférieure (140 M€ environ) mais en partant de données budgétaires, différentes de la mission, qui retient des chiffres sur longue période issus d'une exploitation statistique.

Graphique 19 : Projection du rendement de la TSA en 2015 (en M€)



Source : Projection Mission à partir de données statistiques CNC, différentes des données budgétaires utilisées par le CNC pour ses propres projections.

## 2. La place des aides publiques dans l'économie du secteur

Le cinéma est une industrie de prototype. La création d'un film est le fruit d'une alchimie entre un scénariste, un réalisateur et un producteur. Un film cinématographique, à la différence de la plupart des fictions audiovisuelles, n'est pas une œuvre de commande. Les producteurs délégués doivent prendre ou partager solidairement l'initiative et la responsabilité technique et artistique de la réalisation de l'œuvre, et en garantir la bonne fin.

Très tôt, la France a ainsi fait le choix de garantir la diversité culturelle en maintenant un tissu de sociétés de production indépendantes, dont le financement n'est pas lié au bon vouloir des diffuseurs. L'économie du cinéma français est fondée sur une logique d'offre. Le financement de la création par la diffusion a permis de maintenir un cinéma français vivant et actif. Mais ce dispositif a parfois des effets collatéraux pas toujours vertueux.

### Encadré 8 : Le fonctionnement du Cosip

L'une des sections du compte de soutien est consacrée au cinéma. Les ressources proviennent indistinctement de la taxe sur les billets de cinéma (voir *supra*), de la taxe sur les services de télévision acquittée par les éditeurs et les distributeurs (voir annexe III et IV), de la taxe sur la vidéo et la vidéo à la demande (voir annexe III) et du remboursement des avances sur recettes.

Ces ressources sont consacrées à des aides automatiques et à des aides sélectives qui répondent, pour les premières à des préoccupations économiques, et pour les secondes à des préoccupations qualitatives et culturelles.

- Les producteurs agréés par le CNC peuvent bénéficier d'allocations de soutien financier automatiquement calculées à partir des recettes d'exploitation de leurs films sur le marché cinématographique, mais aussi de la diffusion des films sur le marché télévisuel et, depuis 1993, sur le marché de la vidéo ;
- Les aides sélectives ont des objectifs précis (aide à la distribution de films de répertoire, aide à la réécriture de courts métrages, aide aux salles, etc.) et des montants variables en fonction des publics et objectifs ciblés (entre quelques milliers d'euros pour certaines aides et près d'un demi-million pour l'avance sur recette). Leur allocation se fait par le biais de commissions d'experts du CNC.

Créée en 1960, l'avance sur recettes est une aide sélective du CNC (50 % du montant global des aides sélectives à la production) avec pour objectif de soutenir le cinéma, qui ne peut trouver son équilibre financier sans aide publique. Elle a également pour but de favoriser la réalisation des premiers films et, plus largement, d'aider les films ayant une ambition culturelle affirmée. Il s'agit pour partie d'un prêt sans intérêt remboursable et pour partie de subventions. Les projets sont sélectionnés par une commission d'experts du CNC (3 collèges compétents) et l'allocation de l'aide est modulable.

En pratique, les avances sur recettes sont effectivement remboursées à hauteur de 10 % à 12 %.

### 2.1. Les objectifs initiaux de sauvegarde du cinéma français atteints

S'il dispose d'un large appareillage statistique permettant l'élaboration de nombreux indicateurs d'activité, le CNC n'a pas établi de méthodologie ni d'indicateurs permettant d'évaluer le bon niveau de financement de cette filière. Plus généralement, le CNC ne tire pas profit de ces outils statistiques pour définir et quantifier précisément les objectifs de politique publique qu'il poursuit en matière cinématographique.

## Rapport

En l'absence de définition claire et chiffrée des objectifs, la mission en a retenu quatre pour apprécier globalement la pertinence de l'intervention publique : (i) la sauvegarde de la diversité par le maintien d'un tissu de sociétés de production indépendantes ; (ii) le développement des talents ; (iii) la sauvegarde de la part du cinéma français dans les sorties en salles ; (iv) le maillage territorial des salles de cinéma. Ces quatre objectifs généraux, qui justifient l'existence du compte de soutien, apparaissent pour l'essentiel remplis.

### 2.1.1. La sauvegarde de la diversité par des sociétés indépendantes

- ◆ Le nombre de sociétés de production indépendantes

Le compte de soutien, alimenté par des prélèvements sur les diffuseurs, a incontestablement permis le maintien de sociétés de production petites et nombreuses.

En 2010, 175 entreprises différentes ont produit les 203 films d'initiative française agréés. Deux sociétés ont produit 5 films chacune, 8 sociétés ont produit 3 films et 22 sociétés ont produit 2 films dans l'année. Enfin 140 sociétés ont produit un seul film en 2010.

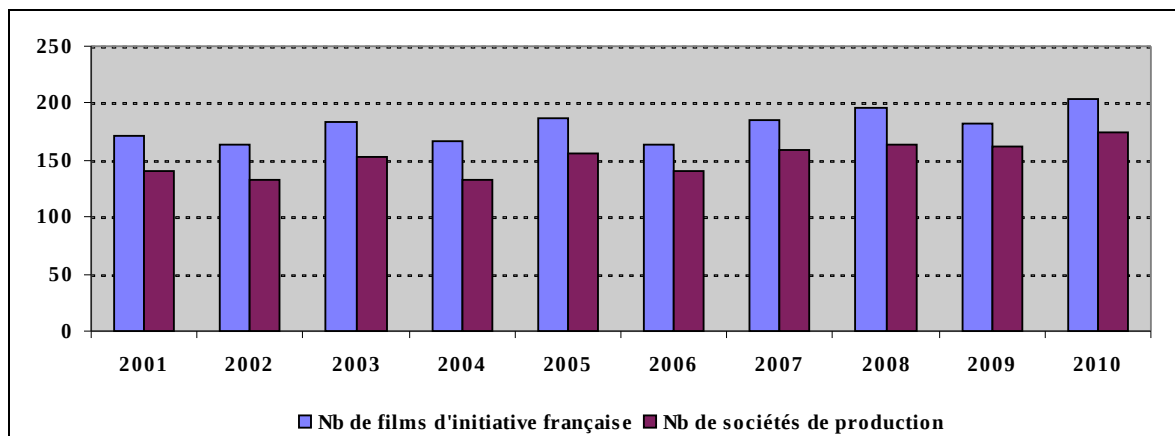
#### Encadré 9 : Précisions méthodologiques sur les définitions du « film français »

Les *films agréés* sont les films qui ont obtenu l'agrément des investissements ou, en l'absence de celui-ci, l'agrément de production. Ces films sont soit des films 100 % français, soit des coproductions avec un ou plusieurs pays étrangers dans lesquelles l'apport français est majoritaire ou minoritaire.

Les *films d'initiative française* recouvrent que les films 100 % français ou majoritairement français. La nationalité est automatiquement *française* lorsqu'il s'agit d'un film ayant reçu l'agrément. Pour les films étrangers, la nationalité résulte des certificats d'origine délivrés par les instances cinématographiques des pays concernés et figurant dans la demande de visa.

Le faible écart entre le nombre de films d'initiative française sortis dans l'année et le nombre de sociétés de production actives témoignent de l'absence de concentration dans le secteur, ce qui est conforme à l'objectif poursuivi par le CNC.

Graphique 20 : Évolution du nombre de films d'initiative française et du nombre de sociétés de production actives



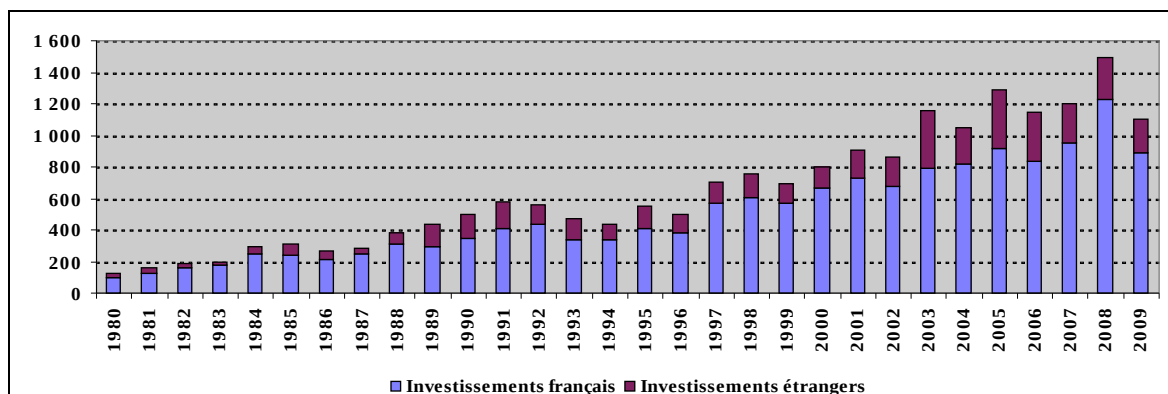
Source : Données CNC – Bilan de la production cinématographique 2010.

- ◆ Des investissements dans la production française de plus en plus importants

## Rapport

Le montant des investissements de la production française est en très nette hausse depuis 1980.

**Graphique 21 : Évolution dans l'investissement de la production française (en M€)**



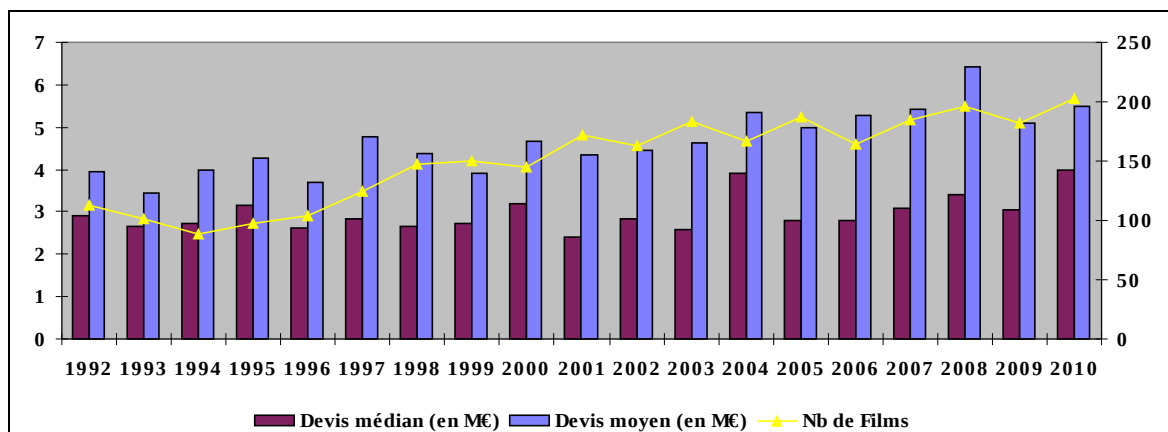
*Source : Données CNC – Bilan 2010 – Retraitement mission.*

Sur la période 2001-2010, le devis moyen présente une augmentation moyenne de 2,6 % par an en euros courants et de 0,8 % par an en euros constants. Le devis médian reste globalement stable.

En 2010, le devis moyen des films d'initiative française s'établit à 5,48 M€ (contre 5,10 M€ en 2009 et 6,42 M€ en 2008). Le devis médian s'élève à 3,99 M€ (contre 3,06 M€ en 2009 et 3,40 M€ en 2008).

L'écart entre le devis moyen et le devis médian illustre la dispersion des films selon le montant du devis. L'année 2010 est marquée par la réduction de cet écart.

**Graphique 22 : Devis médian, devis moyen et nombre de films d'initiative française**

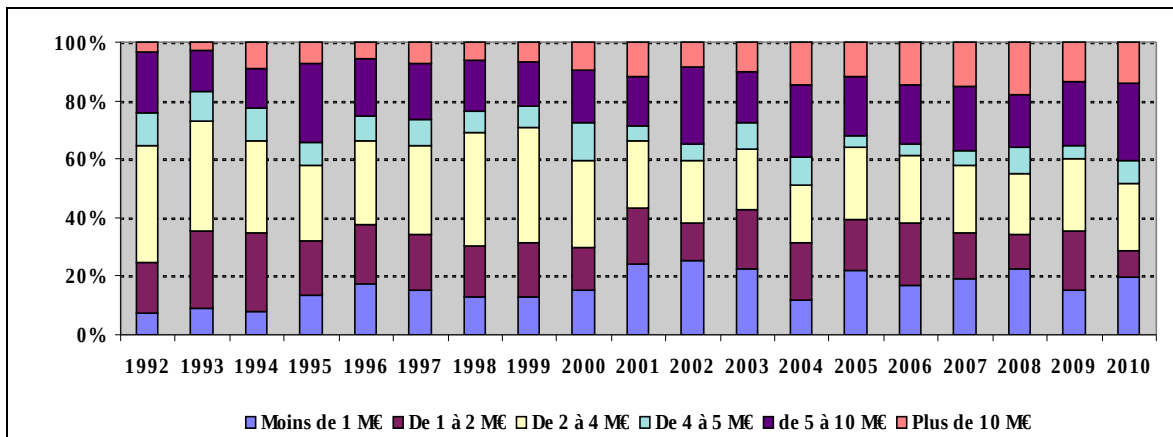


*Source : Données CNC – Bilan 2010 – Retraitement mission.*

Cette évolution est essentiellement due à une progression du nombre de films dont le devis est supérieur à 4 M€, et en parallèle, à la stabilité du nombre de films à devis inférieur à 4 M€, malgré une répartition différente.

Sur longue période, l'évolution du nombre de films traduit une forte augmentation du nombre de films de moins de 1 M€ qui double quasiment en presque vingt ans. Elle s'est faite également au profit des films dont le devis est supérieur à 5 M€. Ceux-ci représentent, en 2010, 40 % des films alors qu'ils ne représentaient qu'environ 25 % durant les années 1990.

Graphique 23 : Répartition en % des films d'initiative française selon le montant du devis



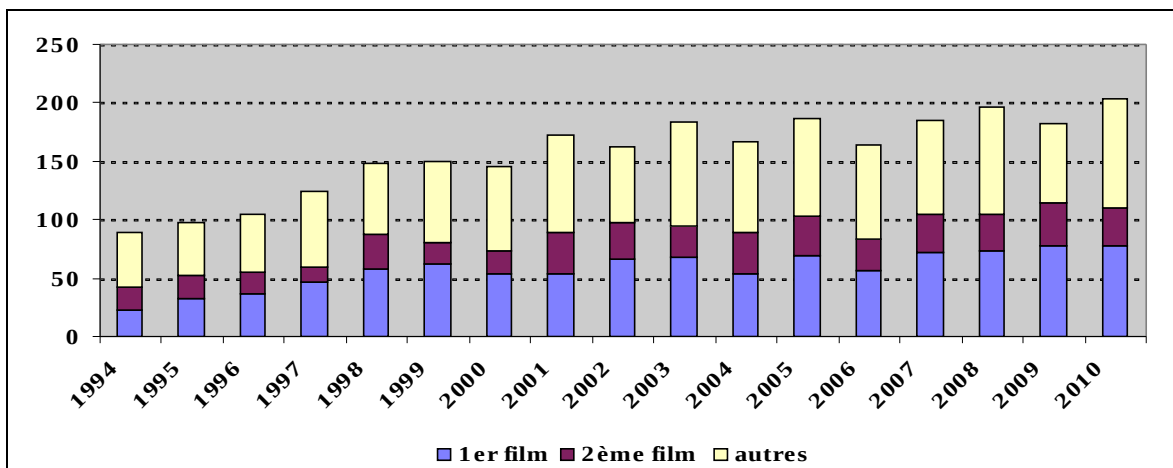
Source : Données CNC – Bilan 2010 – Retraitement mission.

### 2.1.2. Le développement des jeunes talents

Le tissu de sociétés de production indépendante doit permettre de faire émerger de nouveaux talents. A cet égard, le CNC met en avant le nombre de premier et deuxième films sortis dans l'année.

Le nombre de premiers films s'élève à 77 en 2010 et les deuxièmes films à 33, niveau globalement stable depuis cinq ans. Mais sur une quinzaine d'année, les premiers films ont triplés.

Graphique 24 : Évolution du nombre de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> films sur le total des films produits

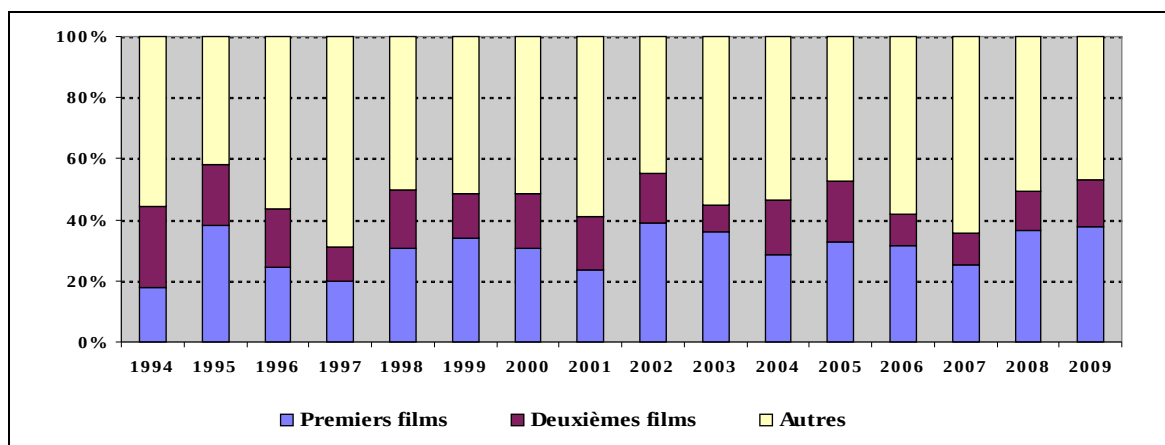


Source : Données CNC – Production cinématographique – Retraitement mission.

Selon une étude réalisée par le CNC, entre 1997 et 2006, sur 596 premiers films d'initiative française agréés, 120 étaient dus à un réalisateur ayant réalisé un deuxième long métrage sur la même période, soit un taux de transformation du premier au deuxième film de 20,1 %.

L'avance sur recettes bénéficie grandement aux jeunes talents (principalement des premiers films), qui représentent entre 30 % et 50 % des bénéficiaires.

Graphique 25 : Films bénéficiaires de l'avance sur recettes

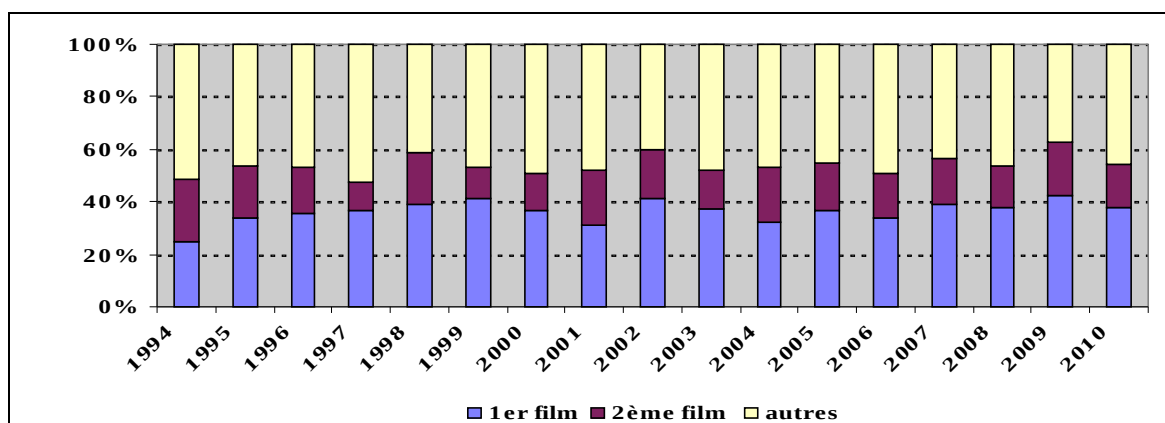


Source : Données CNC.

Les réalisateurs de premiers films qui ont bénéficié de l'avance sur recettes parviennent plus souvent à réaliser un deuxième film. Ainsi, sur la période 1997-2006, 35,7 % des réalisateurs de premiers films d'avance ont réalisé un deuxième film, contre 32,3 % pour l'ensemble des premiers films. Le délai moyen entre le premier film et le deuxième film est d'un peu moins de 4 ans.

Les premiers et deuxièmes films représentent, depuis plus de 15 ans, entre 50 % et 60 % des films d'initiative française.

Graphique 26 : Évolution de la part du nombre de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> film dans le total des films produits



Source : Données CNC – Production cinématographique – Retraitement mission.

Si l'on peut considérer que la part que représente le nombre de premiers et deuxièmes films dans le total des films d'initiative française est importante, il est plus difficile d'évaluer si cette part est à son juste niveau pour permettre le développement des jeunes talents.

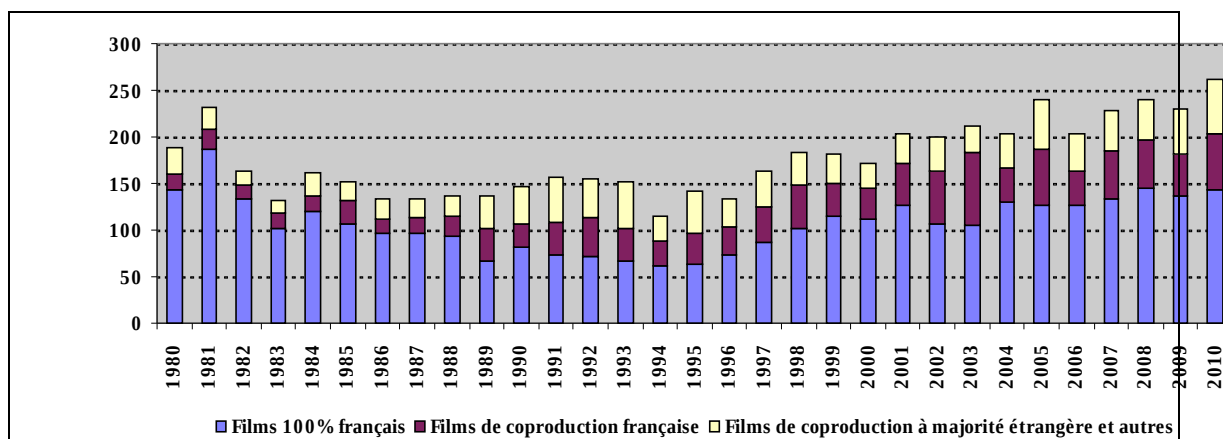
La création suppose de financer une masse de films suffisante pour faire émerger une industrie et de nouveaux talents, même si toutes les productions n'ont pas le même intérêt artistique et économique. Il est difficile, voire impossible, de mesurer l'impact que pourrait avoir un financement supérieur ou inférieur sur le volume des talents.

### 2.1.3. La sauvegarde de la part de marché du cinéma français

L'activité de production de films cinématographiques est en augmentation régulière depuis le milieu des années 1990. Elle atteint un record en 2010, avec 261 films produits (au sens d'agréés par le CNC), soit 31 films de plus qu'en 2009.

Les films intégralement financés par la France (143 en 2010 contre 137 en 2009 et 145 en 2008) et les films majoritairement coproduits par la France sont en augmentation. Ainsi 203 films sont d'initiative française en 2010, contre 182 films en 2009, ce qui constitue un record historique.

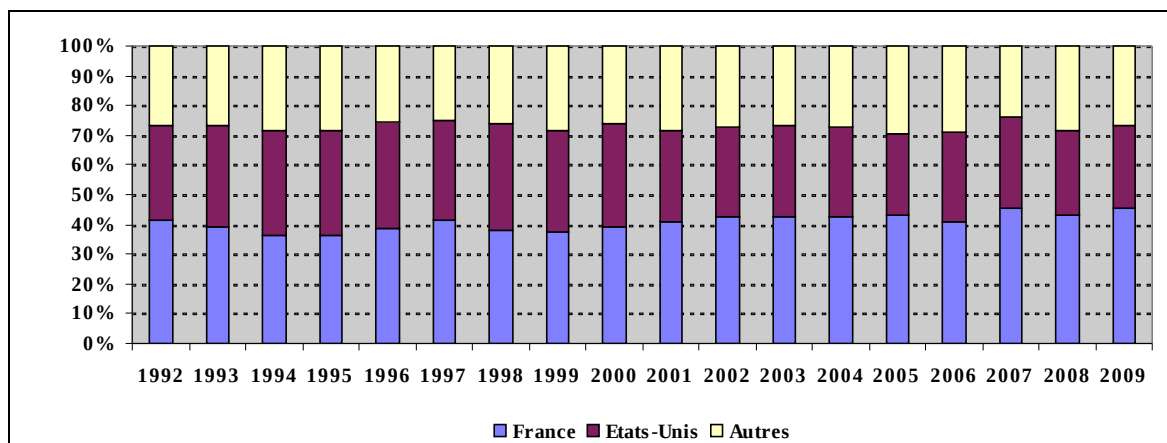
Graphique 27 : Évolution du nombre de films français produits



Source : Données CNC – Bilan de la production cinématographique – Retraitement mission.

La part du nombre des films français dans le total des films sortis dans l'année est globalement stable. Elle représente entre 40 % et 46 % des films sortis (45,6 % en 2009).

Graphique 28 : Répartition des films sortis dans l'année selon leur nationalité

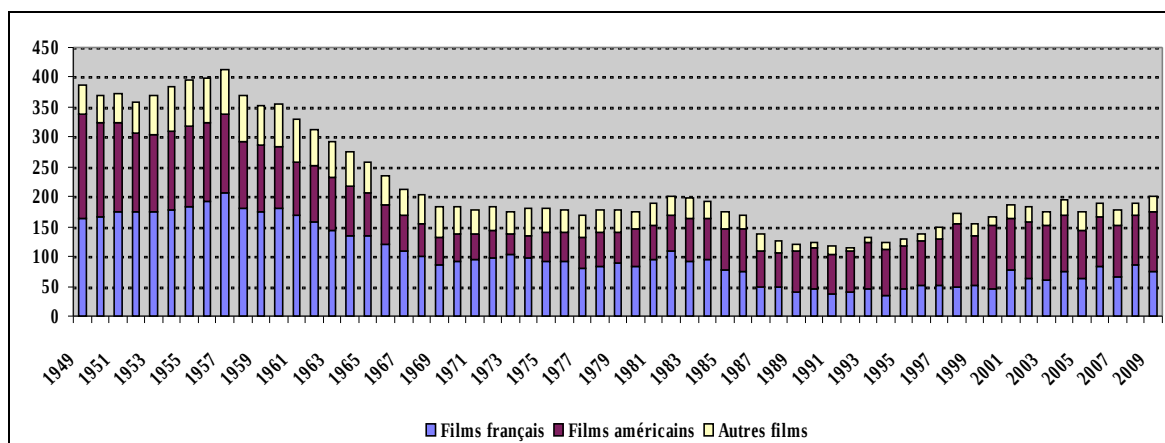


Source : Données CNC – Films en salles – Retraitement mission.

Il existe une certaine corrélation entre le nombre de films français et le nombre d'entrées en salles. En nombre d'entrées et sur longue période, les films français résistent mieux à la chute de la fréquentation que les films de nationalité autre qu'américaine, qui ont été marginalisés dans la fréquentation totale.



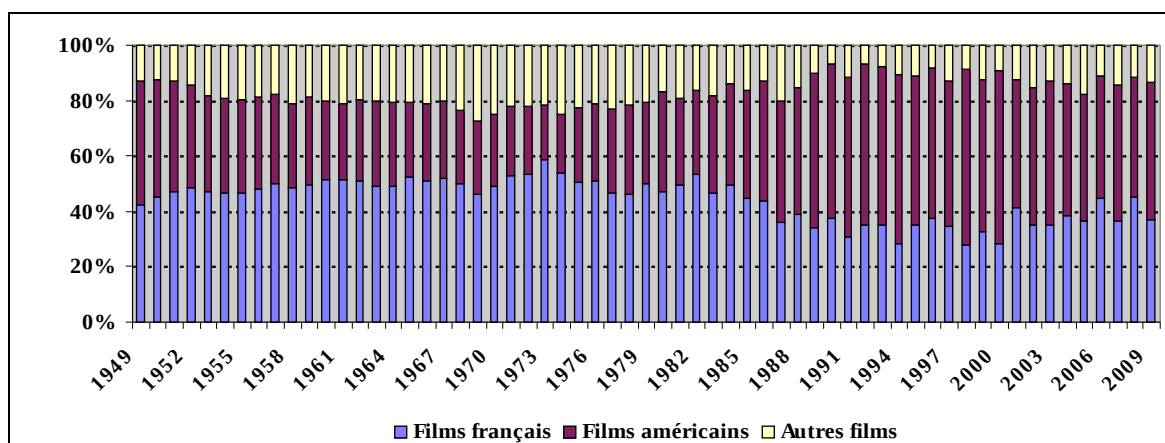
Graphique 29 : Entrées (en millions) selon la nationalité des films depuis 1949



Source : Données CNC – Fréquentation en salles - Retraitement mission.

Si l'objectif de sauvegarde du cinéma français est atteint, un élément vient toutefois tempérer ce constat favorable : apprécié en pourcentage du total des entrées, la part américaine a significativement augmenté dans le courant des années 1980 sans que les films français arrivent à reconquérir les parts de marché perdues. La fréquentation en salles de films d'initiative française représente 36,8 % en 2009 (contre 49,7 % pour le cinéma américain). Jusqu'en 1987, la part française n'était jamais inférieure à 43 %.

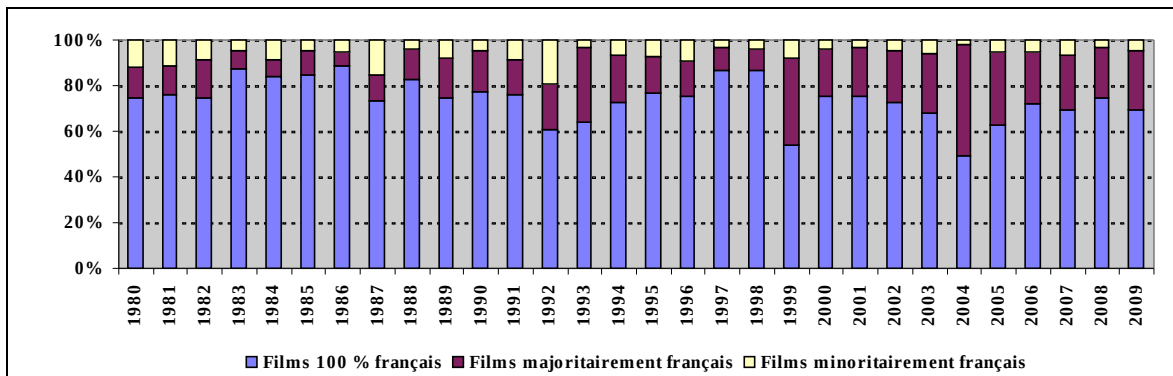
Graphique 30 : Répartition en % des entrées selon la nationalité des films depuis 1949



Source : Données CNC – Fréquentation en salles - Retraitement mission.

Par ailleurs, au sein des films d'initiative française, le nombre d'entrées de films en coproduction internationale représente 30,8 % du total en 2009. Cette part augmente en tendance.

Graphique 31 : Répartition en % entrées au sein des films français



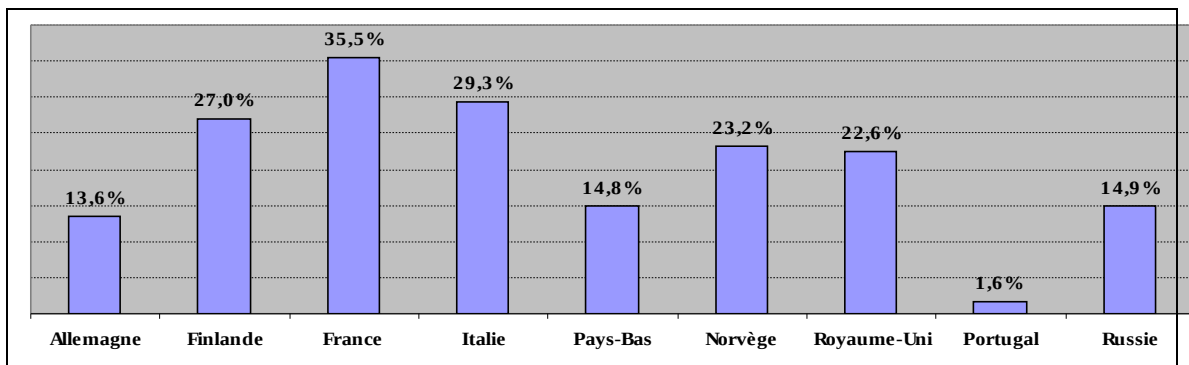
Source : Données CNC – Fréquentations - Retraitement mission.

Comparée aux autres pays européens (données 2010), la part de marché des films nationaux est supérieure en France relativement aux autres pays.

Cela étant, l'industrie cinématographique de certains pays européens reste ou redevient relativement dynamique. Ainsi, par exemple, la tendance positive du marché pour les films italiens, observée depuis plusieurs années, se confirme-t-elle. Leur part de marché s'établit à 29,3 % en termes de recettes et à 32,0 % en entrées. Le premier succès national *Benvenuti al Sud* (remake de *Bienvenue chez les ch'tis*) occupe la 3<sup>e</sup> place du classement (29,7 M€).

Globalement, la présentation qui est parfois faite du « système français » comme étant le seul en Europe à être parvenu à sauver un cinéma national doit être nuancé, du moins si l'on se réfère aux parts de recettes « salles ». En 2010, l'écart n'est que de 6,2 % avec l'Italie. L'expression en pourcentage ne reflète toutefois pas le volume comparé des deux productions nationales et du niveau de la fréquentation des salles de cinéma.

Graphique 32 : Part de marché (recettes) des films nationaux en 2010

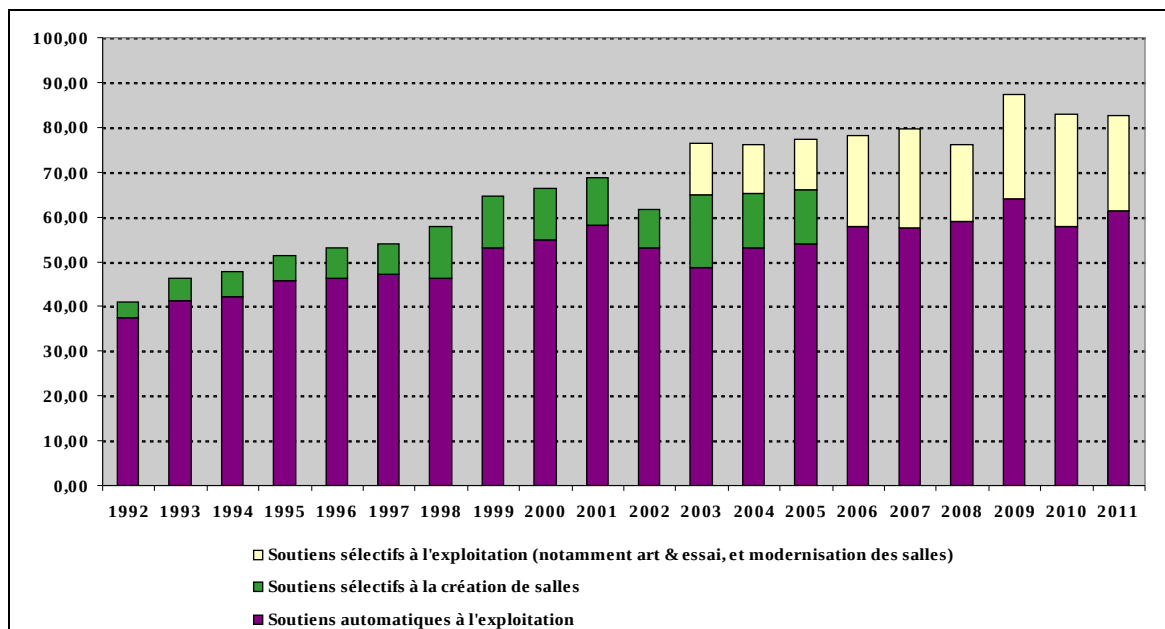


Source : CNC - EFARN (données provisoires), Rentrak.

### 2.1.4. Le maintien d'un tissu de salles

Le CNC se donne pour objectif de maintenir un maillage territorial de salles, et augmente tendanciellement les moyens qu'il y consacre.

**Graphique 33 : Aides du CNC à l'exploitation en salles (hors plan numérique) ( M€)**



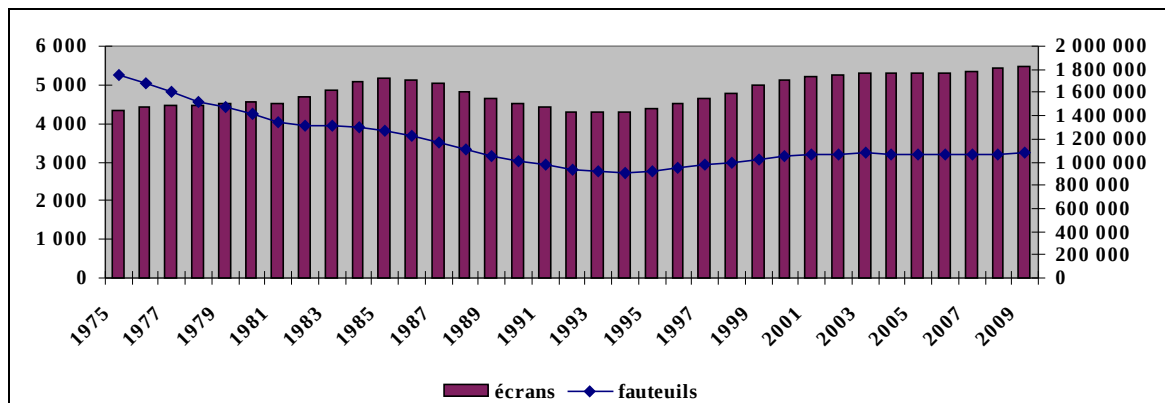
Source : Données CNC – Retraitement Mission.

Sur longue période, le nombre d'écrans se maintient à un bon niveau, même s'il a temporairement chuté durant les années 1990. Il est même supérieur à celui d'il y a 35 ans.

En France, 5 470 salles (écrans) étaient actives en 2009, réparties dans un peu plus de 2 000 établissements. Les principaux exploitants restent EuroPalaces (740 écrans en 2009), suivi de CGR (375) et UGC (370).

Cela étant, le maintien du nombre d'écrans s'est accompagné d'une baisse significative du nombre de fauteuils durant la période 1975-1995.

**Graphique 34 : Évolution du nombre d'écrans et de fauteuils**



Source : Données CNC – Exploitations – Retraitement mission \* écrans autorisés jusqu'en 1991, écrans actifs à compter de 1992.

## 2.2. Les effets collatéraux du dispositif d'aides

Si le mécanisme de soutien au cinéma a rempli ses objectifs initiaux, plusieurs effets collatéraux peuvent être soulignés.

La sécurisation du producteur délégué, gage de la sauvegarde de la création française, a supprimé la quasi-totalité du risque financier. Il a également pour effet de développer le nombre de films au risque de saturer les écrans au détriment des petites œuvres. Financé avant même sa sortie en salle, le dispositif n'incite pas à la diffusion volontariste des œuvres.

L'analyse croisée des risques pris par les financeurs du cinéma et de la répartition de la recette qu'ils en obtiennent met en lumière un partage figé de la valeur.

### 2.2.1. L'absence de risques financiers du producteur délégué

La spécificité du modèle français de création cinématographique par la production indépendante repose sur le rôle du producteur délégué, qui à la charge à la fois<sup>45</sup> de coordonner l'ensemble des parties prenantes et de trouver l'ensemble des financements pour le projet.

Le producteur délégué français assume plusieurs rôles charnières : le repérage du talent et la rencontre des auteurs et réalisateurs ; l'accompagnement du projet dans sa phase de développement (de l'écriture au casting) ; l'évaluation des besoins de financement ; la recherche des partenaires financiers ; la bonne gestion des flux de trésorerie au cours du projet (entre la phase de développement et la livraison) et le bon déroulement du tournage.

L'objectif de maintien d'un tissu de sociétés de production indépendantes a conduit à mettre en place un modèle économique sécurisé, sensé faciliter la création. De fait, le producteur délégué supporte rarement un risque financier en capital (les films à gros budget et/ou portés par des producteurs intégrés appelleraient d'autres analyses).

- ◆ La spécificité du rôle de détection et d'accompagnement du projet dans sa phase de développement

Contrairement à la création audiovisuelle qui répond à une commande, la création cinématographique repose sur la créativité d'un auteur – réalisateur, dont le potentiel est repéré et développé par le producteur. La large taille et la déconcentration du secteur de la production dite « indépendante » (environ 450 entreprises, dont la majorité est constituée par des TPE, pour environ 175 sociétés actives par an – voir *supra*) doit permettre à cette émergence des talents.

Lors de la phase de développement, le producteur délégué essaie d'accompagner le projet du réalisateur le plus longtemps possible sans avoir recours à des partenaires financiers extérieurs, et ce grâce à des aides publiques (aides automatiques ou sélectives) ou à ses fonds propres. Son objectif est de pouvoir proposer, dans un marché d'offre, un projet artistique à part entière, suffisamment finalisé, indépendant de la demande. Sur cette démarche repose la créativité et la diversité culturelle française.

---

<sup>45</sup> Aux Etats-Unis, ces deux tâches sont divisées entre le *producer* (financier) et l'*executive producer* (coordonnateur entre le *producer* et l'équipe de réalisation).

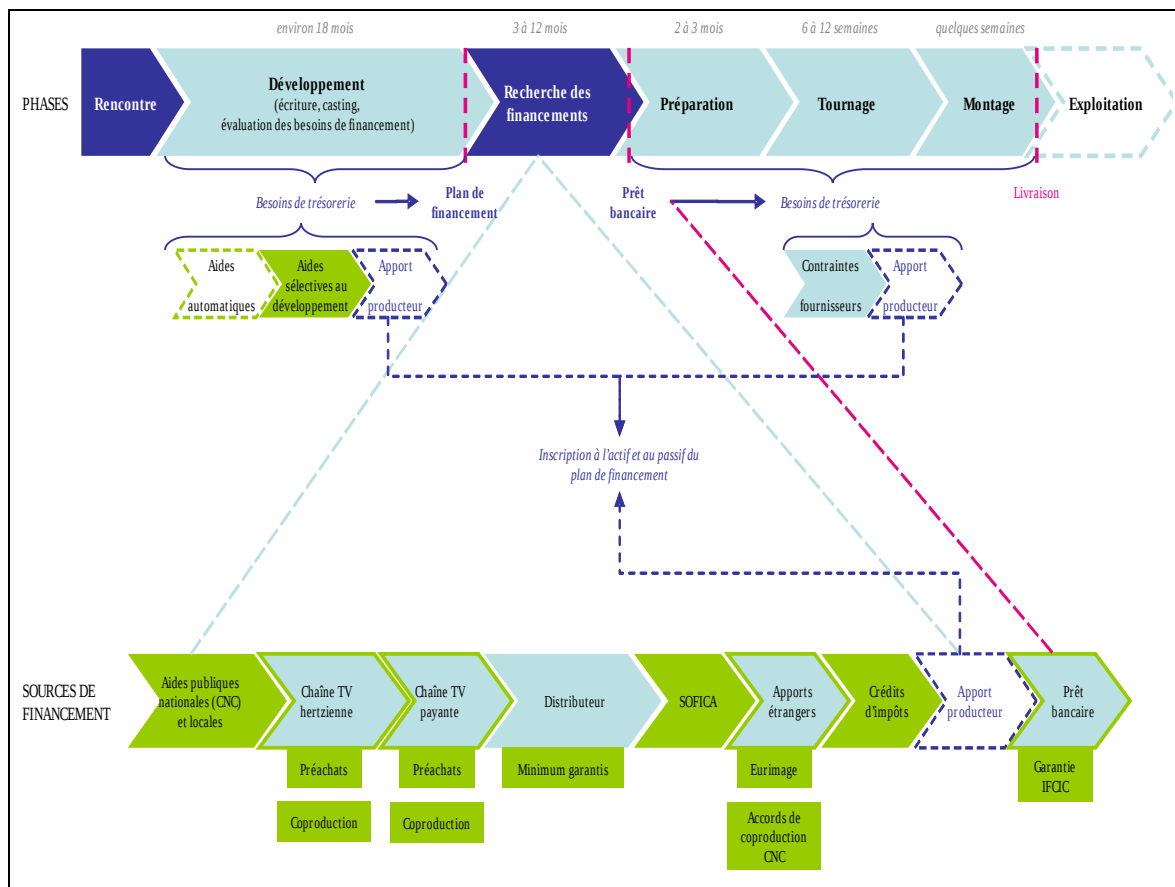
## Rapport

- ◆ Une recherche de financement facilitée par les mécanismes de soutiens et de « commandes obligatoires » : l'absence de risque économique pour le producteur

En fonction des exigences du projet créatif et de sa connaissance du marché, le producteur délégué évalue les besoins de financement, chiffrés dans un devis par un directeur de production et un assistant réalisateur.

Une fois que le producteur délégué a un projet et une évaluation du besoin de financement suffisamment cohérents et avancés, il recherche des partenaires financiers : aides publiques nationales (CNC) et locales ; obligations d'investissement des chaînes de télévision ; « minimum garanti sur les recettes à venir » des distributeurs<sup>46</sup> ; aides des SOFICA contre un « droit à recettes » ; apports étrangers (grâce notamment aux accords de coproduction développés par le CNC) ; crédits d'impôts ; éventuel apport producteur pour compléter. En d'autres termes, le producteur exerce son activité en monnant son droit patrimonial contre des financements.

Graphique 35 : Chronologie du producteur délégué



Source : Mission.

<sup>46</sup> Dans le plan de financement ex ante, le distributeur accorde un « minimum garanti » sur les recettes à venir. Les mandats ne concernaient traditionnellement que la salle et la vidéo. Depuis plusieurs années, par la méthode de « *cross collatéralisation* » des mandats, le distributeur se finance sur l'ensemble des fenêtres d'exploitation : salle, édition vidéo physique, exploitation à l'étranger, vidéo à la demande. Ex post, le distributeur tente ainsi de sécuriser la couverture du minimum garanti et de ses frais de marketing et de distribution.

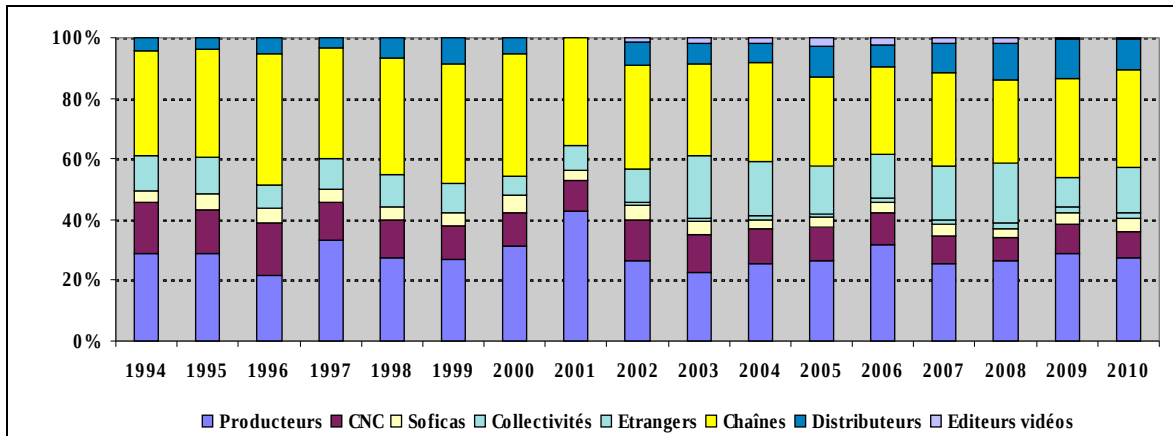
## Rapport

- ◆ Étude de la répartition du financement, issue de l'exploitation des devis des films figurant sur les dossiers d'agrément

L'étude de la répartition du financement des films montre la quasi-absence de risques financiers pour le producteur.

En premier lieu, les films sont financés à 80 % par d'autres intervenants que les producteurs. La « part des producteurs » dépasse rarement les 30 % du devis des films (27 % en 2010).

**Graphique 36 : Répartition en % du financement des films d'initiative française**



Source : Données CNC – Productions cinématographiques - Retraitement mission.

En second lieu, cette part ne correspond pas, pour l'essentiel, à une prise de risque sur fonds propres du producteur. Outre son apport en industrie, la rubrique « apport des producteurs français » correspond à la part moyenne « restant à financer » par le producteur par rapport au devis prévisionnel du film au moment où le producteur présente son plan de financement à l'agrément des investissements du CNC. Ce « reste à financer » sera en principe comblé par :

- d'éventuels financements complémentaires (par exemple des minimum garantis export ou vidéo) obtenus après agrément des investissements ;
- le bénéfice du crédit d'impôt cinéma (voir annexe I) ;
- un éventuel ajustement à la baisse du coût du film par rapport au devis initial en fonction de la finalisation du projet et des financements réellement obtenus ainsi que de la réalisation effective (les imprévus ne sont pas toujours utilisés par exemple<sup>47</sup>). En moyenne, le coût de production d'un film est inférieur au devis initial – particulièrement pour les films à petit budget (voir *infra*).

<sup>47</sup> Dans le devis, on prévoit traditionnellement 10 % de frais imprévus (+ 7 % de frais généraux + 5 % de salaire producteur).

## Rapport

**Tableau 18 : Répartition du financement des films d'initiative française (en M€)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Apports des producteurs français	191,60	228,23	248,57	275,55	257,97	335,79	266,76	302,89
Apports étrangers	126,43	103,34	96,32	88,02	96,26	85,14	75,50	93,6
Apports des SOFICA	37,73	27,52	29,05	30,24	39,19	35,30	34,87	47,74
Soutien automatique	73,86	70,06	74,02	68,07	63,35	69,88	66,03	66,96
Soutien sélectif	30,00	31,47	28,03	22,83	26,16	26,29	25,82	30,12
Aides régionales	9,74	11,01	12,05	12,86	15,57	23,03	18,79	21,18
Apports en coproduction des chaînes	32,14	38,13	35,76	28,55	37,99	39,77	34,74	39,9
Préachats des chaînes	223,15	252,69	239,86	219,64	268,75	309,18	265,74	320,93
À valoir des distributeurs français	57,48	53,54	91,09	63,81	95,04	152,43	120,55	108,4
À valoir des éditeurs vidéo français	17,21	18,19	29,05	19,35	21,07	21,47	5,58	7,7
Mandats étrangers	47,70	58,24	49,87	36,10	82,30	160,93	13,10	72,73

*Source : Données CNC – Bilan 2009 et Bilan de la production cinématographique 2010.*

Il ne faut toutefois pas conclure de cette quasi-absence de risques financiers qu'une production cinématographique est dépourvue de risques. Le producteur prend à sa charge la « garantie de bonne fin », c'est-à-dire supporte le risque (non nécessairement financier mais de notoriété auprès de ses pairs et des financeurs futurs) que le film ne puisse pas voir le jour compte tenu d'imprévus, de mésententes entre les différents intervenants (notamment avec le réalisateur) ou connaisse un insuccès total.

### ◆ L'écart entre devis et coût définitif des films

Le CNC a réalisé une étude sur l'écart entre les coûts définitifs qui lui sont déclarés et les devis présentés à l'agrément des investissements. Elle porte sur 1 011 films d'initiative française ayant reçu un agrément de production entre 2003 et 2009 et, préalablement, à un agrément des investissements.

Le coût définitif par film est en moyenne inférieur de 8,7 % au devis prévisionnel. De 2003 à 2006, la variation tend à s'accroître (-5,7 % en 2003 et -12,3 % en 2006), puis se réduit entre 2007 et 2009 (-11,5 % en 2007 et -8,2 % en 2009).

En 2009, le coût définitif d'un film est inférieur de 8,2 % à son devis prévisionnel. Les coûts définitifs diffèrent davantage pour les films à petit budget (<4 M€) que pour les films à moyen et gros budget (> 4 M€). L'écart moyen sur les sept années est de -13,3 % pour les films à moins de 1 M€ et de -4,7 % pour les films à plus de 15 M€.

**Tableau 19 : Variation coût/devis – tous films ( %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ensemble
<1 M€	-11,6	-17,1	-7,6	-17,0	-17,8	-15,2	-7,4	-13,3
1-2,5 M€	-9,1	-8,9	-12,0	-11,1	-11,7	-12,5	-9,8	-10,9
2,5-4 M€	-11,7	-2,5	-4,5	-15,7	-11,9	-11,2	-7,5	-9,2
4-7 M€	-4,1	0,2	-2,8	-7,9	-10,5	-12,2	-8,2	-6,0
7-15 M€	5,5	-6,0	-3,4	-11,8	-6,9	-6,0	-8,9	-5,8
> 15 M€	-2,1	-2,9	-4,6	-9,5	-8,1	-4,2	-1,4	-4,7
<b>Total</b>	<b>-5,7</b>	<b>-5,8</b>	<b>-6,2</b>	<b>-12,3</b>	<b>-11,5</b>	<b>-10,9</b>	<b>-8,2</b>	<b>-8,7</b>

*Source : CNC ; 1 011 FIF agréés entre 2003 et 2009. 117 films en 2003, 128 en 2004, 166 en 2005, 130 en 2006, 155 films en 2007, 152 films en 2008, 163 en 2009.*

Une étude détaillée de l'année 2009 montre que les écarts les plus importants se trouvent au sein des films à moins de 4 M€ de coût : -45,0 % pour un film dont le coût est compris entre 1 M€ et 2,5 M€ et +35,5 % pour un film de la même tranche.

## Rapport

**Tableau 20 : Écart coût/devis - Ensemble des films agréés en 2009 ( % )**

	Variation moyenne	Variation minimum	Variation maximum
<1 M€	-7,4	-42,9	+32,5
1-2,5 M€	-9,8	-45,0	+35,5
2,5-4 M€	-7,5	-41,9	+17,6
4-7 M€	-8,2	-38,3	+19,6
7-15 M€	-8,9	-30,2	+16,4
>15 M€	-1,4	-16,6	+7,5
Total	-8,2	-42,9	+35,5

*Source : CNC ; Base : 163 FIF agrément de production en 2009*

◆ La responsabilité de la bonne gestion des flux de trésorerie

Si tous les besoins de financement sont intégrés dans le plan de financement, la gestion concrète des flux de trésorerie diffère selon les phases.

Au cours de la phase de développement, les besoins de trésorerie sont financés grâce aux fonds éventuellement disponibles dans le compte de soutien d'aide automatique ouvert au CNC, aux aides publiques sélectives au développement et aux fonds propres du producteur.

Les importants besoins de trésorerie des phases aval de préparation, tournage et montage sont couverts :

- pour les dépenses prévues : par les prêts des institutions bancaires spécialisés (comme Coficiné ou Cofiloisirs), qui bénéficient de la garantie l'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC ; voir encadré), lui-même en partie financé par le CNC ;
- pour les dépenses imprévues non financées : par les fonds propres du producteur, par une répercussion sur les fournisseurs (industries techniques) et les intermittents du spectacle (non payés ou pas intégralement, en particulier dans les films à petit budget), par une aide financière complémentaire d'un partenaire.

### Encadré 10 : Présentation sommaire de l'IFCIC

L'institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles est un établissement de crédit de droit privé détenu à 49 % par le secteur public. Il a pour mission de contribuer au développement en France des industries culturelles en facilitant pour ces entreprises l'accès au financement bancaire.

L'IFCIC dispose de trois fonds :

- le fonds de garantie « cinéma audiovisuel ». Il est doté par le CNC afin de délivrer des garanties en faveur de producteurs, distributeurs, exploitants et industries techniques de l'image. Il offre aux banques une garantie de 50 à 70 % et contribue par ce biais au financement de près des deux tiers de la production indépendante en France. Il est doté de 67,5 M€ en 2010 ;
- le fonds de garantie « industries culturelles ». Il est doté essentiellement par le ministère en charge de la culture, renforcé par des contributions d'organismes professionnels. Il délivre ses garanties à l'ensemble des autres secteurs de la culture. Il est doté de 13,8 M€ en 2010 ;
- le fonds d'avances aux industries musicales dédié aux entreprises indépendantes de la filière musicale (producteurs, éditeurs et distributeurs). Il est destiné à soutenir les investissements de développement ou d'adaptation aux évolutions de leurs marchés. Il est doté de 9,1 M€ en 2010.

L'encours de crédits garantis et d'avances au 31 décembre 2010 est de 775 M€ en progression de 20 % par rapport à 2009. Les crédits à court terme pour la production cinématographique et audiovisuelle représentant plus de 80 % de cet encours.



## Rapport

### ◆ Le faible nombre de sociétés de production en risque

Pour une société qui cherche à produire son premier film, les freins à l'entrée sont réduits, notamment grâce aux aides sélectives dont c'est l'objectif (voir *supra*, les jeunes talents).

Par ailleurs, les sociétés de production disposant d'un compte automatique positif (ayant généré par leur activité des droits à soutien automatique durant les dernières années) qu'elles peuvent mobiliser pour de nouvelles productions sont, en avril 2010, 624 pour le cinéma et 615 pour l'audiovisuel.

Sans que les données fournies à la mission ne permettent de distinguer les deux catégories de sociétés, ces chiffres sont à rapprocher du nombre de sociétés de production cinéma et audiovisuel en liquidation judiciaire. En 2009, le taux de liquidation judiciaire est de 3,23 % pour l'ensemble du secteur de la production d'œuvres cinéma et audiovisuelles.

**Tableau 21 : Nombre de sociétés de production cinéma et audiovisuel en liquidation judiciaire**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
6	12	12	13	17	17	16	27	33	40	56	15

Source : CNC.

En définitive, les sociétés de production indépendantes sont soutenues à toutes les phases de la production des films, voient dans la très grande majorité des cas le film financé en intégralité avant sa sortie en salle et disposent de mécanismes efficaces et sécurisants leurs avances en trésorerie. De fait, elles ne courent aucun risque financier, l'aide publique venant en lieu et place du capital (ces sociétés sont d'ailleurs en règle générale peu capitalisées).

Cet effet collatéral du dispositif de financement ne constitue pas en tant que tel un effet « pervers » car il est justement souhaité : une économie sécurisée permet, dans la logique historique du CNC, de garantir la diversité. Il n'en reste pas moins que ce dispositif est dépendant de l'aide publique.

### 2.2.2. La saturation des sorties en salles au détriment des petites œuvres

Le nombre de films sortis en salles chaque année augmente. Il en est de même du nombre de films en exploitation simultanément. Ces augmentations du nombre de films conduisent, selon les études réalisées sur cette question, à la concentration des entrées dans les premières semaines, à l'accélération de la rotation des films à l'affiche, et donc mécaniquement au raccourcissement de la durée de programmation des films en salles.

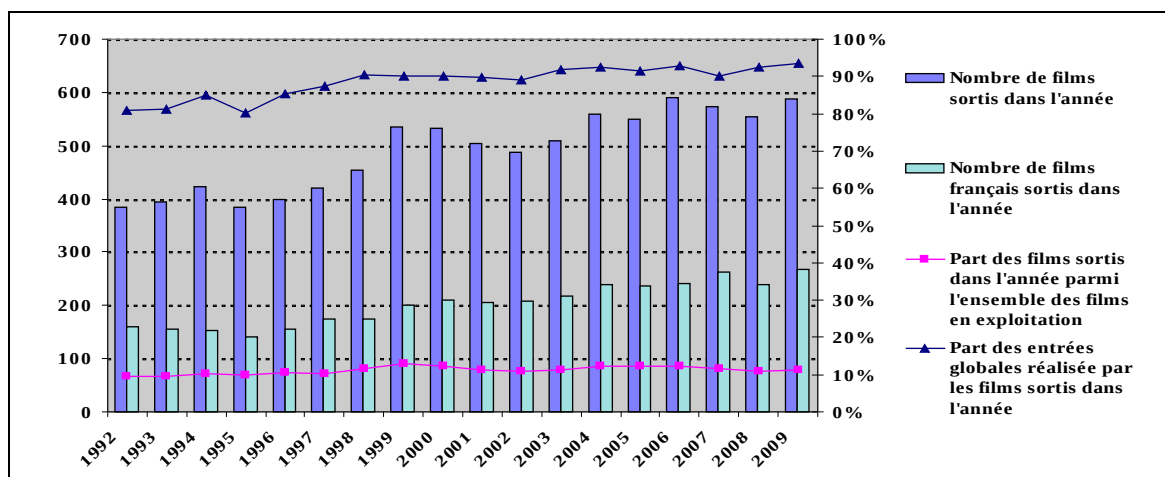
Ce phénomène touche plus durement les « petites œuvres », fragiles qui ne sont pas accompagnées par des dépenses de promotion/publicité et ont besoin du « bouche à oreille » et donc de temps. Or, ces « petites œuvres », qui sont à l'origine de l'émergence des talents et de la diversité culturelle française, sont légitimement encouragées par le CNC.

Il y a potentiellement un effet collatéral peu vertueux à l'arrivée de très nombreuses œuvres en salles. Les petites œuvres ont probablement de moins en moins de chances d'« émerger », compte tenu de leur faible exposition en salles. Cela étant, le dispositif d'aides n'est qu'un des éléments parmi d'autres : la profusion des films a des origines diverses.

### ◆ Augmentation du nombre de films exploités annuellement en salles

Le nombre de films nouveaux sortis annuellement est en augmentation, d'une moyenne de 3 % par an (croissance globale de 53 % entre 1992 et 2009). Les films sortis dans l'année représentent en moyenne 10 % de l'ensemble des films en exploitation, et génèrent plus de 90 % des entrées en salle annuelles.

Graphique 37 : Films sortis dans l'année en France



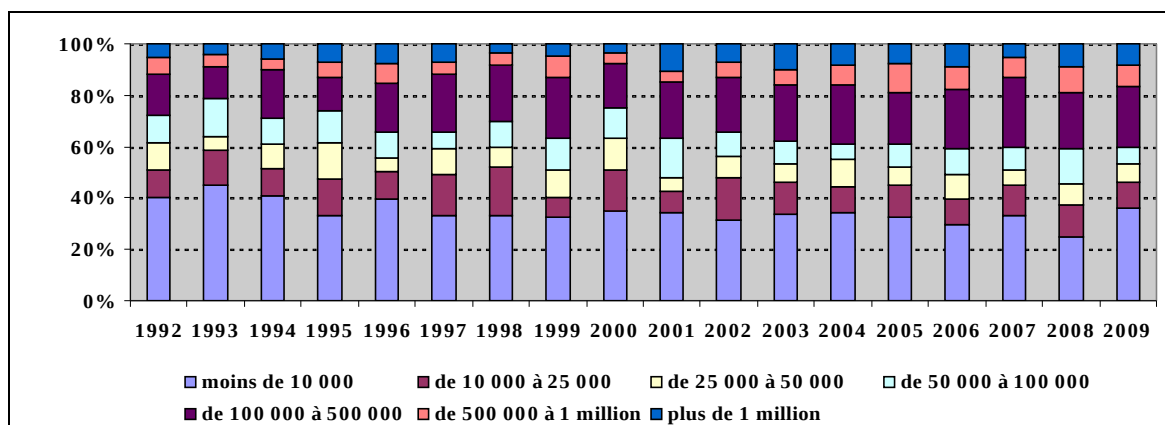
Source : Données CNC.

- ◆ Maintien de la part des « petites œuvres » (fréquentation < 50 000 entrées)

Depuis deux décennies, parmi les films d'initiative française exploités annuellement, 95 % en moyenne réalisent moins de 50 000 entrées. Lorsque l'on ne considère que les films d'initiative française sortis dans l'année, cette part tombe à 55 %.

Sur les 220 films français sortis en 2009, 46 % ont fait moins de 25 000 entrées.

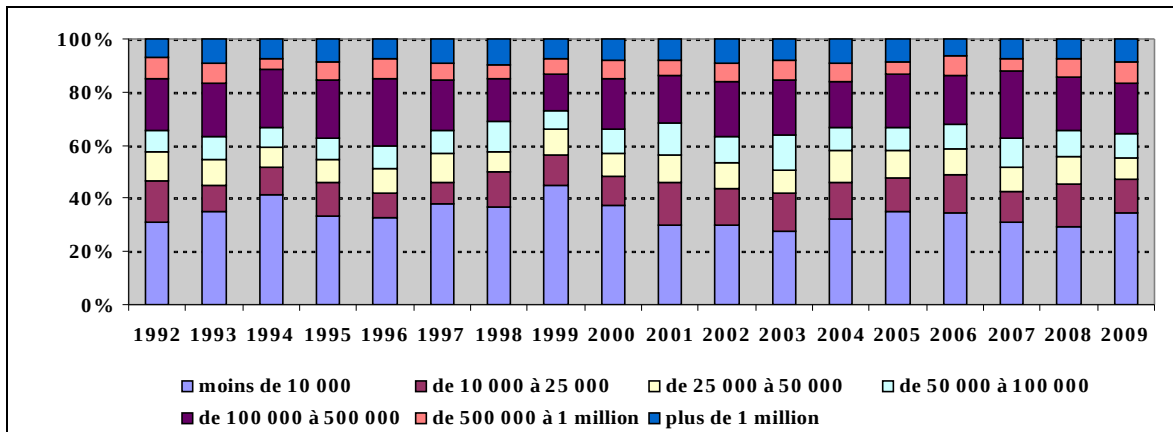
Graphique 38 : Films d'initiative française sortis dans l'année selon leur nombre d'entrées



Source : Données CNC

Cela étant, cette situation est globalement comparable à celles des films autres que français sortis en salles, même s'il est possible de pressentir que cette similitude est plus le fait des films autres qu'américains.

Graphique 39 : Films autres que d'initiative française sortis dans l'année selon leur nombre d'entrées



Source : Données CNC

Les films d'initiative française générant annuellement plus d'un million d'entrées sont compris entre 10 et 20. Ils ne représentent qu'un tiers des films dans cette catégorie. Les 30 premiers films réalisent entre 50 et 60 % des entrées des films sortis dans l'année, et les 100 premiers en réalisent près de 90 %.

◆ Les aides sélectives du CNC favorisent le développement des œuvres difficiles

En 2009, 90 % des films d'initiative française avaient reçu un agrément de production, qui permet de bénéficier du soutien automatique.

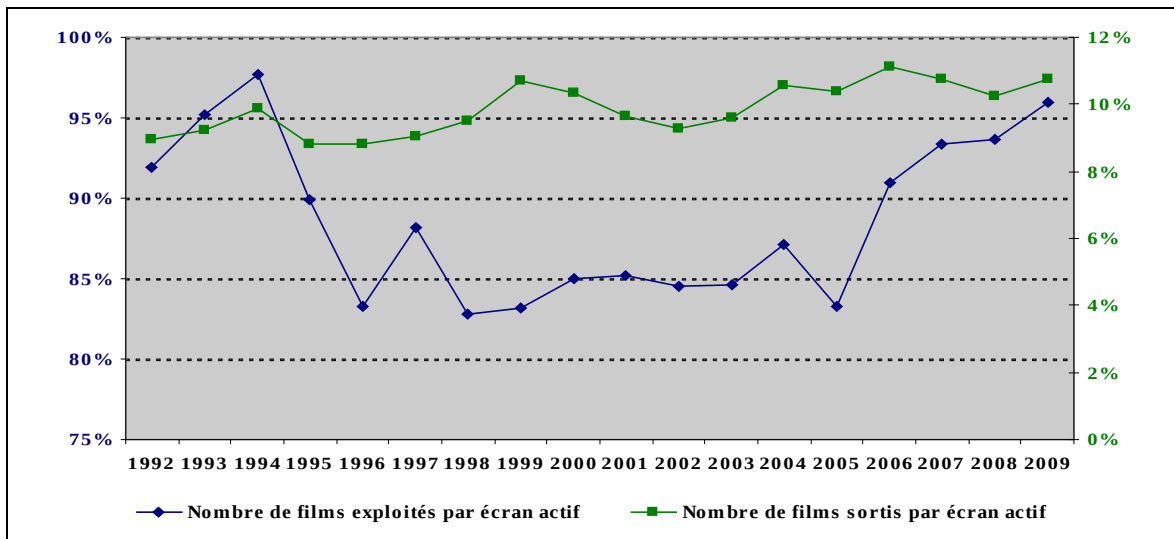
Historiquement, les aides sélectives ont été développées afin de compléter le soutien automatique en donnant un sens « culturel » à l'activité du CNC, avec des objectifs ciblés et une allocation par le biais de commissions d'experts du CNC.

Leurs montants sont très variables et ajustés par le CNC en fonction des publics et objectifs ciblés. Ainsi en 2009, 251 films français ont bénéficié d'une aide sélective à la production de la part du CNC, pour un montant moyen par bénéficiaire de 134 k€ (30 k€ pour les aides à la création). Au titre de la même année, 36 % des films d'initiative française (soit 66 titres) ont bénéficié de la principale de ces aides (l'avance sur recette), pour un montant moyen de 325 k€ par titre.

◆ Un phénomène de saturation des écrans

En 2009, on comptait quasiment autant de films exploités que d'écrans actifs. On constate aussi que le nombre de films sortis annuellement croît parallèlement au nombre d'écrans actifs, avec un ratio d'environ 1 film sorti pour 10 écrans.

Graphique 40 : Nombre de films par écran actif



Source : Données CNC.

- ◆ La réduction de la durée de vie des films plus fragiles (faible distribution, faible fréquentation, recommandation Art et Essai)

Selon une analyse du CNC, plus les films bénéficient d'une large combinaison de sortie (une large diffusion qui se mesure au nombre de copies produites), plus la concentration des entrées est forte sur les premières semaines d'exploitation.

Tableau 22 : Part des entrées réalisées dans les 5 premières semaines d'exploitation en fonction de la combinaison de sortie

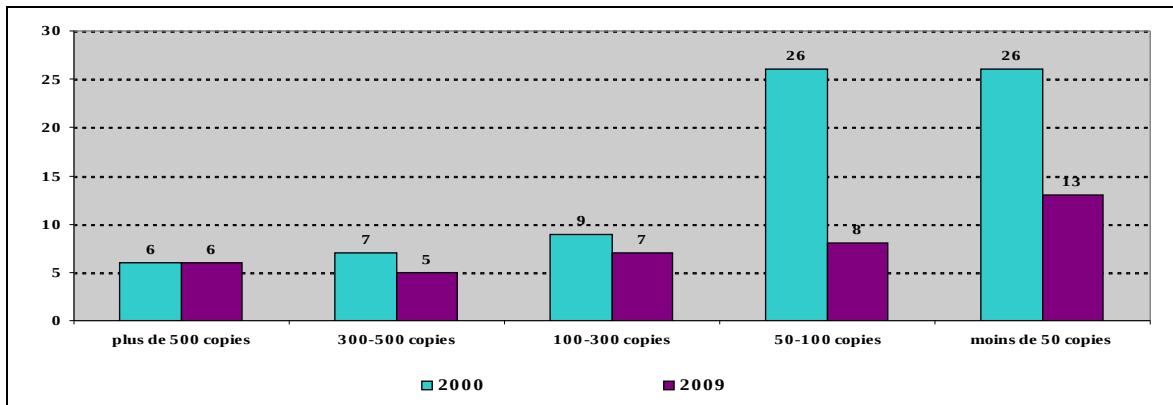
Nombre de copies par film	2000	2009
plus de 500	87,0 %	87,6 %
300 à 500	82,8 %	90,2 %
100 à 300	79,9 %	82,8 %
50 à 100	62,3 %	82,6 %
moins de 50	60,7 %	75,5 %

Source : CNC.

Même s'ils conservent une durée de vie plus longue que les autres films, le raccourcissement de la durée d'exposition en salle touche plus fortement les films à faible distribution. Alors qu'ils réalisaient 90 % de leur fréquentation en 26 semaines en 2000, les films de moins de 50 copies atteignent la même performance en 13 semaines en 2009.

## Rapport

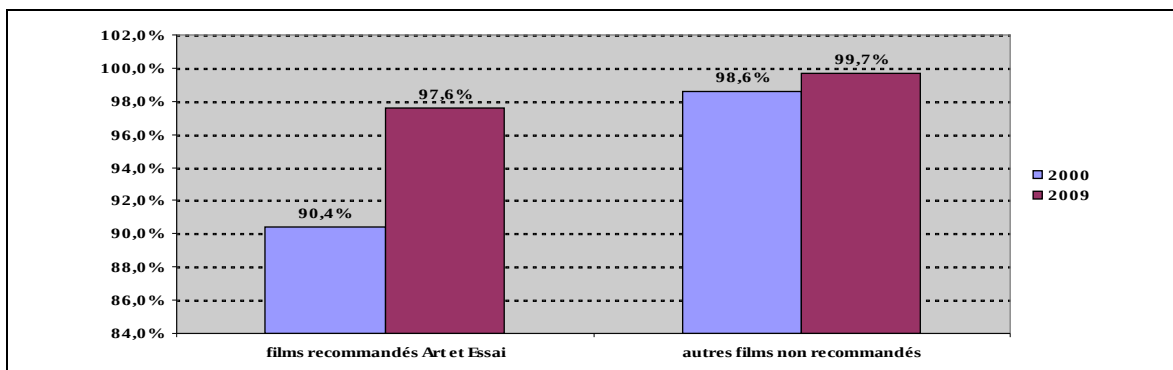
**Graphique 41 : Durée de programmation moyenne (en nombre de semaines) pour atteindre le seuil de 90 % de ses entrées totales selon la diffusion du film (2000 et 2009)**



Source : CNC.

Ce phénomène de réduction de la durée de programmation touche particulièrement les films Art et Essai.

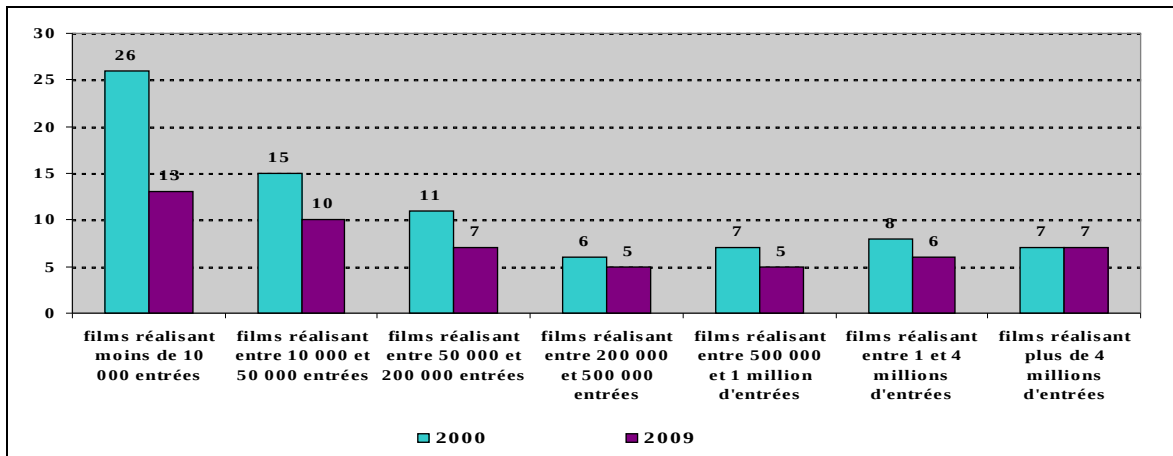
**Graphique 42 : Part des entrées totales réalisée après 4 mois d'exploitation**



Source : CNC.

La progression de la concentration dans les premières semaines concerne principalement les films à faible fréquentation : en 2000, les œuvres réalisant moins de 10 000 entrées cumulaient en moyenne 84,9 % de leurs entrées totales en quatre mois, alors que ce taux atteint 93,6 % en 2009 (soit 8,7 points de plus en dix ans).

Graphique 43 : Durée de programmation moyenne (en nombre de semaines) pour atteindre le seuil de 90 % de ses entrées totales selon la fréquentation du film (2000 et 2009)



Source : CNC.

### 2.2.3. Les limites de la diffusion des œuvres françaises

En privilégiant une économie de l'offre et en évoluant dans une économie sécurisée, le cinéma français ne répond pas nécessairement à la demande mondiale. La France cherche à préserver son exception culturelle : elle ne cherche pas nécessairement à faire du cinéma une industrie d'exportation. Son cinéma s'exporte sans que cela constitue un point fort de sa réussite.

Toutefois, selon certains interlocuteurs, le financement complet de l'œuvre avant sa commercialisation serait peu incitatif à une diffusion volontariste de l'œuvre<sup>48</sup>. L'export en serait un symptôme, tout comme la faible diffusion des œuvres sur les supports non traditionnels (autres que la salle et la télévision), notamment la V&D.

#### ◆ Les difficultés à l'export

En France, le secteur de l'exportation de films est porté par un nombre réduit d'entreprises. En 2009, les trois premières sociétés d'exportation concentrent 58 % des recettes encaissées pour la vente de films français.

<sup>48</sup> Le rapport de Jean-Paul Cluzel et Guillaume Cerruti (décembre 1992) dénonçait déjà le passage d'une « logique de risque à une logique de préfinancement » : « [l']abondance des sources de financement a eu une vertu essentielle : elle a permis de maintenir la production à son niveau d'il y a presque 10 ans. [Un de ses défauts majeurs est qu'] elle incite une partie des producteurs à se désintéresser des résultats en salle de leurs films, dès lors que le système leur permet de les préfinancer en minimisant les risques. » Il posait déjà l'une des questions clés de la politique publique du cinéma : « Poser la question de l'ambition du cinéma français, c'est d'abord s'interroger sur le type de film que notre industrie peut produire, sur son savoir-faire : faut-il renoncer à croiser le fer avec le rival américain sur le terrain des films à grands spectacle, où il est si performant, et nous faire une spécialité des films « à la française », ou faut-il au contraire une politique de « grands films » ? »

**Encadré 11 : Les sociétés d'exportation de films français**

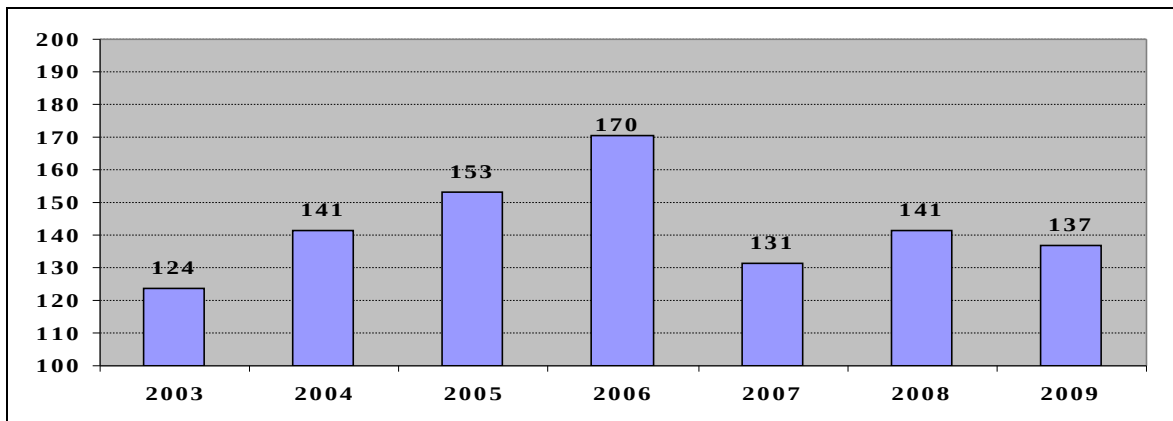
Le secteur français de l'exportation se divise en trois grandes catégories :

- les sociétés affiliées à des diffuseurs, qui disposent d'un catalogue important de titres français et/ou étrangers acquis ;
- les filiales de groupes d'exploitation, dont le catalogue est principalement constitué de films qu'ils produisent ou coproduisent et distribuent en salles ;
- des sociétés indépendantes, pouvant à la fois être producteurs et/ou distributeurs, qui bénéficient d'un nombre plus restreint de titres et d'une solidité financière plus faible.

Les recettes d'exportation varient entre 120 et 170 M€ selon les années. Elles sont soumises à la conjoncture économique ; en période de crise de nombreux distributeurs étrangers préfèrent se tourner vers des « valeurs sûres » (*blockbusters*, films d'actions, comédies ou films nationaux).

Les recettes en provenance de l'étranger prises en compte sont celles effectivement encaissées au cours de l'année. Compte tenu de l'important décalage entre la signature des contrats et leur paiement, ces recettes se rapportent en majorité à des ventes effectuées les années antérieures. Ainsi, les résultats présentés ne reflètent-ils pas l'activité annuelle des sociétés d'exportation, mais plutôt les ventes que ces sociétés ont réalisées sur les deux années précédentes.

**Graphique 44 : Recettes d'exportation des longs métrages français incluant les coproductions minoritaires et majoritaires françaises (en M€)**



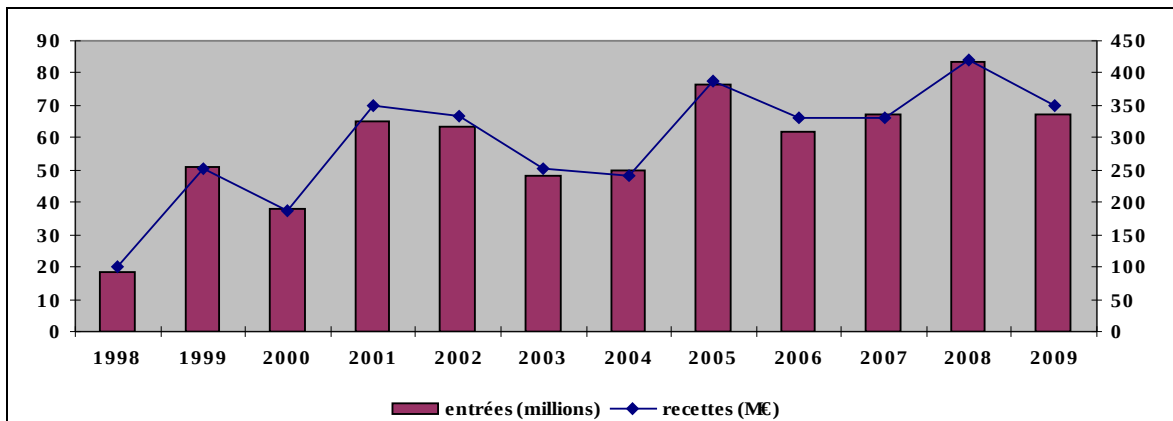
Source : Données CNC – Bilan 2010 – Retraitement mission.

L'Europe de l'Ouest est la première zone d'accueil pour le cinéma français avec 47,6 % des recettes totales en 2009. L'Amérique du Nord arrive au deuxième rang des importateurs de films français représentant 22,5 % des recettes totales en 2009 (dopé cette année là par l'export du film anglophone « Taken »).

Le nombre d'entrées et les recettes des films français à l'étranger (qui ne reviennent que partiellement à la France) fluctuent de manière importante mais sont toutefois tendanciellement à la hausse sur la dernière décennie. Pour autant, cette tendance connaît des variations conjoncturelles significatives, puisqu'en 2009, les films français à l'étranger ont enregistré 67,3 millions d'entrées (contre 83,3 millions en 2008) et occasionné 350,7 M€ de recettes (421,3 M€ en 2008).

Ces chiffres sont à rapprocher des 74 millions d'entrées en France réalisées en 2009 par des films d'initiative française (voir *supra*) et des 438,6 M€ de recettes guichet réalisées à cette occasion.

Graphique 45 : Entrées (millions) et recettes ( M€) des films français à l'étranger



Source : Données CNC – Bilan 2010 – Retraitement mission.

◆ La faiblesse de la VàD française

Selon l'analyse du CNC, l'offre de film en VàD continue de s'étoffer : plus de 5 500 films étaient disponibles sous cette forme au premier semestre 2010 sur 8 plateformes observées ; cette offre s'est multipliée par 2,7 depuis 2007. La mise à disposition de films récents (sortis il y a moins d'un an) a progressé de 85 %.

Les films français composent toujours la plus importante part de l'offre (2 330 films, soit une progression de 23,2 %) mais ce sont les films américains qui captent la plus grande partie du marché (voir annexe III pour plus de détails).

Tableau 23 : Parts de marché des films en VàD en fonction de leur nationalité (2010)

	En volume	En valeur
Films français	46 %	39 %
Films américains	33 %	56 %
Films d'autres nationalités	21 %	13 %

Source : CNC – GFK – NPA (Parts en volume : mesure sur le premier semestre 2010 sur 8 plateformes).

2.2.4. Un partage figé de la valeur décorrélé des risques économiques

En 30 ans, la filière cinématographique a changé. Le modèle économique des exploitants de salles a évolué (avec l'arrivée des multiplexes), celui des producteurs est de plus en plus sécurisé (avec l'augmentation des dispositifs de soutien et des avantages fiscaux) et celui des distributeurs, qui concentrent le risque, essaie parfois de se restructurer (par une politique de diversification et de concentration verticale).

Pour autant, la répartition de la recette guichet en forte augmentation est restée inchangée. Ceci témoigne d'une économie non seulement sécurisée mais aussi fortement encadrée.

◆ L'absence d'évolution du partage de la valeur entre producteur-distributeur et exploitant

La recette aux guichets se décompose entre :

- deux taxes : la TVA à taux réduit (5,5 %) et la TSA (10,72 %) ;

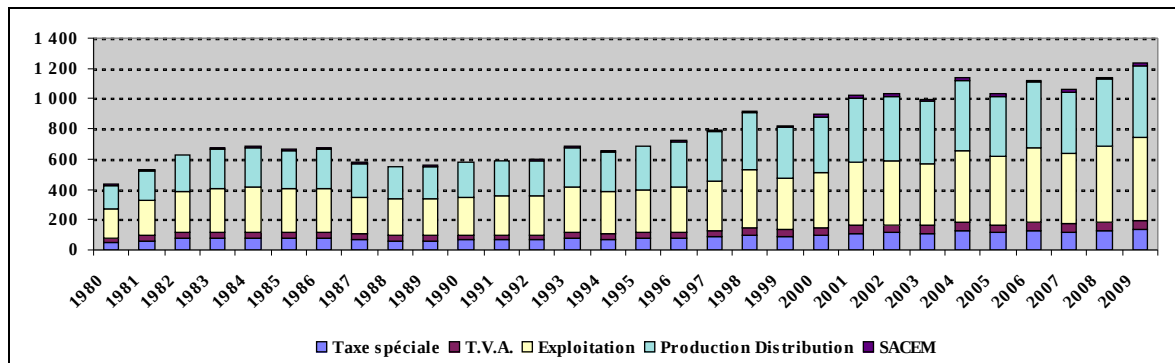


## Rapport

- la recette (dite « base film ») partagée entre exploitant et distributeur (-producteur) selon un taux de location négocié de gré à gré (mais encadré par la réglementation CNC) pour chaque film et chaque établissement ;
- la rémunération de la SACEM au titre de la représentation publique de la musique de film (1,515 % de la « base film »).

Elle est passée de 430 M€ en 1980 à 1 233 M€ en 2009.

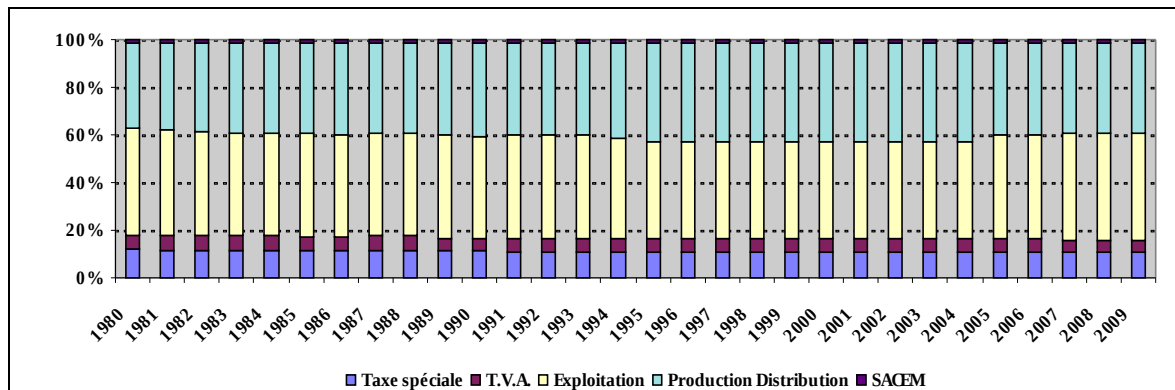
**Graphique 46 : Décomposition de la recette guichet (en M€ courants)**



*Source : Données CNC – Retraitement mission.*

La part de la recette guichet revenant directement à chaque acteur est stable depuis 30 ans. Rapprochée de la forte fluctuation de la fréquentation, du nombre de films et des investissements pendant cette période, cette stabilité témoigne d'un partage figé de la valeur, sans toujours de corrélation avec les risques pris par les différents intervenants.

**Graphique 47 : Décomposition de la recette guichet (en %)**



*Source : Données CNC – Retraitement mission.*

Alors que le modèle économique de l'exploitant-propriétaire présente un risque principalement immobilier, le risque économique paraît davantage peser sur le distributeur qui consent un minimum garanti lors du financement du film sans visibilité sur le retour d'investissement qu'il pourrait avoir.

Encadré 12 : L'exploitation d'une salle de cinéma

Si l'exploitation de salle de cinéma n'est pas juridiquement réglementée en tant que telle, tout entrepreneur de spectacles cinématographique doit être titulaire d'une *carte d'autorisation d'exercice* délivrée par le CNC. L'agencement de la salle de projection doit répondre à des normes de sécurité et de qualité de projection. Certains projets spécifiques d'établissements de grande taille (plus de 300 places) font l'objet d'une autorisation spécifique de la Commission départementale d'exploitation cinématographique (CDEC).

Chaque film diffusé est soumis à l'obtention d'un *visa d'exploitation accordé* par le ministre de la culture et de la communication sur avis d'une commission rassemblant les pouvoirs publics. Sa diffusion fait l'objet préalable d'un *contrat de location* avec le distributeur, mandataire du producteur. Par ailleurs, les exploitants paient à la Société des Auteurs-Compositeurs et Éditeurs de Musique (SACEM) la rémunération due aux ayants-droits de la musique du film. La *programmation* de la salle de cinéma peut être effectuée directement par l'exploitant ou réalisée par une tierce partie (comme les groupements et ententes de programmation, locaux ou nationaux<sup>49</sup>). L'accès du public à la salle de cinéma se fait par un contrat de vente aux guichets, et la délivrance de ces *billets d'entrée* est elle aussi une activité réglementée, qui fait l'objet d'une taxation spécifique (la TSA) dont le CNC a la gestion et reçoit le produit.

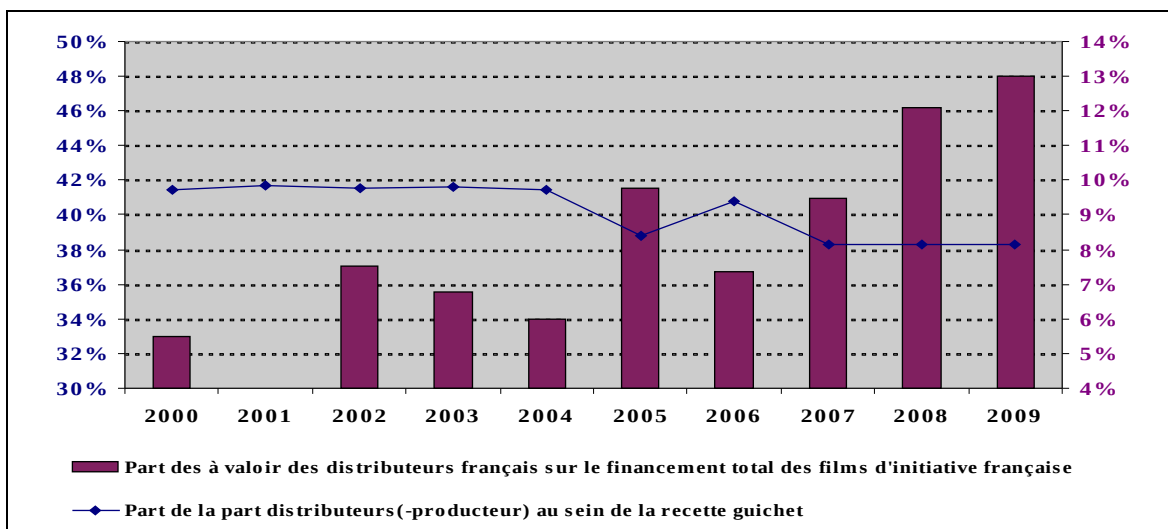
Source : Bilan CNC et données statistiques CNC (mai 2010).

- ◆ Le solide modèle économique de l'exploitant face à l'augmentation du risque financier du distributeur

Le modèle économique de l'exploitation repose principalement sur l'amortissement des frais de structure, c'est-à-dire concernant l'immobilier et l'équipement. Selon le principe de la primauté de la salle, l'exploitant de salle détient l'exclusivité de la première exploitation publique d'une œuvre cinématographique, mais ne participe pas directement au financement de la production de l'œuvre. C'est le distributeur qui fait le lien entre la production et la programmation-exploitation de l'œuvre.

Alors que la part revenant au distributeur<sup>50</sup> (dont une partie est reversée au producteur) dans la recette guichet reste historiquement relativement stable, la prise de risque financière des distributeurs français (sous forme de minimum garanti) augmente au sein des financements des films d'initiative française, passant de 6 % en 2000 à 13 % en 2009.

Graphique 48 : Participation financière et recette au guichet des distributeurs



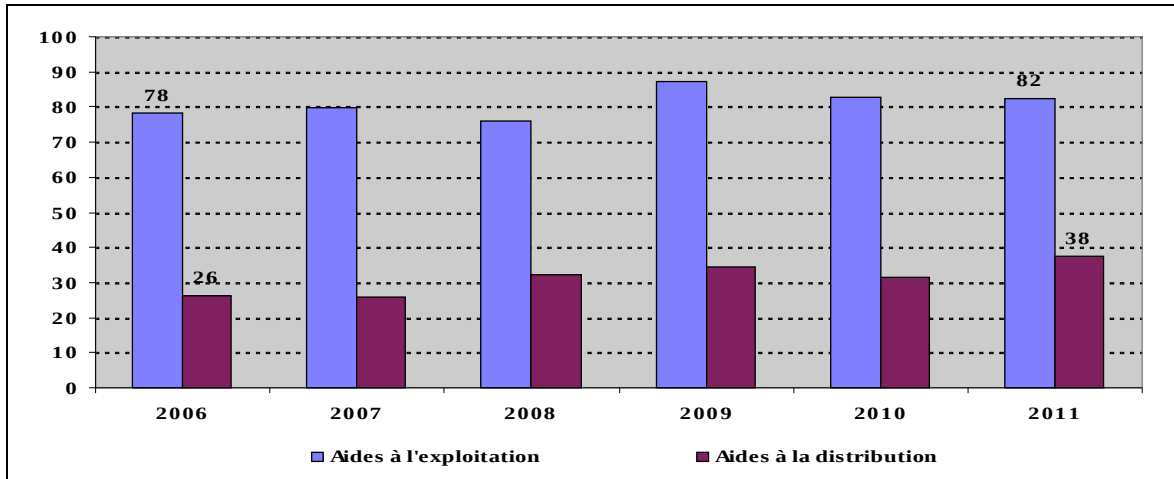
<sup>49</sup> Les 9 groupements et ententes nationaux programmaient 38,9 % des salles en 2009. EuroPalaces est encore en tête (770 écrans en 2009), suivi de UGC (430), VEO (275) et Cinédiffusion (250).

<sup>50</sup> Le métier de distributeur comprend trois volets principaux : le financement (achat de droits, duplication de copies), la promotion (établissement de plans de promotion et de partenariat, opérations relation-presse) et la programmation (négociation avec les salles de cinéma – exploitants ou groupements de programmation – pour l'exploitation du film en salles).

Source : Données CNC.

Les sociétés de distribution bénéficient d'un montant global croissant de la part du CNC, sous la forme du soutien automatique (28,7 M€ prévus pour 2011 contre 19,4 M€ en 2006) ou d'aides sélectives (8,9 M€ prévus pour 2011 contre 6,8 M€ en 2006). Pour autant, ces aides restent nettement inférieures aux aides attribuées à l'exploitation des salles.

Graphique 49 : Soutiens du CNC à l'exploitation et à la distribution (en M€)

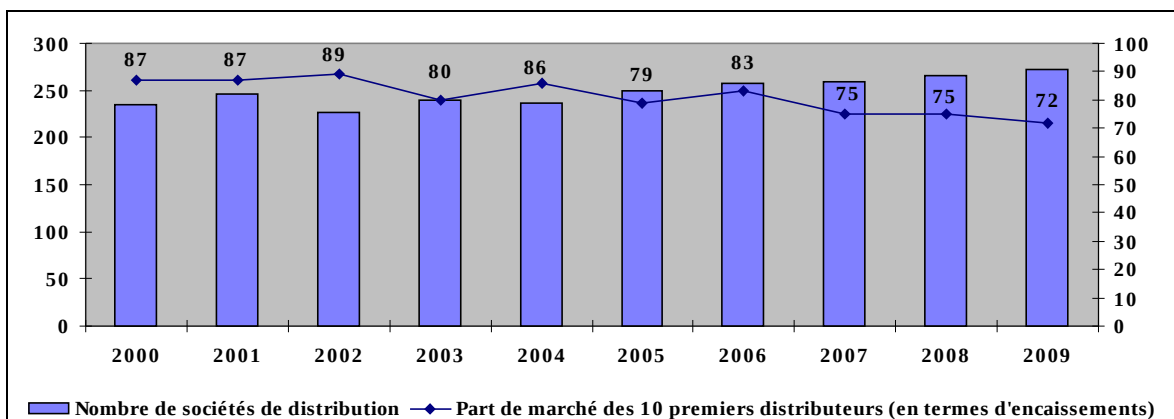


Source : Données CNC – Retraitement Mission.

La distribution des films est moins encadrée que la production. Pour faire face aux risques, les sociétés de distribution se sont concentrées.

Depuis 1995, les trois quarts des distributeurs encaissent moins de 75 000 € par an, et la moitié moins de 3 000 €, alors que le nombre de distributeurs dont les revenus dépassent 3 M€ est compris entre 10 et 20. Les 10 premières sociétés de distribution se partagent, ces dix dernières années, entre 87 % et 72 % du marché (en termes d'encaissements distributeur). Leur hégémonie s'effrite légèrement parallèlement à une petite augmentation du nombre de sociétés de distribution.

Graphique 50 : Évolution du nombre d'entreprises de distribution (en nombre) et de la part de marché des 10 premiers distributeurs (en %)



Source : Données CNC – Entreprises de distribution.

Les sociétés de distribution tentent parfois de diversifier leurs activités en devenant exploitant de salles ou producteurs.

## 2.3. Les besoins de financement du secteur

Face à l'augmentation inattendue de ces ressources (voir annexe I et IV), le CNC a mis en place un plus ambitieux de numérisation des salles et des œuvres. Si la numérisation rapide des salles paraît être un objectif majeur et prioritaire, celle des œuvres apparaît plus problématique.

### 2.3.1. Le plan numérique en quatre volets du CNC

Les recettes supplémentaires ont permis au CNC de constituer depuis 2009 une « réserve numérique » afin de financer un plan exceptionnel en faveur du numérique (salles et œuvres), pour un montant total de 330 M€ dans sa première version. Cette réserve numérique était constituée à 63 % en 2010, et à 94 % en 2011. Un plan complémentaire de numérisation des œuvres envisagé début 2011 impliquerait une dépense supplémentaire de 173 M€ sur la période 2012-2015. Ce plan se décompose en quatre volets.

Graphique 51 : Ressources affectées aux investissements du plan numérique ( M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014-2015
Plan de numérisation des salles (réserve numérique)	21,94	50,41	48,65	-	-	
Plan de numérisation des œuvres (réserve numérique)	2,40	86,76	46,79	6,62	6,62	
Soutien conjoncturel à la production pour réseaux numériques	36,50		-	-	-	
Plan d'inventaire et de conservation numérique	-	10,54	6,92	5,35	-	
Total de la première version du plan numérique	60,84	147,71	102,35	11,97	6,62	
Plan complémentaire de numérisation des œuvres					173	

Source : Budget primitif CNC pour 2011.

#### ◆ Le plan de numérisation des salles

Un plan de numérisation des salles, pour un montant total de 121 M€ sur 2009-2011, se décline entre une aide à l'équipement numérique des salles, destinée aux exploitants en complément de leurs apports propres, et une dotation pour l'IFCIC permettant de garantir les crédits bancaires contractés par les exploitants.

#### Encadré 13 : Mise en œuvre du plan de numérisation des salles

La numérisation des salles crée des opportunités pour les exploitants, mais dont les gains sont jugés insuffisants pour les inciter à assumer seuls les investissements nécessaires (coûts d'équipement compris entre 60 et 79 k€ selon les études du CNC par écran). Compte tenu des économies significatives attendues par les distributeurs, le modèle économique de l'équipement numérique repose sur la mise en place d'une plateforme d'intermédiation permettant le transfert partiel aux exploitants des gains obtenus par les distributeurs. Une telle plateforme est proposée par des opérateurs privés dits « tiers investisseurs », qui reversent aux exploitants des frais virtuels de copie, dits « *virtual print fees* » (VPF), versés par les distributeurs. Ces derniers versent ainsi une fraction de l'économie qu'ils réalisent pendant une durée déterminée (généralement 10 ans au maximum). Le volume de VPF généré par une salle de cinéma est déterminé par le taux de rotation des films en salle (nombre de films inédits programmés en première semaine d'exploitation, divisé par le nombre d'écrans de l'établissement), directement corrélé à la capacité de remboursement d'un exploitant (les salles les plus rentables sont celles qui offrent la plus forte rotation de films par an et par salle).

Le CNC a proposé la mise en place d'un fonds de mutualisation et de solidarité, permettant de financer les salles qui ne généreraient pas assez de VPF pour entrer dans le modèle de financement des tiers privés. Il avait l'objectif subsidiaire de réduire la période de double exploitation (35 mm et numérique), complexe et coûteuse pour les distributeurs comme pour les exploitants. Ce fonds avait pour vocation de négocier avec les distributeurs une contribution d'un montant unique (« *flat VPF* ») et de proposer aux exploitants de couvrir

## Rapport

un pourcentage de leurs investissements (pourcentage fixe indépendant du taux de rotation en salle, d'environ 75 % du devis après déduction, plafonné à 15 k€). Le CNC envisageait de gérer lui-même ce fond.

Toutefois, dans son avis n°10-A-02 du 1<sup>er</sup> février 2010 relatif à l'équipement numérique des salles de cinéma, l'Autorité de la concurrence a refusé le modèle proposé par le CNC, « *en raison des phénomènes d'écrémage des exploitants les plus rentables par les concurrents privés du CNC [induisant] ainsi, par construction, des distorsions de concurrence* » sur le marché du financement du cinéma numérique.

A la place, un système d'aides directes a été retenu. Le CNC délivre depuis octobre 2010 une *aide sélective à la numérisation des salles* (décret n° 2010-1034) à destination des exploitants de salles, qui s'ajoute à leurs apports propres, aux contributions perçues des distributeurs et aux aides des collectivités territoriales. Elle s'adresse exclusivement aux établissements n'appartenant pas à un circuit de plus de 50 écrans, et prioritairement aux établissements susceptibles de ne pas générer suffisamment de contributions des distributeurs pour couvrir au moins 75 % du coût des investissements. Placée sous le régime d'exemption de *minimis*, elle ne dépasse pas 200 k€ sur trois exercices fiscaux consécutifs.

*Source : Avis n°10-A-02 de l'Autorité de la concurrence (février 2010) – CNC – Mission.*

La cible principale, compte tenu des critères retenus, porte sur 750 établissements et 1 000 écrans. D'ores et déjà, 69 établissements (77 salles) ont été aidés par le CNC à se moderniser pour un montant total de 3,57 M€ (soit environ 46 000 € d'aide par salle).

L'aide du CNC représente 58 % de l'investissement, l'apport des collectivités territoriales 25 %. Un calcul sommaire (la représentativité de l'échantillon n'a pas été vérifié), consistant à extrapoler cette première vague, abouti à une dépense de 46 M€. Certes le CNC s'interroge actuellement sur l'opportunité, les modalités et le coût d'une aide à environ 300 écrans supplémentaires peu actifs (salles saisonnières) et au cinéma itinérant. Mais même en intégrant cette éventualité, ainsi que la dotation à l'IFCIC, il est possible que l'évaluation initiale à 121 M€ soit très précautionneuse. A ceci s'ajoute le fait que 55 % de l'aide est remboursable.

### ◆ Le plan de numérisation des œuvres

Un plan de numérisation des œuvres, dans sa première version, pour un montant total de 149,2 M€ sur 2009-2013, comprend une aide au master numérique des films récents, une aide à la numérisation du patrimoine cinématographique et audiovisuel, et une aide à la numérisation des films diffusés auprès des publics scolaires.

Un plan complémentaire de numérisation des œuvres, pour un montant de 173 M€, est envisagé début 2011 : une aide supplémentaire à la numérisation des œuvres « *dont la rentabilité est aléatoire* » qui ne seront pas prises en charge par l'emprunt national, une aide aux opérations de restauration lourde préalable et/ou une conservation patrimoniale postérieure (retour sur pellicule) des œuvres numérisées avec l'aide de l'emprunt national (voir encadré), la mise en place d'une plateforme cinéphilique facilitant l'accès aux œuvres.

### Encadré 14 : Numérisation et investissements d'avenir

Le Commissariat général à l'investissement (CGI) en charge de l'emprunt national a confié la gestion d'un fonds national pour la société numérique (FSN) à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

Une enveloppe de 750 M€ (LFR 2010) est destinée à la numérisation et la valorisation des contenus culturels, éducatifs et scientifiques, dont 75 % prendra la forme de prises de participations ou de prêts aux fonds propres sur un modèle d'« investisseur avisé » (remboursement avec intérêts, voire participation aux résultats).

En pratique, il serait question que 100 M€ soient consacrés à la numérisation de 2 000 à 2 500 films français.

En mars 2011, le CNC recommande, après avoir mené une analyse conjointe avec la Commission supérieure technique (CST), que la norme 2k soit retenue pour la numérisation des œuvres.

Lors de l'intervention de la mission, le champ d'application visé par les aides du CNC et leur coordination avec le soutien financier de l'emprunt national sont encore en cours de réflexion.

◆ Volets complémentaires

Par ailleurs, un plan de soutien conjoncturel à la production audiovisuelle pour les réseaux numériques, a été mis en place en 2009 pour un montant de 36,5 M€, afin d’accompagner l’émergence de nouvelles structures (chaînes de la TNT, production par internet, etc.) par le biais d’une augmentation de l’aide sélective à la production, et d’aider les entreprises existantes à faire face aux nouvelles demandes des diffuseurs en œuvres patrimoniales, grâce à des aides au réinvestissement complémentaire.

Enfin, un plan d’inventaire et de conservation numérique, pour un montant total de 22,8 M€ sur 2010-2013, est prévu. Il comprend l’inventaire des films avant numérisation et conservation numérique, des investissements pour les Archives françaises du film (AFF), et notamment la mise au standard du laboratoire numérique du Bois d’Arcy, ainsi que le transfert du plan de la restauration et conservation du patrimoine du ressort de l’AFF.

**2.3.2. Une numérisation rapide des salles justifiée**

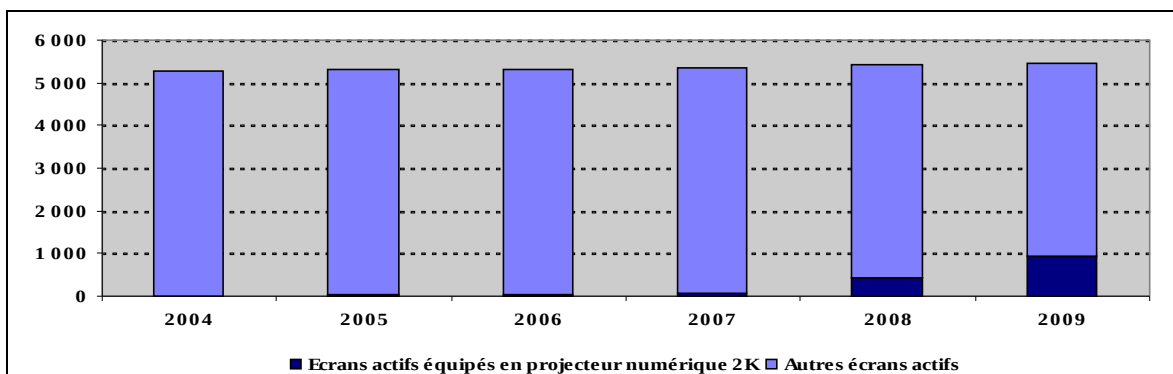
Preuve que le Septième Art est bel et bien entré dans l’ère du numérique, en 2010, la production cinématographique est marquée par l’augmentation du nombre de films tournés en numérique (92 films contre 76 en 2009 et 29 en 2008). 26,1 % des films tournés en numérique sont des documentaires.

La numérisation est un enjeu à la fois pour l’exploitant, le distributeur et les industries techniques.

◆ Enjeux pour l’exploitant

Le cinéma à l’ère numérique concerne les industries techniques dont le matériel doit s’adapter mais aussi les exploitants de salles qui doivent moderniser leur équipement de projection. La numérisation des salles a déjà commencé, notamment dans les multiplexes qui représentent 50 % des établissements concernés début 2010.

**Graphique 52 : Évolution du nombre d’écrans équipés en projecteur numérique 2K**



Source : Données CNC - Bilan CNC (mai 2010).

La numérisation des salles permet notamment :

- une plus grande flexibilité dans la programmation, notamment par l’accès à un plus grand nombre de films ;
- la diffusion de films en trois dimensions (3D), dans le sillage du succès du film *Avatar* de James Cameron, sorti en 3D dans plus de 500 salles en France en décembre 2009 ;

## Rapport

- la diffusion du hors film – plus rémunérateur pour les exploitants<sup>51</sup>, dont le champ est encadré par le décret n°2011-66 du 17 janvier 2011 excluant certains programmes (retransmissions sportives, émissions de divertissement et variétés, émissions autres que de fiction réalisées en plateau et jeux) et en admettant d'autres (spectacle vivant, opéra).

Le fait de passer rapidement au numérique l'ensemble de la filière évite de faire peser sur les acteurs les plus fragiles les coûts nécessairement croissant du tirage argentique.

### ◆ Enjeux pour le distributeur

Dans l'économie du film 35 mm, les copies sont physiquement transmises aux salles pour pouvoir être projetées. Les distributeurs optimisent la circulation des copies en fonction des zones de chalandise (d'abord dans les cinémas à forte activité commerciale puis dans les cinémas dits « de profondeur », c'est-à-dire de continuation) et évaluent systématiquement le potentiel artistique et commercial d'un film afin d'organiser au mieux la circulation des copies.

Les films à faible diffusion sont ceux qui supportent actuellement les coûts de reproduction de copies proportionnellement les plus élevés, faute de pouvoir bénéficier d'économies d'échelles. L'augmentation régulière du nombre de films sortis et exploités chaque année accroît le nombre de copies tirées, mais provoque en parallèle la concentration des sorties sur quelques semaines (voir supra), fragilisant le modèle des distributeurs.

En permettant le passage de la copie argentique, coûteuse à produire et transporter, à la copie numérique, aisément répliquable<sup>52</sup> et transportable, la numérisation des salles allège nettement le modèle économique des distributeurs mais peut présenter des risques pour la diversité.

### ◆ Enjeux pour les industries techniques

Le mouvement de numérisation de l'ensemble de la filière, déjà avancé dans le secteur audiovisuel, s'accélère aux deux extrémités de la chaîne de production et de diffusion cinématographique :

- la numérisation de la production touche à la fois (i) les moyens de tournage numériques, réputés moins chers à l'achat, et (ii) les moyens de post-production numérique ;
- la numérisation des salles et de la distribution provoque une diminution du besoin en copies positives en provenance des laboratoires et à terme, la disparition des supports physiques.

---

<sup>51</sup> Le hors film suppose un coût fixe initial de numérisation de la salle, mais permet, du fait de sa rareté, une tarification nettement supérieure au film (dans les cinémas UGC, l'opération « *Viva l'Opéra* » propose un prix unitaire de 28 € (qui baisse avec des formules d'abonnement) ; les retransmissions du *Metropolitan Opera* de New York dans les salles cinémas Gaumont-Pathé sont tarifées à 27 € par spectateur).

<sup>52</sup> Le coût d'une copie argentique 35 mm varie fortement selon la durée du film et le nombre de copies tirées, entre 600 et 800 € par copie pour les plus grands distributeurs américains, et plus du double pour les distributeurs indépendants. En revanche, une copie numérique ne coûte en moyenne que 150 €, sans compter les économies de transport et de stockage. A l'heure actuelle, la distribution physique (disques durs et DVD) prédomine mais devrait tendre à s'effacer au profit de la distribution dématérialisée.

## Rapport

Toutes les catégories professionnelles au sein des industries techniques<sup>53</sup> ne sont pas touchées au même titre. La numérisation offre de véritables opportunités aux industries techniques dans les nouvelles technologies (scanners d'images de haute résolution, compression des images numériques, archivage et transfert des données en grande quantité à vitesse élevée, cryptage et projection numérique, etc.).

**Tableau 24 : Risques et opportunités de la copie numérique pour les différents acteurs**

Opportunités	Acteurs	Menaces
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Facilité dans la distribution des films « fragiles »</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Baisse des coûts de transport</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Baisse des coûts de fabrication des copies</div> </div>	<b>Distributeurs</b>	Piratage
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Enrichissement de l'offre commerciale (notamment hors film)</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Flexibilité de programmation</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Disparition de la problématique de l'usure des bobines</div> </div>	<b>Exploitants</b>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Persistance d'une problématique de conservation</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Sauvegarde de la diversité culturelle</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Sauvegarde de la liberté de programmation</div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Développement des industries spécialisées dans les nouvelles technologies</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Attractivité du territoire national (localisation des tournages)</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Restauration d'anciens films</div> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">Nouvelles technologies de production (3D...)</div> </div>	<b>Industries techniques</b>	Reconversion des industries traditionnelles dans la production argentine

Source : Mission.

### 2.3.3. La numérisation des œuvres plus problématique en termes de priorité

La numérisation des œuvres soulève plus d'interrogations, du moins en l'état actuel des informations dont la mission dispose :

- du point de vue commercial, l'aide à la numérisation des œuvres par le CNC ne se justifie guère :
  - les propriétaires de catalogues ont numérisé ou sont en train de numériser les œuvres qui présentent le plus fort intérêt économique ;
  - le Commissariat général à l'investissement (CGI) en charge de l'emprunt national a confié la gestion d'un fonds national pour la société numérique (FSN) à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui investira dans la numérisation d'œuvres qui présentent une rentabilité sur le plus long terme (voir *supra*) ;
  - l'aide par le CNC posera un problème d'articulation avec l'action de la FSN. Ce point doit toutefois pouvoir se résoudre. Mais elle portera par définition sur des œuvres dont la rentabilité d'exploitation est plus aléatoire.
- du point de vue de la conservation : la numérisation ne présentant pas d'intérêt pour la conservation des œuvres (celle-ci étant aujourd'hui encore mieux assurée par l'argentique que par le numérique).
- du point de l'offre et de la demande : face à l'étendue potentielle de la tâche, le mode de sélection/priorisation n'apparaît pas évident. Il paraîtrait souhaitable qu'une manifestation d'intérêt d'un diffuseur conditionne la numérisation, afin qu'elle soit aussi pilotée à partir de la demande et non pas seulement par une politique de l'offre.

<sup>53</sup> Le Rapport Ninaud-Lepers (juin 2010) en distingue 5 : la catégorie (1) des prestataires techniques de plateau, prestataires de prise de vue, régies mobiles, véhicules techniques et loueurs de matériels ; la catégorie (2) des laboratoires, entreprises de doublage et de sous-titrage ; la catégorie (3) de post-production numérique image et son ; la catégorie (4) d'animation, effet spéciaux et 3D ; la catégorie (5) des constructeurs de matériels techniques.



## Rapport

- du point des nouveaux défis : dans l'absolu, il existe bien entendu un intérêt à numériser les œuvres pour les rendre plus accessibles. En ce sens, une opération ponctuelle et ciblée pourrait s'envisager. Mais elle n'est pas présentée comme telle, ni dans sa genèse ni dans son étendue. Ce plan est supposé être un élément majeur de réponse aux défis que représentent la montée en puissance progressive de l'Internet (acteurs *Over the top* ...). La mission émet des doutes sur le fait que ce soit les œuvres, y compris audiovisuelles, sans guère de valeur commerciale, qui permettront de faire face au « déferlement » parfois annoncé ;
- du point de vue financier : le mode de calcul qui a conduit à arrêter les enveloppes prévisionnelles (150 + 173 M€) n'est pas connu. Mais, en toute hypothèse, cette entreprise apparaît à ce stade comme une « tâche sans fin » tant le champ est vaste.

Enfin, un tel programme de numérisation des œuvres pourrait être de nature à fragiliser l'acceptation des taxes affectées au CNC, certains opérateurs pouvant trouver choquant que leur contribution soit utilisée dans des actions non prioritaires et économiquement discutables.

### 2.3.4. L'absence de besoins structurels majeurs

Les perspectives pour 2015 proposées par le CNC comportent une croissance annuelle moyenne de 3 % de l'enveloppe globale allouée au secteur cinématographique (au sens large – voir *infra*).

Les besoins exprimés reposent essentiellement sur le souhait de préserver les soutiens actuels tout en essayant de faire face aux nouveaux défis, au demeurant bien identifiés. Les adaptations des dispositifs proposés par le CNC sont toujours incrémentales. Dans ces conditions la croissance des financements publics est inévitable.

De son côté, la mission n'a pas identifié de besoins structurels majeurs pour la filière cinéma. En particulier et mise à part la numérisation, aucune nouvelle menace ne semble peser sur le secteur.

La mission n'a pas non plus identifié de risques tenant à l'absence d'augmentation continue des financements.

Le CNC évoque dans ses projections un besoin de financement de 17 M€ afin d'augmenter les fonds de garantie apportés à l'IFCIC, et ainsi renforcer ses fonds propres afin de répondre aux nouvelles exigences de solvabilité des normes « Bâle III ». Au vu des échanges avec la Direction générale du Trésor, il semblerait que l'apport en fonds propres par le CNC ne s'impose pas. Afin de répondre aux exigences de « Bâle III », plusieurs pistes sont encore en réflexion afin d'assimiler les fonds de garantie à des fonds propres de base.

Il existe par ailleurs un défi à relever en matière cinématographique. En effet, les industries techniques, moins visibles que les autres acteurs mais intimement liées à la qualité et à la productivité des secteurs de l'image animée, sont touchées par les enjeux de la numérisation (voir *supra*) et de la compétition internationale. Après une période de croissance, leur chiffre d'affaires global a décliné en 2008.

La nécessité d'accompagner les industries techniques dans leur reconversion ou leur développement en réaction à la numérisation a déjà été entendue par les acteurs publics. Entre 2008 et 2011, le taux de croissance annuel du montant global<sup>54</sup> de l'aide publique au secteur atteindrait 60 %.

---

<sup>54</sup> Les aides publiques aux industries techniques comprennent les aides sélectives du CNC aux industries techniques cinématographiques et audiovisuelles, le nouveau crédit d'impôt international et les aides régionales à la localisation des tournages.

## Rapport

Ce secteur, pour lequel un vrai savoir-faire est reconnu, est encore fragile. Les aides à apporter au secteur (recapitalisation, financement par des capitaux-risqueurs ...) pourraient relever plus du soutien apporté aux petites et moyennes entreprises, notamment par Oséo ou la Caisse des dépôts et consignations que de l'intervention du CNC.

## **ANNEXE III**

### **Le secteur de l'audiovisuel**

Rapport  
**SOMMAIRE**

<b><u>1. LES IMPOSITIONS SUR LE SECTEUR DE L’AUDIOVISUEL.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1. <u>La taxe sur les éditeurs de services de télévision.....</u>	<u>1</u>
<b><u>1.1. LA TAXE SUR LES ÉDITEURS DE SERVICES DE TÉLÉVISION.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.1. <u>Une imposition dynamique et régulièrement adaptée.....</u>	<u>1</u>
<b><u>1.1.1. UNE IMPOSITION DYNAMIQUE ET RÉGULIÈREMENT ADAPTÉE.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.2. <u>Une imposition fragilisée par la fragmentation du marché télévisuel.....</u>	<u>4</u>
<b><u>1.1.2. UNE IMPOSITION FRAGILISÉE PAR LA FRAGMENTATION DU MARCHÉ TÉLÉVISUEL.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
1.1.3. <u>La concurrence de nouvelles formes de diffusion .....</u>	<u>9</u>
<b><u>1.1.3. LA CONCURRENCE DE NOUVELLES FORMES DE DIFFUSION .....</u></b>	<b><u>9</u></b>
1.1.4. <u>Les projections de la taxe .....</u>	<u>14</u>
<b><u>1.1.4. LES PROJECTIONS DE LA TAXE .....</u></b>	<b><u>14</u></b>
1.2. <u>La taxe vidéo et vidéo à la demande .....</u>	<u>15</u>
<b><u>1.2. LA TAXE VIDÉO ET VIDÉO À LA DEMANDE .....</u></b>	<b><u>15</u></b>
1.2.1. <u>Une imposition récente au taux faible et bien acceptée .....</u>	<u>15</u>
<b><u>1.2.1. UNE IMPOSITION RÉCENTE AU TAUX FAIBLE ET BIEN ACCEPTÉE .....</u></b>	<b><u>15</u></b>
1.2.2. <u>Un marché de la vidéo physique qui se stabilise .....</u>	<u>17</u>
<b><u>1.2.2. UN MARCHÉ DE LA VIDÉO PHYSIQUE QUI SE STABILISE .....</u></b>	<b><u>17</u></b>
1.2.3. <u>Des enjeux importants liés à la vidéo à la demande payante et gratuite .....</u>	<u>19</u>
<b><u>1.2.3. DES ENJEUX IMPORTANTS LIÉS À LA VIDÉO À LA DEMANDE PAYANTE ET GRATUITE .....</u></b>	<b><u>19</u></b>
1.2.4. <u>Les projections de la taxe .....</u>	<u>21</u>
<b><u>1.2.4. LES PROJECTIONS DE LA TAXE .....</u></b>	<b><u>21</u></b>
<b><u>2. L’IMPACT DES SOUTIENS PUBLICS SUR LE SECTEUR .....</u></b>	<b><u>23</u></b>
2.1. <u>L’accompagnement du développement des programmes.....</u>	<u>24</u>
<b><u>2.1. L’ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT DES PROGRAMMES.....</u></b>	<b><u>24</u></b>
2.1.1. <u>Un dispositif inspiré de celui applicable au cinéma malgré des différences sectorielles .....</u>	<u>24</u>

<u>2.1.1. UN DISPOSITIF INSPIRÉ DE CELUI APPLICABLE AU CINÉMA MALGRÉ DES DIFFÉRENCES SECTORIELLES .....</u>	<u>24</u>
<u>2.1.2. L'objectif initial du compte de soutien : accompagner le développement de la production .....</u>	<u>25</u>
<u>2.1.2. L'OBJECTIF INITIAL DU COMPTE DE SOUTIEN : ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION .....</u>	<u>25</u>
<u>2.1.3. L'objectif complémentaire : la diversification de l'offre .....</u>	<u>28</u>
<u>2.1.3. L'OBJECTIF COMPLÉMENTAIRE : LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE .....</u>	<u>28</u>
<u>2.2. Un bilan mitigé de l'intervention publique sur la compétitivité sectorielle .....</u>	<u>30</u>
<u>2.2. UN BILAN MITIGÉ DE L'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LA COMPÉTITIVITÉ SECTORIELLE .....</u>	<u>30</u>
<u>2.2.1. Le poids de l'encadrement public .....</u>	<u>30</u>
<u>2.2.1. LE POIDS DE L'ENCADREMENT PUBLIC .....</u>	<u>30</u>
<u>2.2.1.1. UNE INTERVENTION PUBLIQUE LOURDE AFIN DE STRUCTURER LE SECTEUR.....</u>	<u>30</u>
<u>2.2.1.2. UNE STRUCTURE DE SOCIÉTÉS DE PRODUCTION PEU FAVORABLE À LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE .....</u>	<u>31</u>
<u>2.2.1.3. LA DIFFICILE CIRCULATION DES ŒUVRES .....</u>	<u>34</u>
<u>2.2.2. La sous-performance de la fiction française .....</u>	<u>35</u>
<u>2.2.2. LA SOUS-PERFORMANCE DE LA FICTION FRANÇAISE .....</u>	<u>35</u>
<u>2.2.2.1. LA PRÉPONDÉRANCE DE LA PART DES DIFFUSEURS DANS LE FINANCEMENT DE LA FICTION, QUI DEMEURE LE GENRE LE PLUS CHER .....</u>	<u>35</u>
<u>2.2.2.2. LA CRISE DE LA FICTION FRANÇAISE .....</u>	<u>38</u>
<u>2.2.3. Des résultats plus satisfaisants pour les autres genres analysés.....</u>	<u>42</u>
<u>2.2.3. DES RÉSULTATS PLUS SATISFAISANTS POUR LES AUTRES GENRES ANALYSÉS.....</u>	<u>42</u>
<u>2.2.3.1. LE DOCUMENTAIRE A FAIT L'OBJET D'UN SOUTIEN RENFORCÉ PAR LE CNC.....</u>	<u>42</u>
<u>2.2.3.2. L'ANIMATION : CAPITALISER SUR LES FACTEURS DE SUCCÈS .....</u>	<u>43</u>
<u>2.3. Les difficultés de l'édition de vidéo et de VàD .....</u>	<u>46</u>
<u>2.3. LES DIFFICULTÉS DE L'ÉDITION DE VIDÉO ET DE VÀD .....</u>	<u>46</u>
<u>2.3.1. Un catalogue d'œuvres françaises en Blu-Ray insuffisant.....</u>	<u>46</u>

**2.3.1. UN CATALOGUE D'ŒUVRES FRANÇAISES EN BLU-RAY INSUFFISANT. 46**

*2.3.2. Un soutien public récent à la V&D d'œuvres françaises .....49*

**2.3.2. UN SOUTIEN PUBLIC RÉCENT À LA V&D D'ŒUVRES FRANÇAISES .....49**

## 1. Les impositions sur le secteur de l'audiovisuel

Le secteur de l'audiovisuel constitue un support de diffusion aval pour les œuvres cinématographiques. Il est également à l'origine d'œuvres dédiées à son propre support de diffusion.

Le secteur supporte deux types d'imposition : une imposition sur les éditeurs de services de télévision, c'est-à-dire les chaînes de télévision ; une imposition sur les éditeurs de vidéos et de vidéos à la demande.

### 1.1. La taxe sur les éditeurs de services de télévision

Appelés en renfort du financement du cinéma au début des années 1980, les éditeurs de télévision contribuent largement au financement du CNC.

L'importance de leur contribution était justifiée et possible dès lors que les chaînes de télévision évoluaient dans une économie régulée et fermée. Elle pourrait devenir problématique avec l'augmentation de la concurrence au sein de ce marché régulé et surtout avec l'arrivée d'autres marchés, comme celui d'Internet, peu régulé et sans obligation ni contribution, surtout s'ils offraient des prestations équivalentes voire supérieures.

#### 1.1.1. Une imposition dynamique et régulièrement adaptée

Le développement de la consommation télévisuelle au cours des années 1980 a eu deux effets :

- l'exploitation (concurrente à la salle) des œuvres cinématographiques à la télévision,
- la production de nouveaux contenus culturels spécifiques au format de la télévision : œuvres audiovisuelles (fictions, documentaires, magazine vivant, etc.).

De ce fait, les chaînes de télévision ont été appelées à contribuer au financement de la création. Instituée en 1986, la taxe sur les services de télévision est « *due par tout éditeur de services de télévision, qui est établi en France et qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée, ainsi que tout distributeur de services de télévisions établi en France* » (article L. 115-6 du CCIA). Les éditeurs de services de télévision achètent les contenus aux producteurs de l'audiovisuel ou du cinéma, les agrègent au sein de programmes, et ces derniers sont acheminés aux téléspectateurs grâce aux distributeurs.

Depuis sa création, la part éditeur a fait l'objet de plusieurs modifications. Elle est aujourd'hui assise sur le chiffre d'affaires hors TVA de trois composantes (L.115-7 1° CCIA) :

- la part « publicité et parrainages » (part parrainage introduite en 2005) avec un abattement forfaitaire de 4 % représentatif des frais de régie ;
- la part « ressources publiques », notamment la contribution à l'audiovisuel public, dont les services spécifiques de télévision outre-mer (notamment France O) sont exemptés ;
- la part « appels surtaxés et minimessages » (introduite en 2005).

Cette taxe a été étendue en 2008 aux distributeurs de services de télévision, en particulier aux fournisseurs d'accès à Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile. Cette extension est étudiée en annexe IV.

**Tableau 25 : Taxe sur les services de télévision due par les éditeurs**

<b>Redevable</b>	Est assujetti à la TST tout éditeur de services de télévision qui a programmé au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC.
<b>Base imposable</b>	La taxe est assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée : a) des sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % ; b) du produit de la contribution à l'audiovisuel public encaissé par les redevables concernés, à l'exception de la société nationale de programme France Télévisions au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer, et des autres ressources publiques ; c) des sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux redevables concernés, ou aux personnes en assurant l'encaissement, à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minismessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général.
<b>Modalités de calcul</b>	La taxe est calculée en appliquant un taux de 5,5 % à la fraction du montant des versements et encaissements annuels, hors taxe sur la valeur ajoutée, afférent à chaque service (c'est-à-dire à chaque chaîne et non à chaque éditeur), qui excède 11 M€. Le montant de la taxe résultant de l'application des dispositions précédentes est réduit de 50 % pour la société nationale de programme France Télévisions au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer et pour les services de télévision dont l'éditeur est établi dans les départements d'outre-mer. Pour les services de télévision diffusés en haute définition, le taux qui précède est majoré de 0,2. Pour les services de télévision diffusés en télévision mobile personnelle, il est majoré de 0,1.
<b>Exigibilité et déclaration</b>	L'exigibilité de la taxe est constituée par l'encaissement du produit de la redevance et des autres ressources publiques et par le versement des autres sommes. La déclaration est déposée une fois par an au CNC dans les mêmes délais que la déclaration de TVA du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.
<b>Recouvrement</b>	Précédemment gérée par les services de la DGFIP, la taxe est recouvrée depuis le 1er janvier 2010 par le CNC par virement ou par télévirement. Des acomptes mensuels ou trimestriels sont dus selon la même périodicité que les déclarations de TVA. Conformément à l'article L. 115-10 du CCIA, « les redevables qui estiment que les acomptes déjà payés au titre de l'année atteignent le montant de la taxe dont ils seront en définitive redevables peuvent, après en avoir informé le Centre national du cinéma et de l'image animée, surseoir au paiement des acomptes suivants. » La liquidation de la taxe due au titre de l'année civile précédente et le versement du complément éventuel s'effectuent dans les mêmes délais que ceux applicables à la déclaration annuelle.
<b>Réf. législatives</b>	Articles L. 115-6 et suivants du CCIA :



## Rapport

Dans la « logique de retour » du compte de soutien créée pour le cinéma, une nouvelle aide apparaît en 1986 : « le soutien antenne », en contrepartie de la création de la TST éditeurs. Il résulte de l'application d'un taux aux sommes versées à l'entreprise de production en exécution des contrats de cession ou de concession des droits de télédiffusion conclus avec les fournisseurs de service de communication audiovisuelle.

Les sommes provenant du « soutien salle » et du « soutien antenne » ne sont pas cumulées sur le compte du producteur lorsqu'il œuvre dans les deux secteurs (voir *infra* pour plus de détails), sauf situation particulière (secteur de l'animation dans certains cas).

Dans la mesure où les éditeurs de services de télévision ne diffusent pas seulement des « œuvres audiovisuelles » mais aussi des « œuvres cinématographiques » :

- une part importante de la TST est allouée à la production cinématographique, la vitalité du secteur cinématographique français bénéficiant indirectement aux chaînes ;
- une part de la TST est allouée aux sociétés de production audiovisuelle, aides dont les chaînes bénéficient en achetant moins cher les droits à diffusion.

Depuis l'instauration de cette taxe, le rapport entre les chaînes de télévision et le cinéma a toutefois évolué. Le cinéma a longtemps été considéré comme un programme phare, apporteur d'audiences dans des proportions telles qu'elles faisaient craindre un impact négatif sur les entrées en salle aux professionnels du secteur.

Les évolutions récentes apparaissent infléchir cette logique : si la baisse des investissements par les chaînes de télévision constatée en 2009 (-23,1 %) résulte pour l'essentiel des difficultés rencontrées sur le front publicitaire (voir *infra*), il reste que la programmation de cinéma par les chaînes historiques a nettement reculé.

Le nombre de films présents dans le top 100 des meilleurs audiences a par ailleurs fortement chuté.

Graphique 53 : Évolution du nombre de films présents dans le top 100 audiences



Source : Données CNC – NPA Conseil.

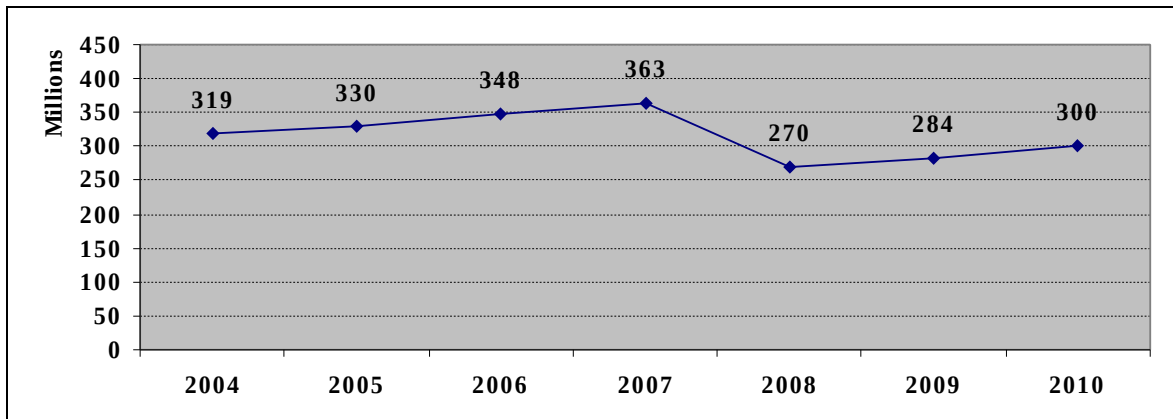
- ◆ Une taxe au rendement important et dynamique

## Rapport

La baisse constatée en 2008 est liée à un effet de périmètre : la contribution du groupe Canal+ assise sur les abonnements est recouvrée à compter de 2008 sur le fondement de la TST distributeurs (voir annexe III) et non plus de la TST éditeurs. Autrement dit, Canal+ est imposé à la TST distributeurs pour les abonnements et à la TST éditeurs pour la publicité.

En neutralisant cet effet, la TST est dynamique, en croissance régulière d'environ 5 % par an depuis 2004, pour atteindre environ 300 M€ en 2010.

Graphique 54 : Évolution du produit de la TST Editeurs ( M€)



Source : Données CNC – Retraitement mission.

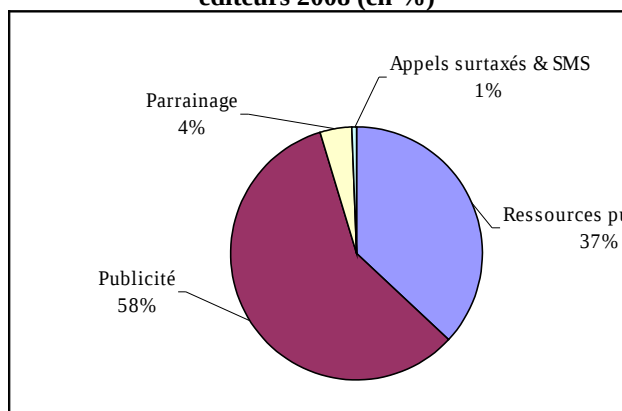
La TST représentait plus de 70 % du montant total des taxes affectées au CNC en 2007. Elle représente 40 % en 2010 et 52 % si l'on neutralise les changements de périmètre intervenus après la création de la TST distributeur.

Le CNC a indiqué à la mission que la contribution élevée des éditeurs de télévision résulte d'un choix politique historique visant à faire contribuer significativement la télévision, intéressée non seulement comme diffuseur mais aussi comme détenteur de sociétés de production. Cette situation mérite d'être examinée au regard des évolutions récentes du marché télévisuel.

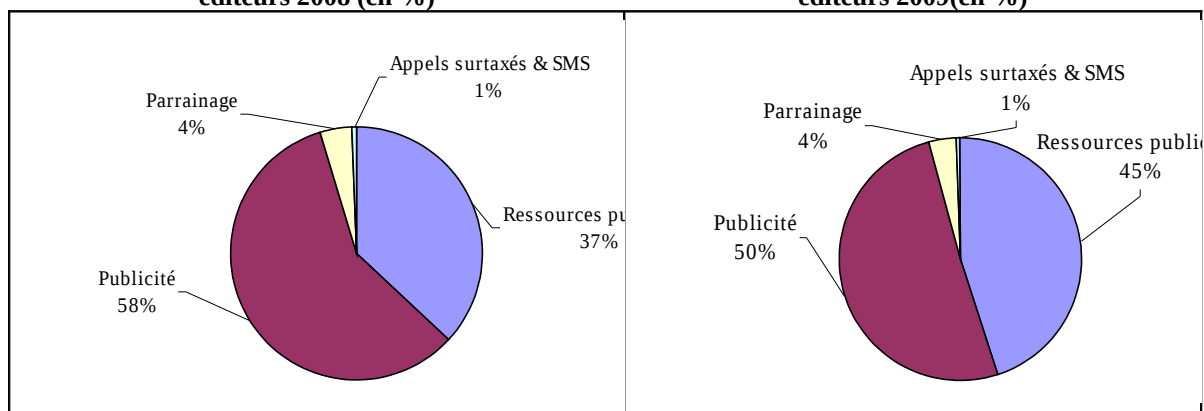
### 1.1.2. Une imposition fragilisée par la fragmentation du marché télévisuel

L'essentiel de l'assiette de la TST est composée des ressources publiques des chaînes publiques, notamment de la redevance audiovisuelle (45 % en 2009) et des recettes publicitaires et de parrainage des chaînes publiques et privées (54 % en 2009). Les appels surtaxés et les SMS ne représentent que 1 % de la base imposable à la TST.

**Graphique 55 : Décomposition de la TST éditeurs 2008 (en %)**



**Graphique 56 : Décomposition de la TST éditeurs 2009(en %)**

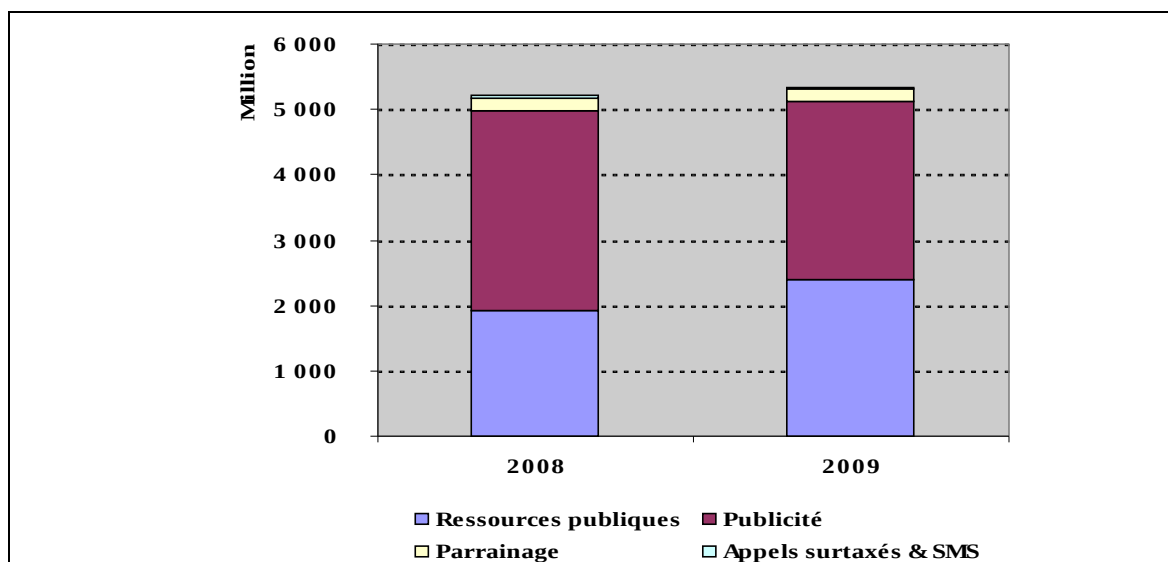


Source : Données CNC – Retraitement mission.

La publicité est constituée par « toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services [...], soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée »<sup>55</sup>.

Même si l'assiette de la TST éditeurs est en augmentation entre 2008 et 2009, les différents éléments qui la composent n'évoluent pas de manière identique. Le montant de la base imposable provenant des ressources publiques augmente sensiblement tandis que celui provenant des recettes publicitaires décroît. L'appréciation de ces évolutions sur deux années ne permet pas de conclure sur des orientations de long terme (le CNC ne dispose pas de données précises sur les composantes de la taxe avant 2008). Mais il est possible de dire que, bien que dynamique, la taxe connaît en son sein des évolutions contrastées.

**Graphique 57 : Évolution en valeur de chaque composant de la TST Editeurs (en M€)**



Source : Données CNC – Retraitement mission.

- ◆ La TST assise sur les ressources publiques : une hausse modérée

<sup>55</sup> Article 2 du décret du 27 mars 1992 fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat, modifié par décret du 29 décembre 2001.

## Rapport

La redevance audiovisuelle (devenue « contribution à l'audiovisuel public » en 2010) ainsi que les autres recettes publiques, servent d'assiette à la TST due par France Télévisions.

Codifiée aux articles 1605 et suivants du CGI, la contribution à l'audiovisuel public est une taxe due notamment par « *toutes les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation au titre d'un local meublé affecté à l'habitation, à la condition de détenir [...] un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer* », condition considérée comme remplie sauf déclaration contraire du redevable. Une seule contribution est due par foyer et un paiement commun est effectué avec la taxe d'habitation.

Les mêmes exonérations qu'en matière de taxe d'habitation sont appliquées. Un certain nombre d'exonérations et dégrèvements sont par ailleurs prévus aux articles 1605 *bis* et *ter* du CGI. Le montant de contribution est fixé à 121 € en France métropolitaine et à 78 € dans les départements d'outre-mer.

La loi de finances rectificative pour 2009 pose, à compter de 2009, le principe de l'indexation annuelle du montant de la redevance audiovisuelle sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, et arrondi à l'euro le plus proche. Cette disposition a naturellement un impact positif sur la base imposable à la TST éditeurs.

Outre la contribution à l'audiovisuel public et leurs ressources propres, les chaînes publiques bénéficient également, d'une dotation budgétaire (voir encadré).

### Encadré 15 : Nouveau modèle économique de France Télévisions

Avant sa réforme, le modèle économique de France Télévisions reposait aux 2/3 de ses ressources sur la redevance audiovisuelle, et pour 1/3 sur la publicité.

Le 8 janvier 2008, le Président de la République a annoncé la suppression de la publicité sur les chaînes publiques, conduisant à un renouvellement des modes de financement du groupe. La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision organise la suppression progressive de la publicité dans l'audiovisuel public. C'est ainsi qu'ont été créées deux taxes :

- la taxe sur le chiffre d'affaire publicitaire des chaînes de télévision ;
- la taxe sur les opérateurs de communications électroniques, dite « taxe télécom » (voir pour plus de détails - annexe IV).

En 2009, la taxe sur la publicité des chaînes privées a rapporté 27,7 M€ et la taxe télécom a rapporté 186 M€<sup>56</sup>, montants inférieurs aux prévisions. Un moratoire de deux ans a été adopté à l'automne 2010 sur la suppression de la publicité en journée à France Télévision, repoussant ainsi cette dernière jusqu'à janvier 2014 au lieu de fin 2011 comme prévu par la loi.

Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions est en cours d'élaboration. Il n'est donc pas possible de disposer de chiffres stabilisés sur l'évolution des contributions publiques qui seraient allouées à ces chaînes.

Toutefois, la mission a retenu les hypothèses conventionnelles suivantes. Compte tenu de la règle d'indexation de la contribution sur l'inflation, un scénario haussier est envisagé (de l'ordre de +2 % par an). Pour la dotation complémentaire, une hypothèse de stabilité est envisagée jusqu'en 2013 puis un glissement par an en 2014 et 2015. De telles hypothèses permettraient de financer l'évolution tendancielle des charges, notamment du coût des programmes.

Des objectifs plus ambitieux (rythme de montée en puissance de la HD, ambition des développements numériques, développement sur les programmes...) et une amélioration du rendement de la taxe sur les opérateurs de communication pourraient justifier, au cours de la négociation entre la chaîne et son actionnaire, des financements complémentaires, après le cas échéant de redéploiements des crédits par France Télévisions.

<sup>56</sup> Examen par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale en octobre 2010 dans le cadre de l'examen de la LFI 2011.

## Rapport

Afin de simuler l'évolution de la base de la TST éditeurs, la mission a, dans ce contexte incertain, retenu l'hypothèse d'une hausse d'environ 2,3 % par an de la ressource publique (voir *infra*).

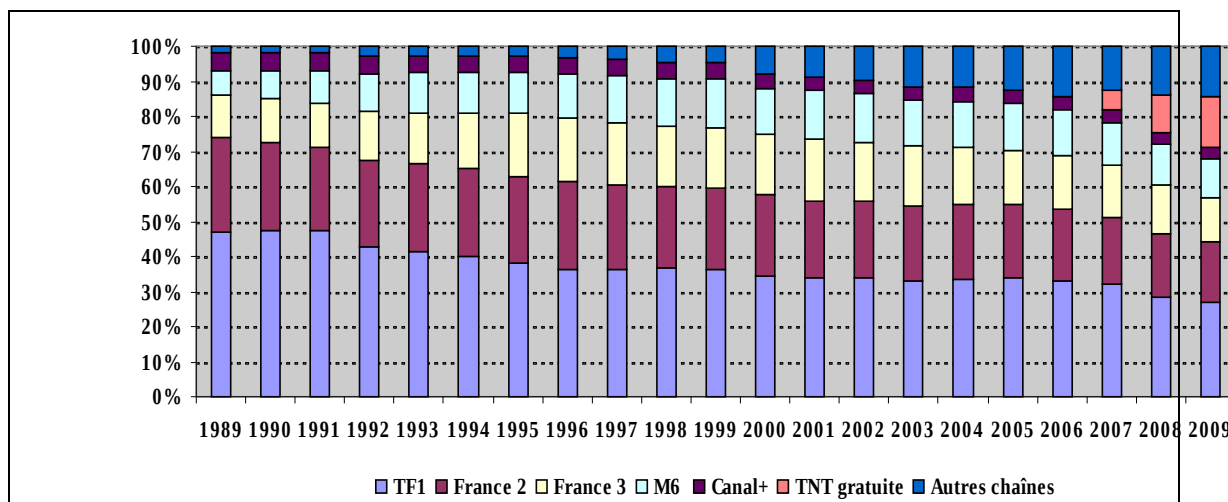
- ◆ La TST assise sur les recettes publicitaires et de parrainage : une baisse prévisible liée à la fragmentation du paysage audiovisuel

Le modèle économique fondé sur la publicité est apparu dans les années 1980 avec la suppression du monopole public de diffusion de services de télévision et la création de chaînes gratuites privées (privatisation de TF1, création de La Cinq et de M6). La publicité est constituée par « toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services [...], soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée »<sup>57</sup>.

Historiquement, les éditeurs de services de télévision sont des chaînes hertziennes terrestres, publiques et privées. L'arrivée de la télévision numérique terrestre a permis une multiplication des chaînes diffusées gratuitement et ouvert la possibilité de transporter des informations numériques de natures différentes (images, sons, textes, données et plus largement services interactifs). Aujourd'hui au nombre de 18, le nombre de chaînes disponibles gratuitement sur la TNT doit encore augmenter avec l'octroi de canaux compensatoires prévus actuellement par la loi au profit des chaînes « historiques ».

Le développement du nombre des chaînes fragmente l'audience. En particulier, les chaînes hertziennes historiques voient leurs parts de l'audience diminuer au profit des nouvelles chaînes de la TNT, qui représentent, en 2009, 14,2 % de l'audience, et des autres chaînes, notamment thématiques, qui au cours de la même année ont vu leur part de l'audience s'élever à 13,7 %. La loi du 30 septembre 1986 prévoit par ailleurs l'extinction complète de la télévision hertzienne analogique en France au 30 novembre 2011, ce qui devrait renforcer la position des chaînes de la TNT.

Graphique 58 : Évolution des parts d'audience des chaînes hertziennes ( % )



Source : Données CNC – Mediametrie – Mediamat – Retraitement mission (hors La 5, France 5).

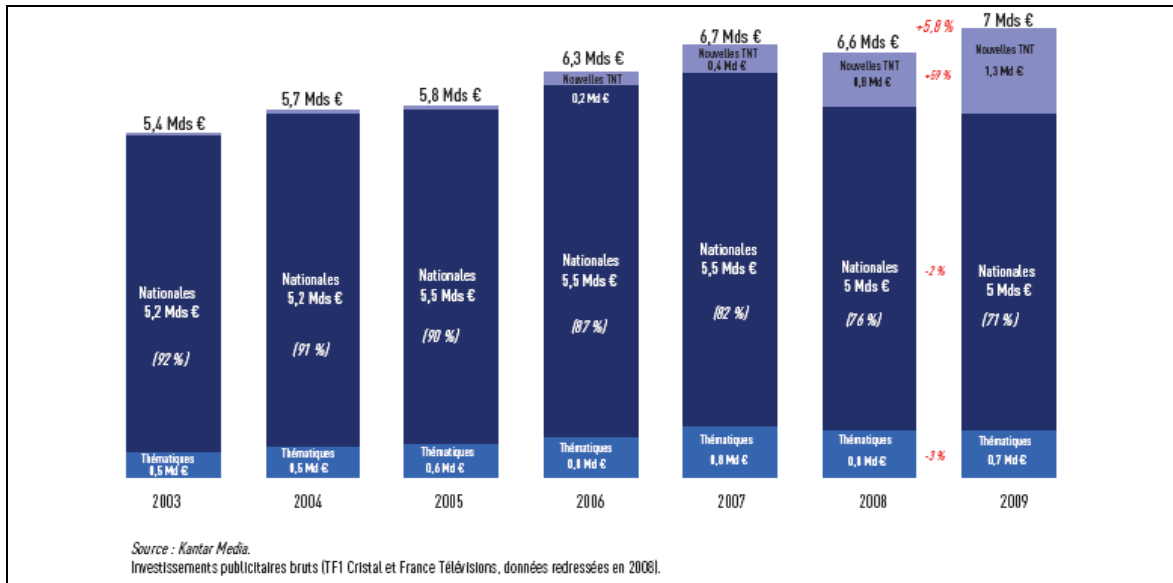
<sup>57</sup> Article 2 du décret du 27 mars 1992 fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat, modifié par décret du 29 décembre 2001.

## Rapport

La fragmentation de l'audience a des conséquences sur le marché publicitaire. Le développement des chaînes TNT s'est accompagné d'une forte progression de leurs ressources publicitaires (+223 % entre 2007 et 2009), au détriment des ressources publicitaires des chaînes nationales historiques (-10 % sur la même période), ainsi que des chaînes thématiques du câble et du satellite (-8 %).

La crise économique a accéléré la recomposition du marché publicitaire de la télévision.

**Graphique 59 : Évolution des parts de marché publicitaire selon les catégories de chaînes de télévision**



Source : CSA – Kantar Media – Investissement publicitaires bruts (TF1 Cristal et France Télévisions, données redressées en 2008).

Outre cette recomposition en volume, ces mutations pourraient avoir un impact sur la valeur globale de la publicité toutes chaînes de télévision confondues. En effet, à identité de programmes, de place dans la grille et d'audience, la multiplication des créneaux publicitaires et le moindre effet « marque » de certaines chaînes entraîneraient une baisse du prix moyen de l'écran publicitaire.

Cet effet est mesuré en examinant le rapport entre la part de marché publicitaire et la part d'audience (« *power ratio* »). Selon les évaluations communiquées à la mission par certains éditeurs de services de télévision, ce ratio serait en 2010 de 1,83 pour TF1, 1,4 pour Canal+, 1,88 pour M6 et de 1,21 pour l'ensemble de ces trois chaînes et France Télévisions. Il serait en revanche de 0,7 pour les chaînes de la TNT.

Le transfert d'un point d'audience des chaînes historiques vers la TNT fait donc perdre de la valeur au marché global sauf si l'audience globale augmente (par l'effet d'une offre accrue). Il se fait également à perte pour les groupes qui détiennent des autorisations sur ces deux marchés (pour les groupes privés, par exemple entre M6 et W9 ou entre TF1 et NT1, le rapport est de 1 à 2).

Même s'il n'est pas encore perceptible, l'ensemble des professionnels rencontrés s'attend à une baisse en valeur globale du marché. Du fait de la crise économique, les recettes publicitaires qui servent d'assiette à la TST sont en baisse en 2009. L'assiette correspondant à la publicité est ainsi passée de 3 milliards en 2008 à 2,7 milliards en 2009, occasionnant ainsi une perte de recettes pour le CNC d'environ 17 M€. Le marché de la publicité semble toutefois s'être redressé en 2010.

- ◆ La TST assise sur les appels surtaxés et mini-messages : une fragilité juridique et une baisse prévisible

## Rapport

La part de l'assiette de la TST éditeurs liée aux appels téléphoniques à revenus partagés, aux connexions à des services télématiques et aux envois de messages (SMS) qui sont liés à la diffusion de programmes (à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général) est d'environ 1 % de la base imposable totale.

Elle représente un montant annuel d'environ 30,5 M€ globalement stable entre 2008 et 2009, soit une recette TST d'environ 1,5 ou 2 M€ par an.

Cela étant, le groupe TF1 ne soumet pas ses appels surtaxés et SMS à la TST, considérant qu'ils sont encaissés par sa filiale, e-TF1, qui n'est pas assujettie à la taxe. Cette situation constitue un manque à gagner chiffré par le CNC à environ 2,2 M€ par an, soit un montant supérieur à celui actuellement encaissé sur ce fondement.

Malgré la modification législative intervenue fin 2007 pour lever toute ambiguïté sur l'assujettissement de cette filiale à la TST, la mission constate qu'une incertitude juridique demeure sur l'application de la TST à une filiale, non éditrice de services de télévision, qui encaisse pour elle-même les recettes des appels surtaxés et des SMS (voir encadré).

### Encadré 16 : La problématique juridique

TF1 a confié à sa filiale e-TF1 dès 1999 l'ensemble des activités interactives du groupe. Cette dernière exerce son activité par le biais d'un contrat de location-gérance avec TF1 S.A, qui perçoit à ce titre une redevance sur le chiffre d'affaires global réalisé par sa filiale (entre 5 et 10 %). E-TF1 agit pour son propre compte, contracte directement avec les opérateurs télécoms et génère son propre chiffre d'affaires.

Elle n'encaisse donc pas les sommes pour sa maison-mère, cette dernière lui facturant uniquement le montant dû au titre de sa redevance de location-gérance. Elle ne dispose pas non plus d'un mandat de sa maison mère pour la gestion de cette activité.

En dépit de la modification législative intervenue dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2007 pour soumettre cette filiale à la TST, e-TF1 continue de contester son assujettissement. L'article L. 115-7 modifié du CCIA, qui précise l'assiette de la TST, dispose que la taxe s'applique aux « *sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux redevables concernés, ou aux personnes en assurant l'encaissement* ». Ces dispositions permettent effectivement de viser les sommes encaissées quelle que soit la nature des relations juridiques entre l'éditeur concerné et les personnes qui en assurent l'encaissement.

Mais, en dépit de l'intention clairement exprimée du législateur de soumettre e-TF1 à la TST, la lettre du texte de loi semble encore perfectible. La modification législative n'a pas porté sur les personnes imposables à la TST mais sur l'assiette de la taxe. Or, e-TF1 n'entre pas dans le champ d'application de la taxe d'une part parce qu'elle n'est pas éditrice de services de télévision et d'autre part parce qu'elle n'assure pas l'encaissement des sommes au profit d'un tel éditeur mais pour son propre compte.

La mission suggère que seule une modification des personnes imposables serait de nature à clarifier définitivement cette question (assujettissement à la TST Editeurs de sociétés appartenant à un groupe dont la société mère est éditrice de services de télévision qui encaisse les produits précités).

Cela étant, le développement de ces recettes annexes trouve ses limites. La rentabilité des appels et SMS serait affectée, selon les éléments indiqués à la mission, par les exigences du CSA pour réduire la présence de tels appels, le coût des communications modifié par l'ARCEP et l'augmentation du nombre de téléspectateurs qui demandent le remboursement.

Dans ce dernier cas, le prix payé par le consommateur comprend en effet la TVA à 19,6 %, une part revenant à l'opérateur télécom (de l'ordre de 30 %), une part pour le prestataire technique, la TST ainsi que les ayants-droits. En cas de remboursement, l'intégralité du montant de l'appel est rendue aux téléspectateurs : toutefois, les taxes et coûts intermédiaires ayant déjà été versés, cet acte se fait à perte (ce sont généralement les opérateurs qui déduisent la TVA et les parts opérateurs et prestataires des appels, reversant uniquement la différence à la chaîne).

Les offres de « call tv » qui ont pu se maintenir dans ce contexte sont celles dont la production était particulièrement bon marché, souvent parce que « délocalisée » dans des pays où la production est peu onéreuse.

### 1.1.3. La concurrence de nouvelles formes de diffusion

Outre, la fragmentation liée à l'arrivée des nouvelles chaînes de la TNT, la recomposition du paysage audiovisuel passe également par de nouvelles formes de diffusion. La télévision numérique peut ainsi être distribuée par :

- la voie terrestre (antenne complétée par un décodeur TNT) grâce aux émetteurs qui couvrent le territoire métropolitain ;
- le câble, soit par un abonnement à une offre payante, soit par la réception des chaînes gratuites (mise en place par immeuble ou commune) ;
- le satellite (antenne parabolique), soit par un abonnement à une offre payante, soit gratuitement ;
- l'Internet, grâce aux offres des FAI comprenant les services de télévision.

Ces modes de distribution aujourd'hui séparés sont en train de converger sur un même écran (écran télévision permettant l'accès à Internet ; écran téléphone ou tablette permettant d'accéder à la télévision ...) ce qui permet une nouvelle forme de consommation des services conduisant de fait à les mettre en concurrence. Tel est le cas notamment de la télévision de rattrapage et de la télévision connectée.

#### ◆ La télévision de rattrapage proposée par les éditeurs de services de télévision

La télévision de rattrapage (TVR) ou « catch-up TV » permet aux téléspectateurs de visionner, *via* internet, une partie des programmes de chaînes pendant une durée limitée après leur diffusion (une à deux semaines dans la plupart des cas). Distincte de l'offre de V&D payante basée sur des catalogues, la TVR se conçoit comme un prolongement de l'antenne mais « délinéarisé », c'est-à-dire visionnable à tout instant, plus librement.

La TVR permet d'accompagner et donc de fidéliser les publics, de renforcer la notoriété d'une chaîne et de proposer de nouvelles « fenêtres » attractives pour les annonceurs. La TVR est aujourd'hui quasi-exclusivement financée par la publicité (voir encadré). Les programmes se limitent le plus souvent aux émissions dites « de flux » produites par les chaînes, et sont rarement le fait d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles du fait des contraintes de droits de diffusion.

A la fin 2009, l'ensemble des groupes audiovisuels français disposaient d'un service de télévision de rattrapage. La TVR compte plus de 15 000 vidéos en octobre 2010, plus de 16 000 vidéos en novembre 2010 et plus de 17 000 vidéos en décembre 2010 selon le baromètre CNC-TV Replay. Les journaux télévisés (50,0 % des vidéos mises en ligne par mois en moyenne au dernier trimestre 2010) et les émissions de flux (42,4 %) composent l'essentiel de l'offre. L'animation, le documentaire, la fiction et le cinéma constituent 7,5 % des vidéos proposées par les chaînes hertziennes gratuites en TVR sur internet. L'offre est composée de 544 fictions (382 heures), 416 dessins animés (115 heures), 256 documentaires (206 heures) et 9 longs métrages (12 heures) par mois en moyenne au dernier trimestre 2010.



## Rapport

La fiction française domine l'offre de fiction mise à disposition par les chaînes hertziennes gratuites en télévision de rattrapage sur internet (45,6 % des vidéos de fiction par mois en moyenne au dernier trimestre 2010). Elle précède la fiction américaine (36,7 %), la fiction européenne non française (10,4 %) et la fiction d'autres nationalités (7,4 %). A la différence des programmes de flux, les programmes de stock sont, dans la majorité des cas, disponibles pour une durée comprise entre 0 et 7 jours (92,8 % des documentaires, 98,1 % des fictions, 99,6 % des programmes d'animation).

### Encadré 17 : Modèle économique de la télévision de rattrapage (TVR)

Aujourd'hui, la majorité des grandes chaînes de télévision, publiques ou privées, disposent de la télévision de rattrapage. La plupart optent pour des offres de « programmes de flux » plutôt que des « programmes de stock ».

Différentes formules de TVR existent : (i) les services d'accès gratuit, universel, constitués généralement de programmes d'information ; (ii) les services d'accès gratuit, universel, incluant des fictions nationales (pratiqué par certaines chaînes publiques) ; (iii) les services d'accès gratuit incluant des fictions et programmes de catalogues américains (ex : M6 Replay), supposant un CA publicitaire significatif pour couvrir les coûts d'acquisition de programmes ; (iv) les services inclus dans l'abonnement à une chaîne à péage ou à un ensemble de chaînes à péage (ex : Canal + et CanalSat) ; (v) les services inclus dans l'abonnement à une plateforme de distribution (câble, TVIP, satellite, plateforme TNT péage).

Les relations contractuelles avec les ayants droits sont encore mal définies. Dans la majorité des cas, l'utilisation complémentaire des œuvres des producteurs en offre de rattrapage doit faire l'objet d'un accord spécifique, expliquant ainsi la rareté des œuvres cinématographiques disponibles en TVR. Les offres de TVR ne permettent généralement pas d'accéder à d'autres contenus que ceux qui sont financés intégralement par les diffuseurs, voire produits par une filiale d'un même groupe média. Canal+ est la seule chaîne française à proposer des films américains au sein de son offre de rattrapage. Le financement par la publicité, qui permet un accès gratuit et sans abonnement, est le modèle économique principal des offres de TVR des chaînes de télévision gratuite.

*Source* : « Vidéo à la demande et télévision de rattrapage en Europe », Observatoire européen de l'audiovisuel et de la Direction du développement des médias (septembre 2009).

La TST s'applique aux éditeurs de télévision sur les « sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage ». La loi est silencieuse sur le support de l'annonce : télévision ou site Internet.

Certaines chaînes ont indiqué à la mission soumettre dès à présent à la TST les recettes de publicité liées à la télévision de rattrapage. Les chaînes appliquent l'abattement de 11 M€, considérant qu'il s'agit d'un service de télévision séparé.

Le CNC a de son côté indiqué à certaines chaînes de télévision que le texte législatif ne permettait pas de comprendre ces recettes dans la base de la TST.

Bien que portant sur des montants limités, la loi mériterait, selon la mission, d'être complétée pour assujettir sans ambiguïté ces sommes à la taxe (voir *infra*) et préciser les modalités de calcul de la taxe, afin de garantir l'égalité devant l'impôt. Ces précisions législatives devraient également tenir compte des différentes formes d'organisation retenue pour l'encaissement (voir *supra* s'agissant des problématiques liées aux appels surtaxés et SMS).

#### ◆ La télévision connectée

L'arrivée d'Internet sur l'écran de télévision en 2009 permet, en plus de l'accès aux programmes édités par les chaînes de télévision gratuites et payantes, d'offrir de nouveaux services. Cette évolution pourrait s'accompagner de l'émergence de nouveaux acteurs capables de concurrencer les chaînes de télévision dans l'édition de programmes et sur le plan publicitaire.

## Rapport

Les principaux fabricants de postes de télévision proposent aujourd'hui des téléviseurs connectables à Internet. Pour fonctionner sur la télévision, les services Internet requièrent seulement une connexion au réseau internet du foyer en haut débit. Le développement des téléviseurs connectables devrait bénéficier de l'expansion rapide d'Internet haut débit et du futur déploiement à grande échelle de la fibre optique. Il ne nécessite ni boîtier ni abonnement supplémentaire, même si certaines applications pourraient être payantes.

La particularité, fort novatrice, est que les offres de services, souvent exclusives, sont variables selon les constructeurs et sont composées d'applications internationales et locales. La mise à disposition de ces services est soumise à des accords contractuels entre éditeurs de contenus et fabricants de téléviseurs. Plusieurs groupes audiovisuels français ainsi qu'étrangers ont d'ores et déjà signé des accords avec des constructeurs d'écrans. Les écrans connectables à internet offrent en outre la possibilité de mettre à disposition de nouveaux contenus audiovisuels directement sur le téléviseur : sites de partage de vidéo, télévision de rattrapage et vidéo à la demande.

### Encadré 18 : La télévision connectée

Différents termes font références à la « télévision connectée » (*Television on Internet Protocol*) : TVIP, TVoIP, IPTV. Sous ces termes, on regroupe l'ensemble des services de télévision (télévision en direct, vidéo à la demande, télévision de rattrapage) diffusés sur un réseau utilisant le « protocole IP ». Ce dernier est un protocole de communication en réseau informatique conçu pour et utilisé par Internet. En France, le service de TVIP est souvent fourni avec l'abonnement Internet haut débit (ADSL), dans une offre *triple play*.

Si les services de VàD et de TVR se développent progressivement, les services permettant de naviguer sur Internet via la TVIP n'ont pas encore trouvée leur spécificité ni leur ergonomie (par la télécommande).

La télévision connectée va permettre le développement des acteurs « over the top » fragilisant ainsi les chaînes de télévision mais également les fournisseurs d'accès Internet (voir annexe IV).

Les nouveaux acteurs qui viennent se greffer sur les réseaux financés par les FAI sont, en effet, dénommés par les opérateurs télécoms, les « *over the top* ». Il s'agit notamment d'acteurs comme Apple et Google qui agrègent, aiguillent et négocient en prélevant à chaque intervention une commission d'intermédiaire ou des revenus publicitaires. Ils remettent en question le modèle des télécoms en bénéficiant des abonnements Internet par la commercialisation de box dédiées, qui ne nécessitent que cette connexion.

### Encadré 19 : Acteurs globaux « over the top »

▪ **Apple** est en train de développer son modèle économique de VàD avec les tablettes *Ipad* et sa propre chaîne *Apple TV*. Sa plateforme VàD, lancée en 2005, proposerait aujourd'hui 5 000 films et 40 000 programmes audiovisuels (essentiellement des séries), tous n'étant pas accessibles de manière identique dans l'ensemble de l'Union européenne.

▪ **Google** a annoncé en mai 2010 le lancement prochain de *Google TV*, service qui permettra non seulement de visionner sur son écran de télévision connecté à internet des contenus audiovisuels et des films, mais qui donnera également accès à des applications internet pour télévision.

*Source* : Rapport Hubac sur le développement des services de la VàD et leur implication sur la création (décembre 2010).

Ces offres du nouveau monde de « l'image à la demande » vont concurrencer directement l'ancien monde de « l'image de rendez-vous » cœur de métier des chaînes linéaires historiques. Ainsi, le monde fortement régulé de la télévision et contributeur important à la création à travers la TST mais également les obligations d'investissement et de diffusion, va-t-il être confronté à un monde totalement dérégulé, bien souvent fiscalement délocalisé.

La convergence des services sur le support de la télévision rend par ailleurs de plus en plus difficile une approche segmentée des problèmes (télévision et vidéo). A cet égard, la distinction entre taxe sur les services de télévision et taxe vidéo risque de devenir de plus en plus artificielle (voir *infra*).

## Rapport

**Tableau 26 : La multiplication et les recouvrements des modes de diffusion**

Mode de diffusion de l'œuvre	Services de télévision			Vidéo				
	Télévision en direct		Télévision de rattrapage (TVR)	Vidéo à la demande (VàD)			Vidéo physique	
	Télévision à péage	Télévision en clair		Gratuite (Free-ad Vod)	Abonnement (S-VoD)	Pay-per-view	Location	Achat
Mode de distribution traditionnel*	Voie hertzienne, câble, satellite, Internet*		Internet*			Point physique de location / vente		
Mode de visionnage traditionnel	Écran de télévision*		Écran ordinateur*			Écran de télévision*		
Mode de consommation de l'image	Linéaire (rendez-vous)		Délinéarisé (à la demande)					
Contraintes temporelles	Grille de programmation		Rediffusion sur internet	-	-	Détention temporaire	-	
Modèle économique	Abonnement	Publicité			Abonnement	Paiement à l'acte		
Fenêtre d'exploitation dans la chronologie des médias après la sortie en salle	T + 10 mois	T + 22 ou 30 mois		T + 48 mois	T + 36 mois	T + 4 mois		
Imposition TVA	Réduit (5,5 %)		-		Normal (19,6 %)			
Imposition CNC	TST Éditeurs (5,5 %)		-	-	Taxe vidéo – VàD (2 %)			

*Source : Mission -\* Convergence potentielle des modes de distribution et de visionnage grâce à la télévision connectée.*

Si la convergence des services paraît inéluctable (cf l'arrivée d'I-tunes et des I-pod pour la musique), l'incertitude tient à l'ampleur et à la vitesse des modifications qu'elle entraînera sur le secteur. Entre, par exemple, le « tsunami » de la télévision connectée pour les uns et « la cure de jouvence » qu'elle permettrait pour les autres, il existe une variété d'opinions et de prévisions entre lesquelles il est difficile de trancher.

- ◆ Les enjeux financiers sont pour l'instant limités mais le principe d'une imposition paraît pertinent

Le marché de la publicité vidéo *in-stream*, c'est-à-dire la diffusion d'un spot publicitaire adossé à un contenu vidéo (« *preroll* », « *mid-roll* », « *post-roll* »), a été évalué par une étude de Capgemini Consulting en lien avec le syndicat des régies internet et l'union des entreprises et achat média<sup>58</sup> à 12 M€ en 2009 et 30 M€ en 2010.

Ces données chiffrées portent, selon le CNC, sur l'ensemble de la publicité adossée à des contenus vidéos, c'est-à-dire aussi bien la TVR que la VàD gratuite. Le Centre ne dispose pas de la répartition financière entre ces deux catégories.

Cette dernière étude montre que « *l'explosion de la publicité vidéo constitue un des faits les plus marquants de 2010* ». Le potentiel de ce marché est encore élevé notamment par le développement 2010 de contenus vidéo chez les éditeurs (lancement de nouvelles plates-formes de catch-up), l'attractivité de ce marché pour toucher certaines cibles (15-24 ans etc.), l'intégration du différé dans la mesure d'audience (ex. « live et différé » par Médiamétrie) et dans les études d'efficacité convergente entre les supports télévision et Internet.

Si les enjeux sont pour l'instant limités, il paraît toutefois important de prévoir explicitement le dispositif de taxation à la TST (voir *supra*).

Le CNC est en faveur d'une imposition spécifique sur la VàD gratuite sur le modèle de la taxe sur la vidéo et la vidéo à la demande prévue à l'article 1609 *sexdecies* du CGI.

<sup>58</sup> L'Observatoire de l'E-pub SRI-Capgemini - 5ème édition / Bilan 2010 – Projections 2011.

## Rapport

Cette proposition pose la question de son articulation avec les autres impositions affectées au CNC. Les sommes versées par les annonceurs et les parrains servent aujourd'hui de base à l'imposition des éditeurs de services de télévision au taux de 5,5 % (et peut-être également demain à la télévision de rattrapage, voir *supra*) alors que les éditeurs de vidéos à la demande sont taxés à 2 %, ce qui pose la question de la neutralité des impositions en fonction des supports utilisés et de la valeur économique captée (voir annexe I).

En outre, cette nouvelle taxe se cumulerait avec l'imposition de la publicité sur les sites Internet (taxe « Google ») qui soumet les mêmes opérations économiques à une taxation auprès des annonceurs, et non auprès des éditeurs.

Cette dernière taxe est toutefois plus large qu'une éventuelle imposition de la vidéo à la demande gratuite et *a fortiori* de la télévision de rattrapage : elle s'applique à toutes les publicités en ligne ; elle fait contribuer les annonceurs établis en France et non les sites qui peuvent plus facilement être hébergés hors de France, ce qui évite des distorsions.

Deux types d'imposition en faveur du CNC sont envisageables :

- mettre en place une taxe sur la vidéo à la demande gratuite et une taxe sur la télévision de rattrapage : ces mesures s'inscriraient dans le prolongement des impositions existantes en faveur du CNC ;
- étudier, en lieu et place de cette taxe, une imposition au profit du CNC prenant la forme d'une taxe additionnelle à la « taxe Google » (voir annexe IV) : cette mesure présenterait l'avantage d'une assiette large, plus difficilement délocalisable. Elle s'appliquerait toutefois bien au-delà des seules publicités sur les œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

### 1.1.4. Les projections de la taxe

Selon l'opinion dominante, l'érosion de la valeur globale du marché de la publicité TV liée à l'atomisation des audiences des chaînes affectera le montant de la TST éditeurs. Les chaînes historiques vont continuer à perdre une partie de leur audience au profit des chaînes de la TNT et souffriront de la consommation concurrente de la vidéo par Internet (*via* la télévision connectée...), sans toutefois que ces nouveaux médias ne parviennent à monétiser, à la même valeur que les médias traditionnels, leurs espaces publicitaires ou leurs prestations d'intermédiaire.

Le CNC retient une hypothèse, après résorption de l'effet de rattrapage postérieur à la crise du marché publicitaire observable en 2011 de baisse au moins tendancielle (-2 % par an) de la TST éditeurs à compter de l'année 2012. Cette baisse pourrait, selon les estimations communiquées par certains éditeurs à la mission, être plus importante.

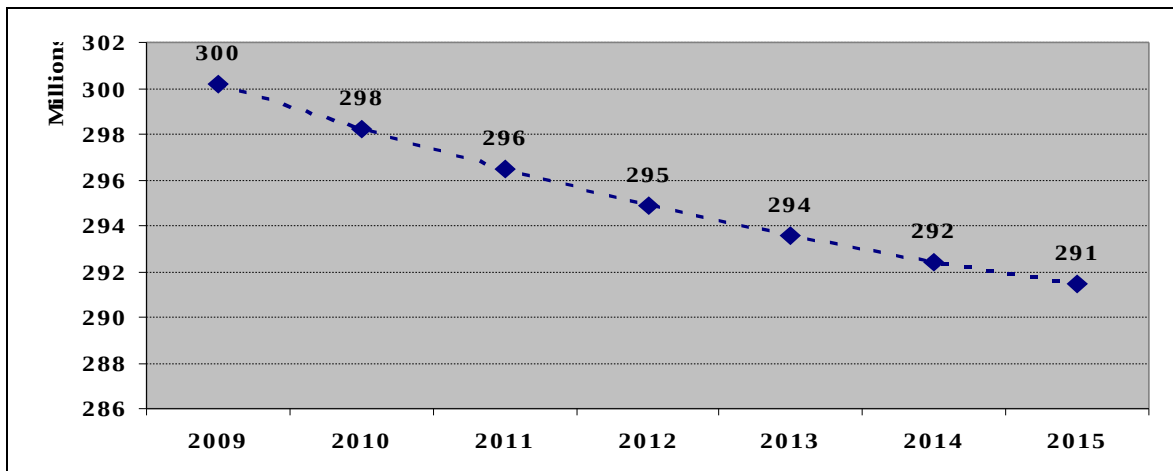
La mission a retenu l'hypothèse d'une baisse d'environ de 3 % par an de l'assiette de la publicité à compter de 2012. Ainsi, la part de la TST éditeurs calculée sur les recettes de publicités et de parrainages passerait de 165 M€ en 2010 à 137 M€ en 2015.

Mais l'assiette de la TST est également composée pour environ la moitié de son montant des ressources publiques qui vont augmenter.

La mission a retenu l'hypothèse d'une hausse d'environ 2,3 % par an de la ressource publique (voir *supra*). Ainsi, la part de la TST éditeurs calculée sur les ressources publiques passerait de 135 M€ en 2010 à 153 M€ en 2015.

En définitive, le produit de la taxe passerait, dans ces hypothèses, de 300 M€ en 2010 à 291 M€ en 2015 (hors effet de la taxation de la TVR et de la V&D gratuite).

Graphique 60 : Projection du rendement de la TST éditeurs



Source : Mission.

## 1.2. La taxe vidéo et vidéo à la demande

### 1.2.1. Une imposition récente au taux faible et bien acceptée

La taxe « sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public et sur les opérations assimilées » issue de la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 s'applique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Le produit de cette taxe est affecté, en application de l'article L. 116-1 du CCIA, au CNC.

Codifiée à l'article 1609 *sexdecies* B du CGI et recouvrée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), cette taxe est due par tout vendeur ou loueur de vidéo à raison de leurs chiffres d'affaires hors TVA issus de :

- la vente et location de vidéos ;
- les opérations assimilées à ces ventes ou locations depuis juillet 2004, notamment la vidéo à la demande (VàD).

Elle se caractérise par un taux faible (2 %), qui s'accompagne toutefois d'un assujettissement au taux normal de TVA à 19,6 % des opérations de ventes ou de location de vidéos (contrairement aux abonnements à la télévision payante et aux billets d'entrée en salle de cinéma). Cette taxe est globalement bien acceptée par les professionnels rencontrés.

Tableau 27 : Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public

<b>Redevable</b>	La taxe est due par les redevables qui vendent ou louent des vidéogrammes à toute personne qui elle-même n'a pas pour activité la vente ou la location de vidéogrammes.
------------------	---

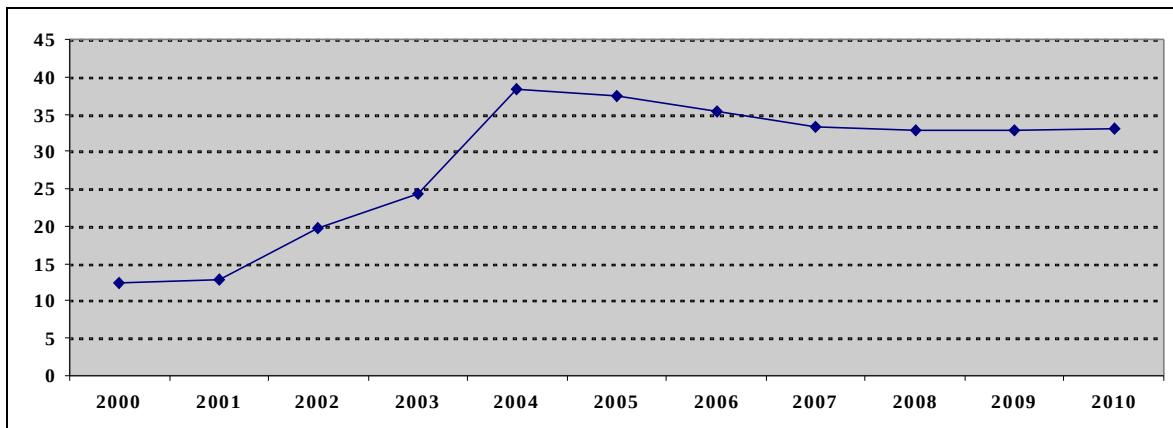
## Rapport

<b>Base imposable</b>	<p>La taxe est assise sur le montant hors TVA du prix acquitté au titre de ventes et locations en France, y compris dans les départements d'outre-mer, de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public.</p> <p>Est assimilée à une activité de vente ou de location de vidéogrammes la mise à disposition du public d'un « <i>service offrant l'accès à titre onéreux à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique</i> », c'est-à-dire la vidéo à la demande (VàD) et la télévision de rattrapage (TVR) payante.</p>
<b>Taux</b>	Le taux est fixé à 2 %. Il est porté à 10 % lorsque les opérations visées concernent des œuvres et documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.
<b>Déclaration</b>	La taxe est exigible dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée.
<b>Recouvrement</b>	La taxe est recouvrée par la DGFIP selon les mêmes procédures que la TVA et non par le CNC comme pour les autres taxes. Des frais de gestion de 2,50 % du produit de la taxe sont prélevés. Le nombre de redevables et leur variété (grandes surfaces alimentaires ou spécialisées, autres points de ventes, internet ...) compliquerait la déclaration et le recouvrement directs de cette taxe par le CNC.
<b>Réf. législatives</b>	Article 1609 <i>sexdecies</i> B du CGI

Source : Mission.

Réduite en valeur par rapport aux autres taxes affectées au CNC, sa recette a fortement augmenté avec le développement du DVD entre 2000 et 2004. Elle se stabilise depuis 2007 entre 33 et 38 M€.

**Graphique 61 : Évolution des recettes de la taxe vidéo ( M€)**



Source : Données CNC (février 2011) – recettes exécutées.

La taxe est soumise à des évolutions technologiques, commerciales et sociales. Elle a été adaptée pour prendre en compte au mieux le spectre grandissant des modes de consommation de vidéo, qu'elle soit sous forme physique ou immatérielle :

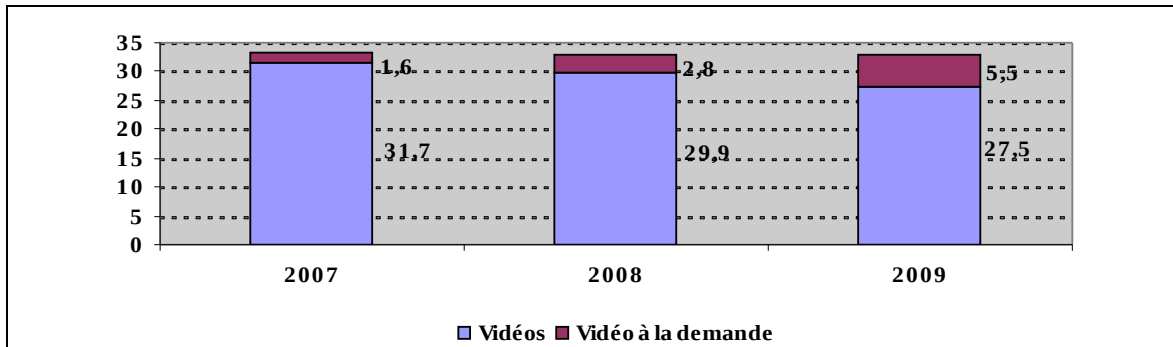
- au 1<sup>er</sup> juillet 2003, l'assiette a été modifiée afin de prendre en compte le chiffre d'affaires des vendeurs et loueurs de vidéos et non plus le chiffre d'affaires des éditeurs-exportateurs de vidéos ;
- au 1<sup>er</sup> juillet 2004, la taxe a été étendue à la vidéo à la demande ;

## Rapport

- au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le taux a été majoré pour les œuvres et documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

Elle accompagne la montée en puissance de la vidéo à la demande payante.

**Graphique 62 : Estimation de la part vidéo physique et vidéo à la demande dans le total de la taxe ( M€)**



Source : Données CNC – Recettes exécutées – Déclaration des opérateurs V&D - Retraitement mission.

Aujourd'hui toutefois, de nouvelles formes dématérialisées, délinéarisées et gratuites séduisent les internautes sans pour autant être prises en compte dans le champ de la taxe (voir *supra*).

### 1.2.2. Un marché de la vidéo physique qui se stabilise

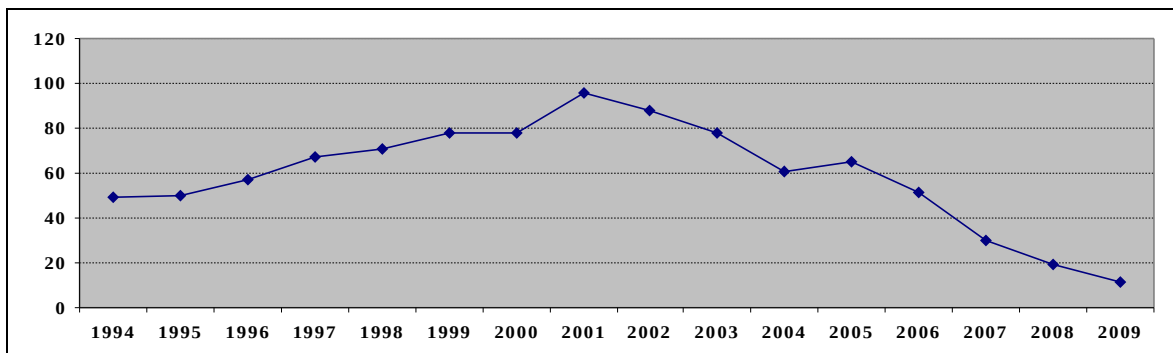
Si le marché de la location de vidéos physiques s'est effondré, celui de la vente de supports physiques se stabilise, notamment sous l'effet de l'arrivée du Blu-ray.

- ◆ Le marché de la location de vidéos physiques est devenu marginal

Depuis 2002, le marché de la location de vidéos physiques décroît pour atteindre 11,73 M€ de chiffre d'affaires en 2009, soit une baisse de 38,3 % par rapport à 2008. Il ne représente plus que 1,5 % du chiffre d'affaires total de l'édition (location + vente).

Ce déclin, *a priori* irréversible, est lié au développement de la vidéo à la demande, de l'offre bon marché d'acquisition de DVD et à la consommation gratuite de vidéos sur Internet.

**Graphique 63 : Évolution du chiffre d'affaires hors taxes de la location de vidéos physiques ( M€)**



Source : SEVN 2010.

## Rapport

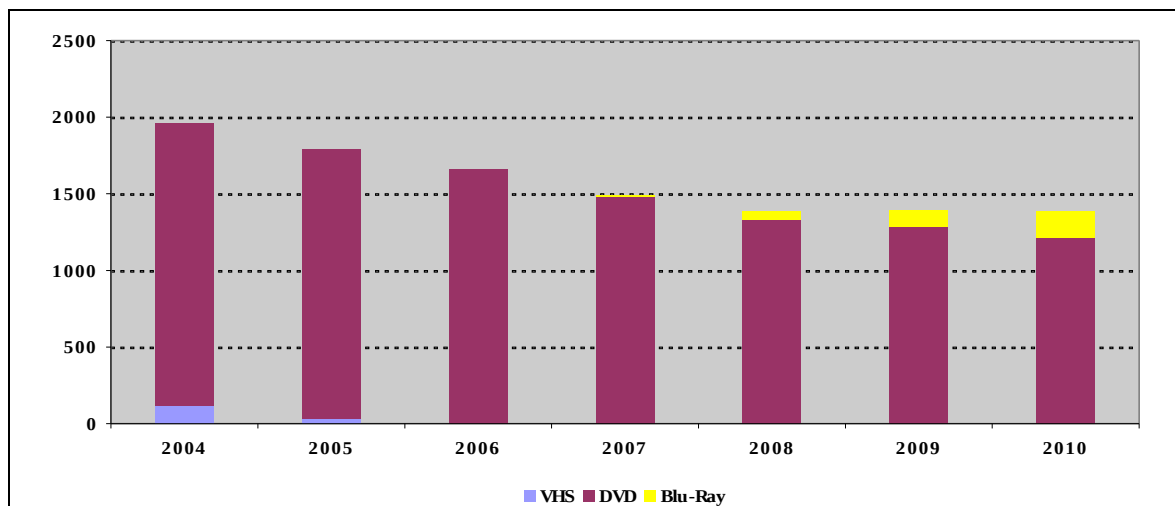
- ◆ Le marché de la vente de vidéos physiques, en déclin depuis 2004, offre des perspectives de stabilisation

Apparu en 1996, le DVD s'est rapidement imposé comme le format successeur de la VHS et a fortement dynamisé le marché de la vidéo physique entre 1998 et 2004. Depuis 2004, ce marché a entamé une phase de récession. Les professionnels expliquent ce ralentissement par l'attentisme des consommateurs face à une mécanique de baisse des prix de plus en plus rapide et prévisible des DVD, le piratage et le développement des autres canaux d'accès aux œuvres comme la VàD (voir *infra*).

Après quatre années consécutives de recul, la dépense des ménages français sur le marché de vidéo physique semble s'être stabilisée depuis 2007, notamment avec l'arrivée des supports haute définition Blu-ray. Ce disque numérique, développé par Sony, s'est imposé en 2008 comme le support de référence pour le stockage et la restitution de vidéogrammes en haute définition.

Les dépenses des ménages en vidéo physique s'élèvent à 1 385 M€ en 2010. Avec environ 87 % du total de ces dépenses en 2010, le DVD représente l'essentiel du marché. La part du Blu-ray est en forte croissance et atteint 173 M€ en 2010 (contre 14 M€ en 2007) dépassant ainsi la dépense consacrée par les ménages à la vidéo à la demande (voir *infra*).

**Graphique 64 : Évolution du chiffre d'affaires du marché vidéo de détail ( M€)**



Source : Dossier CNC « Le marché de la vidéo » (mars 2010), Baromètre Vidéo GfK-CNC sur 2010 (janvier 2011).

La stabilisation du marché de la vente de vidéos physiques devrait, selon les professionnels, perdurer. Le Blu-ray devrait continuer sa progression. Le taux d'équipement des ménages français en lecteur Blu-ray (y compris PlayStation 3)<sup>59</sup> a en effet franchi la barre des 9 % en 2009, et certaines prévisions l'estiment à 30 % en 2012. Plus de la moitié des foyers (52,7 % en 2009) sont déjà équipés d'un téléviseur compatible avec la haute définition<sup>60</sup>.

Les ventes de Blu-ray atteignent 9,7 millions d'unités en 2010, contre 2,2 millions d'unités en 2008. Outre l'augmentation du nombre d'unités vendus, le marché est porté par le prix moyen du Blu-ray, qui est supérieur à celui d'un DVD : 20,3 € en 2009 contre 9,5 € la même année pour les DVD (nouveau et catalogue).

<sup>59</sup> Taux d'équipement des foyers français en lecteur Blu-ray (hors PS3) : 1,56 %

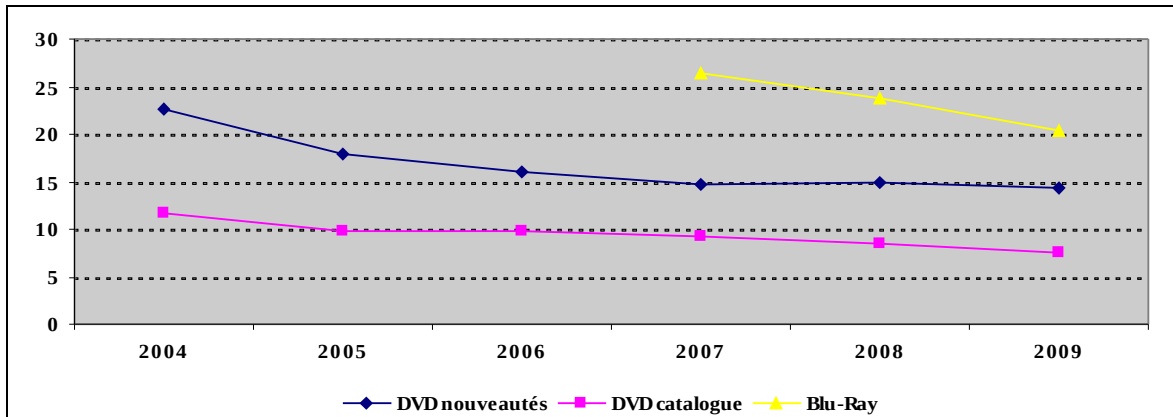
<sup>60</sup> Dossier CNC « Le marché de la vidéo » (mars 2010), Baromètre Vidéo GfK-CNC sur 2010 (janvier 2011).



## Rapport

Le nombre de supports DVD vendus est stable. Son prix moyen est en baisse régulière sous l'effet des politiques commerciales visant à redynamiser l'offre des titres catalogue par des prix attractifs. Ainsi, la baisse du prix moyen entre 2008 et 2009 affecte moins les nouveautés de DVD que les films de « catalogue ».

Graphique 65 : Évolution du prix moyen DVD et Blu-Ray (en €)



Source : Données CNC – Retraitement mission.

Le passage au Blu-Ray, contrairement au passage de la VHS au DVD, n'a pas entraîné la fin du DVD. Ces derniers peuvent continuer à être lus par un lecteur Blu-Ray. Certains supports sont à la fois DVD/Blu-ray afin de faciliter une transition lente du marché. Un basculement accéléré vers ce nouveau format pourrait toutefois intervenir pour des raisons de place en magasin et de revenu dégagé.

### ◆ L'importance du cinéma et les enjeux attachés au catalogue de films

La vente de vidéos physiques reste portée, selon les professionnels, par une logique de cinémathèque et de support à des cadeaux. Dans ce cadre, le fond de catalogue de films revêt une importance particulière pour la stabilisation des ventes (voir *infra* pour une appréciation de la composition du catalogue).

### 1.2.3. Des enjeux importants liés à la vidéo à la demande payante et gratuite

L'augmentation du nombre de foyers ayant accès à Internet en haut débit a favorisé l'émergence de nouveaux services de visionnage de vidéo en ligne tels les services de télévision de rattrapage (voir *supra*), la vidéo à la demande ou le *streaming* vidéo.

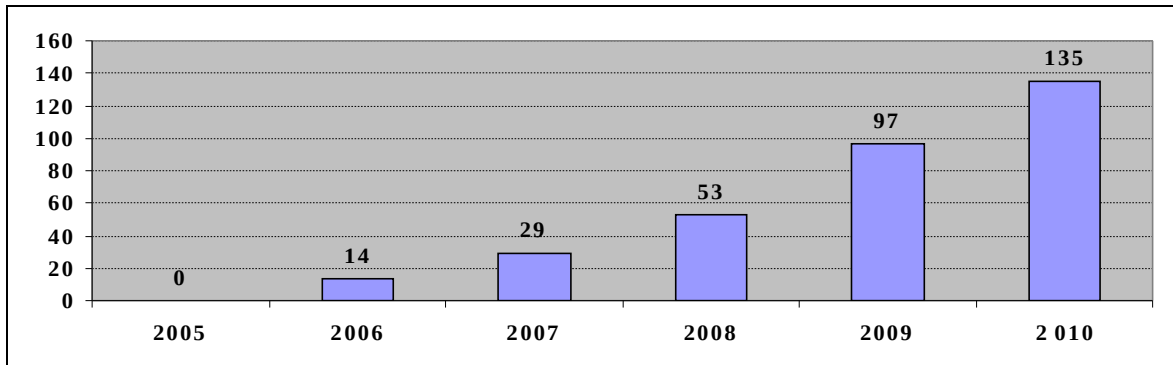
### ◆ Le marché de la vidéo à la demande (VàD) payante est en forte croissance mais reste encore marginal

Depuis 2007, le marché de la « vidéo à la demande » (VàD ou VoD, pour *Video on Demand*), aussi dit « *pay-per-view* » (paiement à l'acte), est en pleine croissance en France. La VàD s'entend comme la mise à disposition de programmes au consommateur final, à sa demande et à l'heure de son choix, par tous les réseaux de communications électroniques ou de télécommunications, pour visualisation sur tout matériel de réception, et ce après paiement d'un prix.

## Rapport

Avec 135,7 M€ en 2010, le poids de la VàD s'accroît dans les dépenses des ménages en audiovisuel (augmentation de 39,5 % par rapport à 2009). Tout en restant marginal par rapport au marché de la vidéo physique (avec environ 1,4 Md€ de chiffre d'affaires en 2009) ou de l'abonnement (Canal+, câble et satellite estimé à 3,3 Mds € de chiffre d'affaires par l'IDATE en 2009), la vidéo à la demande devient un petit relais de croissance du marché de la vidéo.

Graphique 66 : Évolution de la dépense des ménages en VàD ( M€)



Source : Données CNC- GfK – NPA Conseil.

Quatre principaux modèles économiques se dégagent dans ce marché :

- la VàD à l'acte ou transactionnelle par le téléchargement temporaire (location dématérialisée, streaming, etc.), qui porte le marché français grâce au développement des offres télévisuelles sur ADSL et la pénétration des offres composites des FAI ;
- la VàD à l'acte ou transactionnelle par le téléchargement permanent (vente dématérialisée), modèle le plus attractif pour les éditeurs et leurs ayants droits, développé pour pallier la chute du marché du DVD et internaliser les marges de distribution ;
- la vente par abonnement (*S-VoD*), modèle privilégié par les opérateurs de télécommunication et FAI ;
- la diffusion gratuite à la demande financée par la publicité (*Free-ad VoD*).

Dans son rapport sur le « développement des services de vidéo à la demande et leur impact sur la création » (décembre 2010), M<sup>me</sup> Sylvie Hubac indique que le marché français de la VàD est dominé par un double modèle : la VàD consommée sur l'écran de télévision (92 % du chiffre d'affaires) selon un mode locatif (98 % du chiffre d'affaires). L'abonnement reste très marginal alors que, dans les autres Etats de l'Union européenne, il croît plus rapidement que la VàD transactionnelle.

En février 2011, 52 éditeurs de services de VàD<sup>61</sup> actifs étaient recensés en France, dont les services sont accessibles sur Internet, via un baladeur multimédia ou une console de jeu. La grande majorité des transactions payantes s'effectue sur la télévision par Internet (91,3 % en 2009), grâce aux box TV des abonnements « *triple play* » des FAI (voir annexe IV).

Le nombre de transactions payantes s'élève en 2010 à 39,4 millions. Les prix moyens par transaction sont orientés à la baisse : 3,42 € pour une location de programme (-8,1 % par rapport à 2009) et 7,38 € pour une vente (-33,0 %). Si le paiement à l'acte reste ultra-majoritaire (93,3 % du chiffre d'affaires en 2010), les formules par abonnement progressent. Les revenus générés par ces formules représentent 6,7 % des recettes de la VàD et 27,6 % du nombre de titres visionnés en 2010 (contre respectivement 3,3 % et 20,0 % en 2009).

<sup>61</sup> Hors hébergeurs de services de VàD, services de TVR et plateformes spécialisées dans les films ou programmes pour adultes

## Rapport

Cela étant, les professionnels rencontrés par la mission ont indiqué que le développement du marché de la VàD se heurte aux mêmes problèmes que la télévision connectée, c'est-à-dire des problèmes d'ergonomie et d'accessibilité des services sur le téléviseur (difficulté à naviguer sur le service de vidéo à la demande à l'aide d'une télécommande ; difficulté à rechercher un film précis ; offre sur les plateformes généralistes insuffisante car incomplète et insuffisamment éditorialisée et promue ...).

- ◆ Un nouveau marché sur lequel l'offre reste encore insuffisante

Afin de renforcer l'offre légale de VàD et lutter contre le piratage, l'environnement législatif s'est adapté à ce nouveau marché. C'est ainsi que la loi du 12 juin 2009 visant à favoriser la diffusion et la protection de la création sur internet, dite loi Hadopi, a conduit à un réaménagement global de la chronologie d'exploitation des œuvres cinématographiques. Le délai d'exploitation des films de cinéma en VàD a ainsi été réduit de 33 semaines à 4 mois après la sortie en salles. Par ailleurs, la VàD risque de se développer sur des offres fiscalement délocalisées, non soumises à la taxe sur la vidéo et la vidéo à la demande (voir *infra*).

- ◆ Le développement de la VàD gratuite, des sites de partage de vidéos et des acteurs venus d'Internet

La VàD payante est soumise à la concurrence des autres formes de contenus délinéarisés et gratuits pour le consommateur. En particulier, les sites de partage de vidéo sur internet (Youtube, Dailymotion, etc.) suscitent un engouement renouvelé auprès des internautes français, séduits par le format de programmes courts et gratuits proposés par Youtube (1,8 milliards de vidéos consommées en 2009), qui reste loin devant Dailymotion (393 millions).

### Encadré 20 : Les offres multiples des sites de partage de vidéos

- **Youtube**, créée en 2005 et devenue filiale vidéo de Google en 2006, permet d'envoyer, de visualiser et de partager des séquences vidéo (extraits de films, d'émissions audiovisuelles, de clips de musique, vidéos amateurs, etc.). La plateforme de partage dispose aujourd'hui de plusieurs chaînes et a passé un accord en 2010 avec les sociétés françaises de gestion collective pour la rémunération des auteurs, signe d'un développement offensif de son offre légale.
- **Dailymotion** est le concurrent français de Youtube, également créé en 2005. La plateforme française a elle aussi passé un certain nombre d'accord pour donner accès à des contenus de chaînes (BFM TV, France 4, M6, W9, NRJ 12, France 24, Arte...). Son statut d'hébergeur technique au sens de la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 a été validé par la décision de la Cour de cassation du 17 février 2011, statut aux termes duquel l'hébergeur n'est pas responsable du contenu que les internautes mettent en ligne sur le site.
- **Netflix** propose depuis plusieurs années une offre de visionnage en *streaming*, donnant accès à son catalogue de 17 000 films en VàD pour un abonnement mensuel de 7,99\$. Etendue cette année au Canada, cette offre n'est pas encore disponible en France, mais les dirigeants du groupe ont déjà annoncé leur intention de s'exporter, notamment en Europe. Le modèle économique de Netflix repose aux États-Unis sur la « *first sale doctrine* » (arrêt *Bobbs-Merrill Co. V. Straus* de 1908) qui limite le copyright et permet à l'acquéreur d'une œuvre culturelle de la louer sans remontée de recettes. L'Europe, et la France en particulier, se sont prémunies contre cette particularité juridique en rendant obligatoire le « droit de suite » des artistes.

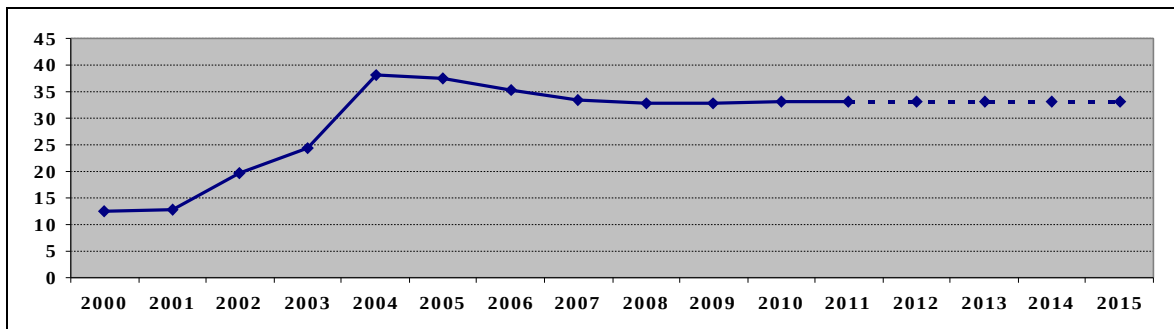
Le développement des téléviseurs connectés à Internet permettra de disposer sur un même support de vidéos à la demande et de programmes audiovisuels mis en ligne (sites de partage de vidéos ; télévision de rattrapage par exemple) qui risque de freiner le développement de la vidéo à la demande. Par ailleurs, la télévision connectée facilitera l'arrivée des acteurs « over the top » (voir *supra* et annexe IV).

### 1.2.4. Les projections de la taxe

Le CNC retient une hypothèse d'une érosion tendancielle du produit de la taxe Vidéo « payante » sur la période (-2 % par an) compte tenu de la consommation concurrente de vidéos gratuites sur internet (transfert des usages), du relatif déclin de la vidéo physique insuffisamment compensé par la croissance du marché de la vidéo à la demande payante (paiement par acte et par abonnement) et des risques d'évaporation de l'assiette taxable du fait du succès des offres fiscalement délocalisées (offres vidéo sur *iTunes* depuis 2010).

Compte tenu de l'analyse des secteurs concernés, qui ne fait pas pour l'instant apparaître de signe notable d'érosion des marchés et bien que des risques de baisse du rendement de la taxe soient effectivement présents, la mission retient une hypothèse de quasi-stabilité du produit de la taxe.

**Graphique 67 : Projection du rendement de la taxe vidéo et vidéo à la demande**



Source : Mission.

## 2. L'impact des soutiens publics sur le secteur

L'économie de l'audiovisuel est fondée sur une logique de demande, principalement des éditeurs de services de télévision. L'œuvre audiovisuelle est le plus souvent le fruit de la réponse d'un producteur à la commande d'une chaîne qui fixe sa ligne éditoriale.

Son potentiel d'exploitation est plus limité que celui d'une œuvre cinématographique : après les premières diffusions sur les chaînes, les œuvres audiovisuelles offrent traditionnellement un potentiel de revenu et un rayonnement culturel réduits<sup>62</sup>.

Dans une logique similaire à celle établie dans le cinéma, à partir de la fin des années 1980, la France s'est attachée à soutenir la qualité et la diversité de l'offre audiovisuelle en maintenant un tissu de sociétés de production indépendantes.

Le système s'appuie sur une double logique : un financement direct par les diffuseurs *via* leurs obligations d'investissement et un mécanisme redistributif d'aide à la production géré par le CNC.

### Encadré 21 : Le fonctionnement du Cosip

L'une des sections du compte de soutien est consacrée à l'audiovisuel. Les ressources proviennent indistinctement de la taxe sur les billets de cinéma (voir annexe II), de la taxe sur les services de télévision acquittée par les éditeurs (voir *supra*) et les distributeurs (voir annexe IV), de la taxe sur la vidéo et la vidéo à la demande (voir *supra*) et du remboursement des avances sur recettes.

Ces ressources sont consacrées à des aides automatiques et à des aides sélectives qui répondent, pour les premières à des préoccupations économiques, et pour les secondes à des préoccupations qualitatives et culturelles.

- Les producteurs agréés par le CNC peuvent bénéficier d'allocations de soutien financier automatiquement calculées selon la durée de diffusion et les dépenses horaires par genre, ainsi que de la valeur du « point-minute » fixée par le CNC (voir *infra* pour plus de détails).
- Les aides sélectives ont des objectifs sectoriels (aide à la production de pilotes de fiction, aides aux vidéo-musiques, aides spécifiques à l'animation...) et des montants variables en fonction des publics et objectifs ciblés (entre plusieurs centaines de milliers d'euros pour certaines aides automatiques à la fiction et quelques milliers pour certaines aides sélectives aux magazines d'intérêt culturel). Leur allocation se fait par le biais de commissions d'experts du CNC.

Si le CNC a atteint son objectif d'accompagnement de l'explosion des programmes dans le courant des années 1990, le bilan de son intervention depuis le début des années 2000 est plus mitigé : la compétitivité sectorielle des œuvres françaises – notamment de fiction – est décevante sur le marché national comme sur le marché international (exception faite du documentaire et de l'animation).

<sup>62</sup> Les œuvres apparaissent d'abord sur le « marché primaire » des grandes chaînes hertziennes historiques qui ont contribué à leur financement, dits « primo-diffuseurs ». Elles circulent ensuite sur le « marché secondaire », où leurs droits de diffusion sont achetés par un nombre plus large de diffuseurs (y compris chaînes de la TNT, chaînes à péage, etc.), dits « rediffuseurs ».

## 2.1. L'accompagnement du développement des programmes

L'aide du CNC poursuit deux finalités structurantes :

- consolider le secteur en évitant que le soutien automatique ne suscite une trop forte dispersion des aides,
- garantir l'accès majoritaire au Cosip à la production indépendante dans un souci d'enrichissement de l'offre et d'innovation.

Malgré des différences sectorielles, le « deuxième compte de soutien » en faveur de l'audiovisuel est fortement inspiré par le modèle appliqué au cinéma depuis des décennies. Il a atteint son objectif initial d'accompagnement de l'explosion de l'offre de programmes audiovisuels, et il est parvenu à encourager sa diversification.

### 2.1.1. Un dispositif inspiré de celui applicable au cinéma malgré des différences sectorielles

- ◆ Un dispositif d'aides publiques inspiré du compte de soutien au cinéma

Lorsque la TST Editeurs est créée en 1986, deux modifications sont introduites dans le compte de soutien : (i) une part de « soutien antenne » est introduite dans le soutien automatique à la production cinéma (voir *supra*) et (ii) un deuxième compte est créé, spécifiquement dédié à la production audiovisuelle.

Ce dispositif d'aides du CNC au secteur de l'audiovisuel s'inspire fortement du système applicable au cinéma, notamment en matière :

- d'objectifs concernant les programmes audiovisuels, dans une logique industrielle et économique (accompagner la production) ainsi que culturelle et qualitative (garantir la qualité de l'offre) ;
- d'instruments de structuration du secteur (par la production indépendante) et d'aides attribuées (automatiques et sélectives).

- ◆ Des secteurs économiques différents

Pour autant le modèle économique des deux secteurs sont très différents. En particulier, le choix de structurer la filière autour de sociétés de production indépendantes vise à sauvegarder la diversité culturelle en matière cinématographique (voir annexe II). Ce choix est peut-être moins pertinent pour l'audiovisuel, qui fonctionne essentiellement sur commande (voir *infra*).

Tableau 28 : Comparaison schématique des secteurs du cinéma et de l'audiovisuel

	Cinéma	Audiovisuel
<b>Structuration de l'intervention publique</b>		
Origine	- Environ 80 ans	- Environ 25 ans
Choix publics sur la structuration du secteur	- Fort soutien aux producteurs indépendants - Autorisation de sociétés intégrées (producteur / diffuseur / exploitant)	- Fort soutien aux producteurs indépendants - Séparation producteur / diffuseur - Mesures anti-concentration
Situation de départ	- Application d'objectifs publics à un secteur privé préexistant	- Secteur public monopolistique (ORTF, SFP...) préexistant puis ambition de développer un secteur privé
Situation après aides publiques	- Production atomisée ; écrans nombreux ;	- Production atomisée - Diffuseurs en forte augmentation

## Rapport

	Cinéma	Audiovisuel
<b>Type de produit</b>		
Nature du produit	- Produit d'offre, dit « de prototype »	- Produit de demande, dite « de commande » - Prédominance de la fiction et des documentaires
Format	- 90 minutes au moins	- 90 minutes principalement en France (standard international : 52 minutes)
Rapport au spectateur avant convergence	- Première consommation par un client payant en salle qui effectue une démarche	- Chaînes en clair gratuites (sauf chaînes à péage type Canal+), facilement accessible à domicile et en mobilité
Attractivité et notoriété des professionnels	- Enjeu culturel du « 7 <sup>ème</sup> art » (encouragement des nouveaux talents, etc.) - Attractivité médiatique (Festival de Cannes, etc.)	- Moindre notoriété des professionnels
<b>Economie du secteur</b>		
Financements	- Large panel de financeurs	- Prédominance du financement par le diffuseur
Risques financiers	- quasi-nuls pour le producteur délégué - réels pour les distributeurs - faibles pour les exploitants	- quasi-nuls pour le producteur (revenus réguliers) - réels pour les diffuseurs
Concurrence	- Forte concurrence des films américains	- Forte concurrence des séries américaines
Contraintes sur la diffusion	- Engagements de programmation et encadrement des salles « art et essai » - Contraintes sur les droits - Encadrement de la diffusion des éditeurs des services de télévision	- Contraintes sur la diffusion

*Source : Mission (voir également annexes I et II).*

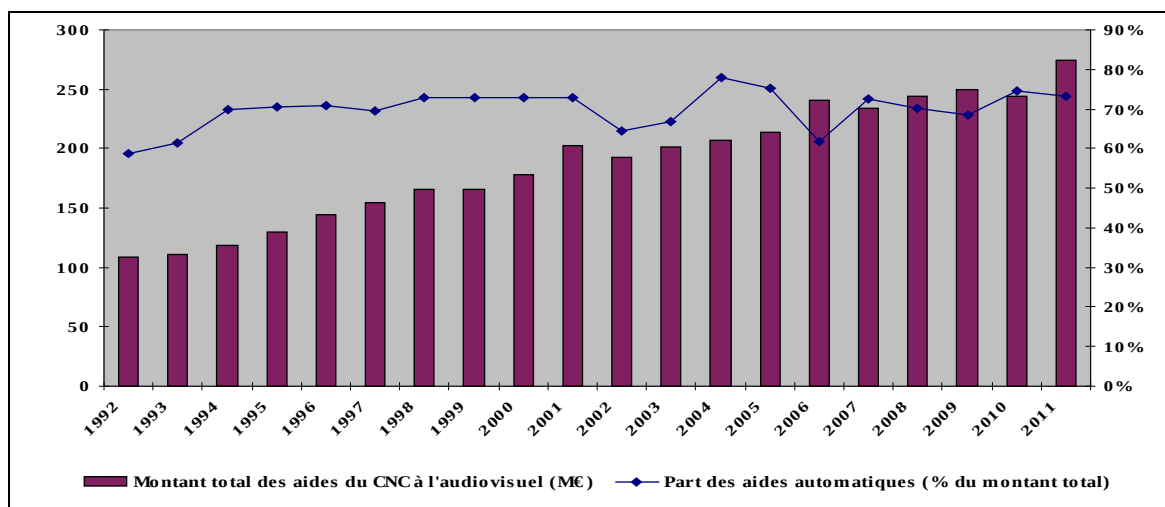
### 2.1.2. L'objectif initial du compte de soutien : accompagner le développement de la production

Comme pour le cinéma, le compte de soutien à la production audiovisuelle se décline entre aides automatiques, dans une logique industrielle, et aides sélectives, dans une logique culturelle. Depuis 1986, avec l'aide de ces instruments, le CNC s'est efforcé d'accompagner l'explosion de l'offre de programmes audiovisuels.

- ◆ Les aides automatiques sont le cœur du dispositif de soutien à l'audiovisuel

Les aides automatiques représentent en moyenne (hors avances ; voir encadré) les trois quarts du total des aides.

Graphique 68 : Évolution du montant global consacré par le Cosip à l'audiovisuel



Source : Données CNC – Retraitements Mission.

Parallèlement au soutien automatique à la production cinéma, la diffusion d'une œuvre audiovisuelle ouvre droit sous certaines conditions à l'ouverture d'un « compte automatique » mobilisable :

- le soutien automatique est réservé aux producteurs ayant déjà produit et diffusé des œuvres de stock aidées par le CNC sur des chaînes établies en France ; il ne s'adresse donc pas aux nouveaux entrants ;
- le soutien automatique exige que l'œuvre soit liée à une commande, c'est-à-dire qu'il y ait un apport d'un ou de diffuseurs français (éditeurs de services de télévision ou de vidéo à la demande) au moins égal à 25 % de la part française du financement ;
- à la différence du cinéma, le calcul du soutien ne dépend pas du nombre de téléspectateurs de l'œuvre, mais de :
  - la durée de diffusion de l'œuvre (en minutes),
  - le genre du programme, via un coefficient pondérateur, lui-même fonction des dépenses horaires françaises (DHF) pour chaque genre,
  - la valeur du « point minute »<sup>63</sup> calculée en fonction du budget du CNC, et majorée de 25 % lorsqu'au moins 80 % des dépenses sont réalisées en France ou que la version originale du programme est réalisée principalement en langue française.

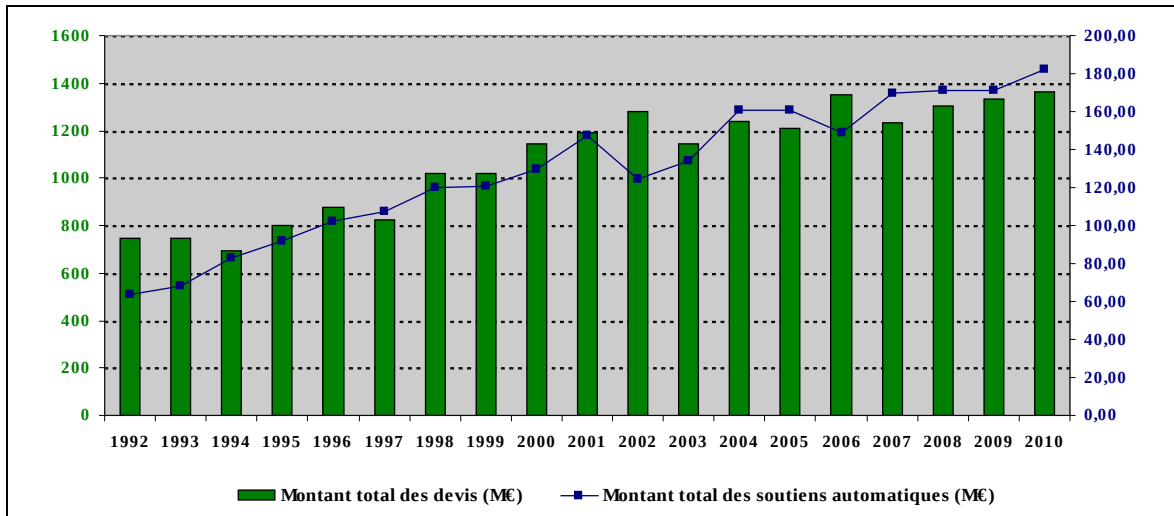
Repérée dès 1990<sup>64</sup>, la nature inflationniste du calcul du soutien automatique sur la base du coût des œuvres semble se confirmer.

<sup>63</sup> La valeur du « point-minute » est arrêtée chaque année en fonction du budget dont dispose le CNC. Stable depuis 1998, la chute des commandes en 2007 a conduit à sa revalorisation de 2,4 % en 2009 (570 €/minute) afin de soutenir l'investissement des producteurs.

<sup>64</sup> « Le calcul des droits de réinvestissement est effectué sur la base du coût des œuvres de référence ; cette base de calcul est de nature évidemment inflationniste. [...] Le parallélisme recherché avec le cinéma voudrait que les droits varient avec l'audience de l'œuvre, c'est-à-dire le nombre de téléspectateurs qui l'ont vue. Jusqu'ici, il n'a pas paru possible de traduire cet idéal dans les faits : la mesure de l'audience est souvent l'objet de critiques, et ne pourrait servir de base à une distribution des fonds publics. » (Rapport IGF d'Yann Gaillard sur La Deuxième section du compte, avril 1990) La mission recommandait le « dépérissement progressif du compte de soutien en considérant qu'il a joué son rôle historique... et que l'aide automatique a perdu son utilité réelle ; le produit de la taxe pourrait être affecté à la seule aide sélective, pour financer une politique d'encouragement à la qualité et aux nouveaux talents. »



Graphique 69 : Évolution comparée des montant des devis et des soutiens automatiques du CNC



Source : Données CNC.

Les sommes générées par la première diffusion de chaque œuvre une année donnée sont notifiées sur le compte de l'entreprise au début de l'année suivante, à condition de passer le seuil minimal. A compter de cette notification, ces sommes doivent être réinvesties dans un délai maximum de trois ans, et ce dans n'importe quel genre.

Pour 2011, dans le document de performance présenté au Parlement, le CNC a prévu d'abonder les crédits réservés au soutien automatique généré de 20 M€, soit 200 M€ au global, pour soutenir l'investissement dans les programmes sur les nouveaux réseaux de diffusion.

De façon générale, la part du soutien automatique est très prépondérante par rapport au sélectif dans l'ensemble des aides à la création.

#### Encadré 22 : Les avances sur soutien automatique

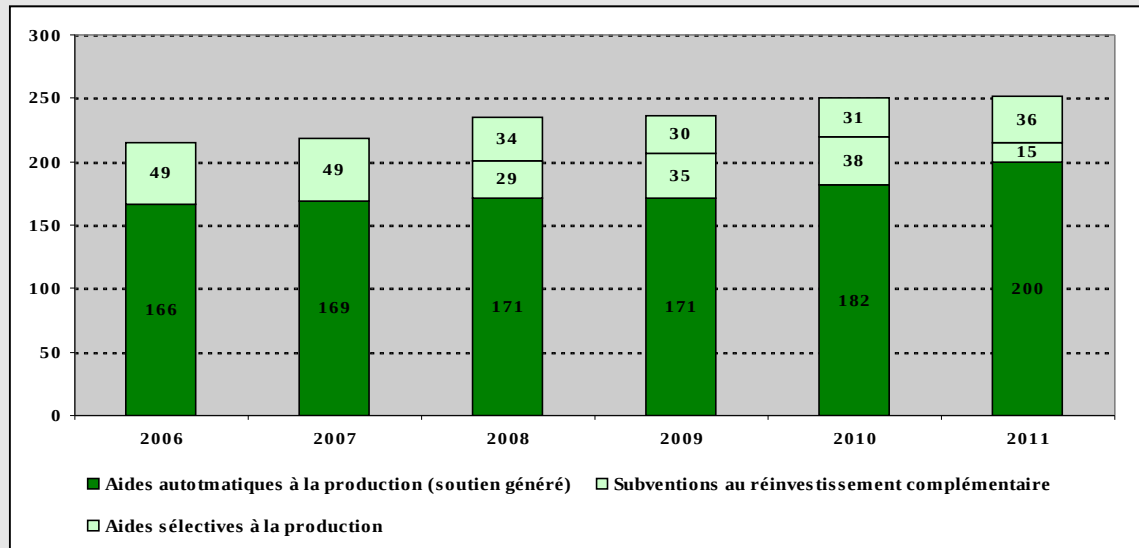
Les sociétés détentrices d'un compte automatique épuisé ou insuffisant peuvent demander une avance sur leur soutien automatique, dite « aide de réinvestissement complémentaire ».

L'octroi des avances intervient dans le cadre d'une enveloppe budgétaire limitée et tient compte de la situation financière de l'entreprise (y compris du montant des aides déjà accordées et de la gestion de ces aides). Elles sont versées sous forme de subventions et pour partie sous forme d'avances, et financées à la fois par le produit des taxes et par les remboursements d'avances constatés dans l'année.

Cette possibilité résulte d'une part du fait que les aides sélectives et automatiques ne sont pas cumulables dans la sphère audiovisuelle et, d'autre part, du souhait de mieux accompagner les entreprises en croissance.

En 2009, 35 M€ étaient distribués sous cette forme, soit 20 % du montant total du soutien automatique (171 M€) et davantage que les aides sélectives à la production (30 M€). En 2010, 37,5 M€ ont été distribués sous cette forme, soit près du double du montant budgété à ce poste (13,2 M€).

Graphique 70 : Évolution des aides à la production audiovisuelle ( M€)



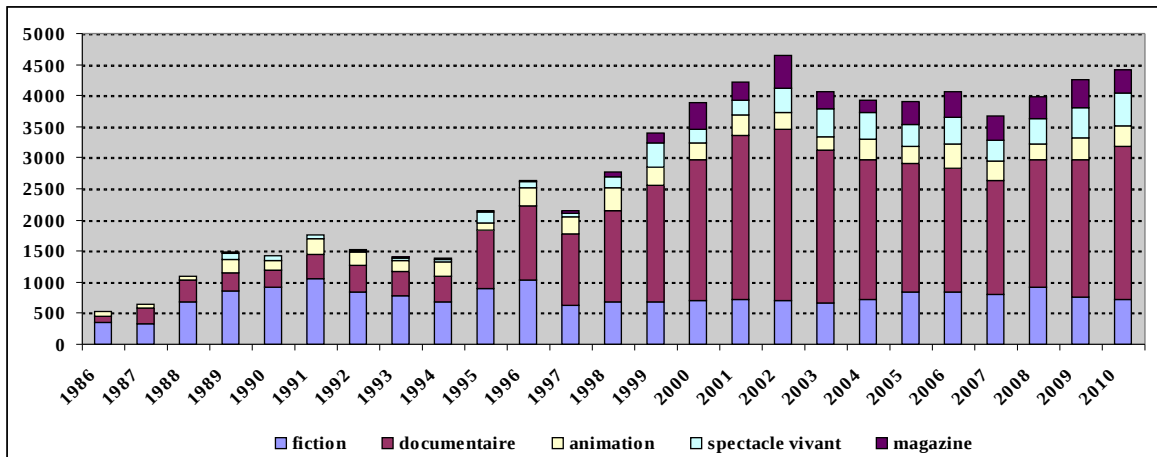
Source : Données CNC (Réalisation pour 2006-2010 et BP pour 2011) – Retraitements Mission. Remarque : dans le BP pour 2011, n'est indiquée que la partie des subventions au réinvestissement complémentaire financée par les taxes de l'année (et non celle financées par les remboursements d'avances constatées dans l'année).

◆ Le CNC a suivi l'explosion de l'offre télévisuelle

Le CNC a accompagné l'explosion de l'offre télévisuelle depuis 1986 en soutenant l'industrie de programmes. Le nombre de productions audiovisuelles aidées a fortement augmenté, notamment en matière de documentaires.

En passant de 526 heures aidées en 1986 à 4 249 heures en 2009, le CNC s'inscrit dans la dynamique du secteur qui a vu l'émergence continue de nouveaux diffuseurs : création de La Cinq (disparue en 1992) et de M6, privatisation de TF1 en 1987, création de la Cinquième en 1994 (France 5 aujourd'hui), lancement des bouquets numériques par satellite à partir de 1996, des chaînes thématiques et locales, lancement des chaînes gratuites de la TNT à partir de 2005 et enfin arrivée des plateformes sur Internet dont on ne perçoit que les prémises.

Graphique 71 : Volume aidé selon le genre (en nombre d'heures)



Source : Données CNC.

### 2.1.3. L'objectif complémentaire : la diversification de l'offre

A la logique « industrielle » des soutiens automatiques, le CNC a ajouté un objectif qualitatif : depuis la fin des années 1990, il diversifie les programmes aidés et développe son panel d'aides sélectives en ce sens.

#### ◆ L'objectif de diversification des programmes

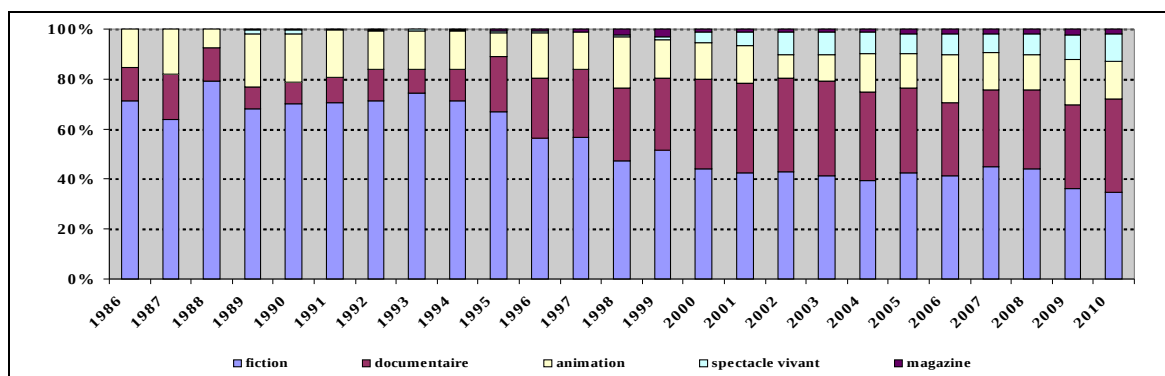
La politique publique audiovisuelle française vise à garantir la qualité de l'offre par sa diversification, et ce par le biais du maintien d'un tissu dense d'entreprises indépendantes par la sécurisation financière du producteur (voir *infra*) et de soutiens du CNC.

Plus que leur croissance quantitative, le CNC a ainsi encouragé la diversification des genres soutenus en modifiant la répartition de ces aides par genre<sup>65</sup> : si 70 % des aides sont destinées à la fiction entre 1986 et 1994, le documentaire connaît un soutien croissant, jusqu'à représenter un tiers des aides depuis dix ans, la fiction demeurant stable en valeur absolue.

En 2004, le CNC a réaménagé les règles du compte de soutien pour mieux soutenir les œuvres patrimoniales (le documentaire et la fiction – voir *infra*).

<sup>65</sup> Lorsque le deuxième compte est créé en 1986, le soutien automatique n'est adressé qu'aux œuvres de fiction. En 1989, un « troisième guichet » est ouvert (puis progressivement intégré au soutien automatique à la production audiovisuelle), destiné aux programmes de jeunesse, réservé aux chaînes publiques et générant aussi un soutien automatique pour les fictions ainsi que les œuvres d'animation.

Graphique 72 : Répartition du volume des aides du CNC par genre



Source : Mission.

Le développement de l'aide au documentaire, par rapport à l'aide plus résiduelle du spectacle vivant et des magazines culturels est notable ; il est lié aux stipulations des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévision.

◆ Des aides sélectives qui se développent

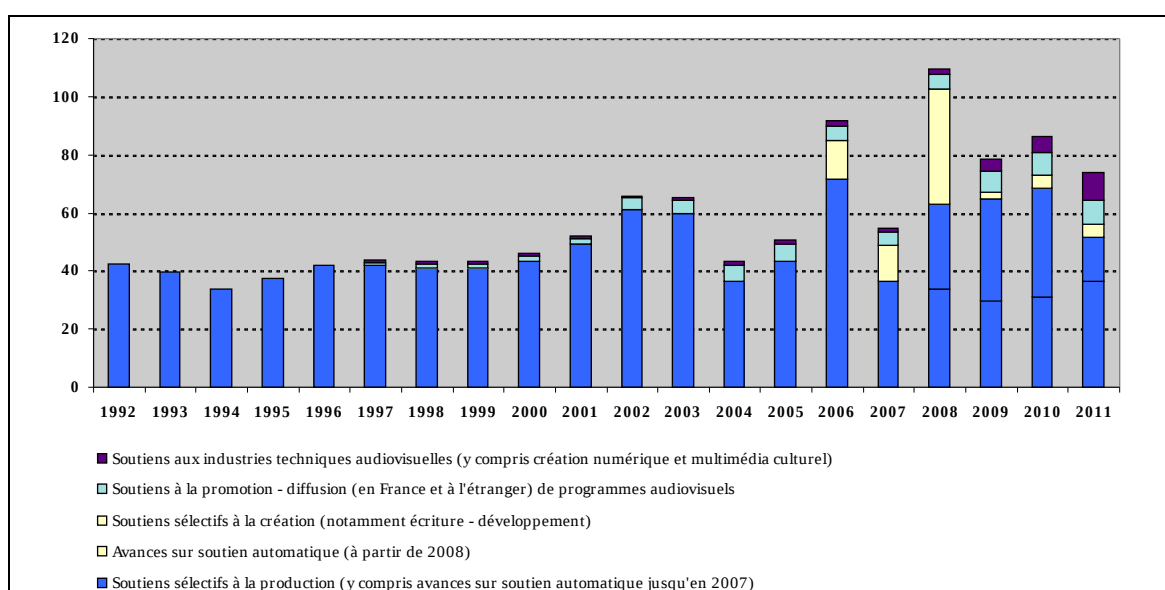
Le CNC a véritablement commencé à développer ses soutiens sélectifs au secteur audiovisuel à partir du début des années 2000.

Le soutien sélectif à la production s'adresse principalement à des producteurs ne bénéficiant pas du soutien automatique et présente une série de dispositifs visant à accroître la qualité des œuvres et leur renouvellement. Il s'adresse notamment aux genres portant le plus de risques : le documentaire et l'animation.

Il est assorti d'aides sélectives à la création, pour l'essentiel *via* le fonds d'innovation audiovisuelle mis en place en 2005.

En 2011, les aides sélectives à la création et à la production audiovisuelles sont budgétées à hauteur de 56 M€, soit 20 % de plus que dix ans auparavant.

Graphique 73 : Évolution des aides sélectives à l'audiovisuel ( M€)



Source : Données CNC – Retraitements Mission.

## 2.2. Un bilan mitigé de l'intervention publique sur la compétitivité sectorielle

Depuis le début des années 2000, le bilan de l'intervention publique en général, et de celle du CNC en particulier, dans le secteur audiovisuel, est mitigé.

Si les objectifs premiers sont pour l'essentiel atteints (diversité des programmes encouragés, maintien d'un tissu développé de producteurs indépendants), le rayonnement global de l'audiovisuel français est aujourd'hui modeste. Tel est notamment le cas de la fiction française, tant à l'international que sur le marché national. Le bilan est plus satisfaisant en ce qui concerne les autres genres (documentaire, animation).

### 2.2.1. Le poids de l'encadrement public

Les interventions publiques, qu'il s'agisse des dispositifs d'encadrement juridique des diffuseurs (voir annexe I) ou des soutiens financiers du CNC, se sont concentrées sur la production audiovisuelle en tachant de concilier deux objectifs (en certains points contraires) :

- favoriser l'existence d'entreprises de taille suffisante pour produire des formats concurrentiels sur les marchés, notamment internationaux ;
- garantir la qualité de l'offre par sa diversité en maintenant un tissu dense d'entreprises indépendantes.

#### 2.2.1.1. Une intervention publique lourde afin de structurer le secteur

L'arsenal normatif destiné à structurer le secteur est perçu comme un poids non négligeable par les diffuseurs rencontrés par la mission. Il comprend principalement :

- des obligations d'investissement et de diffusion des diffuseurs (voir annexe I) qui, combinées aux soutiens du CNC, assurent une relative sécurité des financements pour le producteur ;
- la séparation stricte entre diffuseur et producteur ;
- la protection des droits patrimoniaux des producteurs indépendants.

#### ◆ La séparation entre diffuseur/producteur

Par rapport aux marchés voisins (Allemagne, Italie, Royaume –Uni, Espagne), la principale différence tient au fait que les éditeurs de service qui financent généralement la quasi-intégralité de l'œuvre disposent en contrepartie, dans ces pays, de l'essentiel des droits.

La séparation française entre diffuseur et producteur, unique en Europe, favorise l'émiettement et accroît la difficulté à atteindre une taille critique suffisante. Les décrets de 2001 dits « décrets Tasca » visaient à conforter la production indépendante grâce à une meilleure maîtrise des droits. Cette dernière devait lui permettre de les exploiter sur le second marché national et de constituer un catalogue de droits attractifs à l'international.

Des facilités contractuelles en matière d'achats de droits par les groupes audiovisuels ont été ouvertes depuis 2009.

#### **Encadré 23 : Encadrement normatif concernant la production indépendante (« décrets Tasca »)**

Les dispositions du décret 2001-609 du 9 juillet 2001 dit « *décret production* » confortent la production indépendante en établissant deux séries de critères relatifs à l'œuvre et à l'entreprise de production :

- Une œuvre est réputée indépendante lorsque : (i) les contrats ne portent que sur les droits nécessaires à l'exploitation du service diffusé par l'éditeur ; (ii) chaque mandat de commercialisation fait l'objet d'un

## Rapport

contrat distinct et négocié dans les droits n'ont pas été acquis par l'éditeur de services pour plus d'une diffusion en exclusivité dans un délai maximal de dix-huit mois à compter de la livraison de l'œuvre. Toutefois des droits d'option prioritaire et exclusive peuvent être contractuellement prévus dans le contrat initial pour une durée n'excédant pas quarante deux mois ; (iii) l'éditeur de services ne détient pas directement ou indirectement de parts de producteur ; (iv) le producteur n'a pas réalisé au cours des trois exercices précédents, plus de 80 % de son volume horaire cumulé de production audiovisuelle ou de son chiffre d'affaires cumulé de producteur audiovisuel avec le même éditeur de services.

▪ Une entreprise de production est réputée indépendante lorsque : (i) le diffuseur ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 15 % de son capital social ou de ses droits de vote ; (ii) l'entreprise ne détient pas, directement ou indirectement, plus de 15 % du capital social ou des droits de vote de l'éditeur de services.

Toutefois, les décrets du 27 avril 2010 et du 2 juillet 2010 opèrent une baisse des taux des obligations d'investissement dans la production.

### ◆ Les obligations d'investissement et de diffusion des chaînes

L'objectif de la politique publique française audiovisuelle établie lors de la création de la deuxième section du compte de soutien était le rayonnement de la production audiovisuelle française.

Le moyen identifié fut la sécurisation de la position financière (et donc du pouvoir de négociation) du producteur, par l'institution d'obligations d'investissement des diffuseurs (voir annexe I) et des soutiens complémentaires du CNC.

#### **2.2.1.2. Une structure de sociétés de production peu favorable à la compétitivité internationale**

Si le tissu des sociétés de production audiovisuelle est dense, seul un petit nombre d'entreprises concentrent en fait la production. Ces dernières manquent de compétitivité à l'international.

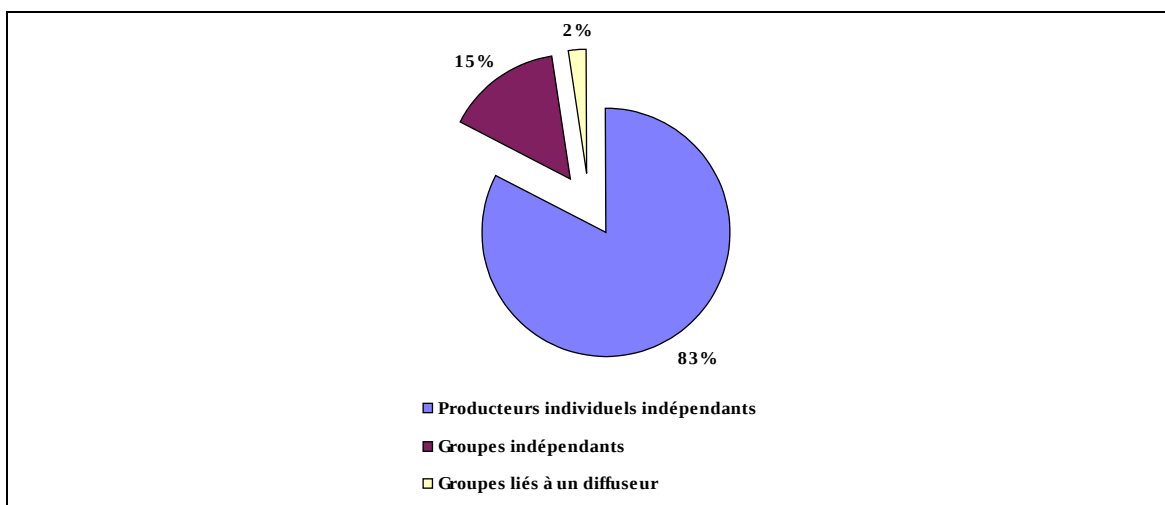
### ◆ Un tissu diversifié de sociétés de production audiovisuelle

La stratégie de lutte contre la concentration a porté ses fruits : le secteur comporte de multiples acteurs par rapport aux pays européens comparables.

En 2009, 753 producteurs ont participé à la production d'au moins une œuvre audiovisuelle<sup>66</sup> aidée par le CNC, soit 11 % d'entreprises supplémentaires en 5 ans. Cette augmentation représente plus du double de l'augmentation du volume d'heures soutenu depuis 2005.

<sup>66</sup> Selon le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990, une œuvre audiovisuelle est définie « en creux », par opposition à d'autres genres (œuvres cinématographiques de longue durée, journaux et émissions d'information, variétés, jeux, émissions autres que de fiction réalisées en plateau, retransmissions sportives, messages publicitaires, téléachat, autopromotion et services de télétexte).

Tableau 29 : Volume aidé selon la structure capitalistique des producteurs en 2009



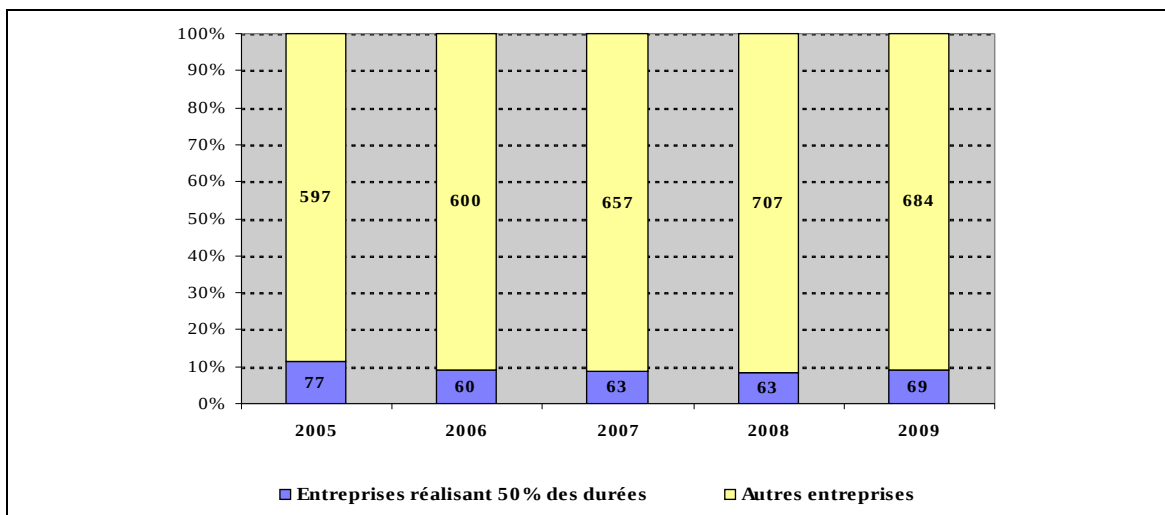
Source : Données CNC. Sont considérées comme indépendantes, les entreprises individuelles indépendantes au sens du décret de 2001 et les groupes non liés à des diffuseurs. Montant total d'heures diffusées = 4 087 h.

◆ La concentration de la production audiovisuelle par un petit nombre d'entreprises

Pour autant, 36 % des producteurs aidés en 2009 n'ont rien produit en 2008 et, symétriquement, 38 % des entreprises actives en 2008 ont cessé de l'être en 2009. Il existe en effet de nombreuses micro-entreprises individuelles à l'activité audiovisuelle épisodique.

Entre 2005 et 2010, quel que soit le genre, environ 10 % des entreprises concentrent environ la moitié des heures de programmes. En 2006, 6,3 % des sociétés répertoriées par l'INSEE faisaient 62,5 % de chiffre d'affaires du secteur.

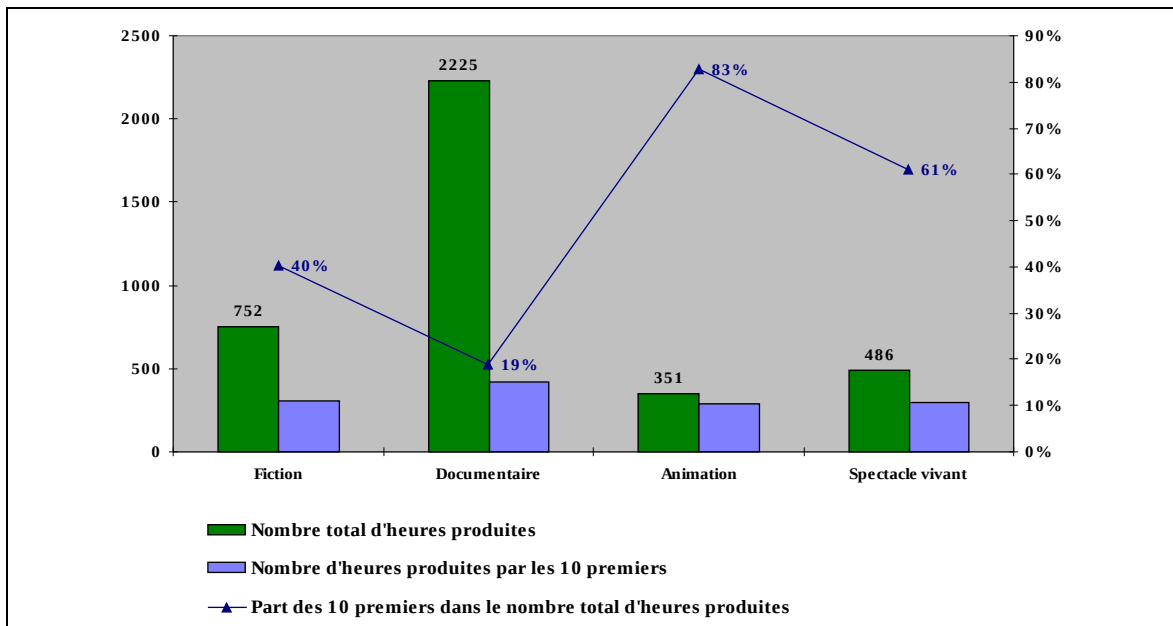
Graphique 74 : Répartition de la production parmi les entreprises actives



Source : Données CNC.

Le degré de concentration est très inégal selon le genre : l'animation compte un nombre restreint d'entreprises ; la fiction dispose d'un tissu dense d'entreprises avec une concentration de l'offre moyenne ; le documentaire est caractérisé par un véritable émiettement des sociétés (favorisé par la modicité des coûts de production).

Tableau 30 : Heures produites selon le genre en 2009



Source : Données CNC.

- ◆ Les sociétés françaises de production audiovisuelle manquent de compétitivité à l'international

Selon le CSA, l'émiettement des sociétés de production et l'absence de groupe d'envergure internationale aurait freiné leur compétitivité<sup>67</sup>.

La France ne compte en effet que peu d'entreprises de taille significative sur la scène internationale : seules 4 sociétés françaises apparaissent sur la liste des 40 premières sociétés européennes de production de programmes<sup>68</sup>. La première entreprise française (Telfrance), classée au 8<sup>ème</sup> rang, présente un produit opérationnel dix fois inférieur à celui de la première entreprise classée européenne.

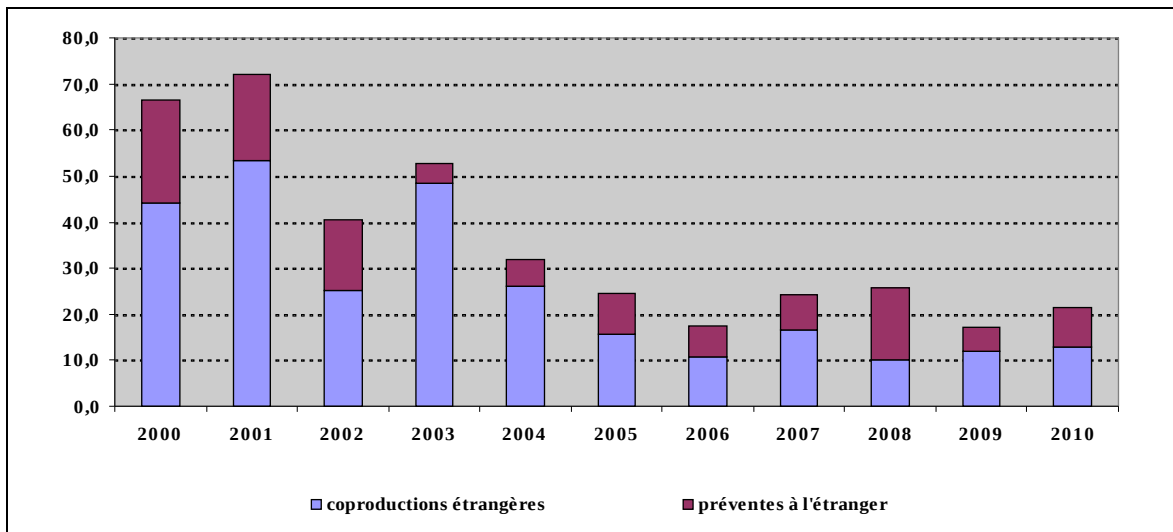
Un symptôme du manque d'attractivité de la production audiovisuelle française est la difficulté croissante des fictions à attirer les financements étrangers, qui ont fortement chuté entre 2000 et 2010.

<sup>67</sup> Réflexion du CSA sur 20 ans d'obligations de diffusion et de production audiovisuelles des éditeurs de services (novembre 2009)

<sup>68</sup> Etude du CSA – voir *supra*.



Graphique 75 : Financements étrangers de la fiction française ( M€)



Source : Données CNC.

Cette faible présence à l'international se constate enfin en termes d'exportations, dont la valeur a baissé alors que les volumes échangés ne cessent de croître, et ceci en dépit des succès enregistrés à l'export par l'animation - ainsi que le documentaire dans une moindre mesure. En 2009, le chiffre d'affaires à l'export a encore reculé de 9,7 % par rapport à 2008, retrait attribué par le CNC aux effets conjugués de la crise économique, de l'appréciation de l'euro et de la baisse des tarifs horaires de vente dans les principaux territoires européens.

### 2.2.1.3. La difficile circulation des œuvres

L'encadrement normatif pèse sur la stratégie globale des chaînes de télévision. Il ne parvient pas à répondre à l'enjeu de circulation des œuvres.

#### ◆ Difficile conciliation des stratégies des chaînes et de la circulation des œuvres

Parmi les critères introduits pour définir l'indépendance d'une œuvre dans les décrets dits Tasca (voir *supra*), trois méritent d'être particulièrement soulignés :

- l'absence de détention significative de parts de coproduction par le diffuseur, permettant aux producteurs de récupérer des recettes issues de chaque exploitation à l'issue de la première fenêtre de diffusion sur la chaîne ayant financé l'œuvre ;
- la limitation de la durée d'exclusivité des droits de diffusion à 18 mois pour une seule diffusion sur le réseau exploité par l'éditeur de services, nuancé par la faculté laissée aux éditeurs d'acheter un droit d'option prioritaire sur les diffusions supplémentaires intervenant dans un délai allant jusqu'à 42 mois ;
- l'obligation de négocier les droits secondaires de diffusion et mandats de commercialisation dans des contrats distincts.

Le CSA constate dans la pratique que « les chaînes qui assument un financement important des fictions acquièrent des droits exclusifs pour la durée la plus longue possible »<sup>69</sup>. Les chaînes ont ainsi développé les pratiques contractuelles leur permettant de maîtriser les droits de diffusion sur le marché secondaire (droit d'option cité *supra*).

<sup>69</sup> Contribution du CSA à la réflexion sur la circulation des œuvres audiovisuelles (juillet 2010)

## Rapport

Certains interlocuteurs de la mission ont confirmé cette stratégie, qui serait guidée par le « signal identitaire » porté par l'œuvre audiovisuelle. Elle conduirait certaines chaînes à racheter à une même société de production un programme qu'elle avait commandé et majoritairement financé, après l'avoir valorisé sur sa propre antenne lors de la première fenêtre de diffusion.

Canal + mis à part, la grande majorité des fictions diffusées sur les chaînes historiques hertziennes font l'objet de rediffusions. Toutefois, la circulation des œuvres se fait principalement au sein des groupes : sur les cinq chaînes historiques, en 2002, en moyenne moins d'un quart des rediffusions étaient réalisées sur des chaînes non contrôlées, moins d'un quart sur des chaînes contrôlées, et 52 % sur la chaîne de primo-diffusion.

Ce constat se nuance au regard de la diversité des politiques des chaînes : si à un extrême, Canal + ne rediffuse ses fictions quasiment que sur ses propres chaînes, France 2 au contraire réalise les deux tiers de ses rediffusions sur d'autres chaînes (46 % sur des chaînes non contrôlées et 17 % sur des chaînes contrôlées).

### 2.2.2. La sous-performance de la fiction française

La fiction est le genre le plus cher (donc plus difficile à rentabiliser) et le plus demandé par les chaînes de télévision. Les diffuseurs conservent dans son financement une place prépondérante et tendanciellement croissante.

Malgré cela et après avoir connu une embellie au cours des années 1990, la fiction française est aujourd'hui en crise : l'audience se tourne vers les œuvres américaines. Le CNC a éprouvé des difficultés à repositionner efficacement son dispositif d'aides.

#### 2.2.2.1. La prépondérance de la part des diffuseurs dans le financement de la fiction, qui demeure le genre le plus cher

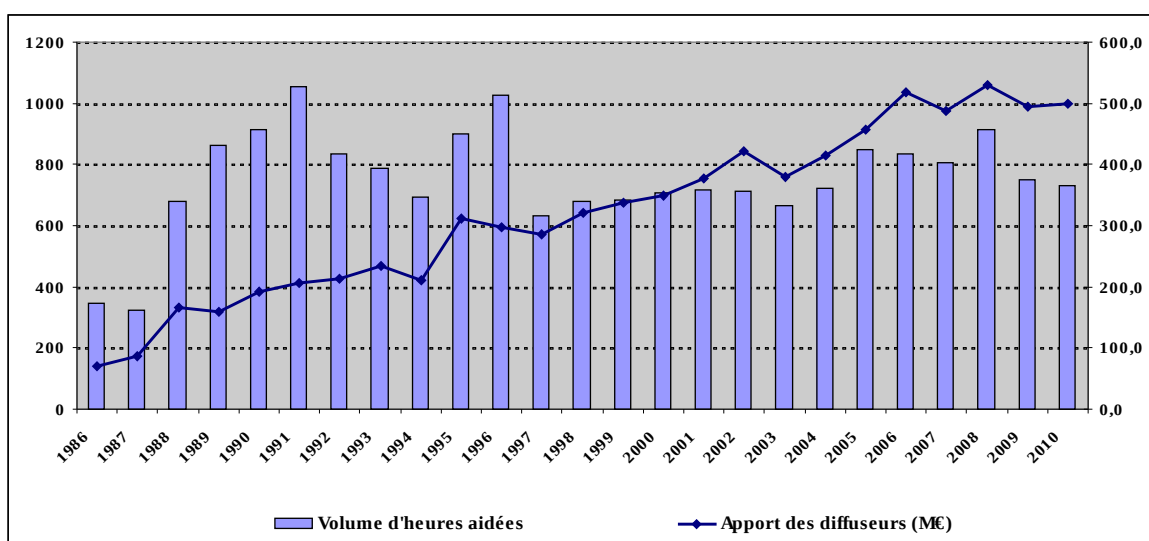
La part des diffuseurs dans le financement des fictions reste prépondérante et même tendancielle croissante, alors même que la difficulté de rentabilisation de ces œuvres pèse sur leur stratégie.

##### ◆ La prépondérance des financements des diffuseurs s'est accrue

En vingt ans, le volume des heures aidées varie entre environ 1 000 et 650 heures aidées de fiction ; on retrouve en 2008 le volume de 1990.

La production est majoritairement financée par les diffuseurs : leur part est passée de 39 % des devis en 1990 à 74 % en 2009, et d'un montant de 170 M€ à 493 M€ sur la même période.

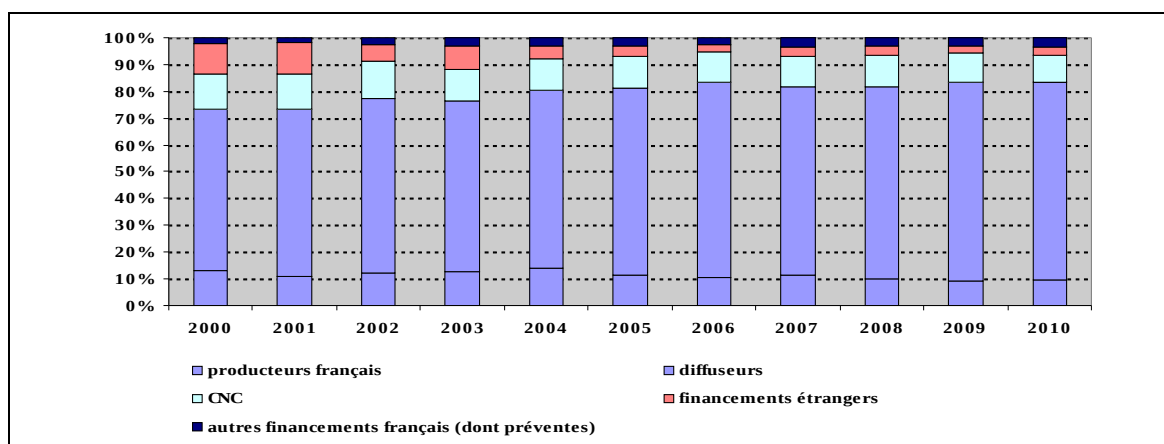
Graphique 76 : Évolution des heures aidées de fiction et des apports des diffuseurs



Source : Données CNC.

La part du CNC (environ 11 %) est supérieure aux investissements des producteurs (moins de 10 %). Les investissements étrangers sont marginaux (environ 3 %) et tendent plutôt à se restreindre, résultat de la diminution des préventes.

Graphique 77 : Répartition des financements de la production de fiction



Source : Données CNC.

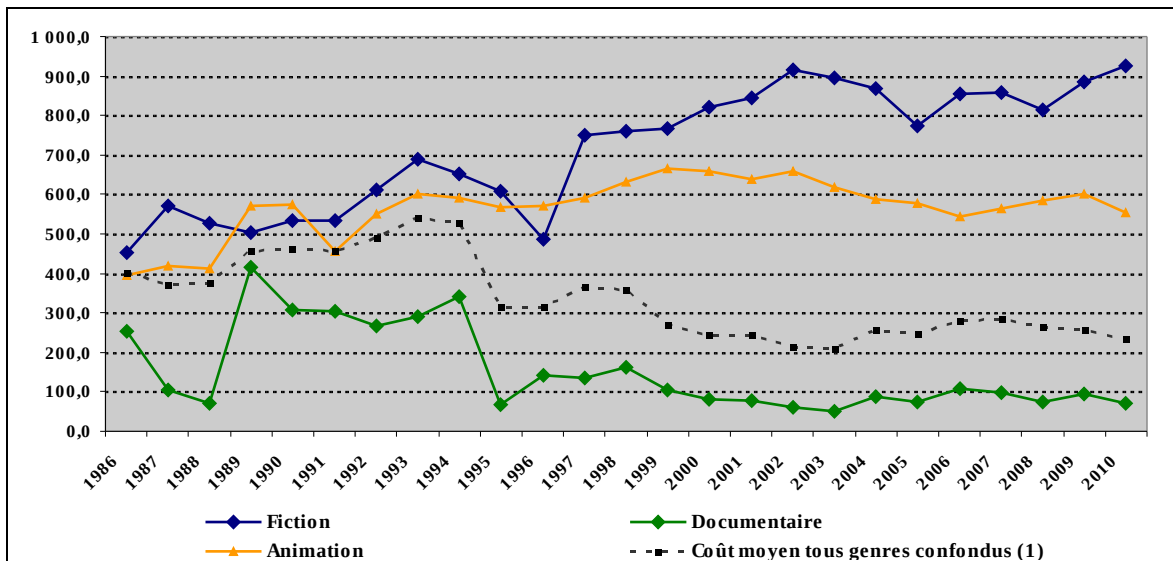
- ◆ La fiction demeure le genre le plus cher et le plus difficile à rentabiliser

Le coût horaire moyen de la fiction est en augmentation tendancielle, qui se stabilise depuis une dizaine d'année avec une croissance annuelle moyenne d'1,5 %.

Plus de la moitié des heures audiovisuelles aidées présentent un coût horaire supérieur à 900 k€. Parmi elles, les fictions ont le coût horaire le plus élevé (plus d'1,2 M€) et représentent 45,6 % des volumes produits en 2010.

## Rapport

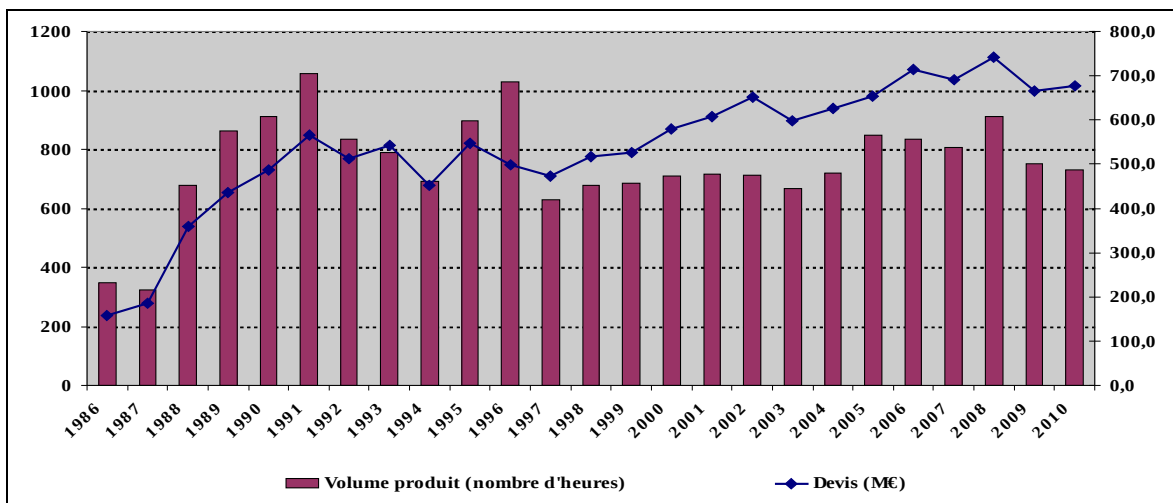
Graphique 78 : Coût horaire moyen selon le genre ( k€)



Source : Données CNC – Retraitements Mission. (1) Pondération du coût horaire de chaque genre en fonction du volume produit.

Alors que les devis avaient suivi le volume d'heures de fiction produites entre 1986 et 1995, à partir de 1996, le montant des devis croît plus que le volume de production.

Graphique 79 : Évolution comparée des devis et volumes de fiction produite

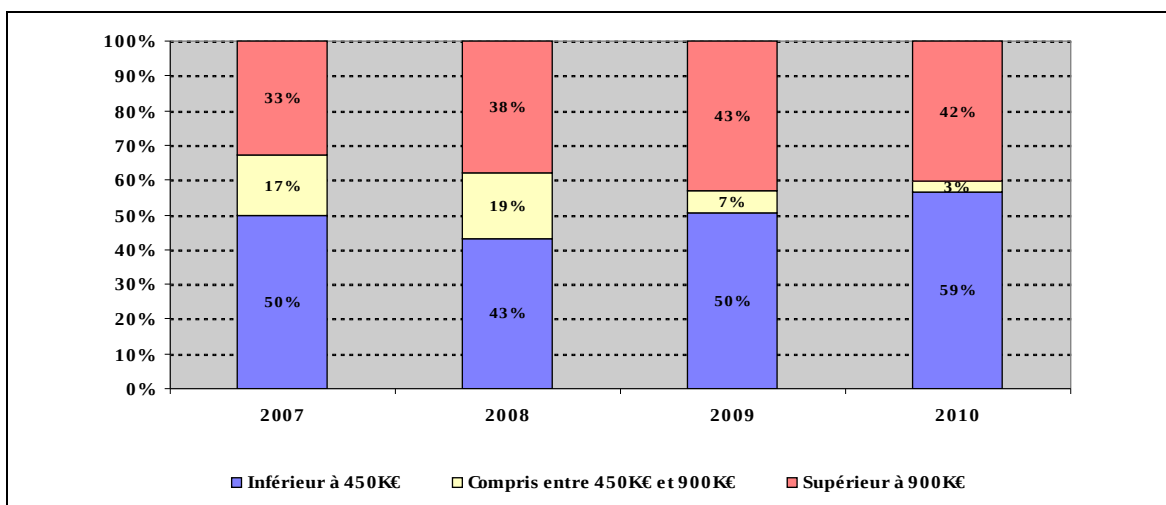


Source : Données CNC.

L'examen de la structure des coûts de production entre 2005 et 2009 témoigne de leur stabilité, à l'exclusion des charges de personnel qui progressent modérément. Dans une industrie de main d'œuvre, ce poste représente plus d'un tiers des budgets hors interprétation. Les parts producteurs (frais généraux et imprévus) représentent 12,3 % en 2009, et 11,4 % en 2010.

Les coûts moyens horaires connaissent une croissance lente mais continue, avoisinant 850 k€/h depuis 10 ans. Les fictions les moins chères (moins de 120 k€/heure) et les plus chères (plus de 1,2 M€/heure) sont celles qui connaissent la plus forte progression. De manière générale, les fictions coûteuses (plus de 900 k€/heure) occupent une place prépondérante et croissante au sein des heures aidées.

Graphique 80 : Heures aidées de fiction selon le coût horaire

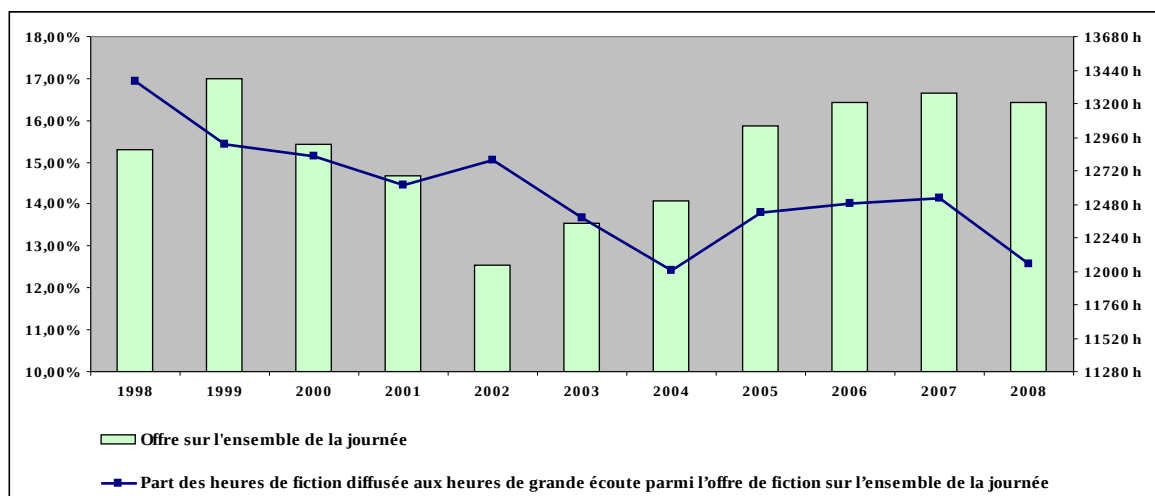


Source : Bilan du CNC sur la production audiovisuelle aidée en 2010 (avril 2011).

Ces coûts sont considérés comme relativement élevés par certains diffuseurs rencontrés par la mission en comparaison à la « qualité » du produit (mesurée à sa diffusion sur le marché national comme international).

La part de la fiction aux heures de grande écoute est en baisse tendancielle depuis une décennie.

Graphique 81 : Évolution de l'offre de fiction sur les chaînes historiques



Source : Données CNC – Bilans du CSA. Programmes sur les chaînes historiques publiques (France 2, France 3, France 5) et privées (TF1, M6, Canal +).

Certains interlocuteurs ont indiqué à la mission que la difficulté de rentabilisation des fictions françaises les conduit parfois à préférer l'acquisition de droits d'œuvres étrangères (notamment de séries américaines) déjà amorties.

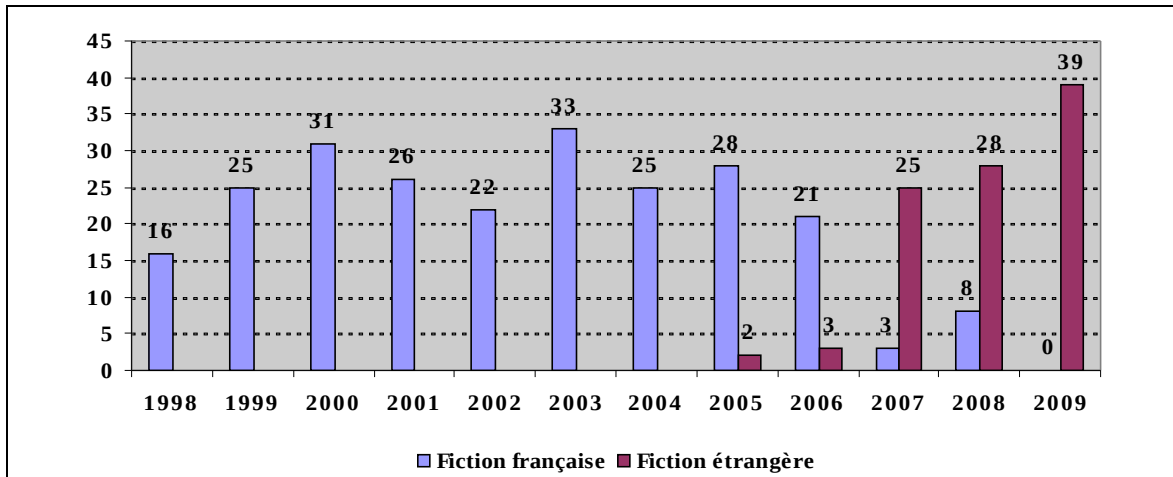
### 2.2.2.2. La crise de la fiction française

Parmi les explications de la situation difficile de la fiction française, la crise éditoriale est souvent citée. Le CNC a eu des difficultés à repositionner efficacement son aide au secteur, et l'impact de ses efforts se fait attendre.

◆ Une crise des audiences spécifique à la France

Alors que les fictions françaises étaient encore en bonne place en 2005 parmi les meilleures audiences de l'année des chaînes historiques gratuites (28 parmi les 50 meilleures audiences sur TF1, dont les 5 premières ; 19 parmi les 30 meilleures audiences sur France 3), leur score est nul parmi ces dernières en 2009. Dans le même temps, on trouve 20 séries américaines dans le top 30 de TF1 et ailleurs.

**Graphique 82 : Évolution du nombre de fictions françaises et étrangères dans les 50 meilleurs audiences de l'année tous genres confondus**



Source : Données CNC - Médiamétrie – Médiamat (ensemble de la journée, 4 ans et plus).

En comparaison, dans les autres grands pays européens, même si l'on constate la même baisse d'audience globale pour les diffuseurs historiques, les fictions nationales y demeurent les programmes les plus populaires, loin devant les séries américaines.

Dans une étude sur la place de la fiction américaine dans les audiences des grands pays européens (publiée début 2011), le CSA montre que le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie placent leur fiction nationale en tête des meilleures audiences du genre (chiffres 2009 – cumul des audiences par série).

Au Royaume-Uni, où aucune frontière de langue ne se pose avec les États-Unis, aucune fiction américaine n'apparaît dans les 10 meilleures audiences. Les audiences de ces séries sont en moyenne trois fois inférieure à celles des séries britanniques (la première série, « les Experts », se place en 62<sup>ème</sup> place des audiences de fictions). En Allemagne, les deux premières séries américaines se placent en 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> places (respectivement « Les experts Miami » et « House »). En Italie, les 10 premières séries sont exclusivement italiennes. En Espagne, les productions américaines font quasiment jeu égal avec les séries nationales. En revanche en France, les séries américaines occupent les quatre premières places, la sixième et la huitième.

Encadré 24 : Les formats de fiction

Différents formats de fiction existent :

- un *unitaire* est une fiction unique ou composée, pour les besoins de la diffusion télévisuelle, de deux parties dont l’histoire est bouclée ;
- une *série* est une suite de fictions composées d’éléments communs (personnages, décors) ;
- un *feuilleton* est une série dans laquelle l’histoire se poursuit d’un épisode à l’autre ;
- une *mini-série* est une série comprenant au moins 3 épisodes, et n’étant pas destinée à être prolongée ;
- une *collection* correspond à un ensemble de fictions réunies autour d’un même sujet, auteur ou ambition artistique, mais qui n’intègre pas d’éléments récurrents.

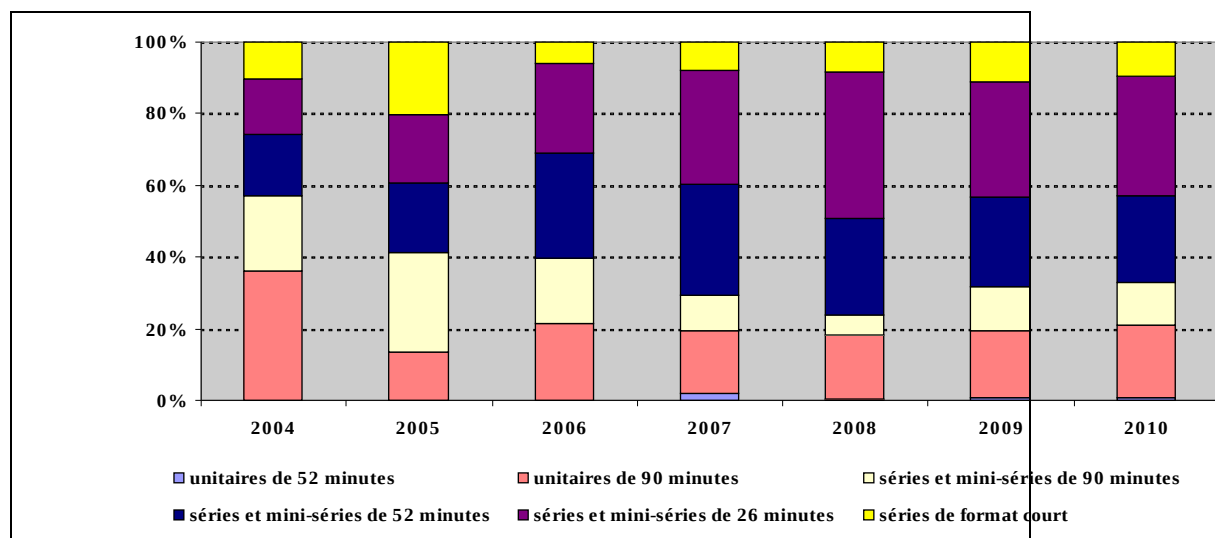
Ces formats se déclinent sur différentes durées, longues ou courtes. On considère généralement un unitaire de « format court » lorsque sa durée est inférieure à 30 mn, alors que les séries dites de « format court » ont des épisodes de moins de 15 mn.

Source : Bilan du CNC sur la production audiovisuelle aidée en 2010 (avril 2011) – Mission.

Selon le rapport Chevalier<sup>70</sup>, les formats français manquent de diversité.

Les séries de formats entre 52 et 26 mn augmentent jusqu’en 2008, les séries courtes (26 mn ou format court) étant même passées de 25 % du volume total en 2005 à 50 % en 2008. Toutefois, 2009 a vu un regain des formats traditionnels français de 90 mn (favorisés par l’introduction de la 2<sup>ème</sup> coupure de publicité sur les chaînes privées) et une réduction des 26 et 52 mn, alors même qu’il s’agit des standards au niveau international. Ces tendances se sont confirmées en 2010.

Graphique 83 : Volume de fiction aidée selon le format



Source : Données CNC.

Certains interlocuteurs de la mission identifient les exigences – au sens large – pour une offre de fiction compétitive : plus d’innovation, plus de créativité, plus de risques. Ils voient dans le temps – long- de réaction des chaînes à cette crise deux explications :

- un effet pervers de la séparation entre producteur et diffuseur : ayant externalisé l’ensemble de la production, le métier se serait perdu au sein des chaînes, qui ne sauraient plus identifier les œuvres dont le risque vaudrait la peine d’être pris ;

<sup>70</sup> Rapport Chevalier, « La fiction française. Le défi de l’écriture et du développement », mars 2011.

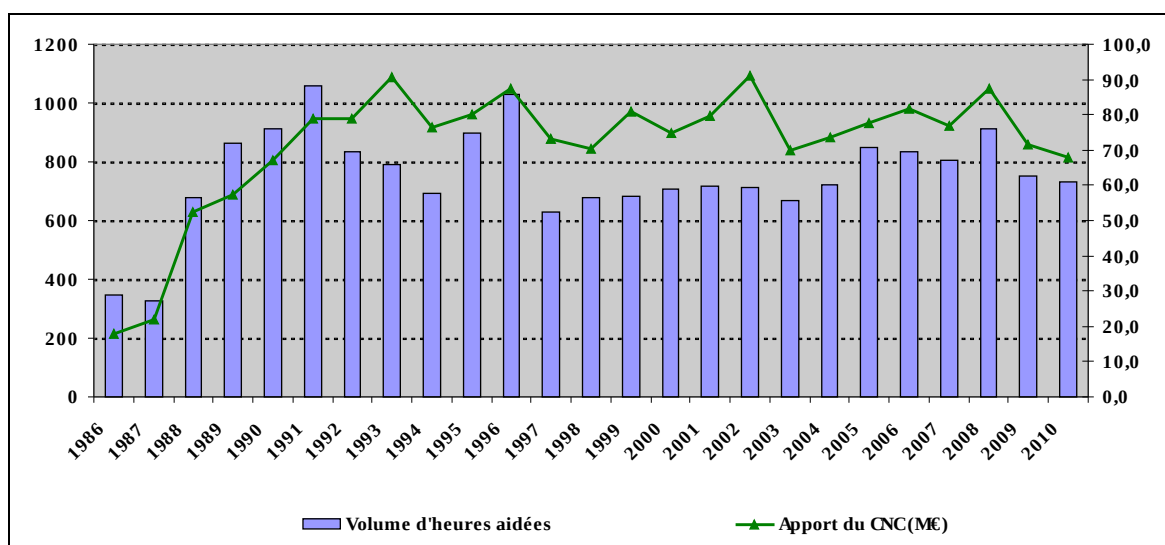
## Rapport

- un effet pervers des obligations d'investissement des chaînes : sécurisant le producteur dans ses sources de financement, elles auraient un effet désincitatif à la prise de risque et à l'innovation.

### ◆ Le difficile repositionnement du CNC

Cet effondrement de la fiction française depuis 5 ans n'a pas entraîné d'importants repositionnements des aides du CNC. Depuis 1990, l'apport du CNC à la fiction audiovisuelle est resté stable entre 70 et 90 M€. Les professionnels évoquent volontiers le caractère cyclique de la production sur longue période.

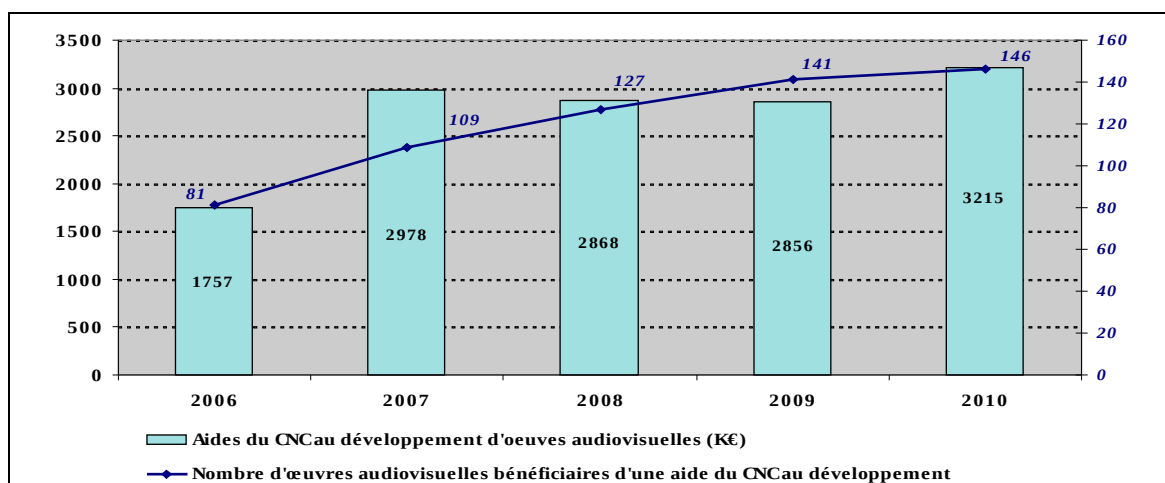
**Graphique 84 : Évolution des heures aidées de fiction et des apports du CNC**



Source : Données CNC.

Alors que le compte de soutien a maintenu ses financements en valeur au cours des 10 dernières années (moyenne de 78 M€), les apports des diffuseurs ont augmenté de 40 % (voir *supra*). C'est cet accroissement qui a permis de compenser la chute de la part des producteurs français (-18 %) et étrangers (-74 %) sur la même période et de faire face à la hausse importante des coûts (voir *supra*).

**Graphique 85 : Évolution des aides du CNC au développement d'œuvres de fiction ( k€)**





### 2.2.3. Des résultats plus satisfaisants pour les autres genres analysés

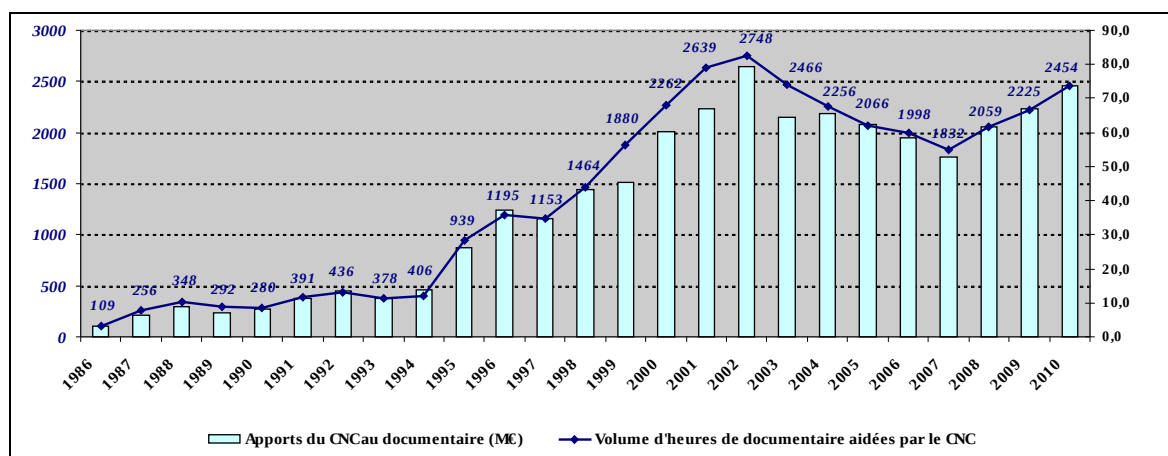
Compte tenu de leur place plus modeste, la mission a exclu de ces analyses le spectacle vivant et les magazines culturels. Elle n'a non plus examiné la situation du jeu vidéo. Elle s'est attachée à analyser sommairement les résultats du documentaire et de l'animation.

#### 2.2.3.1. Le documentaire a fait l'objet d'un soutien renforcé par le CNC

Le compte de soutien a contribué au développement du documentaire en réorientant ses soutiens à son bénéfice à partir de la création de La Cinquième en 1995. L'apparition des chaînes thématiques des bouquets satellitaires et des chaînes locales a renouvelé la demande pour ces œuvres, attirées notamment par leur moindre coût.

Toutefois les coûts augmentent depuis 2004 (+13 % des coûts moyens en 6 ans) du fait du développement des « docu-fiction » de première partie de soirée. Le documentaire reste néanmoins de loin le type de programme patrimonial le moins cher à produire.

Graphique 86 : Évolution des aides du CNC au documentaire



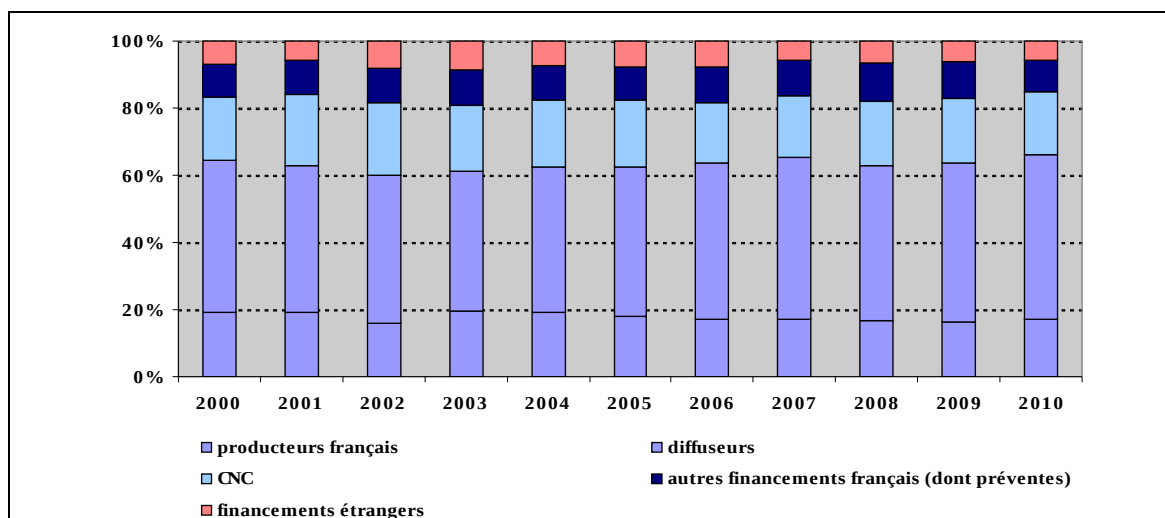
Source : Données CNC.

Depuis 10 ans, le CNC consacre environ un tiers de ses aides à la production audiovisuelle au documentaire, ce qui représente 52,4 % en 2009 du total des heures de programmes aidées.

La répartition des financements fait apparaître un partage des coûts plus équilibré que pour la fiction. La part du CNC dans le financement des documentaires représente presque le double de celle des programmes de fiction à 19,3 % des devis. Celle des diffuseurs, stabilisée depuis 3 ans autour de 47 %, est en revanche inférieure de 28 points à la fiction.

Parallèlement, la part des producteurs français est plus élevée (17 %). La part des financements étrangers est aussi nettement plus élevée (7 %), répartis presque à égalité entre coproductions (55 %) et préventes (45 %), et témoigne d'une meilleure compétitivité que pour la fiction.

Graphique 87 : Répartition des financements du documentaire



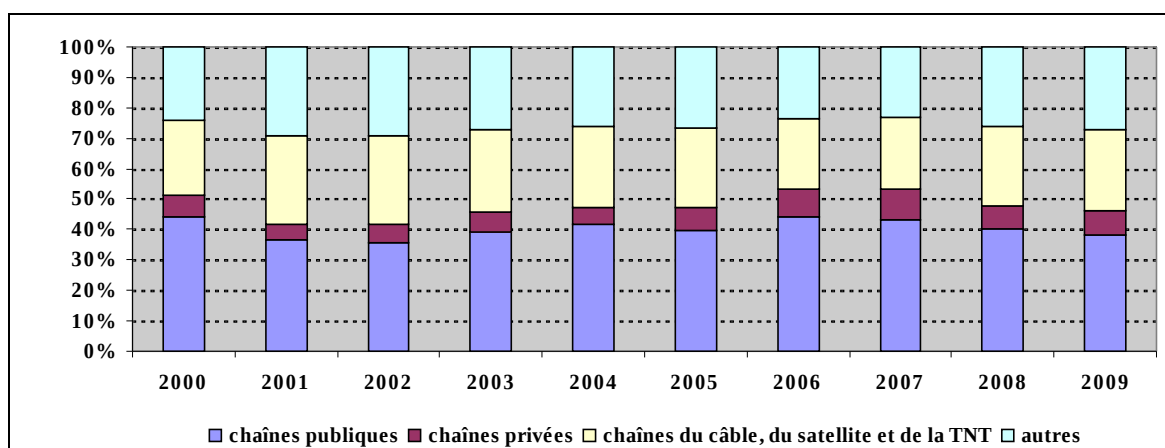
Source : Données CNC.

Les diffuseurs des chaînes du câble, du satellite et de la TNT financent 53 % des heures totales aidées et 46 % des heures initiées en tant que premier diffuseur, confirmant la place tenue par le genre dans leurs grilles.

En revanche, cet investissement ne représente que 20,8 % du total des financements des diffuseurs, résultat de choix de production de programmes à moindre coût (83,3 k€/h en moyenne contre 208,7 k€/h pour les chaînes historiques).

Le service public de télévision continue d’être le principal contributeur des chaînes historiques, notamment avec France 5 spécialisée dans le documentaire de société et Arte devenu le premier commanditaire sur le segment géographie/voyage, cumulant 84,4 % des heures aidées pour 80,5 % des investissements.

Graphique 88 : Répartition du volume aidé de documentaire selon le diffuseur (en tant que premier diffuseur)

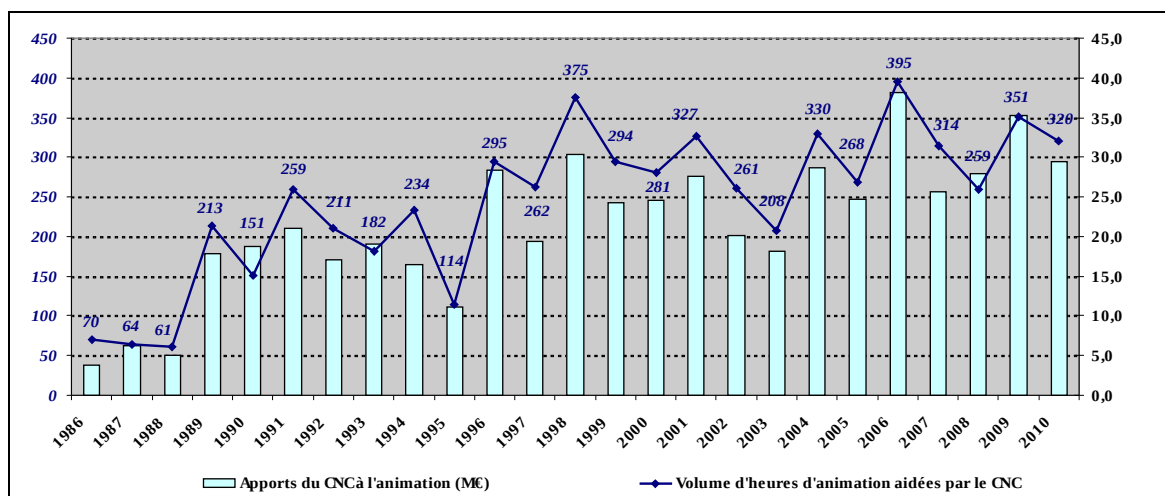


Source : Données CNC.

### 2.2.3.2. L’animation : capitaliser sur les facteurs de succès

Plus que les autres genres depuis 20 ans, l’animation est sujette à des cycles courts, sans doute en raison du poids de l’innovation technique dans le processus de production.

Graphique 89 : Évolution des aides du CNC à l'animation

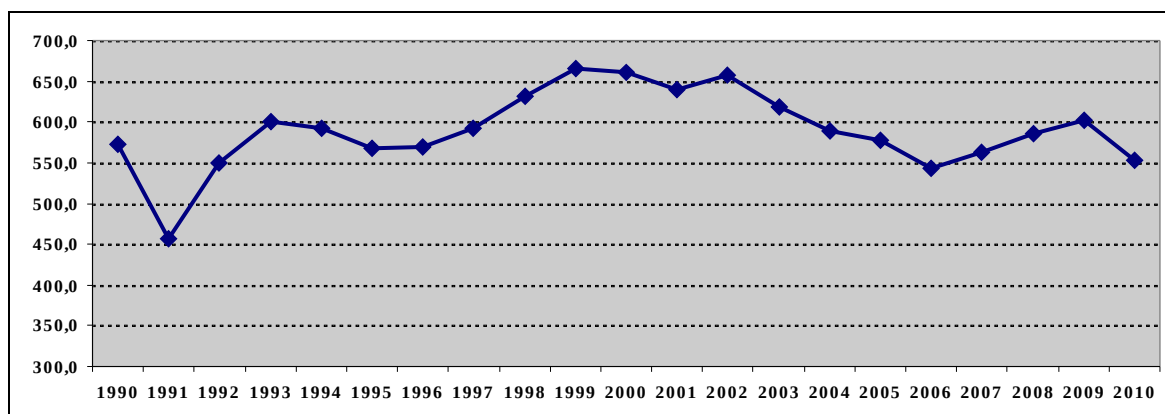


Source : Données CNC.

Les œuvres d'animation sont relativement coûteuses, avec un coût horaire moyen qui se rapproche davantage de la fiction que du documentaire.

S'agissant de l'évolution du coût horaire moyen, 2007 semble inaugurer un nouveau cycle haussier avec un rattrapage tendanciel des coûts horaires du début des années 2000 : le niveau le plus haut a été atteint en 2002 avec un coût horaire moyen proche de 660 k€, suivi d'une baisse jusqu'en 2006 (540 k€/heure). En 2009, la barre des 600 k€ avait été dépassée de nouveau, mais 2010 revient sur cette tendance (550 k€/heure).

Graphique 90 : Évolution du coût horaire moyen de l'animation (en k€)



Source : Données CNC.

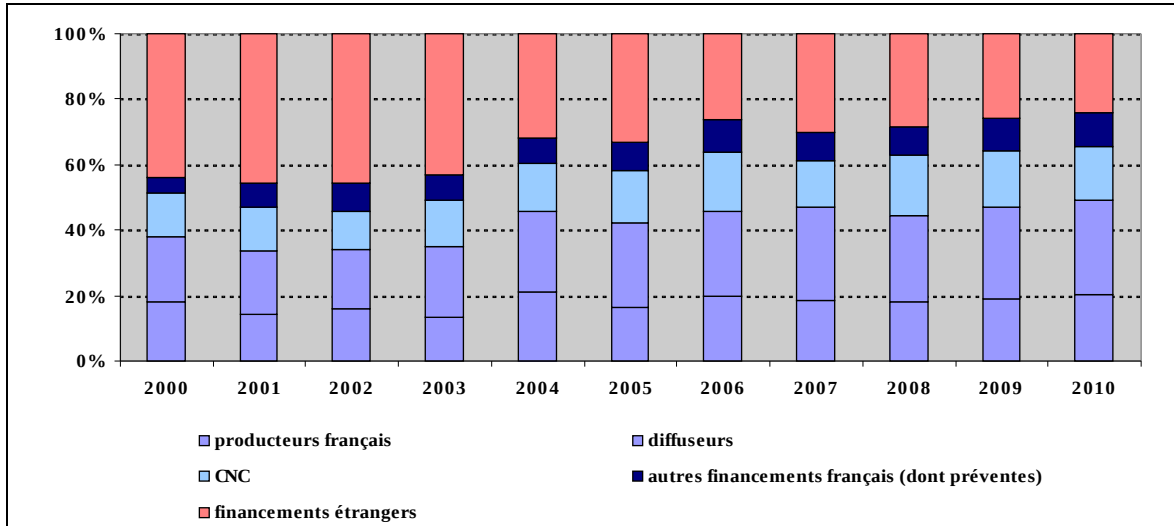
Du fait de sa nature même, le poids des dépenses matérielles et techniques est plus important dans l'animation que dans les autres genres (en 2010, le poste « moyens techniques et laboratoire représente 21 % des dépenses totales, soit 12 points de plus que dans la fiction).

De tous les genres, l'animation est celui dont le financement est plus diversifié et équilibré, s'approchant d'un fonctionnement de marché. En 20 ans, la part des diffuseurs dans le financement n'a cessé de croître (+8 %) pour atteindre 28 % tandis que celle du CNC est stabilisée autour de 17 %. A presque 20 %, les producteurs atteignent sur ces programmes leur part de financement la plus élevée et surtout, les apports étrangers représentent un quart des devis (60 % en coproductions et 40 % en préventes). Enfin, 7,4 % des heures minoritairement françaises ont été produites grâce à des apports étrangers, chiffre en progression régulière depuis 10 ans.

## Rapport

Les chaînes historiques supportent 88 % des investissements, qui sont tirés par les chaînes privées (surtout M6 et Canal+) en forte progression relative entre 2008 et 2009. L'investissement des autres chaînes est inexistant à l'exception de Gulli sur la TNT gratuite ; les chaînes du câble, du satellite et de la TNT payante interviennent essentiellement en tant que second ou troisième diffuseurs.

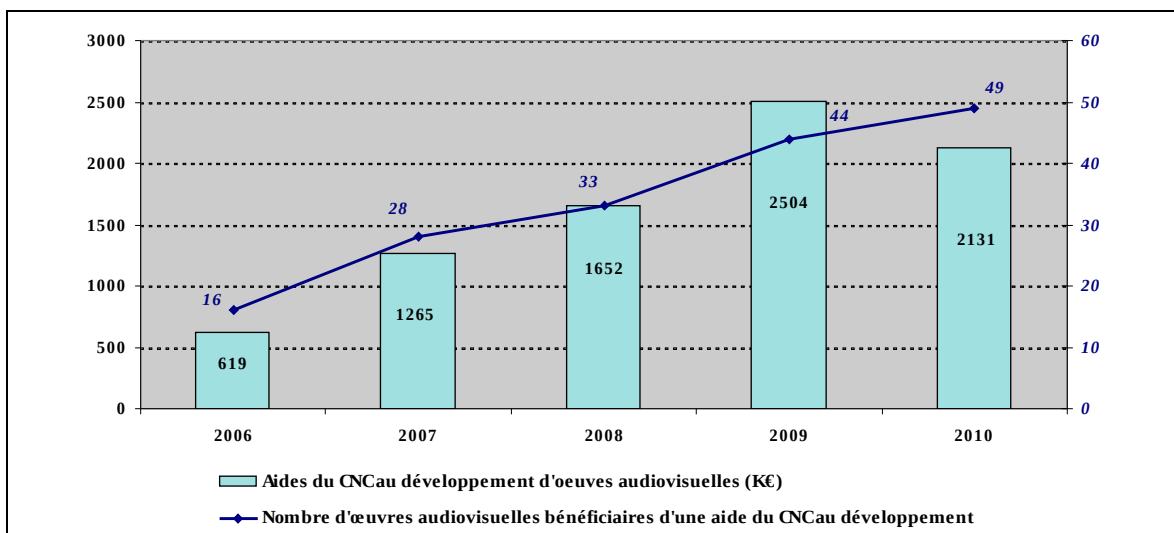
**Graphique 91 : Répartition des financements de l'animation**



*Source : Données CNC (corrigées pour 2009 dans le bilan sur la production audiovisuelle aidée en 2010 d'avril 2011).*

Après une croissance soutenue pendant plusieurs années (augmentation annuelle moyenne du montant global consacré de 60 % entre 2006 et 2009), les soutiens au développement des œuvres d'animation sont orientés à la baisse en 2010 (en montant global, en montant par bénéficiaire et en part dans l'ensemble des aides du CNC au développement).

**Graphique 92 : Évolution des aides du CNC au développement des œuvres d'animation**



*Source : Bilan du CNC sur la production audiovisuelle aidée en 2010 (avril 2011).*

## Rapport

Les séries constituent la quasi-totalité des formats soutenus, avec une forte prévalence pour les formats de 11 à 13 mn. Les programmes proches du coût moyen horaire compris entre 500 et 600 k€ augmentent significativement et, dans une moindre proportion, ceux dont le coût horaire est supérieur à 900 k€ dans une logique de qualité.

En six ans, la part des dépenses réalisées en France progresse de 6,6 points. Leur ventilation fait apparaître une répartition des coûts spécifique : un tiers des dépenses est consacré aux moyens techniques et de laboratoires (qui ne sont réalisées en France que pour 51 % d'entre elles), compensé par la modicité des coûts d'interprétation, les autres coûts étant relativement analogues aux autres programmes (poste personnel à 40 %, droits de 7 à 8 %).

Le secteur de l'animation est aussi le plus concentré avec seulement 48 entreprises actives dont 9 réalisent plus de 50 % des durées, dominé par des sociétés indépendantes : 70 % sont indépendantes au sens strict, et 25 % sont des groupes indépendants.

### 2.3. Les difficultés de l'édition de vidéo et de VàD

Les modèles d'affaires sont en recomposition (pour l'édition de vidéo physique – DVD et Blu-Ray) ou en construction dans un contexte de forte concurrence internationale (pour l'édition de VàD).

#### 2.3.1. Un catalogue d'œuvres françaises en Blu-Ray insuffisant

La recomposition du modèle d'affaires des éditeurs de vidéo (voir *supra*) est en cours. Des besoins spécifiques sont identifiés, notamment en matière de catalogues d'œuvres françaises en Blu-Ray.

##### ◆ Le déficit d'offre actuelle d'œuvres françaises en Blu-ray

En moyenne, la DVD-thèque des Français contient 39,8 DVD en 2009. Elle est plus importante dans les foyers des consommateurs assidus du cinéma en salles (47,1 DVD). L'achat DVD d'occasion est très peu pratiqué. Ainsi, 90,1 % des Français ne revendent-ils jamais ou rarement leurs DVD. Près de 65 % des acheteurs de DVD déclarent les collectionner.

Avec 57,6 % du chiffre d'affaires en 2009 provenant du film<sup>71</sup>, le marché de la vidéo est dominé par le cinéma. Au sein du « hors film »<sup>72</sup>, qui connaît une baisse de ses recettes depuis 2006, la fiction demeure le genre le plus vendu (progression de part de marché de 19,8 points entre 2004 et 2009). Celle-ci est marquée par le piratage et plus généralement par la concurrence des usages.

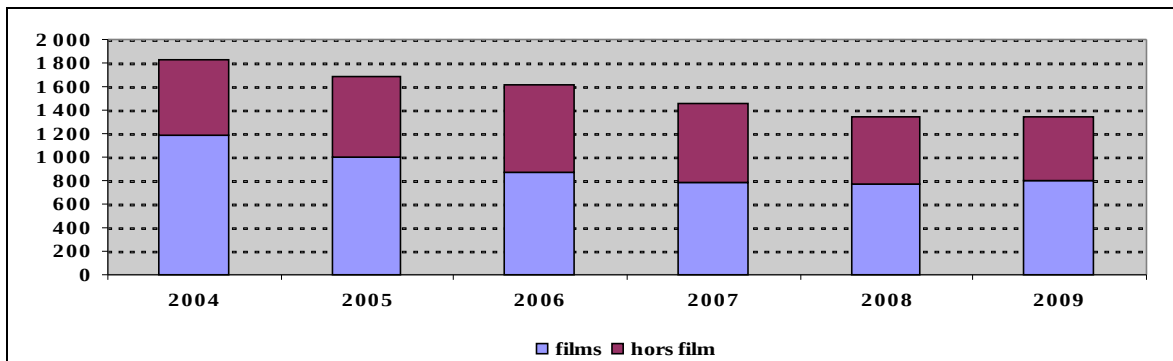
Le film semble mieux résister que le hors film à la baisse de la vidéo physique depuis l'arrivée du Blu-Ray. Ce format haute-définition (HD) est en effet privilégié pour le « grand spectacle ». Son offre est moins diverse mais renforce la part du cinéma sur le marché de la vidéo.

<sup>71</sup> Sont considérés comme « films » toutes les œuvres ayant fait l'objet d'une exploitation en salles préalable à l'exploitation sur le marché de la vidéo.

<sup>72</sup> Pour information, genres du hors film : documentaire, enfants, fiction, humour, musique, autres

## Rapport

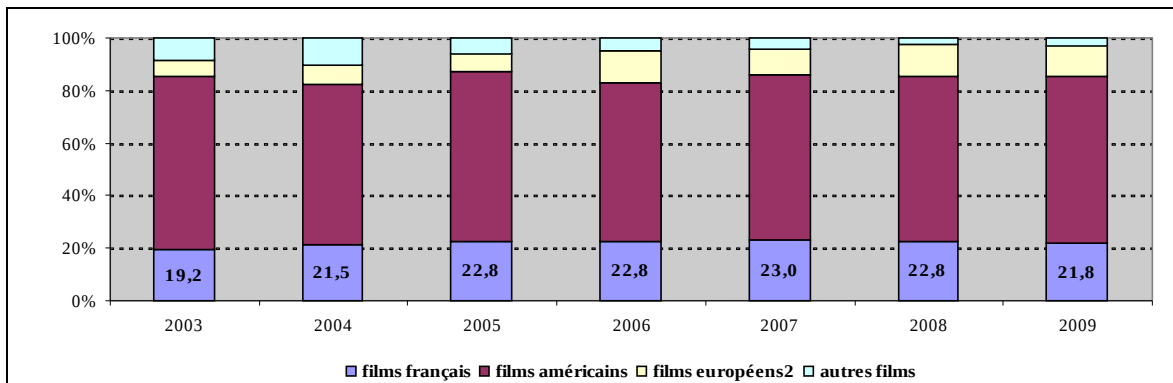
**Graphique 93 : Répartition du chiffre d'affaires vidéo selon le contenu (en M€)**



*Source : Données CNC-GfK – Bilan 2009 – Retraitement mission (hors les opérations promotionnelles sans indication de titre).*

Au sein des films, la part des films français est globalement stable depuis 2004 variant entre 21 et 23 % du total.

**Graphique 94 : Répartition du chiffre d'affaires des films en vidéo selon la nationalité ( %)**



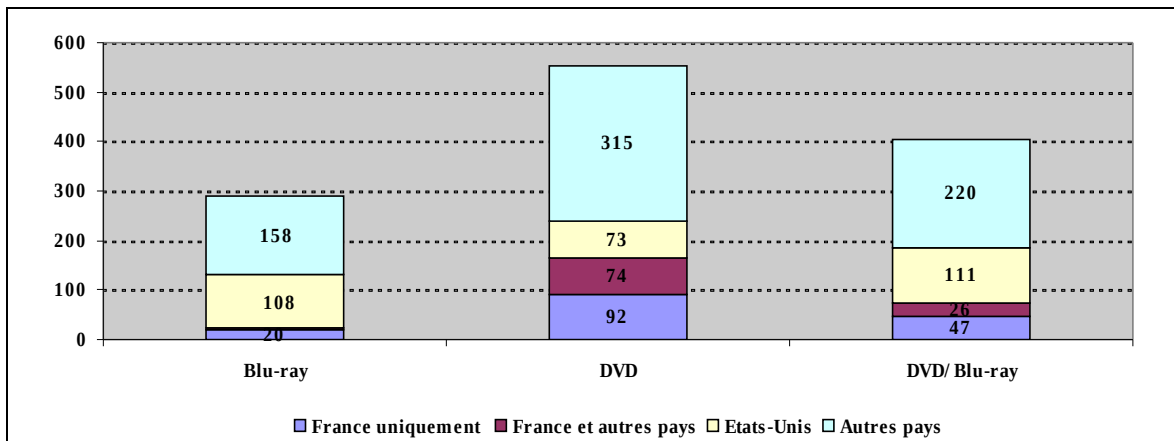
*Source : Données CNC – Les supports « haute définition » sont inclus à partir de 2007.*

La part de marché des films américains est nettement plus forte sur le marché de la vidéo que sur celui de l'exploitation en salles. Pour les films français, la tendance est inversée : leur part de marché sur les recettes aux guichets des salles est supérieure à celle enregistrée en vidéo.

Le développement du Blu-Ray pose la question de la conversion du catalogue en format haute définition. Les opérations de « remasterisation » sont, selon les professionnels, coûteuses. Le genre de l'œuvre impacte toutefois aussi l'intérêt d'une commercialisation en Blu-Ray : les films américains d'action à « grand spectacle » se prêtent mieux à ce support HD que certains films intimistes français.

Rapport

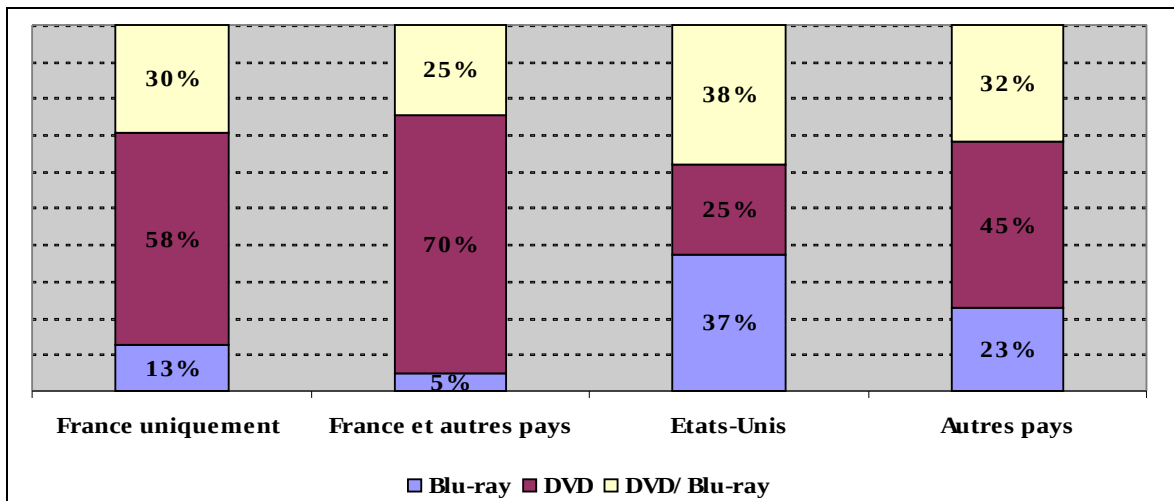
Graphique 95 : Films sortis en vidéo physique (DVD & Blu-Ray) en 2010 par nationalité



Source : Données CNC - CBO – Retraitement mission – y compris films patrimoniaux ayant fait l’objet d’une sortie Blu-Ray.

43 % des films français sont sortis en vidéo physique en 2010 sous forme Blu-Ray ou DVD/Blu-Ray, contre 75 % pour les films américains.

Graphique 96 : Répartition par nationalité et support des films sortis en vidéo physique en 2010



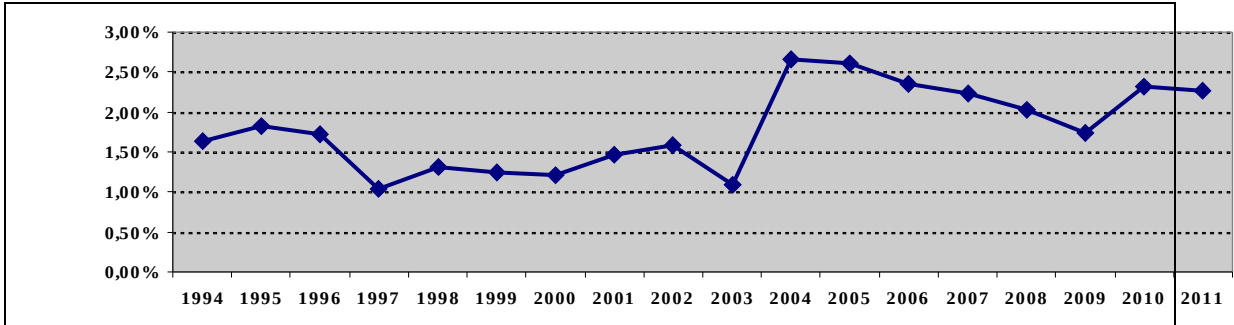
Source : Données CNC - CBO – Retraitement Mission – y compris films patrimoniaux ayant fait l’objet d’une sortie Blu-ray.

Le catalogue Blu-Ray est aujourd’hui, selon les professionnels, principalement composé d’œuvres américaines. Le rayonnement culturel du cinéma français devrait passer, selon eux, par une conversion rapide du catalogue d’œuvres françaises en haute définition, ce qui pose notamment la question des droits patrimoniaux.

◆ L'aide du CNC à l'édition vidéo

La part des aides (automatiques et sélectives) allouées par le CNC à l'édition vidéo depuis 1993 est restée relativement stable (moyenne de 1,8 % depuis lors).

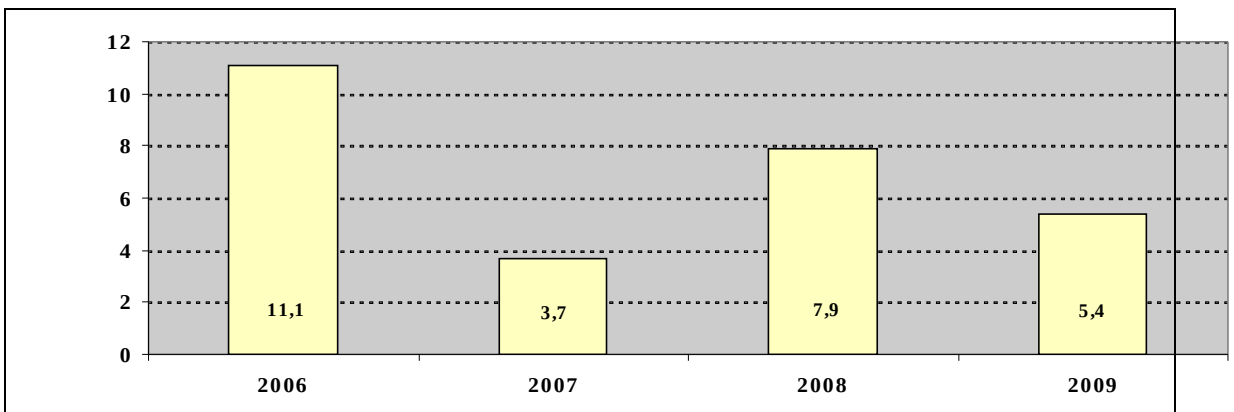
**Graphique 97 : Part des aides à l'édition vidéo au sein de l'ensemble des aides du CNC au cinéma et à l'audiovisuel**



Source : Données CNC – Retraitements Mission.

Le soutien automatique à destination des éditeurs vidéo est destiné à appuyer l'achat des droits d'exploitation des films français récents. Les montants mobilisés sont très variables.

**Graphique 98 : Montants de soutien automatique mobilisés ( M€)**

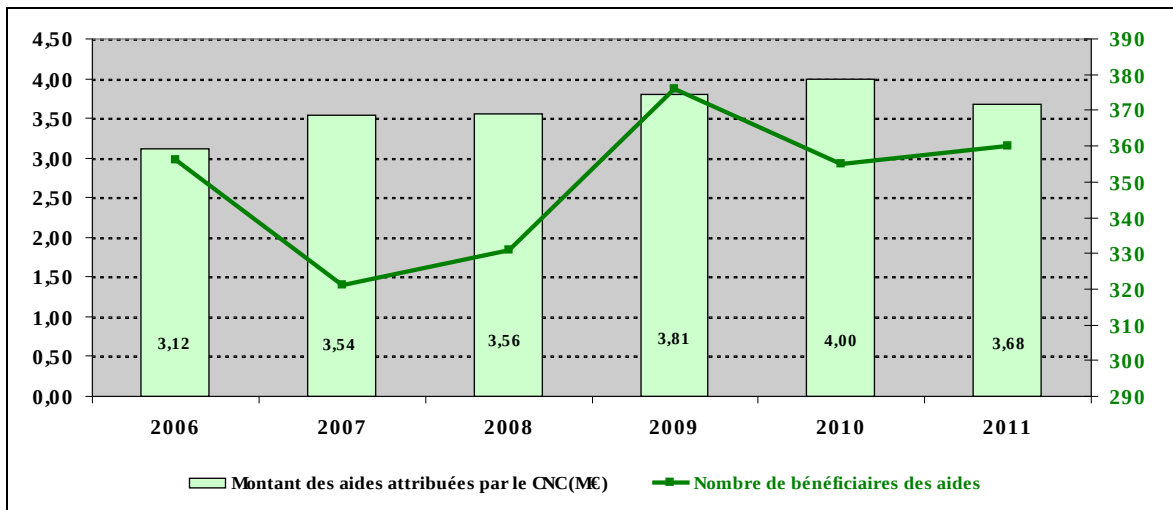


Source : Données CNC (Bilans 2006-2009).

Les aides sélectives encouragent le travail éditorial autour des œuvres, cinéma comme audiovisuelles, présentant un intérêt culturel particulier. Le montant global consacré aux aides sélectives à l'édition vidéo (hors VàD) demeure relativement stable, ainsi que le montant moyen de l'aide par bénéficiaire (en moyenne 100 000 € entre 2006 et 2011). Ces aides sont ciblées sur l'œuvre (et plus spécifiquement son caractère qualitatif et culturel) et non sur le format (DVD, Blu-Ray).



Graphique 99 : Aides sélectives à l'édition vidéo et DVD (hors édition VàD)



Source : Données CNC (Bilans 2006-2009 et BP 2010-2011) – Retraitements Mission.

### 2.3.2. Un soutien public récent à la VàD d'œuvres françaises

Face à la forte concurrence à laquelle les œuvres françaises et européennes font face sur le marché de la VàD, des aides publiques ont été récemment créées, aides dont le rapport Hubac prône le développement.

- ◆ Une situation économique de la VàD des œuvres françaises et européennes face à une forte concurrence

Selon les données recueillies par le CNC dans le cadre de l'observatoire de la VàD, le taux de transformation de la salle vers la VàD progresse. A la fin juin 2010, 57,0 % des films sortis en salles entre mars 2009 et février 2010 sont exploités en VàD (328 sur 575 films sortis). Le cinéma est d'ailleurs le premier contributeur au chiffre d'affaires de la VàD en 2010 : la part des œuvres cinématographiques est stable et représente 64,2 % des recettes.

Les films français représentent, en juin 2010, 45,7 % de l'offre totale devant les films américains à 33,4 % et les autres films à 20,9 %. La majeure partie (84,2 %) des œuvres disponibles en VàD en juin 2010 sont des films de catalogue, sortis en salles depuis plus de deux ans. La grande majorité des films disponibles sont des films de fiction (94,6 %) et près de la moitié (49,7 %) des œuvres sont recommandées Art et Essai. Près des deux tiers (65,4 %) des œuvres disponibles ont réalisé moins de 500 000 entrées en salles et 21,4 % d'entre elles ont réalisé plus d'un million d'entrées.

En titres achetés en 2010, les films américains restent majoritaires avec 56,2 % et leur part progresse de 1,2 point par rapport à 2009. La part de marché des films français baisse légèrement à 38,8 % (-0,7 point).

Cela étant, si plus de 5 500 films sont aujourd'hui disponibles en VàD en France, il faut comparer ce chiffre aux 59 100 références de DVD et 2 100 références de Blu-ray en vente dans les grandes surfaces spécialisées, et aux 17 000 titres visibles à la demande sur un acteur comme *Netflix* (voir encadré supra sur les différents acteurs).

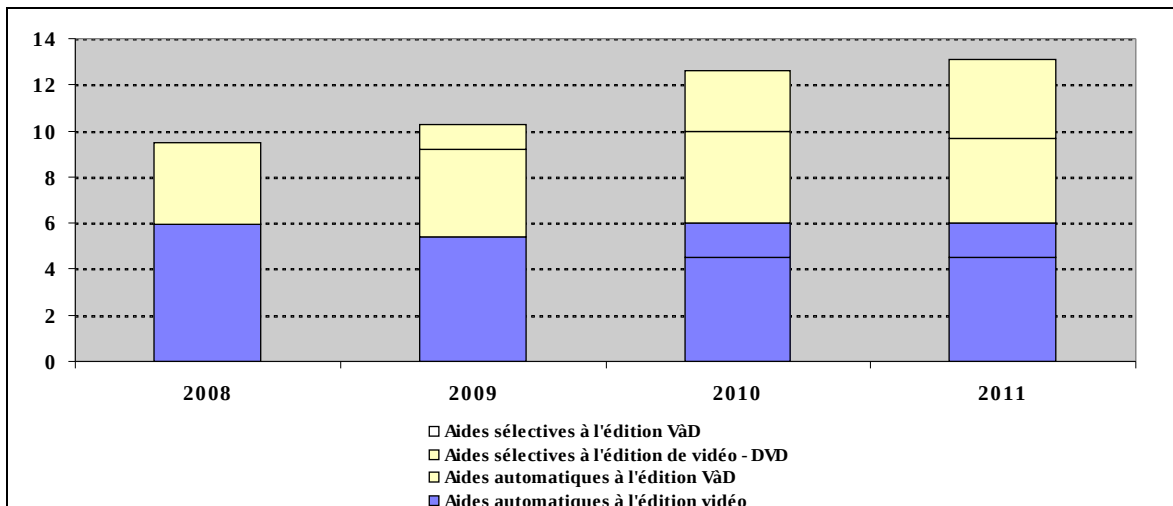
◆ Des aides publiques récentes

Le soutien à l'exploitation d'œuvres françaises et européennes en VàD a été mis en place en 2008 par le CNC. Les aides sont octroyées par appels à projets :

- une aide pour les détenteurs d'un catalogue de droits VàD (ayants droits) : toute entreprise détentrice d'un catalogue de tous types de droits VàD peut bénéficier d'une aide à la numérisation et à l'enrichissement éditorial pour les œuvres cinématographiques et/ou audiovisuelles françaises et européennes de ce catalogue ;
- une aide pour les éditeurs de service VàD : toute entreprise détentrice d'un catalogue de tous types de droits VàD et également responsable d'un service de VàD peut solliciter un soutien pour la numérisation, la mise en ligne et à l'éditorialisation d'un catalogue d'œuvres cinématographiques et/ou audiovisuelles françaises et européennes sur son service de VàD.

Par ailleurs, les éditeurs vidéo qui souhaitent exploiter une œuvre conjointement sur support physique et en VàD peuvent demander à bénéficier, dans le cadre de l'aide sélective unitaire à la vidéo physique, d'une majoration de la subvention pour l'exploitation en VàD.

**Graphique 100 : Évolution du montant global des aides du CNC destinées à l'édition vidéo – VàD ( M€)**



Source : Données CNC – Retraitements Mission. En 2008, le volume représenté par les aides sélectives à la VàD nouvellement créées n'est pas indiqué.

## **ANNEXE IV**

### **La distribution de services de télévision**

Rapport  
**SOMMAIRE**

<b><u>1. UNE IMPOSITION DES DISTRIBUTEURS DE SERVICES DE TÉLÉVISION RÉCENTE ET FRAGILE.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1. Une imposition récente liée au taux réduit de TVA sur les offres composites.....	1
<b><u>1.1. UNE IMPOSITION RÉCENTE LIÉE AU TAUX RÉDUIT DE TVA SUR LES OFFRES COMPOSITES.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.1. Un taux réduit de TVA sur la télévision apprécié largement.....	1
<b><u>1.1.1. UN TAUX RÉDUIT DE TVA SUR LA TÉLÉVISION APPRÉCIÉ LARGEMENT .....</u></b>	<b><u>1</u></b>
1.1.2. Une imposition à la TST acceptée comme contrepartie .....	3
<b><u>1.1.2. UNE IMPOSITION À LA TST ACCEPTÉE COMME CONTREPARTIE .....</u></b>	<b><u>3</u></b>
1.2. Une imposition fragilisée après la réforme des taux de TVA sur les offres composites.....	6
<b><u>1.2. UNE IMPOSITION FRAGILISÉE APRÈS LA RÉFORME DES TAUX DE TVA SUR LES OFFRES COMPOSITES.....</u></b>	<b><u>6</u></b>
1.2.1. Le relèvement de la TVA sur les offres composites.....	7
<b><u>1.2.1. LE RELÈVEMENT DE LA TVA SUR LES OFFRES COMPOSITES.....</u></b>	<b><u>7</u></b>
1.2.2. Les conséquences sur l'acceptabilité et le rendement de la TST .....	10
<b><u>1.2.2. LES CONSÉQUENCES SUR L'ACCEPTABILITÉ ET LE RENDEMENT DE LA TST .....</u></b>	<b><u>10</u></b>
1.3. Une imposition qui s'ajoute à d'autres contributions.....	19
<b><u>1.3. UNE IMPOSITION QUI S'AJOUTE À D'AUTRES CONTRIBUTIONS.....</u></b>	<b><u>19</u></b>
1.3.1. Le lien avec la rémunération des droits d'auteur .....	19
<b><u>1.3.1. LE LIEN AVEC LA RÉMUNÉRATION DES DROITS D'AUTEUR .....</u></b>	<b><u>19</u></b>
1.3.2. Les autres charges du secteur : des situations non stabilisées.....	20

<u>1.3.2. LES AUTRES CHARGES DU SECTEUR : DES SITUATIONS NON STABILISÉES.....</u>	<u>20</u>
<u>1.3.2.1. LA TAXE SUR LES SERVICES FOURNIS PAR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES : LA QUESTION DE LA COMPATIBILITÉ COMMUNAUTAIRE .....</u>	<u>21</u>
<u>1.3.2.2. LA REDEVANCE POUR COPIE PRIVÉE ET LES LIMITES D'UNE CONTRIBUTION SUR LES SUPPORTS.....</u>	<u>23</u>
<u>1.3.2.3. LA TAXE « GOOGLE », LE TRAVAIL EN COURS, SES POTENTIALITÉS ET SES LIMITES .....</u>	<u>26</u>
<u>2. LA LÉGITIMITÉ DE L'IMPOSITION AU REGARD DE L'ÉCONOMIE DU SECTEUR .....</u>	<u>27</u>
<u>2.1. Un lien distendu mais réel entre création et distribution.....</u>	<u>27</u>
<u>2.1. UN LIEN DISTENDU MAIS RÉEL ENTRE CRÉATION ET DISTRIBUTION....</u>	<u>27</u>
<u>2.1.1. Un métier éloigné de la création .....</u>	<u>27</u>
<u>2.1.1. UN MÉTIER ÉLOIGNÉ DE LA CRÉATION .....</u>	<u>27</u>
<u>2.1.2. Une captation de la valeur liée aux œuvres .....</u>	<u>28</u>
<u>2.1.2. UNE CAPTATION DE LA VALEUR LIÉE AUX ŒUVRES .....</u>	<u>28</u>
<u>2.2. La fragilisation du modèle économique des fournisseurs d'accès Internet.....</u>	<u>31</u>
<u>2.2. LA FRAGILISATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES FOURNISSEURS D'ACCÈS INTERNET.....</u>	<u>31</u>
<u>2.2.1. Des charges croissantes supportées par les opérateurs de réseau .....</u>	<u>31</u>
<u>2.2.1. DES CHARGES CROISSANTES SUPPORTÉES PAR LES OPÉRATEURS DE RÉSEAU .....</u>	<u>31</u>
<u>2.2.2. Le défi de la désintermédiation par les acteurs « over the top » .....</u>	<u>32</u>
<u>2.2.2. LE DÉFI DE LA DÉSINTERMÉDIATION PAR LES ACTEURS « OVER THE TOP » .....</u>	<u>32</u>

## 54. Une imposition des distributeurs de services de télévision récente et fragile

### 54.1. Une imposition récente liée au taux réduit de TVA sur les offres composites

La taxe sur les services de télévision (TST) s'applique, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, aux fournisseurs d'accès internet et aux opérateurs de téléphonie mobile qui distribuent des services de télévision. Elle a de fait été instaurée en contrepartie de la sécurisation du taux réduit de TVA sur au moins la moitié du prix de l'abonnement de l'offre composite.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le taux réduit de TVA n'est plus applicable aux offres composites. Les opérateurs de télécommunications n'ayant désormais plus aucun avantage fiscal à inclure un service de télévision dans leurs offres, un repositionnement commercial pourrait réduire substantiellement l'assiette de la TST.

#### 54.1.1. Un taux réduit de TVA sur la télévision apprécié largement

- ◆ Un taux réduit de TVA pour l'ensemble des services de télévision payants par voie hertzienne, câble ou satellite

Jusqu'en 1986, les seuls services de télévision disponibles par voie hertzienne étaient gratuits et donc non assujettis à la TVA. La fin du monopole public, puis la privatisation de TF1 et la création de M6 et de La Cinq (chaînes dites « publicitaires ») n'ont pas remis en cause cette gratuité.

Avec l'arrivée du câble et de la chaîne hertzienne payante Canal+, disponibles uniquement sur abonnement c'est-à-dire à titre onéreux, la question du taux de TVA applicable s'est posée. Afin de soutenir le lancement de ces nouveaux services en réduisant le prix de l'abonnement, l'article 279 b *octies* du code général des impôts (CGI), dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 1986, a octroyé le taux réduit de TVA de 5,5 %. La directive 77/388/CE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires autorisait en effet son application aux services de télévision.

Par la suite et quel que soit le réseau utilisé pour leur diffusion, l'ensemble des services de télévision<sup>73</sup> payants a bénéficié de ce taux réduit : cablo-opérateurs (aujourd'hui regroupés au sein du groupe Numéricable) et télévisions par satellite (TPS et CanalSatellite, aujourd'hui détenus par le groupe Canal+).

- ◆ Une extension du taux réduit aux télévisions diffusées par Internet, grâce à une ambiguïté du droit communautaire

Avec l'arrivée des services de télévision diffusés par le réseau téléphonique à l'aide de la technologie de l'Internet haut débit (ADSL), la question de l'application du taux réduit à ces prestations s'est posée.

L'article 98 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 (qui s'est substituée à la directive du 17 mai 1977 précitée) prévoit que « *les taux réduits [de TVA] ne sont pas applicables aux services fournis par voie électronique* ». Son annexe III autorise toutefois l'application d'un taux réduit aux services de « *réception de services de radiodiffusion et de télévision* ».

---

<sup>73</sup> Les services de télévision au sens de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (dite « loi Léotard ») concernent « *tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public et dont le programme principal est composé d'une suite ordonnée d'émissions comportant des images et des sons* ».

## Rapport

La France a fait le choix d'assimiler la télévision par Internet à la seconde catégorie, appliquant ainsi le taux réduit aux « *abonnements souscrits par les usagers afin de recevoir les services de télévision mis à la disposition du public sur un réseau de communications électroniques* » (art. 279 b *octies* du CGI). En revanche, les services électroniques, tels ceux permettant l'accès à Internet, les services de téléphonie ou, le cas échéant, les services de vidéos à la demande, relèvent du taux normal.

◆ L'application du taux réduit à une fraction du prix de l'offre composite, dite « *triple play* »

Sur le marché français, le fournisseur d'accès à Internet Free (Iliad) fut, dès la fin de l'année 2003, le premier opérateur à proposer une offre composite dite « *triple play* » incluant l'accès à Internet, la téléphonie fixe et la télévision, pour un prix de 29,90 € par mois. Il s'agissait pour lui de conquérir des parts de marché sur la téléphonie fixe et de fidéliser ses clients en se démarquant de ses concurrents par une offre plus complète à prix attractif.

La fourniture de services de télévision permettait en outre d'appliquer, sur une partie de l'abonnement, une TVA au taux réduit. En effet, l'article 268 *bis* du CGI prévoit que lorsque sont proposées plusieurs opérations pour un prix forfaitaire, il appartient au fournisseur de ventiler son chiffre d'affaires en appliquant la règle fixée pour chaque catégorie d'opérations et, sur cette base, il est admis que la ventilation s'opère en fonction de critères de nature économique ou technique.

La méthodologie employée pour déterminer la part de l'abonnement soumise au taux réduit de TVA a fait l'objet d'échanges entre l'administration, le cabinet du Ministre et l'opérateur. A défaut pour l'entreprise de pouvoir procéder à la détermination du prix de revient de chacun de ses services, des méthodes fondées sur le taux d'utilisation de la bande passante ont été expertisées. En l'absence de solution satisfaisante, une lettre du Directeur de cabinet du Ministre en date du 24 décembre 2004 retient la méthode fondée sur le coût de revient des composants du modem « *Freebox* » permettant l'accès aux services de télévision proposée par Free.

La part du prix de l'abonnement à l'offre composite de Free soumise au taux réduit de la TVA a été fixée, par ce rescrit, à 56 %. À partir de 2004, les autres fournisseurs d'accès ont développé leurs propres offres composites, en obtenant chacun un rescrit fixant la part soumise au taux réduit à un niveau compris entre 43 et 56 %.

Ces solutions se sont révélées avantageuses pour les opérateurs : la ventilation retenue, supposée tenir compte du coût des composants du modem, ne s'appuyait pas sur les prix de revient des prestations.

Cela étant, à des fins simplificatrices et de sécurité juridique, la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur consolide l'application du taux réduit de TVA à une fraction de l'abonnement. L'article 35 (VI 2°) de cette loi dispose que « *lorsque ces services sont compris dans une offre composite pour un prix forfaitaire comprenant d'autres services fournis par voie électronique, le taux réduit s'applique à hauteur de 50 % de ce prix* ».

L'instruction administrative publiée au bulletin officiel des impôts sous la référence 3 C-2-08 indique que cette « *solution forfaitaire [...] visant à faciliter pour les opérateurs l'application de règles de droit commun [...] ne fait naturellement pas obstacle à ce que ces opérateurs, sous leur responsabilité, retiennent une ventilation différente entre taux réduit et taux normal lorsqu'ils sont en mesure de montrer, selon une méthodologie simple, que la proportion retenue traduit mieux la réalité économique de la prestation offerte* ». Cette précision doctrinale cherche à placer ses dispositions sous le couvert de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de prestations complexes qui précise qu'il y a lieu de retenir une méthodologie simple dont la proportion traduise au mieux la réalité économique.

## Rapport

Dans les faits, Free a continué à bénéficier d'une assiette élargie à 56 % pour le taux réduit de TVA, sans que la démonstration de la « ventilation différente » ait été produite à la mission. Les autres opérateurs se sont vus appliquer la solution forfaitaire à 50 %, plus avantageuse pour eux selon les indications orales de la DLF.

### Encadré 25 : Les conséquences positives pour le consommateur

Le marché des services électroniques étant fortement concurrentiel, la généralisation de la pratique des offres triple play a entraîné une baisse des prix pour le consommateur. Les tarifs français d'abonnements triple play sont ainsi parmi les plus bas du monde.

L'accélération du développement de la télévision par ADSL est confirmée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Parmi l'ensemble des abonnés ADSL, plus de 8,1 millions de foyers ont la possibilité d'accéder à la télévision par ADSL au troisième trimestre 2009. 45,1 % des abonnés ADSL sont éligibles à la télévision par ADSL en 2009 contre 34,6 % en 2008 et 28,8 % en 2007 selon l'ARCEP (source : bilan 2009 CNC p. 49).

18,4 % des foyers équipés de la télévision possède un boîtier ADSL relié à leur poste de télévision en 2009 (+4,0 points), contre 14,4 % en 2008, 10,6 % en 2007 et 6,1 % en 2006 selon GfK-Médiamétrie. La part de foyers équipés d'un boîtier ADSL et reliée à la TV est passée dans le même temps de 31 % en 2007 à 34 % en 2009.

### 54.1.2. Une imposition à la TST acceptée comme contrepartie

- ◆ L'extension de la TST aux fournisseurs d'accès Internet et opérateurs de téléphonie mobile

Instituée en 1986, la taxe sur les services de télévision (TST), perçue au profit du compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP) était uniquement due par les éditeurs de télévision (chaînes de télévision) y compris lorsqu'ils s'autodistribuaient (c'est-à-dire lorsqu'ils assurent la commercialisation de l'offre au public, notamment pour les chaînes à péage, par la souscription d'abonnement ; voir annexe III – Le secteur de l'audiovisuel).

En contrepartie de la consolidation du taux réduit de TVA sur une fraction des abonnements des offres composites, l'article 35 de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, précitée, a étendu l'application de la TST aux distributeurs de services de télévision.

L'article L. 115-6 du Code du cinéma et de l'image animée (CCIA), prévoit désormais que la TST est non seulement due « *par tout éditeur de services de télévision* » mais également par « *tout distributeur de services de télévision établi en France* ».

Les distributeurs de services désignent, au sens de l'article 2-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, « *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* » ainsi que « *toute personne qui constitue une telle offre en établissant des relations contractuelles avec d'autres distributeurs* ».

Sont notamment redevables de la TST les personnes qui assurent la commercialisation d'une offre de services de télévision auprès du public. Cette offre peut être composée par exemple d'un ensemble de services (« bouquets de chaînes ») ou d'un seul service commercialisé séparément (chaînes en « option »), quel que soit le réseau de communication utilisé (câblo-opérateurs, distributeurs satellitaires, distributeurs de la télévision numérique terrestre payante, fournisseurs d'accès internet et opérateurs de téléphonie mobile).



### ◆ La justification de cette extension

L'extension de la taxe est justifiée par le « principe » du financement de la production cinématographique et audiovisuelle par les diffuseurs des œuvres (voir Annexe I). En tant que diffuseurs de services de télévision par voie Internet, les opérateurs de télécommunication doivent être imposés au même titre que les diffuseurs par la voie hertzienne ou par satellite.

Il paraît également cohérent de cibler des relais de croissance pour la ressource affectée au CNC. Sans mesure nouvelle, le dispositif fiscal aurait conduit à faire contribuer toujours plus des acteurs fragilisés par l'apparition de nouveaux canaux de diffusion (voir annexe III)

Par ailleurs, les fournisseurs d'accès internet (FAI) ont vu leur métier évoluer. A l'origine simples « transporteurs », la plupart des FAI, à l'instar des autres distributeurs comme Canal Satellite et Numéricable, acquièrent des droits auprès des éditeurs, construisent des bouquets de chaînes et les commercialisent généralement en supplément. Orange est même devenu éditeur de télévision en lançant ses propres chaînes de télévision (Orange Sport et Orange Cinéma), même si cette diversification de son activité va être interrompue.

Enfin, le téléchargement illégal des œuvres fragilise la production cinématographique et audiovisuelle et passe naturellement par l'accès à Internet, justifiant, selon le ministère de la culture, une contribution de ce secteur à la création.

Cela étant, en dehors de ces justifications, l'extension de la TST aux distributeurs a, dans les faits, été présentée comme la contrepartie financière de la consolidation du taux réduit de la TVA sur une part des offres composites. Il s'agissait de reprendre une partie de l'avantage accordé aux fournisseurs d'accès à Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile par une contribution au financement du cinéma et de l'audiovisuel.

### ◆ Les caractéristiques initiales de la TST distributeurs

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'assiette de la taxe correspondait aux abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision, après déduction de 10 %.

*« Lorsqu'une offre donne accès à d'autres services, la taxe est assise sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision »* (ancienne rédaction de l'article L. 115-7 du CCIA). Le CNC a indiqué que *« par parallélisme, la part de l'offre correspondant aux services de télévision et constituant l'assiette de la TST est celle à laquelle est appliquée le taux réduit de TVA »* (Guide TST).

A l'occasion de la mise en place de la TST distributeurs, et pour plus de cohérence, la TST acquittée par les chaînes qui s'autodistribuent (c'est-à-dire qui assurent elles-mêmes la commercialisation du service) comme Canal+ a été soumise au régime des distributeurs pour la part liée aux abonnements. La part de leurs recettes provenant de la publicité est restée soumise à la TST éditeurs.

Tableau 31 : Principales caractéristiques de la TST due par les distributeurs

<b>Redevable</b>	La taxe est due par tous les distributeurs de services de télévisions établis en France
<b>Base imposable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Jusqu'en 2010</b> : L'assiette correspondait aux abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision, après déduction de 10 %.</li> <li>« <i>Lorsqu'une offre donne accès à d'autres services, la taxe est assise sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision</i> » (ancienne rédaction de l'article L. 115-7 du CCIA). Le CNC a indiqué que « <i>par parallélisme, la part de l'offre correspondant aux services de télévision et constituant l'assiette de la TST est celle à laquelle est appliquée le taux réduit de TVA</i> » (Guide TST).</li> <li>▪ <b>Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011</b> : La part distributeurs de la TST est assise sur deux composantes (nouvelle rédaction de l'article L.115-7 du CCIA) : <ul style="list-style-type: none"> <li>• pour les abonnements et les autres sommes acquittées par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision (offre ne comprenant que des services de télévision) : le produit de ces abonnements et autres sommes diminué d'un abattement de 10 % ;</li> <li>• pour les abonnements à des offres composites incluant des services de télévision : le produit de ces abonnements et autres sommes diminué d'un abattement de 55 %, lorsque cette offre « <i>inclut également, pour un prix forfaitaire, un accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie</i> ».</li> </ul> </li> </ul>
<b>Taux</b>	Le taux applicable est progressif par tranche entre 0,5 et 4,5 %. Le taux marginal supérieur est majoré de 2,2 points depuis 1 <sup>er</sup> janvier 2011.
<b>Déclaration</b>	L'exigibilité de la taxe est constituée par l'encaissement par les distributeurs du produit des abonnements et des autres sommes. La déclaration est déposée une fois par an au CNC dans les mêmes délais que la déclaration de TVA du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.
<b>Recouvrement</b>	<p>Précédemment gérée par les services de la DGFIP, la taxe est recouvrée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par le CNC par virement ou par télépaiement.</p> <p>Des acomptes mensuels ou trimestriels sont dus selon la même périodicité que les déclarations de TVA. Conformément à l'article L. 115-10 du CCIA, « <i>les redevables qui estiment que les acomptes déjà payés au titre de l'année atteignent le montant de la taxe dont ils seront en définitive redevables peuvent, après en avoir informé le Centre national du cinéma et de l'image animée, surseoir au paiement des acomptes suivants. Si le montant de la taxe est supérieur de plus de 20 % au montant des acomptes versés, la majoration et l'intérêt de retard mentionnés à l'article L. 115-24 sont applicables.</i> »</p> <p>La liquidation de la taxe due au titre de l'année civile précédente et le versement du complément éventuel s'effectue dans les mêmes délais que ceux applicables à la déclaration annuelle.</p>
<b>Réf. Législatives</b>	Article L.115-6 et suivants du CCIA.

- ◆ L'extension aux distributeurs a entraîné une forte croissance, nullement prévue, du rendement de la taxe

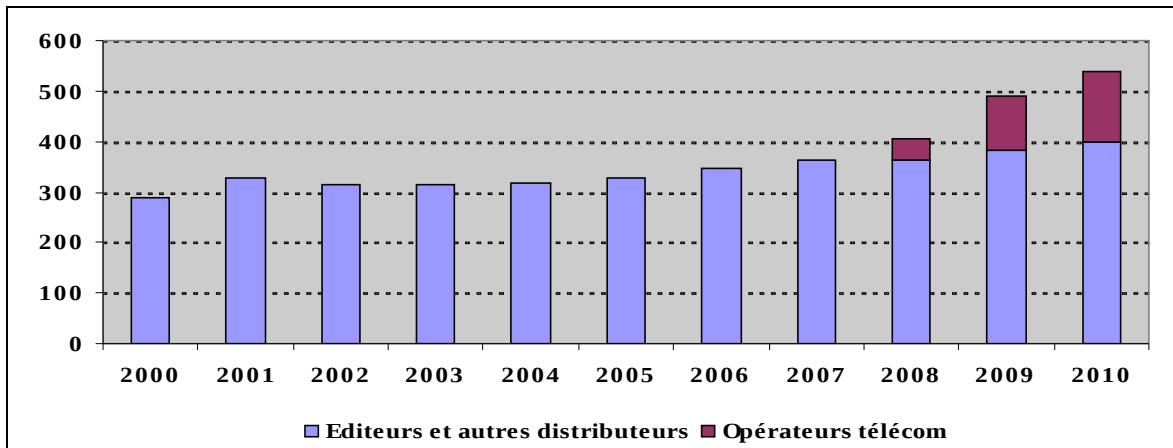
En neutralisant la part de la nouvelle TST distributeurs déjà imposée préalablement au titre de la TST éditeurs, les recettes complémentaires attendues devaient provenir essentiellement de l'extension de la TST aux fournisseurs d'accès Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile.

## Rapport

Elle était estimée par le CNC, lors des travaux préparatoires, entre 6,5 M€ et 16,5 M€. Dans les faits, la part de recettes supplémentaires liée à l'assujettissement de ces opérateurs de télécommunications est passée de 43 M€ en 2008 à 140 M€ en 2010.

Cette forte hausse du rendement de la taxe, liée au succès des offres composites et du positionnement des opérateurs cherchant à soumettre une part toujours plus importante de leurs offres au taux réduit de TVA (voir *infra*), n'a pas été anticipée.

Graphique 101 : Evolution de la TST en M€ (2004-2010)



Source : Données CNC (janvier 2011) – BP 2011.

- ◆ La question communautaire : remise en cause des conditions de l'approbation communautaire du régime d'aide d'Etat

L'extension de la TST aux distributeurs a fait l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne qui a donné son accord le 10 juillet 2007. La notification faisait état d'une augmentation prévisionnelle du produit de la taxe comprise entre 6,5 et 16,5 M€ par an.

Selon certains fournisseurs d'accès à Internet et opérateurs de téléphonie mobile, la France aurait dû informer la Commission de l'évolution des produits de la taxe et notifier à nouveau le dispositif dès la fin 2009, constatant un surcroît de recettes de plus de 100 M€. La loi de finances pour 2011 qui adapte la TST au changement intervenu en matière de TVA et cherche ainsi à pérenniser son rendement (voir *infra*) poserait donc, selon ces opérateurs, un problème au regard du droit communautaire.

La modification d'une aide existante la transforme en aide nouvelle et doit être notifiée sous peine d'illégalité. Une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant qui excède 20 % est considérée par Bruxelles comme une modification de l'aide existante.

Mais le CNC a précisé à la mission qu'il y a veillé et que le surcroît de recettes constaté n'avait pas donné lieu à une augmentation des aides accordées dans les mêmes proportions, notamment en raison de la politique de mise en réserve (voir annexe I). Cette situation ne serait donc pas critiquable au regard du droit communautaire.

Le CNC a par ailleurs indiqué à la mission être en train de notifier à Bruxelles l'ensemble des dispositifs d'aides en faveur du cinéma et de l'audiovisuel qu'il gère.

## 54.2. Une imposition fragilisée après la réforme des taux de TVA sur les offres composites

Le relèvement du taux de TVA sur les offres composites fragilise la TST due par les distributeurs de services de télévision. Il n'y a plus d'incitation financière à s'acquitter de la TST pour bénéficier du taux réduit de TVA et donc la légitimité même de la taxe est parfois contestée ; les opérateurs de télécommunications cherchent aujourd'hui à optimiser l'imposition en faveur du CNC, ce qui pourrait provoquer une chute de son rendement.

### 54.2.1. Le relèvement de la TVA sur les offres composites

La loi de finances pour 2011 supprime l'application du taux réduit de TVA sur les offres composites des FAI compte tenu des contraintes des finances publiques et de la problématique européenne.

#### ◆ Les raisons de la suppression du taux réduit aux offres composites

En 2009, des opérateurs étrangers ont saisi la Commission européenne concernant les risques de distorsion sur le marché européen des télécommunications. La règle de territorialité appliquée à la TVA prévoit que les prestations de services fournis par voie électronique à des non-assujettis sont imposables dans l'État membre du prestataire<sup>74</sup>. Or la majorité des États membres n'appliquent pas de taux réduit aux services de télévision, et donc *a fortiori* à la télévision par Internet. Les opérateurs français disposeraient donc d'un avantage vis-à-vis de leurs concurrents, avantage théorique puisqu'aucun FAI n'a d'activité à l'étranger sans passer par une filiale implantée localement.

La Commission européenne a adressé une mise en demeure à la France le 18 mars 2010, lui reprochant notamment de « contourner l'interdiction d'appliquer le taux réduit de TVA aux services fournis par voie électronique »<sup>75</sup>. Sans remettre en cause l'application du taux réduit de la TVA à la télévision par Internet, elle contestait la proportion de 50 % bénéficiant du taux réduit, proportion trop élevée par rapport à la valeur économique des différentes prestations.

Parallèlement à ce questionnement juridique, la dépense fiscale au titre du taux réduit de TVA sur les services de télévision avait fortement augmenté. Elle était schématiquement composée de deux éléments :

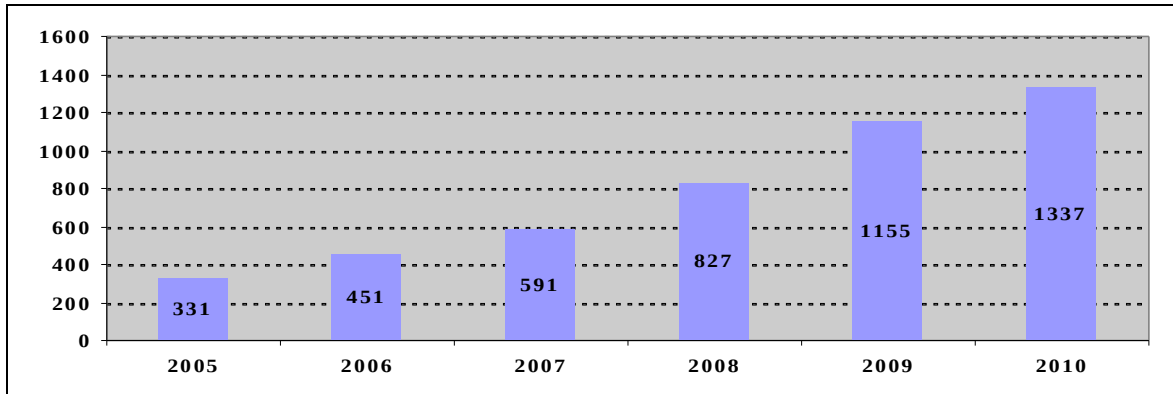
- les abonnements et services (notamment vidéo à la demande) comportant exclusivement un service de télévision. Sur la base des données déclaratives de TVA de l'année 2009, la DLF a estimé le coût d'application du taux réduit à ces prestations à environ 500 M€ ;
- la fraction des offres composites réputée couvrir un service de télévision. Le coût correspondant augmentait fortement compte tenu du basculement rapide des usagers de la téléphonie fixe vers les solutions de facturation forfaitaire du type offre *tripleplay* et du développement des abonnements à un téléphone mobile comportant un accès aux services de télévision. Cette dépense fiscale serait ainsi passée de 46 M€ en 2006, à 126 M€ en 2007, 332 M€ en 2008 et 655 M€ en 2009.

Au total, la dépense fiscale serait passée de 331 M€ en 2005 à 1 337 M€ en 2010.

<sup>74</sup> A partir de 2015, ces prestations de service fourni par voie électronique à des non-assujettis seront imposables dans l'État membre d'établissement de ces non-assujettis.

<sup>75</sup> La Commission européenne a constaté qu'un nombre significatif d'abonnés avait souscrit une offre composite incluant la télévision (bénéficiant du taux réduite de TVA sur 50 % de la facture) sans avoir demandé à leur FAI un décodeur TV, ce qui l'a incité à contester le caractère composite de la prestation effectivement fournie.

Graphique 102 : Dépense fiscale au titre du taux réduit de TVA sur les services de télévision (2005-2010) ( M€)



Source : Rapport de la Commission des finances de l'AN en vue de l'examen de la première partie du PLF 2011 (14 octobre 2010)

Cette situation a conduit au développement rapide d'une offre *triple play* avantageuse pour le consommateur (voir *supra*) et à l'essor de la télévision en mobilité. Les années 2009-2010 ont vu en effet apparaître un nouvel usage des médias en mobilité grâce aux nouveaux équipements audiovisuels que sont les *smartphones* et les tablettes multimédia. Sans modification du dispositif, la dynamique de la dépense fiscale ne pouvait que se poursuivre avec le développement des offres de téléphonie mobile comportant un accès aux services de télévision (voir *infra*).

La part de la dépense fiscale afférente à la téléphonie mobile est toutefois difficile à chiffrer. Certains interlocuteurs de la mission ont ainsi indiqué qu'elle pourrait dépasser les  $\frac{3}{4}$  de la dépense fiscale concernée ; l'ARCEP interrogée n'a pas fourni d'éléments.

#### Encadré 26 : Le développement de la télévision mobile

A l'heure actuelle, le débit limite le visionnage de contenus vidéo. Toutefois, avec la prochaine combinaison de l'accès 4G et de la taille des écrans des tablettes, un développement de ce type de visionnage est à prévoir. Certains contenus vidéo dédiés commencent d'ailleurs à être développés spécifiquement pour ce nouveau média : des applications (application Dailymotion, application de la chaîne France 24 par exemple) mais aussi des œuvres audiovisuelles disponibles à la demande.

##### ▪ Démocratisation rapide des « ordiphones » (dits « smartphones ») en 2009

Les « ordiphones » (aussi dits « *smartphone* ») sont des téléphones mobiles permettant de cumuler plusieurs fonctions, outre les fonctions classiques d'un téléphone mobile : organiser un agenda, naviguer sur internet, regarder la télévision, visionner des vidéos, gérer des applications, etc.

Portées par le succès de l'*iPhone* d'Apple, les ventes ont cru de manière exponentielle en 2009, les ventes de *smartphones* se sont accompagnés d'offres *quadruple play* des opérateurs, qui associent à l'offre composite *triple play* classique un abonnement de téléphonie mobile. Ainsi dotés de wi-fi et éventuellement de la 3G, les *smartphones* trouvent leur pleine fonctionnalité.

Entre mars et juillet 2009, les trois principaux opérateurs mobiles hexagonaux (Orange, SFR et Bouygues Telecom) ont lancé des applications pour proposer à leurs abonnés de regarder la télévision sur l'*iPhone* 3G. Ces applications, téléchargeables gratuitement sur l'*Apple Store*, se sont accompagnées de forfaits adaptés tout inclus, comprenant un accès illimité à un bouquet de chaînes de TV.

##### ▪ Apparition des tablettes multimédia en 2010

Lancées au cours de l'année 2010, les tablettes multimédia (*Ipad* d'Apple, *Galaxy Tab* de Samsung, *PlayBook* de BlackBerry, etc.), dotées de wi-fi et éventuellement de 3G, donnent accès aux fonctionnalités d'un ordinateur sur un écran tactile facilement transportable et divertissant.

## Rapport

L'application du taux réduit de la TVA à une part de l'offre composite a par ailleurs donné lieu à des comportements optimisants permettant de soumettre à ce taux un nombre toujours plus important d'abonnements.

Concrètement des pratiques douteuses auraient vu le jour : offre *triple play* vendues à des clients qui ne peuvent techniquement pas recevoir la télévision ; abonnement d'un client à un service de TV sur mobile réputé pouvoir recevoir la télévision sans que le service soit activé ou que le client dispose effectivement d'un mobile permettant de le recevoir dans de bonnes conditions, voire ait conscience de disposer d'un tel service...

- ◆ La hausse du taux réduit de TVA sur les services de télévision fournis dans une offre composite : principe et exception

Le gouvernement a souhaité pour ces différentes raisons mettre un terme à la dérive budgétaire.

La hausse du taux de TVA sur l'ensemble des services de télévision a été initialement envisagée mais des « *considérations tenant au financement de la production cinématographique* »<sup>76</sup> ont finalement conduit à l'écarter. Une telle hausse aurait en effet pénalisé Canal+, qui finance une large partie des œuvres cinématographiques. Il a toutefois été acté que Canal+ verse 20 M€ supplémentaires de TST en « *contrepartie - modeste - au maintien du taux réduit de TVA sur les abonnements à la chaîne cryptée* »<sup>77</sup>.

L'article 26 de la loi de finances pour 2011 maintient donc le principe du taux réduit de TVA sur les services de télévision mais prévoit une exception lorsque ces services sont distribués par les fournisseurs d'accès à Internet dans le cadre d'une « offre unique » composite pour un prix forfaitaire (voir l'encadré *infra* sur la disposition codifiée au b *octies* de l'article 279 du CGI).

Une exception à cette exception est toutefois prévue lorsque les droits de distribution des services de télévision ont été acquis en tout ou partie contre rémunération. Dans ce cas le taux réduit est applicable à la part de l'abonnement correspondante. Tel est notamment le cas :

- des services de télévision supplémentaires ou *premium* (« bouquets » ou chaîne sur abonnement à l'unité) auxquels l'abonné à l'offre composite peut avoir accès moyennant un abonnement spécifique ;
- des services couverts par une offre composite « enrichie » avec des chaînes qui constituent un service rendu en tant que tel aux abonnés et/ou pour lesquels ils ont acquis des droits.

En d'autres termes, le fournisseur d'accès qui transporte de la télévision gratuite (c'est-à-dire dont les droits de distribution n'ont pas été acquis contre rémunération, comme les chaînes de la TNT par exemple) n'est plus considérée comme un « *service de radiodiffusion et de télévision* » mais comme un accessoire de l'accès à un réseau de communications électroniques, un « *service fourni par voie électronique* » (voir *supra*, la Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006). Il est redevable de la TVA au taux normal sur la totalité de l'abonnement.

Ce n'est que dans le cas où le fournisseur d'accès se comporte comme un véritable distributeur ou éditeur de services de télévision, en acquérant en tout ou partie des droits de distribution, qu'il pourra appliquer le taux réduit de TVA sur une part de l'abonnement.

---

<sup>76</sup> Rapport de la Commission des finances de l'AN en vue de l'examen de la première partie du PLF 2011 (14 octobre 2010)

<sup>77</sup> Rapport de l'Assemblée nationale n°2857 Tome II (2010-2011) sur le projet de la loi de finances pour 2011. C'est ainsi que l'article 35 de la LFI 2011 a aussi modifié le 3° de l'article L. 115-9 en majorant de 2,2 points le taux marginal de la TST des distributeurs, autres que ceux proposant des offres composites, taux qui ne s'applique en pratique qu'à Canal+.

## Rapport

En définitive, sur l'ensemble de la dépense fiscale, l'application du taux réduit de TVA sur les abonnements et services comportant exclusivement un service de télévision est confirmée. La suppression de cet avantage sur les offres composites génèrerait une recette supplémentaire pour l'Etat estimée à 600-700 M€ en 2011.

### Encadré 27 : Taux de TVA applicables aux services de télévision à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011

**Article 279 du code général des impôts.** – « La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5, 50 % en ce qui concerne : [...]

**b octies.** Les abonnements souscrits par les usagers afin de recevoir les services de télévision mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Le taux réduit n'est pas applicable lorsque la distribution de services de télévision est comprise dans une offre unique qui comporte pour un prix forfaitaire l'accès à un réseau de communications électroniques au sens du 2° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques. Néanmoins, lorsque les droits de distribution des services de télévision ont été acquis en tout ou partie contre rémunération par le fournisseur des services, le taux réduit est applicable à la part de l'abonnement correspondante. Cette part est égale, en fonction du choix opéré par le distributeur des services, soit aux sommes payées, par usager, pour l'acquisition des droits susmentionnés, soit au prix auquel les services correspondant aux mêmes droits sont distribués effectivement par ce distributeur dans une offre de services de télévision distincte de l'accès à un réseau de communications électroniques. »

(Disposition applicable aux prestations pour lesquelles la taxe sur la valeur ajoutée est exigible à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011)

Dans le cas où le fournisseur d'accès a acquitté des droits de distribution (auprès des producteurs, éditeurs, distributeurs) la part de l'abonnement soumise au taux réduit peut être déterminée de deux manières :

- soit « aux sommes payées, par usager, pour l'acquisition des droits susmentionnés » (calcul par les coûts, souvent dénommé par les professionnels « premier soit ») ;
- soit « au prix auquel les services correspondant aux mêmes droits sont distribués effectivement par ce distributeur dans une offre de services de télévision distincte de l'accès à un réseau de communications électroniques » (calcul par le prix de vente, souvent dénommé par les professionnels « second soit »).

Dans cette seconde méthode, il convient que le distributeur soit capable d'offrir une offre un service de télévision payante distincte et la commercialise effectivement. Dans les faits, seul Numéricable, dont le métier initial est la fourniture de services de télévision, est en mesure de prétendre à son application (voir *infra*), d'où la dénomination courante de « clause Numéricable ».

### 54.2.2. Les conséquences sur l'acceptabilité et le rendement de la TST

L'application du taux réduit de la TVA ayant fonctionné comme une incitation au paiement de la TST, sa suppression conduit les fournisseurs d'accès à Internet et les opérateurs de téléphonie mobile à se repositionner.

Les opérateurs de télécommunications n'ayant désormais plus aucun avantage fiscal à inclure un service de télévision dans leurs offres de téléphonie, l'assiette de la TST devrait être aussi mécaniquement rétrécie qu'elle n'avait été artificiellement gonflée depuis trois ans. Le risque sur le rendement de la TST avait été signalé par les administrations concernées.

## Rapport

- ◆ Des aménagements techniques de la TST qui sont juridiquement solides

Compte tenu de cette réforme, l'articulation entre les deux taxes devait être revue.

Une première solution aurait pu consister à maintenir le « parallélisme » entre ces deux impositions en limitant le champ d'application de la TST à la télévision « payante » (c'est-à-dire celle donnant lieu à l'acquisition de droits de diffusion), en négligeant ainsi le transport par les FAI de la télévision gratuite.

Une autre solution, finalement retenue, a consisté à déconnecter les notions de services de télévision au sens de la TVA et de la TST, afin de continuer à appréhender la télévision diffusée gratuitement et de garantir la stabilité de la recette affectée au CNC.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la part distributeurs de la TST est assise sur deux composantes :

- pour les abonnements et les autres sommes acquittées par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision (offre ne comprenant que des services de télévision) : le produit de ces abonnements et autres sommes diminué d'un abattement de 10 % ;
- pour les abonnements à des offres composites incluant des services de télévision : le produit de ces abonnements et autres sommes 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* ». Ainsi, l'article 35 de la loi de finances pour 2011 modifie le 2<sup>o</sup> de l'article L. 115-7 du CCIA relatif à la TST afin de « *retrouver l'assiette actuelle de 45 % du prix de l'offre* »<sup>78</sup>.

Plus précisément dans ce dernier cas, jusqu'à la fin 2010, l'article L.115-7 du code du cinéma et de l'image animée précisait que « *lorsqu'une offre [de services] donne également accès à d'autres catégories de services [que les services de télévision], la taxe est assise sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision* ». La part des services de télévision au sein du chiffre d'affaires des opérateurs de télécommunications était identifiée par les dispositions applicables en matière de TVA.

Les nouvelles dispositions applicables à la TST maintiennent, de fait, l'assiette finale de la taxe à son niveau antérieur. Mais en droit, la définition de la part de l'offre composite correspondant aux services de télévision qui entre dans le champ d'application de la TST n'est plus la résultante de la règle TVA favorable applicable aux services de télévision. Ce n'est qu'à travers une règle de calcul de l'impôt que l'effet base est reproduit.

**Tableau 32 : Comparaison des assiettes TST sur les offres composites avant et après la réforme de la loi de finances pour 2011**

	Assiette antérieure	Nouvelle assiette
<b>Base</b>	Part de l'offre correspondant aux services de télévision soumise au taux réduit de la TVA (en générale 50 %)	100 % du prix hors TVA de l'abonnement à l'offre composite
<b>Abattement</b>	10 % de la base	55 % de la base
<b>Assiette finale</b>	45 % du prix de l'offre	45 % du prix de l'offre

Source : Mission.

Certains redevables mettent en avant ce changement législatif en concluant à la fragilité juridique de la TST. Compte tenu de l'absence de lien direct entre l'activité de distribution de services et l'assiette de la taxe, les opérateurs de communications s'interrogent sur la légalité de ce dispositif au regard de la finalité de la taxe.

<sup>78</sup> Rapport de l'Assemblée nationale n°2857 Tome II (2010-2011) sur le projet de la loi de finances pour 2011



## Rapport

Au demeurant, cette taxe porterait selon eux désormais sur l'ensemble de l'offre et poserait les mêmes problèmes de compatibilité que la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (voir *infra*).

La mission a saisi sur ce point la Direction des affaires juridiques des ministères en charge de l'économie et du budget. Cette dernière conclut que la problématique telle que posée par la Commission pour la taxe sur les opérateurs de communications électroniques n'est pas transposable à la TST. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la TST pour la mettre en conformité (voir toutefois *supra* la question de la notification de l'aide nouvelle).

### Encadré 28 : Analyse de la Direction des affaires juridiques des ministères financiers sur la compatibilité des aménagements techniques de la TST au droit européen

La modification de l'assiette de la TST, en ce qui concerne les distributeurs, n'a pas d'incidence sur le fait que la TST continue à s'appliquer également aux éditeurs et aux distributeurs de télévision.

Une remise en cause de cette taxe, par la Commission, au regard de l'article 12 de la directive 2002/20, dite « autorisation » en matière de télécommunications, par analogie avec l'affaire de la taxe « télécom » semble donc peu probable.

La thèse défendue par la Commission dans cette procédure repose, en effet, sur l'idée que les taxes imposées aux opérateurs électroniques, qui ont un lien direct avec leur autorisation d'exercer, sont interdites par cette directive quand elles ne sont pas conformes aux exigences de son article 12. Cet article précise que « *les taxes administratives imposées aux entreprises fournissent un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit 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 [...]* ».

La Commission s'appuie dans la procédure engagée contre la taxe « télécom », sur plusieurs arrêts de la Cour dans lesquels celle-ci aurait jugé que les Etats membres ne peuvent imposer aux entreprises titulaires d'une autorisation dans le domaine des services électroniques, du seul fait qu'elles détiennent ces autorisations, des charges pécuniaires autres que celles prévues par la directive « autorisation ». La taxe « télécom » serait, selon la Commission, directement liée à la détention de l'autorisation concernée et serait, par conséquent, contraire à la directive précitée.

En l'espèce, la TST ne frappe pas seulement les opérateurs électroniques mais aussi les distributeurs et les éditeurs de services de télévision, parmi lesquels figurent les chaînes de télévision. L'existence de cette taxe est donc sans lien direct avec le fait de détenir une autorisation en matière de services électroniques. Elle ne semble pas, en conséquence, entrer dans le cadre des taxes mises en causes par la Cour au regard de l'article 12 de la directive 2002/20.

*Source : Direction des affaires juridiques – Note du 15 avril 2011.*

#### ◆ Un régime TST-TVA dépendant de la politique commerciale des opérateurs

La faiblesse du dispositif résulte principalement du fait que les nouvelles règles dépendent pour une large part de la politique commerciale des fournisseurs d'accès à Internet et des opérateurs de téléphonie mobile. Les régimes TVA et TST varient en fonction :

- de la présence ou non de services de télévision payante dans l'offre. L'exception en matière de TVA étant limitée aux « offres uniques », l'opérateur peut scinder son offre *triple play* entre d'une part l'accès à Internet et à la téléphonie et d'autre part les services de télévision ;
- au sein de l'offre composite comprenant des services de télévision, selon que le distributeur a acquis ou non des droits de distribution ;
- si cette offre de base comprend des services de télévision payante, selon que le distributeur est ou non en mesure de faire une offre de télévision distincte de l'accès à Internet et à la téléphonie.

## Rapport

**Graphique 103 : Comparaison des assiettes TVA et TST avant et après la réforme de la loi de finances pour 2011**

		Avant réforme		Après réforme LFI 2011	
		Taux TVA réduit (5,5%)	TST	Taux TVA réduit (5,5%)	TST
<b>Offre TV exclusivement</b>		100 % du prix de l'offre	90 % du prix de l'offre	100 % du prix de l'offre	90 % du prix de l'offre
<b>Offre composite avec TV</b>	<b>TV gratuite uniquement</b>	50%* du prix de l'offre composite	90 % x 50%* (soit 45%) du prix de l'offre composite	0 % du prix de l'offre composite	45 % du prix de l'offre composite
	<b>TV payante en supplément</b>			100 % du supplément	90 % du supplément
	<b>Offre enrichie TV payante</b>			X% fonction prix des droits TV payante	45 % du prix de l'offre composite
	X% fonction du prix offre TV exclusivement				
<b>Offre composite sans TV</b>	<b>Offre de base</b>	0 %	0 %	0 %	0 %
	<b>Option TV</b>	100 %	90 %	100 % du prix de l'option	90 % du prix de l'option

Source : Mission.

Par ailleurs, contrairement aux autres FAI, Numéricable a pour métier de commercialiser des offres de télévision payante distribuée par câble. Ce n'est que récemment que cet opérateur s'est diversifié en offrant des services de télécommunication sur son réseau (téléphonie et accès à Internet).

La nouvelle législation tient compte de ces spécificités et lui offre un régime favorable en matière de TVA afin qu'il puisse bénéficier, comme son concurrent sur la télévision payante Canal+, du taux réduit sur une part importante de l'abonnement (voir encadré). En matière de TST, Numéricable est redevable y compris sur son offre se limitant à la distribution de la TNT gratuite. Or il semble que Numéricable ne l'acquitte pas.

## Rapport

### Encadré 29 : La situation particulière de Numéricable

Numéricable propose trois types d'offres : une offre de télévision payante qui correspond à son cœur de métier ; une offre Internet et téléphonie accompagnée de l'accès aux chaînes de la TNT gratuite ; une offre type *triple play* combinant à son offre historique l'accès à Internet et à la téléphonie.

Sur une offre composite de 29,90 €, les fournisseurs d'accès Internet, hors repositionnement commercial (voir *infra*), sont redevables de la TVA sur la totalité de l'abonnement tandis que Numéricable, qui commercialise effectivement une offre de télévision payante distincte à 27,90 €, est redevable d'une TVA sur 2 € (29,90 – 27,90) dans sa troisième catégorie d'offre.

Autrement dit, si Free a considéré que son offre TV était valorisé à 1,99 €, Numéricable peut valoriser ses offres Internet et téléphonie à 2 €.

	Avant réforme		Après réforme LFI 2011	
	Taux TVA réduit (5,5%)	TST	Taux TVA réduit (5,5%)	TST
Offre TV exclusivement	100% du prix de l'offre	90% du prix de l'offre	100% du prix de l'offre	90% du prix de l'offre
Offre Internet et téléphonie et TNT gratuite	50%* du prix de l'offre composite	90% x 50%* (soit 45%) du prix de l'offre composite	0% du prix de l'offre	45% du prix de l'offre composite
Offre TV payante, Internet et téléphonie			X% fonction du prix offre TV exclusivement	45% du prix de l'offre composite

L'application de la « clause Numéricable » implique toutefois de vérifier la corrélation entre les contenus mis à disposition par l'offre « TV exclusivement » (incluant des chaînes Premium) et ceux contenus dans l'offre composite « TV payante, Internet et téléphonie » (avec des chaînes gratuites). Il serait normal que cette disposition s'applique à la condition que les offres soient comparables. Ce point doit être vérifié.

#### ◆ Un repositionnement commercial des opérateurs de télécommunications en cours

Début 2011, les opérateurs télécoms ont pris la décision de répercuter la hausse de TVA en augmentant le prix de leurs abonnements *triple play* de 2 €. La hausse de l'abonnement a mécaniquement pour effet de rompre le lien contractuel, rendant ainsi leur liberté aux consommateurs en principe tenus par une durée d'engagement. En revanche, ils ont décidé de ne pas augmenter l'abonnement des téléphones mobiles sur un segment de marché en forte croissance et très concurrentiel.

Dès l'examen en commission des finances du PLF 2011, le risque de « scission » de l'offre composite avait été identifié. La disparition de l'incitation fiscale à verser de la TST, la dynamique naturelle de cette taxe et le caractère fortement concurrentiel de ces marchés ont conduit et vont certainement encore conduire les opérateurs à optimiser leurs impositions au profit du CNC.

Ainsi, deux repositionnements ont eu déjà lieu :

- Bouygues Telecom a revu certaines de ses offres de téléphonie mobile pour retirer le service de télévision. Selon Orange et SFR, le *statu quo* législatif pourrait avoir notamment pour conséquence le retrait de la télévision d'une part importantes de leurs offres mobiles ;
- Free a scindé son offre *triple play* entre une offre *double play* (téléphonie VOIP + Internet) à 29,90 € et une option de services de télévision à 1,99 €, réduisant ainsi l'assiette de la TST à ce montant.

Cette stratégie ne paraît pas critiquable du point de vue du droit de la concurrence et de la consommation (voir encadré).

## Rapport

A la différence des autres opérateurs, Free fait le choix de ne répercuter la hausse de la TVA que sur les abonnés qui ont souhaité conserver les trois services. Ce choix peut stratégiquement présenter certains risques : les habitudes de consommation des abonnés aux offres composites étant mal connues, leur réaction aux nouvelles offres commerciales est incertaine ; les abonnés n'ayant pas d'intérêt à accepter le service de télévision pourraient ne pas prendre l'option, ce qui empêcherait Free de répercuter de fait la hausse de la TVA.

Toutefois, notamment à la faveur d'un « précochage » de la case correspondant à l'option télévision, il semble que la très grande majorité des anciens abonnés de Free s'est abstenue de « décocher » et a donc par défaut choisi l'option télévision. S'agissant des nouveaux abonnés confrontés à un choix explicite, les éléments verbaux communiqués par Free qu'environ deux tiers des nouveaux abonnés ont choisi l'option télévision (ce qui témoigne de l'attrait des clients pour la télévision sur Internet, voir *infra*).

### Encadré 30 : Les offres conjointes au regard du droit de la concurrence et de la consommation

#### • Les offres conjointes au regard des pratiques commerciales déloyales

L'offre *triple play* ou *quadruple play* s'analyse comme une offre conjointe dans laquelle l'acquisition de produits ou services est liée à l'acquisition d'autres produits ou services, même identiques.

L'arrêt rendu le 23 avril 2009 par la Cour de justice de l'Union européenne, conclut à l'incompatibilité de la législation nationale belge relative aux offres conjointes avec la directive n° 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales. Cette directive est un texte d'harmonisation maximale des législations nationales des Etats membres de l'Union européenne et ne leur laisse donc pas de marge d'appréciation pour la mise en œuvre des mesures qu'il contient. Elle prévoit dans son annexe 1 une liste limitative de pratiques commerciales réputées déloyales. La Cour a considéré que la législation belge, en posant le principe d'interdiction des offres conjointes, ne répondait pas aux exigences fixées par cette directive dès lors que cette pratique ne figure pas en annexe 1 et ne peut donc être présumée déloyale. D'autres arrêts ont été rendus confirmant la position de la cour (arrêt du 14 janvier 2010 sur une affaire allemande de loterie commerciale avec obligation d'achat (aff. C-304/08) ; arrêt du 9 novembre 2010 sur une affaire autrichienne de vente avec prime dans la presse (aff. C-540/08)).

#### • La stratégie de Free et la dissociation des prestations

La stratégie de Free consistant à dissocier les services Internet et téléphonie d'une part et le service de télévision d'autre part est favorable aux consommateurs et conforme au droit de la concurrence.

Elle permet, à la différence d'une offre conjointe, au consommateur de choisir plus précisément les prestations qu'il paie en fonction de ses besoins et des caractéristiques techniques du service (capacité à recevoir de la télévision, force du signal ...). Elle est conforme au droit de la concurrence, en permettant une réorganisation des parts de marché entre les opérateurs par l'ouverture des droits à résiliation aux abonnés de Free. Par ailleurs, le marché est très concurrentiel est aucune position dominante ne peut être invoquée.

*Source* : Mission d'après les éléments juridiques communiqués par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

De même, l'issue d'une procédure d'abus de droit en matière fiscale paraît incertaine et, en tout état de cause, longue au regard de l'évolution des marchés concernés.

L'article L. 64 du Livre des procédures fiscales prévoit qu' « afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ».

Il paraît relativement aisé pour les opérateurs de justifier leur repositionnement commercial par d'autres considérations que fiscales : le secteur est très concurrentiel et suppose une refonte régulière des offres ; les prestations précédemment offertes ne répondaient pas nécessairement à une demande ; la situation de Free qui ne dispose pas encore de forfait mobile est spécifique ...

## Rapport

En l'absence d'obstacles juridiques avérés, l'augmentation de la TVA sur la distribution de la télévision au sein des offres « composites » et le maintien de la TST à son niveau précédent conduiront nécessairement les opérateurs de télécommunications à se repositionner.

Tous ont financièrement intérêt à scinder leurs offres, comme le montre le tableau suivant : les autres FAI en adoptant la solution de Free passeraient d'un abonnement net de TVA et de TST de 25,87 € à un abonnement net de 26,78 €, soit un gain de 0,91 € par abonnement (auquel s'ajoute le gain résultant du même repositionnement pour la taxe telecom de 0,9 %).

**Tableau 33 : Application des taxes à différents exemples avant et après la réforme (en €)**

Types d'offres proposées	Avant réforme LFI 2011				Après réforme LFI 2011				Ecart Net opérateur avant/après
	Prix	Montant TVA	Montant TST	Net	Prix	Montant TVA	Montant TST	Net	
Offre <i>triple play</i> (FAI : 50 %)	29,90	3,33	0,54	26,03	29,90	4,90	0,75	24,25	- 1,78
					31,90	5,23	0,80	25,87	-0,16
Offre <i>triple play</i> (Free : 56 %)	29,90	3,13	0,51	26,16	29,90	4,90	0,75	25,00	- 1,91
Offre <i>double play</i> + Option TV	-				29,90	4,90	0,00	25,00	+ 0,62 pour Free
					2,00	0,10	0,11	1,78	+ 0,75 pour FAI

*Source : Mission – Hypothèse : taux maximum TST à 4,50 % avant et 6,70 % après.*

Sur le téléphone mobile, le maintien d'un niveau élevé et dynamique de taxation conduira également les opérateurs à supprimer la télévision de la plupart de leurs offres mobiles.

◆ Un rendement de la TST distributeur menacé, même si la taxe reste dynamique

En dépit de la suppression de l'incitation à soumettre un nombre d'abonnements toujours croissant à la TST, le développement des offres *quadruple play*, de la télévision en mobilité liée aux *smartphones* et aux tablettes mobiles et l'arrivée de la 4G qui va fluidifier la réception de la télévision sur mobile, vont renforcer la consommation de programmes audiovisuels et donc entraîner une hausse des montants soumis à la TST.

Ainsi, un opérateur a présenté à la mission des simulations de l'évolution tendancielle qui font apparaître un quasi-doublement de la taxe entre 2009 et 2013.

Lancées dès début 2010 par les opérateurs Bouygues Télécom et SFR, rejoints par Orange à l'été, les offres *quadruple play* permettent aux abonnés de combiner téléphone fixe, téléphone mobile, Internet et services de télévision. Le marché était déjà estimé à un million d'abonnés fin 2010, et certains spécialistes prévoient que ce type d'offre devienne la norme à l'avenir.

Début 2011, Virgin Mobile a annoncé qu'il lancerait prochainement son offre *quadruple play*, et Free devrait arriver sur le marché des mobiles fin 2011 ou début 2012.

Encadré 31 : Opérateurs de téléphonie mobile en France

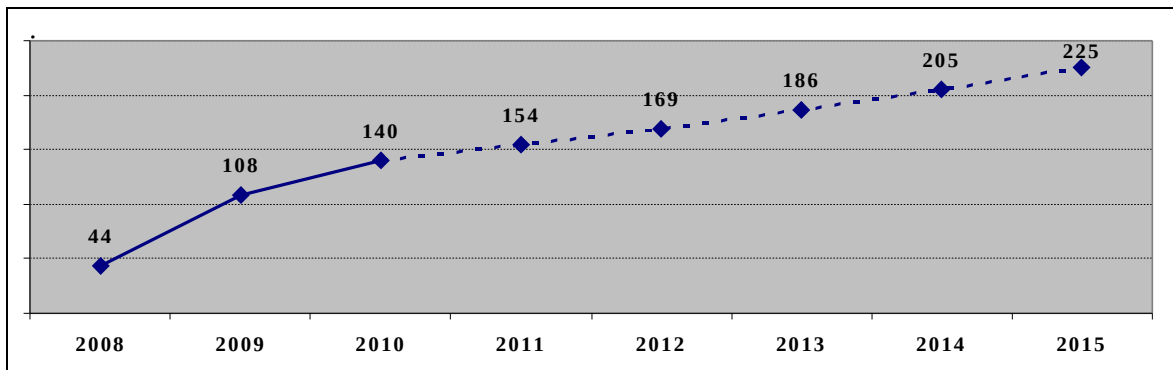
- Trois opérateurs détiennent une licence nationale d'exploitation pour la troisième génération de réseau mobile dit « 3G » (fréquences dans la bande 2,1 GHz) : Orange, SFR et Bouygues Télécom. L'Arcep a retenu la candidature de Free Mobile (filiale du FAI Free) fin 2009 afin qu'il devienne le quatrième opérateur mobile en France. Ce dernier a donc commencé à déployer son réseau, et son lancement officiel pour les utilisateurs devrait intervenir fin 2011 ou début 2012.
- Les opérateurs de réseau mobile virtuel (MVNO pour « *mobile virtual network operators* ») ne possèdent pas de concession ni d'infrastructure de réseau propres, mais contractent avec les opérateurs mobiles historiques afin de leur acheter des forfaits d'utilisation qu'ils revendent à leurs clients sous leur propre marque. Cette pratique a été initiée par Virgin Mobile au Royaume-Uni en 1999, et les premiers MVNO sont apparus en France en 2005. Ils sont désormais plus d'une trentaine (dont NRJ Mobile et Virgin Mobile avec Orange, ou encore Numericable et Universal Music Mobile avec Bouygues Télécom) et se partageaient 6,5 % de parts de marché fin 2010 (données Arcep).

Source : Mission.

La dynamique intrinsèque de la TST est problématique, d'autant qu'elle s'ajoute à d'autres prélèvements (voir annexe I et *infra*).

A des fins illustratives et en retenant une augmentation du rendement de la taxe de 10 % par an entre 2010 et 2015 (la taxe a augmenté de plus de 15 % entre 2009 et 2010) et hors repositionnement commercial des opérateurs, le produit de la TST acquitté par les seuls opérateurs télécom (hors Canal+ et Groupe Numéricable) passerait de 140 M€ en 2010 à 225 M€ en 2015.

Graphique 104 : Projection de la TST opérateurs télécoms avec une dynamique annuelle de 10 %



Source : Mission.

Plus généralement, deux éléments doivent être pris en compte pour les projections de l'ensemble de la TST distributeurs : la stratégie des fournisseurs d'accès Internet et le montant des abonnements de distribution de TV, notamment de Canal+.

Compte tenu des stratégies commerciales des distributeurs en cours ou à venir, et en l'absence de réactions des pouvoirs publics, la part de la TST pourrait être fortement réduite.

La généralisation de la pratique de Free supprimerait la quasi-totalité de l'assiette de cette taxe sur les opérateurs télécom et FAI, revenant ainsi à un niveau de recettes proche de celui constaté en 2007. Il existerait toutefois, selon que l'opérateur applique son repositionnement aux contrats en cours ou à venir, un effet d'inertie due aux durées des abonnements en cours.

La problématique budgétaire est réelle dès 2011. En effet, conformément à l'article L. 115-10 du CCIA, les redevables qui estiment que les acomptes déjà payés au titre de l'année atteignent le montant de la taxe dont ils seront en définitive redevables peuvent, après en avoir informé le Centre national du cinéma et de l'image animée, surseoir au paiement des acomptes suivants. Et il ne sera pas possible de faire rétroagir une quelconque mesure législative.

Encadré 32 : La non rétroactivité d'une mesure législative

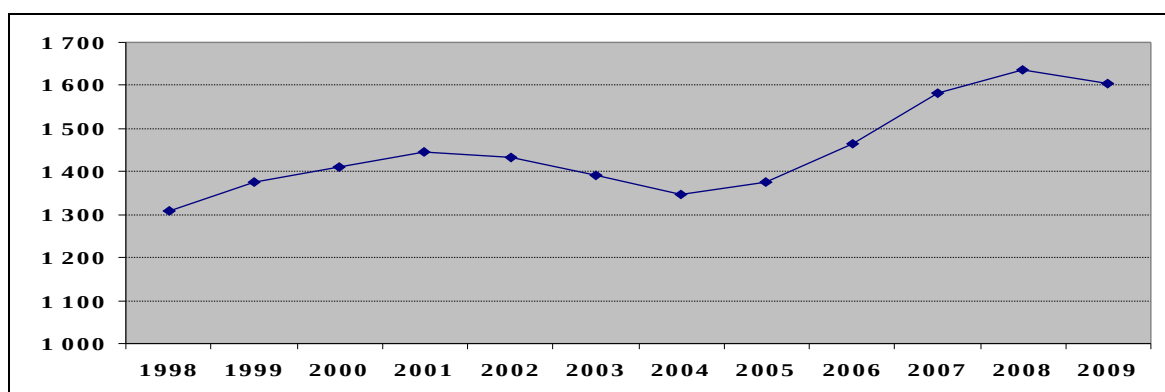
En matière fiscale, le législateur peut adopter des dispositions rétroactives qu'à la condition qu'elles soient justifiées par un motif d'intérêt général suffisant et qu'elles ne privent pas de garantie légale des exigences constitutionnelles telles que la liberté contractuelle et l'autorité de la chose jugée.

Une mesure consistant à corriger l'assiette de la TST afin de supprimer les effets fiscaux du repositionnement commercial de Free ne répond pas à ces conditions : le repositionnement de Free est conforme aux dispositions législatives actuelles (voir *infra*) ; le fait générateur est la perception des abonnements ; l'intérêt financier pour le CNC de voir l'assiette de la taxe élargie n'est pas considéré comme un intérêt général suffisant ; la problématique du droit de la concurrence ne se pose pas dès lors que les autres opérateurs sont libres d'adopter le même positionnement commercial.

Source : Mission.

Par ailleurs, le rendement de la taxe ne pourra pas être compensé par une hausse du montant des abonnements aux chaînes payantes selon le CNC. Cet établissement fait ainsi une hypothèse stable sur le groupe Canal+ (intégrant les 20 M€ de TST en plus à compter de 2011). De même, le CNC fait une hypothèse de stabilité de la TST acquittée par le groupe Numéricable, « le relatif déclin du nombre d'abonnés pouvant être compensé par la croissance des offres low cost à destination des immeubles d'habitation collective ».

Graphique 105 : Evolution des recettes d'abonnement de Canal+ ( M€)



Source : Données CNC – Comptes annuels Canal+.

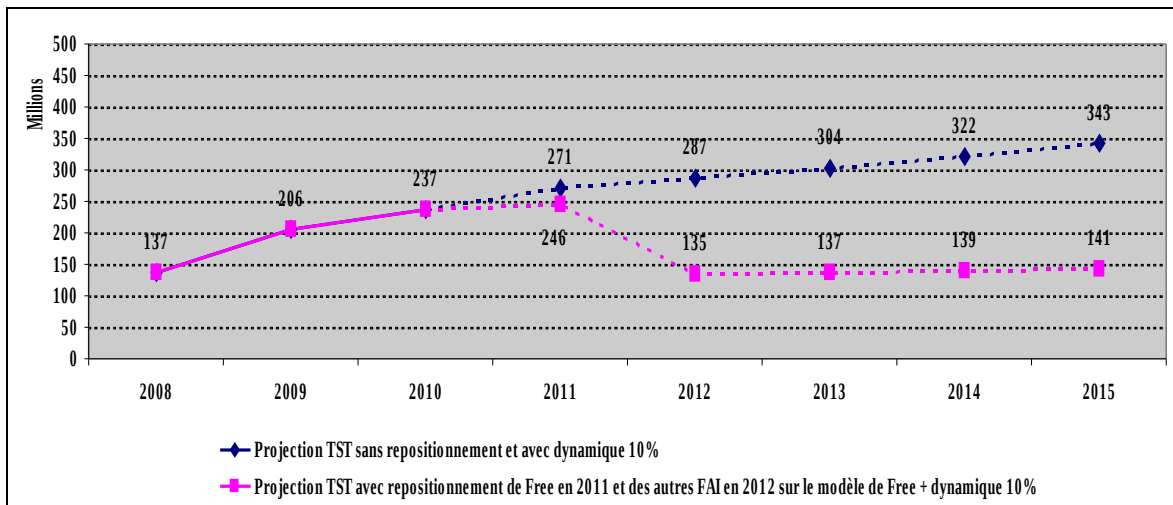
Le graphique suivant illustre l'évolution du rendement global de la TST distributeurs (opérateurs télécom ; groupe Canal+ distribution<sup>79</sup> et groupe Numéricable) dans deux situations :

- une hypothèse de TST dynamique sans alignement des opérateurs sur Free et ni prise en compte des effets du repositionnement opéré par Free (évolution de 10 % par an de la part de la TST acquittée par les opérateurs télécoms -voir *supra* - et statu quo sur les autres parts de la taxe) ;
- une hypothèse de TST après repositionnement de Free en 2011 et repositionnement des autres opérateurs télécom sur le modèle de Free en 2012. Dans ce cas, la base de la TST par abonnement passerait de 45 % de 31,90 € à 90 % de 1,99 €. Une évolution de 10 % par an de la TST acquittée par les opérateurs télécom est appliquée.

Le rendement de la TST passerait dans le premier cas de 237 M€ en 2010 à 343 M€ en 2015. Il passerait dans le second cas de 237 M€ à 141 M€.

<sup>79</sup> Canal+ devrait acquitter une TST distributeurs majorée de 20 M€, suite à l'adoption de la modification législative en loi de finances (voir *supra*).

Graphique 106 : Projection de la TST Distributeurs



Source : Mission.

### 54.3. Une imposition qui s'ajoute à d'autres contributions

Les opérateurs de télécommunications doivent s'acquitter de contributions croissantes : l'apparition de nouvelles impositions (IFER) ; la nouvelle taxe sur les communications électroniques alourdie en loi de finances pour 2011 sur les offres composites (voir *infra*) ; la rémunération des droits d'auteur ; la redevance sur la copie privée.

Les fournisseurs d'accès Internet et les opérateurs de téléphonie mobile dénoncent cette situation : l'accumulation de ces charges ne permet pas d'avoir de visibilité suffisante pour construire leurs modèles d'affaires ; les impositions ne sont pas toujours, selon eux, directement liées à leurs activités.

#### 54.3.1. Le lien avec la rémunération des droits d'auteur

- ◆ Les modalités générales de la rémunération des droits d'auteur

A la différence du système anglo-saxon de *copyright*, le système français de droits d'auteur trouve son encadrement dans la loi. Ainsi, en vertu de l'article L.132-25 du Code de la propriété intellectuelle, « la rémunération des auteurs est due pour chaque mode d'exploitation ». « Lorsque le public paie un prix pour recevoir communication d'une œuvre audiovisuelle déterminée et individualisable, la rémunération est proportionnelle à ce prix, compte tenu des tarifs dégressifs éventuels accordés par le distributeur à l'exploitant », et cette rémunération « est versée aux auteurs par le producteur. »

Les conditions de la rémunération sont fixées dans des contrats négociés par secteur. Les organismes professionnels d'auteurs et les sociétés de perception et de répartition des droits (comme la Société des auteurs et compositeurs dramatiques - SACD) négocient, souvent ensemble, avec les différents secteurs exploitant les œuvres des auteurs.

Aux termes de ces contrats, tout diffuseur est autorisé à exploiter l'ensemble des œuvres du répertoire des sociétés signataires en contrepartie d'une rémunération généralement proportionnelle aux revenus générés par l'exploitation (voir tableau ci-après). Pour chaque œuvre, avant son exploitation, le partage des droits entre les acteurs est donc formalisé.



Tableau 34 : Rémunérations des auteurs et ayants-droits<sup>80</sup>

Type de rémunération (fonction du type d'exploitation)	Cadre fixant la rémunération	Détail de la rémunération
Rémunération par les diffuseurs audiovisuels	contrat général de représentation	rémunération globale proportionnelle à l'ensemble de ses recettes, que celles-ci proviennent de la redevance, de la publicité, du parrainage ou des abonnements
Rémunération CD ou DVD par les éditeurs vidéo	protocoles signés (non systématiquement selon la nature de l'œuvre concernée)	rémunération proportionnelle aux recettes issues des ventes au public
Rémunération VOD par les éditeurs V&D en cas de <i>pay-per-view</i> (paiement individualisé à la séance)		1,75 % du prix HT de la séance
Rémunération Youtube	accord avec Google	Non communiqué

Source : SACD.

Les accords relatifs à la rémunération des auteurs conclus entre les organismes professionnels d'auteurs ou les sociétés de perception et de répartition des droits, et les organisations représentatives d'un secteur d'activité, peuvent être étendus par arrêté ministériel à l'ensemble des intéressés du secteur d'activité concerné.

◆ Le lien avec la TVA et la TST distributeurs

Pour la détermination « des rémunérations dues aux auteurs et producteurs au titre de la retransmission simultanée et intégrale des émissions de télévision », les accords conclus par les sociétés d'auteur retiennent une assiette identique à celle de la TST distributeurs.

La déconnection entre la TVA au taux réduit et la TST distributeurs, ainsi que les repositionnements commerciaux en cours (notamment ceux de Free, voir *supra*) peuvent donc avoir des conséquences lourdes sur la rémunération des auteurs.

Les sociétés d'auteurs sont prêtes à renégocier les accords si les nouvelles conditions de rémunération ne sont pas satisfaisantes. Ils disposent pour cela d'un puissant levier : le droit que pourraient exercer les créateurs d'interdire la retransmission des programmes.

Autrement dit, en fonction des mesures qui seraient prises par les pouvoirs publics sur la TST distributeurs, les sociétés d'auteurs se repositionneront : elles conserveront une règle identique à celle qui permet de financer le CNC ou choisiront une règle différente si elles considèrent la rémunération insuffisante.

C'est d'ailleurs bien cette seconde situation qui semble s'esquisser avec l'opérateur Free, qui envisagerait de continuer, selon les éléments indiqués oralement par la SACD, de verser aux sociétés d'auteurs un montant proche de celui précédemment acquitté. En d'autres termes, Free n'acquitterait pas les droits sur uniquement 1,99 € d'option de télévision mais sur une assiette proche de l'ancienne part (56 % de 29,90 €).

**54.3.2. Les autres charges du secteur : des situations non stabilisées**

Un certain nombre de prélèvements pèsent sur l'ensemble de l'économie des services de télévision :

<sup>80</sup> Les ayants droits détiennent des droits en raison de leur situation juridique, fiscale, financière ou familiale en lien avec le bénéficiaire direct du droit (par exemple, les héritiers ou les sociétés de gestions des droits des auteurs).

## Rapport

- une taxe ayant pour objectif de financer l'audiovisuel public, assise sur le chiffre d'affaire des opérateurs télécoms *via* la nouvelle « taxe 0,9 % » ;
- une taxe ayant pour objectif de rémunérer les ayants-droits, assise sur des rémunérations négociées (redevance pour copie privé) ;
- une taxe assise sur la publicité en ligne (nouvelle taxe dite « taxe Google »).

### 54.3.2.1. La taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques : la question de la compatibilité communautaire

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision organise la suppression progressive de la publicité dans l'audiovisuel public. Afin d'en compenser la perte des recettes publicitaires, l'article 33 de la loi a créé une taxe sur 0,9 % du chiffre d'affaires des opérateurs télécom (voir encadré), dite « taxe télécom ».

Son produit, initialement estimé entre 300 et 400 M€ par an, abonde le budget général de l'Etat, lequel accroît sa contribution à l'audiovisuel public. Le produit effectivement perçu est inférieur aux prévisions (186 M€ en 2009, estimation à 260 M€ en 2010). La même année, l'Espagne a instauré une taxe sur les opérateurs télécom pour financer son groupe de radio- télévision publiques.

#### Encadré 33 : Caractéristiques de la taxe due par les opérateurs de communications électroniques

Codifiée à l'article 302 bis KH du CGI, la taxe est due par tout opérateur de communications électroniques<sup>81</sup> qui fournit un service en France et qui fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

La taxe est assise sur le montant hors TVA des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs en rémunération des services de communications électroniques. Cette assiette est réduite, sous certaines conditions, du montant des dotations aux amortissements comptabilisés afférents aux matériels et équipements acquis pour les besoins des infrastructures et réseaux de communications électroniques sur le territoire national.

Sont toutefois exclues de l'assiette de la taxe certaines sommes acquittées par les opérateurs au titre des prestations d'interconnexion et d'accès, les sommes acquittées au titre de l'utilisation de services universels de renseignements téléphoniques et les sommes acquittées au titre de prestation de diffusion ou de transport des services de communication audiovisuelle.

La loi de finances pour 2011 a toutefois réduit la portée de cette dernière exclusion en prévoyant que lorsque les services de communications électroniques fournis sont compris dans une offre composite comprenant des services de télévision ces sommes étaient comprises dans l'assiette taxable et faisaient l'objet d'un abattement de 50 %. Cette disposition, qui alourdit la taxation des FAI, a été adoptée concomitamment à la suppression de la TVA au taux réduit et des aménagements de la TST.

La taxe est calculée en appliquant un taux de 0,9 % à la fraction de l'assiette qui excède 5 M€. Son exigibilité est constituée par l'encaissement du produit des abonnements et autres sommes. La déclaration, la liquidation, le recouvrement et le contrôle de la taxe sont réalisés selon la même procédure qu'en matière de TVA.

<sup>81</sup> Au sens de l'article L.32 du Code des postes et des communications électroniques

◆ La question de la compatibilité communautaire en cours d'examen

Saisie par la Fédération française des télécoms (FFT)<sup>82</sup> en novembre 2009, la Commission européenne a ouvert le 28 janvier 2010 une procédure officielle d'infraction contre la France, considérant la taxe sur les prestations de communications électroniques comme contraire au droit communautaire. Suite à la période de mise en demeure, la Commission a adressé à la France (ainsi qu'à l'Espagne) un avis motivé le 30 septembre 2010 la sommant de supprimer la taxe. La France a décidé de maintenir la taxe 0,9 %, ce qui a conduit à une saisine de la CJCE par la Commission le 14 mars 2011. En cas de condamnation, la France serait obligée de reverser les sommes prélevées aux opérateurs.

En employant dans sa procédure le critère du lien direct entre la détention d'une autorisation et la taxe sur les prestations de communications électroniques prévue à l'article 302 bis KH du CGI, la Commission tente de la faire entrer dans le champ de l'article 12 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002.

Cet article prévoit que « *les taxes administratives imposées aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation ou auxquelles un droit 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* ».

Selon la Commission, en présence d'un lien direct entre la détention d'une autorisation et l'imposition, la taxe « *doit être considérée comme une taxe administrative établie au titre de l'autorisation générale et tombe dans le champ d'application de l'article 12 de la directive « autorisation* ». »

Les autorités françaises estiment que cette directive encadre uniquement des « taxes administratives » au sens de taxes couvrant les coûts administratifs afférents à l'octroi de l'autorisation. En retenant une interprétation différente, la Commission ferait entrer dans le champ de cet article toute taxe pesant spécifiquement sur les opérateurs de communications électroniques, ce qui porterait atteinte à la souveraineté des Etats membres dans le domaine fiscal.

Pour la France, la directive a pour seul objet d'harmoniser les règles d'accès au marché et non d'harmoniser l'ensemble des mesures nationales réglementant l'activité de ces opérateurs. Par ailleurs, quand bien même cette directive trouverait à s'appliquer, les autorités françaises considèrent que la taxe prévue à l'article 302 bis KH n'est pas contraire à l'article 12 précité. En effet, l'inscription à l'ARCEP n'entraîne pas *ipso facto* l'assujettissement des opérateurs concernés à la taxe. C'est la réalisation de la prestation de services électroniques qui constitue le fait générateur de l'imposition.

◆ Le parallélisme avec l'évolution de la TST distributeurs n'est pas établi

La mission a saisi la Direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères en charge de l'économie et du budget afin d'identifier les éventuelles fragilités juridiques de la TST distributeurs au vu du contentieux en cours sur la taxe « telecom ».

La DAJ a considéré que la TST distributeurs n'entre pas dans le cadre des taxes mises en causes par la Cour au regard de l'article 12 de la directive 2002/20, celle-ci ne frappant pas les seuls opérateurs électroniques à raison de leur autorisation mais aussi les autres distributeurs et les éditeurs de services de télévision (voir *supra*).

Elle précise toutefois, qu' « *il semblerait prudent d'éviter l'adoption de toute nouvelle taxe portant sur le chiffre d'affaires des seuls opérateurs de communications électroniques, tant que la Cour n'a pas rendu son arrêt* » dans l'affaire de la taxe « telecom ».

<sup>82</sup> La FFT regroupe les opérateurs de téléphonie et les FAI sauf Free.

- ◆ Eléments de problématique : évolution des taxes CNC en s’inspirant de la taxe « telecom »

Une solution pourrait consister à s’inspirer de la taxe « télécom » afin d’appréhender l’ensemble du chiffre d’affaires des opérateurs à un taux très faible.

Une telle solution aurait pour avantage d’assurer une stabilité à l’imposition, et donc une visibilité pour les diffuseurs. Elle serait indépendante des positionnements commerciaux des opérateurs. Elle éviterait au CNC de modifier presque annuellement les impositions pour s’adapter aux évolutions technologiques. Elle serait de nature à assurer une cohérence avec les autres impositions et donc à faciliter le partage de l’effort fiscal entre les diffuseurs.

Cette solution comporterait toutefois des risques similaires à ceux portés par la taxe télécom au regard des prescriptions communautaires (voir *supra*).

#### 54.3.2.2. La redevance pour copie privée et les limites d’une contribution sur les supports

- ◆ Caractéristiques générales de la rémunération pour copie privée (RCP)

La fin des années 1960 a vu les médias de diffusion (télévision et radio) se développer et l’électronique grand public prendre son essor avec la capacité d’enregistrer des contenus audiovisuels et musicaux (magnétophone à cassette, magnétoscope VHS) pour un usage personnel.

Ces reproductions rendent difficiles le contrôle par les ayant droits de leurs prestations, d’où la mise en place, par la loi du 3 juillet 1985 relative aux droits d’auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle, d’un droit de rémunération pour copie privée.

Le Conseil d’Etat, dans sa décision du 11 juillet 2008, donne de la redevance pour copie privée une définition synthétique : « *modalité particulière d’exploitation des droits d’auteur, fondée sur la rémunération directe et forfaitaire, par les personnes qui mettent en circulation, en France, certains supports d’enregistrement utilisables pour la reproduction à usage privé d’œuvres fixées sur des phonogrammes ou des vidéogrammes, des sociétés représentant les titulaires des droits d’auteur ou de droits voisins* ».

Cette redevance concernait initialement les ayant droits (auteurs, interprètes-artistes, producteurs) des œuvres fixées sur phonogrammes et vidéogrammes. Le champ a été étendu en 2001<sup>83</sup> aux « auteurs et éditeurs des œuvres fixées sur tout autre support » (notamment livres, presse, arts graphiques et plastiques) « au titre de la reproduction réalisée sur un support d’enregistrement numérique ».

---

<sup>83</sup> Modification introduite par l’article 15 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d’ordre social, éducatif et culturel

Encadré 34 : Economie générale de la rémunération pour copie privée

- **Champ d'application.** Codifiée aux articles L. 311-1 et suivants du Code de la propriété intellectuelle, la redevance pour copie privée est due par « *le fabricant, l'importateur ou la personne qui réalise des acquisitions intracommunautaires [...] de supports d'enregistrement utilisables pour la reproduction à usage privé d'œuvres, lors de la mise en circulation en France de ces supports* » à destination des ayants droits des œuvres.

Pour des raisons de commodité, la redevance est en effet prélevée « à la source », auprès des fabricants et importateurs de supports d'enregistrement vierges, qui répercutent en principe la redevance sur les prix pratiqués auprès des consommateurs.

De fait, la redevance forfaitaire porte sur les supports vierges et mémoires ou disques durs intégrés dans des appareils permettant de réaliser des copies privées c'est-à-dire toute reproduction d'une œuvre (sur phonogramme ou vidéogramme) « *strictement réservée à l'usage privé* ».

- **Modalités de calcul.** Evaluée sur un mode forfaitaire (L. 131-4 du code de la propriété intellectuelle - CPI), le montant de cette redevance est fonction :

- du type de support et de la durée d'enregistrement qu'il permet ;
- depuis 2006, du « *degré d'utilisation des mesures techniques [...] et de leur incidence sur les usages relevant de l'exception pour copie privée* ».

Une commission administrative spécialisée est chargée de déterminer les types de support, les taux de rémunération et les modalités de versement de celle-ci. Les supports concernés sont analogiques (cassette audio ou vidéo) ou numériques (CD et DVD ; mémoires et disques durs intégrés ; clés USB, cartes mémoire, supports de stockage externes non dédiés ; etc.). Dans ce dernier cas, la redevance est fixée par tranches en fonction de la capacité d'enregistrement. La fixation de ces taux fait régulièrement l'objet de controverses voire de recours contentieux.

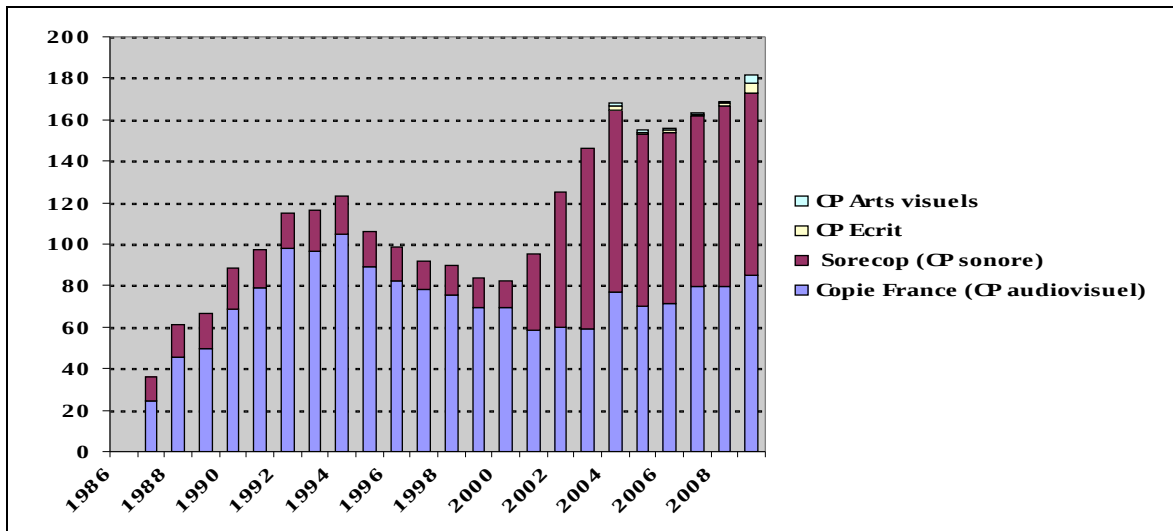
La redevance est perçue par les sociétés de perception et de répartition des droits (articles L.321-1 et suivants du CPI) pour le compte des ayants droits, et répartie parmi ces derniers. Les sociétés de perception et de répartition des droits créées pour percevoir la redevance copie privée furent la SORECOP (pour la copie privée sonore, ainsi que celle sur les arts visuels et graphiques depuis 2003) et COPIE France (pour la copie privée audiovisuelle).

Alors que depuis sa création, la majorité de la RCP était constituée par le support audiovisuel, cette tendance s'est inversée à partir du début des années 2000, jusqu'à ce qu'en 2002, pour la première fois, le montant perçu sur les supports de son dépassent celui sur les supports de vidéo.

C'est aussi à partir de cette période que la redevance pour copie privée a augmenté, après une longue phase décroissante entamée au milieu des années 1990.

En 2002, son produit de 125 M€ dépasse le meilleur résultat connu depuis la création de la redevance (123 € en 1994), et depuis lors, la taxe n'est plus passée sous la barre des 145 M€. La part de la redevance due au titre des arts visuels et graphiques (introduite en 2001) reste marginale.

Graphique 107 : Evolution du montant de la rémunération de copie privée (en M€) depuis sa création en fonction du type de support



Source : Commission de la Rémunération pour copie privée.

- ◆ L'application de la redevance aux fournisseurs d'accès Internet et aux opérateurs de téléphonie mobile

La part provenant des opérateurs télécoms, concernés en raison notamment des capacités d'enregistrement des « boxes », aurait atteint 20 M€ selon l'AFOM.

Les opérateurs de téléphonie mobile remettent en cause les taux fixés pour les mémoires et disques durs intégrés à un téléphone mobile permettant d'écouter de la musique ou de visionner des vidéos (barème allant de 0,09 € à 15 € selon la capacité d'enregistrement). L'Association française des opérateurs mobiles (AFOM) estime que ce barème prend en compte les téléchargements illégaux – et se fonde ainsi sur un usage illicite. Elle a ainsi saisi le Conseil d'Etat mi-2010 pour remettre en cause le barème.

Début 2011, s'est posée la question de l'application de cette redevance à la nouvelle « box » Free, qui combine plusieurs potentialités (services de télévision, capacité de stockage, lecteur de Blu-ray, etc.), chacun tombant sous le coup d'un barème différent.

- ◆ Eléments de problématique : opportunité d'une évolution des taxes CNC en s'inspirant de la rémunération copie privée

La difficulté d'appréhender les acteurs délocalisés et les nouveaux services des acteurs « over the top » (voir *infra*) pourrait conduire à envisager une imposition du seul élément matériel facilement appréhendable et non délocalisé que sont les supports (boîtier d'Apple ...) supportant déjà la RCP.

Une telle imposition permettrait également d'imposer, à l'instar de la rémunération copie privée, les tablettes et autres boîtiers de connexion. Elle aurait le même champ d'application que l'actuelle rémunération copie privée, en préservant bien entendu l'autonomie de cette dernière. Elle présenterait toutefois un inconvénient majeur : son rendement serait largement insuffisant pour remplacer la taxe sur les services de télévision, sauf à appliquer un taux élevé qui porterait des effets pervers. En revanche, pour compléter la TST actuelle, la question est plus ouverte.

54.3.2.3. La taxe « Google », le travail en cours, ses potentialités et ses limites

◆ Les caractéristiques de la taxe sur les services de publicité en ligne

Pour financer la culture sur et par Internet, différents acteurs ont proposé de taxer les revenus publicitaires des gros acteurs en ligne, comme Google (d'où le surnom de « taxe Google »). Cette proposition a été formalisée par le rapport « Création et Internet » remis en janvier 2010 par Patrick Zelnik, Jacques Toubon et Guillaume Cerutti.

Adoptée à l'article 27 de la LFI 2011 du 29 décembre 2010 à la suite de l'initiative du Sénateur Philippe Marini, la « taxe sur les services de publicités en ligne », dite « taxe Google », a pour objectif de permettre aux prélèvements obligatoires de toucher l'ensemble du marché publicitaire (y compris sur Internet). Outre l'aspect budgétaire, la justification de cette taxe est double :

- contrepartie au piratage permis par les sites Internet sur les œuvres des artistes (cinéma, audiovisuel, musique, etc.) ;
- égalité des charges entre les supports d'espaces publicitaires, taxés comme source de revenus liée à la diffusion de contenus.

La taxe, prévue à l'article 302 bis KI du CGI s'applique à « l'achat de services de publicité en ligne. Par services de publicité en ligne sont désignées les prestations de communication électronique autres que les services téléphoniques, de radiodiffusion et de télévision dont l'objet est de promouvoir l'image, les produits ou les services du preneur ». Elle s'applique aux annonceurs, c'est-à-dire à ceux qui acquièrent des espaces publicitaires. Elle est assise sur le montant hors TVA des sommes versées au titre des prestations de services de publicités (chiffre d'affaires du marché des espaces publicitaires en ligne), et son taux est de 1 %. Son entrée en vigueur a été décalée au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Son produit est estimé entre 10 et 20 M€.

Cette nouvelle imposition fait l'objet de critiques. Notamment, elle met en place une imposition de l'ensemble des acteurs en ligne (dont le modèle économique est fondé sur les revenus publicitaires) sans tenir compte :

- de leur taille, conduisant une mise en difficulté des petits et moyens acteurs français ;
- de leur participation effective à la production de contenus (le site de diffusion musicale Deezer partagerait déjà ses revenus avec les artistes).

◆ Eléments de problématique : opportunité d'une évolution des taxes CNC en s'inspirant de la taxe « Google »

A l'instar de l'imposition de la publicité sur les chaînes de télévision, il pourrait être envisagé d'imposer la publicité en ligne pour l'affecter à la création cinématographique et audiovisuelle.

Une telle disposition pourrait être une alternative, ambitieuse, à la mise en place d'une taxe sur la télévision de rattrapage et sur la vidéo à la demande gratuite (voir annexe III). La taxe « Google » soumet ces mêmes opérations à une imposition auprès des annonceurs (et non des distributeurs). Elle est plus large (en ne s'appliquant pas uniquement à la publicité sur la télévision de rattrapage et la vidéo à la demande mais sur toutes les publicités en ligne) et plus facilement appréhendable que la TST ou la taxe vidéo (les annonceurs français s'acquittent de la taxe même sur des sites hébergés hors de France). La mission recommande une mise à l'étude d'une telle taxe, qui devrait naturellement s'inscrire dans les travaux plus large sur la neutralité d'Internet et les premiers retours d'expérience de la taxe dite « Google ».

## 55. La légitimité de l'imposition au regard de l'économie du secteur

Les fournisseurs d'accès Internet et opérateurs de téléphonie se sentent éloignés de la création cinématographique et audiovisuelle. Ils se disent d'ailleurs peu intéressés à ces contenus qui s'insèrent dans des données de toutes natures et de toutes nationalités. Du point de vue de ces opérateurs, il n'est en effet ni plus ni moins justifié qu'ils contribuent au soutien du cinéma et de l'audiovisuel qu'au soutien de la musique, des spectacles vivants ou de la presse écrite.

Mais il n'en reste pas moins que ces opérateurs de télécommunications captent une fraction de la valeur qui s'attache aux œuvres au travers des abonnements à des offres composites, dont la part audiovisuelle contribue à l'attractivité.

Toutefois, si elle est légitime dans son principe, le niveau de l'imposition doit tenir compte de l'économie de ce dernier. En dépit d'un chiffre d'affaires important et d'une activité toujours très profitable, le modèle économique des opérateurs pourrait de plus en plus souffrir de la concurrence des acteurs « *over the top* », qui contournent les fournisseurs d'accès en supprimant l'intermédiation avec les abonnés. Dans le même temps, les opérateurs devraient faire face à de lourds investissements sur les réseaux, notamment le déploiement de la fibre optique et de la 4G.

### 55.1. Un lien distendu mais réel entre création et distribution

#### 55.1.1. Un métier éloigné de la création

- ◆ La connexion à l'Internet demeure le cœur de métier des opérateurs de réseaux

Les FAI ne sont plus de simples « transporteurs » de données mais mettent à la disposition de l'utilisateur final des services, contenus et applications empruntant les réseaux qu'ils gèrent. Dans le cadre des offres composites, les coûts de réseaux sont mutualisés entre les différentes composantes de l'offre, ce qui permet aux opérateurs de proposer des tarifs plus avantageux.

En particulier, les offres commerciales comportent, outre l'accès à Internet, des services spécifiques dits « services gérés ». Entrent dans cette catégorie, toutes les offres multiservices traditionnelles des FAI, autres que l'accès à Internet : services de téléphonie sur large bande, services audiovisuels de télévision linéaire, de télévision à la demande, accessibles sur un téléviseur *via* un réseau ADSL, câblé ou de fibre optique et distribués soit par des FAI, soit par des tiers comme le groupe Canal +. Le plus souvent, ces services bénéficient d'un canal dédié en amont du dernier kilomètre et de procédures de gestion de trafic spécifiques. La gamme des services gérés devrait s'étendre rapidement : TVHD ou 3D, services à domicile, etc.

- ◆ Un lien distendu avec la création d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles

Si le principe du financement de la création par la diffusion s'applique aux distributeurs, le lien est néanmoins très lâche.

Certains opérateurs de télécommunications rencontrés mettent en avant l'absence de lien entre la distribution de services et leur financement. Pour eux, il n'y a pas de sens à mettre à la charge des opérateurs une contribution visant à financer les contenus qui transitent *via* leur réseau sous prétexte que les contenus participent à la motivation des consommateurs à souscrire un abonnement aux services de communication électroniques.



## Rapport

Les opérateurs transportent de nombreux contenus qu'ils ne financent pas : commerce électronique ; blogs ; informations en ligne ; forums d'aide en informatique... De même, les opérateurs ne sont pas directement intéressés par la numérisation des œuvres audiovisuelles, ni même par le financement de la création de contenus sur Internet dont ils ne retirent qu'un enrichissement indirect et diffus.

- ◆ L'adoption par les opérateurs de télécommunications d'une logique de contenus ne paraît pas évidente

Dans une logique culturelle, la contribution des distributeurs de services de télévision pourrait précéder la prise en compte progressive des contenus par les fournisseurs d'accès Internet. De fait, certains FAI commencent ponctuellement à s'intéresser aux contenus. Ils sont parfois devenus des éditeurs et distributeurs de services de télévision à part entière.

Ils acquièrent pour cela des droits auprès des éditeurs, construisent des bouquets de chaînes (cinéma, musique, sport ...) et les commercialisent, parfois en exclusivité, auprès de leurs abonnés, en plus de l'offre *triple play*.

Certains vont plus loin. Orange a ainsi lancé ses propres chaînes de télévision (Orange Sport et Orange Cinéma), avant de revenir récemment sur cette stratégie. Free développe des services de vidéo à la demande. Numéricable envisage des accords de coproductions.

Mais la contribution directe des FAI à la production de contenus demeure marginale. Aucun ne souhaite s'écarter aujourd'hui de son cœur de métier :

- si Orange a tenté une expérience d'éditeur de contenus, il se désengage aujourd'hui de ce métier ;
- SFR et Bouygues télécom ont une stratégie de groupe : un investissement dans les contenus passera plutôt par les filiales du groupe qui y sont dédiées comme Canal+ pour Vivendi ou TF1 pour Bouygues ;
- enfin, Free, dans sa position de challenger du marché, affirme ne pas s'intéresser aux contenus.

Il est donc peu vraisemblable que les opérateurs de télécommunications acceptent rapidement et sans contestation la logique du CNC du financement de la création par la diffusion, ou, du moins, dans de telles proportions. Les FAI ne manifestent pas non plus un intérêt majeur pour un éventuel retour sur leur contribution, par exemple sous forme d'aides à la création d'œuvres spécifiques.

Or, la TST supportée par les distributeurs représente une part significative des impositions affectées au CNC avec, en 2010, environ un tiers du total (voir annexe I).

Au total, ils remettent en cause la légitimité de la taxation mais dénoncent surtout la disproportion entre leurs intérêts aux contenus et la contribution qu'ils acquittent. Ainsi, l'opérateur SFR souligne-t-il que le montant de sa contribution au compte de soutien au titre de l'année 2010 dépasse celle de Canal+ (appartenant au même groupe Vivendi), élément contre-intuitif, en dépit des différences de chiffre d'affaires, compte tenu des marchés respectifs de ces deux entreprises et de la finalité des aides du CNC.

### 55.1.2. Une captation de la valeur liée aux œuvres

Malgré un lien distendu avec la création, la quasi-totalité des abonnements commercialisent des services de télévision, gratuits et payants. Cette situation est certes liée historiquement à une stratégie financière d'assujettissement d'une fraction du prix de l'abonnement au taux réduit de la TVA (voir *supra*). Mais elle demeure, ce qui témoigne également de son attractivité commerciale pour le client de l'opérateur.

- ◆ Les offres commerciales des principaux opérateurs accordent une place écrasante aux offres multiservices

Tous les opérateurs proposent des offres incorporant des services télévisuels qu'ils incluent dans des abonnements plus larges. L'offre de services télévisuels constitue donc, plus qu'un produit d'appel pour les FAI, une stratégie de fourniture de services audiovisuels. Les offres composites leur ont permis d'étendre leur segmentation tarifaire et de bénéficier de marges différenciées à partir des box.

Dans le modèle d'affaires des opérateurs télécom (FAI compris), le stock d'abonnés constitue la valeur. L'accroissement du nombre d'abonnés à l'Internet haut débit (20,8 millions d'abonnés soit +7 % en 2010) et très haut débit (460 000 abonnés dont 345 000 par la technologie déployée par le groupe Numéricable) en réseaux fixes se poursuit. Plus de la moitié (52 %) de ces abonnés a souscrit auprès de son FAI un forfait couplant Internet et un service de diffusion de télévision, ce qui, sans faire de ce dernier l'objet principal de l'abonnement, traduit son attractivité commerciale.

La téléphonie mobile continue par ailleurs sa croissance à un rythme annuel soutenu de 5 à 6 % avec un taux de pénétration de 96,9 % de la population. Les réseaux mobiles sont de plus en plus utilisés pour échanger des données plutôt que de la voix : au troisième trimestre 2010, 1,2 million de personnes supplémentaires ont utilisé un service multimédia et en moyenne un client sur trois a utilisé un réseau 3G, contre un sur quatre un an plus tôt.

Le revenu du transport de données (messagerie et services multimédias) ne cesse de croître avec un taux annuel de croissance de 20 % depuis 2007, tiré par le relais de croissance que constituent désormais les usages d'Internet multimédias (+30 % en 2010 avec 2 milliards d'euros environ, soit 10 % déjà du revenu mobile total).

- ◆ Les FAI, en facilitant l'accès aux œuvres, captent une part de la valeur

Dans la chaîne de valeur, l'accès à l'Internet fixe ou mobile tire les marchés qui lui sont associés comme la téléphonie, la messagerie et la distribution de services - notamment de télévision.

On constate que d'une part, sur les 74 % de foyers français abonnés à Internet à domicile, 21 millions reçoivent du haut ou très haut débit et qu'ils sont environ 11 millions fin 2010 à avoir souscrit un abonnement composite englobant une offre de services télévisuels. Autrement dit, le contenu contribuerait à la compétitivité commerciale du « tuyau. »

Parallèlement, les FAI bénéficient directement et exclusivement d'un chiffre d'affaires issu de l'activité audiovisuelle. Lorsqu'un client s'abonne à un service payant (Canal+ par exemple) ou effectue une dépense ponctuelle (VàD), *via* la box qui lui est fournie, le FAI est financièrement intéressé. En effet, soit l'éditeur lui rétrocède une partie du paiement, soit le FAI encaisse la totalité pour le reverser à l'éditeur après prélèvement de sa commission.

- ◆ Les opérateurs télécom ne financent pas directement les contenus mais contribuent toutefois à la chaîne de valeur

Du point de vue de la création de la valeur et de son partage sur l'Internet, s'ils ne contribuent pas directement au financement des contenus, les opérateurs télécom et FAI ne sauraient pour autant être considérés comme des « passagers clandestins ». Ils contribuent ainsi à la logique de rémunération de la diffusion par la création *via* par exemple :

- l'acquisition directe de droits de diffusion (expériences de TPS et d'Orange),
- l'assujettissement des fournisseurs d'accès à la TST distributeurs,
- la rémunération versée aux sociétés de gestion collective.

Les internautes paient leur connexion et, dans le cas des offres composites, accèdent forfaitairement à un bouquet de services audiovisuels gratuits inclus dans le service de base. Ils peuvent aussi choisir de bénéficier, contre une facturation supplémentaire, de services premium distribués soit par leur FAI (cas dominant), soit directement par l'éditeur/distributeur.

Dans ce dernier cas, il s'agit d'accords exclusifs ou non, entre opérateurs et éditeurs. Chaque éditeur négocie la rémunération de ses contenus, souvent en fonction de l'audience observée.

Dans le cas des chaînes hertziennes gratuites incluses dans les bouquets de base des télévisions par ADSL, il n'existe aucune rémunération spécifique, ni de la part du distributeur de contenus, ni de la part de l'utilisateur final pour le transport des données. Ce qui aurait pu être une source de financements complémentaires au modèle d'affaires traditionnel ne l'est donc pas, rendant d'autant plus important le marché publicitaire télévisé et expliquant l'inquiétude des chaînes historiques face à la fragmentation redoutée de ce dernier.

Par ailleurs en matière de rémunération, on peut identifier plusieurs modèles qui coexistent sur le marché : modèle historique de paiement du transport à l'opérateur, modèle propriétaire d'Apple où l'opérateur est désintermédié, modèle ouvert maximisant les effets de réseaux et de notoriété de Google<sup>84</sup>. Il n'est pas possible d'anticiper le ou les modèles dominants de la mobilité dans un avenir proche, mais les acteurs qui ont créé le plus de valeur ces dernières années sont ceux qui sont sortis de leur silo pour fournir un service intégré sur le modèle d'Apple.

En revanche, l'érosion du modèle historique renverse la capacité de négociation et de pouvoir de marché des acteurs qui se déplace de l'opérateur vers le fabricant du terminal et le fournisseur d'application. L'explosion annoncée des acteurs *over the top* (voir *infra*) en matière de services audiovisuels et vidéo s'inscrit dans cette dynamique et pourrait, dans les scénarios les plus sombres, cantonner les opérateurs à devenir de simples « tuyaux » les condamnant à des rendements décroissants, sauf à développer des stratégies d'alliance complexes entre opérateurs pour traiter leurs bases de données marketing à grande échelle.

---

<sup>84</sup> Dans le modèle historique, depuis plusieurs années, les clients peuvent télécharger des applications figurant au catalogue de l'opérateur qui a contracté avec le fournisseur de l'application (jeux, information, etc.). La rémunération des applications est liée au transport : le client paie l'opérateur qui rémunère ensuite les fournisseurs après avoir prélevé une marge.

Le modèle de l'iPhone dissocie la rémunération du contenu et le transport puisque le client final ne paie à l'opérateur que sa connexion. Si l'application est payante, Apple prélève 1 % des ventes directement auprès du fournisseur ; si elle est gratuite, elle est simplement hébergée sur l'Appstore. L'opérateur conclut avec Apple un accord pour la distribution des terminaux iPhone, dans lequel des clauses de partage réciproque de revenus peuvent exister. Point essentiel, l'opérateur perd la relation commerciale avec la base clients d'Apple, d'autant que le client est captif de la boutique de la marque.

Le modèle ouvert d'Android de Google est celui où l'utilisateur peut se connecter à tout serveur hébergeant une application créée sous le standard Android. Si cette application est payante, le client rémunère directement le fournisseur sans commission du fabricant du terminal ni de l'opérateur qui est, en revanche, rémunéré pour le transport mais sans maîtrise de la relation client.

## 55.2. La fragilisation du modèle économique des fournisseurs d'accès Internet

Si l'abonnement à l'offre composite des fournisseurs d'accès Internet et opérateurs de téléphonie mobile a permis de capter une partie de la valeur liée à la diffusion d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, ce modèle fait aujourd'hui l'objet d'interrogations compte tenu :

- des lourds investissements à venir sur les réseaux, notamment le déploiement de la fibre optique et de la 4G ;
- de la concurrence des acteurs « *over the top* », qui contournent la valorisation des services rendus par les fournisseurs d'accès et ne sont généralement pas soumis aux contributions en France.

### 55.2.1. Des charges croissantes supportées par les opérateurs de réseau

- ◆ La croissance du trafic de données, notamment vidéo, nécessitera d'importants investissements pour les FAI

Internet s'est développé depuis l'origine grâce à l'interconnexion entre réseaux, mutuellement bénéficiaire aux utilisateurs de chaque opérateur et aux opérateurs eux-mêmes. L'organisation des réseaux repose sur des échanges de trafic de données généralement non facturés entre opérateurs (accords d'interconnexion entre pairs). En effet, la symétrie des bénéfices mutuels que reflétait la symétrie des trafics échangés a conduit historiquement les acteurs de l'Internet à minimiser les coûts de transactions liés à ces interconnexions et à privilégier la gratuité dans les échanges de trafic à l'interconnexion.

Depuis quelques années, ce système d'échange symétrique et quasi-gratuit de trafic a bénéficié aux plateformes de diffusion de contenu vidéo, relayées par certains transporteurs internationaux, pour servir comme un réseau mondialisé totalement asymétrique. Cette charge croît à une vitesse exponentielle car, selon les opérateurs télécoms français rencontrés par la mission, aucun principe régulateur et notamment aucun principe d'utilité culturelle, sociale ou marchande, ne pousse les émetteurs à optimiser leurs émissions ni ne limite la quantité de données émises, sinon la puissance d'émission des plateformes et la capacité des réseaux à les écouler.

Ces nouveaux acteurs préemptent une part croissante des capacités des réseaux, au détriment des autres usages d'Internet, et sollicitent massivement les ressources d'investissement des opérateurs. La croissance de ces flux requiert un effort d'investissement de plus de 30 milliards d'euros pour développer la fibre optique, selon les éléments communiqués par l'ARCEP à la mission.

De même, dans le mobile, les investissements induits devraient, selon les opérateurs rencontrés, être encore plus élevés (plusieurs milliers d'euros d'investissement direct par Mbits/s avec les technologies déployées aujourd'hui). Investir pour accroître les capacités disponibles relèverait d'une logique presque sans fin dès lors que ces nouvelles capacités sont immédiatement préemptées par de nouvelles émissions de données vidéo.

- ◆ Le modèle économique des FAI trouve déjà certaines limites

Le modèle ne permet plus, selon certains opérateurs rencontrés par la mission, d'assurer les investissements additionnels nécessaires dans les réseaux pour faire face à l'explosion du trafic de données au cours des prochaines années.

## Rapport

Le modèle économique repose jusqu'à présent sur le paiement par les prestataires de services d'information ou les utilisateurs finaux d'un ticket forfaitaire de connexion. Au cours des dix dernières années, les revenus des opérateurs de réseaux ont été supérieurs à leurs investissements en raison de la croissance continue des consommateurs. Or, ce nombre se stabilise tandis que la consommation des données double chaque année. La question est donc de savoir si le modèle économique pourra continuer à reposer uniquement sur le marché de détail aval ou devra évoluer.

Le poids des contenus sur les tuyaux s'accroît. Certains fournisseurs de contenus et de services ont recours à des CDN (Content Delivery Networks)<sup>85</sup> qui assurent la livraison des données volumineuses, vidéo en particulier, grâce à leurs serveurs d'interconnexion avec les FAI à proximité des abonnés et captent à leur tour une part de valeur. Ce phénomène accroît la nécessité d'investissements pour les FAI.

Les FAI, soumis par ailleurs à une forte pression concurrentielle, recherchent une rémunération de la part des éditeurs de contenus en leur qualité d'utilisateurs des « tuyaux ». Ainsi, l'asymétrie grandissante ces dernières années due au transport d'images de plus en plus volumineuses a conduit au développement d'accords d'échanges de trafic payant (*peering* payant) entre gros intervenants. Les petits éditeurs ou opérateurs sont pour leur part obligés de contracter avec des transitaires et versent une redevance fixe au prorata de la taille des tuyaux fournis.

Mais le montant des charges acquittées par les fournisseurs de contenus demeure très inférieur aux coûts alors que le trafic explose et que les usages s'enrichissent de services associés.

Pour combler cet écart, plusieurs solutions sont aujourd'hui envisagées consistant soit :

- à faire payer le consommateur davantage, par exemple en mettant fin aux forfaits illimités, en renouant avec la logique du téléphone et en facturant la terminaison data en fonction de la bande passante mobilisée ;
- à rompre avec le principe de gratuité entre acteurs Internet pour faire financer une partie du réseau par les émetteurs, comme par exemple la possibilité d'accords de qualité *premium* accélérant une partie du trafic contre paiement des distributeurs de contenus en ligne pour bénéficier de cette connexion plus rapide<sup>86</sup>. Orange pousse par ailleurs l'idée d'une tarification aux émetteurs de trafic asymétrique couvrant une juste part des coûts incrémentaux qu'ils engendrent sur les réseaux.

Aucun consensus ne semble émerger sur ces questions au cœur du débat sur la neutralité du Net. Il est toutefois clair que la cohabitation traditionnelle entre un modèle d'affaires FAI rémunérés par les internautes et un modèle d'affaire des hébergeurs et éditeurs de contenus, applications et services, rémunérés par la publicité, trouve aujourd'hui progressivement ses limites.

Le CNC défend l'idée d'une imposition élevée des fournisseurs d'accès, en considérant qu'ils adapteront leurs modèles économiques pour répercuter la charge.

### 55.2.2. Le défi de la désintermédiation par les acteurs « over the top »

- ◆ Des nouveaux acteurs qui fragilisent les fournisseurs d'accès sans contribuer à la création

---

<sup>85</sup> Sur le marché de gros de la distribution de contenus, plusieurs CDN offrent leurs services aux distributeurs de contenus tels Akamai, Limelight et surtout Google sans se considérer pour autant comme des opérateurs de télécommunication. En revanche, ils pénalisent la gestion des opérateurs qui ne sont plus en mesure de prévoir correctement le trafic et sont progressivement coupés de leurs clients.

<sup>86</sup> Dans son étude « *Un modèle économique viable pour l'Internet* » octobre 2010, AT Kearney souligne que « les fournisseurs de vidéo sur Internet et de jeux en ligne devraient avoir la plus forte propension à payer pour une livraison améliorée et nous estimons la valeur de ce marché en Europe à environ 42 milliards de dollars en 2014. » Soit 4 milliards d'euros par an si ces industriels acceptaient de verser 10 % pour la diffusion sur Internet.

## Rapport

Les nouveaux acteurs qui viennent se greffer sur les réseaux financés par les FAI sont, pour une part, dénommés par les opérateurs télécoms, les « *over the top* ». Il s'agit notamment d'acteurs comme Apple et Google. Au lieu de se servir simplement des réseaux, ils les chevauchent, agrègent, aiguillent et négocient en prélevant à chaque intervention une commission d'intermédiaire ou des revenus publicitaires. Ils remettent en question le modèle des télécoms en bénéficiant des abonnements Internet par la commercialisation de box dédiées, qui ne nécessitent que cette connexion.

Grâce aux plateformes connectées, le téléspectateur n'a plus besoin de souscrire un abonnement *triple play* auprès de son opérateur : une connexion Internet suffit avec un boîtier dédié Google ou Apple. Certains distributeurs, notamment Canal Satellite, pourraient également être tentés de lancer des bouquets distribués directement sur Internet en se passant de la box.

L'offre de services délinéarisés gérés en direct par le téléviseur, la console ou le terminal dédié sans intervention ni rémunération de l'opérateur de réseau, ouvre de nouvelles perspectives. Les industriels prévoient que les ventes de téléviseurs connectables pourraient atteindre 2 millions d'unités en France en 2010, soit un quart des ventes de l'année. Les accords se sont multipliés pour y implémenter des services : TF1/ Samsung, M6/Sony, Canal+/Thomson, Orange/LG. Autant d'espoirs de répéter avec le téléviseur, la désintermédiation des opérateurs réalisée par Apple avec l'iPhone.

Il en est de même des chaînes TV autodistribuées sur les webphones et tablettes, via l'Internet mobile (développement des usages en délinéarisation sur le mobile).

L'enjeu est le marketing client. Outre l'abonnement mensuel, les revenus des opérateurs ont tendance à augmenter grâce aux services Premium qu'ils commercialisent avec d'autant plus de succès qu'ils connaissent parfaitement les profils de consommation de leurs abonnés. Le risque est donc à terme que les FAI redeviennent de simples transporteurs et non plus des distributeurs de services.

Bien qu'il soit prématuré d'anticiper les modèles de valeur à venir, en particulier grâce au fort taux d'équipement en box télécom des ménages français (laquelle présente tout de même l'avantage du « tout en un »), et que certaines questions techniques ne soient pas encore tranchées (formats, qualité de service, technologies propriétaires), les conséquences sur le modèle français de distribution de services télévisuels peuvent être nombreuses. En particulier, il est difficile d'anticiper l'ampleur de la désintermédiation et de l'effet de ciseaux dont pourraient être victimes les FAI : hausse des investissements/chute des abonnements (en nombre et surtout en valeur).

### ◆ L'absence de contribution à la création par les acteurs venus d'Internet

Les acteurs venus d'Internet posent de nombreuses questions en matière de réglementation : fiscalisation de la publicité dans la même logique que la taxe Google ; modalités d'intégration aux obligations en matière d'OEEF ; rémunération des auteurs.

La TST est fragilisée par l'impossibilité de capter dans la base des acteurs *over the top* dont le lieu d'établissement est hors de France.

Jusqu'à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 de la taxation en matière de TVA au lieu d'établissement du preneur en matière de services électroniques, télécommunication et télévision, les prestations réalisées hors de France ne seront pas soumises à imposition (réforme du régime de la TVA des prestations de service, « paquet TVA3 : article 102 de la Loi de finances pour 2010).

Ces dispositions ne résoudront toutefois pas l'essentiel de la problématique dès lors que les acteurs peuvent se délocaliser hors de l'Union européenne.

## **ANNEXE V**

### **Liste des personnes rencontrées**

Rapport  
**SOMMAIRE**

<u>1. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.....</u>	<u>1</u>
<u>2. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT .....</u>	<u>1</u>
<u>3. MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION .....</u>	<u>2</u>
<u>4. COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT .....</u>	<u>2</u>
<u>5. CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE .....</u>	<u>2</u>
<u>6. COUR DES COMPTES.....</u>	<u>3</u>
<u>7. CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL (CSA).....</u>	<u>3</u>
<u>8. AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES (ARCEP).....</u>	<u>3</u>
<u>9. CHÂÎNES DE TÉLÉVISION .....</u>	<u>3</u>
<u>10. OPÉRATEURS TÉLÉCOM ET DISTRIBUTEURS DE SERVICES DE TÉLÉVISION .....</u>	<u>4</u>
<u>11. AUTEURS – RÉALISATEURS .....</u>	<u>4</u>
<u>12. PRODUCTEURS .....</u>	<u>5</u>
<u>13. DISTRIBUTEURS .....</u>	<u>5</u>
<u>14. EDITEURS VIDÉO - VAD.....</u>	<u>5</u>
<u>15. ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEUR DES MÉTIERS DE L'IMAGE ET DU SON (FÉMIS) .....</u>	<u>5</u>
<u>16. ORGANISMES DE FINANCEMENT DES SECTEURS .....</u>	<u>6</u>
<u>17. SOCIÉTÉS DE CONSEILS .....</u>	<u>6</u>



## 12. Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

- ◆ Cabinet du ministre
  - Blaise-Philippe Chaumont, conseiller fiscalité
  - Thierry Viu, conseiller technique
  
- ◆ Direction générale du Trésor (DGT)
  - Thomas Boisson, adjoint du chef du bureau Financement et développement des entreprises
  
- ◆ Direction de la législation fiscale (DLF)
  - Marc Wolf, directeur adjoint, sous-direction D (fiscalité des transactions)
  - Michel Giraudet, inspecteur principal des impôts, bureau D2
  - Péggy Maillart
  
- ◆ Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)
  - David Philipona, chef du bureau audiovisuel et multimédia STIC
  
- ◆ Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
  - Pierre Chambru, chef du bureau Transports et Communications
  - Caroline Favier, adjointe au chef de bureau
  
- ◆ Direction des affaires juridiques (DAJ)
  - François Schloeffler, sous-directeur du droit public, européen et international

## 13. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat

- ◆ Direction du Budget (DB)
  - Marie-Astrid Ravon, sous-directrice
  
- ◆ Direction générale des finances publiques (DGFIP)
  - Jean-Marc Valès, sous-directeur, sous-direction GF2 (professionnels et actions en recouvrement)
  - Hélène Poncet, chef de bureau, sous-direction GF3

## Rapport

- ◆ Contrôle général économique et financier (CEGFi)
  - Marie-Françoise Rivet, chef de mission de CEGFi « Cinéma et opérateurs culturels »
  - Jean-Louis Dureuil, contrôleur général économique et financier
  - Jean-Frédéric Lepers, contrôleur général économique et financier

### 14. Ministère de la Culture et de la Communication

- ◆ Cabinet du ministre
  - Pierre Hanotiaux, directeur de cabinet
  - François Hurard, conseiller cinéma
  - François Catala, conseiller audiovisuel et numérique
  - Julie Narbey, conseillère affaires budgétaires et fiscales, modernisation, développement durable
  
- ◆ Inspection générale des affaires culturelles (IGAC)
  - Francis Beck, inspecteur général
  
- ◆ Secrétariat général
  - David Bruckert, chef du bureau des opérateurs
  
- ◆ Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)
  - Laurence Francheschini, directeur général
  - Roland Husson, sous-directeur de l'audiovisuel

### 15. Commissariat général à l'investissement

- Benoît Loutrel, directeur de programme « Economie numérique »

### 16. Centre national du cinéma et de l'image animée

- ◆ Equipe actuelle
  - Eric Garandeau, président
  - Audrey Azoulay, directrice générale déléguée
  - Olivier Guillemot, directeur juridique et financier
  - Aude Accary-Bonnery, directrice adjointe, direction juridique et financière
  - Benoît Danard, directeur des études, des statistiques et de la prospective
  - Olivier Wotling, directeur du cinéma
  - Thierry Langlois, directeur de l'audiovisuel
  - Ludovic Berthelot, directeur adjoint de l'audiovisuel
  - Guillaume Banchot, directeur du multimédia et des industries techniques

- ◆ Anciens directeurs
  - Jérôme Clément (1984-1989)
  - Marc Tessier (1995-1999)
  - Véronique Cayla (2005-2010)

## 17. Cour des Comptes

- Christian Phéline, conseiller maître

## 18. Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA)

- Maryse Brugière, directrice des programmes
- Laure Leclerc, adjointe la directrice des programmes
- Corinne Samyn, chef du département production

## 19. Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

- Philippe Distler, directeur général
- Antoine Darodes de Tailly, directeur des marchés haut/très haut débit et des relations avec les collectivités territoriales
- Matthieu Agogue, Direction des affaires économiques et de la prospective, chef de l’unité coûts et tarifs

## 20. Chaînes de télévision

- ◆ Canal +
  - Frédéric Mion, secrétaire général
  - Pascaline Gineste, directrice des affaires réglementaires et européennes
  - Manuel Alduy, directeur du cinéma
  - Sébastien de Gasquet, directeur de cabinet de Bertrand Méheut
  
- ◆ TF1
  - Jean-Michel Counillon, Secrétaire général
  - Laurent Storch, directeur général adjoint de l’antenne et directeur des programmes
  - Arnaud Bosom, directeur général adjoint et directeur stratégie, organisation et marketing du groupe
  - Gilles Maugars, directeur général adjoint et directeur des technologies, systèmes d’information, moyens internes et développement durable
  - Céline Nallet, directrice des opérations – direction de la fiction
  - Nathalie Toulza Madar, directrice générale adjointe de TF1 Films Production

## Rapport

- Nathalie Lasnon, chef de services des études réglementaires
- Frédéric Tapissier, responsable innovation et partenariats industriels

### ◆ M6

- Karine Blouët, secrétaire générale
- Philippe Bony, directeur général adjoint des programmes en charge du Cinéma, de la Fiction, de la Jeunesse et des Sports
- Marie Grau-Chevallereau, directeur des études réglementaires

### ◆ France Télévision

- Kim Pham, directeur général adjoint en charge de la gestion

## 21. Opérateurs télécom et distributeurs de services de télévision

### ◆ Iliad

- Maxime Lombardini, directeur général
- Thomas Reynaud, directeur financier et directeur du développement

### ◆ Numericable

- Jérôme Yomtov, secrétaire général

### ◆ SFR

- Philippe Logak, secrétaire général
- Frédéric Dejonckheere, juriste à la Direction de la Réglementation et des Relations extérieurs
- Laurent Vannimendus

### ◆ France Télécom – Orange

- Michaël Trabbia, directeur des affaires publiques Groupe
- Pierre Petillault, division contenus, responsable réglementation audiovisuelle
- Nicolas Laedrich, directeur juridique concurrence et réglementation

### ◆ Bouygues-Telecom

- Olivier Grevoz, directeur comptable et fiscal

### ◆ Opérateurs télécom de l'Outremer

- Pierre Roy-Contancin, secrétaire général du groupe Outremer Telecom
- Jean-Michel Groven, collaborateur parlementaire du sénateur Jean-Paul Virapoulle

## 22. Auteurs – réalisateurs

- ◆ Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)
  - Pascal Rogard, directeur général
  - Guillaume Prieur, directeur des affaires institutionnelles et européennes
  - Hubert Tilliet, directeur des affaires juridiques

## 23. Producteurs

- ◆ Association des producteurs de cinéma (APC)
  - Anne-Dominique Toussaint, présidente
  - Frederic Goldsmith, délégué général
- ◆ Union des producteurs de films (UPF)
  - Alain Terzian, président
- ◆ Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA)
  - Jacques Peskine, président
  - Stéphane Le Bars, délégué général
- ◆ Société indépendante de production-distribution « Haut et Court »
  - Carole Scotta, présidente

## 24. Distributeurs

- ◆ UGC
  - Guy Verrecchia, président-directeur général
  - Alain Sussfeld, directeur général

## 25. Editeurs vidéo - VàD

- ◆ Syndicat de l'édition vidéo numérique (SEVN)
  - Jean Yves Mirski, délégué général
- ◆ Allociné
  - Alain Le Diberder, directeur général adjoint TV et VOD

## 26. École nationale supérieur des métiers de l'image et du son (Fémis)

- Marc Nicolas, directeur général

## 27. Organismes de financement des secteurs

- ◆ Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC)
  - Guillaume Cerruti, président
  - Laurent Vallet, directeur général
  
- ◆ Natixis Coficiné
  - Didier Courtois Duverger, vice-président directeur général

## 28. Sociétés de conseils

- ◆ NPA Conseil  
Philippe Bailly

# PIÈCES JOINTES

## **LISTE DES PIÈCES JOINTES**

**PIÈCE JOINTE 1 : LETTRE DE MISSION**

**PIÈCE JOINTE 2 : NOTE RÉDIGÉE PAR LE CNC SUR LES PROJECTIONS DES  
BESOINS DE FINANCEMENT DU FONDS DE SOUTIEN 2011-2015**



# **PIÈCE JOINTE I**

## **Lettre de mission**



Paris, le - 8 FEV. 2011

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie  
Le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État,  
Porte-parole du Gouvernement,  
Le ministre de la Culture et de la Communication

à

Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des finances  
Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des affaires culturelles

Objet : recettes fiscales affectées au CNC, adaptation de la taxe sur les services de télévision

Les recettes du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) sont constituées pour l'essentiel de trois taxes affectées directement à l'établissement : taxes sur le prix des entrées au cinéma, sur les services de télévision, sur le marché de la vidéo.

Historiquement, la taxe sur les entrées au cinéma a été la première créée ; puis, au fil des évolutions du secteur de l'image et, corrélativement, du périmètre d'intervention du Centre, les recettes affectées à l'établissement ont été diversifiées et adaptées, en suivant le principe selon lequel tous les modes de diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et multimédia contribuent au financement de la création de nouvelles œuvres.

La numérisation croissante de la diffusion audiovisuelle, qui a diversifié les moyens de distribuer les chaînes de télévision, a conduit le législateur à modifier depuis 2008 la taxe sur les services de télévision en taxant désormais les revenus issus des abonnements à la télévision non plus chez les éditeurs, mais directement auprès des distributeurs. Du fait du succès commercial des offres composites proposées par les opérateurs de télécommunications, le produit de la taxe sur les services de télévision a fortement progressé.

Les évolutions à l'œuvre dans les modes d'accès aux programmes (télévision de rattrapage, téléviseurs connectés) et, surtout, l'évolution des pratiques commerciales des opérateurs de télécommunications à la suite de la modification du taux de TVA sur les offres composites résultant de l'article 26 de la loi de finances pour 2011 conduisent à s'interroger sur l'adéquation entre les ressources fiscales affectées au CNC et ses besoins de financement à venir.

Or, le Président de la République s'est engagé à ce que soient confortés les financements publics en faveur des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia, dont le jeu vidéo.

Dans ce contexte, il vous appartiendra, en premier lieu, de faire le point sur les besoins de financement du CNC dans les années à venir.

En deuxième lieu, vous analyserez l'évolution attendue des différentes taxes affectées au financement du CNC. Vous examinerez plus particulièrement les conséquences potentielles des

pratiques commerciales des opérateurs de télécommunications sur le produit de la taxe sur les services de télévision.

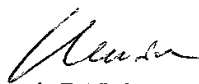
En troisième lieu, vous formulerez toutes les propositions relatives aux caractéristiques des taxes affectées au financement du CNC, notamment la taxe sur les services de télévision, afin de garantir une évolution maîtrisée de ses ressources, adaptée à ses besoins de financement.

Pour remplir votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale des médias et des industries culturelles, de la direction du budget, de la direction de la législation fiscale, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la direction générale du commerce, de l'industrie et des services, ainsi que sur les services du CNC.

Votre rapport et vos propositions devront, dans la mesure du possible, nous être remis avant le 31 mars 2011.



Christine LAGARDE  
Ministre de l'Économie, des Finances  
et de l'Industrie



François BAROIN  
Ministre du Budget, des Comptes  
publics, de la Fonction publique et  
de la Réforme de l'État,  
Porte-parole du Gouvernement



Frédéric MITTERRAND  
Ministre de la Culture et de la Communication

## **PIÈCE JOINTE II**

**Note rédigée par le CNC  
sur les projections des besoins de financement  
du fonds de soutien  
du Centre national du cinéma  
et de l'image animée (CNC) 2011-2015**

**Objet : Projection des besoins de financement du fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) 2011-2015**

La modernisation du CNC, inscrite dès 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), est de nature à lui permettre de répondre toujours plus efficacement sur la période à venir aux évolutions des besoins des secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia. Cette modernisation revêt des aspects :

1. budgétaires : patrimonialisation des créances et des dettes (2007), affectation du produit des taxes tirées de la diffusion des œuvres (2009), recouvrement et contrôle des deux principales taxes (2007 et 2010) ;
2. juridiques : nouveau code du cinéma et de l'image animée (2009) confirmant la double responsabilité d'administration centrale en charge de la réglementation du secteur et d'établissement public responsable de l'attribution de soutiens financiers pour l'ensemble des secteurs de l'image animée ;
3. et de gouvernance : institution d'un conseil d'administration (2010), en complément d'un processus de concertation régulière avec les professionnels concernés.

La projection pluriannuelle des besoins de financement du fonds de soutien du CNC sur la période 2011 - 2015, exercice de prévision toujours délicat, s'inscrit de surcroît dans un contexte de profondes mutations à l'œuvre dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia de nature :

4. technologique : transition de l'analogique au numérique au stade de la production et désormais de la diffusion des œuvres avec une croissance forte des demandes de contenus délinéarisés (vidéo à la demande), enrichis (films en 3D – relief, web-documentaires...) et disponibles sur tous les supports (salles numériques, téléviseurs, PC, Smartphones, tablettes numériques...) ;
5. économique : décrochage du marché publicitaire en 2009 affectant le niveau des commandes de programmes et recomposition tendancielle de l'audience TV (croissance des chaînes de la TNT, relatif déclin des chaînes historiques...) ; maintien d'un haut niveau d'investissements dans la production cinéma mais forte compétition internationale pour la localisation des tournages ; captation de valeur des revenus de la diffusion par les fournisseurs d'accès à Internet et tentatives d'optimisation fiscale ; recomposition du secteur de la vidéo (Blu-ray, nouvelle chronologie des médias, lutte contre le piratage et développement de l'offre légale en Vàd).

Le CNC doit poursuivre l'adaptation constante de ses outils pour répondre à ces différents enjeux et doit accompagner les investissements pour que le renouvellement de la création se prolonge et que les œuvres ainsi créées puissent être diffusées dans les conditions les plus modernes

La présente note trace, dans le contexte de la mission IGF/IGAC entamée le 8 février 2011, les principales perspectives pour le fonds de soutien à l'horizon 2015 à la fois en dépenses et en recettes.

Elles sont synthétisées dans un tableau ci-dessus.

**A - Perspectives des besoins de financement du fonds de soutien CNC sur la période 2011 - 2015**

**1. Soutiens automatiques :**

**ANNEXE 29 :** Production et distribution cinéma :

- dd. les hypothèses<sup>87</sup> de fréquentation restent prudentes mais prévoient un niveau tendanciel des entrées en salles à 190 millions d'entrées en 2011 puis 195 millions par an sur la période 2012 – 2015 ;
- ee. la part de marché des films français : l'objectif de 40 % est maintenu sur la période 2011- 2015 soit 76 Ms d'entrées françaises en 2011 et 78 Ms sur la période 2012 - 2015 en prenant en compte le développement des entrées de films français en 3D-relief ;
- ff. le prix du billet : + 1,5 % par an à partir de 2011 (sur la base de l'inflation - indice des prix moyen - constatée en 2010).

**ANNEXE 33 :** Exploitation : Les calculs se fondent sur une hypothèse d'un maintien d'un retour global sur le soutien automatique correspondant à 50 % de la TSA (cf. point B).

**ANNEXE 34 :** Vidéo et VàD : Le soutien est stable à 6 M€ sur la période en prenant pour hypothèse un recul tendanciel probable du soutien à la vidéo physique compte tenu des évolutions de marché et la mise en place progressive d'un nouveau soutien automatique à la VàD représentant à terme autour de 1,5 M€ par an mais qui sera appelé à croître en fonction du développement de ce marché.

**ANNEXE 35 :** Production audiovisuelle : Le soutien automatique audiovisuel fait l'objet d'un rebasage progressif à compter de 2011 (+ 20 M€ en 2011 ; + 20 M€ en 2012 puis + 20 M€ en 2013) pour tenir compte du développement attendu de la diffusion sur les nouveaux réseaux numériques<sup>88</sup>. La diffusion des œuvres va progressivement croître sur les chaînes de la TNT, déjà existantes et chaînes complémentaires – dites « chaînes bonus »<sup>89</sup> (à l'extinction de l'analogique en novembre 2011), qui rentrent ou vont rentrer progressivement dans le système des obligations d'investissement dans la production originale au même titre que les éditeurs historiques. Les productions destinées à Internet (productions spécifiques et multi-supports / transmédia) vont également croître et générer du soutien. De manière cohérente, le plan numérique comprend un volet audiovisuel qui prévoit le renforcement des aides sélectives audiovisuelles (Cf. point 2 « soutiens sélectifs »).

---

<sup>87</sup> Cf. détail de l'analyse des hypothèses au point B.1 (TSA).

<sup>88</sup> La quantité d'œuvres audiovisuelles produites devrait croître à un rythme soutenu estimé à + 6 % en moyenne par an soit une progression de 4 249 heures en 2009 à environ 5 060 heures en 2012 pour les œuvres patrimoniales « classiques ». Cette progression devrait être prolongée au-delà de cet horizon, notamment du fait de l'essor des nouvelles formes de productions (Internet et transmédia). L'enjeu est d'une même nature mais d'une plus grande ampleur que celui qu'a connu le secteur audiovisuel durant les années 1998 – 2002 avec les commandes des premières chaînes thématiques et celles des chaînes locales. Il s'agit cette fois-ci d'un changement d'orbite conséquent de la production audiovisuelle française qui s'accroît d'au moins 20 % en l'espace de trois/quatre ans.

<sup>89</sup> Appuyées sur des actionnaires solides (TF1, M6, Canal +).

- 2. Soutiens sélectifs** : Les projections se basent sur une croissance de + 5 % (hypothèse basse/ variante 1) à + 8 % (hypothèse haute/ variante 2) par an des soutiens sélectifs à partir de 2012. Pour mémoire, la croissance des soutiens sélectifs en 2011 hors plan numérique représente + 9,9 % par rapport à 2010. Ces besoins de financement prennent notamment en compte :
- jj. le développement des « nouveaux » soutiens : aides aux nouveaux médias (productions destinées à Internet), soutiens à la production en 3D-relief, aides directes ou indirectes (garanties accordées par l'IFCIC couverts par des fonds CNC) au multimédia et tout particulièrement aux productions de jeux vidéos, aides sélectives à la V&D et à la vidéo HD (Blu-ray) ;
  - kk. l'accompagnement du ressaut d'investissements dans la création originale audiovisuelle du fait de la croissance de la diffusion des œuvres sur les chaînes de la TNT et des futures chaînes complémentaires soucieuses de positionner leurs marques éditoriales et la volonté des éditeurs historiques de maintenir leur position relative dans un contexte de concurrence de plus en plus vive. Pour ce faire, il est prévu de renforcer le budget des aides sélectives audiovisuelles en augmentant les aides au réinvestissement complémentaire, pour accompagner la croissance des entreprises existantes et leur permettre de faire face aux nouvelles demandes de diffuseurs en œuvres patrimoniales et l'aide sélective à la production pour accompagner l'émergence de nouvelles structures de production :
    - 2.1.** 30 M€ supplémentaires sont prévus au titre des aides au réinvestissement complémentaire (avances audiovisuelles) : il s'agit de l'outil le plus efficace car orienté spécifiquement vers les entreprises les plus actives tout en évitant une concentration des moyens sur les grands groupes du secteur. Cette dotation budgétaire complémentaire permettra de prolonger l'efficacité du dispositif en donnant aux entreprises les moyens de répondre immédiatement aux demandes des chaînes, et notamment celles des nouvelles chaînes de la TNT sans obérer leurs capacités de financement de l'année suivante et en réduisant fortement leurs frais financiers (6 à 8 mois d'agios bancaires en moins pour chaque projet financé). La mesure a donc un effet structurant ;
    - 2.2.** 6,5 M€ sont prévus concernant les aides sélectives à la production audiovisuelle pour accompagner l'émergence de nouvelles structures de production et sur les aides sélectives au spectacle vivant (renouveau du théâtre sur les chaînes de la TNT et du câble-satellite...).
  - ll. la prise en charge et le développement par le CNC de missions assumées auparavant par d'autres intervenants publics : le fonds de soutien du CNC sera sollicité à l'avenir pour prendre en charge des soutiens relevant du ministère de la Culture (10 M€ en 2011 puis 20 M€ à compter de 2012 au titre de la subvention à la Cinémathèque française ; aides à certaines associations actuellement prises en charge au niveau déconcentré par les DRAC...). Le CNC envisage par ailleurs d'augmenter la part relative de ses interventions (15 M€ à ce stade) en complément des aides des régions dans un contexte de resserrement des financements des collectivités territoriales ;
  - mm. le développement des actions de coopération internationale avec les cinématographies étrangères, plus particulièrement avec le continent africain à la demande du Ministre de la Culture (apport d'expertise auprès des CNC africains et renforcement des interventions directes notamment via le fonds Sud appelé à devenir le fonds « Images du monde ») et le soutien renforcé aux actions de promotion des œuvres à l'international ;

## Rapport

- nn. le CNC devrait également être conduit à mieux accompagner les industries techniques en cours de restructuration du fait de la transition numérique pour garantir la disponibilité et l'efficacité d'acteurs indispensables à toute la chaîne de production et de diffusion. ;
- oo. l'adaptation aux évolutions de la réglementation prudentielle : la transposition en droit national des normes « Bâle III » consécutives à la crise financière récente et leur application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 pourrait se traduire par la nécessité d'un renforcement des fonds propres de l'IFCIC, par augmentation des fonds de garantie apportés par le CNC, répondant ainsi aux nouvelles exigences de solvabilité. Le besoin de financement est estimé à 17 M€.

**3. Plan numérique :** Les besoins de financement restant à couvrir en 2011 et 2012 puis de manière pérenne correspondent aux volets de la première version (v1) du plan numérique préparé dans le courant de l'année 2010 et présenté aux membres du conseil d'administration du CNC dans le cadre de l'adoption du budget primitif pour 2011 de l'établissement. Ce plan numérique v1 de 329,5 M€ intègre les besoins nécessaires à la poursuite de la numérisation des salles (aides prévues pour un millier d'écrans actifs, 290 écrans saisonniers et 132 circuits itinérants + dotations à l'IFCIC pour garantir les emprunts contractés par les exploitants), à la numérisation des œuvres (œuvres récentes durant la période de transition et œuvres patrimoniales) et aux missions relevant des archives françaises du film (AFF) du CNC (actions d'inventaire national, de restauration avant numérisation, de dépôt légal numérique et de conservation numérique des œuvres). Ce plan intègre les investissements nécessaires pour la mise au standard numérique du laboratoire de Bois d'Arcy des AFF.

Une enveloppe supplémentaire à 173 M€, évaluée en fourchette haute et dans l'attente des arbitrages relatifs l'emprunt national<sup>90</sup>, par rapport au plan numérique v1<sup>91</sup>, est nécessaire sur la période 2012 – 2015 :

- pp. 136 M€ pour la numérisation des œuvres de patrimoine (périmètre élargi au total à 7 100 titres longs métrage de 1916 à 1999 intégrant le muet et 4 500 titres de court métrage fiction et documentaire) dont la rentabilité d'exploitation est plus aléatoire, en complément des titres plus rentables dont la numérisation serait prise en charge via l'emprunt national ;
- qq. s'y ajoute un besoin de financement estimé à 35 M€ pour assurer des opérations de restauration lourde préalable et/ou une conservation patrimoniale postérieure (retour sur pellicule) pour les œuvres numérisées via l'emprunt national ;
- rr. enfin, un budget de 2 M€ est prévu à ce stade pour la mise en place d'une plateforme cinéphilique CNC permettant d'offrir une interface grand public facilitant l'accès aux œuvres numérisées et à leurs références ainsi que des développements complémentaires destinés aux professionnels (extension de la base professionnelle « Lise »).

---

<sup>90</sup> Le Commissariat général à l'investissement en charge de l'emprunt national (« grand emprunt ») a confié la gestion d'un fonds national pour la société numérique (FSN) à la Caisse des Dépôts (CDC). Une enveloppe de 750 M€ est destinée aux contenus culturels (livres, cinéma/audiovisuel ...). Les discussions vont démarrer dans les semaines qui viennent entre les principaux détenteurs de catalogues (Studio Canal, Gaumont, Pathé, TF1, M6...). La numérisation d'environ 2 000 à 2 500 titres de fiction long métrage pourrait être financée dans ce cadre, pour un montant proche de 100 M€. La CDC prévoit d'intervenir en « investisseur avisé », impliquant remboursement avec intérêt voire participation aux résultats. Les titres les plus rémunérateurs des catalogues sont visés par ce type de financement. Les financements CNC étant requis pour la numérisation des autres titres du patrimoine.

<sup>91</sup> Soit un plan numérique v2 estimé à 502,5 M€ d'investissements échelonnés sur la période 2010 – 2015 (hors « grand emprunt »).



4. **Frais de gestion** : Il est prévu une croissance maîtrisée des frais de gestion de + 2 % par an à partir de 2012. Le taux de prélèvement sur le fonds de soutien (actuellement 5,6 % du produit des taxes) devrait rester quasi-stable sur la période. Outre l'accroissement naturel des charges courantes de fonctionnement, le Centre prévoit de conduire sur la période 2011 – 2015 des investissements immobiliers d'une part pour la rénovation et l'optimisation de ses locaux à Paris et d'autre part sur les sites des AFF à Bois d'Arcy et Saint Cyr afin de sécuriser les conditions de stockage des œuvres patrimoniales sur support argentique et numérique.

## **B- Perspectives des recettes du fonds de soutien CNC sur la période 2011-2015**

### ◆ **TSA :**

Il est difficile de prévoir à un horizon supérieur à 6 mois les niveaux de fréquentation en salles. Plusieurs facteurs permettent cependant de considérer que l'appétit du public pour le cinéma en salles ne devrait pas se démentir dans les années à venir : maintien d'un haut niveau d'investissements de films français gage de diversité de l'offre, densité du parc (plus de 5 000 écrans) sur le territoire qui n'a pas d'égal en Europe, enrichissement de l'offre avec la 3D – relief et facteurs démographiques (croissance et vieillissement de la population). On constate néanmoins en 2010 un net fléchissement (- 5,9 %) de la fréquentation en salles aux Etats-Unis, ce qui incite à demeurer prudent en la matière.

Les hypothèses retenues sont identiques à celles décrites au titre des soutiens automatiques / fréquentation : 190 millions d'entrées en 2011 et 195 millions de 2012 à 2015. Le prix du billet croît de + 1,5 % par an à partir de 2011.

### ◆ **TST**

**ANNEXE 45** : éditeurs : L'hypothèse retenue est celle d'une diminution en 2012 (après résorption de l'effet de rattrapage postérieur à la crise du marché publicitaire observable en 2011) puis une baisse au moins tendancielle (- 2 % par an) à compter de l'année 2012 du produit de la taxe éditeurs. Cette prévision se fonde sur une érosion de la valeur globale du marché de la publicité TV compte tenu de l'atomisation des audiences des chaînes : les chaînes historiques continuant à perdre une partie de leur audience au profit des chaînes de la TNT (20 % de l'audience à ce stade) et de la consommation concurrente de vidéos par internet (télévision de rattrapage, productions destinées au web...) sans que ces nouveaux médias ne parviennent à monétiser, à la même valeur que les médias traditionnels, leurs espaces publicitaires.

**ANNEXE 46** : distributeurs :

- uu. Groupe Canal : hypothèse stable (intégrant + 20 M€ à compter de 2011 pour Canal +).
- vv. Groupe Numéricable : hypothèse stable ; le relatif déclin du nombre d'abonnés pouvant être compensée par la croissance des offres *low cost* à destination des immeubles d'habitation collective.
- ww. Opérateurs télécoms : La contribution des fournisseurs d'accès à internet sur support fixe ou mobile est ici déduite du besoin de financement par rapport à l'ensemble des recettes et correspond donc ici à un besoin de financement

## Rapport

- ◆ **Taxe vidéo/VàD** : L'hypothèse retenue est celle d'une érosion tendancielle du produit de la taxe Vidéo « payante » sur la période (- 2% par an) compte tenu de la consommation concurrente de vidéos gratuites sur internet (transfert des usages), du relatif déclin de la vidéo physique insuffisamment compensé par la croissance du marché de la V@d payante (paiement à l'acte et par abonnement) et des risques d'évaporation de l'assiette taxable du fait du succès des offres fiscalement délocalisées (offres vidéo sur *i Tunes* depuis 2010...)

\*\*\*

Au final, ces projections confirment un besoin de financement du fonds de soutien cinéma – audiovisuel et multimédia pour un montant annuel qui passerait progressivement de 750 M€ en 2011 à une fourchette comprise entre 810 M€ (variante 1) et 843 M€ (variante 2) à l'horizon 2015 et la nécessité de conforter et même de faire croître progressivement la contribution des opérateurs télécoms au financement de la création à juste proportion de la croissance de leur activité (développement des offres à très haut débit fixe - fibre optique – et mobile – nouveau standard 4G). Il reste que ces évaluations doivent être prises avec précaution compte tenu de la nature des marchés concernés et des mutations à l'œuvre.

Les transferts de valeur, avec au passage un risque d'érosion, sur le marché de la diffusion des médias traditionnels « linéaires » (chaînes de télévision et éditeurs de vidéo payante) vers les usages « non-linéaires » sur des supports de plus en plus mobiles et connectés à internet (forte croissance de la consommation de vidéos gratuites sur les réseaux web) plaident par ailleurs au-delà de la contribution actuelle au titre de la TST des opérateurs télécoms pour la mise en œuvre d'une nouvelle recette assise sur les revenus publicitaires<sup>92</sup> des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) disponibles gratuitement (taxe sur la V@d gratuite).

---

<sup>92</sup> Le CA 2010 de la publicité insérée dans les vidéos gratuites sur internet (*catch-up TV*, bandes annonces...) est estimée à 30 M€ contre 12,5 M€ en 2009.

*Soutiens sélectifs en croissance de + 5 % par an à partir de 2012 (variante 1).*

*Soutiens sélectifs en croissance de + 8 % par an à partir de 2012 (variante 2).*

