

TROISIÈME CHAMBRE
TROISIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

Exercices 2011-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 17 mai 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	1
SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION	10
1 LE CNC AU CŒUR D'UN SECTEUR EN MUTATION	13
1.1 Une gouvernance marquée par une grande indépendance.....	13
1.1.1 Un cadre juridique spécifique pour des missions étendues	13
1.1.2 Le manque d'outils de pilotage	14
1.1.3 Un conseil d'administration très consensuel	16
1.2 Un périmètre élargi au sein d'un secteur en expansion	17
1.2.1 Le CNC, une composante clé de la politique publique de soutien au secteur.....	18
1.2.2 Le cinéma et l'audiovisuel confrontés à la mutation rapide des usages.....	21
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE TRES CONFORTABLE	24
2.1 Une diversification des ressources fiscales qui s'est adaptée à l'évolution des consommations cinématographiques et audiovisuelles.....	25
2.1.1 Les taxes « <i>historiques</i> » et leur évolution	25
2.1.2 L'évolution de la TSV signe la reconnaissance par les institutions européennes de l'exception culturelle	28
2.1.3 La stabilisation imparfaite de la TST, exposée à de nombreux contentieux.....	29
2.1.3.1 Des recettes de TST difficilement prévisibles.....	29
2.1.3.2 La sécurisation de ces recettes face aux contentieux.....	30
2.1.4 Le coût du recouvrement de la TSA et de la TST n'est pas rendu public	31
2.2 Les autres ressources du CNC	33
2.2.1 Les « <i>ressources propres</i> » sont très dépendantes du système d'avances	33
2.2.2 Les opérations sur recettes fléchées cofinancées donnent lieu à constitution d'une réserve dont le montant est contestable	34
2.3 Face à la crise du Covid, la mobilisation exceptionnelle de crédits budgétaires.....	35
2.4 Des états comptables qui ne reflètent pas la situation financière réelle du CNC	38

2.4.1 Une information financière difficile à retracer	38
2.4.2 Des résultats déficitaires difficiles à interpréter	39
2.4.3 L'analyse du bilan : une lecture rendue complexe par la politique de gestion du risque	42
2.4.3.1 La politique de provisions, réserves et cautionnement témoigne d'une forte aversion au risque.....	42
2.4.3.2 Un report à nouveau jamais apuré.....	47
2.4.3.3 Les réserves sont plus nombreuses et pour certaines infondées	48
2.4.3.4 L'absence d'immobilisations en cours pour les systèmes d'informations (SI) et travaux dégrade le résultat et les collections anciennes ne sont pas immobilisées	49
2.4.3.5 Les agrégats suivis hors-bilan	50
2.4.3.6 Un fonds de roulement confortable qui témoigne d'une situation patrimoniale très satisfaisante	51
3 LES SOUTIENS ACCORDÉS PAR LE CNC : UN SYSTÈME D'AIDES TOUFFU QUI PEINE À SE REFORMER	55
3.1 La complexité croissante des aides du CNC.....	55
3.1.1 L'envergure générale du système d'aides : le nombre de dispositifs d'aides a progressé ainsi que le nombre d'œuvres aidées	56
3.1.2 Une part majoritaire des aides automatiques	58
3.1.3 Le système d'aides du CNC organise une redistribution de revenus en faveur de la production et l'exploitation cinématographique	60
3.2 Une évaluation insuffisante des dispositifs de soutien	61
3.2.1 Les indicateurs existants s'attachent à la performance globale du CNC	61
3.2.2 La réforme des soutiens : un chantier indispensable à mettre en œuvre.	62
3.3 L'économie du cinéma repose sur le rôle déterminant du CNC.....	64
3.3.1 L'avance sur recettes (ASR), un dispositif de référence mais perfectible	65
3.3.1.1 Des progrès déontologiques, mais un chiffrage de l'aide insuffisamment cadré	66
3.3.1.2 Une avance qui n'est que faiblement remboursée sous la forme d'un débit du compte de soutien automatique du producteur.....	67
3.3.2 Victime de son succès, le dispositif Art et Essai a perdu en lisibilité	69
3.3.2.1 Un dispositif faiblement sélectif au succès croissant	69
3.3.2.2 Le label Art et essai aide favorise la présence de salles sur tout le territoire	71
3.3.2.3 Une aide précieuse qui récompense inégalement l'exigence culturelle	72
3.3.3 Les grandes difficultés de la mission de conservation et de la valorisation du patrimoine cinématographique	73
3.3.3.1 Une mission de conservation aux résultats insuffisants	73
3.3.3.2 L'inventaire national n'est pas partagé avec les ayant droits et le système d'information Garance peine à voir le jour	76
3.3.3.3 La fonction de valorisation est déléguée aux cinémathèques subventionnées par le CNC	77
3.4 Le dynamisme de la production audiovisuelle et du soutien aux jeux vidéo ..	77
3.4.1 Le soutien à la production audiovisuelle	77
3.4.1.1 Un système d'aides à la production essentiellement assuré par le soutien automatique et le crédit d'impôt.....	78

3.4.1.2	Un plan d'économie des aides à l'audiovisuel dont l'impact reste à estimer et à conforter dans la durée	81
3.4.1.3	Le bilan des aides au secteur, un constat plutôt favorable pour le CNC	82
3.4.1.4	L'intégration des plateformes de services de médias audiovisuels à la demande (SMAD)	84
3.4.2	Le soutien à l'industrie du jeu vidéo, un soutien modeste mais plutôt efficace.....	86
3.5	Les soutiens du CNC à l'international.....	87
3.5.1	Une action internationale partagée entre le CNC et UniFrance	87
3.5.2	Le cinéma français perd du terrain à l'étranger et peine à conquérir de nouveaux marchés.....	90
3.5.3	Les succès du secteur audiovisuel et de l'animation	91
3.6	La montée en puissance récente des dispositifs de contrôle des aides	91
3.6.1	Le service de l'inspection	91
3.6.2	La commission de contrôle de la réglementation	92
4	UNE GESTION D'ÉTABLISSEMENT PERFECTIBLE	94
4.1	La gestion des ressources humaines, des problèmes résiduels persistants	94
4.1.1	Vue d'ensemble sur les personnels de l'établissement.....	94
4.1.2	Une fonction très structurée.....	95
4.1.3	Les « <i>signaux faibles</i> » de difficultés persistantes dans plusieurs directions	96
4.1.3.1	Un absentéisme concentré dans quelques directions.....	96
4.1.3.2	Le <i>turn-over</i> fragilise des fonctions supports qui assument des responsabilités de gestion élevées.....	97
4.1.4	Le statut révisé des agents contractuels du CNC accentue l'autonomie de l'établissement et soulève des difficultés	98
4.1.5	L'imprécision du référentiel de rémunération et d'emploi des cadres supérieurs sous contrat à durée déterminée	99
4.2	Les systèmes d'information, une succession de difficultés, de grands projets en cours de déploiement	101
4.2.1	Des outils de gouvernance informatique nécessitant des réajustements	102
4.2.1.1	Des orientations stratégiques devenues obsolètes	102
4.2.1.2	Une réorganisation fonctionnelle intervenue en 2019.....	102
4.2.1.3	Des risques insuffisamment mis à jour.....	103
4.2.2	Une gestion des grands projets coûteuse et des projets qui peinent à s'achever	104
4.2.2.1	Les grands chantiers informatiques du CNC.....	104
4.2.2.2	Mes Aides : un pilotage inadapté ayant conduit à un essoufflement du projet et à un changement de stratégie.....	106
4.2.2.3	MesAides : un bilan très coûteux pour un projet cependant nécessaire	107
4.3	Le déménagement du siège du CNC, une opération maîtrisée	109
4.3.1	La cession du site historique du Centre et l'achat d'un nouveau siège	109
4.3.2	Les travaux de réhabilitation et le déménagement du Centre.....	110
4.3.3	Bilan de l'opération	111
4.4	Les achats et les frais sous contrôle	112

4.4.1 L'organisation de la fonction achat, des commissions de marchés et des procédures en vigueur	112
4.4.2 La mise en place de plans d'action achats pluriannuels	113
4.4.3 La régularité des marchés à l'aune de l'analyse d'un échantillon de marchés	113
4.4.4 Des frais de fonctionnement contenus, mais révélant des faiblesses quant à leur pilotage stratégique	115
4.4.4.1 Une évolution contenue des frais de fonctionnement de l'établissement (+ 2,5 %)	115
4.4.4.2 Les frais de mission, déplacement et réception, dont ceux liés au Festival de Cannes	117
CONCLUSION	119
ANNEXES	120
Annexe n° 1. Organigramme du CNC au 1 ^{er} avril 2022.....	121
Annexe n° 2. L'utilisation du reliquat des aides budgétaires exceptionnelles en 2022.....	122
Annexe n° 3. Comparaison internationale, le modèle sud-coréen.....	123
Annexe n° 4. L'évolution du compte de résultat sur la période sous revue (en M€)	125
Annexe n° 5. L'évolution du bilan durant la période sous revue (en M€)	126
Annexe n° 6. Analyse des frais de gestion durant la période 2011-2021 .	129
Annexe n° 7. Liste des recommandations du précédent rapport de la Cour des Comptes.....	130

SYNTHÈSE

Pilier de la politique française de soutien au cinéma depuis plus de 70 ans, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) n'a cessé d'élargir ses missions et ses modes d'intervention pour s'adapter aux évolutions d'un secteur très important sur les plans culturels, sociétaux et économiques. Intervenant dans les champs du cinéma, de la création audiovisuelle, de l'animation et de la vidéo, des industries techniques, il a été confronté au cours de la dernière décennie à des mutations rapides des usages et des technologies avec la généralisation du numérique et l'arrivée massive sur le marché français des plateformes internationales.

Le soutien public à la filière du cinéma et de l'audiovisuel se déploie à travers plusieurs leviers : obligations d'investissement et de diffusion des chaînes de télévision, crédits d'impôt cinéma et audiovisuel, dispositif des Sofica, aides des collectivités territoriales. Les aides apportées par le CNC représentent chaque année près de 700 M€ de ressources pour le secteur, le CNC intervenant à tous les niveaux de la filière, de la production à l'exploitation et à la diffusion.

Le CNC jouit d'un statut « *sui generis* » : établissement public administratif et opérateur du ministère de la Culture, son président dispose également de prérogatives dévolues à l'administration qui lui donnent le statut de directeur d'administration centrale. Cette double nature du CNC, à la fois opérateur et régulateur, conduit à un mode de relations très spécifique avec le ministère de la Culture, dont l'exercice de la tutelle est, de fait, théorique.

La période sous revue a été marquée par la sécurisation et l'élargissement de ses ressources. Le CNC tire celles-ci des taxes affectées assises sur les différents modes de diffusion et se situe au quatrième rang des opérateurs de l'État financés selon cette modalité. L'établissement a réussi très tôt à intégrer les plateformes numériques dans l'écosystème du fonds de soutien avec l'application aux plateformes payantes y compris étrangères, votée dès 2013, de la taxe sur les services vidéo mise en œuvre en 2018. Alors que la crise sanitaire paraît avoir fait évoluer les usages, notamment des jeunes générations, la participation des plateformes au financement du modèle français est un atout incontestable pour la pérennité de celui-ci. C'est sans conteste une victoire commune aux acteurs publics de la régulation (CNC, DGMIC, ARCOM) et aux producteurs et distributeurs de cinéma français qui ont su construire une force de lobbying puissante, issue d'un partenariat éprouvé de longue date.

La crise sanitaire de 2020 et 2021 a constitué une autre illustration de la réactivité du CNC et de sa capacité stratégique à protéger les intérêts à moyen et long terme du secteur dont il a la charge. La mise en place rapide des aides d'urgence financées par des crédits budgétaires, avec en particulier la création en mai 2020 d'un fonds de garantie pour les tournages, s'est révélée efficace en permettant aux producteurs de reprendre les tournages dès juin 2020 pour un coût budgétaire au total limité.

Force est donc de constater, qu'adossé sur un dialogue constant avec l'ensemble de l'écosystème, doté de pouvoirs réglementaires et d'un cadre d'action reconnu par tous, actif dans ses échanges tant avec les parlementaires qu'avec la tutelle budgétaire et les autorités de régulation, le CNC a fait preuve depuis 2011 d'une vision stratégique et d'une capacité d'adaptation réelles. Les professionnels sont d'ailleurs unanimes pour souligner leur attachement au CNC, le professionnalisme des équipes, l'expertise métier du Centre (dans le fonctionnement des commissions, l'organisation des concertations, le rôle de « *juge de paix* » pour les

négociations clés comme celle de la chronologie des médias ou avec les institutions européennes). Le CNC reste le garant du modèle français, dit d'exception culturelle, combinant production indépendante et créativité, qui a permis le maintien d'une part de marché des films français de près de 40 %, le développement d'un secteur puissant de l'animation et de séries audiovisuelles désormais dominantes sur le marché français (contrairement à ce qui était le cas il y a une quinzaine d'années).

Le regroupement et le déménagement du siège boulevard Raspail en 2018, le déploiement d'un plan d'économies pour maîtriser la croissance des aides automatiques audiovisuelles et cinéma en 2019 et 2020, la réforme des commissions d'attribution des aides, le renforcement progressif du contrôle interne et de la lutte contre les fraudes constituent des points positifs, répondant pour certains d'entre eux à des recommandations du précédent rapport de la Cour.

En revanche, les tendances à l'œuvre depuis une vingtaine d'années se sont accentuées. D'une part, malgré l'annonce en 2019 par le président du Centre d'une revue générale des aides, le nombre et la complexité des dispositifs n'ont pas diminué bien au contraire, la crise sanitaire ayant conduit à de nombreux nouveaux aménagements. Les professionnels des différentes filières restent attachés à ces multiples dispositifs « *à la carte* » et les défendent vivement au motif d'une bonne adéquation aux besoins. Il s'agit pourtant d'un élément de fragilité et d'opacité pour le CNC. Cette grande complexité des aides et leur éparpillement rendent difficile toute évaluation de leur efficacité respective et de leur mise en œuvre combinée dans chacun des domaines d'activité concernés.

Dans ce contexte, il importe que la revue générale des aides conduite au sein du CNC en 2020/2021 aboutisse rapidement à des réformes concrètes. Le CNC indique réfléchir, en lien avec le ministère de la Culture, à différentes pistes formalisées au premier trimestre 2023.

D'autre part, l'expansion et la diversification des supports de diffusion audiovisuelle et vidéo en parallèle de la croissance de la consommation peuvent-ils justifier l'augmentation constante du nombre de films produits ? En 2001, 172 films d'initiative française (FIF) avaient été produits, en 2019, 240, soit une augmentation de près de 40 % en 18 ans. Cette évolution s'inscrit dans la tendance à l'augmentation des aides sélectives visant à encourager une plus grande diversité de la production. Malgré la stabilité relative de la fréquentation des films français (encore que celle-ci ait légèrement régressé en moyenne, de 79,3 millions d'entrées pour la période 2006-2012 à 75,9 millions d'entrées en 2013-2019), une part importante et croissante de films ne trouvent pas leur public dans les salles : en 2019, avant même la crise sanitaire, un tiers des films d'initiative française ont moins de 20 000 spectateurs. Cette tendance se conjugue paradoxalement avec une augmentation significative des soutiens publics dans le financement de la production de FIF, de 20 % en 2012 à 28 % en 2019. L'efficacité marginale du système d'aides au cinéma semble donc décroître, ce qui remet en question la poursuite de l'augmentation continue du nombre de films aidés.

Cette question d'un biais « *nataliste* » de la politique de soutien est souvent écartée par les professionnels au motif qu'il convient de garantir la créativité de cette activité et que la valeur culturelle d'un film n'est pas réductible à son seul succès public. Le nombre de films français primés dans des festivals est ainsi porté à l'actif de la politique française de soutien. De nombreux interlocuteurs rencontrés reconnaissent pourtant que cette surabondance de l'offre de films (pour certains insuffisamment aboutis) a des conséquences dommageables en termes d'exposition et de visibilité des films eux-mêmes, de nombreux films restant simplement une semaine sur un nombre limité d'écrans.

Certes les modèles économiques des filières sont en mutation. L'arrivée d'acteurs supplémentaires allonge considérablement la chaîne de valeur du cinéma ; la salle ne constituant que l'une des sources de revenus, un film est amené à générer des revenus sur différents supports et à l'exportation, sur des durées plus longues, l'aléas des distributeurs progressant en parallèle. Par ailleurs, le passage structurel d'une consommation à l'acte à une consommation par abonnement, tant sur des supports audiovisuels qu'en salles, favorise une production massive, facteur d'incertitudes supplémentaires pour l'industrie française de prototypes.

Dans ce contexte, l'ouverture annoncée par le CNC d'une réflexion sur le système de soutien et son impact sur la production - sur ce qui mérite d'être accompagné ou non de façon volontariste - en lien étroit avec les professionnels du cinéma et de l'audiovisuel, est indispensable pour en garantir l'efficacité et assurer une bonne allocation des ressources publiques.

À la fois collecteur de l'essentiel de la ressource et opérateur des aides, le CNC dispose d'un budget important. Au cours de la période sous revue, ses ressources ont été dynamiques, conduisant l'État à effectuer chaque année des prélèvements de 2011 à 2014. Sur les années qui suivent et alors que sa trésorerie et son fonds de roulement déjà élevés progressent tendanciellement, ses résultats de gestion demeurent négatifs ou faiblement positifs, leur signification étant en effet obérée par une politique de provisions particulière.

Ainsi, alors que les soutiens engagés augmentent de 19 % entre 2011 et 2019, les provisions correspondantes s'accroissent de près de 40 %. En 2022, l'ensemble des provisions pour risques, charges ou dépréciation de l'actif dépasse le milliard d'euros.

S'ajoutant à une information financière et comptable foisonnante et *de facto* d'un accès complexe, cette politique de provisions devrait être mise à plat et auditée chaque année par des commissaires aux comptes, en liaison avec le contrôleur économique et financier et la tutelle budgétaire. Cette revue annuelle est indispensable, afin d'identifier la capacité du CNC à engager dans l'avenir de nouvelles actions de soutien à la filière et non plus seulement aux œuvres par exemple.

Au vu de l'importance des ressources publiques affectées au CNC (785 M€ en 2022) et de sa complexité comptable, la Cour recommande que soit mis en place, sans délai, un cadre de gouvernance financière approprié, avec la nomination de commissaires aux comptes, dont le CNC se dispense jusqu'à présent, et l'installation d'un comité d'audit auprès du conseil d'administration, indispensables pour éclairer tant les administrateurs que la tutelle.

Cette amélioration de la transparence financière est d'autant plus importante que le CNC a largement bénéficié, pour le compte de la filière, de crédits budgétaires exceptionnels dans le contexte de la crise sanitaire : 424 M€ lui ont à ce titre été octroyés en 2020 et 2021, dont une partie n'était pas engagée en 2022. Pour l'avenir, il s'est d'ores et déjà vu allouer de nouveaux crédits budgétaires significatifs au titre de France 2030. Par le passé pourtant, le CNC avait lui-même apporté des financements importants en soutien aux investissements de la filière, notamment au plan de numérisation des salles.

Alors que de nouveaux besoins apparaissent pour adapter les outils de production aux défis technologiques et à la concurrence, il semble que le CNC dispose, grâce aux taxes affectées, des moyens de financer une partie des investissements stratégiques sur ses propres ressources. Cet arbitrage devrait être examiné au vu de l'évolution dans les années à venir des taxes affectées (liée à leur dynamique propre, ainsi qu'au dénouement des contentieux en suspens).

Afin de répondre à la sophistication et l'ampleur de ses modes d'intervention (Registre du Cinéma et de l'Audiovisuel (RCA), immatriculation, soutiens et avances, crédits d'impôt etc.), le CNC fait également face à plusieurs enjeux en matière de gestion. Tout d'abord, ses systèmes d'information n'ont pas su répondre à la complexité de son système d'aides et d'avances ; la prise de conscience de cet enjeu, tant pour le pilotage de ces travaux que pour le dimensionnement des équipes, a été tardive et laisse subsister des zones de risques comptables et financiers avérés. Le principal chantier de mise à niveau tarde ainsi à aboutir avec le déploiement reporté à plusieurs reprises de l'application *MesAides* dont le coût prévisionnel de développement avoisine désormais 28 M€ d'ici à 2026. Il est pourtant l'un des outils clés de l'établissement puisqu'il s'agit de la gestion de l'attribution de l'ensemble des soutiens apportés par le CNC.

Par ailleurs, le renforcement des actions de lutte et de sanction des fraudes, engagé depuis 2018 avec la création d'une commission indépendante de contrôle de la réglementation, est un élément positif. Il doit cependant être encore accentué au sein du CNC, afin de nourrir une montée en puissance des sanctions de la commission de contrôle.

S'agissant des ressources humaines, des problèmes résiduels persistent au sein de certaines directions (absentéisme important concentré dans deux directions et l'établissement enregistre un « *turn over* » élevé des agents de catégorie B). Le site de Bois d'Arcy, auquel est assigné une ambition très large de conservation, restauration et mise en valeur des archives cinématographiques, concentre de nombreuses difficultés. La codification dérogatoire du statut des contractuels de l'établissement doit constituer un point de vigilance pour sa tutelle.

Enfin, dans le contexte de la mutation rapide des usages et des modèles économiques du cinéma et de l'audiovisuel, il est indispensable que le CNC se dote rapidement des outils de pilotage en vigueur pour les opérateurs de l'État, que sont un contrat d'objectifs et de performance et une lettre de mission pour le président, conclus avec les ministères de la culture et des finances.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (ministère de la culture, ministère des finances) : Mettre en place un contrat d'objectifs et de performance conformément aux procédures prévues pour les opérateurs de l'État.

Recommandation n° 2. (ministère de la culture, ministère des finances) : Prévoir une lettre de mission adressée par les ministères de tutelle au président du CNC.

Recommandation n° 3. (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : Créer un comité d'audit rattaché au conseil d'administration.

Recommandation n° 4. (CNC) : Établir une présentation budgétaire et comptable plus simple et proposer des explications claires et concises du passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

Recommandation n° 5. (CNC, ministère des finances) : Procéder annuellement à une revue des provisions et à leur ajustement en fonction des risques statistiquement constatés.

Recommandation n° 6. (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : Mettre en place un commissariat aux comptes afin d'améliorer la transparence et la lisibilité des comptes.

Recommandation n° 7. (CNC) : À la suite de la revue générale des soutiens, mettre en œuvre une réforme approfondie des aides.

Recommandation n° 8. (CNC) : Produire chaque année un état détaillé de l'état d'avancement des projets de numérisation et rendre publique la liste des œuvres numérisées.

Recommandation n° 9. (CNC) : Renforcer le service de l'inspection afin d'augmenter le nombre de contrôles.

Recommandation n° 10. (CNC) : Mettre à jour le plan stratégique informatique, renforcer le pilotage de la fonction SI, assurer la livraison de l'application "*CNC Mes aides*".

INTRODUCTION

Le Centre national du cinéma et de l'image animée, créé par la loi du 25 octobre 1946, est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il est placé sous l'autorité directe du ministre de la Culture. Ses missions, son organisation et son fonctionnement sont fixés par le code du cinéma et de l'image animée¹ dans son titre I.

L'originalité de l'institution tient à ce que, depuis sa création en 1946, le Centre exerce à la fois des missions de contrôle et d'animation du secteur et des fonctions de conception et de réglementation incombant habituellement à la puissance publique². Le CNC est un établissement public administratif qui exerce également, à travers les pouvoirs propres dévolus à son président, des compétences d'administration centrale du ministère de la Culture.

Fer de lance de l'intervention publique dans le secteur du cinéma et de l'audiovisuel, le CNC apporte directement au secteur un financement public sous forme d'aides automatiques et sélectives à hauteur de plus de 700 M€ par an. Ce financement est adossé sur les taxes affectées, collectées soit directement par le CNC - recettes d'exploitation des salles (TSA – taxe spéciale additionnelle), taxes sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision (TST-D et TST-E) -, soit par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) - taxe sur les services vidéo (TSV). Il redistribue ces taxes affectées à l'ensemble des acteurs à travers un système de soutien complexe, organisé autour de soutiens automatiques et de soutien sélectifs et s'adressant aux différents segments de la production à l'exploitation cinématographique et la diffusion audiovisuelle.

Le CNC fonctionne en étroite articulation avec les professionnels des différentes branches du secteur, tant cinéma qu'audiovisuel : producteurs, distributeurs, exploitants de salles, diffuseurs, réalisateurs etc. Ceux-ci ne sont pas administrateurs du CNC, mais présents dans les différentes commissions d'attribution des aides et régulièrement consultés sur les grandes orientations de la politique sectorielle à travers la commission dite « Chavanne » qui se réunit deux fois par an.

Au cours de la période du présent contrôle, en 2013, des *Assises du cinéma* ont été organisées à l'initiative de la ministre de la Culture. Associant largement l'ensemble de la filière et pilotées par René Bonnell, une grande figure du secteur, elles ont permis de conforter le modèle français et d'identifier les grands enjeux auquel il faisait face. En 2018, le rapport Boutonnat³ est venu confirmer le constat d'une évolution rapide des usages liée au numérique et à l'émergence de plateformes de dimension internationale. Les années 2010 et suivantes ont vu l'accélération des mutations du secteur : avec la multiplication des canaux de diffusion et l'arrivée des plateformes de vidéo à la demande, les modes de diffusion évoluent en profondeur et les flux de financement se sont progressivement ajustés à ce nouvel écosystème.

¹ Promulgué par ordonnance du 24 juillet 2009 et régulièrement amendé depuis.

² La réflexion sur l'organisation du secteur engagée en 1936 et développée par Jean Zay en 1938 a conduit à la création en 1942 d'une direction générale de la cinématographie au ministère de l'Information, et d'un comité d'organisation de l'industrie cinématographique, remplacé en août 1945 par un Office professionnel du cinéma.

³ Rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles – décembre 2018

Face à ces changements, le CNC a, au cours de la période sous revue, réussi à sécuriser et à adapter le modèle français dit d'« *exception culturelle* ». Trois éléments sont au cœur de ce modèle :

- une assiette de financement large et réglementée, intégrant les recettes salles, les contributions obligatoires des diffuseurs traditionnels (TV gratuites et payantes) et nouveaux (distributeurs, vidéo physique et vidéo à la demande) ;
- une chronologie des médias organisant les fenêtres de diffusion des différents acteurs et la répartition des recettes qui en découlent ;
- l'attachement au principe de la production indépendante, vecteur de diversité et de créativité, en particulier pour le cinéma.

Au cours de la décennie écoulée, le CNC a piloté, en lien étroit avec les tutelles, le Parlement et l'ensemble des acteurs économiques concernés, une remarquable adaptation du modèle français confronté à l'évolution des usages et au bouleversement du numérique.

Sur le plan des financements, l'intégration des plateformes dans le financement de la création française a été initiée en 2013 avec l'extension de la taxe vidéo aux plateformes payantes étrangères puis aux plateformes gratuites⁴. En novembre 2018, est adoptée la directive européenne SMA transposée en droit français en 2020 et 2021⁵ qui étend aux plateformes les obligations d'investissement dans la création cinématographique et audiovisuelle française et européenne. Cette obligation vise également la forme de la production, il doit s'agir d'œuvres indépendantes. Pour les producteurs français, l'apport des SVOD devrait approcher, en régime de croisière, 200 M€ - dont 20 % pour le cinéma et 80 % pour l'audiovisuel⁶. Symétriquement, les SVOD bénéficieront de l'accès au compte de soutien dès 2023.

La chronologie des médias a fait l'objet d'une difficile négociation sous l'égide du CNC qui a abouti en février 2022 à un accord entre les différentes parties prenantes. Malgré les critiques et quelques tensions en 2022, ce compromis a permis à ce stade de stabiliser la situation.

Le CNC a également joué un rôle actif en faveur du renforcement de l'attractivité de notre pays en matière de tournages grâce à plusieurs réformes des crédits d'impôt depuis 2016, dans un contexte de forte concurrence entre pays européens pour la localisation des tournages.

Dans son précédent contrôle conduit sur les exercices 2001 à 2010, la Cour avait constaté les progrès réalisés en matière de gestion budgétaire et comptable et noté la progression dynamique des recettes, notamment la taxe sur les services de télévision. Elle estimait cependant que la performance globale de gestion du Centre ne faisait pas l'objet d'un réel suivi et s'interrogeait sur la soutenabilité du modèle, l'expansion des aides s'appuyant sur un dynamisme de la ressource qui pourrait être temporaire. Elle recommandait d'élaborer une trajectoire pluriannuelle de dépenses dans le cadre d'un futur contrat de performance. Elle souhaitait également que soit effectué un audit périodique des provisions constituées par le CNC au titre des aides.

S'agissant de l'audiovisuel, le rapport relevait l'écart entre la croissance des montants accordés et la médiocrité des résultats obtenus. Il soulignait que les contrôles sur les bénéficiaires

⁴ II de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁵ Service de Médias audiovisuels à la demande : la directive, qui prévoit une réglementation européenne pour les plateformes ainsi que leur contribution à la production d'œuvres européennes et nationales a été transposée par une ordonnance du 21 décembre 2020 complétée par le décret du 20 juin 2021.

des aides étaient insuffisants. Plus généralement, la Cour soulignait la nécessité d'une plus grande rigueur dans le versement des aides : limiter au maximum les dérogations au plafonnement des aides publiques, généraliser les demandes de remboursement du trop-perçu du soutien en cas de dépassement des plafonds, conduire des contrôles approfondis des sociétés de production.

La Cour formulait également plusieurs recommandations relatives à la composition des commissions d'agrément, aux procédures d'attribution de l'avance sur recettes ainsi qu'à celles relatives au classement art et essai.

Dix ans plus tard, une partie de ces recommandations ont été mises en œuvre, en particulier celles relatives à la composition des commissions, à la déontologie et au rapport d'activité.

En revanche, plusieurs des problématiques identifiées par le précédent rapport sont à nouveau au centre de l'instruction conduite par la Cour. Il s'agit notamment de la gouvernance, des sujets budgétaires et comptables et de la politique de provisions, de la gestion des aides, du pilotage des systèmes d'information et plus généralement de la performance globale du CNC.

Après une première partie consacrée à la gouvernance et aux missions du Centre, le rapport analyse en profondeur les comptes avec une attention particulière portée à la politique des provisions et des réserves, déployée depuis 10 ans. La troisième partie est consacrée aux aides versées par le CNC avec un focus sur quelques aides emblématiques, notamment l'avance sur recettes ; elle analyse également les chantiers ouverts en matière de simplification, d'évaluation et de contrôle des aides versées. La dernière partie s'attache aux différents enjeux de la gestion du CNC : ressources humaines, systèmes d'information qui posent de nombreuses difficultés et constituent un véritable défi pour l'avenir, déménagement du siège en 2018 boulevard Raspail (sur l'ancien siège d'Aéroports de Paris), contrôle des marchés et des frais.

Le rapport couvre les exercices 2011 à 2021 ; toutefois plusieurs analyses et données ont pu être prolongées jusqu'à 2022.

Chiffres clés

- Total des produits 2021 : 1,013 Md€⁷ (y compris reprises de provisions et aides exceptionnelles) ;
- Ressources nettes 2019 avant la crise sanitaire : 784 M€⁸ ;
- Aides versées en 2019 avant la crise sanitaire : 696,4 M€⁹ ;
- Subventions à la Cinémathèque française : 19,9 M€, à Unifrance-TVFI : 8,8 M€, à la Fémis : 8,6 M€ (2021) ;
- Effectif : 456 ETP (dont 68 à Bois d'Arcy).

⁷ Compte financier 2021.

⁸ Compte financier 2019.

⁹ Bilan du CNC 2019.

1 LE CNC AU CŒUR D'UN SECTEUR EN MUTATION

1.1 Une gouvernance marquée par une grande indépendance

1.1.1 Un cadre juridique spécifique pour des missions étendues

Le CNC est un établissement public administratif créé par la loi n°46-2360 du 25 octobre 1946 et dont l'organisation et le fonctionnement ont été consolidés par l'ordonnance n°2009-901 du 24 juillet 2009. Chargé de soutenir, de réglementer et de promouvoir les industries cinématographiques et audiovisuelles, les missions du CNC, définies dans le Code du cinéma et de l'image animée (art L.111-2), sont très larges :

- observer l'évolution des professions du cinéma et de l'image animée et organiser la concertation avec les secteurs professionnels ;
- contribuer, par l'attribution d'aides financières, « *au financement et développement du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée et [d'] en faciliter l'adaptation à l'évolution des marchés et des technologies* » ;
- contrôler les recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles réalisées par les exploitants de salles de cinéma et par les éditeurs de vidéogrammes ;
- tenir les registres du cinéma et de l'audiovisuel ;
- conserver, restaurer et valoriser le patrimoine cinématographique ;
- participer à la lutte contre la contrefaçon.

Son président, nommé par décret du Président de la République pour trois ans, exerce des pouvoirs plus importants que ceux habituellement dévolus à un président d'établissement public. Il dispose en effet de prérogatives propres exercées, au nom de l'État, sous l'autorité directe du ministre et fait office de directeur d'administration centrale. Il est par ailleurs président du conseil d'administration de l'établissement.

Ses prérogatives propres (art. L. 111-3 du code du cinéma et de l'image animée) comprennent : la participation à l'élaboration de projets de textes législatifs et réglementaires ; la délivrance d'autorisations, d'agrément ou d'homologation ; la participation à l'élaboration de la réglementation et au suivi des négociations professionnelles (relatives aux obligations de production et de diffusion) ainsi que la négociation des accords internationaux dans le domaine du cinéma et de l'image animée. Il exerce les actions en justice relatives à ses prérogatives.

L'article 6 du décret relatif aux attributions du ministre de la culture indique que le ministre exerce la tutelle sur le CNC et qu'il a autorité sur le président du CNC en tant que celui-ci exerce les prérogatives prévues à l'article L. 111-3. En conséquence, la DGMIC quoi que fortement impliquée dans l'élaboration de la réglementation applicable à un secteur en mutation rapide, n'exerce pas de tutelle sur l'établissement mais un simple « *suivi* ». Les échanges sont cependant réguliers compte tenu des liens avec le secteur audiovisuel dont la DGMIC a la tutelle.

1.1.2 Le manque d'outils de pilotage

Comme l'avait déjà noté le précédent rapport de la Cour, la tutelle du ministère rencontre de fortes limites, compte tenu de la nature spécifique du CNC à la fois établissement public et direction d'administration centrale. Par ailleurs, le président du CNC, personnalité nommée par le Président de la République, en charge d'une politique publique emblématique, dispose d'un poids politique important. Interlocuteur direct des professionnels du cinéma, en charge de compétences qu'il exerce au nom du ministre (réglementation et attribution des aides sur délégation du conseil d'administration, négociation de la chronologie des médias, négociations européennes, etc.), il occupe une place à part dans la politique culturelle.

Le rôle et les actions du CNC sont particulièrement suivis par le Parlement¹⁰. Son information s'est améliorée depuis le dernier contrôle de la Cour. Prévu par les textes¹¹, le document stratégique de performance rend compte de l'emploi des fonds affectés au CNC, des moyens liés à sa gestion, de ses perspectives stratégiques et des objectifs et indicateurs de performance. Cette information de référence, très complète, a été enrichie depuis 2020 par un rapport stratégique de performance, faisant suite à la recommandation de la Cour dans son rapport précédent ainsi qu'à celle de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui souhaitait que l'exécution de l'exercice N-1 soit transmise plus tôt, au moment de l'examen du projet de loi de règlement¹².

L'information fournie est abondante et détaillée, à la mesure des enjeux budgétaires, de l'importance du secteur et de la politique publique de soutien. Le site du CNC apporte une masse importante d'informations : actualité des différents secteurs (cinéma, séries et TV, jeu vidéo, création numérique), réglementations applicables, dispositifs d'aides, études économiques et statistiques régulières sur les différents secteurs, dossiers métiers, etc.

Toutefois, bien qu'opérateur de l'État, le CNC ne dispose pas d'un contrat d'objectifs et de performance. Dans son rapport précédent, la Cour indiquait déjà que la mise en place d'un contrat de performance et d'une lettre de mission « *permettraient de donner un caractère de politique globale et cohérente aux aides du CNC et, ainsi, de sécuriser à terme ses financements* ».

De même, le rapport de Mme A.-A. Magne pour la commission des finances de l'Assemblée nationale en 2021 recommande l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance, afin de « *mieux identifier la politique stratégique menée par le CNC et de contribuer au réinvestissement de l'État dans sa détermination* ».

Ce contrat de performance n'a pas été mis en place. Il n'existe pas non plus de document formalisant une trajectoire de dépenses/engagements pluriannuelle : le document stratégique de performance mentionné plus haut n'apporte en effet qu'une information rétrospective. Le CNC

¹⁰ Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat auditionnent régulièrement le président du CNC et publient des rapports dédiés à l'occasion de l'examen de la loi de finances.

¹¹ Article L.114-2 du Code du cinéma : « *Le Centre national du cinéma et de l'image animée établit chaque année un rapport, qui rend compte du rendement et de l'emploi prévisionnel des taxes et prélèvements et autres produits qu'il perçoit ou qui lui sont affectés en application des dispositions du présent livre. Ce rapport est adressé au Parlement en même temps que le projet de loi de finances de l'année* ».

¹² Demande formulée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale lors du « *Printemps de l'évaluation des politiques publiques 2019* ».

estime – de manière constante¹³ – que ses objectifs et sa stratégie font l'objet d'une discussion régulière et approfondie avec les autorités politiques, y compris parlementaires et que la création d'un contrat de performance serait susceptible de créer de la confusion par rapport aux documents existants. Un tel contrat n'apporterait à ses yeux pas de valeur ajoutée particulière alors qu'au cours des dix dernières années, le CNC a articulé une grande partie de ses actions sur une vision stratégique intégrant l'évolution rapide du secteur. Ainsi il a anticipé dès 2013 l'impact des plateformes numériques sur les équilibres du secteur¹⁴ puis obtenu l'élargissement de l'assiette de la taxe aux recettes (publicitaires et de parrainage) des plateformes payantes et gratuites de vidéo en ligne. De même, au moment de la crise sanitaire en 2020, la réactivité du CNC avec la création d'un fonds de garantie pour la reprise des tournages, a été unanimement saluée.

Pourtant, les circulaires du Premier ministre des 26 mars 2010 et 23 juin 2015 définissant les modalités d'exercice de la tutelle sur les opérateurs de l'État, prévoient bien l'établissement d'un contrat d'objectifs et de performance ainsi que d'une lettre de mission¹⁵. Le ministère de la culture, tutelle technique du CNC, ne respecte pas donc pas l'engagement de l'État envers ses opérateurs.

En effet, aucune lettre de mission n'est non plus adressée au président du CNC. Bien que de tels projets de lettre aient été préparés pour les deux derniers présidents (F. Bredin et D. Boutonnat), ils sont restés à l'état de projet.

Des objectifs et des indicateurs de performance ont cependant été mis en place pour arrêter la rémunération du président. Celle-ci est constituée d'une part fonctionnelle (taille de l'établissement, niveau de responsabilités et d'expertise) et d'une part variable qui représente un pourcentage de la part fonctionnelle. Cette part variable est, à hauteur de 80 % de son montant plafond, fixée en fonction de la réalisation d'objectifs fixés annuellement, le solde étant à la discrétion du ministre. Au cours de la période sous contrôle, les procédures de fixation de cette part variable ont été mises en place.

En effet, si dès 2012 la nécessité de notifier au président du CNC des objectifs précis est mentionnée dans le courrier du directeur de cabinet, elle n'est pas suivie d'effet au cours des années suivantes. Ainsi en 2013, il est fait mention de la performance de l'établissement au regard de plusieurs critères qui semblent fixés ex post ; en 2014 aucun objectif n'est formellement notifié. La part variable est versée en totalité au président E. Garandea, en l'absence de procédure et de critères objectifs.

À partir de 2015, la procédure s'appuie sur les propositions du Comité des dirigeants d'opérateurs, réunissant le secrétaire général du ministère et les directeurs généraux et se réfère désormais à des objectifs précis. Ces objectifs et indicateurs avec leurs cibles pour l'exercice sont

¹³ L'argument avancé par la direction du CNC de l'époque était le même lors du précédent contrôle.

¹⁴ Taxe dite « *Netflix* » votée par la LFR de 2013 et mise en œuvre en 2018.

¹⁵ Selon la circulaire du 26 mars 2010, le pilotage des opérateurs repose sur une tutelle unique ou chef de file, l'existence de documents négociés ou établis avec lui (contrat d'objectifs et de performance et lettre de mission), et d'un dispositif de suivi (entretien stratégique annuel, présence renforcée au conseil d'administration et organisation de réunions préparatoires). En plus de la généralisation des contrats, la circulaire du 23 juin 2015 préconise l'envoi au dirigeant à la fois d'une lettre de mission lors de sa nomination (ou de son renouvellement) et d'une lettre d'objectifs annuelle comportant, si applicable, les critères de la part variable de rémunération.

notifiés au président du CNC par le ministre de la culture et le versement de la part variable est désormais modulé en fonction des résultats obtenus¹⁶.

La mise en place des outils habituels de gouvernance pour cet opérateur important est indispensable. Elle pourra s'appuyer sur l'importante documentation déjà existante. Le ministère des finances soutient cette position. Le ministère de la Culture pour sa part, a indiqué que désormais une lettre de mission serait adressée au président du CNC lors de sa nomination. Compte tenu de l'importance des taxes affectée et en l'absence de COP, une telle lettre pourrait être co-signée par le ministre des Comptes publics.

Recommandation n° 1. (Ministère de la culture, ministère des finances) : Mettre en place un contrat d'objectifs et de performance conformément aux procédures prévues pour les opérateurs de l'État.

Recommandation n° 2. (Ministère de la culture, ministère des finances) : Prévoir une lettre de mission adressée par les ministères de tutelle au président du CNC.

1.1.3 Un conseil d'administration très consensuel

Le conseil d'administration (art. L.112-2 du code du cinéma et de l'image animée)¹⁷ approuve le budget et le compte financier et délibère sur les différents champs d'activité du CNC (marchés, SPSI, décisions tarifaires). Il dispose du pouvoir réglementaire sur les conditions générales d'attribution des soutiens financiers et sur l'organisation des commissions d'attribution des aides sélectives. Il examine la politique d'acquisition et de dépôt en matière de patrimoine et délibère chaque année sur le rapport au Parlement sur les taxes affectées.

La comitologie du CNC s'est enrichie au cours des dernières années : outre le comité de direction et le comité stratégique, deux commissions des marchés (interne, et liée au CA) ont été instituées en mars 2018 ainsi qu'un comité de contrôle interne dont le champ d'intervention a été renforcé en février 2021. Mais la comitologie du conseil d'administration reste limitée, en particulier, il n'existe pas de comité d'audit.

Le conseil se réunit au moins 4 fois par an, mais si nécessaire plus fréquemment (ainsi huit réunions en 2021, cinq en 2020, sept en 2017). Les ordres du jour sont chargés car de très nombreuses décisions passent au conseil (notamment tout ce qui relève du règlement général des aides (RGA), règlement fréquemment modifié et/ou complété), l'information transmise par la direction pour préparer les réunions est très fournie, voire surabondante au risque de « noyer »

¹⁶ Ainsi en 2015 : 75/80 et 96/100 puis 2016 : 72/80 et 91/100 puis 2017 : 73/80 et 92/100 puis 2018 : 75/80 et 95/100). En 2019, la part variable de F. Bredin pour 2018 est de 96 % du plafond et pour 2019 de 93 %. En 2020, la part variable du nouveau président (pour 2019) est fixée « forfaitairement » à 75 % du plafond. En 2021, elle est de 96 % du plafond et de 95 % en 2022.

¹⁷ Le conseil d'administration du CNC est instauré dans l'ordonnance du 24 juillet 2009, précisée par le décret du 11 juin 2010. Il comprend, outre son président, 15 membres. Les réunions du conseil sont précédées de réunions préparatoires avec les tutelles.

les administrateurs. Les sujets budgétaires et comptables, en particulier, font l'objet d'une information complexe, dispersée et moins lisible que dans d'autres établissements, alors que les montants en jeu sont beaucoup plus élevés.

Cette quantité d'informations et la forte technicité des sujets, en particulier du régime général des aides (RGA), expliquent sans doute que les discussions au sein du conseil restent assez limitées d'autant qu'il n'existe pas, comme mentionné, de comité d'audit qui permettrait de préparer les sujets budgétaires et comptables particulièrement complexes.

Le conseil d'administration de l'établissement public ne comprend pas de représentants des professionnels qui sont pour leur part présents dans les commissions d'attribution des aides, ce qui est logique s'agissant d'un établissement public administratif. La présence de membres des juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes) ainsi que depuis 2012, de deux parlementaires, apporte par ailleurs une expertise complémentaire sur les différents thèmes, de la stratégie à la gestion financière et budgétaire en passant par les aspects juridiques et de réglementation. L'examen des comptes rendus des conseils d'administration montre finalement un niveau de consensus assez élevé. En revanche, la présence d'un certain nombre d'administrateurs est assez aléatoire (parlementaires, membres des hautes juridictions¹⁸) voire inexistante s'agissant du représentant de la direction générale du patrimoine du ministère de la culture et de celui de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation.

Au vu de la complexité et de l'importance des enjeux financiers et comptables du CNC, dont on rappelle qu'il collecte lui-même une partie des taxes affectées et distribue chaque année près de 700 M€ d'aides, la création d'un comité d'audit au sein du conseil d'administration est indispensable.

Elle permettra en effet d'éclairer les délibérations du conseil sur ces sujets complexes en ouvrant la possibilité de discussions approfondies avec la direction de l'établissement en amont des réunions du conseil. Les réunions de pré CA avec la tutelle, si elles sont utiles, ne sont en effet pas adaptées à la discussion de ces sujets très techniques compte tenu de leurs ordres du jour plus larges. Un comité d'audit permettrait d'instruire plus en profondeur les propositions du CNC, d'engager de manière professionnelle une revue des provisions, en lien avec des commissaires aux comptes et de doter l'établissement d'une gouvernance financière – déjà largement pratiquée par d'autres opérateurs de la culture - adaptée à l'ampleur de ces missions.

Recommandation n° 3. (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : Créer un comité d'audit rattaché au conseil d'administration.

1.2 Un périmètre élargi au sein d'un secteur en expansion

Le CNC est partie prenante de l'ensemble des moyens d'intervention de l'État afin de soutenir le secteur de la production et de la diffusion cinématographique et audiovisuelle.

¹⁸ Au cours de la période sous revue, les membres désignés de la Cour de cassation et de la Cour des Comptes changent, contrairement à la représentante du Conseil d'État. En termes d'assiduité, celle-ci est inégale.

La politique publique de soutien, installée dans le paysage culturel français depuis plus de 70 ans, a permis à notre pays de s'affirmer comme une grande nation de cinéma et de développer une production cinématographique importante et diverse. En conséquence, la part de marché des films français face aux films américains est significativement et durablement plus élevée que chez nos voisins européens. Elle fluctue entre 34 et 44,4 % au cours de la période sous revue, là où elle ne dépasse pas généralement 20 % en Espagne, 23 % en Allemagne et en Italie¹⁹. L'indice de fréquentation des salles (nombre d'entrées moyen par habitant) est le plus élevé d'Europe et à un niveau proche des États-Unis.

Ce succès est adossé sur une politique publique de soutien puissante et diversifiée à la fois quant à ses objectifs et à ses outils. Toutefois, des mutations rapides en cours depuis 2010 conduisent à des évolutions significatives pour maintenir le rang acquis par la France en matière de production cinématographique et audiovisuelle.

1.2.1 Le CNC, une composante clé de la politique publique de soutien au secteur

L'intervention publique en faveur du cinéma et de la création audiovisuelle est ancienne et s'appuie sur plusieurs leviers, tant réglementaires que financiers :

- Respect des obligations des éditeurs de services de média audiovisuels, c'est-à-dire de la part de leur chiffre d'affaires qu'ils doivent consacrer à la production cinématographique et audiovisuelle. À ces obligations s'ajoutent les quotas de diffusion d'œuvres européennes ou d'expression originale française ;
- Mesures fiscales diverses directes et indirectes au bénéfice du secteur : TVA à taux réduit (5,5 %) sur les billets de cinéma et les abonnements aux chaînes de télévision (10 %), réduction d'impôt de 48 % pour la souscription de parts de SOFICA²⁰ ainsi que différents crédits d'impôts agréés par le CNC, notamment pour la production cinématographique et audiovisuelle dont les taux et les plafonds ont fait l'objet de plusieurs adaptations dans le contexte d'une forte concurrence européenne pour la localisation des tournages²¹. En constante évolution depuis 2011, les dépenses fiscales liées aux crédits d'impôt du CNC ont augmenté de 160% entre 2011 et 2021.

¹⁹ Sources : CNC – Observatoire européen de l'audiovisuel. En 2019, part du film national (%) : 34,8% en France, 14% au Royaume-Uni, 21,5% en Allemagne, 21,6 % en Italie, 14,9% en Espagne.

²⁰ Le dispositif des sociétés de financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA) créé en 1985, offre à leurs souscripteurs une réduction d'impôt pouvant aller de 30% à 48 % du montant souscrit pour financer la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises. Agréées chaque année par le CNC et la DGFip, elles bénéficient d'une enveloppe de collecte qui est leur est allouée en année N à l'aune des engagements pris pour les investissements de l'année N+1 et du bilan des investissements passés. Les SOFICA se rémunèrent sur les recettes issues de l'exploitation des œuvres, en contrepartie du soutien apporté et de l'apport versé avant le début du tournage. Elles constituent un apport complémentaire de financement important.

²¹ À partir de 2016, le taux du crédit d'impôt cinéma passe de 25 à 30 % et le taux du crédit d'impôt audiovisuel pour la fiction et l'animation, de 20 à 25 %. Pour les documentaires, il est de 20 %, pour les jeux vidéo, de 30 %. Le taux du crédit d'impôt international est passé à 30 % (plafond à 30 M€) pour accueillir les grosses productions.

Tableau n° 1 : Dépenses fiscales liées aux crédits d'impôt (en M€)

Libellé de la mesure	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 Prév°
Crédit d'impôt Cinéma	58	59	54	62	69	78	121	144	121	113	85	160
Crédit d'impôt audiovisuel	50	51	57	66	68	70	126	131	139	148	140	188
Crédit d'impôt jeux vidéo	6	4	5	5	4	9	13	24	42	49	63	43
Crédit d'impôt international	7	9	9	18	12	11	41	67	56	73	77	120
SOFICAs	30	27	22	21	22	22	22	30	30	29	29	34
Total	151	150	147	172	175	190	323	397	388	412	394	545

Source : DFJ – CNC.

- Des aides régionales à l'audiovisuel et au cinéma, encouragées par le CNC et qui ont connu un développement significatif depuis le milieu des années 2010. 17 conventions tripartites (CNC/DRAC/régions) regroupent 33 collectivités territoriales pour 17 régions et DROM. Les engagements des régions ont atteint en 2020 128 M€ (contre 35,5 M€ en 2004), le CNC apportant de son côté 35 M€ et les DRAC 9,4 M€ ;
- Les comptes de soutien du CNC : abondé par des taxes affectées assises sur les œuvres de toutes les nationalités sur tous les marchés, le compte de soutien finance l'ensemble des étapes d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle, de sa production à sa distribution et à son exploitation. Il se décline en aides automatiques²² et aides sélectives²³, réparties entre soutien au cinéma et soutien à la production audiovisuelle (*cf infra* 3.1.2).

Le CNC verse également des subventions à des associations nationales dédiées au patrimoine, à la formation ou à l'exportation telles que Unifrance, la Cinémathèque ou la FEMIS, ainsi que des subventions à des associations locales.

Au cours de la période sous revue, le soutien public au secteur notamment cinématographique, a significativement augmenté en volume, porté par la dynamique des crédits d'impôts, alors que les soutiens apportés directement par le CNC connaissent une relative stabilité. Cette augmentation se retrouve logiquement dans la part du soutien public apporté au financement des films d'initiative française, qui s'est sensiblement accrue depuis 2011.

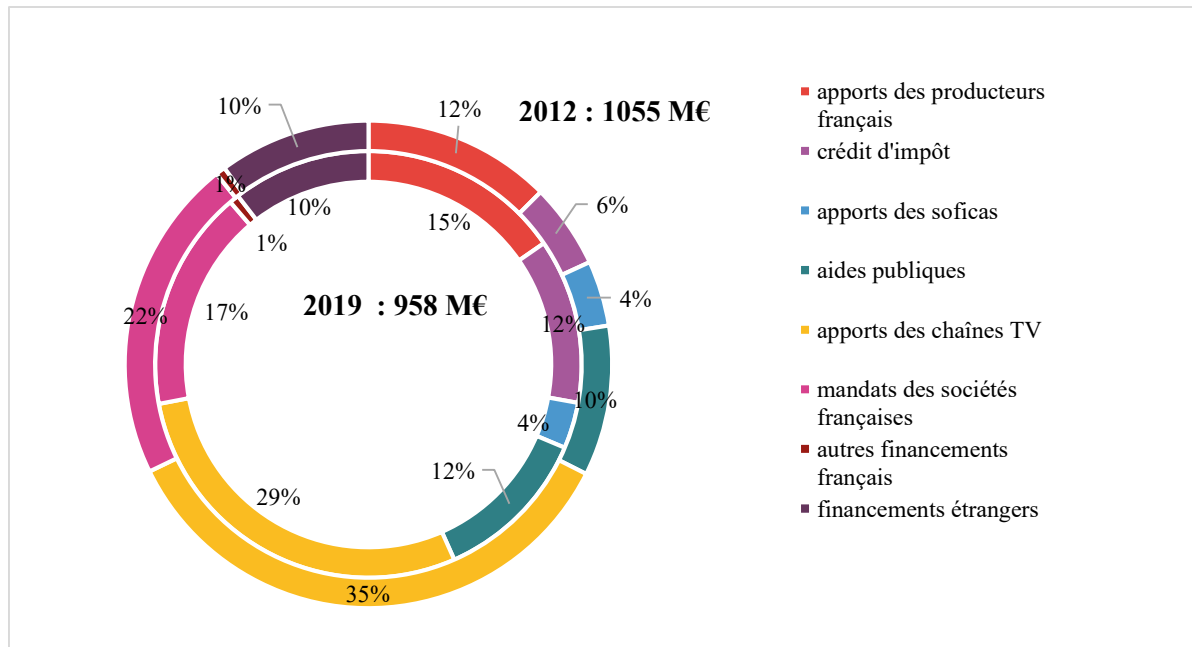
La part des soutiens publics dans le financement des films d'initiative française passe en effet de 20 % du total en 2012 à 28 % en 2019, étant précisé qu'on ne retient pas dans ces soutiens publics les apports des diffuseurs (télévisions publiques). L'essentiel de la progression tient au mécanisme des crédits d'impôts dont il faut rappeler qu'ils sont agréés par le CNC. Certes la part des producteurs français a significativement augmenté venant compenser la baisse des investissements étrangers (-21 % de 2011 à 2019) et surtout des mandats (de distribution). Cette

²² Le soutien automatique repose sur la constitution de droits de tirage au profit de producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs vidéo, à due concurrence des recettes générées par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Sur cette base, les entreprises bénéficiaires peuvent mobiliser les droits constitués en vue de financer leur activité future.

²³ Les aides sélectives visent à la diversité de la création et son renouvellement ; elles sont octroyées par des commissions composées de professionnels. La plus importante est l'avance sur recettes.

dernière s'explique notamment par la dévitalisation du secteur de la vidéo physique depuis 2013 et l'arrivée des plateformes en France.

Graphique n° 1 : Répartition du financement de la production des films d'initiative française (M€)



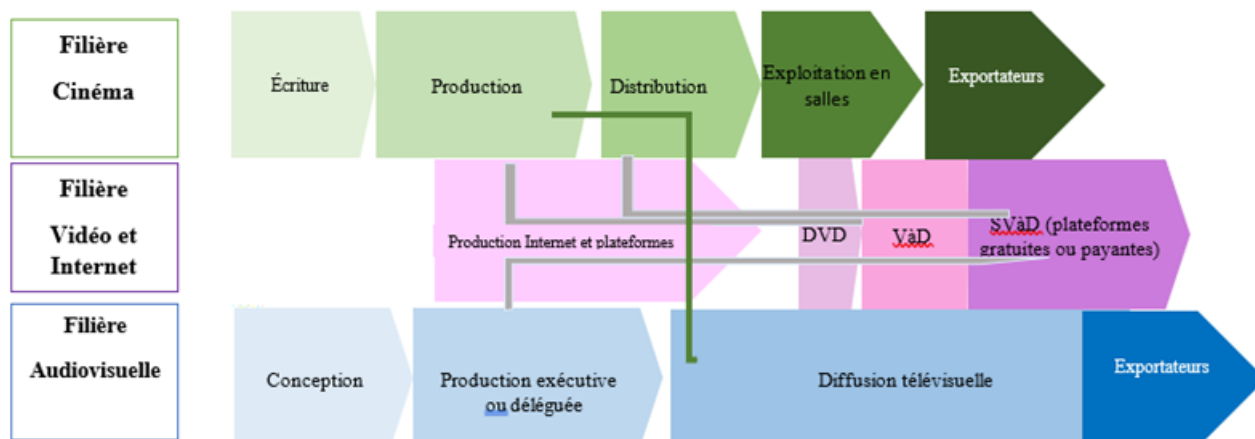
Source : CNC, statistiques par secteur, open-data, retraitement Cour des comptes

Les apports du secteur privé sont, quant à eux, les fruits de circuits de financement bien établis tant du côté du cinéma que de l'audiovisuel. Chaque étape de la vie d'une œuvre est prise en charge par les acteurs des filières professionnelles que sont les *producteurs*, les *distributeurs*, les *diffuseurs* et/ou les *exploitants* des salles selon des règles et des modalités distinctes²⁴ (à l'aide d'apports en production ou de minima garantis par exemple), ces acteurs sont de tailles diverses (*majors* internationales, filiales de réseaux d'exploitation, sociétés indépendantes etc.) et interviennent à des stades différents, rythmés par les fenêtres d'exploitation et d'exclusivité de la chronologie des médias associés à des couloirs de recettes correspondants. Ces professionnels sont accompagnés par des banques ou des sociétés de crédit spécialisées et l'IFCIC²⁵ qui pratiquent l'escompte et/ou le cautionnement. Ils forment, collectivement, les maillons du système de production et de diffusion soutenu par le CNC.

²⁴ Les frais d'édition et de marketing sont généralement à la charge des distributeurs, les exploitants assurent la sortie des films en salle, leur l'équilibre économique dépend aussi de la vente de confiserie et d'activités annexes.

²⁵ IFCIC : institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles.

Graphique n° 2 : Présentation des acteurs des filières aidées par le CNC



Source : Cour des comptes

1.2.2 Le cinéma et l'audiovisuel confrontés à la mutation rapide des usages

Le paysage audiovisuel a connu des changements substantiels depuis le début des années 2010. Si les chaînes de télévision ont longtemps constitué le canal privilégié de la production audiovisuelle, la montée en puissance de plateformes, extra-européennes le plus souvent, s'est nourrie d'une évolution des usages (consommation de contenus audiovisuels en rattrapage²⁶, explosion de la vidéo à la demande) qui a conduit à une explosion de la demande de contenus et d'œuvres.

Tableau n° 2 : Évolution du chiffre d'affaires de la vidéo, 2011-2020 (M€)

	DVD	Blue-ray	Vidéo physique	Vidéo à la demande	Total
2011	1 203	242	1 444	241	1 685
2015	587	187	773	335	1 108
2020	206	90	296	1 560	1 856

Source : CNC

Ces évolutions ont eu un impact limité sur la fréquentation des salles de cinéma, qui est restée à des niveaux élevés au cours de la période sous revue. La qualité et la densité du maillage de salles, jointe à la diversité et à l'abondance des œuvres proposées, classent la France en première position en Europe. Cependant, la venue en salles de cinéma des moins de 25 ans

²⁶ Chiffres clés de la culture 2022, DEPS ; 6,4 millions de contenus audiovisuels à la télévision vues en rattrapage en 2016, 9 millions en 2020 ; le nombre d'utilisateurs quotidiens de VàDA en France s'établit à 8,7 millions au début de l'année 2021 selon l'Arcom, soit deux fois plus qu'en 2019.

s'érode graduellement s'agissant des films français et européens : entre 2009 et 2019, la perte de fréquentation a été de 10 points²⁷, ce qui constitue une tendance préoccupante.

Pourtant, avec plus de 6 000 écrans en 2019, la France possède le premier parc de salles de cinémas en Europe. En moyenne, ce parc a progressé de 65 écrans par an entre 2010 et 2019 sous l'effet d'une politique d'aménagement volontariste, portée par les collectivités territoriales dans un souci de diffusion culturelle et accompagnée par le CNC. La France compte aussi le nombre d'écrans pour 100 000 habitants le plus élevé d'Europe (9,4).

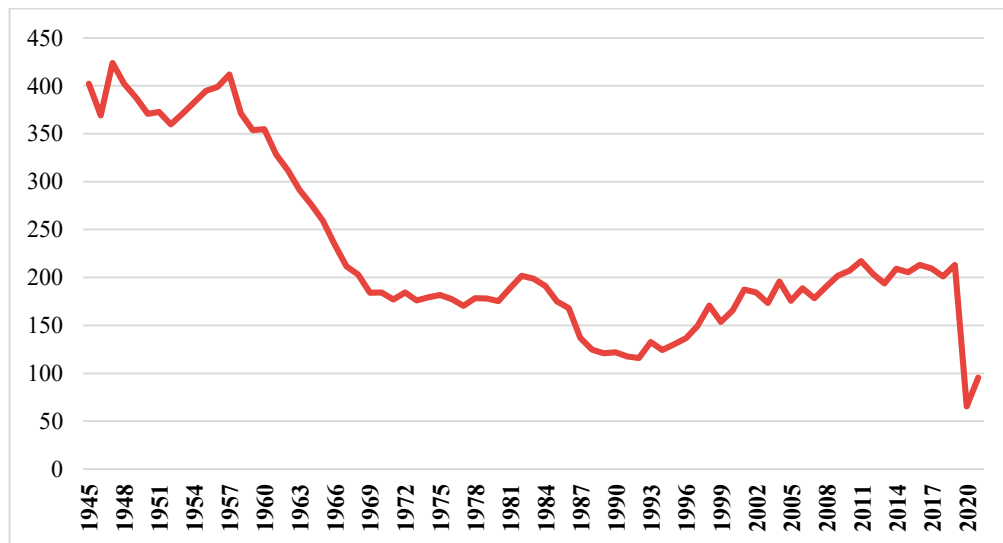
Tableau n° 3 : Parc des salles de cinéma en Europe (2019)

	Nombre d'écrans	Densité du parc (nb écrans pour 100 000 hab.)
<i>France</i>	6127	9,4
<i>Italie</i>	5385	8,9
<i>Allemagne</i>	4926	5,9
<i>Royaume-Uni</i>	4480	6,7
<i>Espagne</i>	3695	7,8

Source : CNC rapports annuels

Cette mutation n'est pas la première du secteur. L'équipement progressif des foyers en écrans de télévision dans les années 60 a entraîné une baisse historique de fréquentation des salles de cinéma, tandis que les années 80 ont vu le développement des offres de télévisions privées. Les engagements de diffusion de la part des télévisions, l'instauration d'une chronologie des médias et le développement du réseau des salles (multiplexes, puis plan de numérisation des salles) ont permis d'inverser cette évolution dès les années 90. La fermeture des salles en 2020 et 2021 s'est logiquement traduite par une chute de la fréquentation des salles tandis que l'activité des plateformes augmentait sur la même période de près de 50 %.

²⁷ Sources : CNC, Fréquentation des salles de cinéma

Graphique n° 3 : La fréquentation du cinéma en France depuis 1945 (millions d'entrées)

Source : CNC

Dans ce contexte historique, si le développement des VHS, des DVD puis des plateformes de vidéo à la demande a pu être considéré hâtivement comme une menace pour le cinéma en salles, après les deux années de crise sanitaire, la fréquentation a progressivement retrouvé ses niveaux d'avant la crise, l'expérience de la salle n'étant pas substituée à celle de la vidéo à la demande et le succès en salle restant un enjeu fort pour la génération des revenus futurs sur les autres supports. La difficile renégociation en 2021-2022 de la chronologie des médias - qui constitue l'instrument principal de répartition des revenus pour le cinéma - a permis de protéger, tout en réduisant la durée de 4 à 3 mois pour les films ayant réalisé moins de 100 000 entrées après quatre semaines d'exploitation en salle, la période exclusive de diffusion en salles et d'ajuster les fenêtres de diffusion des autres supports en fonction de leurs apports, les plateformes voyant leur fenêtre avancée et placée désormais avant les chaînes gratuites.

Si les inquiétudes sur la fréquentation totale se sont estompées, une incertitude demeure sur la fréquentation des films français exploités en salles. Celle-ci a en effet légèrement régressé sur la période : elle était en moyenne de 78,7 M d'entrées pour la période 2006-2012 mais seulement de 75,9 M d'entrées en 2013-2019²⁸. Surtout, une proportion significative et croissante de ces films dans ne trouvent pas leur public : un quart des films d'initiative française ont moins de 20 000 spectateurs en 2010, un tiers en 2019 ; 10 % des films ont moins de 5 000 spectateurs en 2010, 14 % en 2019 (*cf. partie 3.3*).

La performance du système de soutien s'est effritée puisque le soutien public s'est accru dans le financement des films français, tandis que la fréquentation moyenne d'un nombre croissant de films financés a eu tendance à diminuer.

²⁸ Sources : Fréquentations et films dans les salles de cinéma, statistiques par secteur (open data), site CNC. La moyenne des entrées réalisées par les FIF en première exclusivité s'élève quant à elle à 67,59 millions pour la période 2006-2012 et 63,13 millions d'entrées pour la période 2013-2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'appréciation sur la politique publique de soutien doit donc être nuancée, même si, comme l'indiquent chaque année les documents stratégiques de performance, elle semble atteindre ses objectifs globaux :

- *maintien d'une production nationale de qualité, abondante et indépendante ;*
- *importance du parc de salles et stabilité de la fréquentation ;*
- *localisation des tournages et des dépenses liées en France grâce à l'adaptation des dispositifs de crédits d'impôts dans un contexte très concurrentiel au niveau européen.*

Or, cette politique fait face aujourd'hui à de nouveaux enjeux. D'une part, l'explosion de la demande d'œuvres des plateformes a des conséquences sur le tissu productif du secteur cinématographique et audiovisuel et fait peser des risques sur le modèle de la production indépendante caractéristique du modèle français. D'autre part, la politique publique a été massivement dirigée jusqu'ici vers le soutien des œuvres, très indirectement vers la filière (sauf l'animation et du plan de numérisation des salles). Le CNC doit désormais dégager des moyens ciblés sur le soutien à l'investissement tels que le développement de studios numériques.

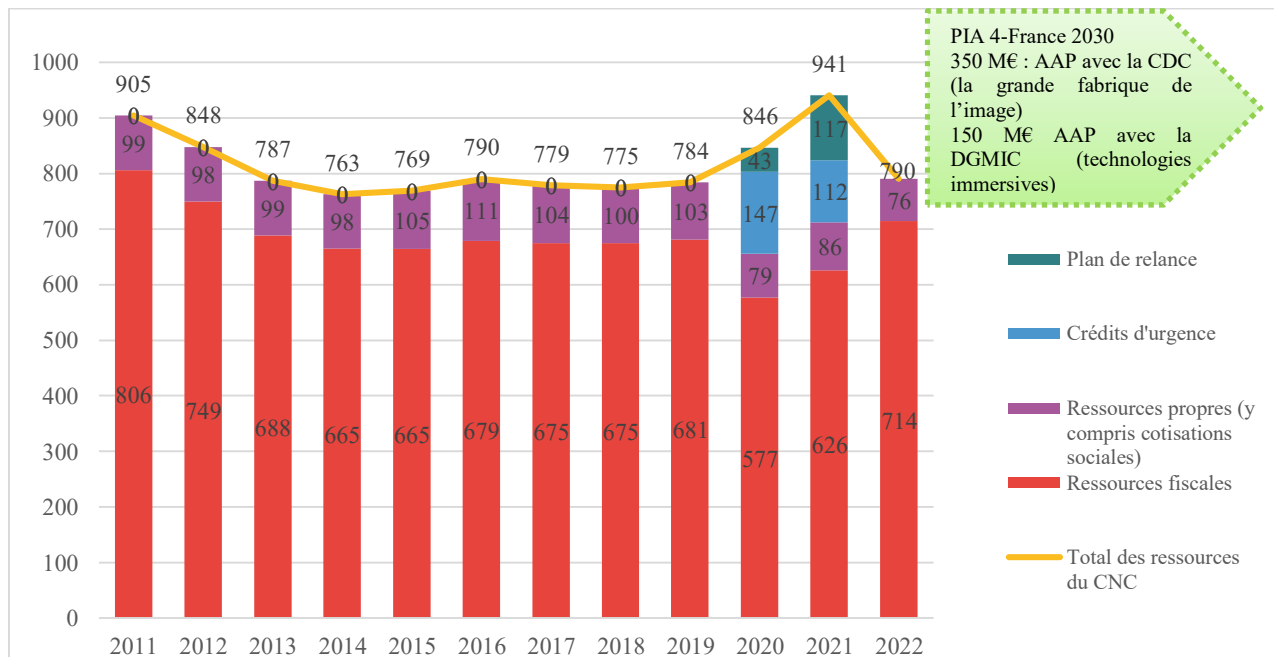
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE TRES CONFORTABLE

La période sous revue a été marquée par une relative stabilité des ressources du CNC après la période heurtée qui avait précédé (le niveau global des taxes affectées a progressé de 496 M€ en 2007 à 806 M€ en 2011, avant de redescendre à 670 M€).

Le soutien budgétaire a compensé la baisse des taxes affectées pendant la crise sanitaire, en 2020 et 2021. En termes de pilotage, la vue d'ensemble est plutôt positive, le CNC paraissant maîtriser les évolutions de ses recettes et sachant les anticiper. Ce tableau ne permet pas de conclure à une baisse nette des ressources sur la période 2013-2019. Les années 2011 et 2012 se caractérisaient plutôt par un niveau anormal des taxes sur les services de télévision (TST).

Après l'épisode de la crise sanitaire, le rendement des taxes aborde une phase dynamique, en particulier la TSV, qui progresse du fait de l'essor des plateformes numériques, tandis que le montant de la TSA se redresse progressivement. Ce constat enjoint d'engager une réflexion sur les liens entre la fiscalité affectée et les besoins d'intervention du Centre.

Graphique n° 4 : Les ressources du CNC de 2011 à 2022 (en M€)



Source : CNC direction financière et juridique, retraitement Cour des comptes.

2.1 Une diversification des ressources fiscales qui s'est adaptée à l'évolution des consommations cinématographiques et audiovisuelles

2.1.1 Les taxes « historiques » et leur évolution

L'essentiel des recettes du CNC est constitués de trois taxes affectées :

- La taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA) représente 10,72 % du prix de chaque entrée en métropole²⁹. Cette taxe qui existe depuis les débuts du CNC en 1948 est recouvrée et contrôlée directement par le CNC depuis 2007.
- La taxe sur les services de télévision se subdivise en TST-Éditeurs et TST-Distributeurs. Elle est recouvrée et contrôlée directement par le CNC depuis 2010.
 - La TST-E, créée en 1986, est assise principalement sur les recettes de publicité et de parrainage et le produit de la contribution à l'audiovisuel public des télévisions, y compris de rattrapage diffusant des œuvres aidées par le CNC. Le montant de la taxe est calculé en appliquant à ces revenus un taux de 5,15 % après divers abattements³⁰ ;

²⁹ Le même taux de TSA s'applique sur le prix de référence dans le cas de formules d'abonnement ; dans les DOM, le taux appliqué est de 5 %.

³⁰ Ces abattements peuvent porter sur les revenus imposés ou directement sur le produit de la taxe.

- La TST-D, créée en 2008, concerne les opérateurs satellitaires et de télécommunication et les chaînes autodistribuées par abonnement. Les taux de cette taxe sont progressifs pour les fournisseurs d'accès et s'exercent, après déduction de 66 %, par tranche sur leurs revenus variant de 0,5 % à partir de 10 M€ à 3,5 % au-delà de 750 M€. Pour les télévisions à péage, le produit de ces abonnements fait l'objet d'une déduction de 10 %.
- La taxe sur les services de vidéo (TSV) est assise sur le chiffre d'affaires des entreprises de distribution de vidéo physique et à la demande, française ou étrangère, à l'acte ou par abonnement, payante ou gratuite. La DGFIP est chargée du recouvrement de cette taxe. Depuis le 1^{er} janvier 2020, son taux est fixé à 5,15 % des revenus engendrés hors TVA et après abattements.

La période du précédent contrôle de la Cour avait été marquée par une progression très sensible des ressources fiscales du CNC, en particulier de la TST-D. Celle-ci a conduit le législateur à décider de trois prélèvements sur fonds de roulement (respectivement de 20 M€ en 2011³¹, 150 M€ en 2013³², 90 M€ en 2014³³) et d'un écrêtement de la TST-D (de 66,5 M€ en 2012³⁴). Ces actions correctives ex-post ont modifié des recettes annuelles très élevées tout en préservant l'autonomie du CNC.

Dans les années suivantes, il n'y a pas eu de réflexion sur la trajectoire pluriannuelle de l'établissement malgré des débats nourris dès 2012, notamment à l'initiative de la direction du budget et de la commission des finances du Sénat³⁵, qui pointaient là une contradiction avec la gestion pluriannuelle des engagements du CNC, dont aurait dû découler une meilleure adéquation du niveau des recettes avec celui des dépenses futures.

La période qui a suivi se caractérise par une plus grande stabilité. La prédictibilité des ressources fiscales est cependant encore faible pour des raisons différentes. Les recettes de la TSA dépendent du succès en salles des films qui sortent chaque année et ont pu varier de 130 M€ en 2013 (valeur basse) à 154 M€ en 2019 (valeur haute), sans même évoquer l'effondrement des années 2020 et 2021 (graphique n°5).

Les recettes de TST et en partie de TSV sont décorréliées du succès des œuvres financées et sont davantage le reflet des variations des ressources publicitaires des éditeurs de télévision pour la TST-E, de l'évolution des recettes des fournisseurs d'accès (opérateurs satellitaires et de télécommunication et chaînes autodistribuées) pour la TST-D et de la dynamique des marchés de la vidéo physique ou numérique, à la demande et par abonnement (TSV). Cette décorrélation a progressé pour la TSV dès lors que le paiement par abonnement tend à s'imposer au détriment de l'acquisition unitaire de DVD physiques ou de vidéos à la demande, les plateformes n'ayant de surcroît aucune obligation de communiquer sur leurs résultats d'audience. Ces filières ont été marquées par des évolutions assez heurtées, toujours en cours : effondrement des marchés de la vidéo physique, baisse du prix des abonnements aux télévisions à péage ou de téléphonie, progression très rapide de l'économie des plateformes devenue récemment plus concurrentielle. Ces tendances de marché reflètent la transformation structurelle des modes de consommation

³¹ Article 35 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³² Article 41 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³³ Article 49 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

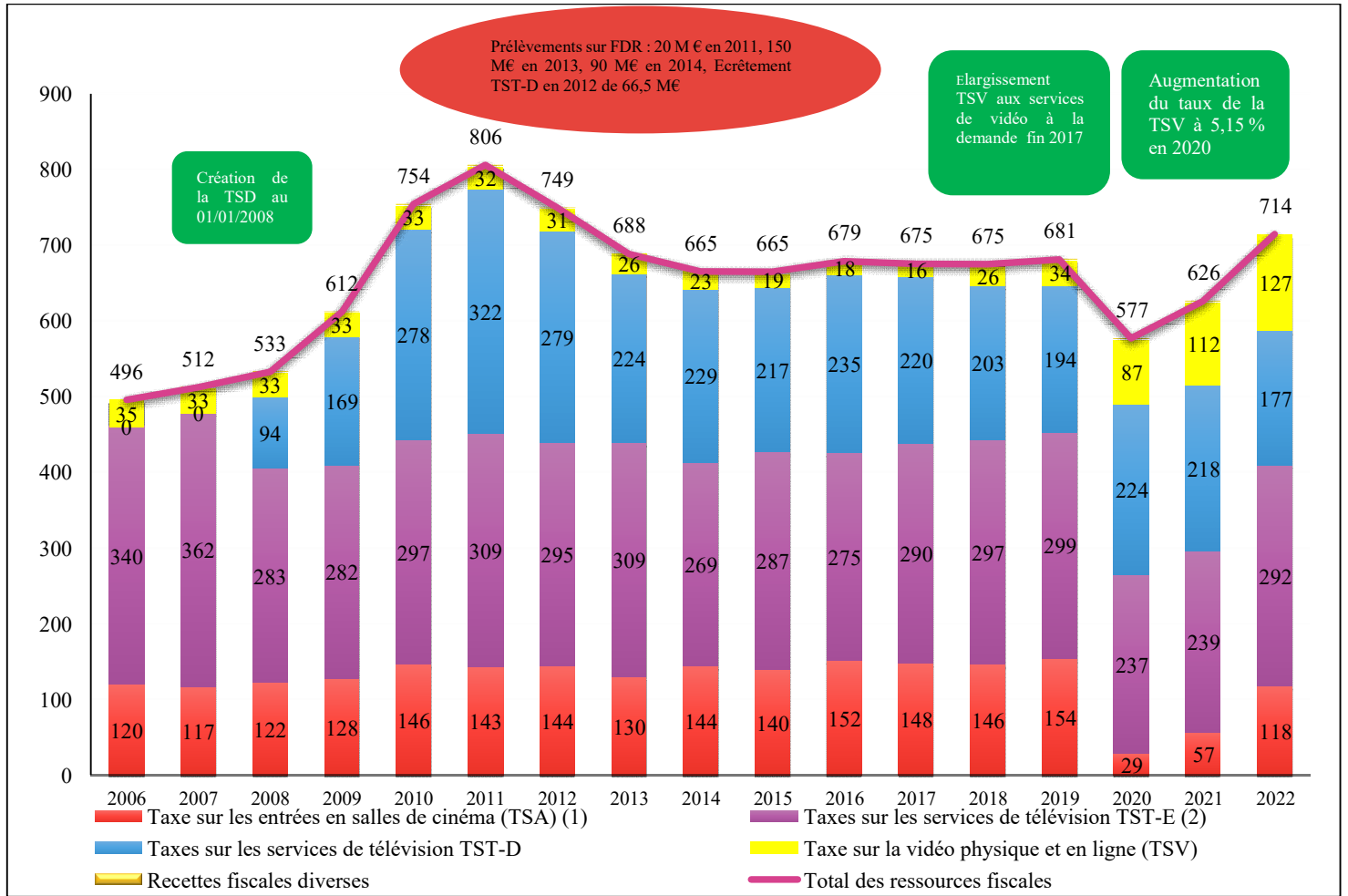
³⁴ Article 46 de la loi n° LOI n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³⁵ Audition du 3 octobre 2012 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur la gestion et le financement du CNC.

audiovisuelle et cinématographique pendant la période étudiée, à laquelle le CNC a su répondre afin de préserver son niveau de recettes.

Ainsi, au crédit du CNC, il faut retenir sa mobilisation active aux côtés de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) pour intégrer les plateformes étrangères parmi ses financeurs à partir de 2018³⁶.

Graphique n° 5 : Évolution des ressources fiscales nettes du CNC 2006-2022 (en M€)



Source : CNC et PLF.

³⁶ Les textes de loi ont été votés dès 2013 et 2016 mais leur mise en application n'a été effective qu'à partir de 2018 (cf. *infra*).

2.1.2 L'évolution de la TSV signe la reconnaissance par les institutions européennes de l'exception culturelle

Anticipant avec beaucoup d'acuité les transformations majeures des modes de consommation audiovisuelle, le CNC et les institutions publiques parties prenantes (DGMIC, ARCOM) ont déployé une politique extrêmement active afin de convaincre les institutions européennes du bien-fondé de faire participer les plateformes étrangères au financement des industries nationales. La TSV a ainsi fait l'objet de plusieurs aménagements afin de prévenir un risque d'effondrement, entre le recul des ventes et des locations de vidéo physiques entre 2011 et 2015 et l'essor des services de vidéo à la demande.

La TSV a d'abord été étendue aux entreprises établies à l'étranger, notamment les plateformes, par une loi de 2013³⁷ (dite *taxe Netflix*). Son assiette a ensuite été élargie en 2016³⁸ (dite *taxe Youtube*) aux recettes publicitaires et de parrainage des sites payants ou gratuits de vidéo en ligne. Cependant les décrets d'application ne sont pris qu'en 2017 après l'autorisation de la Commission européenne de taxer des entreprises basées dans un autre État membre de l'Union et ce n'est qu'en 2018 que le CNC bénéficie pour la première année de ces élargissements.

L'alignement des taux de la TSV sur la TST-E (5,15 %) au premier janvier 2020, conçu avec le soutien de la DGMIC, permet le presque quadruplement du produit de la TSV passant de 34 à 87 M€ en 2020 à 112 M€ en 2021 puis à 127 M€ en 2022³⁹. Pour la direction du budget, cet alignement recouvrait un enjeu d'équité concurrentielle entre les différents modes de diffusion ; elle plaide par ailleurs de très longue date pour « *le plafonnement de la fiscalité affectée au CNC afin de sortir d'une logique de pilotage des interventions par le niveau des recettes, alors même qu'à l'exception de la TSA, il y a très peu de liens mécaniques entre le rendement des taxes et les besoins d'intervention du Centre* »⁴⁰ et cela d'autant plus que la progression des recettes de la TSV permet d'atteindre en 2022 un niveau de ressources fiscales nettes supérieur de 33 M€ à celui de 2019⁴¹.

L'ouverture de l'assiette de la taxe aux plateformes, combinée à l'obligation récente faite aux plateformes par le décret SMAD⁴² de contribuer au financement des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, conduit en décembre 2022 à une autorisation donnée aux plateformes en tant que productrices de contenus de bénéficier du fonds de soutien du CNC, ce qui n'était pas le cas pour le moment, sauf à titre expérimental et sous la forme d'aides sélectives (*cf. infra*).

³⁷ II de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

³⁸ I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

³⁹ La prévision de recettes de TSV du document stratégique de performance (sept. 2022) s'élevait à 104,3 M€, elle a été largement dépassée à 127 M€.

⁴⁰ Réponse de la directrice du budget du 4 avril 2023 au relevé d'observations provisoires.

⁴¹ Les ressources fiscales brutes comprenant régularisations et cautionnements sont passées de 739,2 M€ à 777,6 M€ entre 2019 et 2022.

⁴² Le décret SMAD du 22 juin 2021 prévoit que les plateformes doivent consacrer au minimum 20 % de leur chiffre d'affaires dans la production en France, pour des œuvres d'expression française au minimum de 85 %. Leur investissement doit concerner la production indépendante pour un minimum de 75% et la part des œuvres cinématographiques représente un minimum de 20 % de cet investissement.

2.1.3 La stabilisation imparfaite de la TST, exposée à de nombreux contentieux

2.1.3.1 Des recettes de TST difficilement prévisibles

En 2012, la TST-D fait l'objet d'une réforme de l'assiette de la taxe afin de contourner les pratiques commerciales des opérateurs de télécommunication qui proposaient des offres distinctes de téléphonie-internet de celle des services audiovisuels afin de n'être assujettis à la TVA à taux normal que sur une fraction faible de leur chiffre d'affaires⁴³. Cette réforme qui institue le principe d'une assiette large concernant tous les services de télécommunication et d'un taux faible après déduction de 66 % du chiffre d'affaires a été validée par la commission européenne en novembre 2013 et est entrée en vigueur à partir de 2014.

La prévisibilité des recettes de TST demeure cependant imparfaite. On observe d'une année sur l'autre des niveaux relativement élevés de restitutions pour trop perçus sous la forme de décaissements ou de compensations légales. L'encaissement de la TST est réalisé en effet sous la forme d'acomptes mensuels qui font l'objet d'une régularisation calculée en début d'année suivante en parallèle de l'arrêt des comptes financiers et qui est intégrée dans la construction du nouveau budget. En loi de finances 2016, le législateur a supprimé la majoration automatique de 5 % des acomptes de TST afin de minorer l'effet de ces régularisations⁴⁴. Pour autant force est de constater que leur niveau reste élevé et porte parfois sur les deux années antérieures⁴⁵, malgré le vote de quatre budgets rectificatifs par an.

Tableau n° 4 : Charges liées à la régularisation de la TST (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Régularisation de TST</i>	-11,5	-33,9	-53,1	-53,4	-32,7	-26,6	-21,3	-24,0	-22,1	-13,2	-15,2	-29,8

Source : CNC, Direction juridique et financière.

Par ailleurs, le service vérificateur réalise une veille continue du secteur de l'audiovisuel et des opérateurs de communications électroniques, grâce notamment aux informations fournies par la direction des études, des statistiques et de la prospective (DESPRO) ainsi qu'un contrôle approfondi des déclarations TST, ce qui lui permet de programmer des contrôles sur place le cas échéant dès qu'une anomalie est constatée. À la suite de ces contrôles sur l'assiette fiscale, montés en puissance depuis 2019 ce qui est à porter au crédit de l'établissement, le redevable obtient un « *sursis à paiement* » accompagnée de la constitution d'une garantie⁴⁶. Ces versements

⁴³ Les opérateurs télécoms justifiaient ces pratiques par la disparition de la TVA à taux réduit sur les offres composites des fournisseurs d'accès à Internet.

⁴⁴ Article 115 de la loi n°2019-1479 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁴⁵ Au titre des aléas, on note également le prélèvement par la DGFIP en 2012 de 6,3 M€ au titre du dégrèvement accordé sur la TST par l'État à Canal + en 2009.

⁴⁶ Cette garantie est en effet mise en œuvre soit sous la forme d'une caution bancaire, à laquelle il est fait référence dans l'annexe relative au hors bilan, soit au versement de la caution enregistrée depuis 2019 en compte 1655.

ne sont pas enregistrés au compte de résultat, mais font partie, de fait, du fonds de roulement⁴⁷ et ne sont pas négligeables comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : Enregistrement des recettes fiscales suite au contrôle du CNC (en M€)

	2019	2020	2021	2022
<i>Cautionnement : consignation pour contrôle fiscal</i>	36,9	41,9	55,5	58,9

Sources : CNC, affectation des résultats annuels 2019 à 2022.

2.1.3.2 La sécurisation de ces recettes face aux contentieux

Le CNC a été confronté à des contentieux sur la TST de nature différente. Tandis que les contentieux les plus graves devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont porté sur la légalité même de l'assiette qui auraient pu atteindre à la solvabilité de l'établissement public (les montants en jeu portaient respectivement sur 600 et 850 M€), les autres litiges, dont certains encore pendants, concernent des contestations systématiques de rappels notifiés.

La TST-E a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en 2017 posée par la société éditrice de TW9, qui contestait que soient retenues dans l'assiette de la taxe les sommes versées par les annonceurs « aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage » qui sont le plus souvent des filiales des éditeurs de services de télévision, une réclamation suivie dans un second temps par la quasi-totalité des chaînes privées. Toutefois, le Conseil constitutionnel, tout en reconnaissant la rupture d'égalité devant les charges publiques entraînée par le mode de détermination de cette fraction de l'assiette et en demandant que celle-ci représente désormais la part des recettes publicitaires dont disposent *in fine* les éditeurs de télévision, a autorisé la régularisation de la perception de la TST-E.⁴⁸

Les chaînes de télévision ont également soulevé la question de la non-conformité de la TST-E au droit de l'Union européenne, au motif que le CNC n'avait pas notifié en 2011 (pour la période 2012-2017) l'augmentation observée de plus de 20 % entre 2007 et 2011 du produit des taxes affectées par rapport à la précédente notification datant de 2006 et les réserves dont il disposait. Un argument de même nature soulevant l'absence de notification à l'Union européenne avait également été repris par les groupes Fnac et Carrefour s'agissant cette fois de la TSV. Le Conseil d'État, dans sa décision du 12 avril 2019 a estimé que ces taxes n'avaient pas à faire l'objet d'une notification et rejeté les pourvois des sociétés Carrefour et Fnac. À la suite de cette décision, l'ensemble des chaînes de télévision se sont désistées.

La présidence du CNC appuyée par une expertise juridique interne de qualité et réactive est parvenue à emporter ces contentieux d'envergure, dont les conséquences auraient pu être délicates pour la stabilité de l'établissement en cas d'échec.

⁴⁷ Le CNC enregistre les montants constitués en garantie reçus au compte 1655, dans l'attente du dénouement du contrôle, conformément au livre de procédures fiscales et à l'instruction comptable commune du 22/12/2021.

⁴⁸ LFR 2017 article 37.

Par ailleurs, les contentieux portant sur des contestations des montants à payer sont importants et conduisent le CNC à une politique active de provisionnement. Pour la seule année 2022, le CNC a procédé à une provision de 33,5 M€ s'ajoutant aux 61,16 M€⁴⁹ des années antérieures. Cette forme de provision très prudente au regard des décisions de justice affecte le résultat chaque année⁵⁰ et participe de la complexité des états financiers.

Les contentieux, que la direction du CNC explique par la récurrence des pratiques de minoration d'assiette par les opérateurs fournisseurs d'accès, ont toujours existé. Ils se sont aggravés dans la période récente, ce qui est préoccupant. L'incidence financière des contentieux pendants s'élève à 124,2 M€ en 2021 et progresse pour atteindre 175,8 M€ en 2022⁵¹.

Tableau n° 6 : Provisions liées au contentieux fiscaux et restitutions de taxes au 31/12/2021 (en M€)

Bilan des contentieux sur la TST 2011-2021		
Contentieux achevés		Contentieux en cours
<i>Décision négative pour le CNC = restitution à hauteur de - 10,7 M€ et reprise de provisions</i>	Décision positive pour le CNC = reprise de provisions à hauteur de 15,6 M€	Provisions au 31/12/2021 (depuis 2018) à hauteur de 61,2 M€
Bilan des contentieux sur la TSV 2011-2021		
Contentieux achevés		
Décision positive pour le CNC = reprise de provisions à hauteur de 0,95 M€		

Source : CNC, DFJ

2.1.4 Le coût du recouvrement de la TSA et de la TST n'est pas rendu public

Le précédent rapport de la Cour relevait que les frais associés à la liquidation, au recouvrement et au contrôle fiscal de la TSA et de la TST étaient moindres que lorsque leur collecte était réalisée par la DGFIP. Cette dernière prélevait précédemment 4 % du produit de la TSA et 1,5% de la TST au titre des frais de gestion. Le transfert de la perception de ces deux taxes en 2007 et 2010 s'était accompagné de l'augmentation du plafond d'emplois de 9 postes pour la TSA et de 6 postes pour la TST et le CNC estimait en 2010 que les coûts de gestion s'élevaient en 2010 à 700 000 € pour la TSA et à 515 000 € pour la TST, soit un total d'1,2 M€, à comparer aux 10 M€ prélevés précédemment par la DGFIP. En 2022, le CNC affirme que les frais qu'il engage au titre de la perception des deux taxes TSA et TST sont très modiques⁵². Aucun montant n'est cependant avancé dans les documents budgétaires et financiers.

⁴⁹ Le solde du compte 15883 « provision pour charges de taxes trop perçues » s'élève à 61,2 M€ au bilan 2021 et à 89,7 M€ au bilan 2022.

⁵⁰ Via des écritures en compte 6815883.

⁵¹ Annexes des comptes annuels 2021 et 2022.

⁵² Au titre des dépenses liées à la collecte des taxes, on retient que le CNC a notifié un accord cadre en février 2015 auprès de CGI France de « Prestations de services autour des applications de gestion des taxes et recettes du CNC et de la mise en œuvre de projets informatiques ». Au titre des applications de gestion des taxes et recettes deux marchés ont été passés d'un montant de 174 966,28 € HT en octobre 2015 et de 70 000€ TTC en août 2016.

Le transfert du recouvrement de la TSA et de la TST à la DGFIP a été annulé en 2022

De 2018 à 2021, l'État a engagé une démarche de rationalisation de la gestion de la grande majorité des taxes affectées en les transférant à la DGFIP. Ce transfert était prévu au 1^{er} janvier 2023 pour la TSA et la TST, après une année de report actée en 2021. Selon l'administration fiscale, les raisons militent pour le transfert au bénéfice des redevables mais également du CNC, étaient les suivantes :

- télédéclaration possible des taxes et cotisations (toujours recouvrées en format papier) et télépaiement qui sécurise le recouvrement ;
- rationalisation du process déclaratif (guichet déclaratif unique) de toutes les taxes affectées au CNC à la DGFIP, la TSV étant déjà déclarée sur l'annexe à la déclaration de TVA dans de bonnes conditions, et coût de développement et de gestion relativement faible dès lors que le process déclaratif est intégré à un process existant ;
- élargissement du périmètre de compétence des services des impôts des entreprises (SIE), interlocuteur fiscal unique pour les entreprises, qui disposent d'une vision large et globale ;
- coopération fiscale mis en œuvre par le ministère des finances ce qui peut avoir un intérêt du fait de l'internationalisation croissante des activités audiovisuelles ;
- sécurité juridique et informatique, rédaction d'un BOFIP et suivi par le nouveau code des impositions sur les biens et services (CIBS) ;
- la direction de la législation fiscale a transmis enfin un projet d'ordonnance le 01/07/2021 proposant la gratuité des frais d'assiette et de recouvrement.

Tableau n° 7 : Frais d'assiette, recouvrement, contrôle et de contentieux (TSA et TST) (en K€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Personnel</i>	552	431	491	455	373	338	351
<i>Informatique</i>	0	41	72	62	16	0	0
<i>Avocats</i>	22	0	13	0	11	0	0
TOTAL	574	472	575	517	399	338	351
	<i>Dépense moyenne annuelle</i>						461

Source CNC-DFJ retraitement Cour des comptes

La perspective de transfert s'est heurtée à une vive opposition du CNC jusqu'à emporter un arbitrage défavorable à l'été 2022, le transfert étant abandonné en LFI 2023. Le CNC met en avant son intérêt direct à recouvrer les deux taxes qui constituent une large partie de ses recettes dont il souligne également le taux de recouvrement de 99 %. Il pointe également un risque de perte d'information et de défaut de réactivité si le recouvrement et les contrôles devaient être confiés à la DGFIP.

Le CNC avance également un coût de gestion très modique qui serait plus important si le transfert à la DGFIP était effectif. Interrogé par la Cour, le CNC chiffre les frais de gestion à 460 751€ par an en moyenne depuis 2015⁵³.

Un autre argument avancé par le CNC est celui de son excellente connaissance des redevables et de la possibilité de faire pression en cas de difficulté de recouvrement. Ainsi pour les 61 redevables en 2021 de la TST-D et de la TST-E, tous nationaux. Les redevables étrangers sont en effet assujettis à la TSV et il revient au ministère des finances d'identifier les entreprises

⁵³ Les comptes financiers 2020 à 2022 du CNC ne font pas état de dépenses liées à des contentieux fiscaux, pourtant la liste des mandats comporte des règlements de frais de contentieux et de justice (factures pour le cabinet Piwnica par exemple). La liste de six actions en justice portant sur la TST et introduites entre 2020 et 2022 a été communiquée au conseil d'administration du 08/12/2022, elles représentent un enjeu de 175,78 M€. Trois d'entre elles en sont au stade de l'appel en CAA devant laquelle il est obligatoire de se faire représenter par un avocat.

de vidéos et de contenus audiovisuels en ligne basées à l'étranger et qui doivent être assujetties. Les ressources fiscales du CNC, assorties de nombreux critères, entraînent ainsi un suivi en gestion complexe : une taxe avec barème et deux taxes proportionnelles en plus de cotisations professionnelles ainsi que des contentieux d'envergure sur la TST-D.

2.2 Les autres ressources du CNC

2.2.1 Les « ressources propres » sont très dépendantes du système d'avances

Le total des ressources propres du CNC évolue entre 97,9 et 104,5 M€ depuis 2011, sauf en 2020 et 2021. Pour ces deux années, les subventions de l'État au titre des soutiens d'urgence ou du plan de relance sont venues compenser la diminution enregistrée à la fois des recettes fiscales et des ressources propres.

- Les cotisations professionnelles dues par les exploitants de salles, les exportateurs de films, les producteurs et distributeurs au titre du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année antérieure figurent parmi ces ressources propres, bien que tenues pour des taxes indirectes par la direction de la législation fiscale. Assez stables, leur montant se situe aux environs de 9 M€. Leur recouvrement fait toujours l'objet de déclarations « papier » (cf. supra). Le ministère des finances s'était interrogé sur le maintien de cette taxe indirecte à faible rendement qui a été finalement conservée au motif que ces cotisations participent au financement des frais de fonctionnement du CNC⁵⁴.
- Le service d'inscription aux registres du cinéma et de l'audiovisuel facture aussi des redevances d'immatriculation, d'enregistrement et de publicité qui connaissent cependant une légère baisse depuis une réforme intervenue en 2015.
- Les « ressources propres » proviennent pour l'essentiel de remboursements directs ou via le compte de soutien automatique et de reprises de provisions pour dépréciation de l'actif concomitantes des remboursements des avances versées (avances sur recettes, aides au développement de projets de long métrage, aides à la numérisation de salles et d'œuvres).

Tableau n° 8 : Les « ressources propres » du CNC en 2011-2021

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Remboursements et reversements sur aides</i>	79,9	82,1	87,1	86,4	91,2	98,5	91,5	88,1	91,0	69,1	77,6
<i>Mécénat</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7
<i>Cotisations professionnelles</i>	8,9	8,9	7,9	8,4	8,6	10,6	9,5	8,6	9,2	7,5	4,9
<i>Redevance registres du cinéma et de l'audiovisuel</i>	3,1	3,2	2,6	2,3	4,0	1,8	2,3	2,1	2,3	1,8	1,9
<i>Produits financiers</i>	6,2	3,4	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Autres ressources propres</i>	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,4	1,2	0,5	0,5	1,2
Total des ressources propres*	98,8	98,2	98,6	97,9	104,5	111,5	103,7	99,9	103,1	79,1	86,2

Source : CNC, DFJ

*Hors produits exceptionnels liés au projet immobilier.

⁵⁴ Conférence fiscale du 24 mai 2019

Le CNC en tant que régulateur peut jouer sur le niveau de ses « *ressources propres* » par les règles encadrant la fraction remboursable des avances et le délai dans lequel intervient la reprise de provisions. Les régularisations proviennent également de reversements des producteurs sur des projets abandonnés ou finalement inéligibles.

Tableau n° 9 : Avances engagées et remboursements/reversements sur aides (M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Avances engagées</i>	124,9	125,5	125,0	127,1	119,5	110,5	112,1	98,5	100,2	72,8	83,2
<i>Avances décaissées</i>	90,2	106,1	111	109,8	92,7	92,4	90,3	80,2	85,6	58,4	70,1
<i>Remboursements et reversements sur aides</i>	79,9	82,1	87,1	86,4	91,2	98,5	91,5	88,1	91	69,1	77,6
<i>Dont avances remboursées</i>	68,3	70,1	72,7	70,9	73,1	81,2	76,1	68,9	73,3	43,9	44

Source : CNC, Direction juridique et financière, annexes aux comptes annuels et rapports de gestion.

2.2.2 Les opérations sur recettes fléchées cofinancées donnent lieu à constitution d'une réserve dont le montant est contestable

Les recettes fléchées cofinancées sur comptes de tiers⁵⁵ ne sont pas comptabilisées en revanche dans les ressources propres du CNC. Celles-ci correspondent à des versements d'avances de neuf partenaires en 2021 (Ministère des finances, ministère de la Culture, Institut français, Commission européenne (2 partenariats), Région Grand Est, Google, Partenaires de la jeune création francophone, ANCT) qui ont vocation à être abondés par des recettes fiscales du CNC et portent sur les dispositifs suivants : FAJV, DICREAM, ACM Production, ACM Distribution, Franco-Allemand Audiovisuel, CNC Lab avec Google, Jeune Création francophone, FIDD, Coproduction ACP. Les avances versées sont variables de 2 à 6 M€ par an. Les frais de gestion prélevés par le CNC sont désormais mentionnés depuis le vote du compte financier 2022 (88 k€).

La présentation relative aux recettes fléchées est complexe, ce dont convient l'établissement, qu'il s'agisse de l'enregistrement comptable de la recette avancée par les partenaires, des dépenses acquittées par le CNC au titre du cofinancement ou de l'inscription au titre de réserves (dans le cadre des opérations d'affectation du résultat) de la part des crédits encaissés et abondés par l'établissement pour ces opérations cofinancées mais non décaissées. Il est vivement recommandé de perfectionner la présentation de ces opérations, voire de la simplifier, en convenant que le CNC réalise l'avance des aides et obtienne ensuite le remboursement des cofinancements. En l'état, ce mécanisme conduit le CNC à constituer une réserve en garantie de son engagement auprès de partenaires qui est de 21,5 M€ au 01/01/2023 (7,8 M€ en 2015), sans commune mesure avec les projets soutenus annuellement (8,9 M€ nets

⁵⁵ Compte 4419.

des reversements, dont 6 M€ acquittés par le CNC). Au regard du caractère public des institutions partenaires (à l'exception de Google), constituer une réserve en garantie⁵⁶ ne paraît pas nécessaire et participe de la complexité des comptes du CNC.

En revanche, depuis 2017, le CNC met fin progressivement à sa mission de centralisation de la gestion de crédits ouverts au budget de l'État et d'autres entités publiques destinés à la production d'œuvres cinématographiques, audiovisuelles et multimédia⁵⁷ et destinées à leur propre usage. Le CNC invoque la mise en place retardée de la GBCP et la diminution du nombre de partenaires et du volume des crédits transférés pour justifier la disparition de cette mission pour compte de tiers. Il n'y a eu ainsi aucune recette en 2021 et le solde dû à ces 23 entités publiques figurant en compte de tiers au bilan s'élève à 741 243 €.

2.3 Face à la crise du Covid, la mobilisation exceptionnelle de crédits budgétaires

Les recettes des taxes affectées revêtent une dimension procyclique, elles augmentent en période de croissance et ont tendance à diminuer en période de ralentissement de l'activité. Ainsi y a-t-il eu moins de ressources pour le cinéma pendant la crise sanitaire, tant du côté des exploitants que du côté des producteurs et des distributeurs.

Le CNC a dû faire appel à des ressources budgétaires via le plan d'urgence et le plan de relance. Ces soutiens ont été diligentés très rapidement et avec beaucoup d'efficacité, à telle enseigne que des décaissements par mesure d'exception ont été réalisés en 2020 sur le plan de relance avant même l'obtention des recettes correspondantes⁵⁸. La crise sanitaire a également été l'occasion d'apurer les avances non remboursées sur la numérisation des salles par une remise gracieuse à hauteur de 19 M€ en fin d'exercice 2021.

La crise sanitaire s'est traduite par des ressources budgétaires supplémentaires très importantes, soit 426,8 M€ entre 2020 et 2022.

Les dépenses exceptionnelles financées par ces aides de l'État s'élevaient fin 2021 à 269 M€, les versements s'étant révélés largement supérieurs aux prévisions de dépenses. Ces versements exceptionnels (dont 48,5 M€ de « réarmement financier ») ont contribué ainsi à une progression de 20 % de la trésorerie qui est passée de 620,8 M€ fin 2019 à 745,4 M€ fin 2021.

Le CNC a apporté des précisions sur le reliquat de dépenses d'urgence et de relance en 2022 (voir annexe n°3) : outre les 5,7 M€ prévus au titre du plan de relance, des aides d'urgence et de relance ont encore été engagées en 2022 à hauteur de 45,1 M€. Ces aides tardives apparaissent morcelées en une myriade de soutiens, ont des motifs parfois imprécis au regard des aides transversales déjà distribuées : « *aide aux exploitants fragilisés* », « *fonds de compensation des pertes de chiffre d'affaires etc.* ».

⁵⁶ Eurimages financé par le Conseil de l'Europe est également co-financeur de l'Aide aux Cinémas du monde et a constitué en parallèle une réserve correspondant aux engagements contractés dans le soutien à des coproductions.

⁵⁷ Musées d'Orsay et du Louvre, Institut français, BPI, ministères des affaires sociales, de l'agriculture, de la défense, de l'environnement de l'Outre-mer etc.

⁵⁸ Source : Audit flash « les mesures spécifiques de soutien au cinéma prises lors de la crise sanitaire », Cour des comptes, septembre 2021.

L'écart entre les dotations exceptionnelles et leur utilisation a ainsi été ramené à 99,5 M€ en fin d'année 2022.

Tableau n° 10 : Les dotations exceptionnelles de l'État et leur utilisation en 2020-2022 (M€)

	2020	2021	Total 2020-21	2022	Total 2020-22
RECETTES BUDGETAIRES EXCEPTIONNELLES	147	277	424	2,8	426,8
<i>Fonds de garantie et d'indemnisation Covid-19</i>	40				40
<i>Plan de relance</i> <i>(dont la dotation pour réarmement financier)</i>		165 48,5*			165
<i>Mesures d'urgence et de sauvegarde</i>	107	112		2,8	221,8
DEPENSES EXCEPTIONNELLES	86,8	182,2	269	58,3	327,3
<i>Fonds de garantie et d'indemnisation</i>	0,3	4,6		7,5	12,4
<i>Plan de relance</i>	43,1	65,2		5,7	114
<i>Mesures d'urgence et de sauvegarde</i>	43,4	112,4		45,1	200,9
SOLDE					99,5 M€

Source : Documents stratégiques de performance (PLF 2022 et PLF 2023) et affectations des résultats 2020 à 2022.

* Estimations en italiques.

À côté de l'effort budgétaire de l'État, l'établissement a lui-même contribué par plusieurs mesures à la résorption de la crise : extension de l'exonération de TSA d'avril à décembre 2020 à hauteur de - 19,1 M€, report d'un an des péremptions de soutiens automatiques cinéma (- 1,7 M€) et annulation de créances pour le dispositif de numérisation des cinémas (- 0,8 M€). Le solde entre les recettes et les dépenses exceptionnelles (ou moindres recettes) s'établit donc à 77,9 M€ fin 2022.

Le fonds de garantie des tournages, initialement calibré à 40 M€, a finalement été utilisé à hauteur de 12,4 M€ et le reliquat de 27,6 M€ en fin d'année 2022 a vocation à être restitué après sa clôture au 31 mars 2023⁵⁹. S'agissant des crédits exceptionnels non consommés (soit 50,3 M€)⁶⁰, ces montants devraient être utilisés pour le financement de grands projets d'avenir, permettant d'ajuster en conséquence les crédits budgétaires attribués dans le cadre de France 2030.

⁵⁹ Cf article 5 de la convention de financement du fonds de garantie et d'indemnisation des tournages conclue entre le CNC et la DGMIC qui prévoit expressément en son article 5 que « le CNC s'engage à restituer à l'État les crédits reçus de celui-ci et non dépensés à la clôture de celui-ci ».

⁶⁰ Dès lors que le reliquat de 27,6 M€ du fonds de garantie des tournages sera reversé à l'État, le solde non consommé s'établira à 77,9-27,6 = 50,3 M€.

Un cumul d'aides très significatif pour les exploitants de salles.

L'aide aux salles dispensée par le CNC a été massive : les crédits votés sur les fonds d'urgence et de relance se sont élevés pour 2020/2021 à 210 M€ et ont recouvert différents motifs (perte de recettes, soutien renforcé, fonds de sauvegarde, exonération de versement de la TSA). Ces soutiens exceptionnels ont été complétés par des dispositifs de droit commun (aides transversales) : activité partielle, fonds de solidarité, aide aux coûts fixes, dégrèvement de taxe foncière, aide aux paiements des charges sociales.

Il faut regretter cependant que toute l'information ne soit pas disponible sur le total des aides publiques reçues par les salles notamment pour deux réseaux de premier plan, Pathé-Gaumont et MK2 qui ne les mentionnent pas dans leurs comptes contrairement aux recommandations expresses de l'autorité des normes comptables (ANC) et des dispositions du code du commerce.

L'information, lorsqu'elle est produite dans les comptes des sociétés (Cinéville et UGC), fait apparaître des montants d'aides transversales largement supérieurs aux soutiens du CNC. Enfin, dans le contexte de possible cession du groupe CGR, en vente depuis avril 2022 (74 cinémas, 708 salles), la transparence sur les soutiens publics reçus pendant la crise est d'autant plus indispensable⁶¹, afin de ne pas emporter de risque juridique.

Tableau n° 11 : Les aides COVID reçues par les 7 principaux groupes en 2020-2021(en M€)

Aides transversales		Aides CNC					Total
Publiées dans les comptes des entreprises (incomplet pour Kinépolis et CGR, non détaillé pour UGC, non communiqué pour 3 réseaux)		Aide sur la perte de recettes	Soutien renforcé	Fonds de sauvegarde	Exonération de TSA	Total CNC	Total 2021
CINÉVILLE	4,1	1,3	0,4	1,1	0,8	3,6	7,7
CGR	Incomplet 3,3	4,6	1,9	1,4	4,2	12,1	15,4
KINEPOLIS	Incomplet 0,6	1,4	0,5	-	1,3	3,2	3,8
UGC	22,7	4,8	1,5	1,6	4,6	12,5	35,2
MK2	Non publié	1	0,3	0,3	0,9	2,5	
PATHE GAUMONT	Non publié	10,2	1,5	1,6	4,6	24	
MEGARAMA	Non publié	1,3	0,4	0,02	1	2,7	

Source : comptes publiés et données CNC. Montants arrêtés au 20/04/2021 pour les aides CNC sauf pour Cinéville qui a publié exhaustivement les montants reçus au 20/09/21 et UGC qui publie dans ses comptes le montant global de l'aide de l'État (35,2 M€ au 31/12/2021 hors dispositif d'activité partielle).

⁶¹ « Avenir des cinémas du groupe CGR », Question écrite n°04825 de Serge Méry, JO du Sénat du 19/01/2023

2.4 Des états comptables qui ne reflètent pas la situation financière réelle du CNC

2.4.1 Une information financière difficile à retracer

Les présentations budgétaires et des comptes financiers de l'établissement sont d'une exhaustivité et technicité telles que leur lecture est difficile à appréhender, notamment pour les membres du conseil d'administration qui doivent les approuver. Si la volonté de transmettre des informations complètes et précises est louable, il demeure important que celles-ci soient claires et accessibles. Ainsi, les différences entre les documents produits par l'agence comptable et la direction financière ne sont pas explicitées, ce qui rend la lecture en parallèle de documents votés lors de mêmes instances très ardue. La présentation budgétaire des dépenses par destination ne facilite pas la compréhension de l'activité de l'établissement, n'étant ni structurée au premier niveau par secteur ni par direction ; de plus certaines catégories ne sont pas homogènes d'une année sur l'autre et ont pu faire l'objet de reclassements⁶². Le suivi de l'exécution ne fait pas davantage l'objet d'une présentation synthétique : il n'y a pas de tableau qui présente de façon simple par direction et par dispositif les consommations annuelles d'AE⁶³ et de CP⁶⁴ et qui permettent de les comparer aux années précédentes. Il apparaît ainsi nécessaire de revoir et surtout de simplifier le format des informations proposées aux instances de gouvernance de l'établissement, ce dont convient l'établissement.

L'établissement propose l'approbation de plusieurs budgets rectificatifs aux membres du conseil d'administration mais ceux-ci ne témoignent pas d'une prévision de décaissements très fiable et contribuent à complexifier la vision d'ensemble de l'établissement, ce dont convient également le CNC. Ainsi relève-t-on une différence de 180 M€ entre le solde budgétaire du BR n°5 de décembre 2021 et celui du compte financier de l'année. Cette difficulté de prévision n'est pas apparue avec la crise sanitaire : en 2019, le solde budgétaire était prévu à -113 M€ en BR4, il s'est établi finalement à -20 M€. Il apparaît en particulier indispensable que les administrateurs puissent disposer d'une information précise des modalités de passage de la comptabilité générale à la comptabilité budgétaire, alors que l'information fournie relève de la comptabilité générale et que le vote du conseil intervient sur des documents budgétaires.

La fonction financière au CNC est assumée par la direction financière et juridique et par l'agence comptable. Au sein de la DFJ, le service du budget, composé de 13 agents, pilote le suivi et l'exécution du budget et suit le déploiement des règles de gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) qui s'est heurté à de multiples difficultés. La tentative d'un premier logiciel Qualiacc a échoué⁶⁵, le CNC a dû revenir à l'outil Sirepa dont la version conforme au décret GBCP n'a été déployée qu'à partir du 1^{er} janvier 2018. Néanmoins, l'application Sirepa-GBCP nécessite des retraitements manuels afin de produire l'intégralité des

⁶² L'arborescence budgétaire du CNC (2011-2021) revête la forme d'un damier à 295 lignes correspondants aux codes d'intervention dans l'application SIREPA ; il apparaît très bousculé au cours de la période (dispositifs entrants et sortants) sauf pour les fonctions supports. La mise au *pro forma* de l'exécution des années passées en cas de reclassement, malgré son intention louable, ajoute encore un degré de complexité.

⁶³ Autorisations d'engagement.

⁶⁴ Crédits de paiement.

⁶⁵ Une étude *Ernst and Young* de 2017 a conclu à la nécessité de revenir au système d'information SIREPA.

liasses et tableaux associés aux budgets et aux comptes financiers. Cette application étant amenée à disparaître, le CNC a lancé un marché en 2021 pour acquérir une nouvelle solution, Pep Premium⁶⁶ qui devrait être mise en application au 1^{er} janvier 2024 (*cf infra*).

Depuis 2016, la cartographie des risques et le plan d'action intègrent les risques budgétaires et comptables et sont soumis au conseil d'administration. En 2019, un comité de contrôle interne (COCI) associant la direction financière et juridique, l'agence comptable et la mission de contrôle général économique et financier a été mis en place. Leurs travaux et ceux de cabinets d'audit ont pointé plusieurs difficultés : notamment, la difficulté de suivi des provisions et l'absence de vision exhaustive des aides octroyées à un bénéficiaire ce qui expose l'établissement à des risques élevés (*cf. infra*).

Enfin au vu de la complexité et des montants financiers en jeu, un renforcement significatif de la fonction financière du Centre est indispensable.

Recommandation n° 4. (CNC) : Établir une présentation budgétaire et comptable plus simple et proposer des explications claires et concises du passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

2.4.2 Des résultats déficitaires difficiles à interpréter

La lecture du compte de résultat est rendue complexe en raison de plusieurs mécanismes. Si 7 années sur la période se sont soldées par un résultat déficitaire (voir annexe 3), le solde entre produits et charges courantes et financières a pourtant toujours été positif, sauf en 2017 et pendant les années de Covid 2020 et 2021, au cours desquelles les subventions de l'État sont venues suppléer à l'effondrement des ressources fiscales et propres.

Tableau n° 12 : Résultats nets comptables du CNC 2011-2022 (M€)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
157	34,5	- 163,9	- 104,5	-10,3	42,4	- 51,2	- 68,1	- 23,8	36,7	82,2	-41,6

Source : comptes financiers CNC.

La récurrence de résultats négatifs ne semble pas refléter la situation financière réelle du CNC. Pour les années 2011 à 2015, l'établissement a choisi de reporter dans ses comptes de charge⁶⁷ les prélèvements et écrêtement intervenus à la demande de l'État à la suite d'une progression particulièrement élevée de ses ressources fiscales (*cf. supra*) : 20 M€ en 2011, 49,9 M€ en 2012, 150 M€ en 2013, 90 M€ en 2014, ce qui le conduit à enregistrer deux résultats négatifs en 2013 et 2014. Une autre solution aurait pu consister à utiliser ses réserves. Le

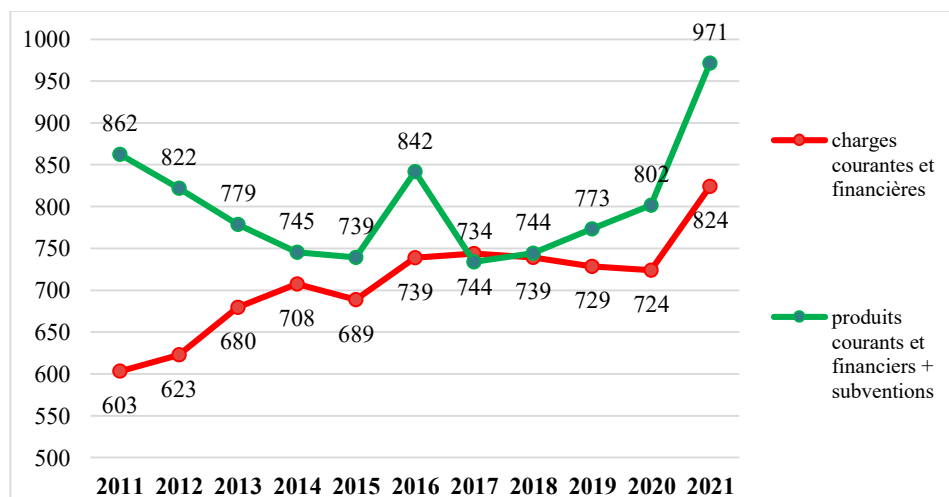
⁶⁶ La solution PEP premium, logiciel comptable et financier GBCP a été achetée auprès de la société INETUM, le marché a été approuvé par délibération du conseil d'administration du 31 mars 2022.

⁶⁷ En compte 67186, ce type d'enregistrements n'est plus possible depuis le passage à la GBCP.

prélèvement de 2014 a de plus été répercuté sur le compte de bilan *via* une inscription négative en compte de report à nouveau négatif de l'année suivante⁶⁸.

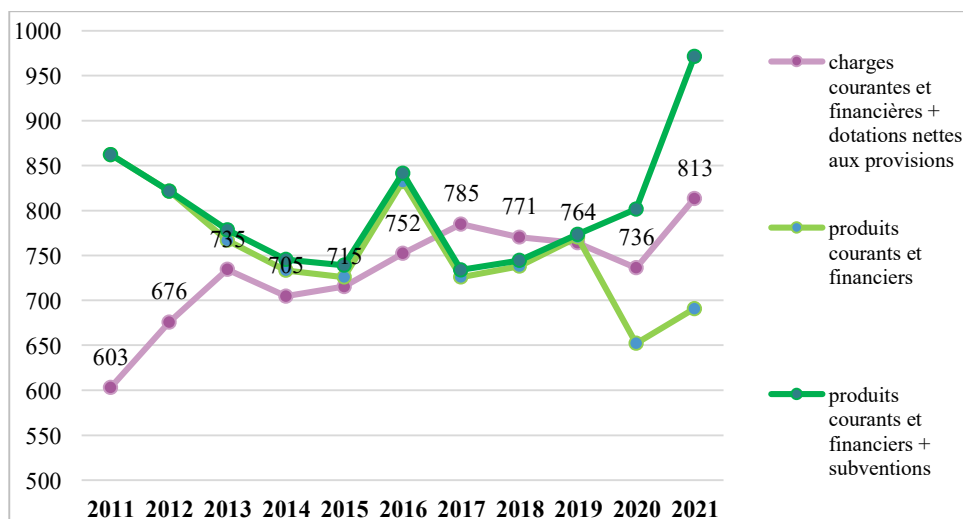
L'activité pluriannuelle du CNC le conduit également à constituer des provisions, en raison de décaissements futurs liés aux aides sélectives et au fonds de soutien automatique. Sur les années 2011-2021, la dotation nette, soit la différence entre les provisions et les reprises de provisions est toujours positive à l'exception de l'année 2014 (-1,7 M€) et peut atteindre 76,8 M€ en 2012.

Graphique n° 6 : Évolution des produits et des charges courantes et financières 2011-2021 (M€)



Source : CNC, Comptes financiers 2011-2021

Graphique n° 7 : Évolution des charges et produits d'exploitation 2011-2021 (M€)



Source : CNC, Comptes financiers 2011-2021.

⁶⁸ Cf. affectation du résultat 2013 et 2014. Le compte 119 négatif a diminué de - 81,05 M€.

L'activité elle-même est affectée par des avances – avance sur recettes, au développement de longs métrages, avance à la production audiovisuelle, à l'exploitation, précédemment avances à la numérisation des salles – et des remboursements d'avance qui interviennent avec un décalage temporel et modifient le niveau des dépenses et des recettes. Il y a toujours un décalage, par exemple entre la dotation aux provisions pour dépréciation de l'actif⁶⁹ et le remboursement via une compensation sur les comptes de soutien automatique des bénéficiaires de l'avance sur recettes du cinéma. Les avances à la production audiovisuelle, remboursables seulement pour moitié, affectent aussi le compte de résultat, car la reprise de la provision constituée sur la fraction non remboursable a lieu après référencement de l'oeuvre.

Ainsi par exemple, pour l'année 2015, malgré une différence positive entre produits et charges courantes de près de 50,4 M€, le compte de résultat affiche un résultat déficitaire à hauteur de - 10,4 M€. L'explication d'un tel résultat négatif tient pour une part à la dotation nette aux provisions de 27,8 M€ et à la régularisation de TST des années antérieures à hauteur de 32,7 M€, mais aussi à des écritures de provisions pour dépréciation de plus de 20 M€.

Après trois exercices déficitaires consécutifs, l'exercice 2016 dégage un résultat positif d'un montant de 42,5 M€. Il tient à la progression de la taxe sur les entrées en salles de cinéma⁷⁰ et de la TST-E⁷¹ et à la vente des immeubles du 16-ème arrondissement dont le CNC était propriétaire à 91,5 M€, la plus-value de 30 M€ ayant cependant été reversée à l'État en 2017.

L'explication des trois résultats négatifs suivants pour les années 2017 à 2019 tient à un effet de ciseau indéniable entre les dépenses et les recettes qui apparaît dans le graphique ci-dessus. Cependant, là encore, jamais les charges courantes n'ont excédé les produits courants hors charges financières. Outre l'effet de ciseaux, le déficit s'explique pour l'essentiel par des écritures de provisions relatives au système d'aides (dotations nettes successivement de 41,1 M€, 36,1 M€ et de 41,4 M€) et des restitutions de taxes de TST (à hauteur de 21,3 M€, 24 et 22 M€). En parallèle, le CNC a procédé à des dotations nettes de provisions pour charges de taxes trop perçues⁷² qui s'élevaient par exemple à 20,6 M€ en 2019 et à nouveau à 26,6 en 2020, et à 28,5 M€ en 2022. En effet, l'issue incertaine de réclamations contentieuses ou de contrôles fiscaux l'oblige à procéder à ces provisions.

Les exercices 2020 et 2021 sont excédentaires du fait des dotations octroyées par le ministère de la culture suite à la crise sanitaire.

Enfin, le CNC maîtrise bien ses dépenses de fonctionnement et sa masse salariale durant toute la période sous revue.

Le nombre important d'exercices déficitaires ne reflète pas la situation financière réelle de l'établissement, ni ses perspectives d'évolution de moyen terme. En effet, certaines écritures de provisions, si elles sont régulières, sont nées d'un volume croissant de contentieux sur les taxes et du faible remboursement de certaines avances nécessitant de passer des écritures de dépréciation qui pèsent sur le résultat comptable.

⁶⁹ Comptes 68662481 et suivants de dotations aux provisions pour dépréciation. En principe les avances et leur remboursement n'affectent que la partie bilan mais les avances dont le remboursement n'est pas total et incertain dans son montant font l'objet de provisions pour dépréciation.

⁷⁰ 212,7 millions d'entrées en 2016 (le plus haut niveau d'entrée qui a été enregistré est de 217,2 M en 2011).

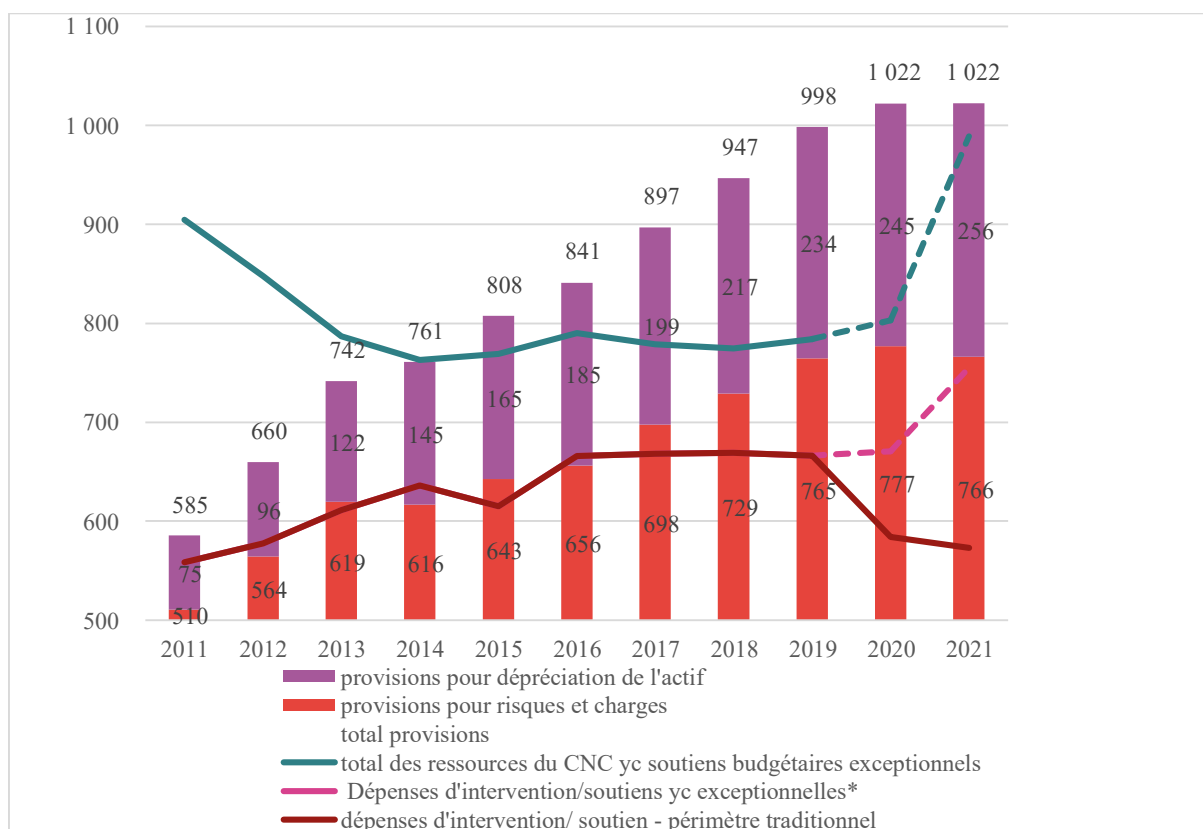
⁷¹ 15,5 M€ sont issus des contrôles fiscaux sur opérateurs de télévision.

⁷² Compte de charges/produits 6815883 ou 7815883 au résultat et compte 15883 au bilan

2.4.3 L'analyse du bilan : une lecture rendue complexe par la politique de gestion du risque

L'évolution du bilan depuis 2011 fait apparaître une divergence croissante et cumulative entre le niveau des crédits d'intervention dédiés principalement aux aides et le niveau des provisions constituées, une divergence qui se vérifie sur toute la période. Cette situation conduit à un niveau de trésorerie très élevé, né de la contrepartie des provisions pour engagements futurs.

Graphique n° 8 : Évolution des provisions, des ressources et des dépenses (en M€)



Source : CNC, comptes de résultat et données DFJ. * Les dépenses exceptionnelles suite à la crise sanitaire sauf exception n'ont pas donné lieu à constitution de provisions dès lors que celles-ci étaient exécutées dans l'année de la perception de la recette budgétaire correspondante.

2.4.3.1 La politique de provisions, réserves et cautionnement témoigne d'une forte aversion au risque

La Cour a procédé à une analyse approfondie de la politique de provisionnement et de réserves du CNC au cours de la période. Le volume global des provisions est passé de 585,9 M€ à 1,020 Md€ entre 2011 et 2021.

Tableau n° 13 : Une politique de gestion du risque très particulière

Risque pris en compte	Écritures	Objectif	2011 sauf création ultérieure	2021	Taux de variation	Effet sur le compte de bilan
PROVISIONS						
Dépense ultérieure	Provisions pour soutiens automatiques (15881)	Enregistrement de la variation nette des droits générés dont la mobilisation peut intervenir sur plusieurs exercices avant péremption (de 3 à 10 ans)	370,7	503,8	36 %	Pèse sur le niveau des dettes
Dépense ultérieure	Provisions pour soutiens sélectifs (15882)	Enregistrement des variations nettes de subventions attribuées et non encore versées	137,7	199,5	45 %	Pèse sur le niveau des dettes
Restitution éventuelle	Provisions pour restitution de taxes (15883)	Provisions constituées des redressements opérés dans le cadre du contrôle de la TST	2	61,2	2960 %	Augmente une dette potentielle
Défaut de recettes ultérieures	Provisions pour dépréciation de l'actif (2974)	Provision pour risque de non-remboursement des avances (avances sur recettes, aides au développement de projets de long métrage, aides à la numérisation des salles, des œuvres, et d'un dispositif RIAM)	75,0	253,0	237 %	Déprécie les actifs financiers
Défaut de recettes ultérieures	Provisions pour dépréciation des comptes clients (4911)	Provision pour créances douteuses (recouvrement difficile)	0,48	3,2	566 %	Déprécie les actifs financiers
TOTAL			585,9	1020,7	74,2 %	
Risque guichet sur le soutien automatique	Provision (119)	Enregistrement négatif des soutiens automatiques non couvert par les provisions, reportée depuis 2007	-136,9	-243	-77 %	Fait diminuer les réserves
RÉSERVES À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE						
Sécuriser partenaires sur risque de défaillance	Réserve pour conventions sur recettes fléchées (106882)	Sécurisation de l'engagement CNC au titre des conventions avec les partenaires bailleurs de fonds	7,8 (en 2015)	20,2	159 %	Augmente les fonds propres
Engagements années antérieures	Réserve pour restes à payer (106881)	Crédits de paiements sur engagements antérieurs	56,5	19,9	-64,8 %	
Sécuriser le fonds de roulement	Réserves immobilisées (106883)	Contrepartie de la situation nette de l'actif immobilisé	111,6	192,1	72,1 %	
RÉSERVES SPÉCIFIQUES NOUVELLES (en 2021)						
Sortie de crise longue	Réserve de précaution pour sortie de crise (106825)	Réserve créée en 2021 Faire face à d'éventuelles difficultés budgétaires liées à l'impact de la crise	0	12,2	Apparu en 2021	Augmente les fonds propres
Sécurité financière du fonds de soutien automatique	Réserve ouverture FSA aux œuvres diffusées sur les plateformes (106826)	Réserve créée en 2021, prévoit les ressources nécessaires pour financer les premières aides aux plateformes dans l'attente de redéploiement	0	10	Apparu en 2021	Augmente les fonds propres

Risque pris en compte	Écritures	Objectif	2011 sauf création ultérieure	2021	Taux de variation	Effet sur le compte de bilan
CAUTIONNEMENT						
Recettes incertaines avant la fin d'un contrôle	Cautionnement TST-D à recevoir (1655)	Enregistrement des recettes fiscales à recevoir suite à contrôle (mise sous séquestre)	0	55,5	Apparu en 2019	

Source : Affectations du résultat 2011 à 2021.

2.4.3.1.1 Les provisions constituées à partir de droits générés augmentent très rapidement en l'absence de revues régulières

Les bénéficiaires d'aides sélectives ou automatiques du CNC voient leurs comptes de soutien automatique mouvementés dès lors que leurs œuvres ont fait l'objet de recettes ou de minutes de diffusion. Les droits de tirage générés sont inscrits au passif en provisions pour charges, les dotations en provisions enregistrent chaque année les nouveaux droits générés et les reprises sur provisions, les sommes mobilisées au titre des droits générés et versées aux titulaires ainsi que les annulations liées à la péremption des droits. Cette modalité d'écriture fondée sur le caractère certain ou probable de l'obligation a été approuvée par courrier de la Cour des comptes du 12 mai 2014⁷³. On peut regretter qu'une partie du contenu de ce courrier ait été oubliée qui invitait l'établissement à faire réaliser un audit périodique des provisions.⁷⁴

En effet, les provisions pour soutiens automatiques ont progressé de près de 36 % entre 2011 et 2021, tandis que les soutiens mobilisés progressaient de 18 %, ce qui conduit à s'interroger sur « l'image fidèle » restituée par les états financiers.

De même, dès qu'une aide sélective est accordée, elle fait l'objet d'une provision à due concurrence tant qu'elle n'a pas été mobilisée. Le montant de ces provisions sur aides sélectives a progressé de 45 % entre 2011 et 2021 tandis que les aides sélectives correspondantes versées diminuaient de 10 %, il est vrai dans le contexte particulier de la crise sanitaire en fin de période.

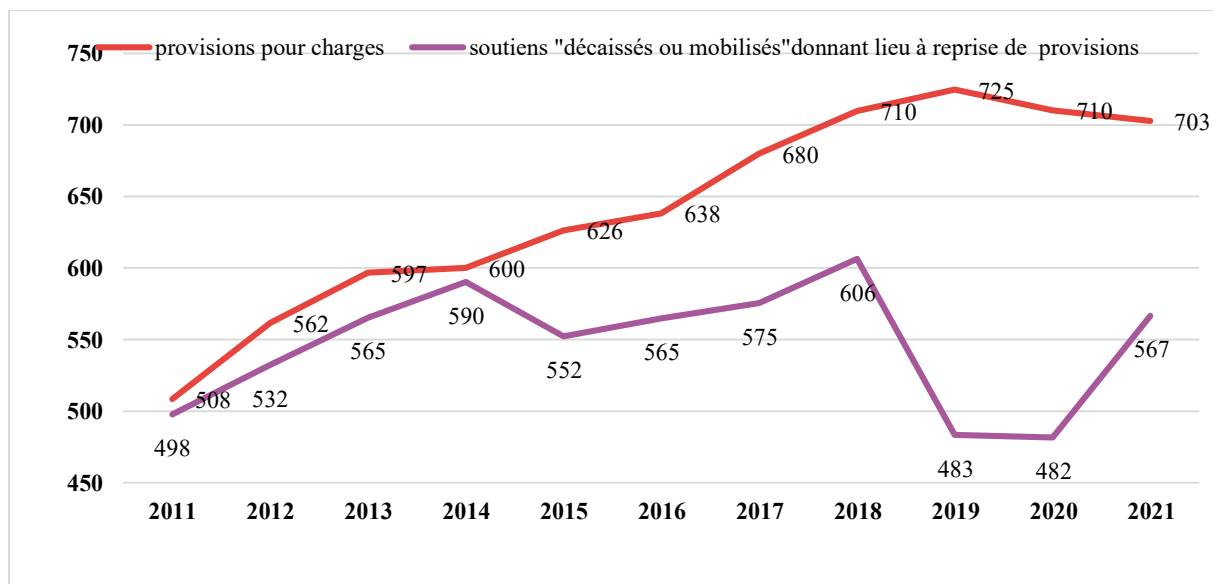
Le CNC justifie l'importance des provisions par la dimension pluriannuelle de son activité. La possibilité même qu'a le CNC de faire varier le montant des provisions pour soutiens automatiques par une adaptation juridique des coefficients de transformation (fraction des recettes retenue selon le budget du film, valeur du point minute pour l'audiovisuel) devrait

⁷³ Courrier du président de la 3^{ème} chambre au Directeur du budget.

⁷⁴ Le courrier rappelait que le précédent contrôle organique avait recommandé que « la constitution des provisions soit fondée sur un travail de modélisation de leur rythme d'écoulement ». Le CNC se réfère à la Norme 12 du Recueil des normes comptables pour les établissements publics pour justifier les écritures de provisions pour charges de soutien automatique à partir de la totalité des montants générés et non à partir des montants mobilisés. On peut *a minima* arguer que les règles de provisions devraient intégrer la péremption constatée à partir d'un examen de l'antériorité (les droits échus varient entre 5 et 7,5 M€ par an sur les comptes automatiques, ce qui en cumulé sur une dizaine d'années représente une fraction non négligeable des provisions constituées). L'image fidèle peut également guider les caractéristiques qualitatives requises des états financiers et être fondée sur la « meilleure estimation » apportée par la documentation statistique des soutiens mobilisés.

conduire l'établissement à renouveler l'audit périodique des provisions recommandée par la Cour en 2012 afin de perfectionner sa politique prudentielle.

Graphique n° 9 : Provisions pour charges et soutiens automatiques et sélectifs



Source : CNC, DFJ et Agence comptable. Provisions : comptes 15881 et 1588. Soutiens décaissés : soutiens automatiques mobilisés y compris fraction des avances non remboursées + soutiens sélectifs versés (annexes aux comptes financiers : justifications des provisions pour soutiens automatiques et soutiens sélectifs).

On observe un décrochage entre la progression des provisions pour charges et celle des aides versées en particulier à partir de 2013 et en 2018/2019, quand le CNC met en œuvre un plan d'économies sans modifier dans les mêmes proportions sa politique de provisionnement.

S'agissant des aides sélectives, l'audit « à blanc » du cabinet Grant Thornton⁷⁵ précité pointait déjà un risque de non-réalisation des œuvres et préconisait « un service fait formalisé » dans la mesure où les acomptes versés peuvent atteindre 80 % des montants accordés, ainsi que des contrôles réguliers sur les soutiens devenus caducs afin de ne pas maintenir inutilement des provisions. Cet audit relevait enfin à juste titre l'incertitude élevée qui pèse sur le niveau exact des provisions du fait de l'absence de contrôle sur le calcul réalisé des soutiens automatiques générés, de la possibilité de modifier manuellement le montant de ceux-ci, et de la fiabilité non vérifiée des variables utilisées pour la détermination des droits.

⁷⁵ Audit et expertise de l'ensemble des processus financiers et comptables constitutifs d'une certification dite « à blanc » réalisée du 6 au 28 août 2020 et du 7 septembre au 13 octobre 2020 par Grant Thornton.

2.4.3.1.2 Des provisions pour dépréciation de l'actif⁷⁶ imprécises

Au cours de la période sous revue, les provisions pour dépréciation de l'actif ont augmenté de 237 % passant de 75 M€ en 2011 à 253 M€ en 2021. Parmi ces provisions, plus de 90 % sont passées pour prémunir l'établissement contre le risque avéré de non-remboursement de l'avance sur recettes.

L'avance sur recette (ASR) donne lieu à une provision passée de 65,7 M€ en 2011 à 235,8 M€ en 2021, soit plus de sept fois le montant annuel versé. En raison des faibles remboursements constatés, la dépréciation porte sur 88 % des montants avancés et n'est pas individualisée œuvre par œuvre⁷⁷. La provision n'est reprise intégralement qu'au terme de 13 années, correspondant à la période de huit années pour demander un premier acompte et de cinq années pour demander le solde⁷⁸.

Pourtant la commission de chiffrage qui détermine les montants accordés a lieu au plus près du début du tournage ; le délai de huit ans pour demander un premier acompte paraît ainsi assez théorique. La quasi-totalité des recettes, notamment celles tirées de la projection en salle sont connues en règle générale dans un délai court, d'un à trois ans après le tournage.

On peut s'interroger aussi sur un taux de provisionnement de dépréciation de 88 % reporté pendant si longtemps et non individualisé alors qu'en parallèle la commercialisation des films soutenus engendre de nouveaux crédits sur les comptes de soutien automatique des producteurs financés par l'ASR (66,3 M€ soit 32,5 % de l'aide versée entre 2011 et 2021) qui font l'objet à nouveau d'un provisionnement pour charge sur les droits générés (décrit au paragraphe précédent).

Ainsi, à un film financé par l'ASR à hauteur de 450 k€ en 2013 (dont 360 k€ d'avance remboursable) qui a remporté un certain succès lui permettant fin 2021 d'avoir remboursé 185 k€ sur la fraction « avance remboursable » et de générer 793 k€ de nouveau soutien automatique va correspondre une écriture de provision pour dépréciation de 88 % de l'avance que lui a été consentie pendant 13 ans sans que cette provision ne soit corrigée précisément, sauf à travers un abattement moyen lié au total des remboursements enregistrés chaque année.

⁷⁶Avances sur recettes (compte 27481), avances aide au développement (compte 27482) : avances sur recettes, avance exploitation (compte 27483), avance audiovisuelle (compte 27484), avance numérisation de salles (compte 27485), avance numérisation des œuvres patrimoniales (compte 27486), avance aide à la recherche et innovation audiovisuelle et multimédia (compte 27487), aide sélective avant réalisation aux films de genre (27488).

⁷⁷ La direction financière précise : « Les taux de dépréciation des créances sont fixés par rapport à un niveau global moyen de remboursements constatés pour chaque dispositif d'avances. Ce taux global de remboursement (par ex. autour de 30 % pour les aides au développement de long métrage qui sont ainsi dépréciées globalement à 70 % en 1^{ère} année) [...] étant une moyenne constatée bon an mal an sur plusieurs années. Par conséquent, les dépréciations ne sont pas inscrites dans nos comptes œuvre par œuvre mais au global par année de versement des aides. Ainsi, chaque année, à la clôture des comptes, nous regardons combien d'avances ont été payées pour chaque dispositif et nous appliquons le taux de dépréciation à ce montant des paiements pour calculer la dotation pour dépréciation à enregistrer au compte 2974x. Puis, lors des exercices suivants, nous prenons en considération les remboursements enregistrés ainsi que les éventuels abandons de créances constatés pour voir s'il y a lieu d'ajuster cette provision globale.

⁷⁸ Ainsi fin 2021, le CNC a-t-il abandonné 5,65 M€ de créances au titre de l'ASR et repris les provisions correspondantes au terme des 13 ans depuis le versement de l'avance. Fin 2022, l'abandon de créances et donc la reprise de provisions s'élevait à 12,4 M€.

**Tableau n° 14 : Mouvements sur les comptes de soutiens automatiques engendrés par l'ASR 2011-2021
(en M€ et en %)**

Montant attribué ASR avance + subvention	Montant versé en subventions	Montant versé sous la forme d'avances	Soutien automatique généré *	Remboursement par le soutien auto*	Taux de remboursement / crédit sur total ASR*
204,3	40,9	163,4	66,4	11,8	
<i>Débit sur les comptes de soutien automatique</i>				7,2 %	5,8 %
<i>Crédit sur les comptes de soutien automatique</i>			41 %		33 %
<i>Taux de remboursement retenu dans le calcul de la provision (dépréciation de 88 %)</i>					12 %

Source : direction du cinéma - tableau établi à partir de la liste des avances sur recettes de 2011 à 2021 et de leur remboursement au 31/12/2021 (à l'exception des films n'ayant pas encore reçu l'agrément de production au 31/12/2021 et des films n'ayant pas encore transmis au CNC la répartition des parts producteurs au 31/12/2021).

*Les taux sont calculés soit par rapport à la fraction avancée soit par rapport au total de l'ASR.

De même, jusqu'à 2021 ont subsisté 9,21 M€ de provisions pour dépréciation de l'avance sur la numérisation des salles et 0,4 M€ pour dépréciation de l'avance sur la numérisation des œuvres, alors que les dernières avances datent de 2013 pour les salles et de 2016 pour les œuvres⁷⁹. Ce constat rejoint celui de l'audit « à blanc » d'octobre 2020 qui préconisait de poursuivre le recensement de toutes les avances, afin de disposer d'une meilleure visibilité sur les dépréciations à réaliser. Tous ces éléments confirment la nécessité de procéder à des revues régulières et approfondies des provisions.

Recommandation n° 5. (CNC, ministère des finances) : Procéder annuellement à une revue des provisions et à leur ajustement en fonction des risques statistiquement constatés.

2.4.3.2 Un report à nouveau jamais apuré

La procédure introduite de report à nouveau négatif (compte 119) n'a jamais été modifiée depuis 2007 lorsque l'établissement a commencé à procéder des provisions. À cette date, le CNC, constatant après inventaire que ses engagements pour soutiens automatiques futurs devaient s'élever à 316,1 M€ et qu'il disposait pour y faire face de 130,4 M€ de réserves, a passé une écriture négative en compte 119, de - 185,7 M€, correspondant symétriquement à un taux de couverture du risque de 41,3 %. Cette écriture pouvait s'interpréter comme une correction d'erreur, l'établissement n'ayant pas procédé jusqu'alors à des écritures de provisions⁸⁰. Cette écriture négative reportée d'année en année joue selon le CNC comme une « corde de rappel »

⁷⁹ Ce dernier constat rejoint celui du suivi non rigoureux des aides à la numérisation des œuvres, qui laissent subsister 3,86 M€ d'avances non encore remboursées au 31/12/2021 sur un total de 5,8 M€ d'avances accordées jusqu'à 2016 (cf. *infra* patrimoine cinématographique).

⁸⁰ Cette écriture peut aussi s'interpréter comme un ajustement devenu nécessaire du fait d'un calcul et d'un suivi imprécis des provisions. Enfin il faut noter la contradiction entre l'affirmation selon laquelle il est nécessaire de procéder à des provisions sur l'intégralité des droits de tirage générés (selon une interprétation littéraliste de la Norme 12) et le fait de justifier l'écriture 119 qui diminue le total des provisions, par un faible risque de « *bank run* » sur les comptes de soutien automatique au regard des conditions nécessaires à leur mobilisation.

et lui fournit un indicateur, le ratio de couverture des provisions, qui est passé cependant de 41,3 % à 54,9 % fin 2021⁸¹ (le report à nouveau négatif s'élève à - 243 M€ à cette date).

Si ce report à nouveau négatif a d'abord fait l'objet d'une tentative de résorption en 2011 par un abondement positif de 49,8 M€, il a été aggravé par la suite par l'enregistrement de l'essentiel du prélèvement de l'État de 90 M€⁸² en 2014 et du déficit de principe demandé par l'État de 25 M€ afin d'étaler le plan de transformation de l'audiovisuel. Cette écriture traduit ainsi un certain rapport de force avec la tutelle, le CNC ayant obtenu l'autorisation de s'appauvrir artificiellement à trois reprises, puisqu'en principe un report à nouveau débiteur ne correspond qu'au cumul des pertes enregistrées au cours des exercices précédents.

Au regard des mécanismes du fonds de soutien automatique, provisionnés dès la génération de crédits sur les comptes des bénéficiaires et de l'état actuel de la trésorerie du CNC, il paraît d'autant plus indispensable d'aller au-delà de l'alerte posée par le cabinet Grant Thornton d'un risque de régularité et d'apurer le compte de report à nouveau négatif du legs de la décision de 2007. Cet apurement est cependant fortement dépendant de la stabilisation de la politique de provisionnement⁸³.

2.4.3.3 Les réserves sont plus nombreuses et pour certaines infondées

Pendant la période sous revue, le CNC a élargi le nombre de ses réserves, modifiant pour ce faire son règlement financier. Ainsi, lors de l'affectation du résultat fin 2021, neuf comptes du passif correspondant à autant de formes de réserves et de reports à nouveau positifs et négatifs sont utilisés. Entre 2011 et 2021, plusieurs réserves spécifiques ont atteint certaines années des valeurs élevées avant d'être mobilisées ; leur niveau est devenu presque négligeable en fin d'année 2021, laissant supposer que le CNC ne porte plus d'ambition affirmée sur ces thématiques : réserve sur le projet immobilier, réserve de solidarité pluriannuelle, réserve numérique, réserve pour le fonds de soutien à l'exportation, réserve pour projet GBCP (gestion budgétaire et comptable publique).

Certains motifs y compris réglementaires paraissent discutables telle la sécurisation de l'engagement du CNC auprès d'autres partenaires publics à partir de 2016 grâce à une réserve pour des conventions sur recettes fléchées (cf. supra). De même la réserve immobilisée constituée pour faire face au non-remboursement des avances n'a pas lieu d'être au regard du traitement comptable des avances remboursables d'une part et de l'existence d'une provision pour dépréciation de l'actif pour les avances faiblement remboursées d'autre part.

Alors que le compte 110 enregistre fin 2021 des niveaux de reports très élevés de 108,4 M€ correspondants à des autorisations d'engagement à reporter ou à reprogrammer de crédits ordinaires ou des dotations budgétaires exceptionnelles⁸⁴, deux réserves spécifiques nouvellement créées en parallèle surprennent également : l'une sanctuarise 10 M€ pour « *la mise*

⁸¹ Note du comité de contrôle interne sur le compte 119.

⁸² Le prélèvement de l'État a été financé en 2014 par un report à nouveau négatif aggravé de 80,9 M€ et une ponction sur le report à nouveau positif de 8,9 M€.

⁸³ Cette position est partagée par le contrôleur général et financier de l'établissement

⁸⁴ Le total de reports et reprogrammation de 108,4 M€ ne comprend pas les sommes attribuées lors de commissions sélectives en 2021 d'un montant de 3,55 M€ et qui restaient à engager au 31/12/2021.

en place d'un fonds de soutien automatique destiné aux plateformes »⁸⁵, l'autre intitulée « Précaution/sortie de crise du Covid » est dotée de 12,2 M€ (elle a depuis lors été ramenée à 0).

Même si le CNC convient qu'il serait nécessaire de simplifier la présentation de ses réserves et reports dans un objectif d'amélioration de la lisibilité de son bilan, une nouvelle réserve a été créée fin 2022 « pour tendanciel budgétaire » à hauteur de 74,2 M€ constituée à partir des reports élevés de 2021 notamment de crédits budgétaires au titre de l'urgence et de la relance. Cette nouvelle réserve est d'autant plus problématique que le résultat de gestion 2022 est négatif, cette procédure d'affectation du résultat n'étant pas conforme à l'instruction comptable commune⁸⁶.

2.4.3.4 L'absence d'immobilisations en cours pour les systèmes d'informations (SI) et travaux dégrade le résultat et les collections anciennes ne sont pas immobilisées

Les écritures d'amortissement sur les immobilisations incorporelles sont élevées en fin de période : - 25,2 M€ pour une valeur nette de l'actif incorporelle de 9,6 M€, témoignant du niveau soutenu des dépenses en termes de systèmes d'information et logiciels. Le CNC ne passe pas d'écritures d'immobilisations en cours⁸⁷, alors que les processus de mise en production sont très longs (cf. *infra* partie SI) et que l'admission n'a lieu bien souvent que plusieurs mois ou années après le début d'un développement informatique. Procédant de surcroît à des versements d'avances à ses fournisseurs il devrait procéder à des écritures en comptes d'avances pour immobilisation en cours⁸⁸. L'effet de ces amortissements trop rapides sur le compte de résultat n'est pas négligeable au regard des durées courtes d'amortissement admises en matière informatique et devrait conduire le CNC à modifier ses pratiques.

Les immobilisations corporelles font apparaître l'intégration dans l'actif de l'immeuble du boulevard Raspail et les deux acomptes versés respectivement de 7 et de 18 M€ sont retracés par des comptes d'immobilisations en cours.

En revanche, le CNC a fait le choix, comme pour ses dépenses d'immobilisations incorporelles, d'intégrer immédiatement dans son actif les installations générales réalisées lors des travaux et de passer des écritures d'amortissement dès 2017 avant même la mise en service du nouveau siège social en juillet 2018⁸⁹. Ces écritures dégradent la valeur de l'actif en avance de phase⁹⁰, alors qu'il est d'usage que les écritures d'amortissement débutent l'année suivant la mise en service. Par ailleurs en 2020, lors des opérations d'affectation du résultat, il a été procédé à une opération de reclassement en investissement de dépenses de travaux imputées à tort en dépenses de fonctionnement au cours des années précédentes pour un montant de 6,4 M€, le montant a été réimputé en réserves immobilisées (compte 1068831). Ces choix d'amortissement

⁸⁵ La décision d'ouverture d'un fonds de soutien automatique aux plateformes pour les œuvres audiovisuelles a finalement été prise en décembre 2022.

⁸⁶ Cf. BOFIP-GCP-21-0042 instruction du 22/12/2021

⁸⁷ Compte 232.

⁸⁸ Compte 238.

⁸⁹ Recueil des normes comptables pour les établissements publics, ministère des finances, juillet 2022 page 58 : « L'amortissement d'un actif commence à la date de début de consommation des avantages économiques ou du potentiel de service qui lui sont attachés. Cette date correspond généralement à la date de mise en service ».

⁹⁰ De 39 K€ en 2017 et de 531 K€ en 2018.

et erreurs passées ont contribué à dégrader les résultats devenus négatifs pendant trois années consécutives, 2017, 2018, 2019.

La construction de trois salles de projection sur la propriété diocésaine mitoyenne du nouveau siège du CNC

À la vente de l'immeuble Raspail par ADP, ce dernier a cédé au CNC les baux civils qu'il avait noués avec la SCI RDR en 2014 pour la location des sous-sols (bureaux et parkings) situés sous les jardins et le bâtiment de l'Ehpad mitoyen diocésain. En mars 2015, deux avenants ont été signés entre le CNC futur propriétaire et la SCI autorisant le CNC à réaliser des salles de projection et de réunion et prolongeant le bail, après une reconduction tacite en 2028, jusqu'à 2040. Cette location constituait pour l'établissement une opportunité indéniable de pouvoir rassembler en un même lieu l'administration, les salles de commission et de projection.

Le CNC n'a pas enregistré les travaux correspondants en comptes 214 (construction sur sol d'autrui) ce qui constitue une anomalie alors que tant la destination des lieux que la nature des travaux (des bureaux d'un côté, des salles de projection de l'autre) permettaient de lancer des marchés séparés ou le cas échéant de procéder à une proratisation en fonction de la surface. Certains lots des travaux correspondants sont amortis sur une durée de 50 ans supérieure à la durée du bail, ce qui expose le CNC à une perte d'actifs à l'expiration du bail.

Tableau n° 15 : Immobilisations incorporelles et corporelles (en M€)

<i>Cpte</i>	Actif	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Immobilisations incorporelles	2,0	1,9	1,6	1,6	3,0	4,1	4,9	7,8	9,1	10,4	9,6
205	Concessions, brevets Licences	6,9	7,5	8,0	8,8	11,1	13,2	15,5	20,6	24,9	30,8	34,8
	<i>Amortissements et provisions</i>	4,9	5,6	6,4	7,2	8,0	9,2	10,6	12,8	15,8	20,4	25,2
	Immobilisations corporelles	51,5	56,5	56,3	56,3	57,4	65,5	70,4	82,6	82,4	88,0	85,3
211	Terrains	24,6	24,7	24,7	24,7	24,7	16,1	16,1	16,1	16,1	16,1	16,1
213	Constructions	22,5	26,9	28,9	29,2	29,6	43,1	47,8	58,3	60,2	69,1	69,4
	<i>Amortissements et provisions</i>	2,2	2,5	3,4	4,1	4,9	1,1	2,1	3,6	5,4	7,7	10,0
215	Installations techniques, matériels et outillages	5,2	5,8	6,0	6,5	7,6	6,8	8,4	9,3	9,8	9,9	10,2
	<i>Amortissements et provisions</i>	3,5	3,8	4,2	4,7	5,2	4,8	5,2	5,8	6,4	7,0	7,6
216	Collections	2,9	3,0	3,4	3,7	4,0	4,0	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2
218	Autres immobilisations corporelles	6,7	7,4	6,1	6,0	6,8	6,7	7,0	7,1	6,8	7,0	6,8
	<i>Amortissements et provisions</i>	4,8	5,1	5,1	5,0	5,2	5,2	5,5	2,9	2,9	3,5	3,8
23	Immobilisations en cours	0,0	0,0	0,0	7,0	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : Agence comptable, retraitement Cour des comptes.

De plus, dans son dernier rapport, la Cour avait recommandé au CNC de procéder à l'inventaire physique puis comptable des collections de films et matériaux cinématographiques à caractère patrimonial, ce chantier n'a pas encore débuté. Seules les acquisitions récentes à hauteur de 4 M€ ont été enregistrées dans les comptes du CNC.

2.4.3.5 Les agrégats suivis hors-bilan

Plusieurs éléments sont suivis hors bilan par le CNC :

- au titre des engagements reçus : l'évolution des créances détenues sur l'IFCIC (Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles doté de fonds destinés à pourvoir à

d'éventuelles pertes sur les garanties bancaires qu'il accorde), les produits à recevoir au titre des taxes de décembre n-1 et les cautions bancaires à première demande produites⁹¹ ;

- au titre des engagements donnés : les restes à payer sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement du fait de l'absence de service fait à la clôture de l'exercice, ce qui justifie l'absence de charges rattachées ;

Le solde entre les engagements reçus et les engagements donnés est très favorable aux premiers et peut excéder la centaine de millions certaines années, ce qui confirme là-encore la situation patrimoniale confortable de l'établissement.

Seules les dotations annuelles et les reversements de l'IFCIC sont retracés en compte de résultat. Ce choix comptable a été approuvé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis 2008, du fait de l'aléa qui subsiste sur les fonds disponibles à l'expiration des fonds IFCIC et l'absence d'une date prévisionnelle de fin du dispositif. On note cependant une moindre lisibilité dans les années récentes, la dotation versée à l'IFCIC n'apparaissant plus mais étant globalisée dans un compte de tiers.

Tableau n° 16 : Évolution du hors bilan - engagements reçus (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Créances IFCIC</i>	71,6	79,3	79,6	100,1	91,9	89,4	89,5	78,2	78,3	77,4	76,9
<i>Taxes de décembre n-1 à constater en janvier</i>	65,3	62,5	68,9	65,0	65,6	62,9	64,1	61,3	61,3	46,0	57,8
<i>Total hors bilan engagements reçus</i>	136,9	141,8	148,6	165,1	157,4	152,3	153,6	139,4	139,5	123,4	134,7

Source : CNC - affectation des résultats 2021.

2.4.3.6 Un fonds de roulement confortable qui témoigne d'une situation patrimoniale très satisfaisante

À la sortie de la crise sanitaire, le CNC dispose d'une trésorerie élevée et d'un fonds de roulement confortable qui témoigne du soutien efficace apporté par l'État à l'établissement public en 2020 et 2021. Sur l'ensemble de la période, seules les trois dernières années font apparaître un besoin en fonds de roulement qui reste cependant très largement inférieur à la trésorerie disponible. Le fonds de roulement tout au long de la période a toujours permis de couvrir au moins trois trimestres de dépenses de fonctionnement alors que le besoin de fonds de roulement était négatif entre 2011 et 2018, l'établissement n'ayant pas besoin de trésorerie pour couvrir un décalage entre décaissements et encaissements. La trésorerie au 31 décembre 2022 s'établit à 727 M€.

⁹¹ On rappelle que les entreprises assujetties aux taxes affectées qui sont contrôlées peuvent constituer une garantie auprès du CNC ou remettre une caution bancaire en garantie d'un rappel de taxe au profit du CNC.

Tableau n° 17 : Fonds de roulement, trésorerie et jours de fonctionnement couverts (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	800,2	872,4	751,7	620,4	615,4	695,1	649,1	604	655	707	804
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	-20,3	-20,6	-24,1	-23,9	-23,1	-11,3	-7,7	-1,3	34,4	71,4	58,6
<i>Trésorerie</i>	820,5	893	775,8	644,3	638,5	706,4	656,9	605,3	620,6	635,6	745,4
<i>Nombre de jours de fonctionnement (y compris dotations aux amortissements) couverts par le fonds de roulement</i>	408,4	397,2	287,0	262,6	295,1	301,4	294,6	267,1	294,9	321,5	310,8

Source : Comptes financiers 2011-2021, retraitement Cour.

La décomposition du fonds de roulement et son évolution entre 2011, 2017 et 2022 témoignent aussi, outre la multiplication des motifs de provisions et réserves (*cf supra*), de la situation patrimoniale très satisfaisante du CNC. Se dessine aussi en creux une absence de stratégie très affirmée à partir de 2018, après la réalisation des deux grands projets de la décennie : déménagement et numérisation des salles et des œuvres.

Fin 2021, le CNC a reporté des montants importants (207 M€) correspondant notamment à des mesures financées sur subventions budgétaires non exécutées, soit qu'il envisage de reprogrammer les AE correspondantes pour des projets futurs soit que ces montants soient même sans affectation. Au regard de l'importance des montants non affectés (tableau n°18), le réarmement financier de 48,5 M€ obtenu dans le cadre du plan de relance paraît relever d'une surcompensation à la suite de la crise sanitaire.

Tableau n° 18 : Évolution du fonds de roulement (2011-2017-2022)

<i>Décomposition du fonds de roulement</i>	01/01/2011	01/01/2017	01/01/2022
<i>Provisions pour risques et litiges</i>	0,05		
<i>Provisions pour soutiens sélectifs</i>	119,2	151,8	199,5
<i>Provisions automatiques</i>	344,8	486,4	503,8
<i>Restitutions taxes trop perçues</i>	1,9	16,7	61,2
<i>Situation financière bilan d'ouverture (compte 119)</i>	-185,6	-217,9	-243
<i>Provision pour comptes clients</i>		4,4	3,2
<i>Provisions pour pensions</i>		0,05	0,05
<i>Provision pour CET</i>		1,3	1,8
<i>Sous-total provisions</i>	280,4	442,7	526,4
<i>Réserve projet immobilier</i>	7,3	37,7	7,1
<i>Réserve solidarité pluriannuelle</i>	57	72,1	0
<i>Réserve numérique</i>	214,9	23,5	0,8
<i>Réserve fonds exportation</i>		25,5	
<i>Réserve "précaution sortie de crise Covid"</i>			12,2
<i>Réserves "fonds plateformes"</i>			10
<i>Sous-total réserves spécifiques</i>	279,2	158,8	30,1
<i>Réserves pour restes à payer</i>	37,9	27,3	19,9

<i>Décomposition du fonds de roulement</i>	01/01/2011	01/01/2017	01/01/2022
<i>Réserves convention recettes fléchées</i>		7,8	20,1
<i>Sous-total réserves</i>	317,1	193,9	70,1
<i>Remboursements disponibles</i>	6,6		
<i>Commissions sélectives à engager</i>		7,2	3,6
<i>Crédits mesures COVID</i>			84,9
<i>AE à reporter ou à reprogrammer</i>		20,7	23,4
<i>Projet GBCP</i>		0,6	0,7
<i>Prélèvement État 2017 sur FDR</i>		30	
<i>Report de décision d'affectation</i>			39,2
<i>Cautionnement (séquestre TST)</i>			55,5
<i>Dons et legs en capital</i>	0,002	0,002	0,002
<i>Sous-total report à nouveau positif (110)</i>	6,6	58,5	207,3
<i>Total Fonds de roulement</i>	604,1	695,1	804

Source : CNC, affectations du résultat 2011, 2017, 2022. En violet les « motifs » de provisions, réserves et reports apparus depuis 2011.

Le CNC se trouve devant la situation paradoxale de disposer d'une trésorerie disproportionnée au regard des autres opérateurs de l'État distribuant des aides⁹² et de ne pouvoir clairement dégager les ressources nécessaires à sa politique de moyen terme, faute de suivre suffisamment précisément le niveau et les motifs de ses engagements futurs.

Afin de résoudre cette contradiction, il peut perfectionner le suivi de ses décaissements afin d'anticiper au mieux les variations de sa trésorerie. Il peut également mener une révision générale avec la direction du budget des composantes du fonds de roulement et proposer un plan stratégique à cinq ans de mobilisation de ses réserves et crédits non affectés.

Au regard de l'étendue et de la complexité des enjeux posés par ses comptes, il est indispensable que le CNC ait recours à des commissaires aux comptes, professionnels à même de procéder chaque année à une revue des provisions, réserves et autres éléments du bilan.

⁹² La consultation du *Jaune Opérateurs de l'État* annexe au PLF 2022 <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/14326> permet de mesurer le niveau particulièrement élevé de cette trésorerie (pages 151 à 156 – trésoreries détaillées de tous les opérateurs 2018 à 2020).

Le recours à un commissaire aux comptes pour certifier les comptes des grands opérateurs.

L'intervention d'un commissaire aux comptes⁹³ contribue à la qualité comptable et permet, en termes de pilotage, de sécuriser l'information comptable et financière pour la direction d'un opérateur de l'État, son organe délibérant et sa tutelle.

C'est ainsi que dès 2010⁹⁴, la Cour a recommandé d'étendre aux grands opérateurs du ministère de la Culture⁹⁵ comptes.

Au titre des diligences habituelles, des commissaires aux comptes pourraient notamment mettre en place au CNC :

- le principe d'une revue annuelle des provisions ;
- une révision des règles de provisions sur les comptes de soutien automatique de façon à intégrer la péremption constatée à partir d'un examen de l'antériorité (risques de caducité) et ce dans le cadre de la Norme 12 ;
- une révision des règles de provisions pour dépréciation de l'actif de façon à refléter les règles de remboursement qui encadrent les avances (telles que les franchises qui limitent le montant remboursable par exemple pour l'avance sur recettes) ;
- une revue ligne à ligne des provisions pour dépréciation de l'actif afin d'intégrer au fur et à mesure les remboursements intervenus ;
- l'apurement bien pensé du compte de report à nouveau de ses écritures négatives⁹⁶ ;
- la fusion de toutes les petites réserves après un apurement pertinent du compte de report à nouveau négatif ;
- la disparition de la réserve immobilisée constituée pour faire face au non-remboursement des avances pour son incompatibilité avec les normes comptables communes.

Recommandation n° 6. (CNC, ministère des finances, ministère de la culture) : Mettre en place un commissariat aux comptes afin d'améliorer la transparence et la lisibilité des comptes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le CNC réalise des provisions de deux types principalement, provisions pour charges et provisions pour dépréciation de l'actif. Ces deux types de provisions ne reflètent pas précisément les engagements futurs du CNC : les provisions pour charges de soutien automatique résultent de calculs conventionnels sur le montant des fonds générés et ne tiennent pas précisément compte du risque de péremption, les provisions pour soutien sélectifs sont exposées à un risque de non-réalisation du service fait, les provisions pour dépréciation de l'actif sont reprises très tardivement sans être revues individuellement chaque année. S'y ajoutent des écritures de

⁹³ Article 135 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (1) et article L. 823-1 du code commerce.

⁹⁴ Note d'évaluation de la comptabilité, Ministère de la culture et de la communication, Comptes de l'État de 2010.

⁹⁵ De nombreux opérateurs du ministère de la culture ont mis en œuvre la certification de leurs comptes, notamment la Bibliothèque nationale de France, l'Opéra national de Paris, le Musée du Louvre, le Musée du Quai Branly-Jacques Chirac, le Centre Georges Pompidou, le Centre des monuments nationaux, la Cité des sciences et de l'industrie.

⁹⁶ Sans préjuger des modalités de cet apurement, il est probable que les différentes générations d'écriture sur le compte 119 devront faire l'objet d'analyses différenciées.

provisions « conjoncturelles » liées aux contentieux de TST-D et cautionnements en cas de contrôle qui contribuent également à dégrader le résultat du CNC sur toute la période.

Les résultats de gestion négatifs ou faiblement positifs mettent à l'abri le CNC de nouveaux prélèvements de l'État mais en même temps, brident son action sur les filières, dans la mesure où il n'a plus la possibilité comme il a pu le faire précédemment d'affecter des montants significatifs de ses résultats à une politique qui serait approuvée par la tutelle (l'équivalent par exemple de la réserve numérique ou de la réserve immobilière).

Bien au contraire, il a multiplié des postes de petites réserves sur des motifs discutables : faire face à des engagements vis-à-vis de tiers alors qu'il est solvable (partenariats cofinancés par des recettes fléchées), prévenir la sortie de crise du Covid alors qu'il a reçu un soutien budgétaire très significatif, anticiper l'ouverture aux plateformes du fonds de soutien automatique (alors qu'en principe les mobilisations sont déclenchées à partir des crédits générés antérieurement).

Le tableau général est celui d'un établissement dont les choix comptables entravent les capacités d'action. Il paraît indispensable que les comptes soient plus transparents et que le CNC parvienne à reconstituer des réserves ayant une ambition prospective pour les filières. L'importance du chantier sur les provisions justifie que l'établissement se dote d'un comité d'audit et a fortiori de commissaires aux comptes. Leur appui serait également approprié au regard de la complexité de la gestion pluriannuelle et de la lourdeur des informations comptables.

3 LES SOUTIENS ACCORDÉS PAR LE CNC : UN SYSTÈME D'AIDES TOUFFU QUI PEINE À SE REFORMER

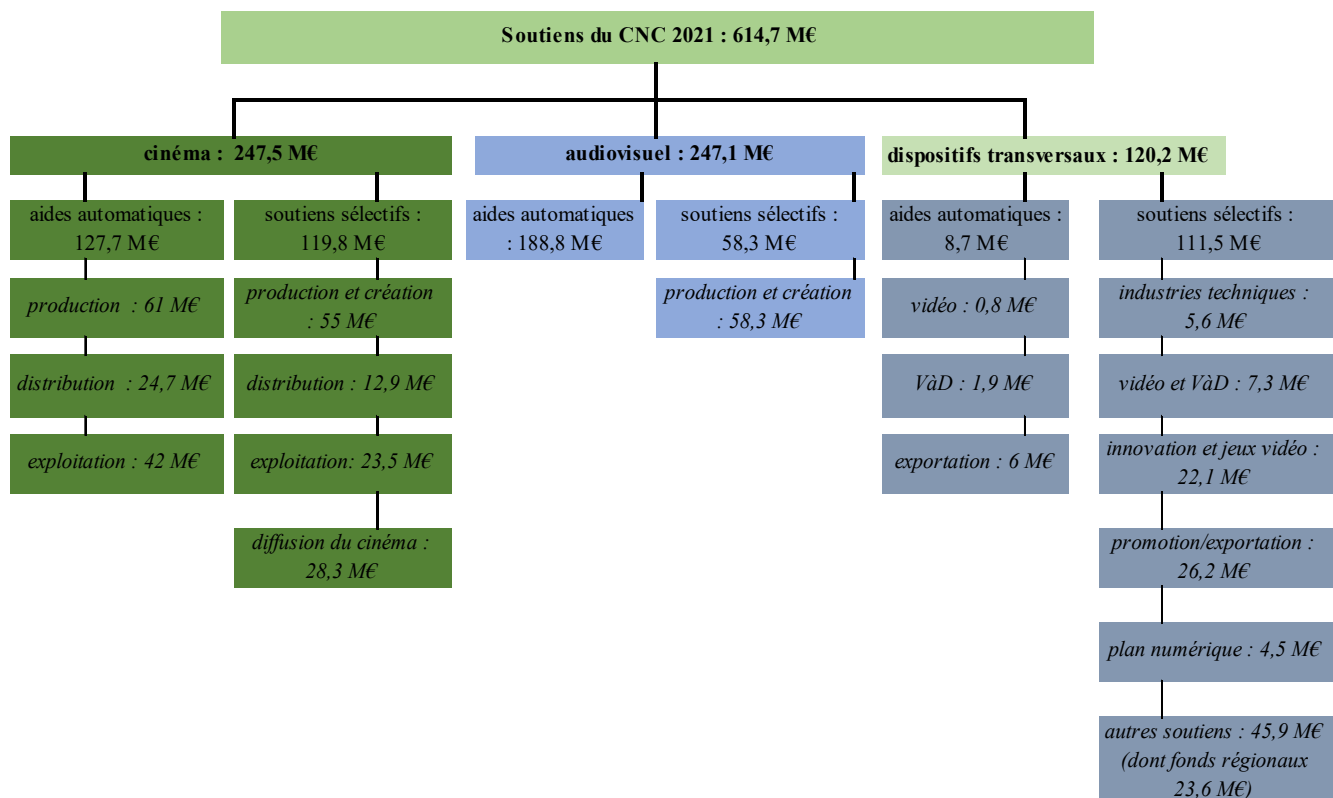
3.1 La complexité croissante des aides du CNC

Au cours de la période sous contrôle et en particulier dans le contexte de la crise sanitaire, le nombre de dispositifs a continuellement augmenté. Cette situation serait justifiée, tant aux yeux du CNC qu'à ceux des professionnels interrogés, par la nécessité de s'adapter au plus près aux besoins du secteur, d'en accompagner les évolutions et d'éviter les effets d'aubaine. Ceci conduit cependant à une grande complexité du régime des aides, contrebalancée par la très grande connaissance qu'en ont tous les bénéficiaires et par la vigilance qu'ils attachent à leur distribution conforme aux objectifs fixés.

3.1.1 L'envergure générale du système d'aides : le nombre de dispositifs d'aides a progressé ainsi que le nombre d'œuvres aidées

Le CNC dispose d'un ensemble très large d'outils d'intervention, au nombre de 158 selon la nomenclature budgétaire et rendue publique sur son site Internet.

Graphique n° 10 : Les aides et soutiens du CNC



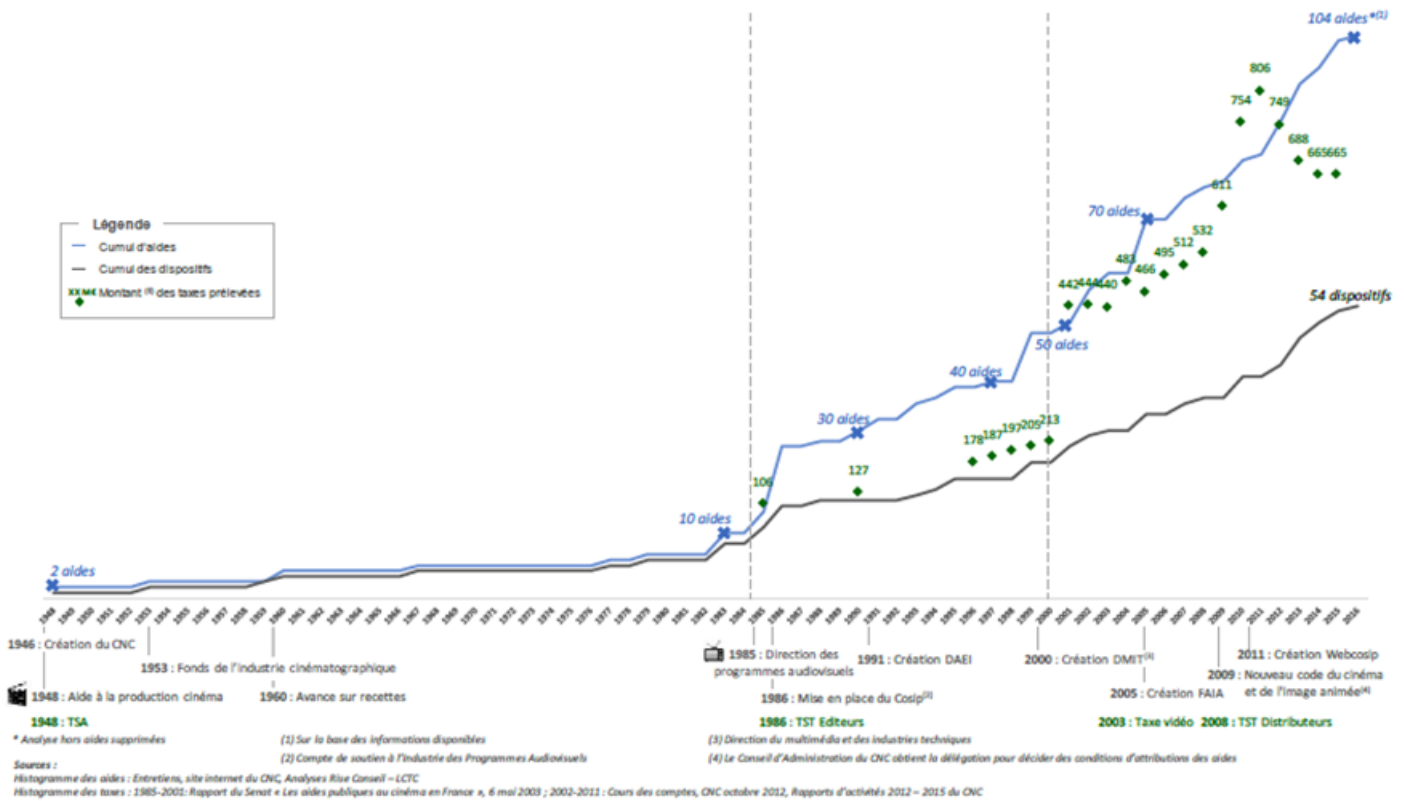
Source / CNC. Bilan d'activité 2021.

Les soutiens dispensés par le CNC portent sur des secteurs différents (cinéma, audiovisuel, création numérique) et des formats variés (films de cinéma, court métrage, documentaires, films d'animation, unités audiovisuelles de fiction etc.). Les soutiens recouvrent également l'ensemble des segments des filières audiovisuelles et cinématographiques depuis l'aide à l'écriture et au scénario, le soutien à la production, à la distribution, à l'exploitation cinématographique en salles, à l'exportation etc.

Le règlement général des aides (RGA) qui figure dans la partie réglementaire du Code du cinéma et de l'image animée depuis sa codification en 2014 est marqué par une grande instabilité juridique puisqu'il est modifié plusieurs fois par an⁹⁷. En 2018, les 6 délibérations modificatives représentent par exemple 17 modifications du RGA.

⁹⁷ Le nombre de décisions modificatives représentant chacune plusieurs évolutions juridiques s'est élevé à 8 en 2015, 5 en 2016, 8 en 2017, 6 en 2018, 4 en 2019, 7 en 2020 et 9 en 2021 (source : Légifrance - Code du cinéma et de l'image animée).

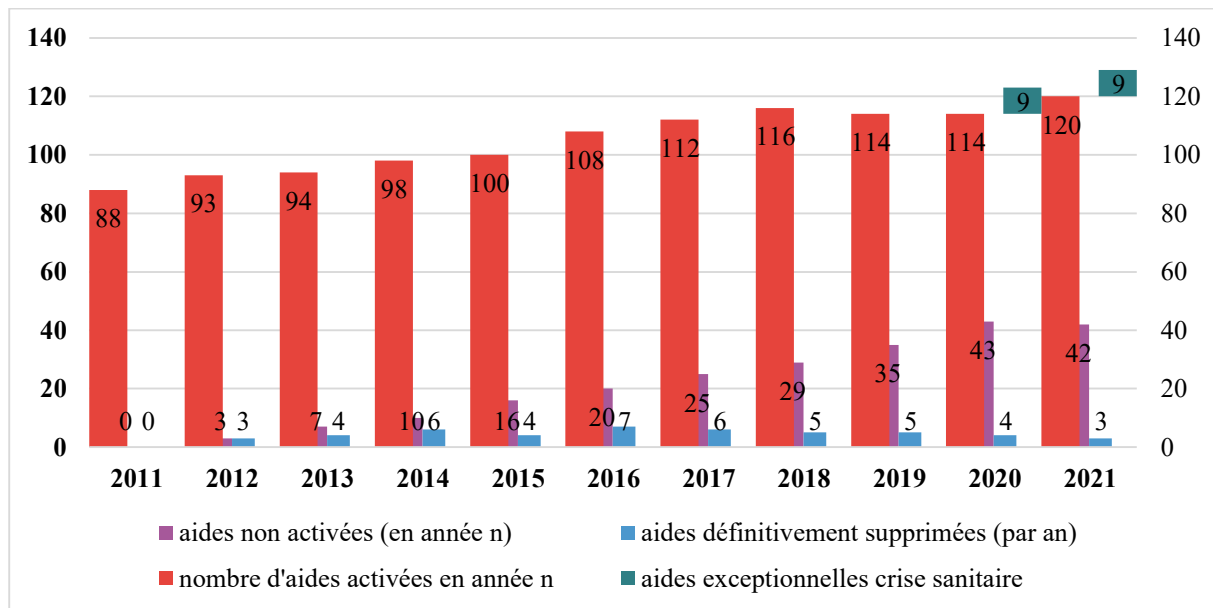
Graphique n° 11 : Évolution du nombre d'aides depuis la création du CNC (1946-2016)



Source : Rapport de Rise conseil « Mise en place de solutions de simplification de la gestion administrative des aides financières automatiques et sélectives gérées par le CNC » du 22 juin 2016.

Ces modifications très fréquentes et ajouts de nouvelles aides ne correspondent pas à un phénomène récent mais ont accompagné la croissance et la diversification des consommations audiovisuelles et vidéo depuis les années 80. Elles traduisent également un dialogue très étroit avec les représentants des différentes filières professionnelles, très présents au CNC dans de multiples instances et commissions qui ont fréquemment l'occasion d'exprimer leur avis sur la nécessité de faire évoluer tel ou tel dispositif. Ce dialogue tout à fait original est à porter au crédit de l'établissement public, il a créé un écosystème extrêmement favorable aux industries culturelles et créatives françaises, mais n'est pas sans créer beaucoup de complexité.

Graphique n° 12 : Évolution du nombre de soutiens accordés par le CNC (2011-2021)



Source : CNC, retraitement Cour des comptes/ Les aides non activées une année correspondent à des aides en sommeil mais qui figurent toujours au RGA.

3.1.2 Une part majoritaire des aides automatiques

Le fonds de soutien automatique constitue la grande originalité du système d'aides français. Contemporain de la création du CNC en 1946, il repose sur le principe bien connu de « l'aval finance l'amont » et contribue à l'adhésion de l'ensemble des acteurs, qui y voient un soutien économique puissant, car prédictible et permettant à des producteurs (et des distributeurs et des exploitants pour une part plus modeste) de construire des plans de financement et d'investissement.

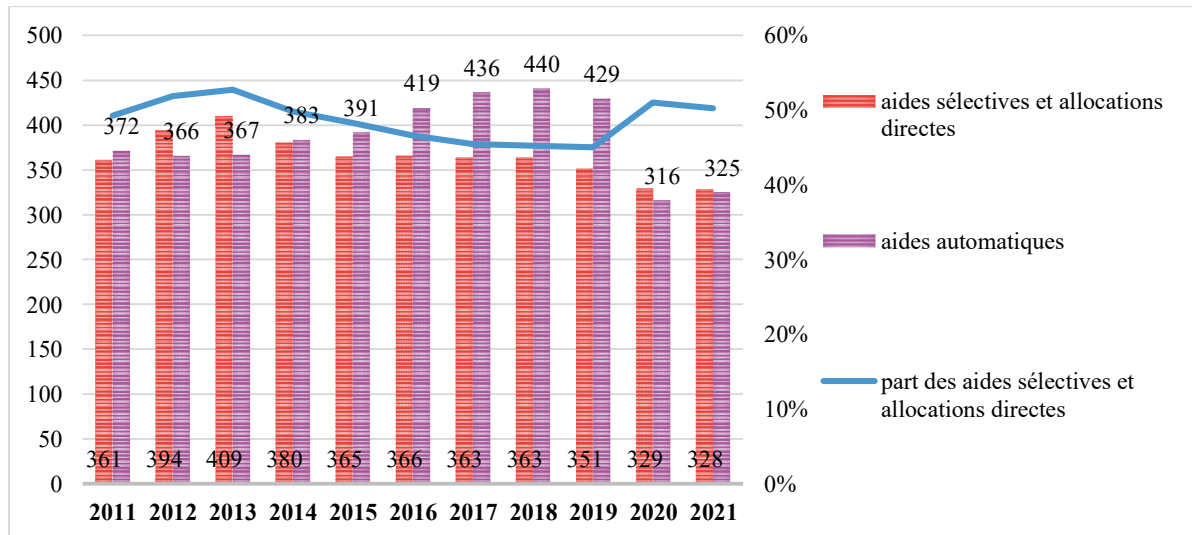
Les grands comptes contributeurs savent pouvoir bénéficier de droits de tirage élevés auprès du fonds de soutien automatique du fait de leur activité, tandis que ce fonds organise aussi une redistribution bénéficiant aux entreprises de taille plus modeste ou plus fragiles.

L'accès au fonds de soutien automatique est conditionné à des règles différentes pour le cinéma et pour l'audiovisuel.

Pour le cinéma, cet accès est autorisé pour les entreprises remplissant des conditions d'établissement en France et de nationalité des dirigeants (pays membre de l'Union européenne) disposant d'un capital suffisant (45 000 €) et qui ont déjà réalisé un œuvre ayant reçu l'agrément du CNC. Cette étape de l'agrément des œuvres constitue la clé de voûte du système d'aides et revêt une grande importance. Se retrouvent en commission d'agrément l'ensemble des organisations professionnelles du secteur qui statuent à partir d'un barème détaillé portant sur la localisation, les conditions artistiques et techniques de réalisation, sur le nombre de points attribués à une œuvre. Bien que l'agrément ait été réformé après la mission confiée à Alain Sussfeld en 2016, il reste un outil particulièrement sophistiqué. Les sommes créditées sur le compte de soutien automatique, à partir du nombre de points obtenus en commission d'agrément,

dépendent du succès de l'œuvre, qu'il s'agisse de son exploitation en salle, de sa diffusion télévisuelle et de sa commercialisation en vidéo.

Graphique n° 13 : Montant et part des aides sélectives et automatiques*

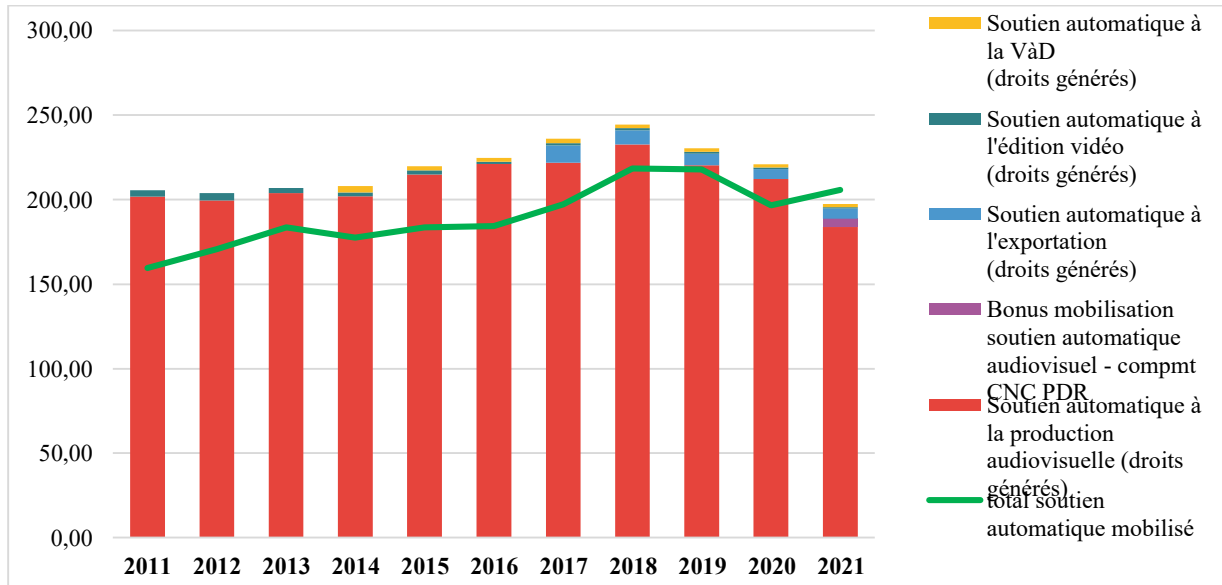


Source : CNC, retraitement Cour des comptes.

*droits générés sur soutiens automatiques et aides sélectives engagées.

Pour les œuvres audiovisuelles, les sommes créditées sur le fonds de soutien audiovisuel (le FSA, précédemment dénommé COSIP) sont indépendantes de leur succès et sont calculées par un système de points minute. La proportion des aides automatiques est par ailleurs beaucoup plus élevée pour ce secteur (76 % en 2019 dernière année « ordinaire ») que pour le cinéma (42 %).

À partir de 2013, les soutiens automatiques représentent durablement une proportion supérieure à 50 % des aides engagées. La progression des aides automatiques jusqu'à 2018 tient à la croissance du secteur audiovisuel, la programmation française connaissant une période de rattrapage au cours de la décennie 2010. La crise sanitaire complexifie cependant la lecture de la période récente, les aides sélectives étant venues exercer une action contracyclique, quand les détenteurs de soutiens automatiques les mobilisaient moins pendant la période 2020-2021.

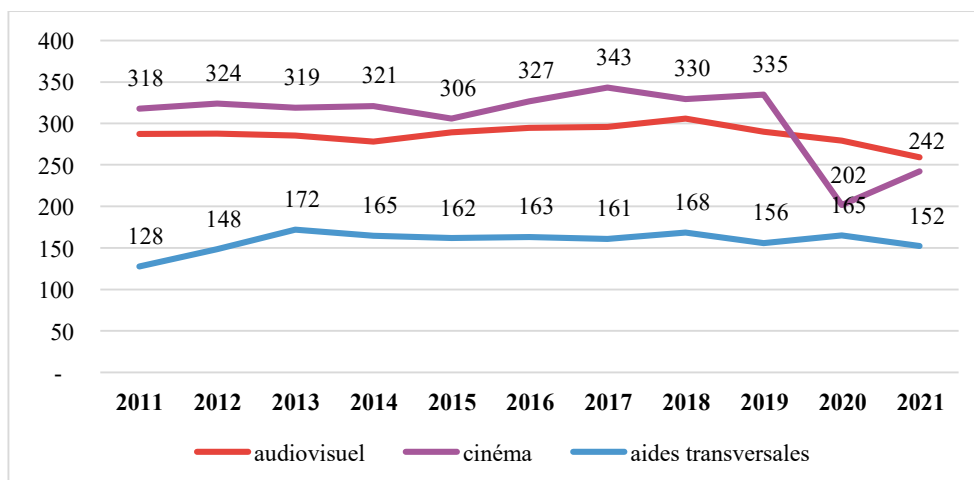
Graphique n° 14 : Évolution des fonds de soutiens automatiques à l'audiovisuel* (hors avances)

Source : CNC, retraitement Cour des comptes.

* y compris le soutien automatique « transversal » à l'exportation, à l'édition vidéo, à la vidéo à la demande.

3.1.3 Le système d'aides du CNC organise une redistribution de revenus en faveur de la production et l'exploitation cinématographique

L'importance de l'automaticité n'interdit pas cependant tout mécanisme redistributif. Alors que le cinéma a représenté une ressource moyenne d'environ 150 M€ en termes de TSA, il absorbe le double de crédits du CNC par an (ces montants oscillent entre un minimum de 306 M€ et un maximum de 343 M€ par an entre 2011 et 2021), les années de la crise COVID ne faisant pas exception au regard des aides exceptionnelles qui lui ont été consenties.

Graphique n° 15 : Montants respectifs en M€ consacrés au cinéma, à l'audiovisuel et à des soutiens transversaux (non compris les soutiens exceptionnels urgence et relance)

Source : CNC, DFJ, retraitement Cour des comptes, droits générés sur soutiens automatiques et aides sélectives engagées

3.2 Une évaluation insuffisante des dispositifs de soutien

Le sujet de la lisibilité des aides et d'une éventuelle simplification est posé depuis plusieurs années, ce qui n'a pas empêché une prolifération du nombre des dispositifs largement soutenue par tous les partenaires du CNC. L'efficacité des soutiens est évaluée à l'aune de la santé globale du secteur et non dans le cadre d'une évaluation des dispositifs eux-mêmes, à l'exception toutefois des soutiens audiovisuels revus lors d'un plan d'économies. L'enlisement en 2021 de la revue générale des aides confirme ce constat.

3.2.1 Les indicateurs existants s'attachent à la performance globale du CNC

Comme le remarquait la Cour dans son précédent rapport, le CNC dispose d'une batterie d'indicateurs qui mesurent plus l'activité et l'efficacité globale que l'efficacité des aides elles-mêmes. Depuis 2010, le document stratégique de performance (DSP), adressé au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, définit les objectifs pluriannuels et présente une vingtaine d'indicateurs (stables dans le temps) permettant d'évaluer si les grandes missions sont réalisées : part de marché des films français, fréquentation globale et sur le territoire, consolidation de la production audiovisuelle, attractivité du territoire national en termes de production etc. Un seul indicateur peut être considéré comme un indicateur d'efficacité, celui du ratio des coûts de gestion rapporté aux dépenses de soutien.

Ces indicateurs sont présentés chaque année dans le DSP en comparaison avec les deux années précédentes et avec la prévision pour l'année suivante, accompagnés d'explications qui se rapportent à l'année écoulée, comme par exemple le nombre de films à succès une année donnée. Il n'existe pas de document présentant l'évolution des indicateurs sur une durée plus longue ce qui faciliterait pourtant l'analyse des tendances de fond. La Cour a procédé à cet exercice pour quelques-uns des indicateurs.

Tableau n° 19 : Évolution de quelques indicateurs (2011-2021)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Part marché films français (en %)</i>	40,9	40,5	33,8	44,4	35,5	35,8	37,5	39,5	34,8	44,9	40,6
<i>Fréquentation salle (totale en M entrées)</i>	216,6	201	191	205,6	202,2	213	205,8	197	209,2	64	93,7
<i>Fréquentation films français (M entrées)</i>	88,8	82	64,6	91,3	72,1	75,6	77,1	77,8	72,7	29	38
<i>Nombre FIF produits</i>	222	230	247	246	238	254	252	263	261	129	180
<i>Recettes FIF salles à l'étranger M€</i>	437	888	300	685	624	257	484	261	272	102	112,5 (prev)
<i>CA export prog. audiovisuels M€</i>	153,6	165,9	179,5	210,3	201	260	269	221,7	247,6	274,6	287,5
<i>Dépenses gestion/ dép. soutien (%)</i>	4,6	4,3	4,2	5,2 ⁹⁸	5,5	6	6,1	5,8	6	6	5,3

Source : Documents stratégiques de performance (CNC) – CNC direction du cinéma

⁹⁸ Le passage à la GBCP à compter du 01/01/2016 a entraîné une modification du périmètre, avec un impact sur les dépenses de soutien prises en compte qui a un effet à la hausse sur le *ratio*.

La fréquentation globale jusqu'à la veille de la crise Covid est solide, dépassant généralement 200 M d'entrées par an. L'appréciation doit être nuancée s'agissant des entrées et de la part de marché des films français : sur la période elle fluctue entre 34 et 44,9 %, avec une moyenne de 38 % (hors 2020). Mais en début de période, celle-ci dépasse plusieurs fois le niveau de 40 % de part de marché, niveau qui n'est à nouveau atteint qu'en 2020 dans un contexte très particulier (absence des films américains en sortie de crise sanitaire). Cette tendance reflète une lente et progressive érosion de la fréquentation des films français. Cette évolution est préoccupante alors que le nombre de films d'initiative française produits connaît une augmentation continue au cours de la période passant de 209 films en 2010 à 261 en 2019.

L'évolution des recettes provenant de l'exportation du cinéma et de l'audiovisuel fait apparaître des tendances inverses et ce, avant même la crise sanitaire : les recettes (cumulées) des salles à l'étranger diminuent sur la période de 40 %, tandis que le chiffre d'affaires à l'export des programmes audiovisuels augmente de près de 60 %. Ceci confirme les profondes évolutions intervenues depuis une dizaine d'années avec l'irruption des plateformes.

Enfin, l'augmentation du ratio des dépenses de gestion, qui passe de 4,6 % à 6 % des dépenses de soutien, est liée notamment aux dépenses informatiques (voir infra) et reste, selon le CNC, contenue puisqu'en-deçà de la cible fixée à 6,2 %. Le calcul du ratio de frais de gestion n'est toutefois pas explicité dans les documents financiers, ce qui fragilise la portée de cet indicateur (*cf.* partie 4.4.4 sur les coûts de fonctionnement).

3.2.2 La réforme des soutiens : un chantier indispensable à mettre en œuvre.

La question de l'évolution du système d'aides a été régulièrement soulevée au cours de la période sous revue dans un contexte d'accélération de la dynamique de création des aides. En 2013, après la tenue des « *Assises pour la diversité du cinéma français* » décidée par la ministre de la culture, le président du CNC, Eric Garandeau, lance un groupe de suivi, piloté par René Bonnell, personnalité qui fait autorité dans le secteur et réunissant une trentaine de professionnels reconnus pour examiner « les évolutions souhaitables des interventions publiques », thématique qui va au-delà du régime d'aides *stricto sensu*. Le groupe de travail aboutit à un rapport de référence qui contient plusieurs recommandations concernant les dispositifs de soutien et préconise une évaluation régulière des aides du CNC.

Avec la présidence de Frédérique Bredin, ce thème est repris et approfondi avec l'intervention d'un cabinet de conseil externe⁹⁹ qui réalise un important travail d'analyse et de préconisations détaillées (52 mesures). S'il a sans doute inspiré la direction du CNC, ce rapport n'est pas véritablement mis en œuvre. Cependant, en 2019 et 2020, dans le contexte du plan d'économies de 46 M€ nécessaire pour « *limiter les déficits* », l'évaluation de certains des dispositifs de soutien permet de cibler les mesures, notamment pour l'audiovisuel.

⁹⁹ Cabinet RISE Conseil, « *Mise en place de solutions de simplification de la gestion administrative des aides financières automatiques et sélectives gérées par le CNC* » Rapport de 2016 pour un montant de 320 K€.

En décembre 2018, Dominique Boutonnat présente son rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles¹⁰⁰ qui analyse l'impact des transformations du secteur sur le financement de la création française. S'agissant des missions du CNC, il recommande de « *repenser le système d'aides pour qu'il soit plus simple et plus lisible* ».

En juin 2019, Madame Magne, députée et rapporteure spéciale pour les crédits « médias, livre et industries culturelles/avances à l'audiovisuel public » analyse la gestion et le financement du CNC et préconise une réforme en profondeur du système d'aides. Tout en soulignant la qualité des études produites par le CNC, elle estime que ces études devraient être complétées par « *des analyses plus précises sur l'efficacité réelle de chaque dispositif, réalisées par d'autres institutions que le CNC* ».

Nommé président du CNC, Dominique Boutonnat évoque, lors de son premier conseil d'administration le 1^{er} octobre 2019, la situation budgétaire du CNC et la nécessité d'économies supplémentaires. Lors du conseil suivant, en décembre, il annonce que le CNC va mener une revue générale de ses aides et précise : « *environ 150 dispositifs d'aides ou de subventions aux secteurs du cinéma, de l'audiovisuel et du jeu vidéo peuvent aujourd'hui être dénombrés et chacun d'entre eux sera réinterrogé du point de vue des priorités de politique publique actuelles et de l'adaptation de ses modalités aux stratégies poursuivies* ».

Le cap stratégique étant clairement posé par le président, le projet s'engage avec un calendrier, une méthode et un pilotage adaptés à l'objectif. En particulier, il est décidé de ne pas faire intervenir un cabinet de conseil mais de conduire une évaluation partagée en interne.

Un directeur de la mission de transformation est nommé pour piloter ce travail collectif, et la revue générale des soutiens est conduite de mars 2020 à juin 2021 dans le cadre d'un calendrier en 4 phases de mars 2020 à décembre 2021. La démarche retenue est une autoévaluation de 115 dispositifs par direction compétente, ce qui conduit à un important travail en interne avec plus de 300 réunions associant la moitié des agents. Le comité de direction est mobilisé au cours de deux séminaires, ainsi que de nombreux comités stratégiques afin d'intégrer la nécessaire transversalité dans la démarche. La démarche prévoit que dans une deuxième phase (à partir de l'été 2021), les professionnels et les experts seront consultés.

Par ailleurs, la simplification et la sécurisation des dispositifs de soutien a également vocation à réduire les risques comptables et budgétaires identifiés par le contrôle interne. Cependant cette dernière ambition est restée sans suite, faute d'analyse en parallèle de la bonne administration des aides.

Le travail collectif que la Cour a examiné s'est appuyé sur une analyse poussée par les équipes responsables de la quasi-totalité des aides, analysant les forces et les faiblesses et les pistes d'évolution. Au printemps 2021, la revue générale des aides conduit à un dossier de près d'un millier de pages, les 115 aides auditées faisant l'objet chacune d'une fiche complète organisée sur un canevas standard : description, vecteur juridique, coût budgétaire, objectif poursuivi, pistes d'améliorations envisageables. La lecture de ces fiches confirme l'intérêt de l'exercice réalisé par les équipes des différentes directions métiers. Les constats de la base sont divers, entre certes des aides bien ciblées, mais aussi des aides « *insuffisamment contrôlées ou*

¹⁰⁰ Rapport de Dominique Boutonnat sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles, 13/05/2019.

ciblées », des « *effets d'aubaine* », une « *complexité excessive* », du « *saupoudrage* » voire des cas limites (ainsi la possibilité d'utiliser les mêmes factures pour justifier des aides différentes).

À cette date, la direction du CNC met un terme à la mission de transformation et au contrat de son directeur, sans que les raisons de cet arrêt du projet soient clairement énoncées. Aucune publicité n'a été donnée à ces travaux internes préparatoires.

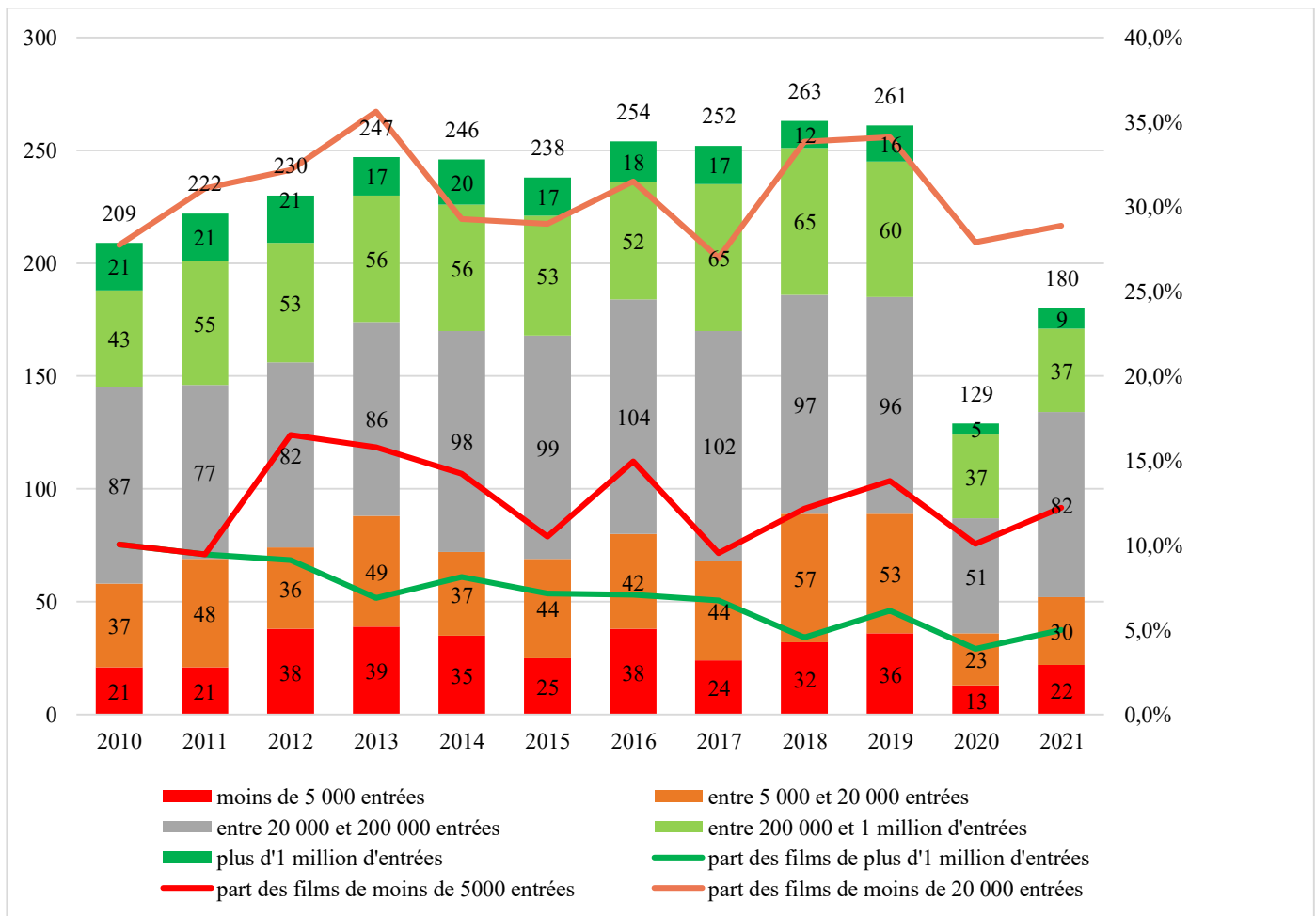
Interrogé par la Cour, le président du CNC a indiqué qu'il privilégiait une approche au cas par cas et que certaines réformes avaient d'ores et déjà été mises en œuvre : fusion d'Unifrance et de TVFI en juin 2021, modifications des commissions d'attribution de l'avance sur recettes, réforme de l'aide au cinéma du monde, regroupement de deux aides à l'écriture. Un plan de réformes aurait par ailleurs été transmis sans que la Cour ait pu en prendre connaissance, au ministère de la culture début 2023. Compte tenu du diagnostic établi par la revue générale des soutiens en 2020-21, il apparaît essentiel qu'une réforme des aides ambitieuse soit effectivement mise en œuvre.

Recommandation n° 7. (CNC) : À la suite de la revue générale des soutiens, mettre en œuvre une réforme approfondie des aides.

3.3 L'économie du cinéma repose sur le rôle déterminant du CNC

Historiquement et politiquement, le cinéma a été au cœur de la mission du CNC depuis sa création. L'importance et la variété des soutiens à ce secteur ont nourri le succès du cinéma français, tant au regard de sa fréquentation hexagonale que de son rayonnement international. Toutefois, comme le notait déjà le précédent rapport de la Cour, ce succès incontestable n'est pas exempt de zones d'ombres, telle que la difficulté de maîtriser le nombre de films aidés. Le nombre de films d'initiative française (FIF) agréés a ainsi augmenté de près de 20 % sur la période 2011-2019 ; le nombre des films ayant enregistré moins de 20 000 entrées a pour sa part, augmenté de 53 %. En 2019 les films de moins de 20 000 entrées représentent plus du tiers des films (contre 28 % en 2010) et en nombre, 89 films contre 58. Quant aux films de moins de 5 000 entrées, leur nombre passe de 21 en 2010 à 36 en 2019, avec une moyenne 2011-2019 à 32. Le nombre de sorties techniques diminue légèrement sur la période, passant de 13 en 2011 à 9 en 2019, avec une moyenne à 11,5.

Graphique n° 16 : Évolution du nombre de FIF et de leurs entrées en salles



Source : CNC - direction du cinéma. Les années 2020 et 2021 sont difficilement interprétables en raison de la crise sanitaire.

L'analyse des principales aides sélectives du cinéma permet de mieux identifier les forces et les faiblesses de ces dispositifs.

3.3.1 L'avance sur recettes (ASR), un dispositif de référence mais perfectible

Créée en 1959, l'avance sur recettes est le plus connu des dispositifs de soutien sélectif du CNC. Entre 2011 et 2021, l'ASR a représenté 875 projets de films retenus dont 598 avant réalisation et 277 après réalisation. Ce dispositif prestigieux s'avère sélectif, le CNC examine chaque année environ 650 dossiers de candidatures et ne retient que 80 dossiers.

La forte sélectivité est cependant tempérée par la possibilité de candidater plusieurs fois sous certaines conditions. Après la première étape du comité de lecture, quatre décisions sont possibles : refus définitif, admission à représenter une candidature en comité de lecture, plénière différée à condition de modifier substantiellement le projet et présentation en plénière. L'examen qui suit par une commission plénière est possible trois fois, une nouvelle présentation pouvant être directe via le mécanisme dit de « plénière ajournée » soit indirect en repassant par la première étape du comité de lecture.

Le CNC complète son accompagnement par des aides à l'écriture, la réécriture, au développement, à la création visuelle et sonore, aux côtés notamment des régions. Parmi les quinze candidatures pour un premier long métrage d'une commission ASR d'octobre 2022, huit avaient déjà reçu une ou plusieurs aides du CNC variant de 21 K€ à 161 K€.

Tableau n° 20 : Principales données financières sur l'avance sur recettes (en M€ et €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de dossiers ASR avant réalisation</i>	663	615	647	634	603	587	558	547	604	544	556
<i>Nombre de dossiers ASR après réalisation</i>	64	55	59	47	49	57	47	60	52	53	49
Total	727	670	706	681	652	644	605	607	656	597	605
<i>ASR avant réalisation (en M€)</i>	16,9	21,1	27	25,2	24,4	24,8	24,8	20,5	19,2	12,4	33,3
<i>ASR après réalisation (en M€)</i>	2	2,2	2,8	1,9	1,8	2,5	1,8	2,8	3,3	2,2	3,1
Total	18,9	23,4	29,8	27,1	26,2	27,3	26,5	23,3	22,5	14,6	36,3
<i>Nbre bénéficiaires ASR avant réalisation</i>	54	55	54	54	59	56	53	53	49	53	58
<i>ASR après réalisation</i>	26	22	24	23	20	25	22	35	25	32	23
Total	80	77	78	77	79	81	75	88	74	85	81
<i>Montant attribué moyen avant réalisation (en €)</i>	313 426	384 364	499 074	465 926	412 881	443 036	467 038	387 170	391 633	233 774	573 276
<i>Montant attribué moyen après réalisation (en €)</i>	76 919	100 464	118 179	82 530	92 360	100 030	80 159	79 094	130 898	68 250	134 435

Source : CNC, retraitement Cour des comptes.

Les 875 projets retenus entre 2011 et 2021 concernent 414 bénéficiaires sur la période. Certains auteurs sont fréquemment soutenus par l'ASR : Claire Simon à sept reprises, Arnaud Desplechin et Sébastien Betbeder cinq. Neuf réalisateurs ont été aidés à quatre reprises pendant la période : Alain Cavalier, Quentin Dupieux, Benoît Jacquot, Cédric Kahn, Sophie Letourneur, Guillaume Nicloux, Antonin Peretjatko, Justine Triet et Rebecca Zlotowski. Certaines sociétés de production reviennent jusqu'à 18 fois parmi les bénéficiaires, mais ce critère reflète davantage l'hétérogénéité en termes de concentration du secteur et la présence de documentaires dans les sélections annuelles.

3.3.1.1 Des progrès déontologiques, mais un chiffrage de l'aide insuffisamment cadré

Le CNC a fait évoluer le nombre de commissions passant de deux à trois (occasionnant au passage une progression du budget alloué de 5 M€ par an), afin de donner davantage de chance à des seconds et troisièmes films de réalisateurs avant qu'ils ne soient en concurrence avec des cinéastes chevronnés. Le CNC veille également au renouvellement des membres des commissions. En dépit de ces progrès déontologiques, dès lors que l'établissement fait appel à des professionnels en exercice, ce qui est souhaitable, certains fonctionnements collégiaux sont difficilement évitables (tels qu'un traitement favorable réservé aux dossiers présentés par des membres, une prime accordée aux dossiers très écrits, ou des choix très consensuels).

Le montant accordé oscille entre 830 000 € (*Un peuple et son roi* en 2015) et 19 000 €, les subventions les plus faibles correspondant le plus souvent à des soutiens après

réalisation. Le montant moyen de l'ASR accordée toutes catégories d'œuvre (fiction, animation, documentaire) et toutes modalités confondues est de 315 224 €.

Aucune ligne directrice ne guide les membres de la commission de chiffrage. Il arrive souvent que le montant de l'avance pour des petits films à caractère élitiste puisse atteindre des niveaux très élevés, au motif d'un « *gap* » restant à financer. Pourtant cette aide constitue une carte de visite prestigieuse, qui facilite la recherche de coproducteurs, de distributeurs qui s'engagent sur des minimums garantis, de télévisions qui acquièrent des droits ou préachètent des diffusions, de plateformes, Sofica, etc. L'ASR joue ainsi deux rôles qui ont tendance à se superposer (effet de réputation en amont et bouclage de budget juste avant ou après le tournage).

Au final, le dispositif finance des films qui atteignent rarement un taux de rentabilité élevé : seuls 12 films sur 574 films aidés entre 2011 et 2018¹⁰¹ génèrent des recettes guichet à la mi-2022 supérieures au coût total des œuvres, soit 2% de l'ensemble des films soutenus. Deux-tiers des œuvres aidées génèrent des recettes en salles qui représentent moins de 20 % de leur coût total.

Tableau n° 21 : Distribution des films soutenus par l'ASR selon leur rentabilité en salle (2011-2018)

R = recettes guichet/coût total	Nombre de films	Part
$R > 100 \%$	12	2 %
$50 \% < R < 100 \%$	60	10 %
$30 \% < R < 50 \%$	67	12 %
$20 \% < R < 30 \%$	59	10 %
$10 \% < R < 20 \%$	116	20 %
$0 \% < R < 10 \%$	250	44 %
Recettes nulles	10	2 %
Total	574	100 %

Source : CNC, retraitement *Cour des comptes*. Données à mi-2022 ne tenant pas compte des sorties ultérieures

3.3.1.2 Une avance qui n'est que faiblement remboursée sous la forme d'un débit du compte de soutien automatique du producteur.

Les modalités de remboursement de l'avance sur recettes ont évolué. Avant mai 1997, il se faisait via les recettes qui reviennent au producteur (RNPP). De 1997 à 2007, le choix était donné entre un remboursement via les RNPP et le débit du compte de soutien automatique. Depuis mars 2007, le remboursement ne peut plus se faire que via un mouvement sur les comptes de soutien automatique. Le débit du compte de soutien automatique ne peut être inférieur à 25 % et supérieur à 80 %¹⁰² du montant accordé. Cette modalité est toutefois assortie d'une franchise motivée par le souhait de permettre aux petites structures de développer plus facilement leurs projets, passée de 38 K€ initialement à 50 K€ à partir de 2007. Cette franchise est par ailleurs

¹⁰¹ Les données retenues portent sur les films dont le chiffrage de l'aide a été prononcé pendant les années 2011-2018, en raison de la période la crise sanitaire et afin de tenir compte du temps nécessaire à la réalisation et à la sortie d'un film en salles.

¹⁰² La mesure plafonnant à 80 % le remboursement visait à encourager les producteurs à faire le choix de ce mode de remboursement plutôt que *via* les RNPP. Le producteur optant pour le remboursement *via* le soutien automatique perdant la possibilité d'investir le montant débité sur son compte de soutien, l'avance a été considérée comme intégralement remboursée lorsqu'elle l'est à 80 %.

cohérente avec le soin de réserver au producteur délégué 100 % du soutien financier généré jusqu'à 50 000 €, puis depuis mars 2011, 150 000 €.

Tableau n° 22 : Le faible remboursement de l'ASR (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Remboursements toutes modalités confondues</i>	1,84	1,43	0,98	1,37	1,46	1,29	1,39	1,48	1,99	1,81	2,21	1,48
<i>Montants versés</i>	26,3	18,92	23,35	29,79	27,06	26,21	27,31	26,52	23,29	22,46	14,57	36,34
<i>Fraction remboursée de l'ASR</i>	7 %	8 %	4 %	5 %	5 %	5 %	5 %	6 %	9 %	8 %	15 %	4 %

Source : Direction du cinéma du CNC.

On peut regretter que pour des raisons ayant trait à l'assiette des crédits d'impôt cinéma, l'ASR au même titre que l'avance pour le développement de films de long métrage conserve cette dénomination, car son fonctionnement l'apparente davantage à une subvention, comme le note également le contrôle général et financier¹⁰³ et les disparités dans les remboursements constatés engendrent des inégalités entre bénéficiaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les aides à la production et la distribution de films d'initiative française ont dans l'ensemble une efficacité marginale et une efficience décroissantes : l'accès relativement aisé et non contingenté au fonds de soutien automatique, l'augmentation très sensible des crédits d'impôts et des aides publiques du CNC et de leur périmètre (écriture, réécriture, développement, production, post-production, distribution, etc.) ont permis la réalisation d'un nombre croissant de films, sans risque majeur pour les producteurs.

En raison de leur nombre, une majorité de films ne restent pas assez longtemps à l'écran pour avoir la chance de rencontrer un succès public ou parfois même ne trouvent pas à être diffusés en salle. La part croissante des films d'initiative française ayant été vus par moins de 20 000 spectateurs traduit les contradictions de la situation présente. Trop d'aides concentrées en amont de la filière contribuent paradoxalement à réduire les chances pour chaque œuvre de réunir beaucoup de spectateurs dans les salles. Le déclin sur la décennie de l'exportation de films français à l'étranger aggrave le constat général d'une fragilité de la filière, indépendamment même des conséquences de la crise du Covid.

Certes les producteurs et les distributeurs développent de nouvelles formes de commercialisation dans le contexte de l'augmentation nette des consommations audiovisuelles et cinématographiques sur de nombreux supports. Pour autant, ces nouvelles recettes ne peuvent en aucun cas rivaliser avec l'impact du succès en salle.

¹⁰³ Cf. réponse du contrôleur général et financier à la Cour le 30 mars 2023.

Le CNC et le ministère des finances, sur le volet des crédits d'impôts notamment, doivent tirer les leçons de cette situation qui aboutit à financer, sur des deniers publics, un nombre toujours plus important de productions dont, pour une part croissante d'entre elles, la contribution au succès et au rayonnement du cinéma français, objectifs centraux de la politique de soutien, semble loin d'être probante.

3.3.2 Victime de son succès, le dispositif Art et Essai a perdu en lisibilité

L'aide aux salles art et d'essai participe en principe de l'exception culturelle française. En réalité, par un dispositif relativement peu sélectif, il vise surtout un maillage territorial étoffé recouvrant des formes d'exploitation (municipales, associatives, lucratives) très diverses.

3.3.2.1 Un dispositif faiblement sélectif au succès croissant

La qualification *Art et essai* recoupe les films *recommandés* AE et les cinémas *classés* AE. La recommandation d'une œuvre cinématographique, décernée par l'association française des cinémas d'art et d'essai (AFCAE) depuis 1986 repose sur cinq critères possibles à caractère culturel¹⁰⁴ : recherche ou nouveauté, incontestable qualité de l'œuvre n'ayant pas obtenu l'audience méritée, reflet d'un pays dont la production cinématographique est peu diffusée en France, reprise présentant un intérêt artistique ou historique notamment à titre de « *classiques de l'écran* », œuvre de courte durée innovante. En 2021, le CNC subventionnait l'AFCAE à hauteur de 495 k€, dont 57 k€ étaient dédiés au processus de désignation des films recommandés et 130 k€ à leur promotion.

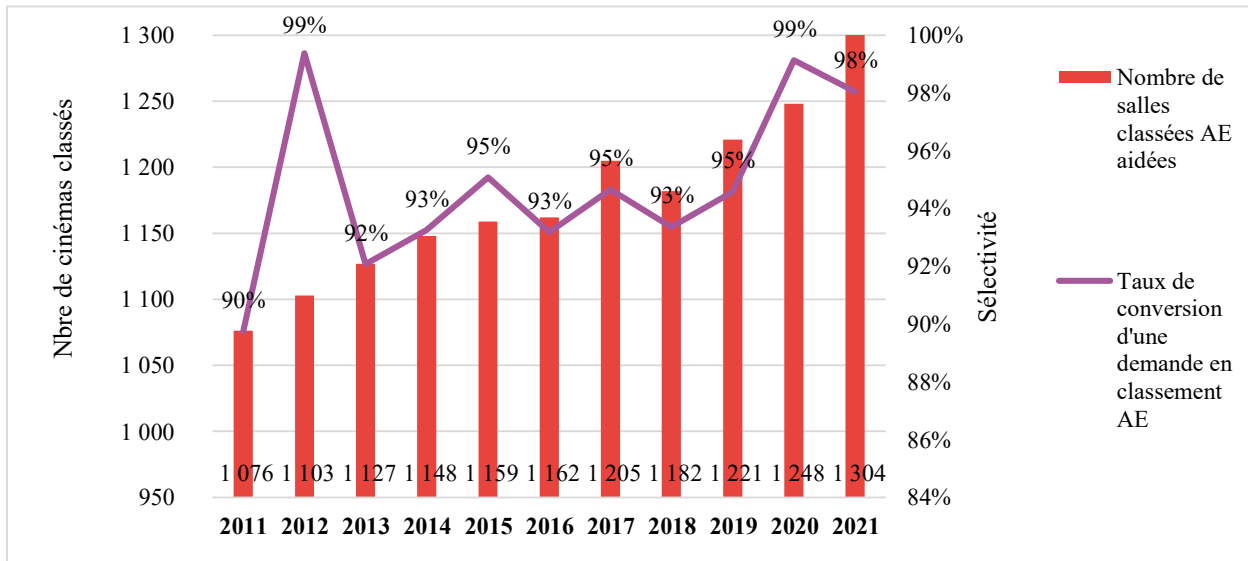
La classification des cinémas est fondée essentiellement sur la proportion de séances Art et Essai¹⁰⁵ que prévoit chaque salle. Cette proportion est modifiée marginalement positivement ou négativement par une commission annuelle de professionnels (à la suite de commissions régionales), en fonction du confort et de la politique d'animation de l'exploitant et aboutit à attribuer un indice annuel à chaque établissement. La subvention du CNC découle de l'indice obtenu.

Le soutien aux salles classées Art et Essai rencontre un succès croissant auprès des exploitants, le nombre de salles bénéficiaires a progressé de 21 % au cours de la période sous revue (*cf.* graphique n°16). Les salles art et essai représentent en 2021 près des deux tiers du parc métropolitain (64,3 %, soit 1 304 cinémas), cette part a progressé de dix points en dix ans (54,5 % en 2011)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Articles D. 210-3 et D. 210-4 du code du cinéma et de l'image animée. À titre exceptionnel, une œuvre cinématographique récente ayant concilié les exigences de la critique et la faveur du public et dont la contribution à l'art cinématographique peut être considérée comme notable ainsi qu'une œuvre d'amateur présentant un caractère particulièrement remarquable, peuvent également obtenir la recommandation art et essai.

¹⁰⁵ En moyenne en 2021, l'indice de base calculé en fonction des séances art et essai constitue 95,67 % de l'indice final arrêté (les quelques points de pourcentage restant étant attribués par les commissions régionales et nationales) ; *cf.* : liste des établissements classés AE 2021 (CNC).

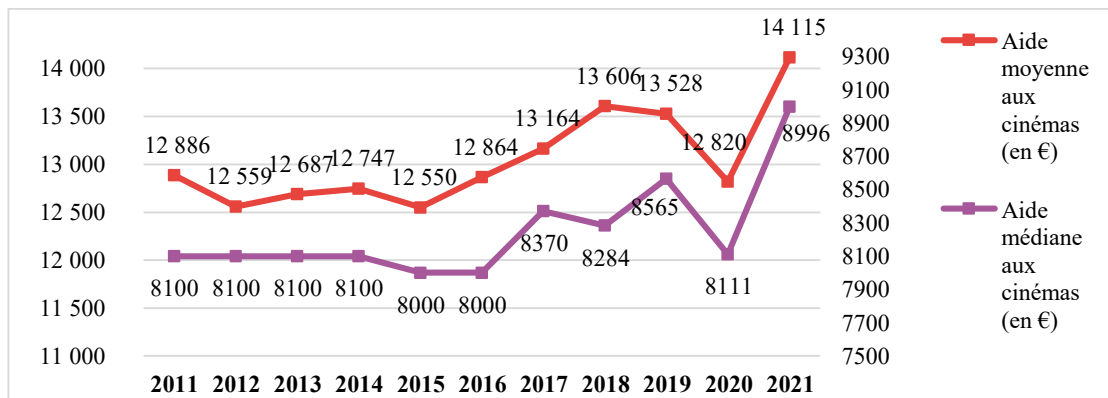
¹⁰⁶ Source : Calcul à partir du Bilan CNC 2021 ; CNC - Dossier n°323 - la géographie du cinéma (2012).

Graphique n° 17 : Nombre de salles et sélectivité de l'Art et Essai

Source : Document CNC : "Trois soutiens à l'exploitation" (onglet art et essai).

La sélectivité du dispositif est presque inexistante : le taux d'acceptation des demandes avoisine les 100 % et la reconduction des bénéficiaires est très élevée. Près de 9 établissements sur dix, parmi les 1076 de 2011 ont bénéficié pendant dix années de l'aide liée au classement, soit 931 cinémas. Le montant de cette aide a progressé en parallèle passant de 13,8 M€ à 18,4 M€¹⁰⁷. On observe un accroissement des montants moyen et médian alloués à chaque bénéficiaire à partir de 2015, le montant moyen, du fait des aides exceptionnelles pendant la période du COVID atteignant 14 115 € par cinéma en 2021 (Cf. graphique suivant). Cette aide faiblement sélective s'apparente ainsi à une subvention en fonctionnement devenue indispensable à deux tiers du parc français de salles.

¹⁰⁷ Le CNC a suivi la première recommandation du rapport de Patrick Raude (2016), qui préconisait de porter l'enveloppe consacrée au classement art et essai à 15,5 M€ en 2017.

Graphique n° 18 : Évolution des montants moyen et médian perçus par les établissements classés art et essai

Source : Document CNC : "Trois soutiens à l'exploitation" (onglet art et essai) : calcul à partir des lignes de chaque année pour chaque établissement.

3.3.2.2 Le label Art et essai aide favorise la présence de salles sur tout le territoire

Le label Art et essai est confronté à des enjeux en termes de visibilité comme de lisibilité pour les deux catégories d'acteurs auxquelles il s'adresse, spectateurs et exploitants.

Le logo signalant au public le classement d'un établissement est rarement manifeste car de petite taille, sinon absent et ne remplit pas son rôle auprès des publics. Certains établissements recherchant une diversité de clientèle n'affichent pas clairement leur appartenance au réseau des salles classées en raison d'un positionnement qui pourrait être perçu comme « élitiste ». Cependant, outre les aides de l'État *via* le CNC, le label donne accès à des aides complémentaires des collectivités territoriales et est de fait très recherché.

Le calcul de l'indice dont dépend le classement de l'établissement et la valeur de l'aide du CNC ne sont pas d'une totale lisibilité pour les exploitants. La complexité du mécanisme qui agrège des critères objectifs, quantitatifs, et d'autres plus subjectifs et qualitatifs est réelle, occasionnant de nombreuses sollicitations auprès du service de l'exploitation. La méthode employée pour le calcul de l'indice « *de base* » diffère en fonction de l'implantation géographique des cinémas selon qu'ils relèvent du groupe 1¹⁰⁸ ou du groupe 2¹⁰⁹. Le mode de comptabilisation des séances art et essai, le type d'indice, la prise en compte du nombre de salles dans l'établissement, la période retenue ou les écrêtements réalisés une fois les montants théoriques calculés sont différents.

Le mécanisme de majoration ou de minoration¹¹⁰ de l'indice arbitré par la commission du CNC qui apprécie la politique d'accueil et de fidélisation du public, n'a qu'une très faible

¹⁰⁸ Situés respectivement pour la catégorie A, dans des agglomérations de + de 200 000 habitants dont le cœur d'agglomération est supérieur à 100 000 habitants et pour la catégorie B, pour les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants.

¹⁰⁹ Entre 100 et 200 000 habitants pour la catégorie C, entre 20 000 et 100 000 habitants pour la catégorie D, et en dessous de 20 000 habitants pour la catégorie E.

¹¹⁰ Codifié dans le RGA dans les annexes 231-15 et 231-16.

incidence (+/- 4,33 % en moyenne en 2021) au regard des moyens engagés. Les critères de majoration ou minoration ont pu être exposés de surcroît à des contentieux. La pratique des bandes annonces payantes par le circuit d'exploitation parisien MK2 était retenue comme un critère de minoration de l'indice de calcul de l'aide. Le Conseil d'État¹¹¹ a annulé ce critère minorant au motif que le malus contrevenait à la dynamique entrepreneuriale de l'exploitation indépendante et ne retenait pas le rôle positif d'une bande annonce¹¹² qui peut servir un objectif de promotion pour les films recommandés art et essai, tout en générant des recettes.

3.3.2.3 Une aide précieuse qui récompense inégalement l'exigence culturelle

La méthode de calcul retenue pour les cinémas du groupe 2 majore artificiellement la proportion de séances art et essai¹¹³ et vise surtout à apporter une subvention aux cinémas des zones les moins densément peuplées qui paraissent devoir leur équilibre économique à la fois aux films grand public drainant une fréquentation plus élevée et à ce soutien de l'État.

Ainsi pour être éligible faut-il avoir projeté au moins respectivement 65 % ou 50 % de films art et essai en catégorie A et B du groupe 1 (grandes villes), tandis que l'exigence est bien moindre pour le groupe 2 (20 % de séances art et essai pour la catégorie C et 15 % pour les catégories D et E correspondant à des zones moins denses).

Le dispositif sert de fait avant tout les cinémas se tenant aux extrêmes : à la fois les multiplexes des grandes agglomérations qui diffusent sur un grand nombre d'écrans une part élevée de films recommandés (7 % des cinémas perçoivent 24 % des aides et représentent 15 % des recettes des salles labellisées), et les cinémas des plus petites aires urbaines françaises, où le dispositif Art et Essai sert surtout une promotion de la diversité cinématographique sur le territoire (33 % des aides distribuées, plus de la moitié des salles et 23 % des recettes totales). C'est dans les villes de 20 à 100 000 habitants que l'incidence de l'aide est la plus marquée : grâce à un montant d'aides limité à 3 M€, le dispositif permet de générer 86,7 M€ de recettes en 2021, et beaucoup plus d'ordinaire.

¹¹¹ Décision en date du 15 décembre 2017.

¹¹² Les bandes annonces sont prisées par 69,9 % des spectateurs Cf. *La géographie du cinéma 2020*.

¹¹³ Pour les salles du groupe 1, l'indice de base est calculé grâce à la part des séances art et essai dans le total des séances. Pour les salles du groupe 2, l'indice de base est calculé en rapportant le total de séances art et essai au nombre moyen de séances par salle. Ex. d'un complexe constitué de 4 salles, salle 1 = 100, salle 2 = 200, salle 3 = 300, salle 4 = 400 en zone E (groupe 2). Chaque salle diffuse 50 séances art et essai par an. Avec la méthode de calcul du groupe 1 : 200/1000 séances = indice de 0,2 ; avec la méthode de calcul du groupe 2 : 200/250 = 0,8. En présence de 4 salles, l'indice vaut donc 0,8 x 0,75 (coefficient donné dans la notice) = 0,6 dans une zone peu dense. Le cinéma n'aurait pas été classé avec la première méthode, il l'est largement avec la seconde, puisque l'indice doit être supérieur à 0,25.

Tableau n° 23 : Performance des cinémas art et essai (2021)

Catégorie	Montant (en M€)	Part dans le montant des aides	Nombre de cinémas de la catégorie en 2021	Part de la catégorie dans le total de cinés classés	Entrées AE (en M)	Part des entrées de chaque catégorie	Recettes des cinémas classés de catégorie (en M€)	Part des recettes des cinémas classés assurés par les cinés de la catégorie	Incidence des aides sur les recettes (coefficient multiplicateur)
A	4,33	24 %	94	7 %	5,21	15 %	30,9	15 %	7,1
B	0,94	5 %	24	2 %	0,82	2 %	4,3	2 %	4,6
C	4,00	22 %	260	20 %	6,73	19 %	34,9	17 %	8,7
D	3,06	17 %	222	17 %	13,15	38 %	86,7	42 %	28,3
E	6,07	33 %	704	54 %	9	26 %	48,1	23 %	7,9
Total	18,40	100 %	1 304	100 %	34,91	100 %	204,9	100 %	11,14

Source : Données CNC, Service de l'exploitation et Géographie du cinéma 2021- retraitement Cour des comptes.

Réformé en 2016 afin d'être simplifié, le dispositif Art et Essai est demeuré peu lisible du fait de la superposition des objectifs assignés (aménagement du territoire, diversité et animation culturelle). Il a des effets très positifs sur le maintien de cinémas dans les zones rurales même si son exigence de diversité culturelle y est moindre, mais provoque le mécontentement des distributeurs et des exploitants de grandes villes à la programmation très exigeante, qui estiment leurs efforts insuffisamment récompensés. L'opacité des écrêtements rendus nécessaires par le succès du dispositif en même temps que la faible latitude des commissions pour accorder des bonifications à l'animation, pourtant essentielle dans le futur pour faire revenir les spectateurs dans les salles, devrait amener le CNC à repenser ce dispositif, emblématique à bien des égards, de la sophistication du règlement général des aides.

De façon plus générale, les exploitants de salles apparaissent comme les premiers bénéficiaires du CNC, les soutiens reçus sont équivalents voire supérieurs certaines années au montant de TSA dont ils s'acquittent. Ils ont reçu des aides très conséquentes pour la numérisation et la modernisation de leurs salles dont le niveau de confort est élevé (au regard des autres salles de spectacles). S'exprimant par la voie d'une unique fédération, ils ont aussi la capacité de faire entendre leurs difficultés, comme récemment pendant la crise sanitaire. Ils devront sous peu participer à la renégociation des engagements de programmation qui, avec la chronologie des médias, sont des mécanismes essentiels à la pérennisation de l'exception culturelle française.

3.3.3 Les grandes difficultés de la mission de conservation et de la valorisation du patrimoine cinématographique

3.3.3.1 Une mission de conservation aux résultats insuffisants

Parmi les missions du CNC, figure à l'article L.111-2 du Code du cinéma et de l'image animée celle de « collecter, conserver, restaurer et valoriser le patrimoine

*cinématographique*¹¹⁴ » notamment par l'attribution d'aides. La direction du patrimoine cinématographique est organisée en six services¹¹⁵ afin d'assurer cette mission. Installée au fort de Bois-d'Arcy en agglomération et à proximité d'un centre pénitentiaire, la DPC a dû mettre en place une politique de sécurité très rigoureuse répondant aux normes d'une installation classée ICPE afin d'organiser la conservation de bobines anciennes qui représentent un patrimoine immatériel exceptionnel. Les premières pellicules sur support nitrate sont en effet inflammables au-dessus d'une température de 40° et nécessitent le fonctionnement en continu d'un système de réfrigération permettant de maintenir une température stable dans les anciens bâtiments du fort. Des investissements soutenus ont été réalisés sur la période afin de mieux gérer le climat dans les magasins (en 2017 et 2018 *cf.* tableau suivant, conformément au SPSI de 2017) et le nombre d'agents dédiés à la conservation a progressé. Des ayant-droits font cependant mention de la présence de moisissures sur des pellicules sur support nitrate, qui ont nécessité des dépenses supplémentaires dont ils ont dû s'acquitter à l'occasion d'opérations de valorisation.

Si la maintenance sur le site paraît satisfaisante, des décisions d'investissement sont restées au stade de la programmation pluriannuelle et des études préalables concernant des travaux lourds de rénovation et d'isolation sur les bâtiments C et E ainsi que sur les cellules nitrate du fort.

Tableau n° 24 : Dépenses d'investissement /contrôle et projet Garance (en K€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Aménagements, travaux (SPSI travaux et maintenance bâtiment), contrôles réglementaires, mobilier, rénovation du laboratoire</i>	507	494	169	280	352	717	2 198	2 175	310	231	338	7 711
<i>Plateforme Garance</i>			74	40	379	439	526	132	41	303	58	1 992

Source : fichiers des mandats acquittés 2011-2017 et 2018-2021.

La régie de recettes n'a pas été rétablie depuis 2018¹¹⁶ concomitamment à la baisse drastique de l'activité photochimique qui n'a pas repris ses activités sauf à titre expérimental, l'investissement dans les installations du laboratoire a aussi considérablement chuté depuis 2014. Le site lui-même de Bois-d'Arcy s'avère un lieu de travail isolé propice aux difficultés sociales qui n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante de la part des derniers présidents. Les conflits liés au management, mesures disciplinaires (5 sanctions sur 8 prononcées entre 2011 et 2021), licenciements¹¹⁷ (3 sur les 5 intervenus), absentéisme (*cf. infra*) y sont concentrés.

¹¹⁴ « À ce titre, le CNC exerce notamment les missions relatives au dépôt légal qui lui sont confiées par le titre III du livre Ier du code du patrimoine ; il reçoit en dépôt les documents cinématographiques et les biens culturels se rapportant à la cinématographie qui lui sont confiés et procède, en propre ou pour le compte de l'État, à des acquisitions destinées à enrichir les collections dont il a la garde ».

¹¹⁵ Service de l'administration générale ; service hygiène, sécurité, environnement, maintenance ; accès valorisation enrichissement des collection, service conservation et logistique des collections, service laboratoire restauration ; service documentation des collections.

¹¹⁶ Mentionné par les cartographies des risques comme l'un des objectifs non atteints depuis 2018.

¹¹⁷ Le CNC a négocié par ailleurs cinq ruptures conventionnelles en 2020 et 2021 dont une à la DPC.

Le CNC a créé à partir de 2012 une aide sélective à la numérisation des œuvres cinématographiques du patrimoine. Cette aide, soit sous la forme de subventions soit sous la forme d'avances et financée sur une réserve numérique qui s'élevait à 250,1 M€ au 31/12/2011¹¹⁸ représente un montant engagé de 73,9 M€ entre 2012 et 2021. Après une montée en puissance très rapide (14,2 M€ en 2013), le montant engagé a sensiblement diminué à partir de 2019 n'atteignant plus 3 M€ par an depuis lors, le CNC arguant de la consommation achevée de la réserve numérique. La commission d'experts n'a pas été renouvelée depuis sa création et les avis rendus ne sont pas motivés.

Tableau n° 25 : Bilan du dispositif des aides à la numérisation (2012-2021)

	Total des aides	Avances	Subventions
<i>Aides accordées 2011-2021</i>	69,1	5,8	63,2
<i>Premiers versements</i>	33,6	4,1	29,5
<i>Nbre de films ayant reçu un 1er versement*</i>	1 133	122	1 042
<i>Soldes versés</i>	27,1	1,1	26
<i>Nombre de films numérisés</i>	900		
Total versé	60,7 M€	5,2	55,5
Numérisation non achevée ou solde non demandé pour des films ayant reçu un premier versement	233		
Premiers versements n'ayant pas eu de suite jusqu'à présent	6,5 M€		

Source : CNC.

*L'aide peut prendre la forme soit d'une avance, soit d'une subvention soit des deux.

Le CNC ne publie pas la liste des œuvres numérisées¹¹⁹. La Cour constate à la lecture des tableaux communiqués qu'il subsiste 233 films parmi les 1133 ayant bénéficié d'un premier versement d'un montant total de 6,5 M€ pour lesquels aucune demande de solde n'a été formulée, soit près de 20,6 % des numérisations projetées. Parmi ces projets, 106 soutiens sont devenus caducs et ont dû faire l'objet d'un nouvel engagement juridique auxquels viennent s'ajouter 68 projets connaissant des retards et 49 projets rencontrant des difficultés juridiques. Ainsi relève-t-on le cas de la société *Panoceanic films* qui a reçu 424 490 € à partir de 2013 pour la numérisation de douze films, de Claude Chabrol et Claude Sautet notamment, sans qu'aucune demande de solde n'apparaisse¹²⁰. De même, onze premiers versements d'un montant total de 156 500 € en 2013 au bénéfice de la société *Les films de mon oncle* n'ont pas été suivis d'une demande de solde¹²¹.

¹¹⁸ Montant de la réserve numérique au 31/12/2011 après affectation du résultat utilisée également pour la numérisation des salles de cinéma.

¹¹⁹ Seule la liste des subventions accordées à des fins de numérisation est publiée.

¹²⁰ Le cas *Panoceanic films* est également relaté par Le Canard enchaîné du 7 mars 2018 qui souligne que la société a reçu des subventions d'Arte (à hauteur de 50 %) pour la restauration des mêmes films. De surcroît, 8 versements du CNC sur 12 sont très anciens et datent de 2013.

¹²¹ Des versements d'acomptes anciens pour l'Institut Lumière (150 k€) ou la Cinémathèque (325 k€) sur des projets d'envergure tels que la restauration du Napoléon d'Abel Gance engagée à partir de 2014, n'ont pas encore donné lieu à versements de soldes.

Au vu des montants en jeu et du nombre de projets concernés, il apparaît indispensable que la direction du patrimoine produise chaque année un état détaillé de l'état d'avancement des projets et rende publique la liste des œuvres numérisées. Le CNC devrait également procéder à la récupération des sommes versées pour des projets qui n'ont jamais abouti.

Recommandation n° 8. (CNC) : Produire chaque année un état détaillé de l'état d'avancement des projets de numérisation et rendre publique la liste des œuvres numérisées.

Le CNC a souhaité lancer une recherche de mécènes en 2019 pour prendre la suite de ses dispositifs de numérisation. Le projet a obtenu du ministère des finances un rescrit à la condition qu'il s'agisse de films à faible potentiel commercial. Un appel à films a été lancé en 2019/début 2020 et un groupe d'experts a sélectionné une liste de films parmi les soumissions des ayants droit, mais cette initiative n'a rencontré aucun succès auprès de mécènes¹²².

La préoccupation relative à la conservation est partagée par plusieurs segments de la filière cinématographique : producteurs et distributeurs, cataloguistes qui doivent s'acquitter de frais de stockage numérique élevés¹²³ (et qui s'inquiètent de l'absence de protection des films d'expression originale française dont les matériaux techniques peuvent quitter le sol européen). En l'absence d'un stockage patrimonial obligatoire, sauf pour les œuvres ayant reçu le soutien du CNC (dépôt légal du matériel), le patrimoine cinématographique national devrait faire l'objet d'une attention plus soutenue.

3.3.3.2 L'inventaire national n'est pas partagé avec les ayant droits et le système d'information Garance peine à voir le jour

La collection conservée à Bois-d'Arcy pourrait être la troisième collection au monde et comporter 110 000 œuvres différentes. Cependant, l'inventaire national des éléments argentiques lancé en 2011 n'a pas encore répertorié les collections entreposées au fort appartenant à divers ayant droits, CNC, Cinémathèque, sociétés de production ou détentrices de catalogues. La cartographie des risques et le plan d'action associé mentionnent à trois reprises en 2019, 2020 et 2021 « *qu'il n'a pas encore été possible de lancer l'inventaire des collections localisées sur le site de Bois-d'Arcy ; cette action est programmée sur 2023-2024* ».

L'inventaire national s'est concentré jusqu'à présent sur les films conservés dans les laboratoires Éclair Préservation, LTC Patrimoine et Orféo. La liste publiée sur le site du CNC arrêtée au 31 décembre 2018 répertorie 22 955 éléments. Cependant les ayant-droits de ces œuvres - notamment les adhérents du syndicat SCFP (Syndicat des Catalogues de Films de Patrimoine) représentant 80 % du patrimoine français - n'ont pas été destinataires des résultats de ce récolement et ont dû faire refaire à leur frais un inventaire de leurs œuvres, toute la

¹²² Une initiative plus récente a été lancée en marge de la conférence de presse à Cannes en 2022 saluant la participation de l'*Hollywood Foreign Press Association* (HFPA) à la restauration du Napoléon d'Abel Gance par la Cinémathèque. Le CNC laissait entendre que le mécénat de la HFPA pourrait profiter à des œuvres intégrées dans le dispositif créé en 2020 mais cet appel n'a pas trouvé d'écho.

¹²³ Film 2 K : entre 1500 et 2500 € par an par film, de 3 500 à 4 500 € par an et par film pour les films 4 K.

transparence n'étant pas faite sur la propriété des œuvres entreposées dans les laboratoires. Cet inventaire national correspond à une dépense engagée de 15,8 M€ de 2011 à 2016 (le CNC n'a pas cependant publié les sommes véritablement dépensées).

Depuis 2013, le CNC poursuit également le projet d'une plateforme documentaire de référence du patrimoine cinématographique appelée *Garance* qui prendrait le relais de la base *Lise* existant depuis 2006 et consultable sur cnc-aff.fr (archives du film français). Son ambition couvre la description détaillée d'un film mais également tous les autres éléments à caractère patrimonial (qualifiés de « non-film » tels que les affiches, éléments de décors, etc.) mais le projet a rencontré jusqu'à présent de nombreuses difficultés et n'est toujours pas opérationnel : il n'a pas abouti à l'identification de tous les éléments conservés au sein des archives privées et dans les laboratoires ni à la création d'une base de données fiable partagée entre le CNC, les cinémathèques voire l'INA. Le projet toujours en phase de développement a coûté 2 M€.

3.3.3.3 La fonction de valorisation est déléguée aux cinémathèques subventionnées par le CNC

Le CNC réalise peu d'actions de valorisation du patrimoine cinématographique en son nom propre sauf en direction de publics très ciblés (prisons, Ehpad), celles-ci sont assurées à travers des soutiens en région à des cinémathèques associatives ou des festivals (de 2 à 2,5 M€ d'aides), à la Cinémathèque française (19,9 M€), à la plateforme patrimoniale Cinétek (entre 150 et 300 K€ depuis 2013).

L'éducation à l'image à travers les dispositifs *École et cinéma*, *Collèges et cinéma*, *Lycées et cinéma* ne cible pas spécifiquement les films de patrimoine. Il reste que, fort de ses pouvoirs de concertation et de régulation et de sa mission légale, le CNC pourrait œuvrer pour l'installation durable de cases dédiées aux films de patrimoine sur les grandes chaînes hertziennes¹²⁴.

En conclusion, il paraît nécessaire que le CNC prenne des mesures volontaristes afin de remplir correctement ses missions de conservation et de valorisation du patrimoine cinématographique telles que définies par la loi.

3.4 Le dynamisme de la production audiovisuelle et du soutien aux jeux vidéo

3.4.1 Le soutien à la production audiovisuelle

Ces dernières années le CNC a conduit des ajustements significatifs dans ses soutiens apportés au secteur dynamique de la production audiovisuelle exécutive et de la production indépendante¹²⁵ (fiction, animation, documentaire, magazine). La politique générale de soutien

¹²⁴ Les meilleures audiences des chaînes de France Télévisions et d'Arte en 2020, année de la crise sanitaire ont été obtenus par des films patrimoniaux : études et rapports, *La diffusion des films à la télévision en 2020*, CNC.

¹²⁵ Deux modèles de production audiovisuelle coexistent : la production déléguée, majoritaire et encouragée en France, valorise l'indépendance des sociétés de productions par rapport aux diffuseurs (dans les choix artistiques et

s'appuie sur deux instruments essentiels que sont le compte de soutien du CNC et les obligations d'investissement des chaînes et diffuseurs.

3.4.1.1 Un système d'aides à la production essentiellement assuré par le soutien automatique et le crédit d'impôt

Les aides du CNC à la production audiovisuelle sont organisées autour du fonds de soutien audiovisuel¹²⁶ (FSA) et de dispositifs d'ampleur plus réduite.

Le FSA comprend un mécanisme sélectif réservé aux entreprises de production ne disposant pas de compte automatique (aides à la préparation ou à la production) ainsi qu'un mécanisme automatique correspondant à une allocation d'investissement ouvert aux entreprises de production déléguée et à des genres variés ayant déjà produit et diffusé des œuvres aidées (fiction, animation, documentaire de création, captation de spectacle vivant)¹²⁷. À la différence du compte de soutien cinématographique, le calcul du généré d'une œuvre s'opère de la façon suivante : *généré de l'œuvre = durée diffusée du programme (en minutes) x coefficient pondérateur x valeur du point (en €/minute)*¹²⁸. Le CNC déploie également un système d'avances, assimilables à des subventions de réinvestissement complémentaire, pour les sociétés disposant d'un compte automatique mais dont le montant est insuffisant pour financer le réinvestissement dans une nouvelle production ; son montant est plafonné en fonction du soutien préalablement accordé, et les avances sont remboursables à hauteur de 50 % de leur montant.

Si le CNC a maintenu un contingent pluriel d'aides sélectives, parfois très circonscrits dans leurs cibles (à l'instar de l'aide au documentaire hybride), les soutiens sélectifs à la production audiovisuelle demeurent en proportion très limités puisque la part du soutien automatique représente toujours plus de 75 % et avoisine 85 % en moyenne si les avances sont prises en compte.

Le crédit d'impôt audiovisuel complète enfin cet écosystème par un apport conséquent, en augmentation continue depuis sa création et plus particulièrement depuis sa revalorisation en 2016¹²⁹ (de l'ordre de + 60 M€ par an).

financiers notamment) qui se rémunèrent sur l'exploitation des droits ; la production exécutive, dominante au sein des plateformes américaines, correspond à un simple mandat de réalisation donné par le diffuseur qui possède alors généralement l'intégralité des droits.

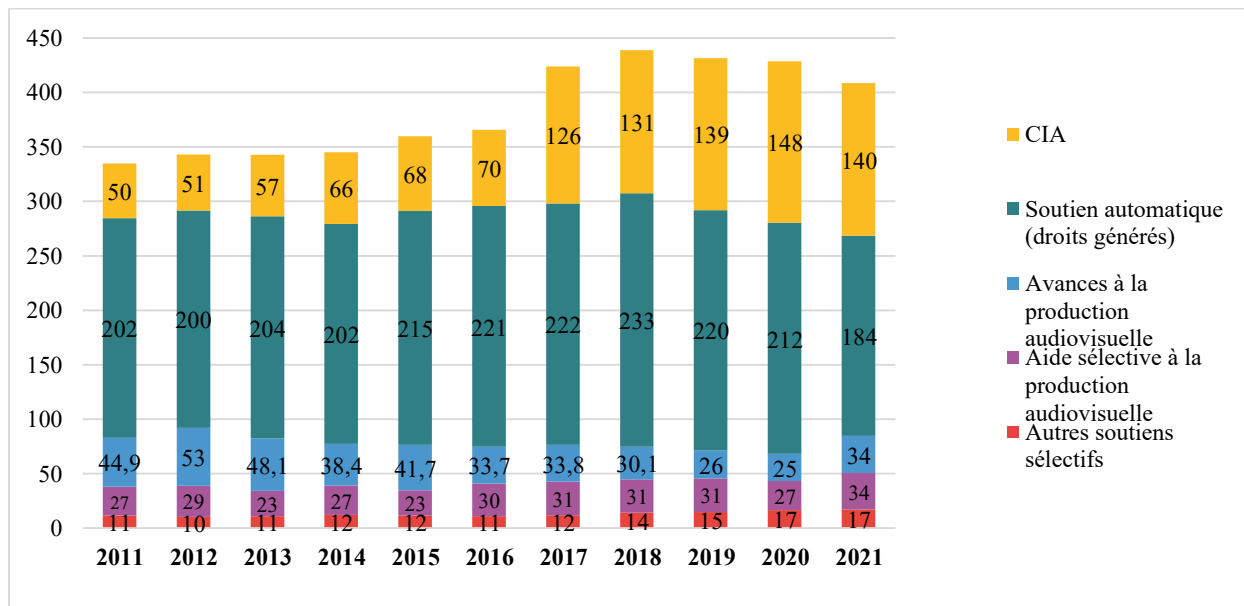
¹²⁶ Anciennement « *Compte de soutien aux industries de programmes* » (COSIP) jusqu'en 2015 ; son objectif est de « *favoriser la production d'œuvres audiovisuelles patrimoniales par des entreprises de production établies en France, destinées à être diffusées sur les chaînes de télévision établies en France ou sur des SMA* ».

¹²⁷ Ne sont pas éligibles aux aides du fonds de soutien : les émissions dites de flux ainsi que les reportages et les sketches. L'ensemble des aides accordées par le fonds de soutien audiovisuel ne peut excéder 40 % du coût définitif de l'œuvre et le montant des aides publiques 50 %. Des dérogations peuvent être accordées par le CNC pour les œuvres « *difficiles* » ou à « *petit budget* » ; voire à 80 % pour les œuvres difficiles appartenant au genre documentaire de création.

¹²⁸ Les coefficients varient en fonction des genres (prise en comptes des dépenses horaires, bonification des premières saisons des séries, etc.). Le producteur obtiendra l'ouverture d'un compte automatique si son soutien généré par genre atteint au moins un seuil déterminé (200 000 € pour la fiction et l'animation par exemple).

¹²⁹ Augmentation du taux de 20 à 25 % des plafonds déductibles établis en fonction du coût minute de l'œuvre.

Graphique n° 19 : Évolution des financements du CNC à la production audiovisuelle



Source : Cour d'après données CNC.

Renforcer le poids des aides sélectives permettrait pourtant au CNC d'amplifier l'impact qualitatif et ciblé des soutiens (sur les plans éditorial et qualitatif) et également de ainsi que les effets d'emballage constatés liés au caractère automatique des dispositifs avant 2019. En effet, de 2015 à 2018, l'ensemble des soutiens publics à la production audiovisuelle ont été en forte progression. Second poste de provision du CNC, le soutien automatique à l'audiovisuel généré a ainsi crû de près de plus de 15 % (près de 30 M€ de droits générés supplémentaires en 2018 par rapport à 2014), et de plus de 40 % en comparaison avec 2007¹³⁰. Cette hausse était tout à la fois liée à l'évolution du marché (multiplication du nombre de diffuseurs avec la TNT, les plateformes etc.) ainsi qu'à la hausse du point minute en 2009.

Cet emballage du soutien généré à partir 2015 a conduit le CNC à engager un plan de réformes des dispositifs et d'économies à partir de 2018 (partie 3.4.1.3). Cependant, le financement du CNC reste minoritaire dans les plans de financements des programmes et varie selon les genres soutenus. Les concours financiers des diffuseurs demeurent en effet majoritaires (plus de 60 % des financements des fictions en 2021). La croissance de 18 % entre 2012 et 2021 des apports des diffuseurs, estimés à 798 M€ en 2012 et à 937 M€ en 2021 tous genres confondus, s'explique notamment par la montée en charge des obligations de financement des SMAD (cf. encadré).

Par ailleurs, le CNC occupe une place plus importante en moyenne dans le soutien apporté au documentaire ou à l'animation (20 % environ des budgets prévisionnels) qu'à la fiction.

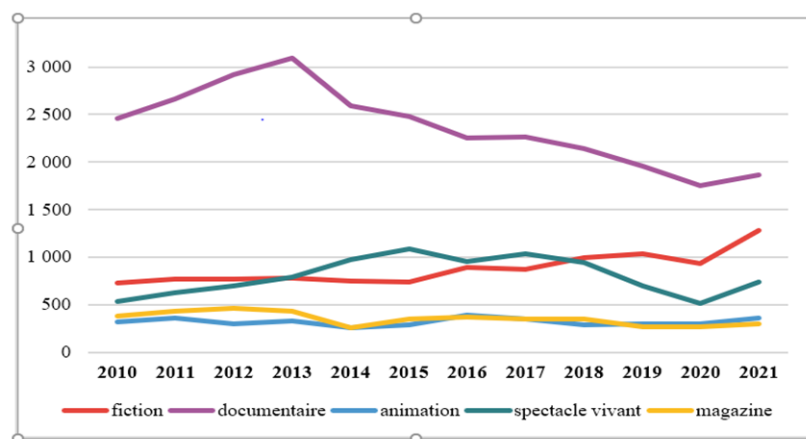
¹³⁰ On rappelle qu'en parallèle à la provision, les bénéficiaires mobilisent les crédits mobilisés (soutien automatique mobilisé).

Tableau n° 26 : Financement de la production audiovisuelle par le CNC et les diffuseurs (2012-2021)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Durée (heures)</i>	5 151	5 427	4 828	4 943	4 864	4 873	4 716	4 251	3 756	4 548
<i>Devis (M€)</i>	1 412,9	1 552,2	1 436,4	1 386,3	1 584,9	1 536,7	1 552,1	1 604,8	1 511,9	1 900,7
<i>Diffuseurs (M€)</i>	797,6	862,6	793,3	784,0	862,8	812,9	836,3	850,3	764,7	937,2
<i>Aides du CNC (M€)</i>	237,3	259,3	232,6	233,9	266,9	268,9	250,5	250,5	216,2	267,4
<i>Apports étrangers (M€)</i>	115,4	111,9	112,8	90,9	147,2	120,3	129,7	129,7	157,9	189,8

Source : Cour des comptes d'après les données du CNC.

L'évolution du coût des devis traduit la montée en gamme des productions, tant du côté de la qualité que des budgets (évolution du coût horaire, sinon d'une grande *production value* en général), la multiplication de rencontres professionnelles dédiées (à l'instar de *Serie Mania* à Lille) ou de succès français à l'étranger confirment l'attractivité de ce genre. Après un pic en 2013, le niveau du volume global de production aidée a par ailleurs légèrement diminué sur la période en dépit de l'importance des financements déployés (*cf.* graphique), en raison notamment du resserrement du documentaire et des productions plus limitées du spectacle vivant. La fiction demeure le premier genre de programmes aidés par le CNC, soit près de 40 % des apports en 2021.

Graphique n° 20 : Évolution du volume de production des programmes audiovisuels aidés (heures)

Source : CNC.

Le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle

La structuration du secteur constitue un objectif auquel le CNC et les diffuseurs ont vocation à concourir. Le secteur de la production audiovisuelle demeure fortement dépendant des éditeurs de chaînes de télévision linéaire, les groupes TF1, France Télévisions et M6 ayant représenté 83 % de la contribution totale de l'ensemble des éditeurs de services en faveur de la production d'œuvres audiovisuelles déclarées au titre de leurs obligations en 2020. Les investissements dans la création originale française issus de la contribution des services de vidéo à la demande progressent beaucoup : 245 M€ en 2021 contre 86 M€ en 2020. Ces investissements sont appelés à continuer leur progression dans les prochaines années notamment, sous l'effet de l'évolution de la réglementation.

La concentration dans le secteur de la production audiovisuelle en France s'est renforcée depuis 2010 au sein des sociétés de production de fiction en particulier (sociétés *Banijay*, *Mediawan*, *Newen*, *Federation*). Portées par la hausse de l'export des fictions françaises à l'étranger et une demande globale forte, ces sociétés cherchent

renforcer leurs fonds propres et leur capacité de création. Signe, enfin, d'une dispersion des aides légèrement plus réduites, la part du soutien automatique attribué aux 10 premiers groupes audiovisuels (indicateur 4.1 du rapport de performance du CNC) est passée de 36 à 41 % en 2021 (contre 27 % en 2012 et 22 % en 2006).

Ce constat est à mettre en parallèle avec la croissance du tissu d'entreprises de production audiovisuelle françaises sur la période récente. Le secteur totalisait près de 5 000 entreprises en 2020 et une croissance moyenne de 7% depuis 2000, d'après les données de l'INSEE/Arcom. La structuration de la production indépendante demeure ainsi très émiettée entre les groupes audiovisuels, leurs filiales et les nouveaux acteurs. Ce secteur reste partagé entre un bloc resserré et relativement concentré de producteurs multipliant les commandes et un nombre beaucoup plus important de producteurs d'unitaires et de petites entreprises, disposant de peu de fonds propres et restant très dépendants des concours financeurs privés comme publics.

Concernant l'évolution des pratiques culturelles, la vidéo physique est progressivement remplacée par la vidéo à la demande. Entre 2011 et 2021, le chiffre d'affaires de la vidéo à la demande connaît une croissance annuelle moyenne de 22 % (246 M€ en 2011, 1,7 Md € en 2021) et représente en 2021 88% du marché de la vidéo, lui-même dominé par les plateformes américaines (*Netflix, Amazon Prime, Disney+*).

Sources : CNC, ARCOM, DEPS.

3.4.1.2 Un plan d'économie des aides à l'audiovisuel dont l'impact reste à estimer et à conforter dans la durée

Dans son dernier rapport, la Cour appelait à une réorientation des aides publiques. Elle constatait notamment l'efficacité limitée des aides, simple accompagnement des commandes des chaînes ou encore l'émiettement du secteur de la production. Elle enjoignait le CNC de relever le seuil d'accès au compte de soutien et de prendre en compte les résultats obtenus et la dimension internationale dans l'octroi des aides.

Depuis lors, le CNC a procédé à une révision générale des dispositifs de soutien à l'audiovisuel et déployé un plan de transformation de ces soutiens avec les professionnels en 2018. Ce plan a poursuivi quatre objectifs selon le CNC : mieux soutenir les œuvres ambitieuses ; clarifier la place du sélectif et de l'automatique dans le soutien audiovisuel ; renforcer la sélectivité des aides ; améliorer les conditions de l'exportation des productions françaises. Un ensemble de mesures, adoptées au conseil d'administration du 29 novembre 2018, ont ainsi entraîné la modification du RGA. Celles-ci parachèvent la sélectivité du soutien aux documentaires de création¹³¹ ainsi qu'aux adaptations audiovisuelles de spectacle vivant ; elles renforcent la dégressivité des aides sur les programmes récurrents de fiction ou limitent la prise en compte des génériques dans le calcul du soutien généré. Ce plan souhaite également amorcer un rééquilibrage entre soutiens automatiques et sélectifs à travers la remontée des seuils d'accès au soutien automatique : si ce seuil a été relevé en 2015 pour le documentaire et en 2016 pour l'animation et le spectacle vivant, celui-ci est également relevé pour chaque genre à compter de 2020¹³². La valeur du point minute est également abaissée¹³³ (5 % sur deux ans, passage à 565 € au lieu de 570 € pour le soutien généré 2019, passage à 542 € à compter du soutien généré 2020).

¹³¹ Les dépenses horaires doivent désormais être supérieures ou égales à 450 000 € et l'apport horaire en numéraire du ou des diffuseurs, dont les préventes étrangères, supérieur ou égal à 150 000 €.

¹³² Les seuils d'accès au soutien automatique seront rehaussés à compter du 1er janvier 2020 de la manière suivante de 70 000 à 80 000 € pour le documentaire ; de 120 000 à 130 000 € pour le spectacle vivant ; de 168 000 à 200 000 € pour l'animation et la fiction.

¹³³ Constant de 1998 à 2008 (à l'inverse de la période 1986-1998 où il variait tous les ans, à la hausse comme à la baisse), le point-minute a été augmenté de 2,4 % en 2009 afin, d'après le CNC, de corriger l'effet de l'inflation et

Si le CNC n'a pas effectué de bilan spécifique en raison des impacts de la crise sanitaire, le centre a maintenu le déploiement de ces mesures. Les premiers effets de la baisse du point-minute peuvent être perçus sur la baisse du nombre de documentaires aidés ou encore sur le soutien généré en 2021 par rapport à 2020 (- 12 % en valeur soit 187 M€ de soutien généré, - 20 % en volume). Cette diminution tiendrait également au fait que les chaînes ont favorisé la diffusion d'émissions de flux ou d'œuvres anciennes ne générant plus de soutien automatique.

Ce plan d'adaptation et d'économies du soutien à l'audiovisuel est un travail à souligner, préparé et concerté avec les professionnels du secteur, aucune initiative d'ampleur similaire n'a été déployée au sein des autres directions métiers du CNC.

3.4.1.3 Le bilan des aides au secteur, un constat plutôt favorable pour le CNC

Le CNC s'est montré particulièrement proactif dans l'adaptation de ses dispositifs ces dernières années, tous genres confondus. La redéfinition du documentaire¹³⁴, l'augmentation des soutiens à l'export des séries, le plan d'adaptation de 2018 sont ainsi à relever. Cependant quelques faiblesses subsistent et le CNC doit encore améliorer la valeur ajoutée de l'impact de ses soutiens à la production des fictions. Le format, l'ambition internationale, les objectifs d'audience devraient davantage guider les mécanismes d'aides, tant automatiques que sélectifs.

Ainsi, le fonctionnement général du soutien automatique à la production audiovisuelle est à parfaire : le mécanisme du soutien reste complexe et peu harmonisé selon les genres. De même, comme le relevait la Cour dans son précédent rapport, le soutien est fixé indépendamment du succès rencontré par l'œuvre produite et des recettes induites par sa diffusion, puisque l'audience n'est prise en compte à aucun stade dans le calcul du soutien versé. Certes, la production audiovisuelle reste pour l'essentiel une économie de commande, mais elle demeure trop peu intéressée par l'issue de la production, tant du côté de la diffusion que de la valeur générée. Les critères de l'aide automatique à la production de fictions ne permettent pas de distinguer les séries ambitieuses à vocation internationale de la fiction locale de prime time.

La prise en compte du succès d'audience, notamment à l'export, et éventuellement pondéré selon les horaires de diffusion ou le format, pourrait utilement compléter la formule de calcul du soutien automatique. La meilleure prise en compte du succès rencontré, et/ou de la valeur générée, pourrait permettre de favoriser les productions les plus plébiscitées avec un même souci de qualité.

Enfin, le caractère automatique et donc prévisible peut avoir des effets d'aubaine dont la Cour peine à identifier les contrôles permettant de les éviter : tendance de certains diffuseurs à flécher leurs investissements auprès de producteurs installés au détriment de nouveaux entrants, soutien mobilisé en dépit d'apports suffisants des financeurs, utilisation de certains mécanismes pour les besoins de trésorerie etc.

de « donner un coup de pouce à la production indépendante dans une période où elle souffrait notamment de la crise du marché publicitaire ». Il est ainsi passé, en 2009, de 556,44 € à 570 € (hors majoration, à hauteur de 25 % ; le calcul du soutien s'effectue chaque début d'année sur la base de la diffusion de l'œuvre en année N-1.

¹³⁴ 800 heures de documentaires ont été exclues du soutien en 5 ans à travers la redéfinition d'œuvre patrimoniale et du resserrement des critères de soutien.

Du côté des soutiens sélectifs, ils demeurent en nombre limité. De façon générale, l'effort d'articulation entre les dispositifs existants et ceux automatiques doit être amplifié de même qu'avec le Fonds d'aide à l'innovation et à l'animation. Les chevauchements demeurent possibles en raison d'une proximité certaines des modalités d'octroi (difficultés d'aiguillage, manque de lisibilité sur la différence des objectifs poursuivis, risques de cumul sur les mêmes dépenses, etc.). De même, le soutien apporté aux magazines culturels, essentiellement composés de programme de flux pourrait être interrogé tout comme celui aux vidéomusiques (2,8 M€ en 2021 avec un taux de sélectivité de 50 % pour quelques dizaines de clips diffusés sur YouTube notamment) qui pourrait relever par exemple du Centre national de la musique ou rapproché des soutiens à la création visuelle et sonore (CVS).

Le soutien du CNC à la captation du spectacle vivant

D'un montant total de 26,8 M€ en 2021, les aides du CNC en soutien à la captation du spectacle vivant ont connu une évolution contrastée au cours de la période sous revue. Une progression de 55 % du volume de production est constatée entre 2012 et 2015 (1 082 heures aidées en 2015). La période 2015-2021 marque une stabilisation, 2019 amorce un recul du nombre d'heures produites (693 heures, soit -36 % par rapport à 2018, 742 heures aidées en 2021 par un effet de rattrapage). Du côté des financements, la part des aides du CNC a reculé en valeur absolue (de 36,4 M€ en 2015 à 27,5 M€ en 2021, une baisse de 26%) en raison notamment du resserrement des règles d'accès aux aides du CNC mise en œuvre en 2019¹³⁵. Cependant, la part de financement du CNC reste importante (30 % en moyenne). Ce secteur de production devrait bénéficier à partir de 2022 de l'élargissement du crédit d'impôt audiovisuel (CIA) aux adaptations de spectacle vivant à partir de 2022 avec un taux applicable aux dépenses éligibles de 10%. Le coût de cette réforme s'élève à 3,8M€ pour la première année de mise en œuvre.

Source : Rapport de l'IGAC n°2022-12 « La captation de spectacles vivants », juin 2022.

Du côté des résultats, la politique de soutien du CNC est portée par les bons résultats de la fiction et de l'animation. La progression des audiences de fiction à la télévision a été continue avec une présence plus forte de la fiction française en *prime time* comparée à la fiction américaine depuis 2017¹³⁶.

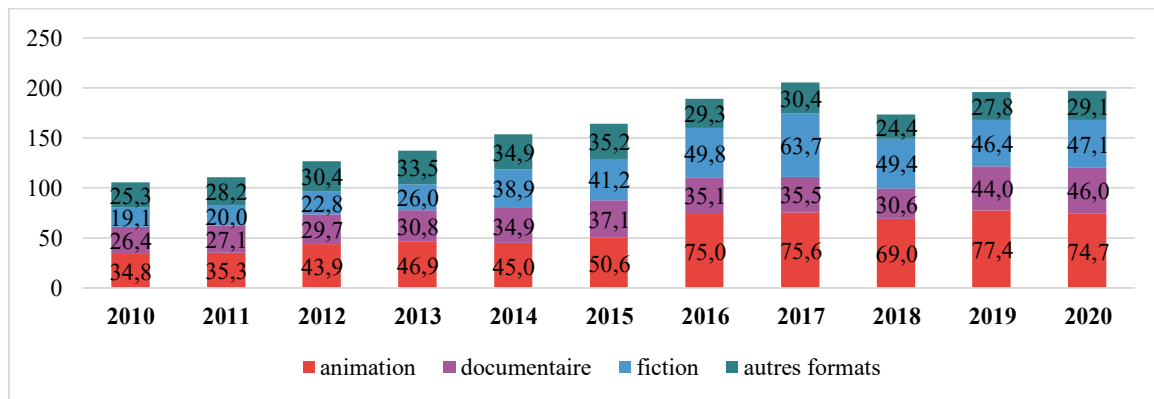
Si la Cour regrettait les résultats trop faibles de la fiction française à l'export, la tendance semble s'être inversée depuis 2011, la vente de programmes audiovisuels français à l'étranger ayant progressé de façon rapide avec une claire progression des genres de fiction et l'animation, toujours située à un seuil élevé. Les ventes de documentaires français à l'international progressent de 4,5 % à 46,0 M€ en 2020, soit un niveau record. Deuxième exportateur de productions d'animation, la France dispose d'un savoir-faire internationalement reconnu et que le CNC a su accompagner. L'animation française s'exporte toujours aussi bien, et attire de plus en plus les investissements étrangers¹³⁷.

¹³⁵ Relèvement du seuil d'apport en numéraire des diffuseurs pour les œuvres bénéficiant des aides du CNC à 20 000 €/heure (contre 15 000 € auparavant) et instauration d'un abattement de 30 % sur le montant de l'allocation d'aide pour les œuvres ne présentant pas une part de création dans l'adaptation.

¹³⁶ L'offre de fiction américaine est en baisse de près de 50 % en dix ans (CNC).

¹³⁷ Les investisseurs étrangers ont apporté 91,2 M€ en 2021, des apports qui ont doublé en 10 ans.

Graphique n° 21 : Évolution des ventes de programmes audiovisuels français à l'étranger (M€)



Source : CNC – UniFrance.

3.4.1.4 L'intégration des plateformes de services de médias audiovisuels à la demande (SMAD)

L'intégration des acteurs non linéaires et des plateformes audiovisuelles au système de contribution du CNC a été l'une des actions fortes portées par le CNC depuis 2013 à travers des mesures successives, au plan fiscal et juridique notamment avec la transposition de la directive SMA. Depuis le 1er juillet 2021 et la parution du décret SMAD¹³⁸, les chaînes et plateformes étrangères visant le territoire français sont ainsi soumises à des obligations d'investissement dans la production, à l'instar des diffuseurs établis en France. L'ARCOM précise ensuite, par la signature de conventions particulières, le niveau de contribution de ces plateformes aux genres du cinéma et de l'audiovisuel.

La mise en œuvre de ces nouvelles obligations, portées et soutenues par le CNC, amplifiera la contribution des plateformes au financement de la production indépendante de créations françaises, celle-ci pourrait être supérieure à 200 M€ d'ici les toutes prochaines années.

Dès lors, succédant au « Fonds sélectif Plateforme »¹³⁹, le CNC a logiquement étendu en décembre 2022 ses dispositifs de soutien à destination des producteurs délégués des œuvres audiovisuelles financées par les plateformes et chaînes étrangères (et notamment *Disney Channel, Netflix, Amazon Prime Video* ou *Apple TV*)¹⁴⁰.

L'impact budgétaire de l'ouverture des comptes de soutien aux plateformes sur le niveau de contributions, que devra déployer le CNC, doit pouvoir être rapidement précisé afin d'assurer les redéploiements nécessaires. Le CNC rappelle que les premiers coûts devraient intervenir en 2024 avec les premiers montants générés dans le calcul du soutien automatique, alors que les

¹³⁸ Le décret SMAD, décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, transpose en France la directive européenne dite « SMA » : part minimum du chiffre d'affaires investi dans la production en France = 20% ; Part minimum des œuvres d'expression française = 85 % ; Part minimum de la production indépendante = 75% et part minimum des œuvres cinématographiques = 20 %.

¹³⁹ En 2021 après la parution du décret SMAD, le CNC a créé un dispositif temporaire, le Fonds sélectif plateforme, doté de 5 M€ au profit d'œuvres financées par les plateformes et produites par les producteurs délégués français.

¹⁴⁰ La durée des droits que les plateformes peuvent acquérir sur ces œuvres aidées est plafonnée et n'excède pas à ce stade soixante-douze mois dont trente-six mois à titre exclusif pour éviter que l'exposition en continu d'une œuvre épuise sa valeur et prive la possibilité à son producteur de la proposer à long terme.

premières œuvres, co-financées par ces plateformes, devraient sortir en salle et en vidéo à la demande dès 2023.

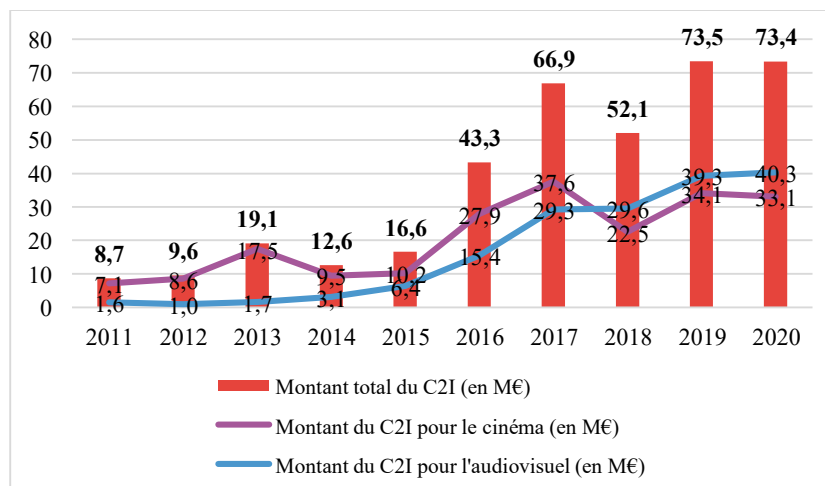
Ces évolutions appellent le CNC à anticiper pleinement cette montée en charge et l'intégration progressive de ces nouveaux acteurs. Face à la force de frappe de celles-ci et à leurs conditions générales de production (recours habituel à la production exécutive, détention des droits d'exploitation etc.), le respect d'une place centrale de la production indépendante et des engagements en faveur de la diversité doivent constituer un point de vigilance pour le CNC.

Enfin, l'ouverture des plateformes aux dispositifs de droit commun pose la question des différences entre les plafonds actuellement en vigueur du crédit d'impôt international qui autorise une déduction de 30 % des dépenses de production éligibles (120 M€ exécutés en 2022), et du crédit d'impôt audiovisuel avec, cette fois, un plafond de 25 % des dépenses éligibles (188 M€ exécutés en 2022). Il existerait ainsi un risque de ne pas atteindre les objectifs de financement de la création française prévus par l'application du décret SMAD pour certains acteurs et financeurs étrangers contribuant au système de création nationale.

Sans mésestimer les enjeux de concurrence européenne entre les dispositifs fiscaux, il est cependant nécessaire, compte tenu de la dynamique de dépenses, que le ministère des finances mène une évaluation des crédits d'impôts à l'aune des défis précités.

Le crédit d'impôt international : une incitation fiscale efficace

Le crédit d'impôt international (abrégé en C2I), entré en vigueur par le décret du 1^{er} décembre 2009, permet à des sociétés de production exécutive audiovisuelle ou cinématographique, implantées à l'étranger, de bénéficier de 30 % de déduction fiscale sur les dépenses éligibles effectuées en France, dans la limite de 30 M€ par projet. Si le coût fiscal du dispositif a été multiplié par 8, le faisant passer de 8,7 M€ en 2011 à 73,4 M€ en 2020, il a contribué à l'accroissement substantiel des investissements en France et du nombre de projets soutenus, au gré de ses réévaluations successives. Le C2I a ainsi contribué à 245 M€ de dépenses en France en 2020, soit 4,5 fois plus qu'en 2011, et le nombre de projets soutenus a été multiplié par 5 sur la période, pour atteindre 62 projets en 2021, ainsi que le montre l'Annexe 13. Ces évolutions fulgurantes font chacune la part belle au secteur audiovisuel, en plein essor sur la décennie, lequel devient majoritaire dans les investissements consentis en 2018 et largement dominant dans les projets soutenus par le C2I à partir de 2016.



Source : Bilans 2011-2021 CNC, rubrique « les financements publics »

3.4.2 Le soutien à l'industrie du jeu vidéo, un soutien modeste mais plutôt efficace

Secteur en forte croissance depuis ces 10 dernières années, entre 7 et 10 %, l'industrie vidéoludique connaît une expansion rapide, ainsi qu'un fort succès populaire auprès des jeunes publics notamment. Le chiffre d'affaires généré en France, estimé à 5,6 Md€ en 2021, se répartit entre les jeux mobiles, de console ou PC¹⁴¹. Quelques grandes entreprises internationales particulièrement reconnues, Ubisoft notamment, ainsi qu'un ensemble d'entreprises de tailles intermédiaires et de créateurs indépendants participent à cet écosystème. Les acteurs français sont désormais régulièrement cités et reconnus à l'international.

Depuis 2003, le CNC soutient cette économie à travers différents canaux, à commencer par l'abondement du fonds d'aide au jeu vidéo, le FAJV¹⁴², doté d'une enveloppe annuelle de 4 à 5 M€ destiné aux studios de développement¹⁴³. Les aides sélectives du FAJV sont destinées à accompagner les auteurs et les entreprises de création sur toutes les phases de réalisation d'un jeu (écriture, préproduction, production). Ces aides sont cumulables, versées sous forme de subvention et visent avant tout les studios de développement (nationaux) en amont des éditeurs de jeu vidéo (le plus souvent internationaux) qui mettront le jeu en production.¹⁴⁴

Tableau n° 27 : Évolution des soutiens du CNC accordés au secteur du jeu vidéo (M€)

Dispositif	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FAJV (ex-cofinancé avec la DGE)	5,5	2,8	3,5	3,6	2,6	3,1	2,4	3,4	3,9	4,2	0,2
FAJV (CNC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0,9	0,1	4,1

Sources : Cour des comptes d'après CNC

Si le taux de renouvellement des bénéficiaires du fonds semblé élevé (100% en 2018 pour le volet préproduction, 90 % pour le volet propriété intellectuelle), démontrant une certaine efficacité de l'aide à l'accompagnement de nouveaux acteurs, le montant des aides allouées sur ce fonds ne permet pas cependant d'accompagner les projets les plus ambitieux et oblige à un recentrage vers des développements de plus faible envergure.

Par ailleurs, un crédit d'impôt jeux vidéo (CIJV) destiné à soutenir la localisation de la fabrication de ces contenus en France a été mis en place en 2008 au regard de la forte concurrence exercée par les acteurs nord-américains. Agréé par le CNC, ce dispositif permet aux entreprises de création de jeux vidéo de bénéficier, sous conditions, d'un crédit d'impôt correspondant à 30 % des dépenses de production d'un nouveau jeu. Depuis sa mise en place en 2008, ce

¹⁴¹ Source : données SELL, à partir des panels *GSD/GameTrack/App Annie/IDC* à fin 2021.

¹⁴² 2003 - création d'un soutien spécifique au jeu vidéo dans le cadre du Fonds d'aide à l'édition multimédia (FAEM) existant depuis 1989. Le FAEM est rebaptisé FAJV en 2008 et axe alors son soutien uniquement sur le jeu vidéo.

¹⁴³ Initialement administré et financé en commun avec le ministère de l'économie et des finances (DGE), ce fonds est exclusivement géré et financé par le CNC depuis le 1^{er} janvier 2021.

¹⁴⁴ À noter également que les entreprises du jeu vidéo bénéficient aussi d'un fonds d'avance participatif doté de 20 M€, créé en 2015 par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) avec le concours de CNC et de la Caisse des dépôts et consignations.

dispositif a contribué au financement de 370 projets portés par 150 studios de développement environ. En 2021, 38 nouveaux projets agréés pour un crédit d'impôt de 43 M€, soit le plus haut montant depuis sa mise en place. Réformé en 2017, avec un doublement du plafond et une augmentation de 50 % de son taux, le CIJV est adapté de nouveau en novembre 2022, à la suite de négociations entre le CNC, la DGE et les représentants du secteur : ses critères d'attribution incluent plus largement les PME et TPE, ainsi que des projets plus diversifiés (jeux mobiles et indépendant par exemple¹⁴⁵).

De façon plus générale, le soutien sélectif aux jeux vidéo apporté par le CNC semble être insuffisant pour constituer un levier de grande ampleur comme peuvent le faire les soutiens au cinéma ou à l'audiovisuel.

Ce secteur en croissance apparaît par ailleurs très bien financé. L'autofinancement représentait près la moitié des fonds en 2021. Par ailleurs, les soutiens tant privés que publics sont nombreux : croissance des aides régionales, accès au crédit d'impôt recherche, dispositifs dédiés de BPI France, fonds d'avances participatives de l'IFCIC, bourses de la *French Tech* etc. Il convient donc d'encourager la coordination de ces différents dispositifs d'initiative publique.

3.5 Les soutiens du CNC à l'international

La promotion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles françaises repose sur une organisation singulière, partagée entre UniFrance et le CNC, et contribue, avec un succès contrasté, à soutenir à la fois l'exportation de productions nationales et l'attractivité de notre écosystème pour les producteurs étrangers.

3.5.1 Une action internationale partagée entre le CNC et UniFrance

Les dispositifs du CNC destinés à l'action internationale de l'établissement, portés par la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), ont légèrement progressé au cours de la période de contrôle (25,3 M€ en 2011, 30,3 M€ en 2021¹⁴⁶).

Ils se composent pour l'essentiel de subventions de fonctionnement et d'intervention : subvention attribuée à UniFrance/TVFI (8,8 M€ en 2011 ; 9,6 M€ en 2020), crédits du fonds Eurimages (montant stable de 4,5 M€)¹⁴⁷, subvention à FilmFrance (0,9 M€ en moyenne sur la période).¹⁴⁸ Ces subventions sont complétées par les dispositifs propres au CNC de soutien automatique à l'exportation (6 M€ en 2020), d'aide sélective aux cinémas du monde (4,6 M€ en 2020 pour l'Aide aux Cinémas du Monde/ACM), et par l'allocation directe à l'exportation des

¹⁴⁵ Cette évolution s'accompagne d'une prolongation du crédit d'impôt jeu vidéo jusqu'au 31 décembre 2028.

¹⁴⁶ Les années 2017 (37,7M€) et 2018 (39M€) font exception en raison essentiellement des droits générés liés au soutien automatique à l'exportation à la suite du passage à la GBCP, aujourd'hui stabilisés à 6M€

¹⁴⁷ Le CNC bénéficie aussi du Programme Europe Créative-MEDIA (386 000 € en 2021, 470 000 € en moyenne par an sur la décennie). Depuis 2015, ce programme permet notamment, en collaboration avec la Commission européenne, de soutenir la distribution internationale de films soutenus à la production dans le cadre de l'ACM.

¹⁴⁸ Depuis le 1^{er} novembre 2021, Film France, la commission nationale du film, a intégré le CNC qui a créé le service de l'attractivité.

programmes audiovisuels (2,5 M€ en 2020). Le CNC promeut ainsi la production française *via* cinq aides sélectives assises sur des fonds bilatéraux¹⁴⁹ et a tissé près de 60 accords de coproduction cinématographique à l'international¹⁵⁰. Les dispositifs restants recouvrent des soutiens à des fonds divers issus notamment des accords bilatéraux de coproduction et se concentrent quasi exclusivement sur le volet cinématographique.

Tableau n° 28 : 16 films aidés dans le cadre du dispositif d'Aide aux cinémas du monde (ACM)

Date de certification de la dépense	Titre	Coût total part française	Financement CNC : ACM + autres aides sélectives + fonds de soutien automatique	Total ressources publiques dont CNC*	Part de ressources publiques	Sources	Nombre d'entrées en salles tous pays
2015	Boxe	279 791	130 000	234 022	83,6 %	Plan de financement définitif	73
2016	Mustang	794 076	164 237	406 838	51,2 %	Agrément de production à partir du coût définitif	745 332
2017	Une famille heureuse	166 175	130 000	130 000	78,2 %	Plan de financement définitif	66 052
2017	The journey	332 000	140 000	140 000	42,2 %	Plan de financement définitif	662
2018	A gentle creature	839 757	314 000	568 000	67,6 %	Plan de financement	46 122
2018	Rey	258 428	130 000	130 000	50,3 %	État des dépenses certifié	779
2018	Slam	347 000	147 000	147 000	42,4 %	Plan de financement définitif	1 087
<i>Pas de document</i>	Quiet People	230 000	120 000	170 000	73,9 %	Pas de document probant	74
2018	La délégation	171 618	135 000	157 500	91,8 %	Plan de financement définitif	789
2019	Mosquito	494 208	260 000	260 000	52,6 %	État des dépenses certifié	1 392
2019	Cold War	685 416	110 000	410 000	59,8 %	Attestation certifiée	345 347
2019	Lady Winsley	494 717	140 000	281 000	56,8 %	Plan de financement	50 252
2020	Tlames	374 778	130 000	200 000	53,4 %	Plan de financement définitif	3 315
2020	Adults in the room	3 616 613	601 143	1 789 650	49,5 %	Plan de financement définitif- agrément crédit d'impôt	149 130
2021	Le traître	283 190	150 000	550 000	194 %	Plan de financement	361 074
2020 (chiffre)	La colline parfumée	<i>Inconnu à ce jour</i>	350 000	1 184 500		<i>Prorogation jusqu'à août 2022</i>	

Source : DAEI – ACM : aide aux cinémas du monde

*Ressources publiques : CNC, Eurimage, Arte, France Télévisions, Régions, crédits d'impôts, co-productions franco-étrangères, mini traité franco-allemand

¹⁴⁹ Œuvres coproduites avec l'Allemagne (1 475 000 € en 2021), le Portugal (300 000 € cette même année), la Grèce (300 000 € en 2019, pour la dernière dotation en date), la Tunisie (600 000 € en 2021, employant, suivant un effet de retard, les crédits non-utilisés de l'année 2020), ainsi que le Canada jusqu'en 2018 – et un dispositif de codéveloppement franco-italien, riche de 500 000 € en 2021.

¹⁵⁰ Chiffre mis à jour le 15/06/22. Source : CNC : « Accords de coproduction internationale ».

À titre d'illustration, l'examen de 15 films soutenus sur leur volet français par le dispositif ACM souligne clairement les objectifs de coopération et de rayonnement culturel de cette aide, qui participe du *soft power* français. Elle facilite notamment la réussite de plans de financement de films exigeants souvent récompensés dans des festivals internationaux¹⁵¹. Les taux d'aide publique atteignent cependant des niveaux particulièrement élevés qui devraient conduire le CNC à n'engager son financement qu'en ayant l'assurance d'une distribution acquise.

L'organisation de la promotion cinématographique et audiovisuelle française à l'international repose, pour l'essentiel, sur l'action d'UniFrance, association de droit privé. En pratique, les frontières entre le CNC et UniFrance semblent plutôt bien délimitées. Si la DAEI attribue essentiellement du fonds de soutien automatique aux sociétés d'exportation¹⁵² et des aides au financement international des créations, l'action d'UniFrance est tournée vers l'extérieur du pays (participation aux marchés du film et festivals étrangers, déplacement des délégations artistiques etc.). UniFrance encourage ainsi la promotion des productions et coordonne la représentation des équipes et des œuvres lors des marchés exclusifs à l'image des *Rendez-vous du cinéma français* à Paris ou du marché numérique *MyFrenchFilmFestival* qui promeut le travail de réalisateurs émergents.

Soutenue par le CNC, UniFrance a connu une réorganisation importante en 2021. Exclusivement dédiée au cinéma auparavant, l'association a fusionné en juin 2021 avec l'association TV France International (TVFI) dédiée à l'exportation des programmes audiovisuels de nationalité française. Cette restructuration marque un tournant important dans la promotion des œuvres françaises tant cinématographiques qu'audiovisuelles à l'international avec la volonté de concentrer au sein d'une structure unique les différents leviers d'action¹⁵³.

La fusion d'UniFrance et TVFI doit encore porter pleinement ses fruits à travers un renforcement clair de la présence et de la diffusion des œuvres aidées de cinéma et audiovisuelles à l'international. Le CNC doit ainsi continuer à encourager la modernisation de cette structure, dont le ratio entre la part de subventions publiques perçues et les ressources propres demeure déséquilibré dans son budget de fonctionnement. La Cour relève enfin la sous-exploitation de la plateforme audiovisuelle d'UniFrance, Screenopsis, financée par le CNC en 2014 à hauteur de 1,7 M€ et qui devait notamment permettre à l'association de dégager de nouvelles ressources. Opérationnelle depuis 2016, elle a été amortie en 2019, mais ne constitue pas à ce jour une source de recettes.

¹⁵¹ 401 des 404 films du dispositif ACM terminés début 2023 ont été présentés dans des festivals internationaux dont 272 dans les 4 festivals majeurs de Cannes, Venise, Berlin et Locarno. Quelques succès sont à relever à l'instar de « Ma famille afghane » de Michaela Pavlatova, César du meilleur film d'animation 2023 ; ou « As bestas » de Rodrigo Sorogoyen, César du meilleur film étranger 2023.

¹⁵² Lequel existe depuis 2017 et s'est stabilisé à 6 M€ depuis 2020 (il s'élevait à 10,3 M€ à sa création). Source : « Budget CNC exécuté 2011-2021 ».

¹⁵³ La fusion d'UniFrance-TVFI a également fait l'objet d'un soutien du ministère de la Culture de 3 M€.

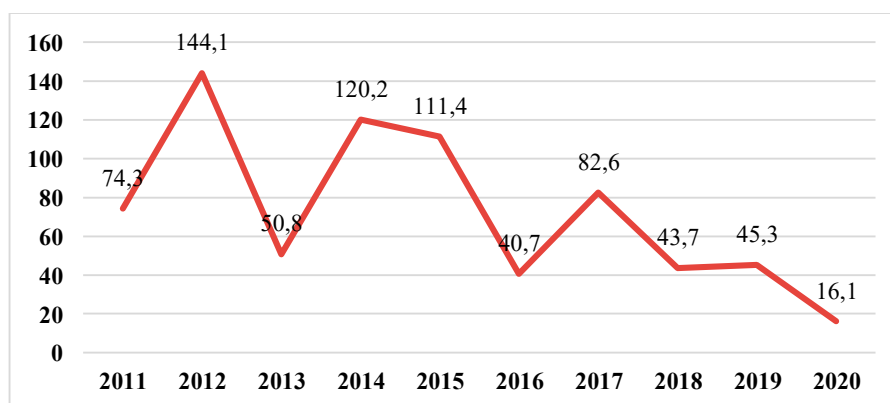
3.5.2 Le cinéma français perd du terrain à l'étranger et peine à conquérir de nouveaux marchés

Le cinéma français bénéficie d'une visibilité forte sur les marchés, comme en témoigne l'étude réalisée pour le 70^{ème} anniversaire d'Unifrance en 2019, reconduite en 2020¹⁵⁴ et portant sur la présence des œuvres françaises dans dix des festivals mondiaux les plus importants : la réussite critique des films français demeure manifeste¹⁵⁵.

Cependant, les œuvres françaises de cinéma accusent une baisse structurelle de leurs ventes à l'international au cours de la période sous revue. De même, les exportations françaises demeurent majoritairement orientées vers l'Europe de l'Ouest, tandis que l'Amérique du Nord et l'Asie représentent moins d'un quart du total. Les difficultés d'accès au marché asiatique, en Chine notamment, en dépit de quelques succès¹⁵⁶, a conduit le CNC à renforcer sa relation partenariale avec son homologue coréen, fort d'un système de promotion du cinéma relativement proche du modèle français (cf. annexe n° 3).

Si la concurrence en matière de production cinématographique est demeurée intense au cours de la période, la plupart des pays européens apparaissent sinistrés depuis la crise sanitaire, le nombre de salles a diminué depuis 10 ans en Italie et en Espagne, tandis que la fréquentation s'y est effondrée depuis 2020 sans parvenir, à ce jour, à retrouver des niveaux compétitifs. La baisse de la fréquentation en salle à l'international des films français depuis 2016 demeure préoccupante¹⁵⁷. Le nombre d'entrées réalisées par des films français à l'étranger décroît structurellement, notamment à partir de l'année 2016, (- 39 % de 2011 à 2019, chutant à 45,3 M d'entrées). Le nombre d'entrées moyen par film français est presque divisé par deux sur l'ensemble de la période précédant la pandémie (- 45 %).

Graphique n° 22 : Évolution de la fréquentation de films français en salles à l'international de 2011 à 2020 (en millions d'entrées)



¹⁵⁴ Les conclusions s'étendent sur la période 2011-2020. Elles sont disponibles dans le bilan Unifrance 2020.

¹⁵⁵ La France est le seul pays aux côtés des États-Unis à compter plus de 100 films sélectionnés dans les festivals considérés en 2020 (163 films, contre 168 pour les États-Unis), devant l'Allemagne, troisième avec 87 œuvres.

¹⁵⁶ À titre d'exemple, les films français *Lucy* (2014) et *Valérian et la Cité des mille planètes* (2017) de Luc Besson ont été distribués en Chine pour des succès certains en matière de recettes, liés à un fort effet volume, générant respectivement 44 M\$ (43,2 M€) et 51 M\$ (50,1 M€) lors de leur semaine de sortie.

¹⁵⁷ La fluctuation du nombre d'entrées est notamment liée à la sortie des films d'Europa Corp en langue anglaise qui concentre un grand nombre d'entrées (à l'instar des films *Lucy* en 2014, *Taken* en 2015, *Valérian* en 2017).

Source : Bilan CNC 2021 Les films français en salles et en VàDA à l'étranger, p. 185.

Si le cinéma français demeure toujours en moyenne la deuxième cinématographie au monde en termes de parts de marché à l'international, derrière le cinéma américain, l'augmentation du nombre de films français produits s'accompagne cependant d'une performance générale à l'international déclinante.

3.5.3 Les succès du secteur audiovisuel et de l'animation

La situation de l'audiovisuel se distingue par un marché en nette croissance. Depuis le début de la décennie, les flux financiers étrangers pour l'audiovisuel français ont ainsi doublé sur la période, emblématiques d'une attractivité accrue des productions nationales, passant de 265 M€ en 2011 à 532 M€¹⁵⁸ en 2019. Aidée par la contribution progressive des plateformes audiovisuelles, cet essor tient aussi de la réévaluation progressive du crédit d'impôt international, dont les montants maximums alloués par projet ont été portés de 20 % des investissements éligibles en France en 2011, à 30 % en 2015. L'audiovisuel français rencontre quelques succès importants¹⁵⁹. À l'échelle internationale, les productions françaises rayonnent au sein des festivals. L'animation française a remporté cinq des sept prix de la sélection officielle du Festival international du film d'animation d'Annecy en 2022.

3.6 La montée en puissance récente des dispositifs de contrôle des aides

Compte tenu de sa nature d'institution prélevant des taxes et versant des aides, le CNC dispose de compétences étendues en matière de contrôle et de sanctions. Celles-ci sont détaillées dans le Livre IV du Code du cinéma. Par ailleurs, la création d'une commission indépendante a permis depuis 2018, dès lors qu'une fraude est identifiée, de renforcer significativement les sanctions.

3.6.1 Le service de l'inspection

Le code du cinéma et de l'image animée prévoit que des agents commissionnés et assermentés exercent les fonctions de contrôle et peuvent constater les infractions. Ils disposent à cet effet des droits d'accès (notamment aux salles) et de droits de communication nécessaires

¹⁵⁸ Bilan 2021 du CNC (p. 174).

¹⁵⁹ Certains programmes audiovisuels français sont emblématiques de cette réussite, aussi bien critique (la saison 5 d'*Engrenages*, créée par Alexandra Clert, a été élue meilleure série dramatique aux International Emmy Awards en 2015, la saison 4 de *Dix pour cent* de Dominique Besnehard meilleure série comique en 2021), culturelle (*Le Bureau des légendes* d'Éric Rochant est diffusé dans 112 territoires - Le Film français, « *De nouvelles ventes pour Le Bureau des légendes*, 14/04/20), qu'industrielle (toutes ces séries font l'objet de *remakes* effectifs ou en négociation pour la dernière) dans le monde.

à l'exercice de leur mission, limités cependant au Code du travail (inspection du travail, URSSAF, DRAC). Ils peuvent établir des procès-verbaux.

L'activité du service jusqu'à 2016 a été assez limitée et largement cantonnée au contrôle des salles, avec l'envoi d'agents chargés de vérifier la fréquentation réelle et de la comparer à la fréquentation déclarée. Les rapports d'activité de 2011, 2012, 2013 et 2014 sont plus que succincts (quelques pages, voire une seule) et il n'y a pas de rapport en 2015. À partir de 2016, le service produit des rapports d'activité annuels qui permettent d'apprécier la contribution du service dont les effectifs sont de 12 ETP, répartis à quasi égalité entre contrôle des aides et « *mission exploitation* » (le contrôle des salles de cinéma).

Traduction de cette inflexion, le nombre de dossiers de contrôle d'aides passe de 8 en 2016 à 35 en 2020 et 52 en 2021. Les PV établis (10 en 2021) sont transmis à la commission de contrôle de la réglementation et font également, pour certains d'entre eux, l'objet d'un signalement au procureur de la République.

Force est cependant de constater que la montée en puissance est lente, freinée par les effectifs limités affectés au contrôle des aides : en 2021, 5 ETP pour 4 ETP affectés à la mission exploitation. Par ailleurs, le service ne dispose pas de système de consultation de base de données ni d'échange automatique avec les administrations fiscales. Le contrôle d'une aide conduit à un contrôle systématique des autres aides accordées par d'autres services du CNC, le croisement des informations permettant de contrôler la cohérence des déclarations du contrôlé. Il faut souligner que, comme l'indique le rapport du service de l'inspection, « *les différentes directions ne communiquent pas forcément entre elles* », ce qui est de nature à faciliter les fraudes. La mise en place à venir, à travers l'application MesAides, de croisements automatiques est indispensable pour remédier à cette faille. L'adhésion à ces démarches de contrôle semble encore inégale selon les directions, alors que leur soutien (y compris en signalant leurs interrogations au service) permet d'accroître l'efficacité collective pour lutter contre les fraudes.

Par ailleurs, à partir de 2022, le service de l'inspection s'est vu confier la responsabilité des audits de production qui dépendait auparavant des directions métiers. Ces audits comptables des comptes de production et d'exploitation ont vu le jour à partir de 2014/15 dans la foulée du rapport Bonnell. Confiés à des cabinets spécialisés¹⁶⁰, ils sont au nombre d'une dizaine par an. Réalisés dans les trois ans suivant l'achèvement de l'œuvre, ils portent sur le coût définitif de l'œuvre et les recettes d'exploitation concourant à son amortissement.

Lors de la réunion du conseil d'administration d'octobre 2019, à la suite de la question d'un administrateur, la direction du CNC a indiqué que leur nombre passerait à une trentaine à partir de 2020. La crise sanitaire a retardé cet engagement, mais le CNC a indiqué aux rapporteurs que pour la période 2022-2025, il serait réalisé chaque année 54 audits de société de production, dont 30 pour le cinéma et 24 pour l'audiovisuel.

3.6.2 La commission de contrôle de la réglementation

La mise en place de la commission de contrôle de la réglementation constitue depuis 2018 une avancée significative. Une première commission mise en place fin 2012 n'avait pas donné

¹⁶⁰ Un marché public spécifique a été passé.

de résultat. La réforme intervenue en 2017¹⁶¹ a permis à cette commission de prendre toute sa place dans la lutte contre les fraudes aux aides du CNC. Présidée par un conseiller d'État, la commission comporte 11 membres nommés pour 3 ans (personnalités qualifiées nommées par le ministre de la culture, ainsi qu'un membre des corps de contrôle du ministère des finances et un membre de l'IGAC) et. Le règlement intérieur, publié au JO du 24 juillet 2018, garantit l'indépendance des membres de la commission et la déontologie. L'instruction des dossiers est assurée par un rapporteur nommé par le Conseil d'État. Le rapporteur est saisi par le président du CNC et instruit les dossiers, il ne participe pas aux délibérations de la commission. Celle-ci demande le remboursement systématique des aides perçues et peut prononcer des sanctions administratives allant de l'avertissement à la sanction pécuniaire et à la suspension provisoire de l'accès au compte de soutien du CNC¹⁶². Les rapports sont publics.

La CCR juge, lors de deux réunions par an à ce stade, une dizaine de dossiers par an qui proviennent jusqu'ici plutôt de la direction de l'audiovisuel que de celle du cinéma. Ces dossiers peuvent être assez simples (cas des communes qui organisent des séances de plein air sans l'autorisation préalable du CNC), mais sont généralement complexes et demandent une instruction poussée (facturations croisées de prestations fictives entre des sociétés liées, fausses facturations, emplois fictifs, faux apports en numéraire, etc.).

La Cour a constaté que le CNC exécute bien les sanctions prises par la CCR s'agissant du remboursement des aides générées, même si l'exécution peut prendre du temps (recours contentieux au tribunal administratif) et se heurter parfois à des sociétés en liquidation. En revanche, il y a peu de dossiers relatifs à la direction du cinéma, en raison peut-être d'une collaboration moins aboutie à ce stade entre les services de l'Inspection et la direction métier.

Au vu de l'efficacité du dispositif, il serait souhaitable que l'activité de la commission puisse augmenter dans les années à venir. La CCR n'a pas d'informations sur la proportion de dossiers qui lui sont transmis, mais de facto il s'agit de la totalité des PV établis par le service de l'inspection. Dès lors, il est indispensable que l'activité de l'inspection monte en régime dans les années à venir, ce qui permettra logiquement l'accroissement de celle de la CCR.

<p>Recommandation n° 9. (CNC) : Renforcer le service de l'inspection afin d'augmenter le nombre de contrôles.</p>
--

¹⁶¹ Instituée par l'article L. 423-1 du code, issue de l'ordonnance n°2017-762 du 4 mai 2017 ; ce texte modifie la composition de la CCR en confiant à un membre du Conseil d'État la fonction de rapporteur indépendant.

¹⁶² Les sanctions sont énumérées à l'article L. 422-1 du code du cinéma et de l'image animée.

4 UNE GESTION D'ÉTABLISSEMENT PERFECTIBLE

4.1 La gestion des ressources humaines, des problèmes résiduels persistants

La gestion des personnels du CNC est encadrée par les dispositions législatives de la fonction publique, par des textes réglementaires (décrets et arrêtés statutaires et portant sur le régime indemnitaire) propres à l'établissement, par un règlement intérieur ancien datant pour l'essentiel de 2013 et partiellement obsolète (restauration, télétravail etc.), enfin par une charte déontologique rénovée au printemps 2022. Le CNC entretient également un dialogue étroit avec le service des ressources humaines du ministère de la Culture et avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

4.1.1 Vue d'ensemble sur les personnels de l'établissement¹⁶³

Tableau n° 29 : Tableau des effectifs (ETPT au 31 décembre de chaque année)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs sous plafond	470	473	477	470	473	469	477	466	469	459	470
Agents contractuels en CDI	345	345	345	344	351	354	364	364	371	366	380
	dont 2 MAD sortant	dont 2 MAD sortant	dont 2 MAD sortant	dont 2 MAD sortant	dont 2 MAD sortant	dont 2 MAD sortant	dont 2 MAD sortant	dont 1 MAD sortant	dont 1 MAD sortant	dont 1 MAD sortant	dont 1 MAD sortant
Agents contractuels en CDD	11	11	18	20	20	26	30	23	19	20	19
Agents titulaires affectés	68	66	64	60	55	51	43	39	39	35	33
	dt 1MAD sortant	dt 1MAD sortant									
Agents titulaires détachés	45	50	49	45	46	37	39	39	39	37	37
Autres (agent au forfait)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ETPT moyen annuel	454,6*	459,7*	457,1*	458,6	458,1	458	457,6	457,6	451	449,9	456,5
Plafond d'emploi	458	462	461	461	459	459	458	458	453	453	453

NB : Agents mis à disposition au CNC (entrants), médiateur du cinéma et conservateur du RCA sont exclus du tableau. Source CNC

Le CNC présente des effectifs globalement stables sur dix ans. La part des agents contractuels en CDI a augmenté depuis 2011 de 73 % à 81 %. Le plafond d'emploi (ETPT) défini chaque année par la loi de finances a été respecté, sauf en 2021, où il a été dépassé de 3,5 ETPT, en raison de la mise en œuvre du plan de relance (+ 6 CDD) et de l'intégration au cours de l'exercice des salariés de l'association Film France (+ 7 ETP en année pleine).

Les agents mis à la disposition par le ministère de la Culture ont diminué de 7 en 2011 (dont 5 agents à la présidence du CNC) à un seul agent à la direction du numérique en 2021. Les emplois sous contrats à durée déterminée restent marginaux, représentant au plus 6,3 % des effectifs en 2017. Les emplois hors plafond apparaissent également sous contrôle, correspondant

¹⁶³ Voir organigramme en annexe n°2

outre l'agent mis à disposition par le ministère de la culture, à 9 apprentis et 2 emplois financés par la Commission européenne pour les programmes d'aide à la diffusion internationale-ACM et DEENTAL-ACP¹⁶⁴. Le CNC rétribue également 1182 commissaires et lecteurs des commissions, dont les indemnités nettes s'élèvent en 2021 à 1 014 094 € (858 € en moyenne par an et par personne).

Tableau n° 30 : Évolution des effectifs par catégorie (ETPT)

Emploi / Catégorie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Cat. A+ / Président et Directeur gén. délégué</i>	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
<i>Cat. A+ / Directeur</i>	10	13	13	11	12	13	13	15	13	13	13
<i>Cat. A+ / Directeur adj.</i>	7	7	7	7	7	8	8	9	11	10	11
<i>Cat. A / Catégorie 1</i>	67	60	60	61	63	63	61	59	58	63	61
<i>Cat. A / Catégorie 2</i>	160	164	164	166	168	173	175	188	188	187	202
<i>Cat. B / Catégorie 3</i>	126	129	127	129	131	128	133	128	127	128	123
<i>Cat. C / Catégorie 4</i>	82	84	84	83	75	71	64	57	52	47	45
Total	455	460	457	459	458	458	458	458	451	450	457

Source : CNC-Secrétariat général

L'évolution la plus marquante tient à la baisse sensible des effectifs de catégories C (ou 4 selon la classification du décret du printemps 2022), passés de 82 à 45, tandis que les directeurs adjoints et les chargés de mission sont plus nombreux passant respectivement de 10 à 13 et de 160 à 202 entre 2011 et 2021.

4.1.2 Une fonction très structurée

La gestion des personnels du CNC est assurée par le service des ressources humaines appartenant au secrétariat général. Les divers systèmes d'information RH¹⁶⁵, dont aucun n'est partagé avec d'autres établissements, n'ont pas montré de défaillance particulière sur la période.

Un grand nombre de chantiers depuis la prise de fonction de l'équipe actuelle du secrétariat général en 2014 et 2015 ont été menés à bien : la subrogation pour maintien de salaire en cas d'arrêt de travail, la mise en place d'une complémentaire santé, l'imposition d'une badgeuse pour le contrôle des présences quatre fois par jour, le volet RH du déménagement, la mise en œuvre du télétravail. Les réformes du RIFSEEP¹⁶⁶ et de la nouvelle grille indiciaire ont également été réalisées (*cf. infra*).

Les charges de personnel (comprenant les salaires, traitements, rémunérations diverses et les charges sociales) se sont accrues de 12,62 %. Cette progression est due à la mise en œuvre,

¹⁶⁴ Signifiant « ensemble » en peul, « DEENTAL » est un dispositif permettant d'accorder des bonus financiers aux projets en provenance des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP) bénéficiaires de l'Aide aux Cinémas du Monde (ACM) et/ou du Fonds pour la jeune création francophone (JCF).

¹⁶⁵ Eksaé v1.5 (ex Cegid public) jusqu'au 31/12/2022, puis CIRIL Civil RH, à compter du 1/1/2023 pour la paie et la carrière, eDocPerso pour la dématérialisation des bulletins de paie, Octime v10.0.0-3 pour le temps de travail et des congés, Talentsoft pour la formation, la gestion de candidature et le recrutement à compter de 2023 etc.

¹⁶⁶ Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

au dernier trimestre 2015, de la réforme du régime indemnitaire des agents contractuels, ainsi qu'au glissement-vieillesse-technicité.

4.1.3 Les « *signaux faibles* » de difficultés persistantes dans plusieurs directions

4.1.3.1 Un absentéisme concentré dans quelques directions

L'absentéisme, appréhendé dans le rapport social unique par le nombre d'heures d'absence pour accidents du travail ou congés maladie sur le total des heures travaillées, a fortement varié sur la période. Il a atteint un niveau particulièrement élevé en 2013 et 2014, laissant supposer des difficultés inhérentes aux relations sociales et/ou au management (9,33% en 2014). L'absentéisme diminue en 2020 et 2021 dans un contexte marqué par la crise sanitaire et de mise en œuvre du télétravail.

Tableau n° 31 : Taux d'absentéisme¹⁶⁷ pour raisons de santé et accident du travail

<i>Année</i>	<i>Heures d'absence / Volume horaire travaillé total</i>
2011	Non communiqué dans le bilan social
2012	5,60%
2013	7,55%
2014	9,33%
2015	5,41%
2016	5,90%
2017	4,80%
2018	5,91%
2019	5,98%
2020	4,65%
2021	4,26%

Source CNC – réponse n°4-7-f au questionnaire de la Cour.

Les taux d'absentéisme sont cependant assez disparates d'une direction à l'autre. Ainsi 42 agents du secrétariat général ou des directions du cinéma, de l'audiovisuel ou du patrimoine cinématographique (sur un effectif total de 270 agents en 2021) ont été absents pour congés maladie plus de 365 jours pendant les onze années sous revue. Parmi ces 42 agents, 18 ont un cumul de jours ouvrables de congés de maladie compris entre 716 jours et 1 859 jours. Les personnels du secrétariat général et de la direction du patrimoine cinématographique ont une durée moyenne annuelle d'absence pour congé maladie particulièrement élevée dans les années récentes : respectivement 21,2 et 17,2 jours ouvrables par agent sur la période 2019-2021. Ce sont également les deux directions où la part des congés ordinaires est la plus élevée (respectivement 62,1 % pour le secrétariat général et 58,1 % pour la direction du patrimoine cinématographique sur la période 2011-2021).

¹⁶⁷ (Nombre d'heures d'absences de la période pour maladie ordinaire, congé de longue durée, accident du travail / Nombre d'heures de travail en théorie sur la période) x 100

Tableau n° 32 : Type et durée des congés maladie 2011-2021 dans 4 directions du CNC

Période retenue 2011-2021	D° du Pat. cinématographique	part de chaque catégorie de congé maladie	D° du cinéma	part de chaque catégorie de congé maladie	D° de l'audiovisuel	part de chaque catégorie de congé maladie	Secrét. Gén.	part de chaque catégorie de congé maladie
Effectif moyen 2011-2018	77		89		43		101	
Effectif moyen 2019-2021	71		81		41		75	
Arrêts liés au COVID	238	1,9%	88	0,8%	109	1,7%	159	1,0%
Longue maladie			189	1,7%	1732	27,0%	540	3,2%
Maladie de longue durée			1440	12,6%	1508	23,5%	1560	9,4%
Maladie grave	5076	40,0%	3127	27,5%		0,0%	4053	24,3%
Maladie ordinaire	7378	58,1%	6546	57,5%	3074	47,9%	10341	62,1%
Total	12692	100,0%	11390	100,0%	6423	100,0%	16653	100,0%
Durée moyenne par agent et par an 2011-2018 en jours	14,1		12,7		14,3		14,7	
Durée moyenne par agent et par an 2019-2021 en jours	17,2		9,6		12,2		21,2	

Source : CNC, retraitement Cour des comptes. Le tableau distingue l'effectif moyen par direction pour les périodes 2011-2018 et 2019-2021, afin de tenir compte de la création de la DNUM. Données exprimées en jours calendaires.

Interrogé par la Cour, le CNC estime que l'absentéisme plus élevé à la direction du patrimoine cinématographique et au secrétariat général (ressources humaines, services généraux, du registre et de l'inspection) tient à une population plus âgée et à une plus forte exposition au risque de pénibilité. Il semble qu'une vigilance particulière doive être portée aux fonctions supports et au site de Bois d'Arcy.

4.1.3.2 Le turn-over fragilise des fonctions supports qui assument des responsabilités de gestion élevées.

Les départs du CNC ont pu être importants atteignant plus de 10 % des effectifs en 2014 et 2021, notamment pour les fonctions supports du secrétariat général, de la direction financière et juridique. Ainsi en 2014, secrétariat général et direction financière et juridique totalisent 7 démissions sur 13. En 2019, 5 démissions interviennent à la direction financière et juridique, tandis qu'en 2021, l'agence comptable, la DFJ et la SG totalisent 8 démissions sur 18.

Tableau n° 33 : Les départs du CNC

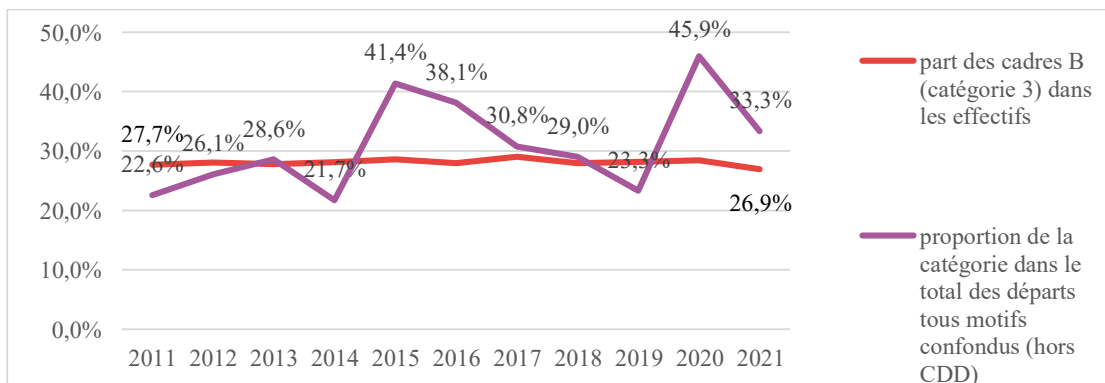
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de départs	34	27	39	55	31	42	26	31	30	37	48
Dont retraite (taux)	47%	21%	31%	20%	42%	48%	27%	32%	27%	35%	19%

Source : CNC - bilans sociaux 2011 à 2019 et rapports sociaux uniques 2020 et 2021

Les départs concernent plus que proportionnellement les agents de catégorie B (3 dans la grille indiciaire du CNC) occupant le plus souvent des fonctions d'assistants de gestion (comptabilité, pré-mandatement, RCA, RH etc.) ou techniques. Alors que sur la période, cette catégorie est très stable et représente en moyenne 28,1 % des effectifs (en ETPT), les départs (hors renouvellement de CDD) ont pu être beaucoup plus importants. Les assistants de gestion dans les directions métiers, en grande majorité des femmes, assument les engagements juridiques et le pré-mandatement sur le logiciel SIREPA quand les chargés de mission instruisent les dossiers de candidature plus en amont avant les commissions d'attribution. Le CNC souligne à rebours une mobilité interne très dynamique qui offre notamment aux cadres B de réelles perspectives d'évolution grâce à une politique d'accompagnement des parcours professionnels.

Des paralysies peuvent cependant être provoquées par un turn-over important, des vacances de postes et par la connaissance trop faiblement partagée de l'ensemble du processus de gestion par les chargés de mission et les chefs de service. Un risque portant sur la continuité de service a été pointé par l'audit à blanc réalisé par le cabinet Grant Thornton et par le contrôleur général et financier. Pour les aides sélectives à l'investissement dans les industries techniques, l'audit notait par exemple le cas d'une personne-clé, seule à posséder la mémoire d'un classement, créant un risque pour le suivi des dossiers et leur archivage non dématérialisé à l'automne 2020.

Graphique n° 23 : L'importance des départs d'agents de catégorie B



Source : CNC - bilans sociaux 2011 à 2019 et rapports sociaux uniques 2020 et 2021

4.1.4 Le statut révisé des agents contractuels du CNC accentue l'autonomie de l'établissement et soulève des difficultés

Le CNC dispose, comme l'INRAP, d'un statut dérogatoire de ses agents en raison de la spécificité de ses emplois. Les textes réglementaires qui encadraient ce statut dataient de 2007 et 2008 et étaient devenus obsolètes. À titre d'exemple, les neuf premiers échelons se situaient en-dessous du SMIC et conduisaient au versement d'une indemnité différentielle pour les agents de catégorie 4 (l'équivalent de la catégorie C dans la fonction publique d'État). La réforme de ce cadre statutaire s'est faite en deux temps : le régime indemnitaire a été réformé en octobre 2015 selon une logique comparable à celle du RIFSEEP des agents de l'État. Cette négociation longue a abouti à un accord avec les organisations syndicales représentatives.

Une négociation a été entamée sur la grille indiciaire et l'ensemble des autres éléments constitutifs du statut. Ce travail de rénovation a été long, l'établissement souhaitant pouvoir être guidé par le plan pluriannuel carrières rémunération (PPCR) qui n'a abouti qu'en 2019. Le décret n°2022-554 du 14 avril 2022 renforce l'autonomie de l'établissement en transférant au conseil d'administration la compétence de fixer les règles relatives à l'échelonnement indiciaire et aux indemnités. Les règles de gestion des agents contractuels sont également inscrites au code du cinéma et de l'image animée. S'agissant de la grille indiciaire, le décret fixe une nouvelle structuration des catégories d'emplois, ramenées de quatre à trois et prévoit un allongement des carrières.

La première proposition sur laquelle les négociations s'étaient arrêtées a fait l'objet d'un avis réservé de la part de la DGAFP (guichet unique) en fin d'année 2021¹⁶⁸. L'inscription du statut dans le code du cinéma et de l'image animée ne lui paraissait pas opportune car dérogatoire, de par les pouvoirs réglementaires très larges transférés au conseil d'administration (fixation de l'échelonnement indiciaire, de la durée des échelons et du régime indemnitaire des agents contractuels), pourtant cette inscription a été maintenue par le décret d'avril 2022. De même, la réforme en cours de l'encadrement supérieur de l'État motivait la recommandation de la ministre de la fonction publique de surseoir à la revalorisation des emplois de direction (directeurs, secrétaire général et directeurs adjoints). Cette recommandation n'a pas non plus été suivie dans la mesure où les grilles des emplois de direction ont été revalorisées et également codifiées. La DGAFP a cependant été entendue sur les gains générés sur les nouvelles grilles pour les agents de catégorie 1 à 3 qui excédaient les gains moyens dont ont bénéficié les fonctionnaires à l'occasion de la mise en œuvre du protocole PPCR.

Afin d'aboutir, les organisations syndicales représentatives au comité technique ont été réunies à quatorze reprises pendant les années 2016 à 2022. Une nouvelle proposition a été soumise à la négociation qui n'a pas été vécue de façon satisfaisante par les représentants du personnel et s'est achevée sur un protocole de désaccord avant la publication du décret. Il a appartenu ensuite au conseil d'administration de prendre les délibérations correspondantes et de prévoir le reclassement des agents contractuels en CDI dans la nouvelle grille à l'été 2022.

Les inquiétudes, qui se sont traduites par une manifestation lors d'un conseil d'administration d'octobre 2022 et un mouvement de grève en fin d'année, portent sur les conditions du reclassement des contractuels dans les nouvelles grilles et les échelles indiciaires proposées. Ces nouvelles échelles indiciaires, dans le droit fil des lignes directrices du PPCR donnent la prime à des carrières longues plutôt qu'aux quinze premières années, faisant apparaître des pertes de chance avérées. Il semble donc nécessaire, comme en convient le secrétariat général du ministère de la culture, de procéder à des correctifs.

4.1.5 L'imprécision du référentiel de rémunération et d'emploi des cadres supérieurs sous contrat à durée déterminée

Au regard de l'autonomie exceptionnelle et dérogatoire dont bénéficie l'établissement notamment depuis le décret d'avril 2022 s'agissant des conditions générales d'emploi, de recrutement, de classement de rémunération et d'avancement (*cf. supra*), le recours à des cadres

¹⁶⁸ Courrier du 16 novembre 2021 adressé par la ministre de la fonction publique au secrétariat général, service des ressources humaines, bureau de l'expertise statutaire et du dialogue social.

supérieurs sous la forme de CDD mérite des précisions que n'apportent pas les dispositifs de droit commun de la loi du 11 janvier 1984 et du décret du 17 janvier 1986.

La Cour relève un manque de cadrage des règles relatives à l'emploi d'agents en contrats à durée déterminée. Les seules règles existantes jusqu'à 2016 portaient sur deux volets :

- les conditions de renouvellement des CDD : la durée maximale d'un CDD est de 18 mois reconductible une fois et ne peut excéder trois ans ; la conclusion d'un nouveau contrat à durée déterminée pour le même objet ne peut intervenir « *avant l'expiration d'une période égale au tiers de la durée de ce contrat, renouvellement inclus* » selon l'article 2 du décret de 2007.
- La rémunération plafonnée à l'indice 431 pour les catégories A, 346 pour les catégories B, 316 pour les catégories C¹⁶⁹.

La première décision mentionnant la possibilité de régler un contrat à durée déterminée à un indice de rémunération plus élevé que 435 pour les catégories A apparaît en 2016¹⁷⁰. Il est précisé dans cette décision que « *l'indice de rémunération [de ce type de contrat exceptionnel] ne peut être supérieur aux deux-tiers de l'indice de rémunération du fonctionnaire titulaire le plus élevé en fonction dans l'établissement* ». Cette formulation est réitérée dans une décision de 2017. Une nouvelle décision du 13 juillet 2021 modifie l'indice maximum qui ne peut « être supérieur à 75 % de l'indice de rémunération du fonctionnaire titulaire le plus élevé en fonction dans l'établissement, soit au jour de la présente décision [...] l'IM 2295 »

À juste titre, le contrôleur général et financier constate que le cadrage reste assez flou et que les règles régissant les emplois en CDD ne sont pas reliées au cadre statutaire des contrats à durée indéterminée (référence à une catégorie hiérarchique et à la grille des emplois contractuels permanents). Par ailleurs, des libertés ont été prises par rapport aux quelques règles pourtant minimales décrites ci-dessus¹⁷¹.

Enfin, les contrats à durée déterminée proposés depuis 2019 et qui relèvent de la notion de contrats de projets ne comportent pas les rubriques obligatoires depuis la loi de 2019¹⁷² : description précise du résultat objectif qui déterminera la fin du contrat, conditions d'évaluation et de contrôle de ce résultat, indication de la catégorie hiérarchique.

Il apparaît ainsi nécessaire que le CNC soit doté de règles plus étayées pour l'emploi de ses cadres supérieurs sous contrats à durée déterminée, respectueuses de correspondances entre agents permanents et non permanents ou de la notion de projet limité dans le temps. Le choix de recruter des cadres de haut niveau en contrat à durée déterminée ne peut être guidé par la possibilité de s'exempter du cadre statutaire de l'établissement, notamment sur le volet de la rémunération, ce dont convient finalement l'établissement dans sa réponse à la Cour en annonçant un encadrement des conditions de rémunération des emplois en CDD, qui serait soumis prochainement à la délibération du conseil d'administration.

¹⁶⁹ Décision n° 5-1222 du 1^{er} juillet 2015

¹⁷⁰ Décision n°5-1224 du 4 avril 2016 suivie par la décision 5-1227 en 2017 qui ne modifie pas la proportion de 2/3 avec l'équivalent indiciaire de la rémunération du fonctionnaire titulaire la plus élevée de l'établissement.

¹⁷¹ Mails échangés entre le secrétariat général et le CGEFI relatifs à trois CDD portés à la connaissance de la Cour

¹⁷² Article 17 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

4.2 Les systèmes d'information, une succession de difficultés, de grands projets en cours de déploiement

En dépit de choix ambitieux, les résultats des transformations opérées au sein du service d'organisation des systèmes d'information (SOSI) tardent à se concrétiser en raison notamment de la technicité des projets et de défaillances dans la conduite des grands projets numériques du CNC intervenues au cours de la période sous revue. La question des systèmes d'information avait pourtant été identifiée de longue date comme un risque clé dans le cadre du contrôle interne et de la cartographie des risques.

Contrôle interne et cartographie des risques

Le CNC a engagé une démarche de contrôle interne en 2011 qui a débouché en 2013 sur une cartographie des processus et des risques dans un premier temps pour la direction du cinéma, puis en 2014 pour la direction de l'audiovisuel et de la création numérique. Cette démarche a été progressivement étendue sur la base notamment des recommandations du ministère de la culture (GBCP). Entre 2018 et 2020, ce comité a axé ses travaux sur la cartographie des risques et un plan d'action détaillé afin de suivre la mise en œuvre par les différentes directions et services des mesures correctrices. L'examen de ce document pour les années 2018, 2019, 2020 et 2021 montre la montée en puissance du dispositif et son caractère de plus en plus opérationnel.

La comitologie du contrôle interne a été renforcée dans les années récentes avec la création en 2019 d'un comité de contrôle interne (COCI) qui réunit chaque mois le chef de la mission de contrôle économique et financier, l'agent comptable ainsi que la directrice adjointe de la direction financière et juridique et son responsable du contrôle interne. Début 2021, le comité a adopté une méthodologie et un programme de travail annuel avec des objectifs de calendrier plus précis. Le suivi de l'application « *CNC-MesAides* » figure en tête du programme, compte tenu des attentes fortes en matière de contrôle interne sur une mission clé du CNC (sécurisation de la chaîne de dépense, des provisions pour soutien automatique, du suivi des créances liées aux dispositifs d'avances).

Le risque le plus important, identifié depuis 2012, concerne la gestion des aides. L'outil de gestion des aides, le logiciel « *SOFI* » a été identifié comme un risque opérationnel au regard de la certification des comptes lors de « *l'audit blanc* »¹⁷³ réalisé en 2020¹⁷⁴ par le cabinet Grant Thornton. Celui-ci indique qu'il y a un « *risque sur la continuité de service et la qualité générale des données* » et considère le logiciel comme non fiable dans la mesure où des doublons ou problèmes de paramétrages de calcul des aides ont été constatés. Son utilisation constitue ainsi « *une zone de risque forte* », nécessitant un plan d'action.

Les conclusions relatives à ce logiciel avaient été identifiées dès décembre 2012 par le cabinet Stern, missionné pour un audit « *fonction informatique - diagnostic et recommandations* ». Il classait l'application « *SOFI* » parmi les applications « *critiques en terme pérennité et capacité d'évolution (...), à revoir rapidement* » et appelait le CNC à « *lancer ou sécuriser les projets de refonte indispensable sur les applications à risques élevés* », notamment sur « *SOFI* ». Le contrôleur général économique et financier¹⁷⁵ a également signalé les risques liés au logiciel « *SOFI / Mes Aides* » (fraude, possibilité de modifier manuellement les montants des comptes de soutien automatique) et fait part de ses inquiétudes quant au déploiement du contrôle interne, notamment du fait de l'absence de ressources humaines dédiées.

¹⁷³ Prestation d'audit et d'expertise de l'ensemble des processus financiers et comptables constitutives d'une certification des comptes préparatoires dite « *à blanc* ».

¹⁷⁴ Restitution de l'audit le 13 octobre 2020, suite à une intervention intérimaire (revue du contrôle interne) du 6 au 28 août 2020 et à l'intervention finale (revue du bilan d'ouverture) du 7 septembre au 13 octobre 2020.

¹⁷⁵ Entretien du 26 juillet 2022.

4.2.1 Des outils de gouvernance informatique nécessitant des réajustements

4.2.1.1 Des orientations stratégiques devenues obsolètes

Le CNC dispose d'un plan stratégique informatique formalisé¹⁷⁶ définissant les objectifs stratégiques des SI du CNC pour une période de cinq ans, adopté en mars 2014. Basé sur un état des lieux interne effectué en 2013, ce plan stratégique a été actualisé pour la dernière fois en mars 2018 et n'a plus fait l'objet de travaux d'actualisation en dépit des évolutions nombreuses appelant le déploiement de nouvelles applications ou, à défaut, la mise à niveau des systèmes existants.

L'état des lieux dressé en 2013 était particulièrement sévère : il considérait les applications à disposition des directions métiers comme souvent obsolètes et ne répondant pas à l'ensemble des besoins fonctionnels des agents les utilisant. Il constatait l'absence de référentiels métiers partagés entre les différentes applications ainsi que l'absence d'un « *infocentre global sur la gestion des aides et la gestion des taxes, occasionnant une impossibilité pour le SI de fournir à la direction générale et à la présidence, les moyens nécessaires à l'évaluation des politiques publiques du CNC, et au pilotage des activités quotidiennes* ». L'établissement reconnaissait également l'absence de gouvernance dans le choix des projets à lancer ainsi que dans leur pilotage, ou encore l'absence d'une politique achat au sein du SOSI. Le CNC estimait enfin que la prise en compte de la sécurité dans les projets applicatifs n'existait pas.

Plusieurs objectifs ont été formalisés pour apporter des réponses à ces constats, articulés autour de trois axes : le soutien aux métiers, l'amélioration des SI pour optimiser la qualité des services rendus par le CNC et le renforcement de la gouvernance informatique. Cependant, le plan stratégique du CNC semble à présent obsolète, alors qu'il constitue le référentiel à partir duquel le service d'organisation des systèmes d'information (SOSI), en charge de cette activité essentielle du CNC, doit concevoir sa stratégie d'action et piloter le déploiement des projets qui en résultent. La Cour estime nécessaire de réaliser un nouvel état des lieux, afin de mettre à jour le plan stratégique et de prendre en compte les évolutions du SI¹⁷⁷.

4.2.1.2 Une réorganisation fonctionnelle intervenue en 2019

Le CNC a procédé à la création d'une grande direction du numérique en juillet 2019, rassemblant tout à la fois les départements métiers du numérique (services de la vidéo en ligne, de la création numérique, des industries techniques) et le SOSI, originellement rattaché au secrétariat général du CNC, avec l'objectif de donner une visibilité accrue aux enjeux du numérique tant au sein du Centre qu'auprès des acteurs du secteur. Des actions d'envergure ont

¹⁷⁶ Au sein d'un établissement, la stratégie d'évolution du système d'information doit être formalisée dans un document validé et signé par la direction de l'organisme, sous la forme généralement d'un plan stratégique informatique. Il doit faire l'objet de revues périodiques, annuelles le plus souvent, afin d'affiner les grands axes définis au départ.

¹⁷⁷ Les objectifs du CNC devraient être décomposés en objectifs concrets, atteignables et mesurables, sous forme de plan d'actions.

pu être initiées sur le volet plus stratégique de cette direction, à l'instar du tour de France des exploitants en faveur du digital, du projet « France 2030 »¹⁷⁸. Cette direction a également pour objectif de répondre aux défis organiques propres aux systèmes d'information.

Le SOSI, composé de 28 agents en 2021, est divisé en deux départements : un département d'études consacré aux projets applicatifs et de maintenance, et un département de production responsable de l'infrastructure, de la sécurité ainsi que du support utilisateurs¹⁷⁹. Un « *club utilisateurs* » a également été créé en interne pour favoriser un dialogue entre le SOSI et les directions métiers. Si cette réorganisation permet de valoriser les grands projets numériques du CNC à destination des filières (soutien accru à l'investissement technique, plan de modernisation dans le cadre du plan de relance sur l'animation et le jeu vidéo, allocation directe à la création visuelle et aux effets spéciaux, réforme du service de l'attractivité), le rattachement du SOSI paraît quant à lui essentiellement fonctionnel. Cette direction du numérique doit dès lors conjuguer l'accompagnement de la transformation numérique des filières avec les défis internes du CNC, au premier rang desquels figure les processus de gestion des aides, sujet primordial compte tenu des difficultés qu'a rencontrées, lors de la période sous revue, le développement de certains projets d'importance stratégique.

Un service réactif pendant la crise sanitaire

Les deux années qui ont suivi la création de la direction du numérique ont été marquées par la crise sanitaire et des sollicitations nombreuses : équipement des services, numérisation des dispositifs de demande, poursuite des projets de transformation internes et des chantiers SI. La Cour souligne la réactivité du SOSI dans cette période qui a organisé dans un temps bref une dématérialisation complète des procédures et la mise en télétravail d'une grande partie des agents. De même, les commissions de la totalité des aides sélectives se sont tenues par visio-conférences, et le circuit de signature a été entièrement dématérialisé. Les procédures dématérialisées ont notamment permis d'absorber un nombre et un montant significativement plus élevé de paiements (+65% en nombre et +16% en montant). Cette crise a également motivé le renouvellement du parc informatique d'ordinateurs portables afin d'assurer la continuité de l'activité de l'organisme.

4.2.1.3 Des risques insuffisamment mis à jour

Actuellement, la sécurité du système d'information est pilotée par un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) rattaché au secrétariat général. Depuis janvier 2022, un comité de sécurité numérique est organisé tous les trimestres au cours duquel sont présentés les projets, les budgets ou tout autre sujet relatif à la sécurité. Si le CNC dispose d'une politique générale de sécurité du système d'information¹⁸⁰ (PGSSI), celle-ci a été rédigée en 2011 et n'a pas été mise à jour depuis¹⁸¹.

¹⁷⁸ « France 2030 » vise à doter la France d'équipements plus modernes dans le cadre des investissements d'avenir et fort du constat documenté par les rapports Bonnel et Boutonnat sur le sujet.

¹⁷⁹ Le département d'études est exclusivement composé de chefs de projet tandis que le département production comprend quant à lui des administrateurs techniques qui permettent le maintien en condition opérationnelle du système d'information du CNC, à travers la gestion des serveurs, de l'exploitation et de la production.

¹⁸⁰ Tout organisme gérant un système d'information doit se doter d'une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSIE) explicitée par la circulaire du Premier ministre n° 5725/SG du 17 juillet 2014.

¹⁸¹ Cette politique définit des principes et des pratiques concernant notamment l'Active Directory, l'identification, l'authentification ou l'accès logique. Elle précise les procédures à suivre en cas d'incident lié au SI.

Par ailleurs, le CNC ne dispose pas d'une cartographie actualisée des risques de sécurité SI. Un travail d'actualisation est en cours dans le cadre de comité de sécurité numérique¹⁸² et devait être achevé d'ici la fin 2022¹⁸³. Outre la finalisation de ce travail, la Cour recommande également de mettre rapidement à jour la PGSSI selon les recommandations de l'ANSSI¹⁸⁴ et, compte tenu des enjeux en la matière, de déployer les contrôles internes nécessaires pour permettre au CNC d'être assuré de maîtriser les principaux risques.

SAGESS-MesAides : une application exposée à des vulnérabilités

Trois audits de sécurité du code de l'application SAGESS/MesAides ont été commandés par le CNC en 2016, 2017 et 2019 à la société Capgemini¹⁸⁵. Le niveau de sécurité de l'application est estimé comme satisfaisant face à une potentielle intrusion, quelques vulnérabilités identifiées devraient être corrigées en 2023. Ces recommandations concernent l'interaction des modules autour de l'application¹⁸⁶, le contrôle de certaines entrées utilisateur et la protection de données sensibles dans les fichiers de configuration. L'application est par ailleurs hébergée et gérée par un prestataire externe. La sauvegarde des données de l'application est également externalisée. Le CNC devra ainsi s'assurer de la transmission et de l'évaluation régulière des indicateurs requis par le prestataire au sein des comités de pilotage dédiés afin d'assurer une supervision réseau et sécurité renforcée.

4.2.2 Une gestion des grands projets coûteuse et des projets qui peinent à s'achever

4.2.2.1 Les grands chantiers informatiques du CNC

Le CNC a conduit plusieurs chantiers informatiques d'importance majeure depuis 10 ans : des actions de rénovation des systèmes venant en support des missions de réglementation l'évolution à l'instar de la mise à jour de Sirepa ou du développement de *Cinédi*, l'application de gestion des remontées de recettes des cinémas ; la mise en ligne des registres du cinéma et de l'audiovisuel dématérialisé en 2021 (projet *newRCA*) ; le développement de « *Mes aides* », application unique pour le calcul et la gestion de l'ensemble des aides financières automatiques ou sélectives (cf. *infra*), basées sur les nouveaux référentiels communs, la refonte de SIRENE afin de créer le référentiel Circé à destination des professionnels ou encore la mise à jour du logiciel de gestion comptable (SIREPA). Des outils ont également été mis à la disposition des agents comme la mise en place d'un important parc d'ordinateurs portables, la consolidation du réseau VPN et le déploiement d'Office 360.

Pour la conduite de la plupart de ces grands projets numériques internes dont la réalisation a été sous-traitée à des entreprises extérieures, le SOSI a en outre recouru à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). La Cour a analysé les prestations externalisées en matière informatique¹⁸⁷. Entre 2011 et 2021, de nombreux marchés de services et de fournitures informatiques et assistance à maîtrise d'ouvrage (accords-cadres mono-attributaire et multi-

¹⁸² Comité constitué du RSSI, du secrétaire général et des chefs des départements production et études.

¹⁸³ Un tableau de suivi des risques SI et des chantiers déployés était en cours de formalisation par le SOSI en 2022.

¹⁸⁴ [PSSI — Guide d'élaboration de politiques de sécurité des systèmes d'information | Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.](#)

¹⁸⁵ Un quatrième audit est prévu pour 2024.

¹⁸⁶ Ce point est pris en charge et la modification est en cours de mise en production.

¹⁸⁷ Cf. annexe distincte II. L'analyse de ces dépenses a été réalisée à l'appui des montants réglés aux fournisseurs du CNC issus des fichiers relatifs à la liste des mandats (2011-2017 et 2018-2021) transmis par le CNC.

attributaires essentiellement) ont été signés (cf. tableau n°34). Ces prestations concernent la mise en place de l'outil MesAides (cf. *infra*) et des prestations de conseil en matière informatique ainsi qu'en recrutement de profils informatiques¹⁸⁸.

Tableau n° 34 : Estimation des dépenses en prestations SI et AMO SI (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Prestations SI et AMO</i>	1,53	0,96	1,17	1,79	2,13	2,16	2,58	4,93	3,27	3,33	2,66	26,5

Source : CNC, retraitements Cour des comptes.

Le recours à des prestataires extérieurs, inévitable pour de grands projets, suppose néanmoins en interne une capacité de pilotage, d'orientation et de suivi, dont le CNC n'a pas toujours disposé au cours de la période sous revue. Ceci explique en partie les difficultés qu'il rencontre depuis des années, notamment sur le projet MesAides, au coût prévisionnel particulièrement élevé, estimé à plus de 28 M€ (cf. *infra*).

Le conseil d'administration du CNC s'est interrogé, lors de la séance du 1^{er} avril 2020, sur l'importance de la part des marchés informatiques dans les achats du CNC ; une demande a été faite pour connaître la répartition des chantiers informatiques entre ressources internes et prestations extérieures, sans que la direction n'ait apporté de réponse satisfaisante.

Parmi les difficultés constatées, les problèmes liés à la mise à jour du logiciel comptable SIREPA, à la suite du passage à la GBCP, sont à souligner. Le coût d'acquisition des applications successives s'élève à ce jour à plus de 5 M€¹⁸⁹ sans que le résultat soit totalement satisfaisant, puisque l'actualisation du logiciel actuel SIREPA, après l'échec de la solution QUALIAC, sera bientôt absolue¹⁹⁰. À la faveur du nouveau changement de logiciel GBCP, les rôles respectifs de la direction financière et de l'agence comptable ont été précisés par le comité de pilotage.

¹⁸⁸ Le CNC utilise les marchés de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) pour différentes prestations.

¹⁸⁹ 1,2 M€ pour QUALIAC, 0,6 M€ pour SIREPA GBCP en 2018 (0,6 M€) avec le coût du nouveau projet PEP PREMIUM en cours d'acquisition (estimé à 3,5 M€ TTC).

¹⁹⁰ La solution PEP PREMIUM compatible avec le nouveau Infocentre INFINOE nécessite également des retraitements manuels lors de la présentation des tableaux budgétaires afin de distinguer les dépenses liées aux activités de soutien de celles liées au fonctionnement courant de l'établissement.

Tableau n° 35 : Dépenses d'investissement des 3 grands projets SI du CNC

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total AE réalisés	2022	2023	2024	2025	2026	Total AE prévisionnel 2026
<i>MesAides et CNC Data¹⁹¹</i>	1,46	0,62	1,48	0,67	1,73	1,79	2,46	3,13	13,34	3,89	3,18	3,40	3,20	1,30	28,30
<i>NewRCA (refonte et maintenance)</i>				0,30	0,00	1,04	1,50	1,35	4,19	1,33	0,30	0,25	0,05	0,05	6,17
<i>Référentiel entreprises (Circé, SIRENE)</i>	0,00	0,44	0,65	0,27	0,15	0,24	0,17	0,04	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	2,23

Source : données CNC

4.2.2.2 Mes Aides : un pilotage inadapté ayant conduit à un essoufflement du projet et à un changement de stratégie

Lancé en 2013 dans un contexte de forts changements¹⁹², le projet SAGESS de gestion de l'ensemble des aides financières du CNC est devenu « CNC-MesAides » à partir de sa refonte en 2019.

Le plan stratégique du CNC formalisé en 2013 mentionnait l'absence d'un « *infocentre global sur la gestion des aides et des taxes, occasionnant une impossibilité pour le SI de fournir à la direction générale les moyens nécessaires à l'évaluation des politiques publiques du CNC, et au pilotage des activités quotidiennes* » (Cf. *Supra*). Le projet SAGESS avait donc vocation à pallier cette absence en déployant un outil automatisé de gestion et de distribution des aides financières du CNC, sélectives et issues du compte de soutien. Il devait en améliorer la gestion, sécuriser les processus informatique et comptable de versement mais également mettre en place une infrastructure applicative orientée services (SOA¹⁹³). Le développement de l'application web SAGESS devait durer 5 ans pour un montant initial de 3,3 M€.

Depuis la genèse du projet, les équipes SOSI du CNC assument la maîtrise d'ouvrage (MOA). Elles sont actuellement aidées par deux assistants à la maîtrise d'ouvrage (AMOA) : la société CGI en charge de la direction et du pilotage de projet et la société ALTRAN en charge du recettage de l'application. La société KLEE Group a assumé la maîtrise d'œuvre (MOE) de 2013 à 2019 avant d'être remplacée par la société OPEN depuis lors. La MOE est en charge de la conception, la réalisation et la maintenance de l'application de gestion des aides sélectives et

¹⁹¹ CNC Data est le nouvel infocentre du CNC ayant pour objectif d'agrèger les données de MesAides et de RCA à des fins statistiques

¹⁹² Le CNC s'est lancé dans un chantier de dématérialisation et de modernisation de ses systèmes.

¹⁹³ *Service-Oriented Architecture* : l'architecture SOA permet à des composants logiciels déployés et gérés séparément de communiquer et de fonctionner ensemble sous la forme d'applications logicielles communes à différents systèmes. Cela permet au SI de devenir plus modulaire, souple et évolutif.

des soutiens automatiques du CNC. Enfin, l'hébergement de l'application SAGESS est opérée par le prestataire Cegedim-cloud.

L'échec de la maîtrise d'œuvre initiale

Dans un contexte de tensions et d'essoufflement du projet SAGESS, un audit de projet a été commandé en 2017¹⁹⁴. Le rapport souligne que les équipes SOSI ont dû faire face à un manque de ressources, mais également à une inadéquation des profils par rapport aux besoins du projet. Le prestataire KLEE, également sous-dimensionné, s'est retrouvé rapidement dépassé par la taille et la difficulté du projet ainsi que par la complexité de l'écosystème. De plus, le choix du CNC de prendre KLEE Group en MOE s'est révélé inadapté selon le rapport susvisé, considérant ce dernier comme étant un expert technique mais pas expert en pilotage de projet.

L'accumulation des difficultés et les incompréhensions entre le CNC et le porteur de projet KLEE Group a engendré une perte de confiance progressive des métiers, ainsi que de la direction générale, justifiant ainsi le changement de prestataire à partir de 2019¹⁹⁵ ; le prestataire OPEN est préféré¹⁹⁶, le projet SAGESS est renommé MesAides.

Tableau n° 36 : Répartition des charges et du coût de l'application Sagess-MesAides

Acteur	Rôle	Détail de la prestation	Dates d'interventions	Coût de la prestation (en millions d'euros)
SOSI	MOA	En charge du pilotage du projet côté CNC	2014 - Aujourd'hui	N/A
UGAP - CGI	AMOA	En charge du pilotage du projet	2014 – 2021	3,3
ALTRAN	AMOA	En charge du recettage de l'application	2020 – 2021	0,4
KLEE Group	MOE	En charge de la conception, la réalisation et la maintenance de l'application	2014 – 2019	3,5
OPEN	MOE	En charge de la conception, la réalisation et la maintenance de l'application	2019 – 2021	6, 4
TOTAL				13,6 M€

Source : données CNC, retraitement Cour des comptes.

4.2.2.3 MesAides : un bilan très coûteux pour un projet cependant nécessaire

Depuis la refonte en 2019, le projet *MesAides* présente des améliorations certaines. Le nouveau prestataire s'est globalement montré à la hauteur, la stabilité informatique de l'application est confortée. Par ailleurs, lors de la présentation du fonctionnement de l'outil *MesAides*, l'application apparaît accessible et bien configurée. Quelques contrôles bloquants sont en place : lorsqu'un exploitant ou un producteur souhaite déposer un dossier de demande d'aide, son dossier ne peut être validé qu'à condition qu'il ait renseigné tous les critères imposés par le système (ajout de pièce jointes obligatoires par exemple).

Cependant, des risques pratiques demeurent dans la manipulation de l'application. À titre d'exemple, les chargés de mission du CNC sont à la fois responsables du contrôle et de la validation du dossier déposé, puis procèdent également à l'instruction des pièces, ainsi qu'à la validation manuelle et définitive de la requête. Ce constat pose le problème de la séparation des

¹⁹⁴ Cette mission est confiée à la société à la société Acadys.

¹⁹⁵ KLEE Group reste prestataire pour la réversibilité et la maintenance de la première version de l'application.

¹⁹⁶ Le CNC a fait appel à l'UGAP afin d'éviter de passer un nouveau marché pour des questions de calendrier et faciliter transférer le marché au prestataire OPEN. L'offre est validée le 21 décembre 2018 et lancement du transfert entre KLEE et OPEN s'opère le 9 janvier 2019, le projet SAGESS est renommé MesAides.

tâches, puisque les directions ont la possibilité de modifier manuellement les montants des comptes de soutien via la correction d'erreurs dans les paramètres de calcul des montants disponibles. Ce risque a également été relevé par le CGEFI, qui a demandé à plusieurs reprises en COCI d'adapter le paramétrage de *MesAides*. Il est dès lors nécessaire d'adapter les mécanismes de validation et de développer les contrôles requis, de façon à empêcher le risque de fraude¹⁹⁷. Le CNC est conscient de cette difficulté et souhaite y mettre fin dans le cadre des prochaines étapes de maintenances évolutives de l'application.

Par ailleurs, de nombreux développements sont à finaliser afin d'intégrer l'ensemble des aides au sein de l'application. S'agissant du soutien automatique, l'objectif prioritaire de l'application *MesAides* est de remplacer les applications SOFI et SOFIe¹⁹⁸ dans le calcul et l'instruction des aides automatiques (exploitation, audiovisuel et cinéma). Pour des raisons opérationnelles, il a été décidé de transférer prioritairement la partie automatique de l'exploitation vers *MesAides*. Ce service est ouvert aux agents du service de l'exploitation du CNC (*back office*) en septembre 2021 et aux exploitants eux-mêmes (*front office*) en mai 2022¹⁹⁹. En 2022, 322 dossiers ont été déposés, soit un volume équivalent à 2021 avant la bascule (312 sur la même période). S'agissant des soutiens sélectifs, des derniers sont également toujours en cours de déploiement, seules 16 procédures de soutien sélectif étaient techniquement finalisées et ouvertes aux professionnels fin 2022²⁰⁰.

Ainsi, la feuille de route du CNC ambitionne de déployer l'ensemble des dispositifs d'aides automatiques (audiovisuel et cinéma), ainsi que des aides sélectives d'ici à la fin de l'année 2024. Il appartiendra à la Cour de s'assurer du bon déploiement de ces procédures lors de son prochain contrôle du CNC.

Sans remettre en cause la conduite indispensable de ce projet pour le CNC, la Cour constate qu'avec des dépenses d'investissement avoisinant 17 M€ exécuté en 2022 (cf. tableau prévisionnel, partie 4.2.2.1), le projet *MesAides* a déjà engagé des dépenses records pour les systèmes d'information du Centre ; plus de 15 M€ de dépenses additionnelles sont à ce stade envisagées d'ici à 2026. Il est donc indispensable d'opérer un suivi budgétaire et opérationnel très resserré de ce projet, afin d'éviter d'éventuels nouveaux dérapages, optimiser les coûts éventuels et assurer la délivrance du projet selon le calendrier prévu. Un poste de directeur adjoint du numérique en charge des systèmes d'information a été créé au début de l'année 2023 à cette fin.

¹⁹⁷ D'ores et déjà, l'application *MesAides* permet de travers toutes les modifications manuelles.

¹⁹⁸ Applications permettant le calcul des aides automatiques et la mobilisation des sommes inscrites sur les comptes de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle, à la distribution cinématographique, à la diffusion télévisuelle des œuvres cinématographiques, à l'exploitation et à l'export des œuvres cinématographiques, et à l'édition vidéo.

¹⁹⁹ Le service est ouvert aux agents du service de l'exploitation du CNC (*Back Office*) en septembre 2021 avec la reprise des données de SOFI et une part importante de ressaisie manuelle. Le service est ouvert aux exploitants (*Front Office*) en mai 2022 avec la fermeture de SOFI, l'ancienne application qui depuis 30 ans opérait les calculs mais n'offrait pas aux professionnels la possibilité de déposer leur dossier en ligne.

²⁰⁰ Notamment l'aide à la distribution de films inédits, l'aide sélective à la petite et moyenne exploitation, l'aide à la distribution de films inédits, l'aide au parcours d'auteur.

Recommandation n° 10. (CNC) : Mettre à jour le plan stratégique informatique, renforcer le pilotage de la fonction SI, assurer la livraison de l'application « CNC Mes aides »

4.3 Le déménagement du siège du CNC, une opération maîtrisée

Dans son précédent rapport, la Cour soulignait la nécessité pour le CNC de réduire les charges locatives et d'assurer le respect des normes d'occupation qui s'imposent aux opérateurs de l'État. La Cour formulait la recommandation d'établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) permettant à l'établissement de se conformer à l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État et insistait sur les débats récurrents liés à la volonté d'un maintien du Centre dans le 16^{ème} arrondissement. Elle notait également l'augmentation continue de ses loyers et la constitution progressive d'une réserve destinée aux projets immobiliers. Depuis le dernier contrôle de la Cour, la gestion immobilière du CNC a connu des changements d'ampleur en raison, pour l'essentiel, de la cession de l'ancien parc immobilier du Centre et de l'acquisition d'un nouveau siège ayant donné lieu au regroupement des équipes au sein d'un site unique au cœur de Paris.

4.3.1 La cession du site historique du Centre et l'achat d'un nouveau siège

Historiquement implanté dans le 16^e arrondissement, le CNC a cédé ses anciens locaux et fait l'acquisition d'un nouveau bâtiment situé dans le 14^{ème} arrondissement, afin de procéder au déménagement du siège en 2018 et de regrouper ses équipes au sein d'un site unique. D'une superficie totale de 6 323 m² de surface utile nette (SUN), les quatre immeubles haussmanniens du 16^{ème} arrondissement étaient répartis sur plusieurs sites situés au 12 rue de Lübeck, le siège historique, dont le CNC était propriétaire depuis 1953 ; 32 rue de Galilée dont le CNC était propriétaire depuis 1950 ; 11 rue de Galilée (1 829 m²), que le CNC a acquis en pleine propriété en 2010 ; 3 rue Boissière en location. Le ratio d'occupation qui correspond à la division de la surface utile des bureaux par les effectifs était alors supérieur au ratio recommandé par agent public, soit 12 m². Le ratio d'efficacité immobilière (surface utile nette / surface utile brute) n'apparaissait pas non plus satisfaisant. La Cour appuyait d'ailleurs dans son rapport précité l'option d'un regroupement du CNC sur un seul site afin de se conformer aux normes immobilières en vigueur.

Les premières démarches ont été engagées en 2012 avec la rédaction d'un premier cahier des charges dans la perspective d'un regroupement sur un site unique. Plusieurs options étaient envisagées, dont une hors de Paris, option finalement écartée. Le siège d'Aéroports de Paris (ADP), situé au 291 boulevard Raspail dans le 14^{ème} arrondissement, a fait l'objet d'une

proposition d'achat à hauteur de 52 M€²⁰¹ en mars 2014 et d'une acquisition à ce prix en mars 2015, avec transfert de propriété au 1^{er} juillet 2016.

Parallèlement, le Centre a procédé à la vente de ses immeubles et à la résiliation du bail locatif complémentaire. Le Centre a confié deux mandats de vente pour l'accompagner dans les démarches de vente²⁰². La délibération n°2016/CA/07 relative à la vente des immeubles appartenant au CNC approuve le 25 avril 2016 le projet de vente des immeubles du 16^{ème} arrondissement pour un montant total de 91,5M€ HT. Le produit de la vente est ainsi nettement supérieur à la valeur d'estimation établie par France Domaine.

4.3.2 Les travaux de réhabilitation et le déménagement du Centre

La réhabilitation du siège d'ADP comprenait plusieurs défis de taille qui ont conduit le CNC à contracter 42 procédures de marché pour 72 marchés publics. Les axes principaux du programme de réhabilitation du bâtiment de bureaux comprenaient notamment la création de trois salles de projection internes au CNC et la rénovation des espaces de bureaux et des espaces communs ainsi que la mise aux normes de l'ensemble du bâtiment.

Une délibération validant rétroactivement²⁰³ les différentes procédures de lancement des travaux et notamment, dans sa phase d'attribution, les attributaires choisis et autorisant la présidente du CNC à signer les marchés a été adoptée lors du conseil d'administration du 6 avril 2017. Si l'enveloppe initiale du projet était évaluée à 71,6 M€ en 2015²⁰⁴ puis 75 M€ en budget initial 2016, celle-ci a finalement été réévaluée à 89,05 M€ en avril 2017. Lors du CA du 7 avril 2016, le CNC a en partie justifié la hausse de ce budget²⁰⁵. L'enveloppe finalement stabilisée était généreuse, le coût final de l'opération s'établissant à 89,16 M€²⁰⁶. Les impacts du

²⁰¹ Le projet d'acquisition du 291 boulevard Raspail est approuvé le 27 novembre 2014 par délibération n°2014/CA/15 relative à l'acquisition d'un immeuble de regroupement des services parisiens du CNC, racheté à la société Aéroports de Paris pour un montant de 52 M€ HT. Un courrier de la DGFIP-France Domaine du 26 octobre 2016 atteste de l'évaluation en décembre 2014 par France Domaine Paris de l'évaluation à 52M€ de l'immeuble boulevard Raspail. Par ailleurs, l'avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat du 12.01.2015 relève que le prix d'acquisition a été fixé conformément à la circulaire du DGFIP après une estimation réalisée par le service du domaine de Paris, confortée par une contre-expertise d'un cabinet privé.

²⁰² Sociétés mandatées ayant fait l'objet d'un marché public : *Catella Property Consultants* et *Crédit Foncier Immobilier*, pour des montants exécutés respectifs de 169 092 € et de 253 638 €.

²⁰³ Le CA a été informé qu'« en raison des contraintes de planning liées à l'opération de travaux dans son ensemble, ainsi qu'aux aléas relatifs à la passation des marchés associés à cette opération complexe, les procédures de lancement et la phase d'attribution n'ont pas pu être soumises pour approbation préalable au conseil d'administration ». La délibération du CA valide les procédures lancées, les attributaires choisis et autorise la présidente à signer les marchés. Pour le CGFI, associé à ce dossier en 2016 et 2017, le CNC a répondu de façon satisfaisante et avec un haut degré de précisions et le suivi des marchés se déroule dans de bonnes conditions.

²⁰⁴ L'avis conseil de l'immobilier de l'État du 10-12-2014 reprend l'estimation de 71,6 M€ acquisition comprise.

²⁰⁵ Cette évolution des frais était notamment liée à l'intégration des loyers d'occupation des immeubles du 16^{ème} après leur vente et jusqu'à la libération des locaux par le CNC (5,25 M€) et de nouvelles expertises (+1,8 M€). De même, le BR2 fait état de crédits supplémentaires pour les travaux de réaménagement (pour plus de 3M€) et liés aux surcoûts de charges dus à l'occupation temporaires des deux sites du CNC.

²⁰⁶ Dépenses liées à l'acquisition du 291 boulevard Raspail (55,45 M€), dépenses liées à la commercialisation des immeubles du 16ème (0,47 M€), loyers d'occupation du CNC dans le 16ème (6,63 M€), dépenses d'installation dans l'immeuble Raspail (études, travaux, équipement, déménagement – 23,01 M€), dépenses liées à la

décalage des dates de déménagement, ainsi que des retards divers ont finalement conduit à une consommation totale de cette enveloppe très bien provisionnée (loyers, pénalités de retards payées par le CNC, gardiennage, prolongation des installations de chantier, incendie sur le chantier, prolongation des missions de maîtrise d'œuvre et contentieux notamment).

Les opérations ont été tout à la fois financées par le produit de la cession et le décaissement progressif de la réserve immobilière constituée antérieurement aux opérations (33,9 M€ au 1^{er} janvier 2013 ; 37,7 M€ le 1^{er} janvier 2017, montant le plus élevé sur la période). Le solde positif entre le produit de la cession des trois immeubles et la couverture du programme immobilier a fait l'objet d'un prélèvement de 30 M€ sur le fonds de roulement du CNC au profit du budget général de l'État en 2017²⁰⁷.

Le CNC a établi un bilan des économies de fonctionnement réalisées à la suite du regroupement des quatre sites présentés au conseil d'administration du 1^{er} avril 2020. Le comparatif du budget de fonctionnement dans cette note a été réalisé entre les années 2017 (4 sites dans le 16^{ème} arrondissement) et 2019 (1 site à Raspail). Selon le CNC, le déménagement aura contribué à la réduction des charges locatives du CNC à hauteur de 1 M€ par an. Les économies les plus importantes sont réalisées sur la location de l'immeuble du 3 rue Boissière, libéré le 20 juillet 2018 (loyer annuel de 1,4 M€). Sur le site du boulevard Raspail, seuls les espaces des sous-sols et parkings appartenant au diocèse de Paris relèvent désormais des charges locatives de l'établissement, pour un montant annuel de 340 k€²⁰⁸.

Le regroupement des services sur un bâtiment unique a permis de réduire les frais d'exploitation du site, notamment gardiennage, restauration (la création d'un restaurant d'entreprise a permis de réaliser 180 258 € d'économies en remplacement des repas commandés pour les membres des commissions) et dépenses liées aux assurances et taxes selon le CNC.

4.3.3 Bilan de l'opération

La Cour a pu constater la qualité des réalisations des travaux conduits au regard de la très grande qualité des locaux actuels. Le siège du CNC est parfaitement fonctionnel, confortable, les agents possèdent pour la plupart un mobilier de travail ergonomique. Le siège est dorénavant pourvu également de trois salles de projection, ainsi qu'un restaurant collectif, un studio de prises de vue et des espaces de réunion. Le site compte 422 postes de travail, dont 46 bureaux individuels à destination des chefs de service et directeurs. Les locaux de Denfert-Rochereau souffrent cependant d'une isolation imparfaite, notamment contre la chaleur, qui devrait prochainement impliquer des frais de changement de fenêtres. Le CNC prévoit de se doter progressivement d'une gestion technique du bâtiment (GTB) pour le site du boulevard Raspail, afin d'améliorer la régulation des équipements techniques. Le nombre de contentieux liés aux travaux de réhabilitation a également été limité²⁰⁹.

rationalisation des archives et à leur numérisation (travaux, recyclage, équipements, locations d'espaces – 1,03 M€), engagements pour les installations informatiques du futur siège (0,85 M€), charges de fonctionnement de

²⁰⁷ Article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017

²⁰⁸ Raspail cumulées à celle du 16ème arrondissement (loyers, diocèse, fluides et gardiennage Raspail, taxes, assurances, fonctionnement 16ème – 1,73 M€).

²⁰⁹ Litige en instance de jugement de la société Les Ateliers de Reims supérieure à 0,6M€.

En revanche, l'opération globale n'a pas permis de financer l'intégralité des travaux projetés sur les sites de Bois d'Arcy et de Saint-Cyr-l'Ecole, voire le regroupement en un même site de stockage des archives de l'INA, de la Cinémathèque, du CNC et du dépôt légal (un projet évalué à 15 M€), alors que c'était prévu dans le montage initial de l'opération et que des investissements sont nécessaires au moins pour la remise à niveau des deux sites. Si des difficultés immobilières, concentrées sur le site de Bois d'Arcy (cf. partie 3.3.3), subsistent, le déménagement du siège parisien du Centre est une réussite dans l'ensemble.

4.4 Les achats et les frais sous contrôle

4.4.1 L'organisation de la fonction achat, des commissions de marchés et des procédures en vigueur

La fonction achats est gérée au sein du département des achats et marchés, au sein du service du budget de la direction financière et juridique. Ce département est composé de trois ETP (un chef de département, un chargé de mission marchés publics et un assistant gestionnaire de marchés publics). Depuis 2019, il travaille en lien avec le directeur adjoint en charge des affaires juridiques et européennes, qui assure la conformité juridique des pièces de marchés et en tant qu'ancien magistrat administratif, est amené à traiter des contentieux ; au cours de la période sous revue, le CNC a engagé 13 contentieux en matière de marchés publics.²¹⁰

Par ailleurs, le conseil d'administration du 20 mars 2018 a validé la création de deux commissions : la commission ordinaire des marchés (COM) qui est l'ancienne commission des achats créée en 2009 et, afin de renforcer en amont le rôle du conseil d'administration, la commission supérieure des marchés (CSM), compétente pour tout marché nécessitant l'approbation du conseil²¹¹. La COM, présidée par le directeur général délégué, est composée du directeur financier et juridique, du directeur de la direction responsable des achats et de l'agent comptable avec voix consultative. La CSM, présidée par une personnalité extérieure compétente dans le domaine des marchés publics (désignée par le président du CNC), est composée des mêmes membres que ceux de la COM, auxquels s'ajoutent un membre du conseil d'administration désigné par ce dernier (à l'exclusion d'un membre appartenant à un corps susceptible d'exercer un contrôle *a posteriori* sur les marchés du CNC).

La CSM n'a émis aucun avis défavorable sur les dossiers présentés par la direction du CNC en vue de leur validation par le conseil d'administration et faisant partie de l'échantillon d'analyse élaboré par la Cour.

²¹⁰ Sept ont fait l'objet d'un rejet de la requête du demandeur, un désistement du demandeur, une transaction, une ordonnance d'expertise concluant une affaire relative à la fixation du montant des travaux et trois contentieux sont actuellement pendants car en attente d'une date d'audience devant le Tribunal.

²¹¹ Les deux commissions ont des règlements intérieurs signés par la directrice du CNC le 5 juin 2018.

4.4.2 La mise en place de plans d'action achats pluriannuels

Les plans d'achat successifs détaillent la politique achat du CNC, les économies attendues, mais également la dimension écologique et la responsabilité des achats selon la politique achat définie par l'État en 2016²¹². Un premier plan d'action achat a été présenté au conseil d'administration du 6 avril 2017 ; le premier volet concernant le bilan de la programmation des achats réalisés en 2017 et le montant des gains réalisés par rapport aux marchés antérieurs ont été présentés au conseil du 29 mars 2018. Les plans d'achat 2018 et 2019 intègrent des objectifs d'économies et de responsabilité sociale et environnementale (RSE).

En ce qui concerne les achats en 2020 et le plan d'action achat du CNC pour 2021, ce dernier vise notamment à mieux respecter les objectifs en termes de RSE. Les cibles ont été atteintes, voire dépassées : 32 % contre 30 % pour la dimension environnementale et 26 % contre 25 % avec une dimension sociale. Par ailleurs, le délai global de paiement du CNC est passé d'une moyenne de 24 jours en 2011 à 12 jours en 2021.

Pour la période 2021-2024, le plan d'action achat prévoit 142 projets pour un montant de 51,3 M€ d'achats et une économie prévisionnelle d'environ 1 M€.

4.4.3 La régularité des marchés à l'aune de l'analyse d'un échantillon de marchés

L'analyse a été conduite à partir d'un total de 1 419 marchés sur la période 2011-2022, sur la base d'un échantillon de 135 marchés signés. Si cette analyse n'a pas révélé d'anomalies majeures (hormis l'absence pour 1 marché de délibération du conseil d'administration attribuant le marché et habilitant la présidente à signer ce dernier), un certain nombre d'observations doivent être faites :

- l'absence de visa préalable du contrôle général économique et financier (CGefi) du marché/accord-cadre, alors qu'il s'imposait au regard de son montant ;
- le visa du CGefi²¹³ est intervenu à la même date de signature du marché/accord-cadre que le pouvoir adjudicateur (pour 79 marchés ou accords-cadres) ;
- l'absence de publication d'un avis d'attribution du marché, alors que les conditions d'une telle publication étaient remplies (pour 41²¹⁴ marchés ou accords-cadres) ;
- la conclusion d'avenants pouvant être de nature à bouleverser l'équilibre économique du marché/accord-cadre (3 marchés/accords-cadres) ou signés afin de prolonger un marché dans l'attente de la passation du nouveau marché (1 accord-cadre) ;

²¹² La politique des achats de l'État est précisée dans la circulaire du 19 juillet 2016, laquelle fixe les principes directeurs en matière de performance économique, développement durable dans ses trois dimensions : économique, sociale et environnementale, le large accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, l'optimisation du besoin au regard de l'offre du marché, l'optimisation des coûts d'achats unitaires et du coût global déterminé selon une approche fondée sur le coût du cycle de vie.

²¹³ Règles relatives à ce visa issues des notes du CGefi en date des 01/09/2010, 26/06/2015 et 24/03/2020.

²¹⁴ Dans sa réponse, le CNC a n'a pas inclus 4 marchés dont les montants plafond bien qu'inférieurs au seuil des procédures formalisées ont été lancés en procédure formalisée (appel d'offres ouvert et marché négocié en application de l'article 35 II 3°) et à ce titre, devaient donc faire l'objet d'un avis d'attribution (cf. article 85 du code des marchés de 2006 et de 2016).

- les commandes réalisées afin de régulariser des prestations d'un marché ayant pris fin (1 accord-cadre) ;
- l'absence de rapport de présentation pour 1 marché alors que celui-ci s'imposait (marché formalisé) ;
- l'absence de mention des critères d'attribution dans les avis d'appel public à la concurrence (les avis renvoyant régulièrement au cahier des charges relatif à la consultation), bien que le manuel relatif aux procédures de marchés prévoit que « *les critères d'analyse des offres ainsi que la pondération affectée à chacun doivent être déterminés et publiés dans l'avis d'appel public à la concurrence et repris dans le règlement de consultation* ». Il conviendra au moment de sa mise à jour de mieux distinguer ce qui relève des recommandations de ce qui relève d'obligations.

Le manuel relatif à la gestion des marchés propose deux méthodes de notation du critère « *prix* » des offres : la règle de trois et celle par palier. L'analyse des marchés montre que la première méthode est systématiquement utilisée. La deuxième méthode, moins bien adaptée, pourrait être supprimée à l'occasion de la révision en cours du manuel. Par ailleurs, des accords-cadres sans montant maximum ont été régulièrement lancés. L'absence de montants maximum peut révéler une certaine incertitude dans l'estimation du besoin par le pouvoir adjudicateur. Si le CNC en a fréquemment usé²¹⁵, il ne lui est dorénavant plus possible de le faire depuis le 1^{er} janvier 2022²¹⁶.

Enfin, il a été constaté des différences sensibles pour certains marchés, entre le montant estimé, maximum ou forfaitaire (en HT) de ces marchés et les montants dépensés au titre de ces derniers. À la suite de ce constat, le CNC a indiqué que ces différences résultaient notamment des motifs suivants :

- accords-cadres multi-attributaires ;
- marchés (mutualisés) lancés par la direction des achats de l'État ;
- marchés comportant une partie à montant forfaitaire et une partie à bons de commande.

L'analyse des achats au sein du CNC fait apparaître une pratique encadrée et rigoureuse de la commande publique qui doit être formalisée par une nouvelle note sur les procédures achats du directeur général délégué²¹⁷ et corroborée par son « *manuel des gestionnaires de crédits du CNC – partie 3 gestion des marchés publics* », en cours de révision.

²¹⁵ 47 accords-cadres sur 135 (nombre de marchés échantillonnés), soit près de 35 % et 202 accords-cadres sur 1419 (totalité des marchés signés entre 2011 et 2021), soit 14 %.

²¹⁶ Décret n° 2021-1111 du 23 août 2021 modifiant les dispositions du code de la commande publique relatives aux accords-cadres (articles R. 2121-8 et R. 2162-4), intervenu suite à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 juin 2021, *Simonsen & Weel A/S c/ Region Nordjylland og Region Syddanmark* (aff. C-23/20) qui a rendu obligatoire la fixation d'un montant maximum dans l'accord-cadre.

²¹⁷ La dernière note à ce sujet datant du 3 novembre 2015.

4.4.4 Des frais de fonctionnement contenus, mais révélant des faiblesses quant à leur pilotage stratégique

4.4.4.1 Une évolution contenue des frais de fonctionnement de l'établissement (+ 2,5 %)

Les dépenses de consommation courante par l'organisme au titre son activité sont demeurées relativement stables au cours des 10 dernières années.

Tableau n° 37 : Évolution des frais de fonctionnement du CNC

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var°2011 / 2021 (%)
<i>Achats</i>	2,45	2,13	1,99	2,33	2,63	3,07	2,93					
<i>Services extérieurs</i>	4,85	4,19	4,45	4,19	5,12	7,10	9,25					
<i>Autres services extérieurs</i>	7,67	8,38	7,74	10,61	11,03	10,80	11,91	0,4	4,5	3,1	2,8	41,60 ²¹⁸
<i>Impôts et taxes</i>	3,12	3,84	3,02	3,07	5,89	3,29	3,84					
<i>Charges de personnel</i>	26,03	26,37	26,61	27,22	27,65	28,38	29,00	29,65	29,67	29,35	29,79	12,62
<i>Total des frais de fonctionnement*</i>	44,12	44,91	43,81	47,42	52,31	52,64	56,93	53,43	47,15	45,43	45,26	2,52

Source : Comptes de résultat 2011-2021 retraitement Cour des comptes.

* Comptes 60 à 64 issus des comptes financiers 2011-2021. Hors provisions, charges de gestion et dettes financières.

Une nette augmentation est cependant constatée entre les années 2015 et 2018, liée au nouveau logiciel de gestion budgétaire et comptable publique, mais surtout à la recherche d'une simplification de la gestion des aides du CNC, qui se sont traduits par un recours accru à la société Klee conseil & Intégration notamment. Le niveau d'imposition global (impôts, taxes, versements assimilés dont taxe sur les salaires) a baissé en revanche.

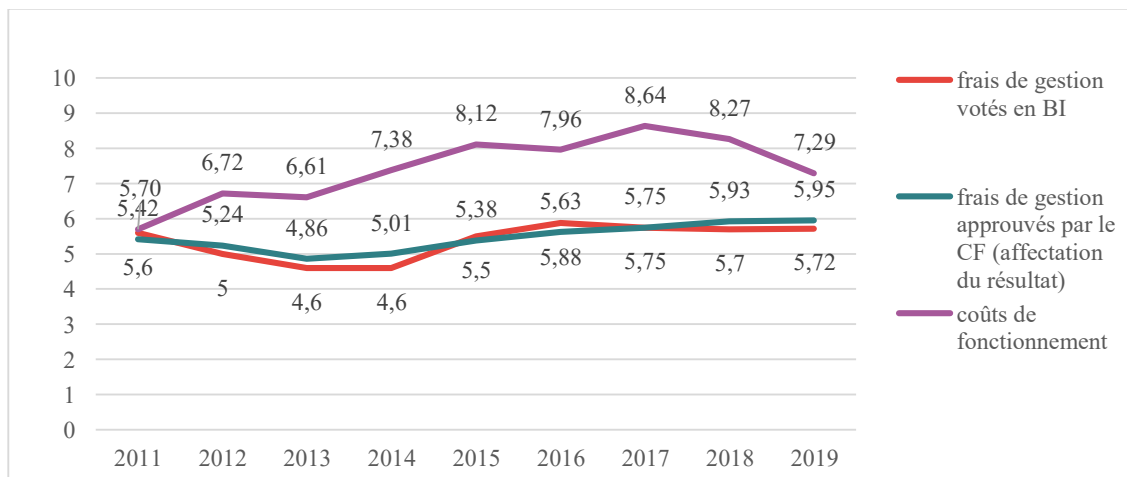
Les frais de fonctionnement ne peuvent être rapprochés des frais de gestion votés en budget initial ou approuvés dans les comptes financiers. Le CNC estime qu'il établit clairement la distinction entre le « *budget lié aux activités de soutien* » et le budget « *strictement lié au fonctionnement* » de l'établissement, auquel il adjoint des dépenses d'investissement relevant de l'immobilier ou de l'informatique.

²¹⁸ La variation en ce qui concerne les achats/services extérieurs/autres services extérieurs/impôts et taxes (lesquels ne sont pas détaillés dans le compte de résultat à partir de 2018 suite à un changement de méthode comptable).

Il n'existe cependant pas de présentation claire de la ventilation entre ces deux catégories de dépenses²¹⁹, malgré l'engagement pris par le CNC lors du précédent contrôle de la Cour de davantage communiquer sur ce distinguo²²⁰. Si les budgets initiaux proposent bien aux administrateurs le total des ressources disponibles pour le budget de gestion du CNC, en revanche, il n'apparaît pas possible d'y lire la distinction entre ce qui relève du fonctionnement strict de l'établissement et des dépenses nécessaires à la mise en œuvre des soutiens dispensés.

Par ailleurs, le calcul du taux nominal de frais de gestion mentionné dans les documents budgétaires et financiers n'est pas défini par le code du cinéma et de l'image animée, ni par le règlement financier et fait l'objet d'une communication assez discrète (absent dès 2020 des rapports de présentation du budget initial au CA). Dans les documents d'affectation du résultat, il apparaît que les frais de gestion votés sont calculés sur la base des taxes collectées par le CNC y compris la TSV²²¹. Les frais de gestion mentionnés dans les comptes financiers en fin d'année apparaissent quant à eux, comme de simples ajustements scripturaux.

Graphique n° 24 : Coûts de fonctionnement et frais de gestion votés (% des recettes fiscales)²²²



Source : Rapports de présentation des BI et Affectations des résultats annuels. Les années 2020 et 2021 ne sont pas représentés en raison de la chute des recettes fiscales.

²¹⁹ Ce constat est partagé par les contrôleurs généraux et financiers successifs qui signalent « les interrogations suscitées par la différence retenue pour le calcul des frais de fonctionnement par le CNC (DFJ) d'une part et par l'agent comptable d'autre part, particulièrement en ce qui concerne leur ventilation entre charges de soutien et frais de gestion. Il semble que l'établissement ait recours à la comptabilité analytique pour les répartir sur les différents dispositifs d'intervention, sans qu'il soit possible de connaître les clés de répartition qui permettent cette ventilation. Au surplus, celles-ci doivent être validées par l'agent comptable ; tel n'est pas le cas. L'utilisation de cette comptabilité analytique n'est donc pas opportune et a pour conséquence une minoration de ces charges ». (rapport CGEFI 2019). En réponse à la Cour, le CGEFI estime que « la comptabilité analytique sous-jacente à la reconstruction de l'agrégat représentant les dépenses de gestion du Centre n'est ni transparente ni auditable ».

²²⁰ « À l'avenir, il apparaît souhaitable que l'établissement se dote d'un indicateur de suivi qui prenne en compte dans leur totalité ses frais de fonctionnement. Une telle démarche impliquerait de s'appuyer sur une logique de comptabilité analytique pour distinguer plus finement les coûts de fonctionnement stricto sensu de ceux qui sont rattachables à des dépenses de soutien » (page 154 des observations définitives)

²²¹ Cette assiette peut surprendre dans la mesure où la TSV est collectée par la DGFIP.

²²² Cf. annexe 5 relative au tableau des frais de gestion.

4.4.4.2 Les frais de mission, déplacement et réception, dont ceux liés au Festival de Cannes**Tableau n° 38 : Évolution des frais de mission et de déplacement entre 2015 et 2021 (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Frais de mission - déplacement du personnel</i>	0,39	0,42	0,42	0,44	0,24	0,32	0,06
<i>Frais de mission - déplacements des personnels extérieurs</i>	0,04	0,03	0,06	0,06		0,05	
<i>Frais de réception</i>				0,05	0,08	0,03	0,02
<i>Frais de réception, autres services</i>	0,60	0,57	0,46	0,60	0,82	0,17	0,14
<i>Total (hors retraitement et mandats G7)</i>	1,03	1,02	0,94	1,16	1,14	0,56	0,22

Source : Données CNC, retraitement Cour des comptes.

Sur les frais de déplacement, de mission ou de réception, le conseil d'administration a délibéré sur l'instruction ministérielle pour la maîtrise et la transparence des dépenses des dirigeants²²³ en approuvant un document unique de cadrage en 2015 et actualisé en 2021²²⁴. Le CA a également délibéré en 2017, 2020 et 2021²²⁵ sur les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires afin de définir les modalités de remboursement des frais d'hébergement et de repas supportés par les agents lors de leurs déplacements en métropole, en outre-mer ou à l'étranger et un nombre dérogatoire maximum de cas de remboursement aux frais réels²²⁶. Un échantillon de 94 mandats liés aux frais de déplacement²²⁷ et frais de réception (remboursés et réglés au moyen de cartes achats nominatives²²⁸) a été analysé et n'appelle pas d'observations particulières.

Une partie de ces dépenses incluent également la participation des équipes du CNC au Festival de Cannes. Ce festival du film, fondé par Jean Zay en 1939, est généralement considéré comme le plus grand marché du film au plan mondial en raison du volume d'affaires. Il se déploie pendant 12 jours et réunit généralement près de 12 000 professionnels²²⁹.

Au sein du CNC, la direction de la communication est en charge de l'organisation logistique du festival, une cinquantaine d'agents est autorisée à se rendre sur place au cours de la quinzaine dans le cadre des nombreux événements et rencontres organisés par le CNC : tables rondes avec les filières, rencontres professionnelles, signature d'accords de co-production

²²³ Délibération n° 2015/CA/25 du 26/11/2015 portant approbation du document unique de cadrage.

²²⁴ Délibération n°2021/CA/16 portant approbation du document unique de cadrage.

²²⁵ Délibération n° 2017/CA/33 du 23/11/2017, prise en application du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 et l'arrêté du 3 juillet 2006 pris en application dudit arrêté, modifiée par la délibération n° 2020/CA/25 du 1^{er} octobre 2020, modifiée par la délibération n° 2021/CA/45 du 9 décembre 2021.

²²⁶ 70 cas en 2017, 90 cas en 2020 et 100 cas par an en 2021.

²²⁷ Depuis 2015, le CNC dispose d'un marché relatif aux déplacements professionnels (présidence, directeur général délégué et secrétaire générale) par taxi, utilisé également aux professionnels ou pour des déplacements tardifs d'agents qui siègent en commission notamment. Les dépenses liées à ces déplacements ont été analysées dans le cadre de l'échantillonnage de mandats y afférents et les factures de la société G7 (taxi), attributaire du marché ont pu être instruites et nomment le détail des courses.

²²⁸ Le CNC dispose de 9 cartes affaires depuis 2021 (cartes à débit différé permettant de régler des frais de mission/déplacement, de réception et de représentation).

²²⁹ Source : Site du Marché du film de Cannes (<https://www.marchedufilm.com/fr>).

internationaux, rencontre avec l'EFAD (association des équivalents européens du CNC), remise de décoration, suivi des films en compétition soutenus par le CNC (ACM et ASR notamment) etc. La présence du CNC s'est renforcée à partir de 2015 avec la décision de donner une visibilité accrue à ses actions comme le traduit l'évolution des dépenses engagées.

Tableau n° 39 : Évolution des dépenses du CNC relatives au Festival de Cannes (2014-2021) en k€

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Subventions versées (association française du film international, société des réalisateurs de films, syndicat français de la critique de cinéma) et droits d'auteur</i>	3 496	3 474	3 583	3 033	3 426	3 293	3 073	2 903
<i>Autres dépenses (déplacements et missions, locations et autres prestations diverses extérieures)</i>	313	401	216	445	434	623	208	438

Source : Données CNC (fichier « mandats 2011 à 2017 et mandats 2018 à 2021), retraitement Cour des comptes.

Le niveau de subvention versée par le CNC à l'association organisatrice du festival (AFFIF) est resté relativement stable, de l'ordre de 2,5 M€, hormis une baisse conjoncturelle entre 2016 et 2017²³⁰. Néanmoins, la subvention versée par le CNC tend à baisser depuis 2018 en raison notamment de l'évolution ressources propres de l'AFFIF (mécénat, parrainage...). S'agissant des autres dépenses, l'évolution entre 2015 et 2016 résulte de la baisse des dépenses de prestations de service (202,5 k€ en 2015²³¹ contre 170,3 k€ en 2016). Entre 2018 et 2019, la hausse résulte du changement de méthode comptable.²³²

²³⁰ Cette baisse intervenue entre 2016 (2,5 M€) et 2017 (2,2 M€) est liée à un versement précédemment effectué par le CNC à l'AFFIF de 315 k€ au titre de remboursement pour les frais engagés au Festival de Cannes

²³¹ Un changement d'imputation comptable est intervenu entre 2015 et 2016 : alors que les dépenses de prestations de service et de réception étaient scindées en 2015 (202,5 k€ en prestations diverses et 63,6 k€ en frais de réception en 2015), elles représentent 170,3 k€ en 2016 en prestations de services uniquement. À partir de 2018, les dépenses qui relevaient des prestations de service à ce prestataire sont dorénavant des frais de réception.

²³² Cf. *supra*.

CONCLUSION

Le CNC pilote et finance une politique de soutien au cinéma et à l'audiovisuel généreuse qui a permis le développement d'un secteur créatif et d'une production abondante dans notre pays. Cette politique bénéficie d'un large consensus des professionnels qui y sont étroitement associés. Par ailleurs, le CNC a prouvé, y compris au cours des dernières années, sa capacité à s'adapter à l'évolution des usages et aux mutations rapides du secteur, et à défendre efficacement les dispositifs de soutien et de financement propres à notre pays. On doit toutefois relever, s'agissant du cinéma et malgré une politique de financement public qui s'est accrue au cours de la période, une moindre efficacité des aides.

Compte tenu de l'importance de cette politique publique et de ses enjeux financiers, il est indispensable de rendre plus lisibles les comptes et la gestion du Centre et d'améliorer ses outils de pilotage et de dialogue avec les ministères de la culture et des finances. La complexité du régime des aides, les difficultés récurrentes pour évaluer le système d'aides et en tirer des conséquences concrètes, le caractère ultra complexe, dispersé et finalement illisible de l'information comptable et financière, montrent *de facto* un opérateur largement indépendant de ses tutelles.

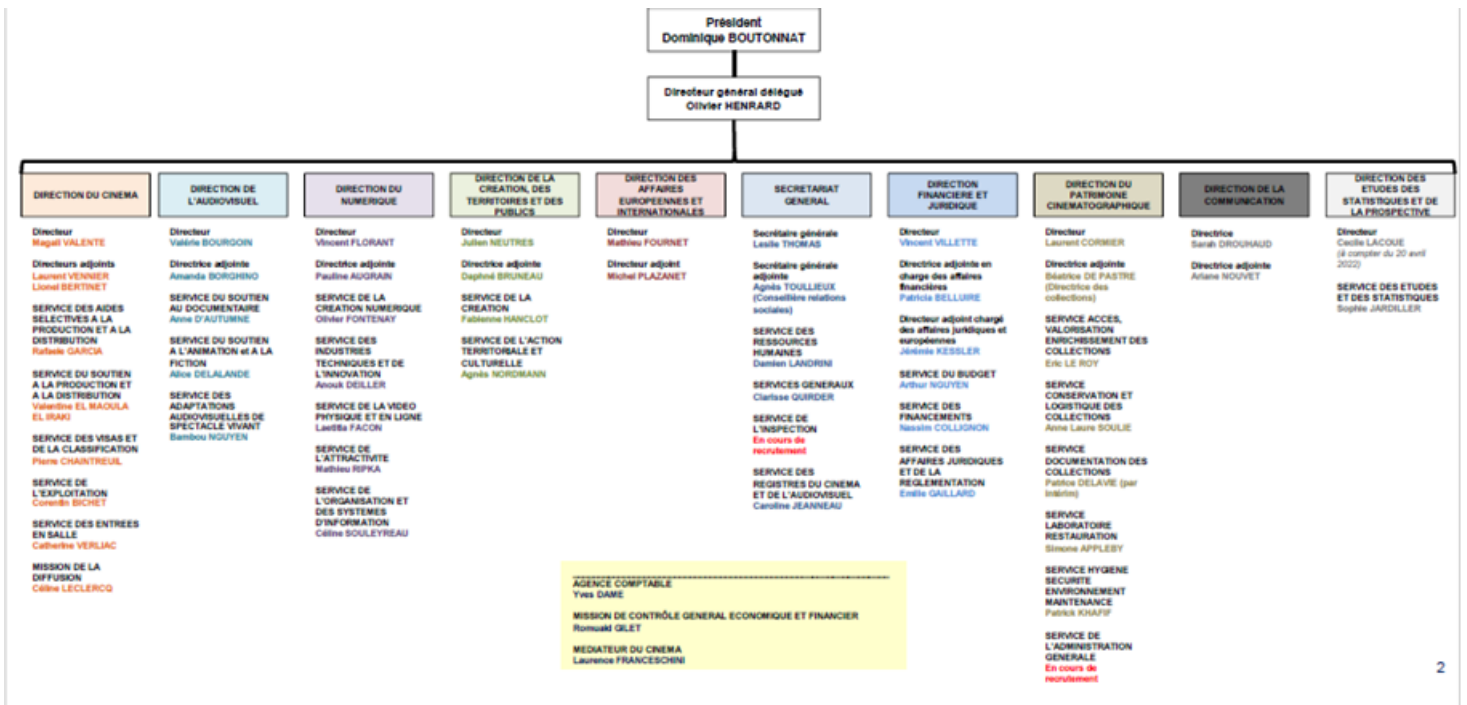
Les conséquences de cette grande autonomie sont également financières et viennent peser sur la dépense publique. Ainsi le CNC, malgré un fonds de roulement et une trésorerie élevée, a eu très largement recours à des crédits budgétaires pour gérer la crise Covid.

De plus, pour financer ses besoins d'investissement, la filière a très largement accès aux crédits de France 2030, alors que le CNC, disposant de marges de manœuvre financières et de perspectives croissantes des taxes affectées dans les années à venir, a les moyens de participer sur ses propres ressources à ces investissements aujourd'hui largement financés par des crédits budgétaires.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Organigramme du CNC au 1 ^{er} avril 2022.....	121
Annexe n° 2.	L'utilisation du reliquat des aides budgétaires exceptionnelles en 2022	122
Annexe n° 3.	Comparaison internationale, le modèle sud-coréen.....	123
Annexe n° 4.	L'évolution du compte de résultat sur la période sous revue (en M€)	125
Annexe n° 5.	L'évolution du bilan durant la période sous revue (en M€)	126
Annexe n° 6.	Analyse des frais de gestion durant la période 2011-2021	129
Annexe n° 7.	Liste des recommandations du précédent rapport de la Cour des Comptes	130

Annexe n° 1. Organigramme du CNC au 1^{er} avril 2022



Annexe n° 2. L'utilisation du reliquat des aides budgétaires exceptionnelles en 2022

- Les 5,7 M€ restants prévus au titre du plan de relance sont répartis ainsi :
 - 170 k€ ont été attribués aux aides sélectives à la distribution ;
 - 246 k€ au renforcement de l'aide sélective aux établissements classés arts et essai ;
 - 230 k€ à la relance des dispositifs d'éducation à l'image et de sensibilisation à l'écriture
 - 257 k€ aux aides sélectives et automatiques à l'export des œuvres audiovisuelles ;
 - 3 M€ au renforcement et à la modernisation de la promotion des œuvres françaises à l'étranger ;
 - 765 k€ au renforcement de l'attractivité internationale de la France ;
 - 300 k€ pour la nouvelle aide au programme d'auteur prévue dans le plan auteur ;
 - 685 k€ pour soutenir les projets de diffusion et de programmation culturelle innovante.

- Le fonds de garantie et d'indemnisation calibré initialement à hauteur de 40 M€ ne sera pas dépensé dans son intégralité, le solde disponible qui s'élève à 27,6 M€ en fin d'année 2022 a vocation à être restitué après sa clôture au 31 mars 2023.

- 45,1 M€ sur les 51,6 M€ restants à dépenser au titre des mesures d'urgence et de sauvegarde ont été engagés en 2022 (les 4 M€ restants devant financer une mesure de soutien exceptionnelle en faveur des distributeurs en 2023).
 - 3,2 M€ pour financer une majoration des mobilisations de soutiens automatiques par les producteurs délégués ;
 - 5 M€ d'aide à la structure ;
 - 3,2 M€ en faveur d'une bonification du soutien automatique producteur pour les sorties des œuvres à la réouverture de mai 2021 ;
 - 2,2 M€ pour le complément de prix aux distributeurs pour les films exploités ;
 - 2,3 M€ de bonification du soutien automatique distributeurs pour les sorties des œuvres à la réouverture de mai 2021 ;
 - 0,2 M€ de soutien renforcé en faveur des petites entreprises de distribution (périodes de couvre-feu et réouverture) ;
 - 2,2 M€ pour les aides sélectives aux établissements classés Art et essai ;
 - 17,9 M€ pour le fonds de compensation des pertes de chiffres d'affaires ;
 - 1 M€ pour les aides aux exploitants fragilisés ;
 - 7,5 M€ pour la compensation de perte de chiffres d'affaires liée à la mesure d'interdiction de la confiserie début 2022 ;
 - 1,3 M€ en faveur d'une campagne de communication visant à promouvoir le retour en salles du public ;
 - 1,6 M€ en faveur du fonds sélectif pour les agences artistiques.

Annexe n° 3. Comparaison internationale, le modèle sud-coréen

La Corée du Sud partage avec la France des caractéristiques cinématographiques similaires : tous deux constituent deux des plus grands marchés cinématographiques mondiaux, que ce soit à l'égard de leur taille (1,4 Md€ de recettes de fréquentation en 2019 pour la France, contre 1,6 Md€ pour la Corée du Sud, ce qui en fait respectivement les 7^{ème} et 5^{ème} marchés du globe), du nombre d'entrées (213,2 M en France contre 226,7 M en Corée du Sud en 2019), ou du taux de fréquentation des salles (3,3 films par an par habitant en 2019 contre 4,4 en Corée). Les deux pays sont singuliers dans le paysage cinématographique mondial en ce qu'ils font la part belle aux productions nationales sur leur territoire : plus d'1 film sur 3 regardé en salles en France est de nationalité française ; cette proportion dépasse traditionnellement les 50 % en Corée du Sud²³³.

La forte prégnance du cinéma national en Corée tient à une politique protectionniste qui restreint historiquement l'accès des productions étrangères au marché domestique. Elle prend la forme de quotas, en vigueur depuis 1960 mais assouplis graduellement, en 1984 et en 2007, qui s'appliquent aussi bien aux écrans de cinéma (qui doivent montrer des œuvres coréennes au moins 73 jours par an, soit plus d'un jour sur cinq²³⁴) qu'à ceux de la télévision (les films étrangers ne peuvent dépasser 75 % du temps d'antenne de la TNT et 80 % de celui de la TV par câble ou satellite). Les plateformes de V&D ne sont pas sujettes à ces restrictions²³⁵. A l'exception des grands distributeurs directs possédant une filiale dans le pays, comme Universal ou Sony Pictures, l'export de films étrangers se fait presque systématiquement en partenariat avec des distributeurs locaux. Cette relative fermeture du marché coréen aux productions étrangères a conduit Warner Bros à mettre un terme à ses investissements dans le pays à la fin de l'année 2020.

Le cinéma en Corée du Sud est régi par le Korean Film Council (KOFIC), fondé en 1973 à Séoul²³⁶ sous l'égide du ministère de la Culture. Bien que similaire au CNC dans son arborescence (il est doté d'une direction de la promotion nationale et internationale des films coréens, œuvre à l'éducation du public et la formation de professionnels, produit des statistiques et des études), il s'en distingue par certains départements opérationnels (support technique, R&D, possession de 6 studios à Namyangju)²³⁷ et par ses compétences, le KOFIC n'est pas responsable de la filière audiovisuelle. Les films nationaux font l'objet d'une politique singulière de préservation et de mise en valeur, semblable à l'action commune de la Direction du Patrimoine du CNC et de la Cinémathèque française ; celle-ci s'effectue par le Korean Film Archive (KOFA), créé en 1974, qui collecte, restaure, diffuse et tient une base de données des œuvres du patrimoine coréen. De même, c'est sur le modèle français que le ministre de la Culture et réalisateur Lee Chang-dong a créé en 2003 un régime des intermittents du spectacle.

Le KOFIC participe au financement du cinéma à l'aide du *Film Development Fund*, abondé à la fois par les crédits gouvernementaux et par le produit d'une taxe de 3 % appliquée sur le prix des billets de cinéma, similaire à la TSA française. Entre 2007 et 2014, ce fonds était doté de 55 M€ par an en moyenne²³⁸.

²³³ En 2018 par exemple, 29 des 50 premiers films au box-office coréen sont de nationalité coréenne (Source : Le Monde, P. Mesmer, le 21/05/19, « Séoul, capitale d'un cinéma en pleine forme »)

²³⁴ En 2007, consécutivement à la signature d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis, le quota passe de 147 à 73 jours.

²³⁵ US Department of Commerce, International Trade Administration, « South Korea - Country Commercial Guide »

²³⁶ Les locaux du KOFIC ont été déplacés en octobre 2013 à Busan, cœur cinématographique du pays, emblématisé par son festival créé en 1996

²³⁷ Kobiz : page « Korean Film Council » (m/koreanfilm.or.kr/intro)

²³⁸ Entre juillet 2007 et décembre 2014, le *Film Development Fund* a été doté au total de 422 M€, financés à égalité par l'Etat et la taxe sur les billets (169 M€ chacun) et à hauteur de 84 M€ par un fonds déjà existant consacré à la cinématographie.

Au-delà du subventionnement des films indépendants à petit budget ou de l'art et essai, le KOFIC mène des actions particulières, visant notamment l'innovation et l'exportation ou du soutien aux œuvres des réalisateurs sélectionnés dans au moins un festival international.

Le système coréen est fort du succès de ses œuvres à l'international (souvent désigné par le terme « *hallyu* », « vague coréenne »), qu'il soit régional (à l'instar en Asie des *dramas*, les séries coréennes, plus sobres que les séries américaines en matière de violence et de sensualité²³⁹) et plus récemment mondial²⁴⁰. La Corée du Sud est à l'origine d'initiatives de développement cinématographique régional, comme l'ARFO, organisation fondée en 2020 sous l'impulsion du KOFIC, afin d'accroître les partenariats cinématographiques avec les dix pays de l'ASEAN, l'Association des Nations d'Asie du Sud Est²⁴¹.

In fine, l'organisation de la filière cinématographique coréenne se caractérise sur les quinze dernières années par un double mouvement, traversé par une tension entre une lente libéralisation²⁴² et une structuration simultanée du secteur. Outre les conglomérats traditionnels, cette dernière est réalisée verticalement par des groupes spécialisés de télécommunications, tels SKT ou KT, et par les incitations fiscales de l'État ainsi que les accords de coproduction. Conclut notamment avec la Chine, les États-Unis et la France au cours des années 2000, ils ont permis d'accroître les revenus et la place du cinéma coréen à l'étranger, si bien que ses recettes d'exportation ont crû de 29 % entre 2015 et 2019²⁴³.

²³⁹ À titre d'exemple, la série *Jewel in the Palace* (2003), de Kim Keun Hong, a été un franc succès en Asie, notamment en Afghanistan et en Iran (INA, J. Rousse-Marquet (28/06/12, m.à.j. 2019) « Les *dramas*, moteur du soft power coréen »)

²⁴⁰ A l'instar de la série *Squid Game*, de Hwang Dong-hyeok (2021), la série la plus visionnée de l'histoire de la plateforme Netflix, ou du long-métrage *Parasite*, de Bong Joon-ho (2019), lauréat de la Palme d'Or du Festival de Cannes 2019 et de quatre Oscar en 2020.

²⁴¹ Sources : KOFIC (03/11/20) ; Film Development Council of the Philippines, section « ASEAN-ROK FILM ORGANISATION (ARFO) »

²⁴² Par la réduction des quotas, l'arrivée de producteurs indépendants, l'entrée sur le marché de distributeurs américains (le 1^{er} et le 5^e en 2019)

²⁴³ *Ibid.* (Korea JoongAng Daily)

Annexe n° 4. L'évolution du compte de résultat sur la période sous revue (en M€)

ANNÉE		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/60	Achats	2,4	2,1	1,9	2,3	2,6	3	2,9	0	0	0	0
C/61	Sous traitance services extérieurs	4,8	4,1	4,4	4,1	5,1	7,1	9,2	20,4	14,5	13,1	12,7
C/62	Autres services extérieurs	7,6	8,3	7,7	10,6	11	10,7	11,9				
C/63	Impôts et taxes	3,1	3,8	3	3	5,8	3,2	3,8				
C/64	Charges de personnel	26	26,3	26,6	27,2	27,6	28,3	29	29,6	29,6	29,3	29,7
C/65	Charges d'intervention et charges spécifiques (soutien automatique cinéma et audiovisuel, dotation IFCIC, ...)	558,5	577,5	611	636,3	614,9	666,1	668,3	706,3	693,5	689,2	819,8
C/661	Charges financières (charges d'intérêt d'emprunt)	0,7	0,6	25,1	24,1	21,7	20,4	18,7	20	18,2	11,2	26,5
C/67	Charges exceptionnelles (dont pertes pour créances irrécouvrables)	37,9	90,6	203,6	144,4	33,8	0	0	0	0	0	0
C/68	Dotations aux amortissements et provisions (dont avances sur recettes, projets LM, avances numérisation salles et des œuvres)	518,3	551,2	580,7	553,5	560,4	90,9	49,1	37,5	43,4	48,6	42,2
	Total des dépenses	1 159,7	1 265	1 464,3	1 405,8	1 283,3	830,2	793,2	814,1	799,5	791,5	931,1
C/706 708	Vente de biens ou prestations de service et produits d'activités annexes	0,01	0,01	0,2	0,1	0,1	0,04	0,03	0,1	0,04	0,05	0,1
C/74	Subvention du MCC, subventions CE, Ressources affectées/administrations civiles, Fonds Sud, aide au cinéma du monde, DICREAM, FAJV, dons et legs)	0	0	11,9	12	13,1	9,4	7,8	6,3	3	149,4	280,5
C/75	Produits spécifiques et autres produits de gestion (taxe sur les entrées en salle de cinéma, sur les services de télévision, vidéo à la demande, recettes IFCIC, produits de cessions d'éléments d'actifs)	856	818,3	766,2	733,2	725,9	831,4	726	736,9	769,3	650,9	674,9
C/76	Produits financiers (revenus des valeurs mobilières de placement, reprise sur dépréciations Aide Développement LM).	6,2	3,4	0,3	0,1	0	0,7	0	1,1	1,1	1,2	15,8
C/771-775	Produits exceptionnels (produits exceptionnels sur opérations d'exercice et produit de cession d'actifs)	0,6	3,3	0,1	0,2	0,8	0	0	0	0	0	0
C/78	Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions	454,4	474,4	521,3	555,2	532,6	30,9	8	1,4	2	26,3	41,7
C/79	Transfert de charges	0	0	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,18	0,18
	Total des recettes	1 316,8	1 299,5	1 300,3	1 301,3	1 272,9	872,7	742	746,1	775,6	828,2	1 013,3
	RÉSULTAT	157	34,5	- 163,9	-104,5	-10,3	42,4	-51,2	-68,1	-23,8	36,6	82,1

Annexe n° 5. L'évolution du bilan durant la période sous revue (en M€)

ANNÉE		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Actif												
	Immobilisations incorporelles	1,9	1,8	1,5	8,5	28	4	4,9	7,8	9,1	10,4	9,5
C/205	Concessions, brevets Licences	6,8	7,4	8	8,7	11	13,2	15,5	20,6	24,8	30,8	34,8
	Amortissements et provisions	4,8	5,6	6,4	7,1	8	9,1	10,5	12,8	15,7	20,3	25,2
	Immobilisations corporelles	51,4	56,4	56,3	56,3	57,4	65,4	70,4	82,5	82,3	88	85,2
C/211	Terrains	24,6	24,6	24,6	24,6	24,6	16	16	16	16	16	16
C/213	Constructions	22,5	26,9	28,9	29,2	29,5	43	47,7	58,3	60,2	69,1	69,3
	Amortissements et provisions	2,1	2,5	3,3	4,1	4,8	1,1	2	3,6	5,3	7,7	10
C/215	Installations techniques, matériels et outillages	5,1	5,7	6	6,5	7,6	6,7	8,3	9,2	9,8	9,9	10,2
	Amortissements et provisions	3,4	3,8	4,2	4,6	5,2	4,7	5,2	5,7	6,4	7	7,5
C/216	Collections	2,8	3	3,3	3,7	4	4	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2
C/218	Autres immobilisations corporelles	6,7	7,4	6	6	6,8	6,6	6,9	7,1	6,7	6,9	6,7
	Amortissements et provisions	4,7	5	5	5	5,1	5,2	5,5	2,9	2,8	3,4	3,7
C/238	Avances sur immobilisations corporelles en cours	0	0	0	7	25	0	0	0	0	0	0
	Immobilisations financières	96,1	111,3	125,6	141,4	141	132,8	129	121,1	116	119,4	110,2
C/274	Avances remboursables (cinéma : avances sur recettes, aide au développement projets LM, avances exploitation, audiovisuel : avances numérisation des salles et des œuvres)	171	206,4	244,2	282,5	302	313	326,6	337,3	348,9	361,9	363,1
	Amortissements et provisions	74,9	95,1	118,6	141,1	161	180,2	197,7	216,2	232,9	242,5	252,9
C/275	Dépôts et cautionnements	58,3	58,3	67,3	64,3	86,3	76,6	70,6	0	0	0	0
	Total actif immobilisé	149,5	169,6	183,5	206,4	226,5	202,3	204,3	211,5	207,5	217,9	205
	Créances d'exploitation	5,6	7,3	2,9	3,9	4,8	4,1	4,6	6,1	42,1	76,4	63,4
C/4091	Avances et acomptes versés sur commandes	0	0	0	0	0	0,3	0,7	0,2	0,2	0,2	0,1
C/41	Créances sur les clients et comptes rattachés	2,7	1,7	1,5	2,8	2,8	4,7	5,2	6,9	42,8	51,6	66,3
	Amortissements et provisions	0	0,4	0,2	0,3	0,4	4,3	1,4	1,1	1	2,6	3,1

CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

ANNÉE		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
C/42-43	Autres créances d'exploitation (personnel et comptes rattachés, sécurité sociale et autres organismes sociaux, débiteurs divers, produits à recevoir sur ressources affectées, comptes transitoires)	0,01	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	0,04	0,01	0,003	27	0,002
	Amortissements et provisions	0	0	3,3	3,3	3,3	0	0	0	0	0	0
C/46	Débiteurs divers (ordres de recettes ou versements à recouvrer)	2,7	2,4	1,3	1	1,2	0,06	0,07	0,03	0,05	0,1	0,04
C/47	Comptes transitoires	0,01	0,03	0,03	0,03	1,1	0	6	0	0	0	0
C/486	Charges constatées d'avance		0,003	0,001	0,001	0,0002	0	0	0	0	0	0
	Disponibilités	820,5	892,9	774,8	644,3	638,5	706,5	656,8	605,2	620,7	635,5	745,4
C/5072	Comptes à terme (CAT)	6	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
C/51	Banques (trésor, TSA, compte placement rémunéré)	220,5	892,9	174,8	644,3	638,5	706,5	656,8	605,2	620,7	635,5	745,4
C/531	Caisse	0,002	0,001	0,001	0,003	0,003	0,002	0,001	0	0	0	0
C/54	Virements internes, régies	0	0	0	0	0	0	0,001	0	0	0	0
	Total actif circulant	826,2	900,3	777,7	648,3	643,3	710,7	661,5	611,4	662,9	712	808,8
	Total actif	975,7	1 069	961,3	854,7	869,9	913	865,9	822,9	870,4	929,9	1 013,9
Passif												
	Capital et réserves	421,4	460,3	296,2	191,5	181,1	223,4	142,2	74	50,1	94,6	176,6
C/102	Dotation, biens affectés	0	4,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C/103	Financements de l'actif par des tiers	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
C/1041	Financements de l'actif par l'État/État/ financements rattachés	0	0	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3	4,2	4,1	5,6	5,4
C/1052	Écarts de réévaluation	20,1	20	19,9	19,7	19,6	0	0	0	0	0	0
C/1068	Réserves (dont réserve projet immobilier, réserve solidarité pluriannuelle, réserves fonds exportation et projet immobilier, réserve numérique).	385,3	446,6	337,2	302,8	301,7	372,9	378,4	328,7	264,5	238,7	246,7
C/119	Report à nouveau	-141	-45,8	98,3	-312	-134,4	-196,4	-189,4	-190,8	-194,7	-186,4	-157,7
C/12	Résultat net de l'exercice	157	34,5	-163,9	-104,5	-10,3	42,4	-51,1	-68	-23,8	36,6	82,1

CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

ANNÉE		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	<i>Provisions pour risques et charges</i>	510,3	564,2	619,3	616,3	642,7	656,3	697,7	729,1	764,5	776,8	766,2
C/15 1	<i>Provisions pour risques et litiges (litiges, charges sur CET et retraites)</i>	0,05	0,9	1,1	1,1	1,1	0	0	0	0	0	0
C/15 3	<i>Provisions pour pension</i>	0	0	0	0	0	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
C/15 5	<i>Provisions pour impôts</i>	0	0	0	0	0	0,04	0,04	0,04			
C/15 8	<i>Autres provisions pour charges (CET, soutien automatique, sélectif, taxes trop perçues)</i>	510,3	563,3	618,1	615,2	641,6	656,2	697,6	729	764,4	776,8	766,1
	<i>Dettes financières</i>	17,9	17	16,1	15,2	14,2	13,2	12,1	11	46,8	50,6	63
C/16 4	<i>Emprunts</i>	17,9	17	16,1	15,2	14,2	13,2	12,1	11	46,8	50,6	63
	<i>Dettes d'exploitation</i>	25,9	28,3	29,6	31,5	31,7	19,8	13,8	8,6	8,7	7,7	7,9
C/40	<i>Dettes sur achats ou prestations de service</i>	2,2	1,5	0,8	0,3	1,7	0,9	2	1,5	1,5	0,7	0,8
C/41 8	<i>Remboursement d'aide</i>	0,6	0,6	0,3	0,5	0,3	0	0	0	0	0	0
C/42- 43	<i>Personnel et comptes rattachés, Sécurité sociale et autres organismes</i>	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	0,9	0,5	0,7	0,9	1,2
C/44	<i>Autres dettes d'exploitation (avances perçues sur recettes fléchées, opérations particulières avec l'État, état taxe sur le chiffre d'affaires, taxe sur les salaires)</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	13,9	9,2	5	5,3	5,2	4,8
C/46	<i>Créditeurs divers, opérations pour comptes de tiers créditeurs, charges à payer sur ressources affectées</i>	20,9	23,9	26,4	27,7	27,4	5	2,4	1,5	1,2	0,8	1
C/47	<i>Comptes transitoires ou d'attente</i>	1,6	1,6	1,3	2	1,2	0,001	0,008	0	0	0	0
Total Passif		975,7	1 069,9	961,3	854,7	869,9	913	865,9	822,9	870,4	929,9	1 013,9

Comptes financiers 2011-2021.

Annexe n° 6. Analyse des frais de gestion durant la période 2011-2021**Les frais de gestion en taux (votés/exécutés), montants et proportion dans les charges de fonctionnement (en k€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% des frais de gestion votés en budget initial (BI)	5,6	5	4,6	4,6	5,5	5,88	5,75	5,7	5,72	nc*	nc
Total taxes prélevées par le CNC (TSA, TST et TSV)	806,3	699,5	688,4	664,9	664,7	678,7	675	674,7	681,1	576,9	625,9
Frais de gestion communiqués dans les documents d'affectation du résultat (annexe 4)	42	35	32,2	32,2	34,7	37,2	37,9	38,3	38,5	39,2	44,1
Frais de fonctionnement du CNC ²⁴⁴	44,12	44,91	43,81	47,42	52,31	52,64	56,93	53,43	47,15	45,43	45,26
% frais de fonctionnement / taxes prélevées	5,70	6,72	6,61	7,38	8,12	7,96	8,64	8,27	7,29	9,28	8,80

* Le taux de frais de gestion n'apparaît pas dans le rapport de présentation du BI (budget initial), il est de 6,73 % en BR 4 (budget rectificatif 4).

Les données utilisées pour réaliser ce tableau sont issues des rapports de présentation du budget des exercices 2011 à 2021 et des dossiers relatifs au vote de l'affectation du résultat des exercices susvisés (détail de l'équilibre taxes/soutiens) transmis par le CNC.

²⁴⁴ Comprend les comptes de la classe 60 à 64.

Annexe n° 7. Liste des recommandations du précédent rapport de la Cour des Comptes

Le précédent rapport formulait 19 recommandations :

- a. faire réaliser par le contrôle général économique et financier dès 2012 un audit périodique des provisions constituées par le CNC au titre des aides. Engager sans plus tarder une démarche de certification des comptes du CNC. Ne pas rechercher de dérogation quelconque à l'application de la partie III du futur décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- b. organiser par voie réglementaire, une ouverture et une rotation plus significative de la composition de la commission d'agrément ;
- c. resserrer les conditions de remboursement de l'avance sur recettes dans le but d'atteindre un taux de remboursement de 20 % ;
- d. formaliser les procédures d'attribution de l'avance sur recettes afin de garantir l'homogénéité de traitement des candidats et de rendre plus rigoureuses les procédures de déport en cas de conflit d'intérêts ;
- e. inviter l'association française des cinémas d'art et d'essai, par l'intermédiaire de la convention qui lie les deux parties, à procéder à une rotation plus importante des membres du collège de recommandation et à adopter une procédure de vote anonyme ;
- f. réduire, dans la mesure du possible, les doublons entre membres du collège de recommandation des films et membres de la commission de classement des salles ;
- g. veiller, à l'avenir, à limiter à la stricte application des textes les dérogations au plafonnement d'aides publiques et de justifier avec davantage de précisions les dérogations accordées ;
- h. généraliser les demandes de remboursement du trop-perçu de soutien en cas de dépassement du plafond d'aide publique lié à un coût définitif inférieur à la prévision ;
- i. utiliser les résultats des audits prévus par le protocole d'accord du 16 décembre 2010 pour conduire des contrôles approfondis des sociétés de production concernées ;
- j. développer une démarche de contrôle ciblée sur les films aidés au titre des conventions État/CNC/Régions, dispositif qui représente une intervention financière significative du CNC ;
- k. conforter la fonction d'inspection et d'audit interne au sein du CNC ;
- l. enrichir et diffuser un rapport d'activité annuel, sur la base de la première mouture élaborée en juillet 2012 ;
- m. poursuivre la démarche entamée d'individualisation des crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement afin d'identifier plus clairement la nature des différentes dépenses et d'en faciliter ainsi le suivi, et mettre en place dans ce but les outils de comptabilité analytique adéquats ;
- n. faire adopter par le conseil d'administration une enveloppe de frais de fonctionnement interne en valeur absolue et moduler en exécution le prélèvement

- pour frais de gestion afin de couvrir cette enveloppe en tenant compte du dynamisme des autres ressources propres de l'établissement ;
- o. élaborer un indicateur d'efficacité mettant en perspective l'ensemble des frais de gestion de l'établissement avec ses dépenses d'intervention ;
 - p. formaliser le suivi des effectifs de collaborateurs occasionnels de service public. Engager une politique de stabilisation des effectifs étendue aux membres des commissions d'aides sélectives et entreprendre un regroupement des commissions d'attribution des aides sélectives ;
 - q. établir sans tarder un schéma pluriannuel de stratégie immobilière permettant à l'établissement de se conformer à l'avis du conseil de l'immobilier de l'État ;
 - r. formaliser, en lien avec le ministère de la culture et de la communication, un schéma directeur concernant les deux implantations du CNC dans les Yvelines ;
 - s. en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, élaborer une trajectoire pluriannuelle de dépenses dans le cadre des documents de performance. Cette trajectoire comporterait notamment des prévisions de dépenses pour les soutiens sélectifs et les investissements d'ampleur du CNC (plan numérique).