



N° 1172

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juillet 2018

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur l'application des mesures fiscales

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général

Député

ET PAR Mme CENDRA MOTIN

Députée

PARTIE II : LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE LA CULTURE ET DE L'AUDIOVISUEL

L'article 19 de la seconde loi de finances rectificative pour 2017 ⁽¹⁾ a prévu la prorogation pour une année (du 31 décembre 2018 au 31 décembre 2019) du crédit d'impôt sur les sociétés, encadré par l'article 220 *octies* du CGI, destiné à soutenir en France la **production d'œuvres phonographiques** de jeunes talents musicaux.

Issu de l'adoption de deux amendements identiques ⁽²⁾ à l'Assemblée nationale en première lecture – prévoyant initialement une prorogation jusqu'au 31 décembre 2021 –, le dispositif initial a été rectifié afin de limiter cette prorogation à une année.

En effet, plusieurs membres de la commission des finances, sans remettre en cause l'opportunité de proroger ce dispositif en particulier, ont regretté que celui-ci, de même que l'ensemble des dépenses fiscales en faveur de la culture et de l'audiovisuel, ne fasse pas l'objet d'une évaluation d'ensemble préalablement à toute prorogation ou à tout élargissement.

Ce besoin d'évaluation, qui constitue l'axe de travail principal du présent rapport, n'a pas nécessairement été bien compris à l'automne dernier par les professionnels du secteur intéressés, pour qui cette prorogation était considérée comme acquise.

La présente partie du RALF a donc pour objet de **procéder à cette évaluation, en vue de laquelle le Rapporteur général a procédé à une vingtaine d'auditions.**

- *Une instabilité législative et un manque de vision d'ensemble*

Cette évaluation ne saurait être entamée sans un constat préalable lucide, un discours de la méthode, sur l'une des raisons principales ayant conduit à ce manque d'évaluation par le Parlement : dans la très grande majorité des cas, les **sept dépenses fiscales entrant dans le champ de la présente étude** ont été créées ou élargies **par amendements** n'ayant pas fait l'objet d'une véritable étude d'impact ni évaluation préalable :

– depuis 2004, date de la création du premier crédit d'impôt dit « cinéma », ces dépenses fiscales ont fait l'objet de **35 articles différents**, soit en moyenne **2,5 articles par an** ; ces mesures ont toutes été prises en loi de finances,

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Ces amendements ont été présentés par le Rapporteur général et le groupe La République en marche.

à l'exception notable des articles créant les crédits d'impôt dits « phonographique » et « jeux vidéo » ;

– sur ces 35 articles, 31 résultent de l'adoption d'amendements : **à près de 90 %, ces mesures ont donc été adoptées sans évaluation préalable**. Ce ratio pourrait faire honneur à l'initiative parlementaire mais il convient de souligner que cinq de ces amendements sont d'origine gouvernementale (près de 15 % de l'ensemble), sachant que certains amendements parlementaires ont parfois été actés en amont par le Gouvernement avec les professionnels concernés ou préparés par ce premier ;

– il convient, enfin ; de souligner que ces dispositifs ont été adoptés, dans cinq cas, avec un **avis défavorable de la commission des finances** ;

– l'un de ces dispositifs, relatif à la dernière augmentation du taux de la réduction d'impôt pour la souscription au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA), a été adopté en première partie de la loi de finances pour 2017⁽¹⁾ ; ce placement le rendant automatiquement applicable à l'impôt sur le revenu de cette année 2017 – ce qui constitue en pratique une « petite rétroactivité » que le législateur tend généralement à éviter –, le dispositif a mécaniquement créé un pur effet d'aubaine pour les souscripteurs qui avaient, à la date de promulgation de cette loi, déjà opéré leurs investissements.

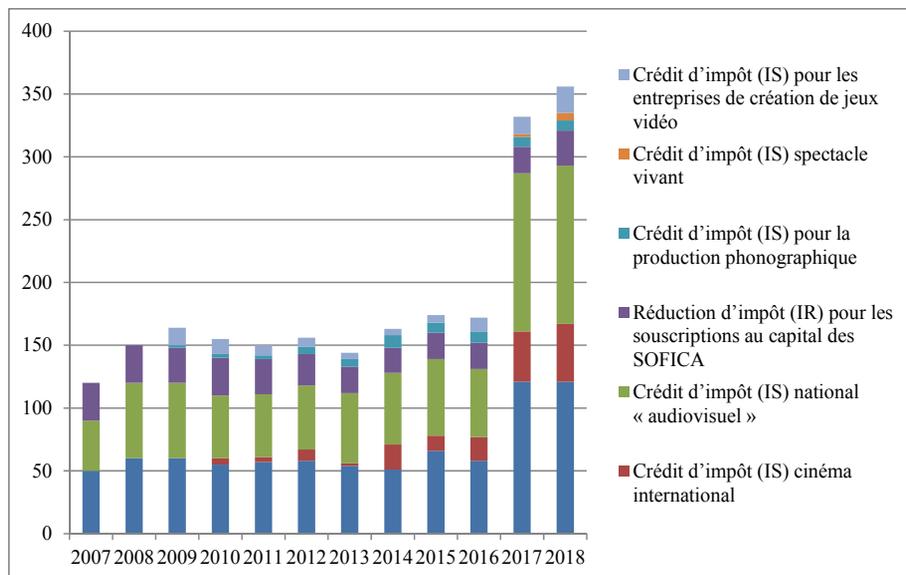
- *Une augmentation préoccupante de la dépense fiscale totale*

Cette absence d'évaluation d'ensemble de ces dépenses fiscales est corrélée avec une augmentation importante de leur montant total, retracé dans le graphique ci-dessous.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU CINÉMA, DE L'AUDIOVISUEL, DE LA MUSIQUE, DES JEUX VIDÉO ET DU SPECTACLE VIVANT

(en millions d'euros)



Source : tomes 2 des fascicules Évaluations des voies et moyens associés aux projets de loi de finances de 2009 à 2018. Les chiffres de l'année 2018 constituent donc une prévision, ce qui explique la différence avec les montants parfois évoqués dans la suite du rapport résultant d'évaluations plus récentes.

L'augmentation est particulièrement importante entre 2016 et 2018 (+ 107 %) ; il convient de souligner qu'elle résulte de mesures votées à la fin de la précédente législature, **aucun élargissement n'ayant encore été voté sous la présente législature.**

L'essentiel de cette augmentation provient des crédits d'impôts **cinéma national et international** (+ 111 % entre 2016 et 2018, soit 91 % de l'augmentation de l'ensemble des crédits d'impôts sur cette période).

LES DÉPENSES FISCALES VISÉES PAR LA PRÉSENTE ÉVALUATION

(en millions d'euros)

N° dépense	Dénomination	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
320121	Crédit d'impôt (IS) national « cinéma »	58	54	51	66	58	121	121
	<i>Nb d'entreprises</i>	<i>114</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	–	–
320140	Crédit d'impôt (IS) cinéma international	9	2	20	12	19	40	46
	<i>Nb d'entreprises</i>	<i>12</i>	<i>6</i>	<i>33</i>	<i>19</i>	<i>21</i>	–	–
320129	Crédit d'impôt (IS) national « audiovisuel »	51	56	57	61	54	126	126
	<i>Nb d'entreprises</i>	<i>174</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	–	–
110244	Réduction d'impôt (IR) pour les souscriptions au capital des SOFICA	25	21	20	21	21	21	28
	<i>Nb de ménages</i>	<i>6 780</i>	<i>6 720</i>	<i>6 408</i>	<i>6 790</i>	<i>6 827</i>	–	–
320128	Crédit d'impôt (IS) pour la production phonographique	6	6	10	8	9	8	8
	<i>Nb d'entreprises</i>	<i>40</i>	<i>115</i>	<i>100</i>	<i>94</i>	<i>128</i>	–	–
320142	Crédit d'impôt (IS) spectacle vivant	–	–	–	–	–	2	6
	<i>Nb d'entreprises</i>	–	–	–	–	<i>0</i>	–	–
320135	Crédit d'impôt (IS) pour les entreprises de création de jeux vidéo	7	5	5	6	11	14	21
	<i>Nb d'entreprises</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>21</i>	<i>20</i>	<i>22</i>	–	–
	TOTAL	156	144	163	174	172	332	356

Source : tomes 2 des fascicules Évaluations des voies et moyens associés aux projets de loi de finances de 2009 à 2018. Il a volontairement été mis en évidence le fait que le nombre d'entreprises bénéficiaires n'est pas renseigné pour les deux plus grosses dépenses fiscales.

● *Le champ des dépenses fiscales soumises à la présente évaluation*

Dans un souci de cohérence, il a été décidé de n'inclure dans la présente évaluation que des **dépenses fiscales** (soit six crédits d'impôt sur les sociétés et une réduction d'impôt sur le revenu), se présentant comme des **mesures sectorielles** rattachables au secteur de l'audiovisuel au sens large (cinéma, production audiovisuelle) et de la culture (production musicale, jeux vidéo, spectacle vivant).

Les dépenses fiscales rattachables au secteur de la culture mais non sectorielles ont volontairement été laissées de côté (mécénat) de même, faute de pouvoir obtenir les informations nécessaires, que les dispositifs généraux qui pourraient éventuellement être cumulés avec les présentes dépenses fiscales (crédit d'impôt recherche, réduction d'impôt « Madelin » ou ISF-PME avant sa suppression).

LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES DES DÉPENSES FISCALES « CINÉMA » ET « AUDIOVISUEL »

Crédit d'impôt cinéma « national » et audiovisuel	Crédit d'impôt cinéma « international »	Réduction d'IR SOFICA ⁽¹⁾
<p>Art. 88 LFI 2004 (<i>amendement du Gouvernement</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Création du dispositif : le taux est fixé à 20 % et le plafond est de 500 000 euros pour une œuvre de fiction et de 750 000 euros pour une œuvre d'animation – <i>Application aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2004</i> 	<p>Art. 131 LFI 2009 (<i>amendement de M. Dominati</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Création du dispositif, avec un taux à 20 % et un plafond de 4 millions d'euros – <i>Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2010 avec application aux dépenses depuis le 1^{er} janvier 2009 (jusqu'au 31 décembre 2012)</i> 	<p>Art. 102 LFR 2006 (<i>article du projet de loi initial</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Création du dispositif : réduction d'impôt sur le revenu de 40 % dans la limite de 25 % du revenu global et de 18 000 euros, et un taux majoré de 48 % en cas de souscription rapide – <i>Entrée en vigueur pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2006 (petite rétroactivité)</i>
<p>Art. 48 LFR 2004 (<i>amendement du Gouvernement</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Création d'un volet spécifique pour les œuvres audiovisuelles (plafond par minute produite) – Plafond d'un million d'euros pour le cinéma 		<p>Art. 87 LFR 2008 (<i>amendement de MM. Herbillon et Martin-Lalande</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prorogation de la réduction d'impôt de 2008 à 2011
<p>Art. 24 LFI 2006 (<i>amendement de M. Martin-Lalande</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prise en compte des dépenses exposées à la date de réception de la demande d'agrément par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) <p>Art. 109 LFR 2005 (<i>amendement de M. Philippe Marini</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Refonte du dispositif – Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 	<p>Art. 34 LFR 2012-3 (<i>amendement de MM. Muet et Bloche</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prise en compte des dépenses d'hébergement – Le plafond du crédit est porté de 4 à 10 millions d'euros – <i>Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2014</i> <p>Art. 72 LFI 2013 (<i>amendement du Gouvernement</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2016 	
<p>Art. 33 LFR 2012-3 (<i>amendement de MM. Muet et Bloche</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abaissement de 2 333 à 2 000 euros par minute produite du seuil d'éligibilité pour les documentaires – Prise en compte des dépenses de transport, de restauration et d'hébergement – Le plafond est porté d'un à 4 millions d'euros – Dans le domaine audiovisuel, le plafond par minute produite est porté à 1 250 euros pour la fiction, 1 150 euros pour un documentaire et 1 300 euros pour l'animation. Un plafond de 5 000 euros par minute est prévu dans le cadre d'une coproduction internationale 	<p>Art. 23 LFI 2014 (<i>amendement de MM. Bloche et Lefebvre avec un avis défavorable de la commission des finances</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le plafond est porté de 10 à 20 millions d'euros – <i>Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2015</i> 	<p>Art. 9 LFI 2012 (<i>amendement de M. Kert</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prorogation de la réduction d'impôt de 2011 à 2014
<p>Art. 38 LFR 2013-1 (<i>amendement du Gouvernement avec un avis défavorable de la commission des finances</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le taux est porté à 30 % pour les œuvres de moins de 4 millions d'euros – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014</i> 	<p>Art. 77 LFR 2014-2 (<i>amendement de M. Beffara</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le taux est porté de 20 % à 30 % – Le plafond est porté de 20 à 30 millions d'euros – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016</i> 	<p>Art. 72 LFI 2015 (<i>amendement de MM. André et Rogemont</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prorogation de la réduction d'impôt de 2014 à 2017

Crédit d'impôt cinéma « national » et audiovisuel	Crédit d'impôt cinéma « international »	Réduction d'IR SOFICA ⁽¹⁾
<p>Art. 77 LFR 2014-2 <i>(amendement de M. Beffara)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Le taux est porté à 25 % pour les œuvres d'animation et à 30 % pour les œuvres de moins de 7 millions d'euros – Le plafond par minute produite (pour les seules œuvres audiovisuelles) est porté de 1 300 à 3 000 euros pour les œuvres d'animation – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016</i> 	<p>Art. 91 LFR 2014-2 <i>(amendement du Gouvernement)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Pour les œuvres dont les dépenses éligibles sont inférieures à 2 millions d'euros, l'aide ne doit pas dépasser 50 % du budget de production (mise en conformité européenne) 	
<p>Art. 111 LFI 2016 <i>(projet de loi initial)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Les œuvres d'animation et certains films de fiction à fort effet visuel (assimilables à des œuvres d'animation) sont rendus éligibles au crédit d'impôt cinéma alors même qu'elles ne sont pas réalisées en langue française – Les œuvres cinématographiques « pour lesquelles l'emploi d'une langue étrangère est justifié pour des raisons artistiques tenant au scénario » sont rendues éligibles au crédit d'impôt – Le taux du crédit d'impôt est porté à 30 % pour les œuvres d'animation et pour les autres œuvres réalisées principalement en français – La somme des crédits d'impôts qui peuvent être versés à une même œuvre cinématographique est portée de 4 à 30 millions d'euros – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016</i> 	<p>Art. 20 LFI 2017 <i>(amendement de MM. Bloche et Le Roux)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2019 	<p>Art. 8 LFI 2017 <i>(amendement de Mmes Rabault et Berger)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Création d'un taux renforcé de 48 % en cas d'investissement de 10 % du capital de la SOFICA, dans un délai d'un an à compter de la création de la société, dans la production de séries ou dans un contrat portant sur les droits d'une œuvre à l'étranger – <i>Le dispositif étant placé en première partie de la loi de finances, il s'est appliqué dès le 1^{er} janvier 2017 aux investissements déjà réalisés en 2016</i>
		<p>Art. 76 LFI 2018 <i>(amendement de Mme Dumas)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Prorogation de la réduction d'impôt du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2020 – Aménagement des amendes en cas de non-respect des conditions d'investissement par la SOFICA

LFI : loi de finances initiale.

LFR : loi de finances rectificative.

(1) Le présent tableau ne présente pas l'évolution des taux de la réduction d'impôt « SOFICA » résultant des réductions homothétiques des niches fiscales adoptées en 2011 et 2012, dont le détail est présenté infra dans la partie spécifiquement consacrée à ce dispositif.

Source : *Légifrance*.

**LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES DES CRÉDITS D'IMPÔTS « PHONOGRAPHIQUE »,
« SPECTACLE VIVANT » ET « JEUX VIDÉO »**

Crédit d'impôt « phonographique »	Crédit d'impôt « jeux vidéo »	Crédit d'impôt « spectacle vivant »
<p>Art. 36 de la loi 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information <i>(amendement de M. Martin-Lalande)</i> – Création du dispositif jusqu'en 2009 avec un taux de 20 % des dépenses éligibles – Le montant total des dépenses éligibles est fixé à 2,3 millions d'euros par entreprise et par exercice – La somme des crédits d'impôts ne peut dépasser 500 000 euros par entreprise et par exercice – <i>Applicable aux œuvres agréées à compter du 1^{er} janvier 2006 (petite rétroactivité)</i></p>	<p>Art. 37 de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur <i>(amendement de M. Ollier)</i> – Création du dispositif pour les jeux dont le coût de développement est supérieur à 150 000 euros et dont 50 % du budget est affecté aux dépenses artistiques – Crédit d'impôt de 20 % des dépenses éligibles – Plafonnement à 3 millions d'euros par entreprise et par exercice</p>	
<p>Art. 51 LFR 2007 <i>(amendement de M. Chartier)</i> – Clarification du champ géographique du crédit d'impôt s'agissant des dépenses sous-traitées – Assouplissement de la condition d'utilisation du français (élargissement à l'Europe), prise en compte des dépenses de personnel permanent – Plafond porté à 700 000 euros ou 1,1 million d'euros pour les entreprises dont l'effectif est stable et dont les ventes augmentent de 3 % sur un exercice – Renforcement d'une décote de 20 à 70 % sur les dépenses (pour les entreprises autres que les PME) prises en compte dans le crédit d'impôt</p>	<p>Art. 91 de la LFR 2007 <i>(amendement de MM. Valade, de Broissia et Dallier, adopté en séance publique au Sénat)</i> – Clarification des critères culturels à respecter pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt – Clarification des dépenses de fonctionnement prises en compte – Prise en compte des dépenses de sous-traitance dans la limite d'un million d'euros</p>	
<p>Art. 56 LFI 2009 <i>(amendement de M. Marini)</i> – Prise en compte annuelle des dépenses imputables et non album par album – Assouplissement de la condition d'utilisation du français</p>		
<p>Art. 51 LFR 2009 <i>(amendement de M. Thiollière)</i> – Prorogation jusqu'au 31 décembre 2012</p>		
<p>Art. 28 LFI 2013 <i>(amendement du Gouvernement)</i> – Prorogation jusqu'en 2015 – Taux renforcé de 30 % pour les PME – Plafond global fixé à 800 000 euros par entreprise et par exercice</p>	<p>Art. 25 de la LFR 2013 <i>(article du projet de loi initial)</i> – Allongement du délai d'imputation des dépenses (entre l'agrément provisoire et définitif) pour les jeux les plus importants (dits « AAA ») Art. 27 et 28 de la LFR 2013 <i>(amendements de MM. Feltesse et Thévenoud ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances)</i></p>	

Crédit d'impôt « phonographique »	Crédit d'impôt « jeux vidéo »	Crédit d'impôt « spectacle vivant »
	<ul style="list-style-type: none"> - Abaissement du seuil d'éligibilité au crédit d'impôt de 150 000 euros est à 100 000 euros - Prise en compte des dépenses salariales des personnels techniques et administratifs - Les jeux pour adultes ouvrent droit au crédit d'impôt dès lors que leur contribution au développement et à la diversité de la création française est significative 	
<p>Art. 50 LFR 2014 <i>(article du projet de loi initial)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prorogation jusqu'en 2018 - Taux abaissé de 20 à 15 % sauf pour les PME (taux de 30 % maintenu); en contrepartie le mécanisme de décote est supprimé - La rémunération des dirigeants est prise en compte dans les dépenses éligibles - le plafond global est remonté de 800 000 à 1,1 million d'euros 		<p>Création du dispositif par l'art. 113 de la LFI 2016 <i>(amendement de M. Muét)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux de 15 % des dépenses éligibles - Montant des dépenses éligibles plafonné à 500 000 euros par spectacle - Plafond de 750 000 euros par entreprise et par exercice
<p>Art. 19 LFR 2017 <i>(amendement du groupe LREM)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prorogation du dispositif jusqu'à la fin de l'année 2019 	<p>Art.79 LFI 2017 <i>(amendement de M. Beffara ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux relevé de 20 à 30 % - Plafond relevé de 3 à 6 millions d'euros - Application aux crédits calculés à compter du 1^{er} janvier 2017 <p>Art. 80 LFI 2017 <i>(amendement de M. Beffara ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Plafond des dépenses de production confiées à des sous-traitants passe de 1 à 2 millions d'euros - Application aux crédits calculés à compter du 1^{er} janvier 2017 	

I. LES CRÉDITS D'IMPÔT CINÉMA ET AUDIOVISUEL NATIONAL ET INTERNATIONAL

Ces deux crédits d'impôts, codifiés respectivement aux articles 220 *sexies* et 220 *quaterdecies* du CGI, représentent la part la plus importante de l'ensemble des dépenses fiscales visées par la présente étude.

**LES CRÉDITS D'IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS EN FAVEUR DU CINÉMA
ET DE L'AUDIOVISUEL**

(en millions d'euros)

N° dépense	Dénomination	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
320121	Crédit d'impôt (IS) national « cinéma »	58	54	51	66	58	121	121
320140	Crédit d'impôt (IS) cinéma international	9	2	20	12	19	40	46
320129	Crédit d'impôt (IS) national « audiovisuel »	51	56	57	61	54	126	126
Total		118	112	128	139	131	287	293
Pourcentage du total des dépenses fiscales de la présente évaluation		76 %	78 %	79 %	80 %	76 %	86 %	82 %

Source : tomes 2 des fascicules Évaluations des voies et moyens associés aux projets de loi de finances de 2013 à 2018.

S'ils font l'objet de deux articles codifiés, ces dispositifs sont généralement évalués en décomposant les trois volets exposés dans le tableau ci-dessus, le crédit d'impôt « national » s'appliquant selon des modalités différentes d'une part aux œuvres cinématographiques (films) et d'autre part aux œuvres audiovisuelles (séries, documentaires, *etc.*).

Le crédit d'impôt international s'applique pour sa part à ces deux catégories d'œuvres selon les mêmes modalités.

A. LES PRÉCÉDENTES ÉVALUATIONS

1. Une évaluation encourageante du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011

Ces trois dispositifs ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 ⁽¹⁾.

Le crédit d'impôt national cinéma a reçu une **note de 2 sur 3**, sur la base d'une dépense qui était à l'époque de 45 millions d'euros (au lieu de 121 millions d'euros aujourd'hui).

Le comité a souligné la lisibilité du dispositif, la qualité de son application sous le contrôle du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et le fait qu'il atteint son objectif principal, à savoir la localisation en France de la production cinématographique : la part des jours de tournage en France pour les films de fiction aurait augmenté de 61 % en 2003 à 75 % en 2009. Les dépenses effectuées en France auraient doublé sur la même période. Enfin, le maintien de l'emploi du secteur serait un signe d'efficacité du dispositif.

Le crédit d'impôt national audiovisuel a reçu une **note de 2 sur 3**, sur la base d'une dépense de 50 millions d'euros (126 millions d'euros aujourd'hui).

(1) MM. Henri Guillaume, Mickaël Ohier, Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

Il serait également lisible et d'application homogène par le CNC. Selon cette évaluation, la part des dépenses de tournage en France a progressé de 9,8 % entre 2005 et 2009. L'emploi du secteur aurait augmenté de 16 % entre 2004 et 2008, et de 19,7 % pour l'emploi permanent même s'il est noté que « *le lien direct entre ce crédit d'impôt et la création d'emplois ne peut toutefois pas être démontré* ».

Le crédit d'impôt cinéma international n'a pas fait l'objet d'une notation ; pleinement applicable à compter du 1^{er} janvier 2010, il était probablement trop tôt pour l'évaluer.

2. Un jugement plus mesuré de la Cour des comptes en 2014

Ces trois dispositifs ont fait l'objet d'une analyse nettement plus poussée dans le cadre d'un rapport public thématique de la Cour des comptes⁽¹⁾ en 2014, dont le champ s'étend à l'ensemble des soutiens publics à la production cinématographique et audiovisuelle.

Les conclusions de cette analyse sont plus contrastées que celles du comité d'évaluation des dépenses fiscales :

– la Cour des comptes souligne en premier lieu que les dispositifs de soutien au cinéma et à l'audiovisuel, dont les crédits d'impôts ne constituent qu'une petite partie, enregistrent une expansion continue depuis plusieurs années (+ 88 % entre 2002 et 2012) ;

– analysant plus particulièrement les soutiens à la production cinématographique, la Cour met en lumière un modèle « *original* » mais « *sous tension* ». Les montants investis sont en effet passés d'environ 700 millions d'euros en 2002 à 1,1 milliard d'euros en 2012.

Cette augmentation s'est traduite par une augmentation du nombre de films produits, la France faisant figure à cet égard de singularité mondiale juste après les États-Unis. Les perspectives d'exposition d'une part importante des films français sont toutefois relativement restreintes, la Cour évoquant une part stable de 50 à 60 % de films français réalisant moins de 50 000 entrées en salle.

La Cour souligne, par ailleurs, le fait que ces dispositifs ont certainement entraîné une inflation des coûts de production, notamment les rémunérations des artistes et les coûts de distribution, tandis que la rentabilité des SOFICA aurait tendance à se dégrader ;

– dans le domaine de la production audiovisuelle, le constat de la Cour des comptes est beaucoup plus mitigé, les performances étant « *sans rapport avec les montants investis* ».

(1) *Cour des comptes*, Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires, rapport public thématique, avril 2014.

Si les soutiens publics à cette production sont également très importants en France, la Cour déplore une baisse de la performance de la fiction française par rapport aux fictions étrangères, une progression de la production de documentaires sans rapport avec l'audience prévisible et une rigueur insuffisante des commandes de l'audiovisuel public.

Il convient toutefois de souligner d'emblée que ces analyses de la Cour des comptes de 2014 s'appliquaient à un secteur qui a connu, depuis cette date, un bouleversement profond ; avec l'apparition de médias comme Netflix dont l'audience est en grande partie fondée sur la diffusion de séries.

B. LES CRÉDITS D'IMPÔTS EN FAVEUR DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL NE REPRÉSENTENT QU'UNE PART LIMITÉE DES SOUTIENS PUBLICS À CES SECTEURS

Les soutiens publics en faveur du cinéma et de l'audiovisuel sont actuellement de quatre ordres :

– les dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises de production, auxquelles il faut ajouter **dépense fiscale dite « SOFICA »** qui bénéficie non pas à l'entreprise de production mais aux personnes investissant au capital des sociétés de financement du cinéma ;

– les **aides directes** qui regroupent par ailleurs les aides versées par le CNC mais aussi par les collectivités territoriales ;

– les dotations du CNC permettent de financer un **fonds de garantie** géré par l'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) ;

– une part importante des investissements dans le cinéma et l'audiovisuel résulte des obligations pesant à la fois sur les chaînes privées et les chaînes publiques.

Au total, une part importante des investissements dans le cinéma provient directement de la puissance publique ou bénéficie indirectement de son soutien.

LES SOUTIENS PUBLICS AU FINANCEMENT DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL

(en millions d'euros)

Aides	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Soutiens du CNC	466,2	596,5	614,5	617,8	627,5	621,6	650,5	666,8
Aides régionales	42,3	44,9	46,9	46,9	48,1	49,8	47,3	57,1
Dépenses fiscales	140	139	143	133	148	160	152	308
Investissements des chaînes de télévision	1 229	1 304	1 292	1 267	1 247	1 249	1 244	nd
Montants garantis par l'IFCIC	301,7	322	283,5	295,4	273,9	339,9	407,8	368,4
Total	2 179,2	2 406,4	2 379,9	2 360,1	2 344,5	2 420,3	2 501,6	-

Source : bilans annuels du CNC, fascicules Évaluations des voies et moyens, réponses au questionnaire du Rapporteur général.

C. UN IMPACT SIGNIFICATIF DE L'ENSEMBLE DE CES DISPOSITIFS SUR LA COMPÉTITIVITÉ DU SECTEUR

Le CNC publie chaque année un bilan chiffré des principales tendances de l'année écoulée, qui démontre, quel que soit l'indicateur retenu, **la bonne santé du cinéma français malgré un repli conjoncturel en 2014.**

1. Les indicateurs relatifs aux œuvres cinématographiques

- *Les indicateurs relatifs aux entrées en salle*

PARTS DE MARCHÉ SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS DE LONG-MÉTRAGE

(en % des entrées)

Films	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Films français	36,6	44,7	36,5	45,5	36,9	35,9	41,0	40,5	33,8	44,5	35,7	36,0	37,4
Films américains	45,9	44,3	49,3	43,4	50,0	47,9	46,2	43,0	54,0	44,9	51,2	52,9	49,2
Films européens	15,7	8,9	12,4	9,4	9,8	14,8	10,6	13,0	7,5	5,9	9,7	9,2	10,6
<i>Allemands</i>	<i>1,0</i>	<i>0,5</i>	<i>1,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>	<i>0,9</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>0,3</i>
<i>Britanniques</i>	<i>13,6</i>	<i>6,0</i>	<i>9,6</i>	<i>5,6</i>	<i>6,6</i>	<i>11,5</i>	<i>7,7</i>	<i>10,3</i>	<i>4,5</i>	<i>3,2</i>	<i>7,2</i>	<i>6,3</i>	<i>8,4</i>
<i>Espagnols</i>	<i>0,2</i>	<i>1,6</i>	<i>0,2</i>	<i>1,6</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>
<i>Italiens</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>
Films d'autres nationalités	1,8	2,2	1,8	1,7	3,3	1,4	2,2	3,6	4,7	4,8	3,5	1,8	2,8
Total	100,0												

Source : CNC.

ENTRÉES SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS DE LONG MÉTRAGE

(en millions)

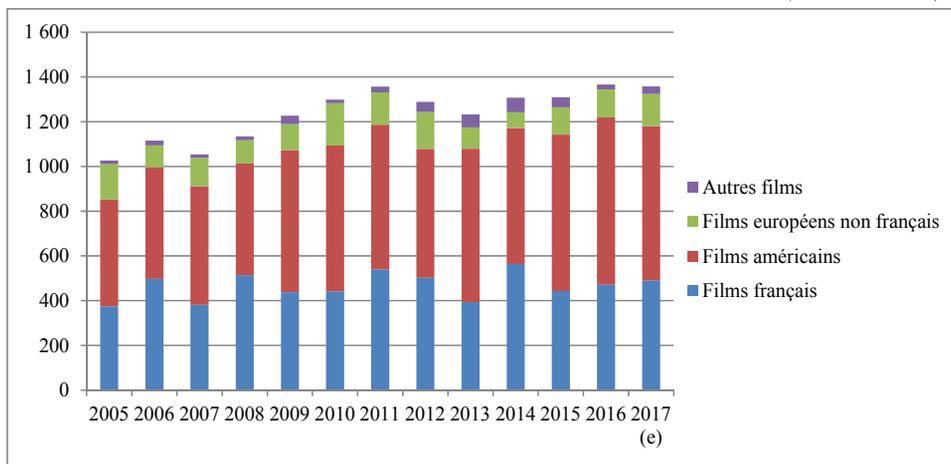
Films	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Films français	63,8	83,7	64,6	85,7	73,7	73,6	88	81,4	64,6	91,2	91,4	72,1	75,1
Films américains	80,1	83	87,1	81,7	99,7	98,2	99,1	86,3	103,1	93,3	92,3	103,5	111,0
Films européens	27,3	16,6	21,8	17,8	19,6	30,4	22,8	26,1	14,3	11,1	12,1	19,6	19,3
<i>Allemands</i>	<i>1,7</i>	<i>1,1</i>	<i>2,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>0,6</i>	<i>1,9</i>	<i>0,8</i>	<i>1,4</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>2,9</i>	<i>2,7</i>
<i>Britanniques</i>	<i>23,6</i>	<i>11,3</i>	<i>17,1</i>	<i>10,5</i>	<i>13,2</i>	<i>23,7</i>	<i>16,5</i>	<i>20,8</i>	<i>8,6</i>	<i>5,6</i>	<i>6,7</i>	<i>14,5</i>	<i>13,1</i>
<i>Espagnols</i>	<i>0,4</i>	<i>3,1</i>	<i>0,4</i>	<i>3,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,7</i>	<i>2,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,4</i>
<i>Italiens</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>1,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>
Films d'autres nationalités	3,1	4,1	3,2	3,2	6,6	2,9	4,7	7,2	8,9	9,8	9,9	7,0	4,2
Total	174,4	187,5	176,8	188,5	199,7	205,1	214,7	201,1	191,1	205,6	205,7	202,2	209,6

Source : CNC.

● Les indicateurs relatifs aux recettes

RECETTES SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS POUR LES LONGS-MÉTRAGES

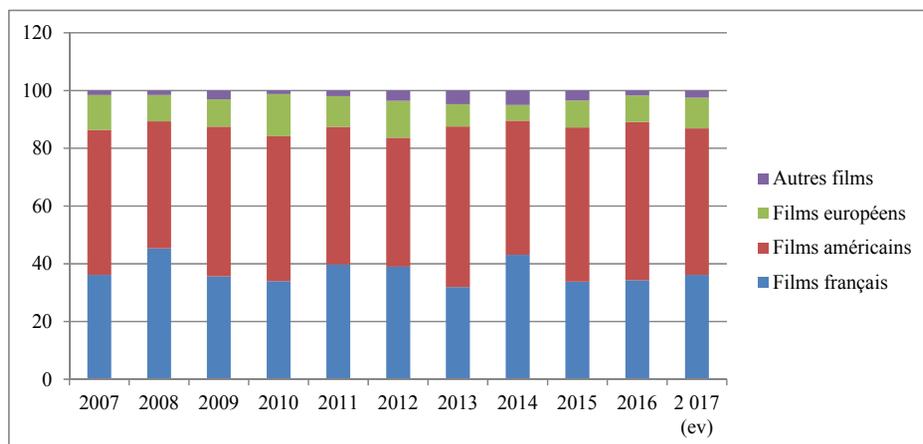
(en millions d'euros)



Source : CNC.

RÉPARTITION DES RECETTES SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS DE LONG-MÉTRAGE

(en pourcentage des recettes totales)



Source : CNC.

- *Les indicateurs relatifs au nombre de films produits*

Les données relatives au nombre de films français produits doivent être prises avec précaution. S'ils témoignent certainement d'une vitalité globale du secteur, ils peuvent aussi – comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse précitée des soutiens en faveur du cinéma et de l'audiovisuel – traduire un foisonnement de films sans réelles perspectives d'exposition.

ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE FILMS D'INITIATIVE FRANÇAISE

Films	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Films d'initiative française	185	196	182	203	206	209	208	203	234	221
– dont films de coproduction	52	51	45	60	55	59	55	51	76	62
Films à majorité étrangère	43	44	48	58	65	70	61	55	66	62
Total des films agréés	228	240	230	261	271	279	269	258	300	283

Source : CNC.

2. Les indicateurs relatifs à la production audiovisuelle

Dans son rapport précité sur les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle, le CNC estimait de manière relativement tranchée que les soutiens à la production audiovisuelle se traduisent par des « performances sans rapport avec les montants investis » : « les performances globalement peu satisfaisantes de ce secteur d'activité, la détention par le France du plus fort taux d'exposition et d'audience des séries américaines en première

partie de soirée et les évolutions de consommation des produits audiovisuels invitent à un réexamen des soutiens publics ».

Force est de constater que le secteur de la production audiovisuelle française a connu un essor significatif, du fait principalement de l'essor des séries dont certaines ont connu un fort succès (*Le Bureau des légendes, Versailles, Plus belle la vie, ...*).

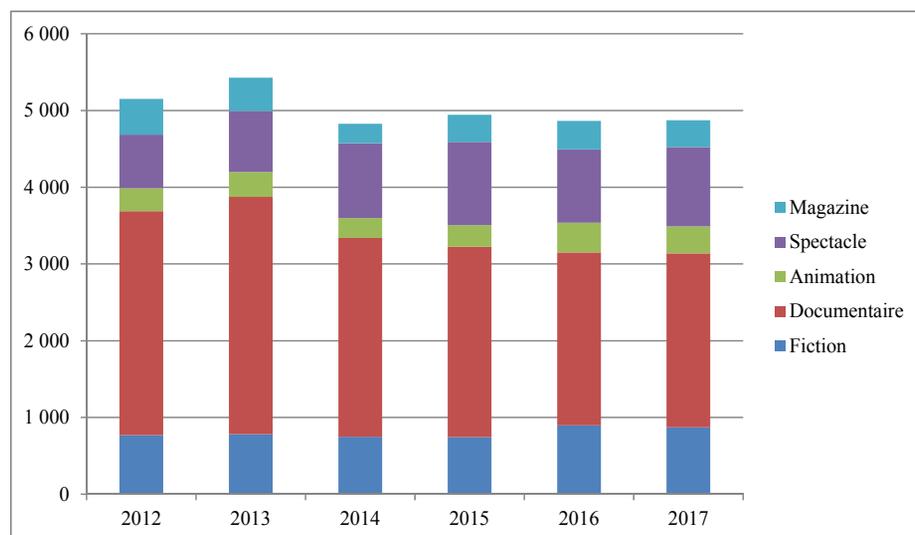
L'évolution des volumes de production audiovisuelle aidés par le CNC met en évidence une certaine stagnation depuis 2012, même si cette évolution globale masque des évolutions contrastées par type de production (fiction, documentaire, animation, spectacle et magazine).

Les secteurs de la fiction et de l'animation enregistrent en effet un dynamisme important depuis plusieurs années, sachant que ces secteurs sont particulièrement structurants pour l'économie du secteur.

Dans une publication consacrée à la production audiovisuelle en 2017, le CNC souligne par ailleurs que le montant des devis dans le domaine de la production d'animation augmente alors que les relocalisations de production en France augmentent de près de 10 % entre 2016 et 2017.

VOLUME HORAIRE DE PRODUCTION DE PROGRAMMES AUDIOVISUELS AIDÉS PAR LE CNC

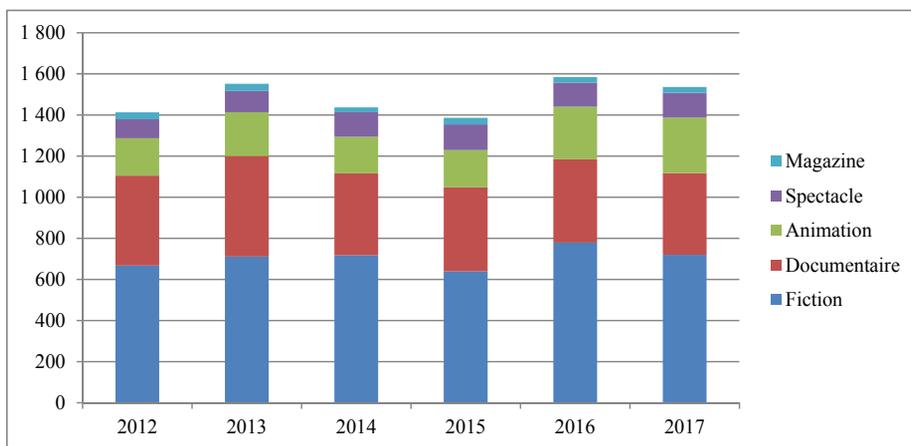
(en nombre d'heures)



Source : CNC.

DEVIS DE PRODUCTION DES PROGRAMMES AUDIOVISUELS AIDÉS PAR LE CNC

(en millions d'euros)



Source : CNC.

3. Les indicateurs relatifs à l'emploi

Les données relatives à l'évolution de l'emploi dans les secteurs de la production audiovisuelle et cinématographique proviennent de l'Observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Île-de-France, créé par la commission du film de la région d'Île-de-France et le groupe *Audiens*.

L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LES SECTEURS AUDIOVISUEL ET CINÉMATOGRAPHIQUE

Secteur	Type de contrat	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Production de films et de programmes pour la télévision	CDI ⁽¹⁾	3 801	3 934	4 187	4 240	4 625	5 222
	CDD ⁽²⁾	3 113	3 526	3 746	3 905	3 651	4 278
	CDDU ⁽³⁾	64 279	73 874	68 323	70 614	71 823	70 589
	Total	71 193	81 334	76 256	78 759	80 099	80 089
Production de films pour le cinéma	CDI	2 371	2 429	2 451	2 508	2 558	2 828
	CDD	1 626	1 733	1 564	1 777	1 769	2 281
	CDDU	58 093	60 192	59 414	61 291	58 087	54 669
	Total	62 090	64 354	63 429	65 576	62 414	59 778
Post-production de films cinéma, de vidéo et de programmes TV	CDI	4 924	5 121	4 764	4 686	4 800	4 852
	CDD	1 901	1 678	1 849	1 666	1 490	1 456
	CDDU	19 256	19 928	20 368	19 679	20 310	19 861
	Total	26 081	26 727	26 981	26 031	26 600	26 169
Production de films institutionnels et publicitaires	CDI	2 600	2 768	2 697	2 819	2 976	3 377
	CDD	2 007	1 818	1 897	2 249	2 256	3 041
	CDDU	26 463	25 979	26 825	27 386	27 853	26 888
	Total	31 070	30 565	31 419	32 454	33 085	33 306
Total production	CDI	13 639	14 187	14 027	14 180	14 870	16 191
	CDD	8 583	8 686	9 188	9 510	9 066	10 803
	CDDU	125 572	135 548	131 429	134 152	133 797	128 508
	Total	147 794	158 421	154 644	157 842	157 733	155 502

(1) CDI : contrat à durée indéterminée.

(2) CDD : contrat à durée déterminée.

(3) CDDU : contrat à durée déterminée d'usage.

Source : CNC.

Les chiffres ci-dessus démontrent une certaine stabilité de l'emploi dans le secteur, avec toutefois un dynamisme certain dans le domaine de production de films et de programmes pour la télévision.

D. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SECTORIEL DES CRÉDITS D'IMPÔT

1. L'intervention publique reste déterminante pour assurer le préfinancement des œuvres cinématographiques et audiovisuelles

Dans son rapport précité de 2014, le Cour des comptes indique que l'intervention publique est déterminante pour sécuriser le préfinancement de l'œuvre et souligne **plus particulièrement le rôle du CNC dans cette sécurisation** : « *Si des dispositifs complémentaires s'y sont par la suite ajoutés, l'intervention du CNC reste centrale, car elle conditionne souvent les autres financements en venant confirmer la faisabilité d'un film vis-à-vis des partenaires potentiels du tour de table.* »

Ces aides permettent d'obtenir des « résultats incontestables » : « En orientant un investissement annuel de plusieurs centaines de millions d'euros dans la production cinématographique, le mécanisme des aides publiques et des financements encadrés permet de maintenir un important volume de production nationale. En sécurisant les investissements dans la production, il garantit également la relative autonomie des producteurs indépendants vis-à-vis des diffuseurs et des groupes cinématographiques intégrés. »

Comme a pu le confirmer le cabinet de la ministre de la culture lors d'un entretien consacré à cette évaluation, ce constat reste entièrement pertinent aujourd'hui. L'économie cinématographique et audiovisuelle reste complexe à appréhender pour des investisseurs privés qui peinent à évaluer les risques liés à la production d'un film ou d'une série.

À cet égard, le Rapporteur général souligne également le rôle fondamental joué par **l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC)** qui, avec des moyens relativement limités, permet d'associer des investisseurs privés, essentiellement des banques, à la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Avec des moyens budgétaires relativement limités, l'IFCIC agit par le biais d'une garantie à l'égard de ces investisseurs privés, en cas de perte.

Le taux de sinistralité étant particulièrement limité, le coût pour les finances publiques est très limité.

LES MONTANTS GARANTIS PAR L'IFCIC

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations du CNC aux fonds de garantie de l'IFCIC (en millions d'euros)	6,9	7,4	6,0	–	–	–	–	–
Montant total des encours garantis (en millions d'euros)	359,4	380,9	343,4	354,3	333,6	405,1	479,5	452,7
– dont cinéma et audiovisuel	301,7	322,0	283,5	295,4	273,9	339,9	407,8	368,4
Taux de sinistralité des fonds de garantie	0,2%	–0,2%	–0,2%	0,4%	–0,2%	–0,4%	3,2%	–0,2%

Source : CNC.

2. La part du soutien public est dégressive en fonction du budget de production

Selon une étude du CNC consacrée à la production cinématographique en 2014 ⁽¹⁾, les soutiens publics (hors SOFICA) représentent 8,9 % du financement des films d'initiative française alors que le financement par les chaînes de télévision représentent 34,6 %.

(1) CNC, La production cinématographique en 2014, 24 mars 2015.

Selon cette même étude, les soutiens publics (hors SOFICA) représentent :

- 18,1 % du financement des films dont le budget est inférieur à un million d’euros ;
- 16,3 % du financement des films dont le budget est compris entre un et 4 millions d’euros ;
- 6,2 % du financement des films dont le budget est compris entre 4 et 7 millions d’euros ;
- 5,2 % du financement des films dont le budget est supérieur à 7 millions d’euros.

Pour la présente étude, le Rapporteur général a souhaité se concentrer sur les dix œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ayant, chaque année, bénéficié du crédit d’impôt « cinéma » le plus important, en évaluant la part spécifique de ces crédits d’impôts dans le budget total.

Il en ressort que la part de soutien public provenant du crédit d’impôt cinéma dans leur budget total a tendance à augmenter alors que la part provenant des aides automatiques du CNC sont en baisse.

Le budget moyen de ces dix films enregistre par ailleurs une augmentation relativement importante entre 2010 et 2017.

PART DES SOUTIENS PUBLICS DANS LE BUDGET DES DIX FILMS AYANT BÉNÉFICIÉ DU PLUS IMPORTANT CRÉDIT D’IMPÔT CINÉMA

(en millions d’euros)

Année	Budget moyen	Crédit d’impôt cinéma moyen	Part du crédit d’impôt dans le budget total	Soutien automatique moyen	Part du soutien automatique dans le budget total
2010	16,9	0,9	5,85 %	2,86	16,9 %
2011	17,2	1	5,79 %	1,2	6,4 %
2012	20,5	1,57	7,69 %	2,1	8,1 %
2013	14,7	1,56	10,64 %	0,93	6,32 %
2014	11	1,2	10,92 %	0,9	7,38 %
2015	12,3	1,4	11,47 %	0,77	4,4 %
2016	30,8	2,99	9,73 %	0,94	2,16 %
2017	21,4	3,58	16,73 %	1,26	2,35 %

Source : CNC.

Le tableau ci-dessus met en évidence le fait que, pour les dix films ayant capté la part la plus importante du crédit d’impôt cinéma, celui-ci représente une part de plus en plus importante du budget.

À l’inverse, la part du budget provenant du soutien automatique du CNC est devenue marginale (passant de 16,9 % du budget en 2010 à 2,35 % du budget en 2017).

Sur la période 2010-2017, il y a donc eu un effet de substitution entre la dépense budgétaire et la dépense fiscale.

Sur cette même période, les œuvres audiovisuelles ayant capté la part la plus importante du crédit d'impôt audiovisuel ont enregistré à la fois une augmentation substantielle de leur devis moyen, du montant attribué au titre du crédit d'impôt et au titre du soutien automatique.

De même que pour les œuvres cinématographiques, on constate un effet de substitution entre le soutien automatique du CNC et le crédit d'impôt.

PART DES SOUTIENS PUBLICS DANS LE BUDGET DES DIX PRODUCTIONS AYANT BÉNÉFICIÉ DU PLUS IMPORTANT CRÉDIT D'IMPÔT AUDIOVISUEL

(en millions d'euros)

Année	Budget moyen	Crédit d'impôt audiovisuel moyen	Part du crédit d'impôt dans le budget total	Soutien automatique moyen	Part du soutien automatique dans le budget total
2010	9,37	0,82	8,75 %	1,52	16,23 %
2011	8,70	0,85	9,80 %	1,46	16,78 %
2012	10,36	1,14	11,07 %	2,07	20,02 %
2013	11,83	1,35	11,44 %	2,09	17,71 %
2014	12,49	1,34	10,76 %	1,75	14,07 %
2015	10,91	1,14	10,44 %	1,83	16,83 %
2016	16,56	2,08	12,57 %	2,07	12,54 %
2017	17,69	2,29	12,97 %	2,59	14,64 %

Source : CNC.

E. LES COMPARAISONS AVEC LES CRÉDITS D'IMPÔTS ÉTRANGERS PRENNENT RAREMENT EN COMPTE L'ENSEMBLE DES SOUTIENS FRANÇAIS AUX ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUDIOVISUELLES

1. Une concurrence fiscale internationale entre dispositifs similaires

L'industrie du cinéma évolue dans un contexte de compétitivité accrue, qui met en concurrence l'attractivité des différents systèmes fiscaux.

Selon une étude du CNC consacrée à l'avenir de cette industrie⁽¹⁾, il existerait un lien important entre les distorsions de concurrence fiscale et les délocalisations :

– le taux de délocalisation des tournages atteindrait, selon cette étude, 35 % au premier semestre 2012 mais 69 % pour les films dont le budget dépasse les 10 millions d'euros (contre 45 % au premier semestre 2011)⁽¹⁾ ;

(1) MM. Jean-Frédéric Lepers et Jean-Noël Portugal, Avenir à 10 ans des industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel en France, une vision prospective, CNC, janvier 2013.

– selon cette étude, « *les principales entreprises françaises l'ont bien compris. Elles ont commencé à émigrer vers ces territoires où elles s'implantent, créent des emplois, participent à la formation et à la montée en compétence au détriment du territoire national et en particulier de l'Île-de-France* » ;

– dans ce contexte, le CNC estime que les dispositifs d'incitation fiscale deviendraient primordiaux pour attirer les productions internationales. Dans ce domaine, une certaine concurrence s'installe également entre les principaux pays, comme tendrait à le démontrer une étude commandée par le CNC à des cabinets de conseil privés en septembre 2011 puis à nouveau en octobre 2014 ⁽²⁾.

Selon cette étude, « *comparé aux sept dispositifs étudiés, et malgré les réformes dont il a pu faire l'objet depuis 2011, le dispositif fiscal de crédit d'impôt français est, à ce jour, le moins attractif sur des critères strictement financiers, avec un taux parmi les plus faibles* » ; elle précise ensuite qu'il « *demeure également le plus contraignant puisqu'il est quasiment incompatible avec les autres dispositifs et impose que le tournage, sauf raisons justifiées par le scénario, et la post-production (principalement) soient effectués sur le territoire français* ».

Au total, selon cette étude, « *le crédit d'impôt français ne représente que 7,9 % en 2013 (8,8 % en 2012) du coût de production des films d'initiative française agréés. En Belgique, depuis la mise en œuvre du dispositif en 2013, le financement sous la forme " tax shelter " représente 18,9 % du budget des longs-métrages concernés. Au Canada, sur la période 2012-2013, la production cinématographique a été financée à 27 % par les crédits d'impôts fédéraux et provinciaux, tandis que la production télévisuelle l'a été à hauteur de 28 %. En 2012, le dispositif allemand représente 12,2 % du coût des films concernés et le dispositif irlandais 11,4 % en 2010* ».

Enfin, il est indiqué que le dispositif belge de « *tax shelter* » a été le plus utilisé au cours des dix dernières années par les producteurs français, quel que soit le budget des films. Une réforme de ce dispositif est intervenue le 12 mai 2014 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ; conformément à cette réforme, les œuvres éligibles au titre des films de fiction ou d'animation et les documentaires ont vu leur définition élargie. En outre, l'exonération fiscale est passée de 150 à 310 % des sommes versées en exécution d'une convention cadre.

Selon les informations disponibles sur le site public en ligne du service général de l'audiovisuel et des médias de la Fédération Wallonie-Bruxelles, « *l'exonération provisoire s'élève à 310 % des sommes versées. Pour un versement de 100, le transfert en réserves immunisées sera de 310. Compte tenu*

(1) Selon l'évaluation préalable de cet article, le taux de délocalisation atteint 70 % au premier semestre 2015 pour les longs métrages à fort effet visuels. Ce chiffre est toutefois celui fourni par la Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia (FICAM).

(2) Cabinets Hamac Conseils et Mazars pour le compte du CNC, Étude comparative des crédits d'impôts en Europe et au Canada – cinéma, audiovisuel, jeux vidéo, octobre 2014.

du taux de l'impôt des sociétés de 33,99 %, l'exonération provisoire sera de $310 \times 33,99 \% = 105,37$, soit un rendement de 5,37 %. Il est à noter que les bénéficiaires exonérés provisoirement sont limités à 150 % de l'estimation finale de la valeur fiscale de l'attestation " tax shelter " ».

Aujourd'hui, il existe par moins de 13 dispositifs étrangers dont on peut considérer qu'ils sont plus attractifs que les crédits d'impôts français.

LES DISPOSITIFS FISCAUX PLUS AVANTAGEUX QUE LES CRÉDITS D'IMPÔTS FRANÇAIS

État	Type de dispositif	Taux	Plafond
Chine	Remboursement	40 %	15,3 millions d'euros par production
Australie	Remboursement	40 %	Pas de plafond
Navarre	Crédit d'impôt	35 %	Pas de plafond
Colombie Britannique	Crédit d'impôt	33 %	Pas de plafond
Québec	Crédit d'impôt	32 %	Pas de plafond (et cumul partiel avec le CI fédéral à 25 %)
Belgique	Tax Shelter (proche d'un dispositif Sofica)	Variable entre 45 à 54 %	Le plafond non fixe est calculé selon les dépenses effectuées en Belgique et dépenses réalisées en Europe
Irlande	Crédit d'impôt	32 %	16 millions d'euros par projet
Italie	Crédit d'impôt	30 à 35 %	Pas de plafond
New York	Crédit d'impôt	30 %	Pas de plafond
Georgia	Crédit d'impôt	30 %	Pas de plafond
Kentucky	Crédit d'impôt	30 %	Pas de plafond
Malaisie	Remboursement	30 %	Pas de plafond
Royaume-Uni	Crédit d'impôt	25 % et assiette plus large qu'en France	Pas de plafond
France	Crédit d'impôt	25-30 % ⁽¹⁾	30 millions d'euros par projet

(1) 20 et 25 % pour le crédit d'impôt audiovisuel.

Source : CNC.

Si le Rapporteur général peut, dans une certaine mesure, comprendre la logique de comparaison entre les crédits d'impôts existant dans ce domaine, il appelle à prendre également en compte les autres dispositifs d'aide publics existants en France dans cette comparaison. En effet, comme il a été indiqué précédemment, les crédits d'impôts ne constituent en France qu'une petite partie des aides en faveur du cinéma et de l'audiovisuel. De ce fait, la course à l'alignement des trois crédits d'impôts français avec le mieux-disant ne saurait constituer, à l'avenir, la matrice de notre politique dans ce domaine, comme cela a trop souvent été le cas dans les cinq dernières années.

2. Les crédits d'impôts ont permis une forte relocalisation de la production

Il n'en reste pas moins que l'existence de ces trois crédits d'impôts demeure un outil de relocalisation des productions en France.

Une étude du CNC de février 2018 ⁽¹⁾, portant sur l'année 2016, évalue à **471 millions d'euros supplémentaires** les dépenses supplémentaires relocalisées en 2016 par rapport à 2015, c'est-à-dire directement du fait du dernier renforcement de ces crédits d'impôts dans le cadre de la loi de finances pour 2016.

Ces dépenses supplémentaires relocalisées en France auraient permis de créer près de **15 000 emplois directs et indirects**.

Les chiffres de l'année 2017 ne seront exploitables que dans le courant de l'été 2018 et pourront donc être examinés dans le cadre du prochain projet de loi de finances.

Le CNC estime toutefois que le montant des dépenses supplémentaires effectuées en France par rapport à 2015 pourrait s'élever à **589 millions d'euros**.

LES RELOCALISATIONS LIÉES AUX CRÉDITS D'IMPÔTS CINÉMA ET AUDIOVISUEL

Crédit d'impôt	Activité	2015	2016	2017	Écart 2017/2015
Crédit d'impôt cinéma	Nombre de films réalisés en France	123	128	142	+ 19
	Dépenses liées à ces films (en millions d'euros)	571	782	804	+ 233
	Nombre de jours de tournage	4 097	4 500	4 587	+ 490
Crédit d'impôt audiovisuel	Nombre d'heures de programme	770	942	1 004	+ 234
	Dépenses en France (en millions d'euros)	646	826	837	+ 192
Crédit d'impôt international	Nombre d'œuvres réalisées en France	22	36	52	+ 30
	Dépenses liées à ces œuvres (en millions d'euros)	57	137	222	+ 165
Total des dépenses en France		1 274	1 745	1 863	+ 589

Source : CNC.

II. LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU « SOFICA »

A. RAPPEL DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES

Après un effort de rationalisation des taux de la réduction d'impôt en 2011 et 2012, ceux-ci sont désormais proches de ceux applicables lors de la création du dispositif en 2006.

(1) CNC, Impact régional et relocalisations des tournages grâce aux crédits d'impôts, février 2018.

LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES DU DISPOSITIF « SOFICA »

<p>Art. 102 LFR 2006 <i>(article du projet de loi initial)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Création du dispositif– Réduction d'impôt de 40 % des montants investis dans la limite de 25 % du revenu et de 18 000 euros– La réduction est portée à 48 % lorsque la société s'engage à réaliser 10 % des investissements dans l'année suivant la souscription– <i>Entrée en vigueur pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2006 (petite rétroactivité)</i>
<p>Art. 87 LFR 2008 <i>(amendement de MM. Herbillon et Martin-Lalande)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation de la RI de 2008 à 2011
<p>Art. 91 de la LFI 2009</p> <ul style="list-style-type: none">– La réduction d'impôt SOFICA n'est pas intégrée dans le plafonnement global des niches fiscales à 25 000 euros et 10 % du revenu imposable
<p>Art. 81 LFI 2010</p> <ul style="list-style-type: none">– La réduction d'impôt SOFICA n'est pas intégrée dans le plafonnement global des niches fiscales à 20 000 euros et 8 % du revenu imposable
<p>Art. 105 LFI 2011</p> <ul style="list-style-type: none">– Réduction homothétique des niches fiscales de 10 %– Les taux de la réduction d'impôt sont donc réduits respectivement à 36 % et 43 %– La réduction d'impôt SOFICA n'est pas intégrée dans le plafonnement global des niches fiscales à 18 000 euros et 6 % du revenu imposable– <i>Application aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2011</i>
<p>Art. 9 LFI 2012 <i>(amendement de M. Christian Kert)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation de la RI de 2011 à 2014
<p>Art. 83 LFI 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none">– Réduction homothétique des niches fiscales de 15 %– Les taux sont respectivement abaissés à 30 % et 36 %– <i>Application à compter de l'imposition des revenus de l'année 2012</i>
<p>Art. 73 LFI 2013</p> <ul style="list-style-type: none">– Lors de la création d'un double plafonnement global des niches fiscales à 10 000 et 18 000 euros, la réduction d'impôt SOFICA est placée sous le plafonnement global à 18 000 euros
<p>Art. 72 LFI 2015 <i>(amendement de MM. André et Rogemont)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation de la RI de 2014 à 2017
<p>Art. 8 LFI 2017 <i>(amendement de Mmes Rabault et Berger)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Création d'un taux renforcé de 48 % en cas d'investissement de 10 % du capital de la SOFICA, dans un délai d'un an à compter de la création de la société, dans la production de séries ou dans un contrat portant sur les droits d'une œuvre à l'étranger.– <i>Le dispositif étant placé en première partie de la loi de finances, il s'est appliqué dès le 1^{er} janvier 2017 aux investissements déjà réalisés en 2016</i>
<p>Art. 76 LFI 2018 <i>(amendement de Mme Dumas)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation de la réduction d'impôt du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2020– Aménagement des amendes en cas de non-respect des conditions d'investissement par la SOFICA

B. LES ÉVALUATIONS PRÉCÉDENTES

Le rapport du comité d'évaluation des niches fiscales de 2011 précité attribue à la réduction d'impôt SOFICA **la note maximale de 3 sur 3**.

Selon ce rapport, le dispositif permettrait un financement pour les films concernés de l'ordre de 5 à 7 % du budget total et de l'ordre de 15 à 20 % de la trésorerie disponible au stade de la conception de ces films.

Le caractère privé de l'investissement permettrait de cibler les projets à fort retour sur investissement, tout en soutenant pour une part importante le cinéma indépendant et le renouvellement des talents.

Le rapport précité de la Cour des comptes sur les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle de 2014 fait par ailleurs état d'une « *dégradation de la rentabilité des SOFICA* » du fait, notamment, de la saturation des fenêtres d'exploitation : en 2011, sur les 93 films financés par les SOFICA et sortis en salle, 74 d'entre eux (soit 79 %) ont enregistré moins de 500 000 entrées en salle et, pour 30 % d'entre eux, moins de 50 000 entrées.

C. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA DÉPENSE FISCALE

1. Un avantage fiscal réservé à un nombre restreint de bénéficiaires

Le coût de la réduction d'impôt est relativement stable depuis une dizaine d'années.

Si le plafonnement global des niches fiscales a permis d'en réduire le poids budgétaire entre 2012 et 2017, l'augmentation du taux de la défiscalisation dans le cadre de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ semble provoquer un retour aux niveaux de 2007-2010.

Le nombre total de bénéficiaires augmente toutefois tendanciellement.

LA DÉPENSE FISCALE « SOFICA »

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant (en millions d'euros)	30	30	28	30	28	25	21	20	21	21	21	28
Nombre de foyers	6 070	6 760	6 640	6 870	6 730	6 780	6 720	6 408	6 790	6 827	–	–

Source : fascicules Évaluations des voies et moyen, tome 2.

Le montant maximal de la réduction d'impôt, c'est-à-dire le montant résultant du taux le plus élevé et du plafond total fixé par l'article 199 *unvicies* du CGI, a dans le même temps été abaissé – principalement du fait de la baisse des taux de la réduction d'impôt votée en deux temps dans le cadre de la réduction homothétique des niches fiscales – avant d'être relevée à nouveau à compter de 2017.

Le montant moyen de la réduction d'impôt par foyer a donc plutôt tendance à décroître depuis une dizaine d'années ; l'augmentation du taux dans le cadre de la loi de finances pour 2017 précitée devrait toutefois provoquer une remontée de cette réduction moyenne.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

**ÉVOLUTION DES MONTANTS MOYEN ET MAXIMAL
DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « SOFICA »**

(en euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant moyen	4 942	4 438	4 217	4 352	3 871	3 207	3 194	3 126	3 159	3 178	–	–
Montant maximal	8640	8640	8640	8640	8640	7740	6480	6480	6480	6480	8640	8640

Source : fascicules Évaluations des voies et moyens tome 2, direction de la législation fiscale.

En réponse au questionnaire du Rapporteur général, l'administration fiscale a fourni une ventilation des bénéficiaires en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) depuis 2010.

Le tableau ci-dessous ne retrace que la ventilation de la dernière année connue ; il convient toutefois de souligner que cette ventilation est relativement stable depuis 2010.

**VENTILATION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT SOFICA PAR DÉCILE DE
RFR AU TITRE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DE 2016**

Déciles de RFR (en euros)	Nombre de bénéficiaires
Inférieur à 40 143	679
40 143 à 51 205	679
51 206 à 61 177	679
61 178 à 71 456	679
71 457 à 83 502	679
83 503 à 97 177	679
97 178 à 116 455	679
116 456 à 148 433	679
148 433 à 215 881	679
Supérieur à 215 881	679
Total	6 786

Source : direction de la législation fiscale, juillet 2018.

La caractéristique de la dépense fiscale « SOFICA » est donc de bénéficier à des foyers fiscaux dont les revenus sont élevés à très élevés, ce qui peut paraître, dans une certaine limite, logique s'agissant d'investisseurs privés.

Enfin, la très grande majorité des foyers bénéficient du dispositif en application du taux renforcé (applicable en cas de souscription rapide de la SOFICA), le taux de base ayant tendance à devenir marginal depuis 2010. Ainsi, en 2016, 6 601 foyers ont bénéficié du taux de réduction de 36 % contre 195 foyers seulement pour le taux de 30 %.

Ces taux étaient de :

– 40 % ou 48 % entre 2007 et 2011 ;

– 36 % ou 43 % en 2012 ;

– 30 % ou 36 % entre 2013 et 2016 ;

– 30% et 36 ou 48 % depuis 2017. Le taux de 48 % s’applique en cas de souscription rapide et de versement de 10 % des montants récoltés par la SOFICA soit à des dépenses de développement d’œuvres audiovisuelles, soit à des contrats d’association à la production en contrepartie de l’acquisition de droits portant exclusivement sur les recettes d’exploitation perçues à l’étranger.

**VENTILATION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉDUCTION D’IMPÔT « SOFICA »
EN FONCTION DU TAUX APPLICABLE**

Année d’impôt sur le revenu	Nombre de bénéficiaires du taux de base	Nombre de bénéficiaires du taux renforcé
2006	1 549	4 554
2007	787	6 043
2008	446	6 199
2009	184	6 724
2010	186	6 573
2011	161	6 624
2012	180	6 547
2013	162	6 224
2014	183	6 564
2015	170	6 608
2016	195	6 601

Source : direction de la législation fiscale, juillet 2018.

Le Rapporteur général a, en outre, interrogé l’administration sur la répartition par départements des bénéficiaires de la réduction d’impôt ; logiquement, la réponse fait ressortir une grande concentration en région urbaine :

– 9 % des bénéficiaires sont à Paris et près de 30 % en région Île-de-France ;

– 0,46 % de ces bénéficiaires résident dans les Hautes-Alpes.

2. Les montants collectés par le biais des SOFICA et leur rentabilité

ÉVOLUTION DES MONTANTS COLLECTÉS PAR LE BIAIS DES « SOFICA »

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de SOFICA	10	12	11	10	12	11	11	11
Nombre de souscripteurs	7159	7443	7459	7099	–	–	7608	–
Montants collectés (en millions d’euros)	63,07	63,07	61,53	58,97	60,76	61,88	62,21	63,07

Source : fascicules Évaluations des voies et moyens, tome 2.

L’agrément des SOFICA résulte d’une procédure annuelle en deux temps :

– les dossiers sont instruits par le CNC et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

– les agréments provisoires puis définitifs sont délivrés par le ministre en charge du Budget.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le nombre de SOFICA agréées est stable depuis 2010, même s’il y a un renouvellement régulier de ces sociétés.

Le Rapporteur général a également eu à cœur de récupérer des données permettant d’évaluer la rentabilité des SOFICA ; ces données étant couvertes par le secret fiscal, elles ne seront pas publiées dans le cadre du présent rapport.

Cette rentabilité ne peut être évaluée qu’au moment de la liquidation d’une SOFICA, c’est-à-dire entre cinq et dix ans après son agrément ; ces éléments sont actuellement connus uniquement sur la base d’une déclaration de ces sociétés au CNC. Ils doivent donc être analysés avec beaucoup de prudence.

Elle est déterminée à partir, d’une part, du total des recettes perçues pendant la durée de l’agrément et, d’autre part, par la valeur nette de la SOFICA au moment du débouclage.

III. LE CRÉDIT D’IMPÔT « PHONOGRAPHIQUE »

Le crédit d’impôt phonographique est la seule des dépenses fiscales soumises à la présente étude à ne pas avoir été créée dans le cadre d’une loi de finances ; il l’a toutefois été, comme les autres (à l’exception du régime des SOFICA), par le biais d’un amendement.

- *Les objectifs poursuivis par la dépense fiscale*

Lors de la présentation de cet amendement, notre collègue Dominique Richard a établi un lien entre cette dépense fiscale et les « *graves difficultés* » affectant le secteur du disque, dans le cadre du basculement numérique des modes de consommation, menaçant « *la diversité des œuvres et des répertoires et celles des acteurs économiques* ».

Le rapporteur du texte a donné un avis favorable à l’adoption de ce dispositif en soulignant qu’il serait « *concentré sur les plus petites structures, puisque son montant est plafonné à 500 000 euros et par an* ».

Le ministre de la culture et de la communication a également souligné le fait que le crédit d’impôt permettrait d’aider « *une centaine d’entreprises indépendantes* ».

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 ⁽¹⁾ indique que « *la mesure vise à favoriser l'émergence des jeunes talents et des maisons de productions indépendantes dans un contexte :*

« – de diminution du nombre de jeunes talents engagés par les maisons de disques ;

« – de déclin du chiffre d'affaires de la musique enregistrée en raison du développement des nouveaux usages numériques, qui fragilise le secteur ».

Par comparaison avec les crédits d'impôts en faveur du cinéma et de l'audiovisuel, le risque de délocalisation de la création phonographique n'a jamais été évoqué dans les débats parlementaires à l'appui du dispositif.

LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES DU CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE

<p>Art. 36 de la loi 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information <i>(amendement de M. Martin-Lalande)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Création du dispositif jusqu'en 2009 avec un taux de 20 % des dépenses éligibles– Le montant total des dépenses éligibles est fixé à 2,3 millions d'euros par entreprise et par exercice– La somme des crédits d'impôts ne peut dépasser 500 000 euros par entreprise et par exercice– <i>Applicable aux œuvres agréées à compter du 1^{er} janvier 2006 (petite rétroactivité)</i>
<p>Art. 51 LFR 2007 <i>(amendement de M. Chartier)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Clarification du champ géographique du crédit d'impôt s'agissant des dépenses sous-traitées– Assouplissement de la condition d'utilisation du français (élargissement à l'Europe), prise en compte des dépenses de personnel permanent– Plafond porté à 700 000 euros ou 1,1 million d'euros pour les entreprises dont l'effectif est stable et dont les ventes augmentent de 3 % sur un exercice– Renforcement d'une décote de 20 à 70 % sur les dépenses (pour les entreprises autres que les PME) prises en compte dans le crédit d'impôt
<p>Art. 56 LFI 2009 <i>(amendement de M. Marini)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prise en compte annuelle des dépenses imputables et non album par album– Assouplissement de la condition d'utilisation du français
<p>Art. 51 LFR 2009 <i>(amendement de M. Thiollière)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation jusqu'au 31 décembre 2012
<p>Art. 28 LFI 2013 <i>(amendement du Gouvernement)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation jusqu'en 2015– Taux renforcé de 30 % pour les PME– Plafond global fixé à 800 000 euros par entreprise et par exercice
<p>Art. 50 LFR 2014 <i>(article du projet de loi initial)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation jusqu'en 2018– Taux abaissé de 20 à 15 % sauf pour les PME (taux de 30 % maintenu) ; en contrepartie le mécanisme de décote est supprimé– La rémunération des dirigeants est prise en compte dans les dépenses éligibles– Le plafond global est remonté de 800 000 à 1,1 million d'euros
<p>Art. 19 LFR 2017 <i>(amendement du groupe LREM)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Prorogation du dispositif jusqu'à la fin de l'année 2019

(1) MM. Henri Guillaume et Mickaël Ohier, Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

Les évolutions juridiques du dispositif mettent en évidence une augmentation substantielle du plafond des dépenses imputables et une augmentation substantielle du taux applicable aux petites et moyennes entreprises ; malgré ces élargissements, l'impact budgétaire de cette dépense fiscale est resté contenu depuis sa création.

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT JUGÉ SÉVÈREMENT PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES EN 2011

Selon le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 précité, qui évoque un coût de 3 millions d'euros au moment de l'évaluation, le présent dispositif aurait bénéficié à 18 entreprises en 2008 et 24 entreprises en 2009 (soit 21 % des demandeurs, ce qui témoigne d'une forte sélectivité).

Son efficacité est contestée par le rapport, qui **lui a attribué un score nul** (sur une échelle de 0 à 3). Le rapport indique que *« le dispositif ne produit pas les effets escomptés. D'après l'évaluation fournie par le ministère de la culture et de la communication (MCC), le nombre de nouvelles signatures ne parvient pas à compenser le nombre de contrats d'artistes auquel il a été mis fin. Le différentiel s'est même accentué puisqu'il est passé de 15 en 2008 à 20 en 2009. Depuis 2003, le nombre de nouveaux talents " engagés " par les maisons de disques françaises a baissé de 47 % »*.

Le rapport conclut que, *« sur la base de l'évaluation fournie par le MCC en 2010, le dispositif n'atteint pas ses objectifs et ne paraît donc pas nécessaire. Ce dispositif est par ailleurs très dérogatoire puisqu'il fonde le crédit d'impôt sur des dépenses déjà déductibles de l'impôt sur les sociétés »*.

B. UNE UTILITÉ RAPPELÉE PAR LES PROFESSIONNELS DU SECTEUR EN 2017

Un bilan du crédit d'impôt phonographique a été réalisé en novembre 2017, à l'initiative du Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) et de l'Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI), par le cabinet Xerfi.

Cette étude ne porte que sur 17 sociétés de production phonographique, alors qu'il y a, selon cette étude elle-même, 197 sociétés ayant bénéficié d'un agrément provisoire au titre de ce crédit d'impôt. Ces 17 sociétés représenteraient toutefois l'essentiel du secteur.

Selon le site internet de l'UPFI ⁽¹⁾, cette étude a pour objet de *« démontrer le caractère vertueux du crédit d'impôt à la production phonographique »* :

(1) [Lien](#).

– dans un contexte d’explosion de la consommation numérique de la musique au niveau mondial ⁽¹⁾, la part des albums produits en France parmi les meilleures ventes d’album est passée de 58 % en 2007 à 72 % en 2016 ⁽²⁾ ;

– toutefois, la production de ces albums reste très souvent déficitaire, la part des nouveautés françaises étant proportionnellement plus importante dans les albums réalisant peu de ventes (75 % des nouveautés françaises ont réalisé moins de 10 000 ventes) ;

– paradoxalement, 18 des 20 meilleures ventes d’albums en 2016 en France ont été produites en France et le nombre de premières productions d’albums ayant immédiatement connu un très grand succès est reparti à la hausse.

**ARTISTES FRANÇAIS DONT LE PREMIER ALBUM A DÉPASSÉ
LES 100 000 VENTES DANS L’ANNÉE**

Année	Nombre d’artistes	Nom des artistes
2007	9	Christophe Maé, Christophe Willem, Vitaa, Rose, Renan Luce, Shy’m, Soprano, Kenza Farah, Grand Corps Malade
2008	6	Thomas Dutronc, Grégoire, Julien Doré, BB Brunes, Stanislas, Sheryfa Luna
2009	1	Cœur de pirate
2010	4	Les prêtres, Zaz, Ben l’oncle Soul, Gaëtan Roussel
2011	2	Colonel Reyel, Les Marins d’Iroise
2012	3	Tal, C2C, Lou Doillon
2013	2	Maître Gims, Luc Arbogast
2014	7	Kendji Girac, Indila, Black M, Fauve, Jul, Christine and the Queens, Fréro Delavega
2015	7	Louane, Nekfeu, Marina Kaye, The Avener, LEJ, Kids united, Gradur
2016	8	Alonzo, Amir, Claudio Capéo, Jain, MHD, PNL, SCH, Slimane

Selon les professionnels du secteur, le crédit d’impôt phonographique a rencontré un franc succès, dans la mesure où le nombre de sociétés ayant sollicité un agrément est passé de 60 en 2007 à 197 en 2016, en grande majorité des très petites entreprises (TPE) et des petites ou moyennes entreprises (PME).

Le dispositif aurait permis « *de préserver la production locale et la diversité musicale, d’apporter une véritable bouffée d’oxygène pour l’ensemble des acteurs face à la crise majeure de l’industrie de la musique, et de contribuer à la rentabilité de nombreux projets* ». L’étude ne fournit toutefois pas de chiffres permettant d’appuyer cette analyse.

L’étude évoque par ailleurs un « *dispositif rentable pour l’État* », dans la mesure où la dépense fiscale de 9,3 millions d’euros doit être rapportée à des recettes totales pour l’État de 34,2 millions d’euros, soit un solde positif de 24,8 millions d’euros faisant ressortir un ratio coûts/recettes de 2,7.

(1) De 12 milliards de titres écoutés en 2014 à 42 milliards en 2017, soit 53 titres par mois et par habitant.

(2) Dans l’étude, ces chiffres sont indiqués comme étant ceux du SNEP.

Les méthodes de calcul utilisées

Selon cette étude, l'État aurait enregistré, en moyenne annuelle sur la période 2015-2016 auprès des 17 entreprises représentant le panel étudié :

– **19,7 millions d'euros de recettes fiscales**, qui correspondent à la TVA collectée sur 8,9 millions de ventes d'albums physiques et digitaux induites des projets aidés en France, sur la base d'un prix de vente moyen de 13,24 euros et d'un taux de TVA de 20 % ;

– **14,5 millions d'euros de recettes sociales**, issues des cotisations patronales et salariales « prélevées sur les frais de personnel permanent et non-permanent des sociétés de production phonographique ». À partir de frais de personnel permanent de 19,5 millions d'euros et de personnel non permanent de 2,8 millions d'euros, un taux de cotisations patronales de 45 % et de cotisations salariales de 20 % permettent de déterminer ces retombées sociales de 14,5 millions d'euros.

Un entretien particulier sur ces méthodes de calcul, permettant notamment de vérifier les méthodes de collecte de la TVA dans le cadre de la consommation musicale par le biais de plateformes, permet de conclure qu'elles sont d'une certaine fiabilité.

On peut toutefois s'interroger sur le lien de causalité implicitement établi entre le crédit d'impôt et les dépenses engagées sur le territoire national : *a contrario*, ces dépenses ne seraient pas engagées en France sans le crédit d'impôt.

En réalité, toutes ces dépenses ne sont pas liées au crédit d'impôt, et il conviendrait certainement d'affiner l'analyse en ciblant la part marginale de ces dépenses qui résulte du crédit d'impôt.

C. DES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES EN AMÉLIORATION

Le crédit d'impôt a été créé essentiellement pour pallier une phase de transition économique compliquée pour le secteur de la musique enregistrée.

1. Une crise profonde entre le début des années 2000 et l'année 2015

Cette transition s'est traduite par une phase de crise s'étendant des années 2000 à 2015 environ, qui a fait l'objet de nombreux rapports ; sans rappeler dans son ensemble les tenants et les aboutissants de cette crise, on peut rappeler qu'un rapport de septembre 2011 en fait état de manière détaillée⁽¹⁾.

D'après ce rapport de 2011, les ventes de musique enregistrée ont été **divisées par deux entre 2002 et 2010**, l'essor du marché numérique n'ayant, pendant cette période, que très partiellement compensé l'effondrement du marché physique. Cette crise serait tout particulièrement préjudiciable à la production française et francophone ainsi qu'à la diversité de l'offre musicale.

(1) MM. Franck Riester, Didier Selles, Alain Chamfort, Daniel Colling et Marc Thonon, Création musicale et diversité à l'ère numérique, [rapport](#) au ministre de la culture et de la communication, septembre 2011.

De manière générale, les créateurs et les éditeurs qui les accompagnent souffrent de la crise de la musique enregistrée mais profitent de la croissance du spectacle vivant et du dynamisme des ressources créées par le législateur (rémunération équitable, copie privée).

Les producteurs phonographiques sont confrontés au caractère désormais structurellement déficitaire de la production nationale, dont les revenus ont chuté alors que les coûts de promotion ont augmenté. Cette situation explique la triple diminution de la production (– 60% entre 2002 et 2010), des investissements (– 52 % sur la même période) et de l'emploi (4 000 emplois détruits en dix ans). Les producteurs indépendants sont les plus gravement touchés car, à la différence des *majors*, la plupart d'entre eux ne possèdent pas de catalogue international.

La production des centaines de TPE, bien que difficile à quantifier, reste probablement très dynamique. Les micro-labels se heurtent toutefois à des difficultés, tant en termes de financement que de distribution commerciale. La production par une TPE peut représenter une étape décisive, préalable à la signature d'un contrat d'artiste avec un producteur plus structuré, mais elle permet rarement de générer directement des revenus significatifs.

2. Une amélioration des perspectives économiques pressentie dès 2014

Lors de l'examen de l'article du projet de loi de finances rectificative pour 2014 opérant le dernier renforcement du crédit d'impôt phonographique, notre collègue Valérie Rabault notait que « *cette analyse économique du rapport précité de 2011 reste vraie en 2014, comme ont pu le confirmer les représentants de l'Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI). Ceux-ci ont évoqué un effondrement de 65 % du chiffre d'affaires de la production musicale entre 2002 et 2014. Ils ont toutefois avancé des éléments encourageants, permettant de mettre en évidence le fait que le crédit d'impôt est désormais destiné à jouer le rôle de 'soudure' avant un redémarrage probable d'une économie musicale plus équilibrée en 2017 ou 2018* ».

En effet, alors que l'effondrement du marché de la vente de musique a été occasionné par une généralisation rapide des plateformes d'échange de musique gratuite en pair-à-pair (*peer-to-peer*), l'amélioration de notre arsenal législatif a d'abord permis un certain décollage de la vente en ligne de musique. Surtout, la filière commence à sentir les effets économiques de formules d'abonnement à des sites d'écoute en ligne comme Deezer ou Spotify, avec en perspective la création d'un dispositif similaire sur YouTube.

Ces nouveaux médias d'écoute musicale recommencent à apporter aux professionnels du secteur des revenus. Alors que la vente physique représente encore 70 % de leur chiffre d'affaires en 2014, au lieu de 30 % pour la vente numérique, les professionnels anticipaient alors l'inversion de ce ratio à l'horizon 2017 ou 2018. Cette évolution, liée aux effets économiques des formules

d'abonnement mentionnées ci-dessus, permettait donc d'entrevoir une certaine amélioration de la situation du secteur.

En attendant ces échéances, les professionnels ont toutefois insisté sur la nécessité de ne pas abandonner un tissu de petits producteurs qui porte l'essentiel des nouveaux albums et notamment des albums francophones. Selon l'UPFI, ces labels indépendants représentent 80 % des nouveaux albums en 2013, alors que les trois plus grandes entreprises du secteur représenteraient à elles seules 70 % des parts de marché.

Le financement de ces nouveaux albums se fait à 75 % sur les fonds propres du producteur, alors que ce ratio est de 25 %, à titre d'exemple, dans le cinéma. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les coûts de promotion de ces nouveaux albums augmentent : si la part des coûts de production reste stable, en revanche les coûts de développement ont tendance à augmenter car la promotion de la nouveauté se fait désormais au moyen d'un nombre plus important de médias.

Pour certains petits producteurs spécialisés dans le lancement de nouveaux talents francophones, le crédit d'impôt peut représenter plus de 10 % du chiffre d'affaires ; compte tenu du coût de production de ce type d'albums, qui avoisine en moyenne les 400 000 euros, un crédit d'impôt de 30 % est évidemment loin d'être anodin et influence en grande partie le choix économique fait par le producteur.

3. Un décollage récent des recettes provenant de la consommation numérique

Dans un dossier de presse du 29 mai 2017 ⁽¹⁾, l'UPFI estime que « *nous sommes en train de réussir notre transition numérique* » : « *Que de chemin parcouru en 15 ans ! Fin 2002, le déploiement tardif et fulgurant du haut débit en France plonge l'industrie musicale dans la crise. Les ventes de CD sont en chute libre et la production musicale recule au fur et à mesure que notre secteur s'enfonce dans la crise. La tentation d'une licence globale gagne certains esprits comme remède à l'effondrement des revenus des artistes interprètes et des producteurs. Mais, en 2004, une lueur d'espoir vient des USA avec le lancement d'un nouveau modèle de consommation basé sur le téléchargement payant à l'acte. La suite est connue. Lentement mais progressivement, une offre légale s'installe grâce à l'innovation technologique et à la qualité des services de musiques en ligne. Au passage, ce sont les acteurs de la nouvelle économie qui raflent la mise en damant le pion aux tenants de l'économie traditionnelle.* »

De fait, le secteur a enregistré en 2016 puis en 2017, pour la première fois depuis 2002, une augmentation nette de son chiffre d'affaires.

(1) *Union des producteurs phonographiques français indépendants*, [Musique : renforcer la puissance et la diversité de la production indépendante](#), lundi 29 mai 2017.

Cette augmentation nette est toutefois le résultat d'évolutions divergentes suivant le support musical considéré :

– la vente sur support physique poursuit sa baisse, à un rythme pourtant moins important que durant la dernière décennie ;

– la vente de musique sous format numérique enregistre une augmentation substantielle depuis 2014 ;

– au sein des ventes sous format numérique, l'augmentation du chiffre d'affaires provenant du streaming par abonnement aux plateformes payant est très importante.

LA DÉCOMPOSITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DU SECTEUR DE LA MUSIQUE ENREGISTRÉE EN FRANCE

(en millions d'euros)

Source du chiffre d'affaires	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Marché physique	518	459	404	408	361	324	313	298
Marché numérique	110	138	156	158	166	191	248	285
– dont téléchargement	–	–	63	63	54	43	43	35
– dont téléphone mobile	–	–	10	9	7	5	8	7
– dont streaming	–	–	52	89	122	140	197	243
Total	628	597	560	566	527	515	561	583
Droits voisins et autres	88	94	101	110	112	117	120	118
Total général	716	691	661	676	639	632	681	701

Source : Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP).

Malgré ces perspectives rassurantes, les données récupérées auprès de l'administration fiscale mettent encore en évidence le fait qu'une part importante d'entreprises du secteur est dans une situation financière très fragile.

CHIFFRE D'AFFAIRES ET RÉSULTAT DES PRODUCTEURS PHONOGRAPHIQUES FRANÇAIS

Entreprises	Nombre d'entreprises							Chiffre d'affaires (en millions d'euros)								Résultat fiscal (en millions d'euros)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entreprises déficitaires	598	608	616	638	664	647	655	1 316	659	830	1 342	1 584	1 640	1 376	-37	-36	-94	-58	-83	-87	-86
Entreprises bénéficiaires	464	454	446	424	398	415	407	3 472	4 247	4 278	3 936	3 886	4 028	4 434	331	311	312	320	222	288	227
Total	1 062	1 062	1 062	1 062	1 062	1 062	1 062	4 789	4 906	5 108	5 277	5 471	5 668	5 810	294	275	218	261	139	201	141

Source : liasses fiscales déposées au titre des exercices clos de 2010 à 2016.

D. L'IMPACT SECTORIEL DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Une augmentation tendancielle du nombre d'entreprises bénéficiaires

Les chiffres transmis par l'administration fiscale confirment les éléments transmis par les professionnels du secteur, à savoir le fait que le nombre d'entreprises bénéficiant du crédit d'impôt est en nette augmentation depuis 2010.

LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coût (en millions d'euros)	1	2	4	2	6	6	10	8	9
– dont part du crédit d'impôt restitué	–	–	–	–	–	5	9	7,5	7
Nombre de bénéficiaires	18	24	23	28	40	115	100	94	128

Source : projets de loi finances 2007 à 2017.

2. Une part importante de la dépense fiscale bénéficie aux TPE et aux PME

Si l'on se rapporte aux objectifs assignés au dispositif, il est fondamental que le législateur puisse vérifier que le crédit d'impôt bénéficie, pour une part substantielle, aux réseaux des petites structures de production fragilisées par la transition numérique du secteur.

Les chiffres transmis par l'administration fiscale confirment cet élément, dans la mesure où 60 à 80 % du dispositif bénéficie effectivement aux TPE et aux PME.

LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE EN 2013

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montant total du crédit d'impôt perçu (en millions d'euros)	Crédit d'impôt moyen par projet (en milliers d'euros)
Majors	4	2	420
PME	26	3	117
TPE	85	2	20
Total	115	7	56

Source : direction de la législation fiscale.

LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE EN 2014

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montant total du crédit d'impôt perçu (en millions d'euros)	Crédit d'impôt moyen par projet (en milliers d'euros)
Majors	3	3	831
PME	23	5	199
TPE	74	2	31
Total	100	10	96

Source : direction de la législation fiscale

LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE EN 2015

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montant total du crédit d'impôt perçu (en millions d'euros)	Crédit d'impôt moyen par projet (en milliers d'euros)
Majors	4	3	751
PME	14	3	250
TPE	76	1	20
Total	94	8	85

Source : direction de la législation fiscale.

LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE EN 2016

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montant total du crédit d'impôt perçu (en millions d'euros)	Crédit d'impôt moyen par projet (en milliers d'euros)
Majors	3	2	673
PME	26	4	167
TPE	99	2	24
Total	128	8	68

Source : direction de la législation fiscale.

3. Des évolutions divergentes des catégories de dépenses imputables

Le Rapporteur général a souhaité analyser l'évolution du crédit d'impôt par catégorie de dépense imputable, afin de savoir si le dispositif impactait le secteur en créant, par exemple, une inflation de certains coûts comme par exemple cela a pu être constaté par la Cour des comptes dans le cadre du crédit d'impôt cinéma.

Le tableau ci-dessous retrace ces éléments sur la période 2014-2016 ; le Rapporteur général avait souhaité recevoir ces données sur une période plus longue (2010-2016), mais les données n'ont pas été transmises.

Il met en évidence certaines évolutions très dynamiques méritant certainement un certain plafonnement.

ÉVOLUTION DES MONTANTS IMPUTÉS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Catégorie de dépense imputable au titre du crédit d'impôt phonographique	Évolution 2014/2016 des montants déclarés
Dépenses de production	
Frais de personnel non permanent	+ 46 %
Frais de personnel permanent	- 12 %
Rémunération du dirigeant	+ 108 %
Utilisation des studios	- 0,3 %
Conception graphique	+ 0,7 %
Post-production	+ 109 %
Numérisation et encodage	+ 153 %
Dépenses de développement	
Frais de répétition	+ 21 %
Concerts et tournées	+ 13 %
Télévision et radio	+ 23 %
Clips	+ 29 %
Site internet	- 36 %

Source : secrétariat du crédit d'impôt phonographique, juillet 2018.

IV. LE CRÉDIT D'IMPÔT « JEUX VIDÉO »

Bien que ne représentant pas un enjeu budgétaire considérable, le crédit d'impôt en faveur des jeux vidéo n'enregistre pas moins une progression très dynamique puisque son coût a été multiplié par trois depuis 2012.

Ce crédit d'impôt est, à bien des égards, emblématique des évolutions successives des crédits d'impôts du secteur culturel : année après année, les taux,

les plafonds et les dépenses imputables sont relevés sans vision d'ensemble et sans évaluation d'ensemble.

LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES DU CRÉDIT D'IMPÔT JEUX VIDÉO

<p>Art. 37 de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur <i>(amendement de M. Ollier)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Création du dispositif pour les jeux dont le coût de développement est supérieur à 150 000 euros et dont 50 % du budget est affecté aux dépenses artistiques– Crédit d'impôt de 20 % des dépenses éligibles– Plafonnement à 3 millions d'euros par entreprise et par exercice– Entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2008
<p>Art. 91 de la LFR 2007 <i>(amendement de MM. Valade, de Broissia et Dallier, adopté en séance publique au Sénat)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Clarification des critères culturels à respecter pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt– Clarification des dépenses de fonctionnement prises en compte– Prise en compte des dépenses de sous-traitance dans la limite d'un million d'euros
<p>Art. 25 de la LFR 2013 <i>(article du projet de loi initial)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Allongement du délai d'imputation des dépenses (entre l'agrément provisoire et définitif) pour les jeux les plus importants (dits « AAA »)
<p>Art. 27 et 28 de la LFR 2013 <i>(amendements de MM. Vincent Feltesse et Thévenoud ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Abaissement du seuil d'éligibilité au crédit d'impôt de 150 000 euros est à 100 000 euros– Prise en compte des dépenses salariales des personnels techniques et administratifs– Les jeux pour adultes ouvrent droit au crédit d'impôt dès lors que leur contribution au développement et à la diversité de la création française est significative
<p>Art.79 LFI 2017 <i>(amendement de M. Beffara ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Taux relevé de 20 à 30 %– Plafond relevé de 3 à 6 millions d'euros– Application aux crédits calculés à compter du 1^{er} janvier 2017
<p>Art. 80 LFI 2017 <i>(amendement de M. Beffara ayant reçu un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement)</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Plafond des dépenses de production confiées à des sous-traitants passe de 1 à 2 millions d'euros– Application aux crédits calculés à compter du 1^{er} janvier 2017

Lors de la présentation de l'amendement créant ce dispositif à l'Assemblée nationale, ont notamment été évoqué à l'appui de la création de ce dispositif :

- le **maintien en France des emplois** liés à l'élaboration de ces jeux vidéo, qui seraient passés de 25 000 à 12 000 entre 1994 et 2005. Le différentiel de coût salarial avec les États-Unis et le Japon a notamment été souligné ;

- un dispositif de lutte contre une **crise importante du secteur** (division par quatre du nombre de studios) ;

- une nécessaire intensification du **développement de l'activité** de ce secteur, alors que la création locale représente 85 % du marché au Japon et 65 % aux États-Unis (contre 12 % uniquement en Europe).

A. L'ÉVALUATION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN 2011

Le crédit d'impôt figure comme « non évalué » dans le rapport d'évaluation des niches fiscales de 2011 précité. Toutefois, une analyse du dispositif figure en annexe de ce rapport dont il ressort les éléments suivants :

– un fonds d'aide au jeu vidéo, géré et financé par le CNC, poursuit les mêmes objectifs que la dépense fiscale, par le biais de subventions à la pré-production et au développement. Son montant était de 4 millions d'euros au moment de la rédaction du rapport ;

– ce crédit d'impôt s'ajoute à d'autres dispositifs qui vont dans la même direction, notamment le crédit d'impôt recherche, les exonérations de charges sociales patronales accordées aux jeunes entreprises innovantes (dont les entreprises du jeu vidéo font souvent partie), les aides d'opérateurs publics de financement des entreprises.

Malgré l'absence de note globale, cette annexe du rapport contient toutefois un élément d'appréciation relativement explicite sur le crédit d'impôt : *« l'utilisation de la modalité du crédit d'impôt pour atteindre l'objectif ne semble pas nécessaire, des aides directes pouvant atteindre le même objectif ».*

B. UNE ÉVALUATION PAR LE CNC EN 2014

Dans le cadre d'une évaluation de l'ensemble des dispositifs de crédits d'impôt, le CNC a mené une évaluation spécifique sur le crédit d'impôt jeux vidéo dont il assure la gestion ⁽¹⁾.

Le CNC relève plusieurs éléments de contexte important :

– le secteur français du jeu vidéo représentait, au moment de la parution de l'étude, un chiffre d'affaires d'environ 2,6 milliards d'euros, dont la croissance se situerait entre 6 et 10 % par an depuis quarante ans. Toutefois, la France ne représentait que 4 % du marché mondial ;

– ce secteur représentait 5 000 emplois directs, dont 3 000 dans la production et 10 000 emplois indirects (selon les professionnels du secteur) ;

– le tissu industriel est composé d'un nombre important d'entreprises de petite taille. Selon le Syndicat national du jeu vidéo, 48 % des entreprises auraient moins de 10 salariés permanents et seules 16 % des entreprises françaises de jeu vidéo employaient plus de 50 salariés permanents. En outre, 67 % des entreprises affichaient un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros ;

– en raison de coûts de production assez élevés, les acteurs français bénéficiant d'une taille suffisante ont rapidement développé des filiales de

(1) CNC, Évaluation des dispositifs de crédit d'impôt, octobre 2014 ([lien](#)).

production à l'étranger, souvent implantées dans des pays à bas salaire (Europe de l'Est, Maghreb) ou bénéficiant d'aides publiques importantes comme le Canada.

À l'heure de l'évaluation du crédit d'impôt, le CNC avait reçu 236 demandes d'agrément (entre 2008 et 2013), délivrant un agrément provisoire à 111 dossiers (taux de sélectivité de 47 %). Les dossiers retenus représentaient un montant total de dépenses en France de 345 millions d'euros.

Le devis moyen des jeux agréés s'élevait à 3,7 millions d'euros ; toutefois, 49 % des jeux agréés présentaient un budget inférieur à un million d'euros. À l'inverse, 9 % des budgets étaient supérieurs à 10 millions d'euros.

Afin de mesurer l'impact du crédit d'impôt en termes d'emploi, le CNC s'est reposé sur des informations déclaratives des entreprises bénéficiaires.

Parmi elles, 64 % déclaraient que le dispositif « *les avaient incitées à rapatrier des emplois en France* », sachant que pour 53 % d'entre elles ces relocalisations s'élevaient entre 1 à 5 équivalent temps plein par entreprise et entre 20 et 50 pour 33,7 % des entreprises sondées.

Selon l'étude, l'entreprise Ubisoft – qui est un acteur majeur du secteur – estime que la moitié de ses effectifs travaillant en France le font sur des jeux bénéficiant du crédit d'impôt.

Le crédit d'impôt permettrait de limiter la sous-traitance en dehors de l'Union européenne au profit d'une sous-traitance française. Il permettrait aux studios de mieux absorber les coûts des phases en amont du développement des projets, notamment pour les studios de taille modeste dont la trésorerie est limitée.

Aucun élément chiffré n'est toutefois avancé à l'appui de ces constats.

Enfin, l'étude du CNC entend démontrer que le crédit d'impôt a des effets positifs sur les recettes de l'État (de l'ordre de 1,8 euro perçu pour un euro dépensé en 2013).

Entre la date de création du dispositif et celle de l'évaluation, le coût total du crédit d'impôt a été chiffré à 38,8 millions d'euros alors que les dépenses en France des œuvres bénéficiaires de ce dispositif représentent 345,1 millions d'euros.

Ces dépenses auraient généré des recettes fiscales et sociales de 88 millions d'euros, soit un rapport moyen sur la période de 2,2 euros récupérés pour un euro dépensé.

Pour la dernière année étudiée (2013), un total de dépenses en France des œuvres ayant bénéficié du crédit d'impôt est de 23,3 millions d'euros ; cette somme aurait généré 5,3 millions d'euros de recettes fiscales et sociales (4 millions d'euros de charges patronales, 0,6 million d'euros de charges salariales, 0,5 million d'euros d'impôt sur le revenu et 0,2 million d'euros de TVA).

Le montant du crédit d'impôt retenu pour l'année 2013 étant de 2,9 millions d'euros, l'étude en déduit un ratio de 1,8 euro de recettes supplémentaires pour un euro dépensé.

C. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ACTUEL

Deux syndicats produisent annuellement un bilan économique du secteur.

Le bilan du Syndicat national du jeu vidéo pour l'année 2017⁽¹⁾ met en évidence une forte croissance de la production de jeux vidéo en France : **près de 830 jeux sont en cours de production en France en 2017 soit 20 % de plus qu'en 2016**. Le taux de production annuel moyen en 2017 est de 2,3 jeux par studio contre 2,1 en 2016. La part des studios qui ne se consacrent qu'à un seul développement est toutefois passée de 25,9 % en 2014 à 38,9 % en 2017.

Par-delà de ces bons chiffres, le syndicat insiste sur l'impact très puissant de la dématérialisation de la vente des jeux, cette dématérialisation permettant l'auto-commercialisation et la désintermédiation. En 2017, 63 % des studios interrogés ont déclaré commercialiser eux-mêmes leurs productions.

Enfin, ce bilan met en évidence la place prépondérante de la consommation de jeux vidéo sur terminal mobile, puisque 92 % des éditeurs ou distributeurs commercialisent des jeux dédiés aux tablettes et smartphones.

Le tissu industriel est principalement composé de petites structures : en moyenne 8,5 équivalent temps plein (ETP) au premier semestre 2017 (au lieu 8,6 à la fin de l'année 2016) pour les studios, tandis que dans l'ensemble des entreprises du secteur des jeux vidéo, la moyenne s'établit à 29,5 ETP (+ 3,2 ETP par rapport à 2016). Les entreprises de plus de dix ans comptaient en moyenne 107,5 ETP en 2017.

(1) [Lien](#).

Selon le Syndicat des éditeurs de logiciels de loisirs (SELL), le chiffre d'affaires du jeu vidéo s'est élevé à 4,3 milliards d'euros (soit une augmentation de 18 % depuis 2016). Ce chiffre d'affaires se répartit entre :

- le secteur de la console de jeu à hauteur de 56 % (+ 23 % par rapport à 2016) ;
- le secteur du jeu sur PC à hauteur de 26 % (+ 6 % par rapport à 2016) ;
- le secteur du jeu sur mobile à hauteur de 18 % (+ 22 % par rapport à 2016).

Les informations transmises par l'administration fiscale mettent par ailleurs en évidence le fait que les entreprises du secteur sont financièrement encore fragiles. Celle-ci a souligné le fait que ces chiffres pouvaient différer de ceux émanant d'autres analyses (notamment celles des professionnels), compte tenu des périmètres retenus.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI, DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET DU RÉSULTAT DES ENTREPRISES DU SECTEUR DU JEU VIDÉO EN FRANCE

Données	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'entreprises	56	102	149	159	142	178	201	228	231
Effectif salarié déclaré	1 938	1 858	2 676	2 821	3 037	3 299	3 220	3 540	3 621
Chiffre d'affaires (en millions d'euros)	1 239	1 380	1 310	1 397	1 543	1 790	1 758	2 442	2 362
Résultat net (en millions d'euros)	- 4	- 118	- 104	- 147	- 106	- 247	- 236	226	- 102

Source : direction de la législation fiscale, juillet 2018.

D. L'IMPACT SECTORIEL DU CRÉDIT D'IMPÔT

Les données transmises par l'administration fiscale permettent d'apprécier la part de la dépense fiscale perçue en fonction de la taille de l'entreprise ; comme pour le crédit d'impôt phonographique, il apparaît que l'essentiel de cette dépense bénéficie à des TPE et des PME.

LE CRÉDIT D'IMPÔT « JEUX VIDÉO » EN 2014

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Part de la dépense fiscale (en millions d'euros)
TPE	9	0,07
PME	9	3,01
ETI	2	1,94
Total	20	5,03

LE CRÉDIT D'IMPÔT « JEUX VIDÉO » EN 2015

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Part de la dépense fiscale (en millions d'euros)
TPE	4	0,18
PME	13	3,85
ETI	2	2,12
Total	20	6,15

LE CRÉDIT D'IMPÔT « JEUX VIDÉO » EN 2016

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Part de la dépense fiscale (en millions d'euros)
TPE	8	0,34
PME	9	5,02
ETI	3	5,91
Total	20	11,28

LE CRÉDIT D'IMPÔT « JEUX VIDÉO » EN 2017

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Part de la dépense fiscale (en millions d'euros)
TPE	9	0,35
PME	10	4,97
ETI	3	4,27
Total	22	9,59

Source : direction de la législation fiscale, juillet 2018.

Le Rapporteur général avait souhaité mobiliser davantage d'informations permettant d'apprécier l'impact sectoriel de ce crédit d'impôt, notamment la ventilation du crédit d'impôt par catégorie de dépense imputable et la liste des dix jeux dont la conception a entraîné la plus grosse dépense fiscale (rapportée aux coûts totaux de création).

L'administration fiscale n'a pas été en mesure d'apporter des éléments de réponse sur ces points.

V. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT

A. L'ORIGINE DU DISPOSITIF ET SON IMPACT BUDGÉTAIRE

Plus récent des dispositifs en faveur de la culture et de l'audiovisuel, le crédit d'impôt en faveur du spectacle vivant est issu d'un amendement de notre collègue Pierre-Alain adopté à l'Assemblée nationale en première lecture dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Les arguments avancés par les députés à l'origine du dispositif sont les suivants :

– lors de la présentation en commission des finances, notre collègue Alain Muet a évoqué un dispositif visant « à soutenir le spectacle vivant dans le domaine musical », dans la mesure où « il en existe déjà un pour venir en aide à la production phonographique ». Notre collègue Karine Berger a soutenu l'idée que

« *cet amendement mérite absolument d'être soutenu. Soyons cohérents, si l'ensemble de la production culturelle française mérite de l'aide, alors nous devons soutenir aussi le spectacle vivant* ». Le coût du dispositif a été évalué à 5 millions d'euros par an ;

– lors de l'examen en séance publique, l'amendement de la commission a été défendu par notre collègue Patrick Bloche, qui a évoqué le nécessaire soutien à la production des spectacles vivants, musicaux et de variétés. Il s'agirait d'un secteur extrêmement fragile, caractérisé par la présence non seulement de quelques grosses entreprises, mais aussi de nombreuses TPE et de PME présentant l'intérêt de promouvoir des artistes émergents.

Le Gouvernement a émis un avis défavorable à cet amendement, au motif que ces dépenses fiscales, à l'origine limitées dans leur impact budgétaire, font l'objet d'élargissements successifs jusqu'à atteindre un coût plus important qu'envisagé initialement.

La définition du spectacle vivant

Le dispositif adopté définit l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants par référence l'article L. 7122-2 du code du travail, selon lequel « *est entrepreneur de spectacles vivants toute personne qui exerce une activité d'exploitation de lieux de spectacles, de production ou de diffusion de spectacles, seul ou dans le cadre de contrats conclus avec d'autres entrepreneurs de spectacles vivants, quel que soit le mode de gestion, public ou privé, à but lucratif ou non, de ces activités* ».

L'article D. 7122-1 du même code prévoit les trois catégories d'entrepreneurs de spectacles vivants suivantes :

- les exploitants de lieux de spectacles aménagés pour les représentations publiques ;
- les producteurs de spectacles ou entrepreneurs de tournées qui ont la responsabilité d'un spectacle et notamment celle d'employeur à l'égard du plateau artistique ;
- les diffuseurs de spectacles qui ont la charge, dans le cadre d'un contrat, de l'accueil du public, de la billetterie et de la sécurité des spectacles, et les entrepreneurs de tournées qui n'ont pas la responsabilité d'employeur à l'égard du plateau artistique.

L'article R. 7122-2 de ce code prévoit qu'une licence d'entrepreneur de spectacles vivants est délivrée uniquement aux personnes physiques titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou justifiant d'une expérience professionnelle dans le domaine du spectacle et justifiant de la capacité juridique d'exercer une activité commerciale. Le titulaire peut être le représentant d'une entreprise active dans ce même secteur.

La licence ne peut être délivrée qu'à la condition que le demandeur soit propriétaire ou locataire d'un lieu de spectacle et qu'il suive une formation à la sécurité des spectacles adaptée à la nature du lieu.

Selon le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, les entreprises éligibles doivent avoir la responsabilité du spectacle, notamment celle d'employeur à l'égard du « plateau artistique », et supporter le coût de création du spectacle.

Les critères d'éligibilité au crédit d'impôt ont par ailleurs été précisés par un décret du 7 septembre 2016 ⁽¹⁾, en prévoyant que le crédit d'impôt s'applique :

- aux concerts et tours de chant ;
- aux spectacles d'humour entendus comme une suite de sketches ou un récital parlé donné par un ou plusieurs artistes non interchangeables ;
- aux comédies musicales et aux spectacles lyriques.

Le champ des « spectacles vivants » retenus pour l'application du présent dispositif est donc relié aux secteurs de la musique, de la chanson, mais aussi aux spectacles d'humour.

Les spectacles de danse ou de théâtre ne sont donc pas dans le champ du dispositif, pas davantage que les spectacles à caractère historique ou les arts de la rue. Les spectacles de magie et d'illusionnisme semblent également hors du champ du dispositif.

En l'état des informations disponibles, le crédit d'impôt a été chiffré à 2 millions d'euros en 2017 et 6 millions d'euros en 2018.

B. L'IMPACT SECTORIEL

1. La seule évaluation disponible à ce jour provient des cabinets privés

Selon une étude du cabinet Ernst and Young de septembre 2017 consacré à « *la contribution du spectacle musical et de variété à l'économie française* », ce secteur représenterait près de 4,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires cumulé et 120 000 emplois en 2015, pour 4 000 entreprises. Cette étude ne porte pas sur les secteurs du théâtre, de la danse et de la musique « savante » (musique classique, art lyrique, opéra, ...).

Il convient de souligner que cette étude a été commandée par le PRODISS, c'est-à-dire le syndicat national du spectacle et de la variété (c'est-à-dire en pratique les professionnels du secteur).

L'impact indirect est évalué à 2,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 18 900 équivalents temps plein (ETP).

Le chiffre d'affaires direct du secteur a connu une croissance moyenne de 6 % par an entre 2012 et 2015. Cette augmentation provient principalement des recettes de billetterie (+ 6,1 % par an), mais aussi de

(1) Décret n° 2016-1209 du 7 septembre 2016 relatif au crédit d'impôt au titre des dépenses de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical ou de variétés prévu à l'article 220 quindecies du code général des impôts.

l'augmentation du nombre de représentation (+ 6,3 % par an) et des spectateurs (+ 5,7 % par an).

En termes d'emploi, le secteur représente six fois plus d'ETP que l'enregistrement sonore musical et près de trois fois plus d'ETP que la radio.

Le tissu industriel est très majoritairement composé de petites entreprises, dans la mesure où trois quarts d'entre elles réalisent un chiffre d'affaires annuel de moins d'un million d'euros.

Selon l'étude, l'équilibre financier d'une grande part de ces petites entreprises est mal assuré, dans la mesure les investissements initiaux pour l'émergence d'un artiste sont rarement couverts par les éventuels succès commerciaux. En outre, l'augmentation significative du coût d'accueil des spectacles pèse sur cette rentabilité, sachant que ces surcoûts n'auraient pas été répercutés sur le public.

2. Un suivi très lacunaire de cette dépense par l'administration

Les données transmises par l'administration fiscale permettent par ailleurs d'évaluer la ventilation du crédit d'impôt en fonction de la taille de l'entreprise.

LE CRÉDIT D'IMPÔT « SPECTACLE VIVANT » EN 2017

Catégorie d'entreprise	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Part de la dépense fiscale <i>(en millions d'euros)</i>
TPE	80	3,36
PME	65	5,99
Autres entreprises	1	0,33
Total	146	9,69

Outre le nombre très important des petites entreprises concernées par le dispositif, ces données mettent en évidence un écart entre le coût du dispositif en exécution (9,7 millions d'euros) et celui initialement prévu (2 millions d'euros).

Le Rapporteur général n'a cependant pas été en mesure d'obtenir d'autres éléments d'appréciation du crédit d'impôt : taux de sélectivité des demandes déposées, ventilation du crédit d'impôt par catégorie de dépense imputable, liste des dix principaux spectacles vivants ayant bénéficié du dispositif.

Cette absence de données est certainement à mettre au compte du caractère récent du dispositif ; le Rapporteur général appelle toutefois l'administration à mettre en place rapidement des outils de suivi efficaces.