

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

CINÉMA - THÉÂTRE DRAMATIQUE

Par M. Marcel VIDAL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, *vice-présidents* ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Jean Arthuis, Jean Bernard, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Michel Charzat, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Marcel Henry, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 8) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : LE CINÉMA	5
I. UN CONTEXTE FAVORABLE À L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE	5
A. L'EXPLOITATION EN SALLES : UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DU PUBLIC DU CINÉMA	6
1. <i>La croissance de la fréquentation est confirmée</i>	6
a) Les chiffres de la fréquentation	6
b) Un recul des films français.....	6
2. <i>La poursuite du développement des multiplexes</i>	7
a) Les multiplexes sont à l'origine du dynamisme du secteur de l'exploitation.....	7
b) Les effets de cette évolution sont atténués par un contexte favorable à l'exploitation	9
B. LE DYNAMISME DE LA PRODUCTION NATIONALE	11
1. <i>Des résultats encourageants pour le cinéma français</i>	11
2. <i>La stabilité des sources de financement de la production cinématographique</i>	12
II. LE BUDGET DU CINÉMA POUR 2000	13
A. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES	13
1. <i>Les recettes de la section « cinéma » du compte de soutien de l'industrie cinématographique et audiovisuelle poursuivent leur progression grâce à un contexte économique favorable</i>	14
2. <i>Les dotations directes du ministère de la culture</i>	15
B. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX INDUSTRIES CINÉMATOGRAPHIQUES	16
1. <i>Le soutien à la production, à la distribution et à l'exploitation : un renforcement du soutien automatique à la distribution</i>	16
2. <i>Les actions en faveur du patrimoine, de la formation et de la promotion du cinéma</i>	19
a) L'action patrimoniale.....	19
b) L'enseignement du cinéma.....	20
c) L'appui accordé aux initiatives locales.....	22
d) La promotion du cinéma français	24

III. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DU CINÉMA	27
A. L'ADAPTATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ÉVOLUTIONS DU SECTEUR.....	27
1. <i>L'amélioration des modalités du soutien automatique au secteur de la distribution</i>	27
a) La modification du barème de l'aide automatique à la distribution.....	27
b) La reconduction du dispositif relatif aux sorties estivales.....	29
2. <i>Vers une réforme des aides sélectives à l'exploitation</i>	29
B. VERS UNE NOUVELLE « CHRONOLOGIE » DES MÉDIAS	30
C. LA DÉFENSE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN DANS LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES	32
1. <i>Les échéances internationales : le prochain cycle de négociations de l'organisation mondiale du commerce</i>	32
2. <i>Le renforcement des dispositifs européens</i>	35
DEUXIÈME PARTIE : LE THÉÂTRE DRAMATIQUE	36
I. UNE INTERVENTION AUX LIMITES BUDGÉTAIRES MAL DÉFINIES	37
A. UNE PROGRESSION BUDGÉTAIRE DIFFICILE À ÉTABLIR.....	37
1. <i>Des crédits insaisissables</i>	37
2. <i>Les données disponibles</i>	37
B. UN SOUCI DE CLARIFICATION DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT : UN CHANTIER ENCORE INACHEVÉ	41
1. <i>Une volonté de clarifier les modalités d'intervention de l'Etat</i>	41
2. <i>Des incertitudes pour l'avenir</i>	43
II. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU THÉÂTRE PUBLIC	46
A. LES THÉÂTRES NATIONAUX	46
1. <i>Les subventions de fonctionnement</i>	46
2. <i>Les crédits d'équipement</i>	48
B. LE RÉSEAU DE LA DÉCENTRALISATION DRAMATIQUE.....	48
III. LA POLITIQUE DE SOUTIEN À LA CRÉATION ET À LA DÉCOUVERTE DE NOUVEAUX TALENTS	50
A. L'AIDE AUX COMPAGNIES DRAMATIQUES	50
B. LE SOUTIEN AU THÉÂTRE PRIVÉ.....	51
C. L'AIDE AUX AUTEURS DRAMATIQUES.....	52
D. L'ENSEIGNEMENT DE L'ART DRAMATIQUE	54
EXAMEN EN COMMISSION	57

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le cinéma et le théâtre ont en commun de bénéficier de dispositifs publics de soutien très différents dans leur économie mais comparables dans leur finalité qui est de garantir le pluralisme de la création et l'élargissement de leurs publics.

Ces exigences constituent le fondement de l'intervention de l'Etat dans des domaines où le libre jeu des règles du marché ne suffit pas à lui seul à les satisfaire.

Cette conception du rôle de l'Etat en matière culturelle trouve aujourd'hui un écho singulier dans les débats suscités par les prochaines négociations commerciales internationales qui s'ouvriront lors de la conférence de Seattle et dans la détermination du gouvernement à faire prévaloir le principe de la diversité culturelle.

Votre rapporteur ne pourra que se féliciter de la fermeté avec laquelle le gouvernement a défendu auprès de ses partenaires européens le droit pour les Etats de définir et de mettre en œuvre une politique culturelle et audiovisuelle. Cette position qui repose sur la préservation de l'exception culturelle acquise lors du cycle de l'Uruguay répond à une nécessité politique mais également économique.

Les termes du mandat donné par les Etats membres à la commission européenne le 26 octobre dernier comporte d'incontestables garanties.

Cependant, ce combat n'aura un sens que si les mécanismes de soutien au théâtre, et plus particulièrement au cinéma, font preuve de leur efficacité au regard des objectifs sur lesquels reposent leur légitimité. A cet égard, le recul des parts de marché du cinéma français comme les difficultés auxquelles se heurtent les actions de démocratisation théâtrale constituent autant de défis qui devront être relevés. Cet effort d'adaptation des dispositifs d'aide exige un travail d'évaluation auquel votre rapporteur espère pouvoir contribuer.

PREMIÈRE PARTIE :

LE CINÉMA

I. UN CONTEXTE FAVORABLE À L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE

Après une période de baisse importante et continue de la fréquentation comme de la production, le secteur cinématographique français connaît depuis plusieurs années une nouvelle phase de croissance.

Cette tendance confirmée en 1998 se traduit notamment par une vitalité de la production et une augmentation de la fréquentation.

Cependant, en dépit de ce bilan encourageant, la situation de l'industrie française du cinéma demeure fragile. La part de marché des films français sur le territoire national connaît un fléchissement et les résultats à l'exportation demeurent médiocres.

Par ailleurs, cette croissance de l'industrie cinématographique française s'accompagne d'une transformation de l'économie de ce secteur, notamment d'une tendance à la concentration et d'une évolution de ses modalités de financement, deux évolutions qu'il convient de surveiller au regard de l'exigence de pluralisme. Ce contexte économique auquel viennent s'ajouter les effets de mutations technologiques considérables implique donc une adaptation des mécanismes de soutien à l'industrie cinématographique qui constituent une des spécificités de la politique culturelle française.

A. *L'EXPLOITATION EN SALLES : UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DU PUBLIC DU CINÉMA*

1. **La croissance de la fréquentation est confirmée**

a) *Les chiffres de la fréquentation*

Avec **170,1 millions d'entrées** et une recette globale de près de 6 milliards de francs, la fréquentation connaît en 1998 une **augmentation de plus de 14 %** par rapport à 1997. Il s'agit là des meilleurs résultats atteints depuis treize ans.

On rappellera qu'en 1997, la progression était déjà de 8 % par rapport à l'année précédente.

Les Français continuent à fréquenter les salles de cinéma davantage que leurs voisins européens. En 1998, l'indice de fréquentation, rapport entre le nombre d'entrées et la population, s'élève en France à 3 contre 2,8 en Espagne, 2,3 au Royaume-Uni et moins de 2 dans les autres principaux pays voisins.

En 1998, pour la deuxième année consécutive, l'accroissement de la fréquentation s'accompagne d'un **élargissement des publics du cinéma**. En effet, la proportion de la population française qui est allée au moins une fois au cinéma augmente significativement ; de 55,3 % en 1996 et de 57,1 % en 1997, elle s'établit désormais à 62,2 %. On relèvera, pour s'en féliciter, que l'ensemble des catégories du public est concerné par cette évolution.

b) *Un recul des films français*

La progression de la fréquentation s'effectue néanmoins au détriment des films français. L'évolution constatée cette année est en effet pour une large part imputable au succès rencontré par le film « Titanic » de James Cameron qui a totalisé plus de 20 millions d'entrées.

La part de marché des films français s'établit en 1998 à **24,7 %**, ce qui représente un recul de 28 % par rapport aux chiffres de 1997 (soit 34,5 % des entrées) et apparaît comme le niveau le plus bas jamais atteint.

Jusqu'ici plus élevé que chez nos principaux voisins, le taux de fréquentation des films nationaux tend donc désormais à rejoindre la moyenne européenne, soit 22 % en 1997, en augmentation au cours des dernières années en raison du succès rencontré auprès du public par les oeuvres nationales.

2. La poursuite du développement des multiplexes

a) Les multiplexes sont à l'origine du dynamisme du secteur de l'exploitation

La croissance du secteur de l'exploitation constatée en 1998 est pour une large part imputable à l'expansion des multiplexes, consacrant ainsi une évolution qui semble désormais irréversible.

En 1998, le rythme d'ouverture des nouvelles salles s'est maintenu à un niveau élevé. Cette croissance résulte essentiellement du développement des multiplexes. En effet, sur les 206 nouvelles salles ouvertes en 1998, 124, soit 60 %, appartiennent à des multiplexes.

Par ailleurs, le phénomène apparaît avec plus d'évidence encore lorsque l'on considère non pas le nombre d'écrans mais le nombre d'établissements. En effet, alors que le rythme de création de nouveaux écrans s'accélère, le nombre d'établissements diminue. On recensait 2 150 établissements en activité¹ en 1998, contre 2 159 en 1997. Ces deux phénomènes ne sont contradictoires qu'en apparence : les fermetures de salles concernent en général des petits établissements et les ouvertures sont de plus en plus le fait des multiplexes.

On a assisté au cours des derniers mois à une intensification du développement de ce nouveau type de salles.

Depuis la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 1996 soumettant à autorisation la création d'ensembles de salles de cinéma comptant 1 500 places ou plus et l'extension à 2 000 places d'établissements existant depuis plus de 5 ans, les commissions départementales d'équipement cinématographique (CDEC) ont examiné 84 demandes d'autorisations. Le rythme de ces commissions s'est accéléré depuis le second semestre de l'année 1998 et s'est considérablement renforcé au premier semestre 1999, puisqu'on a recensé au cours de cette dernière période sensiblement autant de demandes que sur les deux premières années. Selon les premières estimations, le rythme d'enregistrement des dossiers, au second semestre 1999, devrait se poursuivre à un niveau équivalent (soit une quarantaine de demandes). Au total, à la fin de l'année 1999, il est probable que près de 120 dossiers auront été examinés en CDEC. Signalons que cette augmentation importante des demandes d'autorisation n'est pas liée, du moins pour le moment, à l'abaissement en juillet 1998 du seuil à partir duquel une autorisation est nécessaire : 5 dossiers

¹ Il s'agit au sens de la nomenclature du CNC d'établissements ayant effectué au cours de l'année considérée au moins une projection déclarée au CNC.

seulement sur les 59 examinés depuis la modification du seuil présentent des capacités inférieures à 1 500 fauteuils.

Années	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre
1997	8	7
1998	10	19
1999	40	Estimation : 40

Au 30 juin 1999, sur les 84 demandes présentées, les commissions départementales ont délivré 61 autorisations et rendu 23 avis défavorables. Après recours, le nombre des autorisations s'élève à 50 et à 40, si l'on tient compte des seules créations d'établissements nouveaux.

Compte tenu des risques de fléchissement de la fréquentation en 1999, le maintien d'un rythme aussi soutenu de créations de nouveaux multiplexes ne peut qu'engendrer des craintes pour l'avenir du secteur de l'exploitation, en particulier pour les petites et moyennes salles qui seraient sans doute les premières victimes des effets d'un sur-équipement.

En tout état de cause, votre rapporteur souhaite rappeler que la transposition de la logique de l'urbanisme commercial au secteur de l'exploitation constitue une solution encore peu adaptée compte tenu de la spécificité des équipements cinématographiques.

Dans le souci de promouvoir un développement plus cohérent des multiplexes, une circulaire adressée aux préfets par la ministre de la culture a rappelé les critères présidant à l'octroi des autorisations, à savoir les conséquences du projet en terme de concurrence, de concentration et d'aménagement du territoire, circulaire qui pour l'heure n'a pas encore profondément infléchi la pratique. Par ailleurs, afin de tenir compte des conséquences de l'essor de ce nouveau type de salles sur la diversité de l'offre cinématographique, une modification du décret n° 83-13 du 10 janvier 1983 relatif aux groupements et ententes de programmation a permis d'étendre aux propriétaires de salles placés en situation de position dominante susceptible de perturber le libre jeu de la concurrence¹ l'obligation de souscrire des engagements de programmation, obligation qui s'imposait jusque-là aux seuls groupements et ententes de programmation.

¹ L'obligation s'applique aux propriétaires de salles qui réalisent 0,5 % des entrées sur le territoire métropolitain pour leurs salles qui recueillent plus de 25 % (ou 8 % en région parisienne) des entrées ou des recettes dans leur zone d'attraction.

Ces initiatives, aussi pertinentes soient-elles, ne permettront pas de corriger significativement les effets de la transposition de la logique de l'urbanisme commercial au secteur de l'exploitation cinématographique.

La prise en compte de la spécificité culturelle des établissements cinématographiques nécessite à l'évidence un aménagement des dispositions législatives en vigueur. Afin d'évaluer les possibilités de réforme en ce domaine, la ministre de la culture a confié à M. Francis Delon, président de la commission de classification des oeuvres cinématographiques, une mission d'expertise et d'analyse sur l'implantation des multiplexes dont les conclusions devraient être connues d'ici la fin de l'année.

b) Les effets de cette évolution sont atténués par un contexte favorable à l'exploitation

- Force est de constater que **l'accroissement du nombre des multiplexes** contribue de manière déterminante au dynamisme de l'exploitation. Au 31 décembre 1998, les multiplexes représentent seulement **12 % de l'offre cinématographique** mesurée en termes d'écrans et de fauteuils mais totalisent **22 % de la fréquentation globale**, contre respectivement 9,6 % et 17,3 % en 1997.

Si comme lors des précédentes années, l'incidence des multiplexes sur la fréquentation demeure considérable, elle ne constitue pas le seul facteur de la croissance significative constatée en 1998.

En effet, on enregistre en 1998 une augmentation de 15 % du nombre d'entrées annuel moyen par établissement, contre 8,5 % en 1997. Si l'on exclut les multiplexes, on constate une **augmentation**, certes plus modeste, mais néanmoins **satisfaisante de la fréquentation des cinémas « classiques »**, soit +7,7 % en 1998 contre +1,15 % en 1997. Cette évolution s'explique pour une large part par les conditions d'exploitation du film « Titanic » qui ont également bénéficié à la petite et moyenne distribution.

- S'agissant de la **programmation des salles**, le mouvement de concentration, s'il n'est pas enrayé, est atténué en 1998 grâce à l'extension du parc de multiplexes.

L'ouverture de nouveaux lieux de projection susceptibles d'attirer une clientèle nombreuse demeure un enjeu prioritaire pour les groupements nationaux de programmation. Ces derniers programment désormais 22,1 % des salles existantes, contre 20,6 % en 1996 et 21,9 % en 1997. Une telle évolution ne peut à terme qu'avoir des effets sur la diversité de la diffusion cinématographique, effets qui sont d'ores et déjà sensibles dans un contexte de croissance de la fréquentation.

Toutefois, on relèvera que la part des recettes des grands groupes nationaux est en légère diminution par rapport aux deux années antérieures, soit 45,2 % en 1998 contre 46,6 % en 1997. En effet, l'élargissement du marché consécutif aux implantations relevant de nouveaux opérateurs a sensiblement modifié à la baisse le taux de concentration observé jusqu'ici.

Les autorisations accordés par les CDEC en 1999 vont probablement renforcer ce phénomène. En effet, sur les 40 autorisations accordées, 24 opérateurs sont recensés, ce qui apparaît comme une diversification importante des demandeurs.

• Le développement des multiplexes n'a pas pour l'heure modifié la **répartition de l'équipement cinématographique sur le territoire.**

En dépit de la création massive de multiplexes dans les zones urbaines les plus peuplées déjà bien équipées en salles de cinéma, cette répartition, hors zones rurales, demeure assez harmonieuse. Ainsi, si le nombre de salles est naturellement plus élevé dans les départements très urbanisés, le nombre de fauteuils pour 100 habitants est à peu près équivalent quelque soit la taille des unités urbaines.

A la différence de la situation d'autres pays européens, les salles ne sont pas absentes des petites agglomérations et des communes rurales. A cet égard deux évolutions encourageantes peuvent être soulignées. On assiste désormais à l'apparition d'une nouvelle génération de multiplexes de dimensions plus modestes, qui se développent dans des agglomérations de près de 50 000 habitants. Par ailleurs, la création de nouvelles salles dans les unités urbaines, petites et moyennes, se poursuit, notamment grâce aux actions incitatives de l'Etat. En 1998, le CNC a accordé des aides à la création de salles à 38 projets (soit 101 écrans), dont 23 sont situés dans des communes de moins de 30 000 habitants, ce qui représente une nette augmentation par rapport à 1997.

Par delà cet équilibre géographique global qui demeure pour l'heure préservé, on peut s'interroger sur les effets du développement des multiplexes sur la répartition des salles au sein des agglomérations. A cet égard, les études du CNC soulignent que les effets sur la concurrence sont très variables selon le lieu d'implantation des multiplexes et la politique menée par les salles situées à proximité.

Il a été observé que les multiplexes des centre-villes provoquent en moyenne un transfert plus important que ceux installés dans la périphérie des grandes villes.

De même, on constate que les salles concurrentes résistent d'autant mieux qu'elles ont procédé à une rénovation de leur équipement. Par ailleurs,

les salles pourvues d'une identité forte, à l'image de celles qui se consacrent aux films d'art et d'essai, et mènent une politique d'animation dynamique conservent une clientèle importante, et parfois même en augmentation lorsqu'elles ont été modernisées.

B. LE DYNAMISME DE LA PRODUCTION NATIONALE

1. Des résultats encourageants pour le cinéma français

Parallèlement à l'augmentation de la fréquentation, la production cinématographique connaît un essor significatif.

En 1998, **183 films ont reçu l'agrément d'investissement délivré par le CNC**, contre 163 films en 1997. De tels chiffres n'avaient pas été atteints depuis 1980, année au cours de laquelle 189 films avaient été agréés. Cette progression résulte essentiellement du dynamisme des films français (+20 %) alors que les coproductions à majorité française connaissent un essor plus modéré (+18 %) et que les coproductions à majorité étrangère enregistrent un léger recul (- 3 %).

Cette vitalité de la production s'est traduite par une augmentation de 7 % du montant des capitaux investis dans les films agréés, soit 4,9 milliards de francs contre 4,6 milliards de francs en 1997.

En dépit de cet accroissement sensible des investissements, l'inflation des coûts de production constatée au cours des années précédentes ne s'est pas poursuivie en 1998. Le coût moyen des films a diminué en 1998 de 9,5 %, s'établissant à 28,6 millions de francs. En effet, l'essor de la production résulte pour une large part de l'augmentation du nombre des longs métrages produits avec des budgets moyens (soit entre 15 et 25 millions de francs).

Il faut également relever **l'important renouvellement de la création nationale**.

Le nombre de premiers films atteint en 1998 un niveau inégalé au cours des deux dernières décennies : 39,2 % des films français. Par ailleurs, une augmentation soutenue du nombre de seconds films semble indiquer également que le cinéma offre aujourd'hui aux jeunes talents des opportunités sensiblement meilleures que dans le passé. Cette évolution imputable pour une part aux mécanismes de soutien public résulte aussi d'une diversification des sources de financement des jeunes cinéastes, et notamment d'un engagement plus large des chaînes de télévision : en 1998, Canal Plus a préacheté 44 premiers longs métrages contre 40 en 1997 et les chaînes hertziennes sont

intervenues en faveur de 26 premiers films contre 22 en 1997. Par ailleurs, TPS, nouvel acteur dans le financement du cinéma, a préacheté quatre premiers longs métrages en 1998.

2. La stabilité des sources de financement de la production cinématographique

Les principales évolutions qui ont marqué la structure du financement des oeuvres cinématographiques au cours de la décennie se sont poursuivies en 1998.

• L'affirmation du rôle prépondérant des chaînes de télévision dans le financement de la production cinématographique

Au cours des dernières années, la part des chaînes de télévision dans le financement du cinéma a fortement cru, passant de 19 % en 1989 à 38,5 % en 1999, les conduisant ainsi à se substituer aux producteurs et aux distributeurs. Cette évolution apparaît encouragée pour l'heure par le développement de nouvelles chaînes de télévision.

En 1998, la participation des chaînes de télévision a continué à progresser ; elle s'élève à 38,5 %, contre 35,9 % en 1997. Cette évolution résulte d'une croissance significative des investissements des chaînes en clair (+ 20 %) et d'une progression plus modérée de ceux consentis par Canal Plus (+ 8,6 %).

• La légère augmentation de **l'apport des producteurs français** constatée en 1997 n'est pas **confirmée** en 1998. Renouant avec la tendance enregistrée depuis dix ans, leur part recule à nouveau, s'élevant à **27,4 % en 1998** contre 39,7 % en 1987.

• Bien qu'elle demeure très inférieure à celle qu'ils apportaient jusqu'au début des années 80, **la part des distributeurs connaît une forte progression**, passant de 3,5 % en 1997 à 6,8 % en 1998. La reprise de la fréquentation, qui incite les distributeurs à participer plus largement à la production des oeuvres qu'ils diffusent, explique cette augmentation des à-valoir qui ne concerne cependant, dans les faits, que quelques long-métrages à gros budgets.

- Les autres sources de financement du cinéma restent proportionnellement stables comme l'indique le tableau ci-après :

**STRUCTURE DE FINANCEMENT DES FILMS D'INITIATIVE FRANÇAISE
(1988-1998)**

(en pourcentage)

	Apports des producteurs français	SOFICA	Soutien automatique	Soutien sélectif	Chaînes de télévision		Cession droits vidéo	A-valoir des distributeurs français	Apports étrangers
					Coproductions	Pré-achats			
1988	39,7	8,9	7,6	4,1	4,7	14,5	0,7	5,6	14,2
1989	36,2	7,5	9,5	4,7	3,6	14,2	1,8	1,9	20,6
1990	42,0	6,7	7,6	5,4	3,9	15,9	0,4	2,8	15,3
1991	33,0	5,9	7,6	4,7	4,6	18,9	0,7	4,4	20,2
1992	36,2	6,1	5,8	4,6	5,4	24,7	0,3	5,4	11,5
1993	33,1	5,2	7,7	5,5	5,6	25,2	0,3	5,1	12,3
1994	29,0	5,3	7,5	6,7	6,5	27,4	0,3	5,0	12,3
1995	26,6	5,6	8,7	5,7	6,8	30,1	0,2	4	12,3
1996	24,2	4,8	8,3	4,9	10,3	31,7	0,1	5,5	10,2
1997	33,0	4,5	7,7	5,2	7,2	28,7	0,4	3,5	9,8
1998	27,4	4,3	7,8	4,4	7	31,5	0,5	6,8	10,3

II. LE BUDGET DU CINÉMA POUR 2000

A. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le budget du cinéma pour 2000 s'élève à **1 686,2 millions de francs**, en progression de **2,7 %** par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1999.

Sur ce budget, 1 399,1 millions de francs sont issus des recettes de la section « cinéma » du compte d'affectation spéciale du Trésor n° 902-10 destiné au soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels et 287,1 millions de francs correspondent aux dotations budgétaires du ministère de la culture destinées au financement des

missions d'animation culturelle et de conservation et de diffusion patrimoniale.

L'augmentation modeste du budget global consacré au cinéma résulte d'une évolution divergente de ces deux composantes, comme l'illustre le tableau suivant :

Crédits (en millions de francs)	1999	2000	2000/1999 (en %)
Section cinéma au compte de soutien	1 343,8	1 399,1	+ 4,1
Dotation du ministère de la culture affectée au cinéma (1)	297,4	287,1	- 3,4
Budget du cinéma	1 640,94	1 686,2	+ 2,7

(1) en dépenses ordinaires et crédits de paiement

Compte tenu de l'importance relative des deux sources de financement de la politique du cinéma, la croissance très nette des recettes de la section « cinéma » du compte de soutien (+4,1%) fait plus que compenser la diminution de la dotation versée par le ministère de la culture au CNC (- 3,4 %).

1. Les recettes de la section « cinéma » du compte de soutien de l'industrie cinématographique et audiovisuelle poursuivent leur progression grâce à un contexte économique favorable

Les recettes de la section cinéma devraient s'établir à 1 399,1 millions de francs, en progression de 4,1 % par rapport à 1998.

Cette progression recouvre une évolution contrastée du produit attendu des divers prélèvements alimentant le compte de soutien.

L'augmentation significative des recettes provenant de la taxe sur le chiffre d'affaires des chaînes de télévision et celle plus modérée du produit de la taxe spéciale additionnelle sur le prix des places de cinéma font plus que compenser le recul des recettes issues de la taxe sur les vidéogrammes.

• Les recettes de la section cinéma du compte de soutien bénéficieront :

- d'une **majoration du produit de la taxe spéciale additionnelle (TSA) perçue sur le prix des places de cinéma de 2,7 %**. Son montant est évalué à 629 millions de francs en 2000, contre 612 millions de francs en

1998. Le rendement de cette taxe qui bénéficie entièrement à la section cinéma continue de progresser grâce à la poursuite escomptée de l'augmentation de la fréquentation.

- et d'une **progression sensible (+ 7,3 %) des recettes des taxes et prélèvements opérés sur le chiffre d'affaires des sociétés de télévision** au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements. Son produit, évalué à 1 890 millions de francs pour 2000, sera affecté selon la même clé de répartition qu'en 1999 pour 36 % à la section cinéma du compte de soutien (soit 680,4 millions de francs). Les chaînes thématiques auxquelles la taxe s'applique pour la totalité de leurs recettes d'abonnement devraient en 2000 contribuer à cette recette pour un montant d'environ 100 millions de francs.

- En revanche, les prévisions d'encaissement de la **taxe sur les encaissements réalisés sur la commercialisation des vidéogrammes** sont ramenées à 90,5 millions de francs, contre 100 millions de francs en 1999.

Cette taxe comme en 1999 bénéficie à concurrence de 85 % à la section cinéma et de 15 % à la section « audiovisuel » du compte de soutien.

2. Les dotations directes du ministère de la culture

Les crédits inscrits au budget du ministère de la culture en faveur du cinéma s'établissent en dépenses ordinaires et crédits de paiement à **287,1 millions de francs, soit une diminution de 3,4 %** par rapport à la loi de finances pour l'année 1999.

Au sein de ce total, si les crédits d'intervention progressent, afin notamment de renforcer les moyens consacrés aux programmes d'éducation à l'image, les crédits d'investissement reculent sensiblement.

- la **dotation de fonctionnement** du CNC s'établit à **12,697** millions de francs, en très légère diminution par rapport à la dotation prévue par la loi de finances initiale pour 1999 (13,101 millions de francs) en raison d'un transfert de crédits concernant les frais de fonctionnement des conseillers cinémas en DRAC.

- les **crédits d'intervention** affectés au CNC pour le secteur cinématographique **augmentent de 2,2 %** pour s'établir à **219 millions de francs**.

Sur cette enveloppe, la part des crédits d'intervention gérés à l'échelon déconcentré progresse : elle s'élèvera à 17 % en 2000, contre 11,3 % en 1999.

- les **crédits d'équipement** gérés par le CNC s'établissent en crédits de paiement à 55,5 millions de francs, soit une **diminution de 20,6 %**.

Ces crédits sont destinés aux opérations suivantes :

- pour 44 millions de francs, à la poursuite du plan de restauration des films anciens ;

- pour 6 millions de francs, à l'enrichissement des collections destinées à la Maison du Cinéma et aux cinémathèques régionales ;

- pour 3 millions de francs au renouvellement des équipements de l'ENSMIS (école nationale supérieure des métiers de l'image et du son) ;

- pour 2,5 millions de francs aux travaux de sécurité et de conservation réalisés au service des archives du film situées à Bois d'Arcy.

B. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX INDUSTRIES CINÉMATOGRAPHIQUES

Le centre national de la cinématographie gère, sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication, l'ensemble des moyens consacrés à la politique du cinéma. Ces crédits sont affectés, d'une part, au soutien financier aux sociétés de production, de distribution, d'exploitation cinématographique, afin d'accompagner leur développement industriel tout en préservant la diversité de la création, et, d'autre part, à des actions culturelles consacrées notamment à la préservation et à la promotion du patrimoine cinématographique, à la formation aux métiers du cinéma et à la promotion du cinéma en France et à l'étranger.

1. Le soutien à la production, à la distribution et à l'exploitation : un renforcement du soutien automatique à la distribution

• L'évolution générale des crédits

Le tableau suivant détaille l'évolution des crédits du compte de soutien affectés à l'industrie cinématographique entre la loi de finances initiale pour 1999 et le projet de loi de finances pour 2000.

**DÉPENSES POUR 1999 DE LA SECTION CINÉMA
DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE N° 902-10
(en millions de francs)**

	LFI 1999	PLF 2000	Variations en valeur	Variations en %
Art. 10 - Subventions et garanties de recettes	276,76	283,25	+ 6,5	+ 2,34
Art. 20 - Soutien sélectif à la production : avance sur recettes	145	145	-	-
Art. 30 - Subventions et garanties de prêts à la production, la distribution et l'édition sur support vidéographique de films de long métrage	506,32	547,28	+ 40,96	+ 8
Art. 40 - Subventions et garanties de prêts à l'exploitation	353,94	359,21	+ 5,27	+ 1,48
Art. 50 - Frais de gestion	61,81	64,36	+ 2,55	+ 4,1
TOTAL	1 343,8	1 399,1	+ 55,3	+ 4,1

L'augmentation des crédits de 4,1 %, soit 55,3 millions de francs, doit permettre de financer les mesures nouvelles suivantes :

- à l'article 30 : 40,96 millions de francs viennent abonder les crédits destinés au retour automatique vers les producteurs et les distributeurs, sachant que la dotation du soutien automatique consacrée aux distributeurs passera de 60 millions de francs en 1999 à 100 millions de francs en 2000.

- à l'article 40 : 5,27 millions de francs sont destinés à couvrir les droits nés au bénéfice des exploitants ;

- à l'article 50 : 2,55 millions de francs majorent les frais de gestion sans que le taux de prélèvement à ce titre sur le compte ne soit modifié par rapport à 1999.

• **Un renforcement du soutien automatique à la distribution**

Le tableau ci-après indique la répartition des crédits de la section cinéma par type d'aides et par secteur :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA SECTION CINÉMA
DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE N° 902-10**

<i>(en millions de francs)</i>	LFI 1999	PLF 2000
Soutien automatique	786,7	832,99
Producteurs	410,81	411,78
Distributeurs	60	100
Exploitants	302,94	308,21
Editeurs vidéo	13	13
Soutien sélectif	508,24	514,75
Total hors frais de gestion	1 281,99	1 334,74
TOTAL	1 343,8	1 399,1

Source : CNC

L'augmentation des crédits de la section cinéma du compte de soutien profite dans sa quasi-totalité au soutien automatique et en son sein au soutien à la distribution.

En effet, *le soutien automatique à la production* s'élève en 2000 à 411,78 millions de francs, en très faible progression.

En revanche, les crédits destinés au *soutien automatique à la distribution* progressent significativement (+ 40 millions de francs). Cette progression résulte de la hausse des taux de retour prévue par l'arrêté du 28 mai 1999. Cette mesure est destinée à assurer une meilleure exposition des films nationaux.

Les crédits affectés au *soutien automatique à l'exploitation* (308,21 millions de francs) demeurent stables.

Les dotations réservées aux *procédures sélectives* ne progressent que modérément (+1,28 %). On relèvera toutefois que ces dotations n'intègrent pas les remboursements des avances sur recettes accordées depuis 1996. Ces remboursements, dont le montant a augmenté à la suite de la réforme de l'avance sur recettes, sont désormais rattachés directement en gestion à la dotation « avance sur recette » et permettent donc d'accroître les crédits disponibles ; en 2000, leur montant devrait atteindre 10 millions de francs.

2. Les actions en faveur du patrimoine, de la formation et de la promotion du cinéma

a) L'action patrimoniale

Le CNC conduit la politique du ministère de la culture et de la communication en matière de patrimoine cinématographique.

Outre les actions spécifiques qu'il mène lui-même, il assure également la tutelle, le soutien financier et la coordination de l'action des grandes institutions patrimoniales consacrées au cinéma : cinémathèque française, bibliothèque du film, cinémathèque de Toulouse et Institut Lumière de Lyon.

L'action patrimoniale s'oriente autour de deux axes : d'une part, l'enrichissement et la conservation et, d'autre part, la valorisation et la diffusion du patrimoine.

• La conservation et l'enrichissement des collections

** La conservation des collections*

Depuis la loi du 20 juin 1992 et le décret du 31 décembre 1993, le CNC a en charge la responsabilité du dépôt légal des films sur support photochimique et assure, à ce titre, la conservation et le catalogage des collections de films.

A ce titre, le CNC doit gérer des collections qui atteignent désormais plus de 15 000 titres et croissent à un rythme de plus de 1 000 titres par an.

En 2000, les **crédits consacrés au plan de restauration des films**, qui a déjà permis d'assurer la sauvegarde de plus de 10 000 oeuvres, s'élèvent à **44 millions de francs**, soit un niveau sensiblement équivalent aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 1999.

Au-delà des problèmes techniques posés par la restauration de films, les principales difficultés rencontrées par le CNC résident dans le manque de locaux et de personnels dont il dispose pour accomplir cette mission patrimoniale. On rappellera, à cet égard, que le transfert du dépôt légal des films au CNC ne s'est pas accompagné que d'un accroissement symbolique de ses moyens de fonctionnement.

En 2000, aucune création d'emplois n'est prévue. En ce qui concerne la maintenance des locaux existants et l'agrandissement des espaces de conservation, le projet de loi de finances pour 2000 prévoit seulement d'affecter 1,5 million de francs à la poursuite des travaux de mise aux normes

de sécurité des bâtiments du service des archives et du dépôt légal et un million de francs à la création de nouveaux espaces de conservation des films acétate.

** L'enrichissement des collections*

Le CNC mène une politique d'acquisition de collections de films, de documents ou d'objets se rapportant au cinéma qui, pour certains, contribuent à enrichir les collections des institutions dont il assume la tutelle grâce à une politique de dépôt dont bénéficient notamment la bibliothèque du film (BIFI) et la cinémathèque française.

En 2000, 6 millions de francs seront consacrés à l'enrichissement des collections en vue de l'ouverture de la future Maison du Cinéma.

• **La valorisation et la diffusion du patrimoine**

La valorisation du patrimoine cinématographique était assuré traditionnellement par des institutions prestigieuses telles que la cinémathèque française, le musée du cinéma ou encore la bibliothèque du film, institutions qui devraient être fédérées à l'occasion de la création de la « **Maison du cinéma** ».

Cette institution –dont la réalisation a été maintes fois reportée– s'installera dans le XII^e arrondissement de Paris dans les locaux construits par l'architecte Franck Gehry pour l'American Center, dont le réaménagement permettra de mettre à la disposition du public des espaces de projection et des ressources documentaires. Au-delà de ces missions, elle constituera le centre du réseau cinéphile en France par les liens qui l'uniront notamment aux deux cinémathèques régionales d'intérêt national de Toulouse et Lyon mais également aux salles de cinéma classées « recherche », aux universités et à l'édition cinématographique.

L'enveloppe consacrée au réaménagement et à l'équipement du bâtiment s'élève à 160 millions de francs. En 2000, le projet de budget prévoit des autorisations de programme d'un montant de 102 millions de francs, inscrites sur les crédits de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels qui conduira les travaux.

b) L'enseignement du cinéma

• **L'initiation**

En matière d'initiation, le ministère de la culture a mis en place, en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale, dans le cadre de la section L du baccalauréat, des enseignements obligatoires relatifs au cinéma

qui sont aujourd'hui proposés dans 107 lycées à près de 9 000 élèves. Le ministère de la culture prend en charge la rémunération des professionnels du cinéma qui participent avec les enseignants à l'encadrement des élèves.

En outre, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale et les collectivités locales, sont mis en œuvre dans le cadre scolaire des programmes spécifiques de sensibilisation aux oeuvres cinématographiques. Ces programmes qui ont pour objectif de donner au jeune public une culture cinématographique diversifiée ont concerné en 1998 plus de 600 000 élèves. Ces dispositifs devraient être étendus en 2000 : « Ecole et cinéma » bénéficiera à 60 départements, contre 54 en 1999 ; « Collège au cinéma » s'étendra à 80 départements, contre 75 en 1999 et, enfin, « Lycéens au Cinéma » concernera 15 régions, contre 12 en 1999.

En 1999, 25 millions de francs ont été consacrés par le CNC à ces programmes.

• **L'enseignement professionnel**

L'enseignement professionnel du cinéma relève de l'école nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS), établissement public à caractère industriel et commercial qui a succédé en 1998 à la FEMIS, qui avait elle-même pris la suite de l'IDHEC en 1987.

Le budget global de l'ENSMIS s'est élevé en 1999 à 57,1 millions de francs, financé pour 60 % par une subvention du ministère de la culture, pour 12 % par la taxe d'apprentissage et pour 28 % par des ressources diverses (ressources propres, mécénat, droits de scolarité...).

En 2000, la subvention de fonctionnement de l'Etat s'élèvera à 34,47 millions de francs, soit une diminution de 1,9 % par rapport à 1999.

Les missions de l'ENSMIS, désormais installée dans les locaux rénovés des anciens studios Pathé à Paris, ont été fixées par le décret n° 98-371 du 13 mai 1998. Au-delà de sa vocation première d'établissement d'enseignement, lui est reconnue une responsabilité en matière de diffusion de la culture cinématographique et de recherche pédagogique.

Compte tenu de la technicité croissante des métiers du cinéma, la qualité aujourd'hui unanimement reconnue de l'enseignement dispensé par l'ENSMIS exige un effort particulier d'adaptation et de modernisation des équipements pédagogiques, faute de quoi les diplômes délivrés seront dévalués. Votre rapporteur sera donc particulièrement vigilant à l'effort d'équipement consenti en ce domaine dans les années à venir.

c) L'appui accordé aux initiatives locales

Le CNC soutient les initiatives locales en faveur du cinéma grâce aux conventions qu'il passe avec les collectivités territoriales mais également aux concours qu'il accorde à l'Agence pour le développement régional du cinéma, association dont la mission est de veiller au maillage cinématographique du territoire.

• La politique de partenariat conduite par le CNC

Les collectivités territoriales ont depuis plusieurs années fait du soutien au cinéma un des axes de leurs politiques culturelles. Tournées d'abord vers l'animation culturelle, leurs interventions visent désormais à faire du cinéma un véritable pôle de développement économique.

Néanmoins, compte tenu des contraintes auxquelles elles se heurtent en ce domaine –notamment celles liées aux contraintes juridiques dans lesquelles sont insérées leur action– et du rôle incontournable qu'il joue dans l'économie de ce secteur, le CNC demeure un appui déterminant et un partenaire incontournable dans la mise en place de politiques locales de soutien au cinéma.

Le CNC mène depuis 1989 une politique conventionnelle destinée à renforcer la coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat. A ce jour, 147 conventions ont été signées avec près de 80 collectivités territoriales. Principalement axées sur des opérations de promotion des oeuvres cinématographiques et d'initiation du public, elles ne concernent encore que marginalement le soutien à la production.

Les crédits consacrés par le CNC à cette politique demeurent modestes, environ cinq millions de francs par an, et leur évolution ne correspond guère au soutien croissant apporté par les collectivités territoriales au cinéma.

Si le montant des aides versées en ce domaine par les collectivités locales n'est pas connu avec précision faute de renseignements statistiques suffisants, tout laisse à penser que bien qu'inégalement réparties sur le territoire, ces aides ont significativement progressé au cours des dernières années.

Selon les chiffres de la dernière enquête périodique réalisée par le ministère de la culture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales, les régions avaient dépensé pour le cinéma environ 74 millions de francs, les départements, 60 millions de francs et les communes, près de 222 millions de francs. Ce dernier chiffre est à considérer avec précaution dans la mesure où l'étude a été réalisée à partir d'une étude exhaustive des dépenses

des villes de plus de 80 000 habitants et de sondages pour les villes de 10 000 à 80 000 habitants ; par ailleurs, il est fort probable que les communes de moins de 10 000 habitants non prises en compte dans l'enquête interviennent également. Compte tenu de ces observations méthodologiques, les dépenses des communes pourraient être estimées à environ 300 millions de francs, ce qui porte à 434 millions de francs le montant total des dépenses des collectivités territoriales en faveur du cinéma, soit un montant bien supérieur à celui des crédits du CNC (hors compte de soutien).

Le rôle des collectivités locales est particulièrement déterminant dans le secteur de l'exploitation. En effet, la couverture du territoire en équipements cinématographiques résulte pour une large part de l'initiative des collectivités territoriales qui ont permis, dans un contexte de baisse de la fréquentation, de préserver dans des régions peu équipées un parc de salles. En 1997, sur les 4 650 salles actives, 28 % étaient exploitées par des collectivités locales, soit en régie directe, soit à travers une gestion associative.

Par ailleurs, la loi du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités territoriales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique dite loi Sueur permet aux collectivités locales de subventionner des entreprises d'exploitation cinématographique de taille modeste, c'est-à-dire celles dont les établissements réalisent moins de 2 200 entrées par semaine. Ces dispositions qui, au demeurant, pourraient être modifiées dans le sens d'un relèvement des seuils sont toujours d'actualité.

Dans le domaine du soutien à la production cinématographique pour laquelle elles témoignent un intérêt de plus en plus marqué, l'action des collectivités territoriales se heurte aux dispositions limitant leurs interventions économiques. Le cadre juridique actuel permet difficilement de trouver une forme comptable légale pour les aides qu'elles seraient amenées à verser à des sociétés de production, sauf à conclure une convention avec l'Etat à l'image de celle conclue entre l'Etat et la région Rhône - Alpes. En attendant une modification des dispositions législatives en vigueur qui pourrait intervenir à l'occasion de l'examen du projet de loi sur les interventions économiques des collectivités territoriales en cours d'examen intergouvernemental qui assimile le soutien à la production cinématographique à un investissement immatériel, le CNC encourage le développement des activités de production en régions. Ainsi, les actions de soutien à la production et notamment d'accueil de tournages figurent désormais de plus en plus fréquemment au rang des opérations prévues dans le cadre des conventions conclues avec les collectivités locales.

• **Le rôle de l'Agence pour le développement régional du cinéma**

L'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC), par sa mission de soutien à la diffusion et à l'exploitation, concourt également à

l'animation des politiques locales en faveur du cinéma en assurant le maintien d'une offre cinématographique dans les villes petites et moyennes.

Depuis la clarification de ses missions intervenue en 1998 à la suite de critiques exprimées par la Cour des Comptes sur son fonctionnement, elle est désormais principalement chargée de soutenir, par la mise en circulation de copies de films et l'organisation d'opérations d'animation, l'activité de diffusion des salles de cinéma des zones rurales et des villes petites et moyennes. Le soutien à la diffusion repose sur deux types d'aides destinées à l'édition de copies de film, la première concernant les salles des zones rurales et des petites villes qui réalisent moins de 35 000 entrées par an, et l'autre bénéficiant aux établissements des villes moyennes. Au 9 août 1999, l'ADRC avait pris en charge le tirage de 1 743 copies, dont 822 pour des salles rurales ou situées dans de petites villes, et 651 pour des salles situées dans des villes moyennes. Le nombre total de copies commandées sur l'ensemble de l'année devrait avoisiner 2 500, contre 1 460 en 1998. Ces chiffres attestent du renforcement de cette mission qui, jusque là réservée aux films « porteurs », a été élargie aux films du répertoire cinématographique.

Dorénavant, l'instruction des dossiers de demande d'aide sélective aux salles relève du CNC, l'ADRC ne jouant plus en ce domaine qu'un rôle d'expertise et de conseil en matière d'architecture et d'implantation pour les collectivités et les exploitants qui le souhaitent.

d) La promotion du cinéma français

• **La promotion**

En liaison avec les professionnels, le CNC mène des actions en faveur de la promotion du cinéma, en particulier à travers un concours actif apporté à la création des festivals de cinéma ou par la participation à des opérations de promotion telles que la fête du cinéma. En 1999, le CNC a consacré 15 millions de francs à ces actions qui ont concerné près de 45 manifestations.

La mission de promotion du cinéma français est également assurée par des associations bénéficiant du concours financier du CNC, à l'image de l'association du festival international du film qui organise le festival de Cannes.

• **L'exportation**

L'exportation constitue un enjeu essentiel pour le dynamisme du cinéma français. Pour cette raison, on ne peut que se féliciter des **résultats encourageants obtenus en 1997** par les films français sur le marché international.

Le chiffre d'affaires annuel lié aux ventes de longs métrages à l'étranger est passé de 663 millions de francs en 1996 à 1,11 milliard de francs en 1997, soit une croissance de 67 %.

Cette croissance sans précédent résulte pour l'essentiel de la très forte progression des ventes de longs métrages français qui ont doublé grâce au succès du film de Luc Besson, le « Cinquième élément ». Les recettes réalisées grâce à la réexportation de films étrangers dont les droits sont détenus par des sociétés nationales ont enregistré une hausse moindre mais qui reste significative (+ 31 %).

Si l'on excepte les recettes liées au film de Luc Besson qui représentent plus de 50 % des recettes à l'exportation des films français, on constate, au-delà de la stabilité du montant du chiffre d'affaires, une progression du nombre de titres pouvant être qualifiés de succès à l'étranger. Le nombre de films ayant réalisé plus d'un million de francs de recettes à l'exportation est passé de 47 en 1995 à 73 en 1997. Il s'agit là indéniablement du signe d'une exportation plus diversifiée et plus dynamique qui est pour une part imputable à l'apparition de sociétés exportatrices plus puissantes et au renforcement du réseau de distribution.

Si l'on excepte l'effet « Cinquième élément », **la répartition des recettes à l'exportation des films français par zone géographique demeure stable** en 1997. L'Europe demeure le principal débouché des films français : elle représente 46 % du total des ventes à l'exportation (54 % hors « Cinquième élément »).

EVOLUTION DES RECETTES À L'EXPORTATION DES FILMS FRANÇAIS
(en millions de francs)

	Exportation de films français	Exportation de films étrangers	Total des exportations
1988	353	46	399
1989	436	65	501
1990	395	65	460
1991	359	125	484
1992	423	149	572
1993	367	209	576
1994	368	232	600
1995	361	224	585
1996	412	251	663
1997	820	330	1110

(Source CNC)

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES RECETTES D'EXPORTATION POUR 1997
(en millions de francs)

	1996	1997
Europe	227 (55 %)	374 (45,6 %)
Amérique du Nord	53 (13 %)	184 (22,4 %)
Asie	78 (19,5 %)	172 (20,9 %)
Amérique latine	13 (3,2 %)	34 (4,1 %)
Océanie	5 (1,2 %)	23 (2,8 %)
Afrique	7 (1,6 %)	6 (0,7 %)
Divers	29 (7 %)	27 (3,5 %)
TOTAL	412	820

• **Unifrance**, association type « loi de 1901 », fédérant producteurs et exportateurs, joue un rôle central dans la politique de développement de l'exportation conduite par le CNC.

Le budget d'Unifrance est financé à 80 % par une subvention du CNC et à 20% par des ressources propres.

La contribution du CNC au budget de l'association a connu une forte progression entre 1994 et 1997, qui s'est stabilisée depuis. Elle s'élevait en 1999 à 49 millions de francs, soit une augmentation de 3,95 % par rapport à 1997. En 2000, elle devrait être maintenue au même niveau qu'en 1999.

Les missions d'Unifrance s'articulent autour de trois axes : la promotion, la communication et l'information autour des films français. Les actions très diverses que mène l'association vont de l'organisation de manifestations annuelles consacrées au cinéma français (festivals d'Acapulco et de Yokohama) à l'élaboration d'opérations de communication, en passant par la mise en place d'un suivi des résultats obtenus à l'étranger par les films français. Par ailleurs, Unifrance est associée par le CNC à la gestion des aides à l'exportation des films français à l'étranger.

• Depuis 1997, le CNC a mis en place un dispositif d'aides directes à l'exportation. Les crédits destinés à financer ces aides s'élevaient en 1999 à 18 millions de francs, contre 14 millions de francs en 1998.

Ce dispositif s'articule autour de deux aides :

- une aide sélective destinée à soutenir les stratégies des producteurs et des exportateurs français par le financement de matériel de prospection (sous-titrage, plaquette...) ;

- une aide sélective à la distribution destinée aux distributeurs étrangers qui souhaitent améliorer la diffusion des films français à l'étranger.

Plus marginalement, il existe également une aide prenant la forme d'attribution de copies gratuites pour les distributeurs des pays de l'Est, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine.

III. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DU CINÉMA

A. L'ADAPTATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ÉVOLUTIONS DU SECTEUR

Les évolutions qui affectent depuis le début des années quatre-vingt le secteur du cinéma imposent une adaptation des mécanismes de soutien afin d'en garantir l'efficacité. Cette adaptation est désormais bien engagée.

En effet, les mécanismes de l'avance sur recettes ont été modifiés en 1997. La réforme du soutien à l'exploitation rendue nécessaire du fait du développement des multiplexes a été menée à bien en 1998. La procédure de l'agrément a été profondément remaniée par le décret n° 99-130 du 24 février 1999 afin d'en simplifier et d'en clarifier les modalités selon des principes que votre rapporteur a rappelé dans ses précédents rapports.

Cette année, les difficultés croissantes que connaît le secteur de la distribution, et en particulier les distributeurs indépendants, comme les résultats commerciaux décevants des films français ont conduit à améliorer sensiblement les modalités de soutien à ce secteur. Par ailleurs, a été engagée une réflexion sur les modalités d'une réforme des aides sélectives à l'exploitation.

1. L'amélioration des modalités du soutien automatique au secteur de la distribution

a) La modification du barème de l'aide automatique à la distribution

Le secteur de la distribution étant soumis à un fort mouvement de concentration, l'objectif visé par le soutien public est de préserver l'existence de distributeurs indépendants afin de garantir une offre cinématographique

diversifiée susceptible d'élargir les débouchés de la distribution des films français.

Le secteur de la distribution apparaît aujourd'hui comme un secteur très hétérogène. Si la plupart des 161 entreprises que comptait ce secteur en 1998 sont de dimensions modestes –51 d'entre elles n'avaient distribué qu'un seul titre- les dix premières sociétés ont réalisé 91,5 % des recettes, les deux premières en représentant à elles seules 44 %.

La concentration de ce secteur a été accentuée par les difficultés économiques liées à la baisse de la fréquentation à partir des années 1990. Ses conséquences sur la diversité de l'offre cinématographique sont d'autant plus inquiétantes que le secteur de l'exploitation connaît lui aussi une évolution comparable et que les sociétés de distribution les plus puissantes appartiennent à des entreprises pratiquant l'intégration verticale (Gaumont, UGC, Pathé ou les « majors » américaines). La situation des distributeurs, et plus particulièrement celle des « indépendants », s'en trouve fragilisée alors même que l'essor des multiplexes entraîne un nouvel accroissement des risques financiers par la forte hausse des frais d'édition et de promotion qu'il implique.

Dans le souci de compenser une part de ces risques et de consolider la situation financière des entreprises, le barème de l'aide automatique a été modifié par arrêté en juillet dernier. Cette modification accentue le caractère dégressif de l'aide afin d'en accroître le caractère redistributif. On rappellera que les entreprises de distribution n'ont accès au soutien qu'à la condition d'avoir investi dans le film concerné et ne peuvent l'utiliser qu'en le réinvestissant dans de nouveaux films.

Le nouveau barème qui s'applique à tous les films sortis en première exclusivité en 1999 prévoit pour calculer les droits à soutien des distributeurs :

- un taux de 150 % –au lieu de 75 %– appliqué au produit de la TSA jusqu'à ce que le film atteigne 7 millions de francs de recettes en salles (environ 200 000 entrées) ;

- un taux de 25 % -au lieu de 50 %– pour les recettes comprises entre 7 et 20 millions de francs (de 200 000 à 600 000 entrées) ;

- un taux inchangé de 15 % lorsque les recettes excèdent 20 millions de francs.

Il est encore trop tôt pour estimer les effets de cet aménagement de l'aide automatique. On ne peut qu'espérer que, correspondant à la reprise des à-valoir constatée en 1998, il incitera les distributeurs à reprendre une part plus active dans le financement de la production.

b) La reconduction du dispositif relatif aux sorties estivales

Afin d'assurer une meilleure répartition sur l'année des sorties de films français, la mesure prévoyant une majoration du soutien automatique à la distribution pour les sorties estivales a été reconduite pour 1999 et 2000.

Les producteurs et les distributeurs de films agréés bénéficient d'une majoration de 50 % du soutien automatique de leurs films lorsque ces derniers sortent entre le 12 mai et le 11 août 1999.

Répondant à des objectifs légitimes mais de portée limitée, les aménagements apportés en 1999 aux mécanismes du soutien automatique répondent au souci d'atténuer les effets des évolutions économiques qui affectent l'industrie du cinéma en fonction des objectifs qui guident depuis près de cinquante ans l'action de l'Etat en ce domaine et qui sont le dynamisme de la création nationale et le pluralisme de l'offre cinématographique. Ces adaptations au coup par coup s'avèrent inévitables dans la mesure où les mécanismes de soutien n'ont pas pour objet d'agir directement sur les structures économiques, mais de corriger les conséquences les plus néfastes de leur évolution, à savoir le creusement de l'écart entre des groupes intégrés de plus en plus puissants et des entreprises indépendantes affaiblies.

2. Vers une réforme des aides sélectives à l'exploitation

Le soutien sélectif à l'exploitation a été mis en place à partir de 1969 pour tempérer les rigidités du soutien automatique qui, dans les faits, favorisait la concentration de la branche.

Les aides sélectives à l'exploitation, qui représentent 151 millions de francs en 1999, sont attribuées selon diverses procédures. La plus importante, l'aide sélective aux salles situées dans les zones insuffisamment équipées, est une aide à l'investissement. Par ailleurs, certaines salles bénéficient également de subventions de fonctionnement annuelles : aides aux salles « art et essai » primes d'encouragement à l'animation et à la diffusion cinématographique ou encore aides aux salles indépendantes parisiennes.

Dans le souci de mieux adapter l'ensemble de ces dispositifs aux mutations récentes qui ont affecté le secteur de l'exploitation, la ministre de la culture et de la communication a confié une mission à deux experts¹ dont les conclusions ont été rendues publiques en février dernier.

¹ Rapport rédigé par Mme Francine Mariani Ducray, inspecteur général de l'administration au ministère de la culture et M. Didier Motchane, conseiller maître à la cour des comptes.

Outre des propositions de simplification du dispositif, leurs préconisations s'orientent autour de deux axes principaux :

- en premier lieu, réformer les procédures d'attribution des aides afin de faire prévaloir un critère lié à l'indépendance des exploitants concernés par ce dispositif ;

- et en second lieu, permettre à l'aide sélective d'apporter son concours à des projets de modernisation ambitieux à condition que les bénéficiaires prennent des engagements en matière de programmation.

De telles propositions exigent une refonte d'ensemble des multiples dispositifs existants. Bien que nécessaire pour remédier aux inconvénients de la mosaïque réglementaire actuelle, elle se traduira inévitablement par un redéploiement des aides dont les conséquences n'ont pas encore été mesurées.

B. VERS UNE NOUVELLE « CHRONOLOGIE » DES MÉDIAS

Les relations entre la télévision et le cinéma sont progressivement devenues depuis plus d'une dizaine d'années un des éléments clés de l'équilibre économique de l'industrie cinématographique française.

Ces relations qui constituent une spécificité du système français ont largement contribué à soutenir la production nationale. Elles reposent sur des obligations imposées aux chaînes de télévision, d'une part, en matière de diffusion des oeuvres cinématographiques afin d'assurer des débouchés aux films nationaux dans des conditions préservant les intérêts du secteur de l'exploitation et, d'autre part, en matière d'investissement dans la production.

L'ambition de ce dispositif est bien entendu de permettre le maintien d'un équilibre économique entre cinéma et télévision, équilibre aujourd'hui remis en cause notamment par le développement de nouveaux services de télévision (télévision à péage, numérique, systèmes satellitaires).

Un des éléments de cet équilibre réside dans ce que l'on appelle la chronologie des médias, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui fixent les délais dans lesquels sont exploités par les différents médias les oeuvres cinématographiques.

Sur ce point, la directive 97/36/CE du 30 juin 1997 qui a modifié la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 dite « directive Télévision sans frontière » a introduit une innovation lourde de conséquence : en effet, elle renvoie à la négociation contractuelle la fixation de ces délais alors que jusque-là n'étaient prescrits au niveau européen que des délais minimaux de référence. Depuis le 1^{er} janvier 1999, cette disposition est devenue

d'application immédiate, faute de transposition en droit français. A donc cessé de s'appliquer la réglementation fixée en application de la loi de 1986 relative à la liberté de communication par le décret n° 87-36 du 26 janvier 1987, applicable aux seules chaînes hertziennes, les autres chaînes étant déjà régies par des accords contractuels.

Cependant, si elle laisse à la négociation contractuelle la fixation des délais de diffusion, la directive n'en incite pas moins les Etats à susciter la signature d'accords-cadres entre les professionnels concernés. Son considérant 32 précise, en effet que *« la question des délais spécifiques à chaque type d'exploitation télévisée des oeuvres cinématographiques doit, en premier lieu, faire l'objet d'accords entre les parties intéressées et les milieux professionnels concernés »*.

Ces accords apparaissent comme le seul moyen de promouvoir des délais harmonisés, permettant autant que possible de préserver les intérêts des professionnels du cinéma.

La transposition de la directive, qui est prévue par l'article 14 du projet de loi modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, en cours d'examen en première lecture par le Sénat, va dans ce sens. L'article 70-1 de la loi de 1986 dans sa rédaction proposée par l'article 14 du projet de loi précise que *« lorsqu'il existe un accord entre une ou plusieurs organisations professionnelles de l'industrie cinématographique et un éditeur de services portant sur les délais applicables à un ou plusieurs types d'exploitation télévisuelle des oeuvres cinématographiques, les délais de diffusion prévus par cet accord s'imposent à l'éditeur de services »*.

Ce dispositif ne permet que de se prémunir contre des accords dérogatoires aux accords passés entre professionnels et ne confère à l'Etat aucune prérogative pour résoudre les éventuelles difficultés qui pourraient résulter de la coexistence d'accords contradictoires. Par ailleurs, la loi ne précise pas les sanctions dont est assortie l'obligation pour les éditeurs de respecter les termes des accords professionnels auxquels ils sont parties.

Sans attendre l'adoption définitive de ces dispositions, certaines organisations professionnelles ont d'ores et déjà conclu des accords avec les diffuseurs.

Pour les services de télévision hertziens en clair, un premier accord est intervenu le 8 janvier 1999 entre les différentes organisations professionnelles du cinéma réunies au sein du bureau de liaison des industries cinématographiques (BLIC) l'association des auteurs, réalisateurs et producteurs (ARP), TF1, France Télévision, La Cinquième, M6 et la Sept-Arte, qui retient un dispositif identique à celui en vigueur avant l'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle directive Télévision sans frontière.

En ce qui concerne les chaînes à péage consacrées au cinéma, deux accords ont été conclus, l'un le 15 mars 1999 entre le BLIC, l'ARP et le bouquet TPS et le second, le 13 avril 1999, entre le bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC) et Canal satellite. Les règles de diffusion qu'ils fixent et qui, il convient de le noter, ne constituent qu'un des aspects de ces accords, diffèrent. Afin d'harmoniser les règles applicables, le CNC a suscité l'organisation de négociations entre les organismes représentatifs de la profession et les diffuseurs, négociations qui devraient aboutir d'ici la fin de l'année.

Votre rapporteur souligne l'intérêt pour le cinéma français de parvenir à l'adoption de dispositions harmonisées, qui permettraient d'éviter les inconvénients d'un système régi par des accords ponctuels entre producteurs et diffuseurs risquant fort en pratique de se solder par un alignement par le bas.

C. LA DÉFENSE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN DANS LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

1. Les échéances internationales : le prochain cycle de négociations de l'organisation mondiale du commerce

Le prochain cycle des négociations commerciales de l'OMC sera lancé lors de la conférence de Seattle qui se tiendra du 30 novembre au 3 décembre prochain et qui arrêtera la portée, les modalités et le calendrier des futures négociations.

Lors du précédent cycle de négociations dit l'« Uruguay round », la Communauté européenne et les Etats membres n'avaient pas pris d'engagement de libéralisation dans le secteur des services audiovisuels. Par ailleurs, des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée prévue par l'accord sur les services (GATS) avaient été stipulées dans le souci de préserver la réglementation européenne (directive TSF), les instruments communautaires de soutien (plan MEDIA) mais également les dispositifs nationaux de soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle. En conséquence, les Etats membres et la Communauté européenne n'étaient jusqu'ici pas liés par des obligations spécifiques d'accès au marché ou par une clause de traitement national dans le domaine des services audiovisuels.

Votre rapporteur s'était félicité l'an dernier de la fermeté dont le gouvernement français avait fait preuve pour défendre le principe désigné alors sous le terme d'« exception culturelle » lors des négociations de l'accord multilatéral sur les investissements conduite dans le cadre de l'OCDE qui finalement n'ont pas abouti.

L'enjeu des négociations qui s'ouvrent est de savoir si les services culturels entrent, au même titre que l'ensemble des services, dans le champ de l'accord général sur le commerce des services et donc de déterminer s'ils seront soumis aux mêmes règles et principes, à savoir la clause de la nation la plus favorisée et la non-discrimination. De tels principes interdiraient la mise en œuvre de politiques culturelles dans le secteur audiovisuel reposant sur des accords de coproduction avec certains pays, l'instauration de quotas de diffusion d'œuvres selon leur origine ou l'octroi de subventions sélectives.

Dans la mesure où elle ne sera présente dans la négociation qu'au travers de l'Union européenne qui négocie au nom des quinze, la France devra faire partager à ses partenaires sa position sur le principe d'exception culturelle.

A cet égard, votre rapporteur se félicite des termes du compromis fixant le mandat confié par le conseil à la commission afin de préparer le nouveau cycle de négociations adopté le 26 octobre 1999. Ce texte précise que : *« l'Union veillera, pendant les prochaines négociations de l'OMC, à garantir, comme dans le cycle d'Uruguay, la possibilité pour la communauté et ses Etats membres de préserver et de développer leur capacité à définir et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et audiovisuelles pour la préservation de leur diversité culturelle »*.

Votre rapporteur relève qu'il est sans précédent que les Etats de l'Union s'accordent aussi clairement sur le maintien du principe d'exception culturelle obtenu lors du précédent cycle de négociations. Il s'agit là sans doute du fruit du travail de persuasion entrepris par la France auprès de ses partenaires.

Le mandat donné par le conseil à la commission répond à deux exigences posées par le gouvernement. En premier lieu, il affirme l'objectif de la préservation de la « diversité culturelle », concept nouveau destiné à éviter les confusions entre une méthode de négociation à savoir l'absence d'offre de libéralisation en matière culturelle et la finalité même de la négociation. En second lieu, il signifie en pratique une absence d'offre de libéralisation de l'Union européenne dans les secteurs de la culture ou de l'audiovisuel et le maintien des précédentes exceptions à la clause de la nation la plus favorisée afin de permettre le traitement préférentiel de certains Etats. Par ailleurs la formulation retenue permet d'offrir des garanties notamment si de nouveaux sujets devaient être abordés dans la négociation tels l'investissement et les subventions.

En effet, sur cette dernière question, la plus grande vigilance est de rigueur. Au-delà de l'objectif du maintien d'une clause d'exception culturelle dont bénéficierait, comme lors de l'accord signé en 1993, les services audiovisuels, le gouvernement devra veiller à ce que des décisions prises dans

d'autres secteurs soumis à négociation ne soient pas susceptibles d'avoir des incidences sur les mécanismes de soutien dont bénéficient les services audiovisuels.

Ce risque ne doit pas être minimisé ; il est en effet fort probable que des tentatives de démantèlement de notre dispositif de soutien au secteur audiovisuel se manifestent notamment lors d'éventuels débats sur le commerce électronique et les nouveaux services. A cette occasion, des Etats pourraient être tentés d'exclure du régime des services les services offerts par internet au motif qu'il s'agirait en fait de biens virtuels dont le régime relèverait du GATT qui va plus loin dans la libéralisation que le GATS. Ainsi pourraient être exploitées les incertitudes liées à la convergence technologique pour remettre en cause la spécificité des secteurs audiovisuels et, en compartimentant les supports, obtenir des engagements de libéralisation motivés par le souci de ne pas entraver le développement des nouveaux services. Face à ces risques, la France devra faire admettre un principe de neutralité technologique afin d'éviter qu'à chaque support de diffusion soient attachées des règles commerciales spécifiques.

De même, lors des éventuels débats sur les subventions et sur les investissements, la France sera attentive à ce que la logique de plafonnement des subventions propre aux accords du GATT sur les marchandises ne soit pas transposée à l'accord sur les services, ce qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences non négligeables sur nos dispositifs de soutien à l'industrie cinématographique qui dépassent aujourd'hui largement les plafonds envisagés à l'OMC.

A l'évidence la contradiction qui existe entre les objectifs de diversité culturelle défendus par la France et les principes du libre échange qui président à ces négociations apparaît de plus en plus difficile à réduire notamment en raison des évolutions technologiques qui affectent le secteur de l'audiovisuel et des télécommunications.

Compte tenu de la complexité des négociations à venir et des risques de remise en cause de notre politique culturelle qu'elles comportent, votre rapporteur ne peut que souscrire aux conclusions du rapport sur les négociations commerciales multilatérales remis par Mme Catherine Lalumière et M. Jean-Pierre Landau au ministre de l'économie et des finances qui plaide pour que « *soit défini, pour les échanges internationaux de biens culturels, un régime spécifique et approprié* » qui pourrait être négocié dans le cadre de l'UNESCO et dont « *les principes et les modalités (de ce nouvel instrument juridique) pourraient éventuellement ensuite être transférés dans le système de l'OMC* ».

Votre rapporteur souhaite donc que les efforts du gouvernement soient soutenus afin que les acquis du cycle de l'Uruguay puissent être

maintenus lors des négociations à venir. A ce titre, il exprime le souhait que le Parlement soit informé dans les délais les plus brefs du déroulement des négociations. Compte tenu des enjeux qu'elles représentent, la représentation nationale ne peut être tenue à l'écart de ces négociations. Les assemblées parlementaires constituent en effet un relais indispensable pour informer l'opinion publique de leur déroulement, ce qui permettra de mieux en faire comprendre les enjeux.

2. Le renforcement des dispositifs européens

La défense du principe de diversité culturelle dans les négociations commerciales à venir dépend pour une large part de la capacité de la France à convaincre ses partenaires européens du bien-fondé de ses positions.

A cet égard, le renforcement des dispositifs communautaires de soutien à l'industrie cinématographique européenne apparaît déterminant pour conduire nos partenaires à admettre la pertinence des interventions publiques en ce domaine.

Pour l'heure, le programme européen d'aides cinématographiques et audiovisuelles, MEDIA II, qui a débuté en 1996 et s'achèvera à la fin de l'an 2000 poursuit des objectifs modestes. Les aides remboursables à la production sont de faibles montants et les aides à la distribution encore insuffisamment développées pour promouvoir une véritable politique de circulation des oeuvres européennes à l'intérieur de l'Union.

Votre rapporteur souhaite que les orientations du nouveau programme Média III pour les années 2001 à 2005 prennent en compte la nécessité de renforcer les aides à la distribution et, éventuellement, à la diffusion télévisée ce qui permettra au dispositif de soutien européen de renforcer de manière significative au sein de l'Union l'audience des oeuvres des Etats membres.

DEUXIÈME PARTIE : LE THÉÂTRE DRAMATIQUE

L'intervention de l'Etat dans le domaine de l'art dramatique poursuit plusieurs objectifs complémentaires : promouvoir la diffusion du spectacle vivant et élargir les publics du théâtre ; encourager la création dramatique et favoriser l'émergence de nouveaux talents.

Pour assurer ces missions, la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles née en 1998 de la fusion de la direction du théâtre et des spectacles et de la direction de la musique et de la danse, s'appuie en particulier sur **le réseau des scènes publiques**.

Des subventions sont directement accordées, d'une part, aux six grandes institutions nationales que sont le conservatoire national d'art dramatique et les cinq théâtres nationaux (Comédie Française, théâtre de l'Odéon, théâtre national de Chaillot, théâtre national de la Colline et théâtre national de Strasbourg) et, d'autre part, au réseau de la décentralisation dramatique qui se compose des centres dramatiques nationaux et régionaux ainsi que des scènes nationales.

Le soutien à la diffusion et à la création passe en second lieu par l'aide accordée à plus de 600 compagnies dramatiques indépendantes ainsi qu'au fonds de soutien au théâtre privé.

Plusieurs dispositifs relatifs à l'écriture et aux auteurs dramatiques ainsi qu'à l'enseignement de l'art dramatique viennent compléter les moyens de la politique du théâtre.

I. UNE INTERVENTION AUX LIMITES BUDGÉTAIRES MAL DÉFINIES

A. UNE PROGRESSION BUDGÉTAIRE DIFFICILE À ÉTABLIR

1. Des crédits insaisissables

Comme votre rapporteur l'avait souligné l'an dernier pour le regretter, l'opacité de la présentation budgétaire des crédits du ministère de la culture conjuguée à la création d'une direction unique de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles ne permet guère l'identification des crédits consacrés au théâtre et rend délicate toute tentative de mise en perspective d'une année sur l'autre.

Sans revenir sur les modifications apportées dans le passé à la nomenclature budgétaire, on se contentera de rappeler que les crédits d'intervention inscrits au titre IV, qui constituent l'essentiel de la politique du théâtre (aides aux compagnies, soutien au réseau de la décentralisation dramatique, aides à l'écriture), sont désormais noyés au sein du chapitre intitulé 43-20 article 20 pour les interventions d'intérêt national et du chapitre 43-30 article 20 pour les interventions déconcentrées, articles dont les crédits s'élèvent respectivement à 680 millions de francs et à 1 567 millions de francs.

Les procédures de déconcentration ont encore compliqué l'exercice imposé à votre rapporteur dans la mesure où, en pratique, la répartition des crédits d'intervention mais aussi d'investissement n'est véritablement arrêtée qu'en début d'exercice budgétaire.

Seuls demeurent donc parfaitement identifiables les crédits¹ de fonctionnement consacrés aux théâtres nationaux, établissements publics dont les subventions de fonctionnement sont mentionnées dans le « bleu ».

2. Les données disponibles

Compte tenu de ces difficultés auxquelles ne remédient qu'imparfaitement les réponses aux questionnaires budgétaires, il a été à nouveau cette année très difficile à votre rapporteur de prendre la mesure exacte de la progression des crédits consacrés à la politique du théâtre, progression qui s'inscrit dans la poursuite de l'effort engagé en faveur du spectacle vivant.

D'après les informations communiquées par le ministère, **les crédits consacrés au spectacle vivant s'élèveraient pour 2000 à 4 069,58 millions**

¹ Hors dépenses de personnel et fonctionnement de l'Etat.

de francs, en dépenses ordinaires et en autorisations de programme, soit une progression de 4,33 % à structure constante.

Le tableau ci-après indique la répartition par chapitre des crédits de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles :

CRÉDITS DE LA DIRECTION DE LA MUSIQUE, DE LA DANSE, DU THÉÂTRE ET DES SPECTACLES

	LFI 1998 DTS + DMD		LF 1999		PLF 2000	
TITRE III - CHAPITRE 36-60						
THÉÂTRES						
CAISSES DE RETRAITE						
COMÉDIE FRANÇAISE ET OPÉRA NATIONAL DE PARIS ¹					82,578	
COMÉDIE FRANÇAISE	140,216		142,554		136,610	
THÉÂTRE NATIONAL DE CHAILLOT	61,166		63,150		66,151	
THÉÂTRE NATIONAL DE L'ODÉON	54,285		54,632		57,193	
THÉÂTRE NATIONAL DE LA COLLINE	39,699		41,970		45,370	
THÉÂTRE NATIONAL DE STRASBOURG	50,254		50,590		51,589	
CONSERVATOIRE NATIONAL SUPÉRIEUR D'ART DRAMATIQUE	5,413		6,180		13,962	
SOUS-TOTAL THÉÂTRE	351,033		359,076		453,453	
SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT ATTRIBUÉES À DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU SECTEUR DE LA MUSIQUE ET DE LA DANSE ²	1 050,896		1 084,922		1 058,871	
TOTAL TITRE III	1 401,934		1 444,04		1 512,329	
TITRE IV						
CRÉDITS CENTRAUX						
43-20/20 DÉVELOPPEMENT CULTUREL ET SPECTACLES	815,535		649,759		485,396	
43-20/40 ENSEIGNEMENT	119,122		111,307		57,957	
43-20/50 BOURSES	8,186		0,953		0,883	
43-20/90 BCES	-		7,553		7,650	
43-20/60 ASSISTANCE	2,078		2,078		2,148	
43-92/00 COMMANDES	15,770		7,329		7,329	
CRÉDITS DÉCONCENTRÉS.						
43-20/20 DÉVELOPPEMENT CULTUREL ET SPECTACLES	799,558		1 064,019		1 307,172	
43-20/40 ENSEIGNEMENT	240,417		249,777		315,528	
TOTAL TITRE IV	2 000,668		2 092,776		2 184,064	
TITRE V	AP	CP	AP	CP	AP	CP
1. MUSIQUE ET DANSE	3	-	21	-	34,5	-
2. THÉÂTRE ET SPECTACLES						
COMÉDIE FRANÇAISE	8,00		8,37		3,20	
AUTRES THÉÂTRES NATIONAUX	4,00		7,89		9,60	
CENTRE DE RÉSERVE DE COSTUME DE SCÈNE DE MOULINS (GPR)	14,00		16,00		-	
CONSERVATOIRE D'ART DRAMATIQUE	1,30		1,50		1,70	
THÉÂTRE DU ROND-POINT	-		-		7,00	
THÉÂTRE NATIONAL DE CHAILLOT (ACCÈS DÉCOR)	-		11,00		-	
SOUS-TOTAL THÉÂTRE	27,3	-	44,76	-	21,5	-
TOTAL TITRE V	30,30		65,76		56	
TITRE VI						
1. MUSIQUE ET DANSE	116	67	126,2	74	145,4	82
2. THÉÂTRE ET SPECTACLES						
EQUIPEMENT DES THÉÂTRES NATIONAUX	5,00	5,00	10,00	10,00	13,00	13,00
EQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT	1,00	-	1,00	-	1,00	-
AUTRES OPÉRATIONS - SCÈNES NATIONALES, CDN, CDR, THÉÂTRE PRIVÉ, CIRQUE ET ARTS DE LA RUE, SALLES MUNICIPALES	44,90	-	53,10	9,00	98,80	-
LE « CARGO » DE GRENOBLE (GPR)	3,50	-	45,00	11,00	46,00	-
THÉÂTRES NATIONAUX	-	-	-	-	13,00	13,00
SOUS-TOTAL THÉÂTRE	54,4	5	109,1	30	171,8	26
TOTAL TITRE VI	173,10	72,00	235,30	104,00	317,20	

¹ La création de l'article 48 permettant d'isoler les subventions versées aux caisses de retraite de la Comédie française et de l'Opéra national de Paris entraîne un transfert vers ce nouvel article de 11,443 millions de francs prélevé sur la dotation de la Comédie Française et de 68,63 millions de francs sur celle de l'Opéra national de Paris.

² Cette catégorie comprend : l'Opéra national de Paris, les CNSM de Paris et de Lyon, le centre national de la danse, l'école de danse, la cité de la musique et l'établissement public du parc et de la halle de la Villette.

- Les crédits inscrits en **titre III** (moyens des services) de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles consacrés au théâtre incluent les **subventions de fonctionnement versées aux cinq théâtres nationaux et au conservatoire national supérieur d'art dramatique**. Ces crédits s'élèveront en 2000 à **382,309 millions de francs**, soit une **augmentation** à structure constante¹ de **6,4 %** par rapport à 1999. Cette augmentation permet notamment de compenser la perte de recettes résultant de l'instauration d'un tarif unique à 50 francs le jeudi, qui a été estimée à 7 millions de francs.

- En ce qui concerne les dépenses du **titre IV** (interventions publiques) en progression de 4,3 % en 2000, la présentation du « bleu budgétaire » comme celle des réponses du ministère de la culture au questionnaire de votre rapporteur ne permettent pas avec certitude d'établir la part des crédits affectés à la politique du théâtre. **Sur les 80 millions de mesures nouvelles qui bénéficieront au spectacle vivant, près de 33 millions de francs devraient être consacrés à la politique du théâtre**. Néanmoins, l'affectation de ces mesures nouvelles en titre IV entre les différentes actions n'est pas encore définitivement arrêtée et n'a été communiquée à votre rapporteur qu'à titre indicatif.

Les mesures nouvelles dégagées en 2000 devraient permettre :

- de renforcer le soutien aux compagnies conventionnées (+ 12 millions de francs) ;
- de remettre à niveau la contribution de l'Etat aux scènes nationales les moins dotées (+ 13,6 millions de francs) ;
- d'accompagner, pour les centres dramatiques nationaux, la réforme du contrat de décentralisation (+ 5,9 millions de francs) ;
- et d'accroître l'aide aux auteurs (1 million de francs).

On relèvera par ailleurs que les arts de la rue et les arts du cirque bénéficieront de mesures nouvelles qui s'élèvent respectivement à 4 millions de francs et à 3 millions de francs.

Les **dépenses d'investissement** consacrées au théâtre telles qu'elles figurent dans le tableau ci-dessus connaissent une **progression significative qui profite essentiellement aux opérations d'aménagement et de rénovation des théâtres ne relevant pas directement de la tutelle de l'Etat**. Elles s'élèvent pour 2000 en autorisations de programme à **193,3 millions de francs, en progression de 25 % par rapport à 1998**.

¹ Y compris la dotation versée à la caisse de retraite de la Comédie française

La dotation inscrite au **titre V** (investissements exécutés par l'Etat) s'élève à 21,5 millions de francs (soit -51,2 %). La diminution des crédits s'explique essentiellement par l'achèvement du centre de réserve de costumes de scène de Moulins qui figurait parmi les grands projets en région. Les crédits disponibles en 2000 sont destinés à poursuivre d'une part les travaux d'aménagement et de restauration des théâtres nationaux (12,8 millions de francs) et du théâtre du Rond-Point (7 millions de francs) et, d'autre part, les opérations de mise aux normes de sécurité des locaux du conservatoire national d'art dramatique (1,7 million de francs).

Les crédits inscrits au **titre VI** (subventions d'investissement accordées par l'Etat) s'élèvent pour 2000 à 171,8 millions de francs en autorisations de programme, soit + **57,4 %** par rapport à 1999. Cette progression permettra de **conforter la politique d'équipement conduite en partenariat avec les collectivités locales**. En effet, l'enveloppe destinée à l'aménagement des salles municipales, des scènes nationales, des centres dramatiques nationaux et régionaux, des théâtres privés et des arts de la rue et du cirque s'élève à 144,8 millions de francs en autorisations de programme, soit une augmentation de 47,6 % par rapport à 1999. Elle permettra non seulement la poursuite d'opérations déjà engagées (restructuration du Cargo à Grenoble, scène nationale de Nantes, centre dramatique régional de Lorient...) mais aussi le lancement d'opérations nouvelles de rénovation (théâtre de Morlaix, aménagement de l'ilôt de la friche de la Belle de Mai de Marseille) ou d'équipement (scène nationale de Bar-le-Duc).

B. UN SOUCI DE CLARIFICATION DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ETAT : UN CHANTIER ENCORE INACHEVÉ

1. Une volonté de clarifier les modalités d'intervention de l'Etat

A la suite du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997, la déconcentration est devenue un principe fondamental de l'organisation administrative de l'Etat. Ce texte entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998 prévoit en effet que l'ensemble des décisions individuelles de l'Etat¹ sont prises par le préfet.

Parachevant un mouvement engagé depuis plus d'une vingtaine d'années, le décret du 19 décembre 1997 a précisé les conditions d'application de ce principe général pour le ministère de la culture.

En raison de ses modalités et en particulier de l'importance de l'aide à la création et à la diffusion, la politique du théâtre avait vocation, plus que d'autres secteurs d'intervention du ministère de la culture, à se prêter à cette évolution.

¹ À l'exception de celles concernant les agents de l'Etat

En 1999, la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles a attribué 63 % de ses crédits¹

Dans le même souci de promouvoir une contractualisation plus précise et se prêtant de fait mieux à une évaluation, tous les contrats de décentralisation dramatique des centres dramatiques dont le mandat du directeur arrivait à échéance ont été évalués par l'inspection de la création et des enseignements artistiques avant toute décision de renouvellement ou de non-reconduction.

Par ailleurs, afin de remédier aux rigidités des modalités de subventionnement et de mieux les adapter aux résultats des équipes, la réforme de l'aide aux compagnies dramatiques, déjà partiellement mise en œuvre dès l'année dernière, a été précisée par une circulaire adressée par la ministre aux préfets de région le 12 juin 1999. Sans présenter le détail du nouveau dispositif, sur lequel votre rapporteur reviendra, on soulignera qu'elle répond à la volonté salutaire d'accroître le caractère incitatif de ces aides.

Répondant également à la volonté de clarifier ses relations avec les structures subventionnées comme de tirer les conséquences de la création de la nouvelle direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, a été également engagée une réforme des modalités du soutien aux lieux de diffusion. Consacrant l'abandon de la catégorie des « théâtres missionnés », a été élaboré un nouveau label dit des « scènes conventionnées ». Attribué pour une période de deux ans, ce label devrait concerner à terme environ 150 scènes, notamment celles dont le caractère pluridisciplinaire compliquait les relations avec l'administration. Il sera attribué par voie contractuelle aux scènes présentant des garanties minimales en matière de qualité de la programmation, de rayonnement local, d'indépendance artistique et de professionnalisme de la gestion. Là encore, il s'agit de rendre les mécanismes de soutien moins rigides et de permettre au ministère d'exercer réellement sa mission d'animation et d'orientation.

2. Des incertitudes pour l'avenir

L'augmentation des dotations consacrées au spectacle vivant en 1999 et en 2000 permet la remise à niveau longtemps ajournée des aides versées par l'Etat aux structures théâtrales.

Cependant, des incertitudes pèsent encore sur l'équilibre financier de ces structures qui devront faire face à l'application du nouveau statut fiscal des associations, aux conséquences de la réduction du temps de travail ainsi qu'aux modifications susceptibles d'affecter le régime des intermittents du spectacle.

• Les charges engendrées par les nouvelles règles fiscales applicables aux associations

Comme le laissait craindre l'analyse de votre rapporteur, une lecture pessimiste des nouvelles dispositions relatives à la fiscalité des associations s'impose. L'instruction du 15 septembre 1998 puis celle du 16 février 1999 précisant les conditions d'imposition

des activités lucratives des associations entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2000, la date initialement fixée ayant été reportée compte tenu des difficultés que suscitaient leurs dispositions.

Force est de constater que l'application des critères qu'elles définissent devrait se traduire par l'assujettissement aux impôts commerciaux de nombreuses associations culturelles ayant une activité dans le domaine du théâtre, à titre principal pour celles dont la gestion n'a pas un caractère désintéressé ou à titre accessoire pour les activités de celles dont la gestion est désintéressée -ce qui correspondra sans doute à un petit nombre d'entre elles.

En effet, les documents élaborés par le ministère des finances pour préciser les conditions d'application de ces instructions indiquent qu'en ce qui concerne les activités artistiques et culturelles, *« l'appréciation des critères permet donc d'orienter l'analyse vers l'assujettissement des structures professionnelles, sauf circonstances particulières, et vers le non-assujettissement des structures caractérisées par la pratique en amateur même si ces dernières font appel épisodiquement à des professionnels dès lors que le volume des activités payantes reste faible et que l'activité demeure occasionnelle »*.

Pour l'heure, les incidences de ce nouveau régime fiscal pour les structures théâtrales constituées sous forme d'association -qui sont pourtant fort nombreuses- n'ont pas été mesurées, faute notamment d'une connaissance statistique précise de ces structures.

En ce qui concerne les plus petites d'entre elles, ces mesures ne devraient pas avoir de conséquences majeures grâce à la possibilité d'exonération de taxe professionnelle ouverte par la loi de finances pour 1999 au profit des entreprises de spectacle. On relèvera qu'afin de faire bénéficier de cette mesure le plus grand nombre possible d'associations, le projet de loi de finances prévoit à titre exceptionnel que les délibérations des collectivités locales relatives à cette exonération auront pu valablement être prises jusqu'au 15 octobre 1999 -au lieu du 1^{er} juillet 1999 comme la loi de finances pour 1999 le prévoyait- pour être applicables en 2000. En effet, peu de collectivités locales avaient, à cette date, pris des délibérations en ce sens.

Par ailleurs, en ce qui concerne les associations sans but lucratif, votre rapporteur se félicitera que l'article 8 du projet de loi de finances pour 2000 prévoit une exonération d'impôts commerciaux pour les activités lucratives accessoires si leurs recettes n'excèdent pas 250 000 francs par an. Cette exonération concerne également la taxe professionnelle et la taxe sur la valeur ajoutée. Une telle disposition apparaît également de nature à atténuer les difficultés que risquaient d'entraîner les nouvelles règles fiscales pour les structures théâtrales les plus modestes.

• **Les conséquences incertaines de l'application de la réduction du temps de travail**

Les modalités d'application de la réduction du temps de travail dans les structures théâtrales à l'instar des conséquences des nouvelles règles fiscales applicables aux associations, n'ont pas encore fait l'objet d'appréciation par le ministère qui, interrogé sur ce point par votre rapporteur, a déclaré ne pas être à même de fournir une estimation de leur coût.

Votre rapporteur ne peut qu'inciter le ministère à étudier avec soin cette question qui risque de se traduire pour les structures théâtrales par des difficultés notamment pour les plus petites d'entre elles dont l'équilibre budgétaire est déjà précaire.

• **Vers un règlement des difficultés du régime des intermittents ?**

Le théâtre dramatique, comme l'ensemble du secteur du spectacle vivant, se caractérise par une organisation du travail spécifique fondée en grande partie sur le salariat intermittent.

Ce salariat, qui repose sur des contrats à durée déterminée, entrecoupés par des périodes de chômage, est par nature précaire et a justifié la mise en place d'un régime spécifique d'indemnisation.

Les difficultés économiques qui ont affecté le secteur du spectacle vivant et de l'audiovisuel, et la progression rapide de la précarité de l'emploi qui en a résulté ont eu pour effet d'aggraver le déséquilibre structurel des annexes VIII et X de l'UNEDIC.

A la suite de la menace formulée par les organisations patronales en novembre 1996 de ne pas les reconduire, le gouvernement a pris l'engagement de mettre en œuvre des mesures destinées à remédier aux difficultés de ce régime, engagement qui avaient permis la reconduction des annexes jusqu'au 31 décembre 1998.

Plusieurs des mesures annoncées ont été mises en œuvre. L'ordonnance sur les spectacles a été réformée par la loi du 18 mars 1999. Grâce au regroupement des organisations patronales au sein de la FESAC (fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma), une commission mixte paritaire a pu être mise en place afin de déterminer les conditions dans lesquelles les employeurs peuvent recourir au contrat de travail à durée déterminée, conditions désormais formalisées dans l'accord signé le 12 octobre 1998. Enfin, rendue obligatoire par arrêté du 15 janvier 1999, la généralisation du guichet unique pour les déclarations et le recouvrement des cotisations des organisateurs occasionnels de spectacles vivants est désormais possible.

Les annexes ont été à nouveau reconduites le 20 janvier 1999 jusqu'au 31 décembre 1999. Cette reconduction prend en compte d'une part les dispositions adoptées

Le théâtre national de l'Odéon est devenu « théâtre de l'Europe » en 1990 afin de produire, coproduire ou diffuser de grands spectacles européens classiques ou contemporains et d'accueillir des artistes européens.

Le théâtre national de Strasbourg, seul théâtre national créé à ce jour en région, a pour vocation la recherche théâtrale contemporaine. Il comprend une Ecole supérieure formant des comédiens, des scénographes et des régisseurs.

Relevant de la responsabilité directe de l'Etat, ces établissements jouent un rôle déterminant dans la politique conduite par le ministère de la culture dans le domaine du théâtre. Pour cette raison, votre rapporteur considère comme particulièrement opportune l'instauration à partir du 1^{er} janvier 2000 d'un tarif unique fixé à 50 francs le jeudi. Il forme le voeu que cette initiative soit suivie dans l'ensemble des réseaux de la diffusion dramatique. L'incidence de cette mesure, évaluée à 7 millions de francs, fait l'objet comme on l'a déjà indiqué d'une compensation sur la subvention de fonctionnement des théâtres nationaux.

En 2000, les **subventions de fonctionnement accordées aux cinq théâtres nationaux s'élèvent**, à structure budgétaire constante à **368,35 millions de francs**, soit une progression de **4,3 %** par rapport à 1999.

Le tableau suivant retrace l'évolution des subventions d'exploitation des cinq théâtres nationaux :

Théâtres dramatiques nationaux	1997	Variations 1996-1997 (en %)	1998	Variations 1997-1998 (en %)	1999	Variations 1998-1999 (en %)	2000	Variations 1999-2000 (en %)
	Comédie Française ⁽¹⁾⁽²⁾	136,72	- 2,2	140,21	+ 2,6	142,55	+ 1,66	148,053
Théâtre de Chaillot ⁽¹⁾	61,10	- 0,4	61,16	+ 0,1	63,15	+ 3,23	66,151	+ 4,75
Théâtre de l'Europe ⁽¹⁾	51,81	-	54,81	-	54,63	+ 4,8	57,193	+ 0,6
Théâtre de la Colline ⁽¹⁾	38,92	+ 2,2	39,66	+ 1,9	41,97	+ 5,7	45,37	+ 8,1
Théâtre de Strasbourg ⁽¹⁾⁽³⁾	46,77	+ 1,3	50,25	+ 7,4	50,59	+ 0,67	51,58	+ 1,9
TOTAL	335,42	- 0,5	345,56	+ 4,7	352,89	+ 2,12	368,35	+ 4,3

(1) Subventions d'exploitation des crédits du chapitre 36.60

(2) et caisse de retraite

(3) Subventions du théâtre et de l'école nationale de Strasbourg

L'augmentation des subventions de fonctionnement résulte pour moitié de la compensation de l'instauration d'un tarif unique le jeudi.

L'estimation du coût de cette mesure est fonction à la fois de la jauge du théâtre, de son taux de fréquentation et du tarif moyen actuellement constaté.

Le coût de la mise en place d'un tarif unique à 50 F tous les jeudis dans ces établissements a été estimé comme suit en année pleine :

Théâtre national	en millions de francs
Comédie-Française	2,41
Théâtre national de Chaillot	2,01
Théâtre national de la Colline	8,5
Théâtre national de l'Odéon	1,56
Théâtre national de Strasbourg	0,17
TOTAL	7

Hors compensation tarifaire, la répartition de ces crédits, comparable à celle constatée en 1999, fait apparaître une priorité marquée en faveur du théâtre de la Colline dont les moyens de production artistique sont renforcés (+ 6 %). Les crédits des théâtres de Chaillot, de l'Odéon et de la Comédie française progressent également mais dans une moindre mesure ; soit respectivement de + 1,58 %, + 1,8 % et 2,16 %. Le théâtre national de Strasbourg ne connaît qu'une faible augmentation de ses dotations (+ 0,55 %).

2. Les crédits d'équipement

En 2000, les crédits d'investissement consacrés aux théâtres nationaux s'élèveront :

- pour le titre V, à 12,8 millions de francs en autorisations de programme ;
- et pour le titre VI, à 26 millions de francs en autorisations de programme.

B. LE RÉSEAU DE LA DÉCENTRALISATION DRAMATIQUE

Comme en 1999, le réseau de la décentralisation dramatique bénéficiera de l'accroissement des moyens d'intervention en faveur du spectacle vivant prévu par le projet de loi de finances pour 2000. Cette évolution s'inscrit dans la politique d'ensemble conduite par le ministère pour renforcer les moyens de production des structures dramatiques.

• Les centres dramatiques

En 1999, on recensait 27 centres dramatiques nationaux, 6 centres dramatiques nationaux pour l'enfance et la jeunesse et 12 centres dramatiques régionaux. Leur activité pour la saison 1998 est retracée dans le tableau ci-dessous.

Type	Nombre	Nombre de créations	Nombre de représentations	Nombre de spectateurs payants
C.D. Nationaux	27	88	5 237	1 298 108
C.D.N. enfance et jeunesse	6	10	1 738	303 568
C.D. Régionaux	12	46	1 213	249 307
TOTAL	45	144	8 188	1 850 983

En 1999, 326 millions de francs ont été consacrés aux centres dramatiques et aux centres nationaux pour l'enfance et la jeunesse, soit une augmentation de 3 % par rapport à 1998. En 2000, cet effort devrait être poursuivi grâce à des mesures nouvelles d'un montant de 5,9 millions de francs.

On rappellera que les centres dramatiques nationaux sont liés à l'Etat par un contrat *de décentralisation* mis en place progressivement à partir de 1995, et aux collectivités locales par des conventions qui fixent notamment les conditions dans lesquelles sont mis à leur disposition des locaux. En 1999, 12 nouveaux contrats de décentralisation ont été signés. Pour les centres dramatiques dont le mandat du directeur arrivait à échéance, la nouvelle procédure d'évaluation a été conduite par le service de l'inspection de la création et des enseignements artistiques.

En ce qui concerne les centres dramatiques régionaux, des conventions inspirées des contrats de décentralisation sont passées entre les structures et l'ensemble des collectivités publiques participant à leur financement.

La réflexion engagée à l'occasion de la déconcentration devrait favoriser une harmonisation des pratiques qui permettrait de généraliser à l'ensemble des centres dramatiques des conventions pluripartites à l'image de celles qui prévalent aujourd'hui pour les seuls centres régionaux.

• Les scènes nationales

Les scènes nationales qui regroupent environ 60 établissements sur l'ensemble du territoire **bénéficiaient en 1999 d'une subvention de 264 millions de francs. Des mesures nouvelles d'un montant de 13,6 millions de francs permettront de renforcer ce réseau**, notamment en procédant aux remises à niveau nécessaires pour les scènes les moins bien dotées.

Si aucun contrat ne lie l'Etat à ces structures, il existe en revanche des conventions les liant aux communes, pour la mise à disposition de locaux. Les scènes nationales sont gérées dans leur grande majorité, par des associations, les collectivités publiques partenaires étant représentées au conseil d'administration en tant que membre de droit. Celles-ci sont donc théoriquement en mesure de se prononcer sur les choix importants pour l'activité de ces structures. Cette situation devrait évoluer avec la mise en

place progressive des *contrats d'objectifs*, signés entre l'Etat, les collectivités territoriales qui financent pour plus de 15 % et les structures elles-mêmes, conformément aux circulaires du 30 avril 1997 et du 8 janvier 1998, adressées par la ministre chargée de la culture aux préfets.

Comme nous l'indiquons plus haut, un nouvel instrument de décentralisation dramatique a été mis en place en 1999 dans le souci de relancer la politique de soutien à la création : « **les scènes conventionnées** ». Ce label qui sera mis en place progressivement concernera à terme 150 lieux financés en partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. On soulignera qu'il ne s'appliquera pas seulement à des structures théâtrales mais également aux plateaux pour la danse et aux contrats « musiques nouvelles », ce qui à l'évidence ne contribuera guère à faciliter l'identification des crédits consacrés à la politique du théâtre. Les scènes seront éligibles sur la base d'un programme d'action précis, faisant l'objet d'une convention d'une durée maximale de 3 ans reconductible. La subvention annuelle versée par l'Etat se situera entre 250 000 francs et un million de francs afin d'être d'un montant significatif tout en demeurant sensiblement inférieure au plancher de principe de l'aide accordée aux scènes nationales.

III. LA POLITIQUE DE SOUTIEN À LA CRÉATION ET À LA DÉCOUVERTE DE NOUVEAUX TALENTS

Plusieurs types d'aides sont accordées aux compagnies dramatiques indépendantes, aux théâtres privés et aux auteurs dramatiques.

A. L'AIDE AUX COMPAGNIES DRAMATIQUES

En 1999, le montant des crédits affectés aux compagnies dramatiques indépendantes s'est élevé à 174 millions de francs, contre 160 millions de francs en 1998, soit une progression de 8,75 %. **En 2000, elles devraient bénéficier d'une mesure nouvelle de 12 millions de francs** destinée à accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'aide aux compagnies.

L'aide aux compagnies joue un rôle central dans la politique du théâtre. En effet, outre leur contribution déterminante à la création théâtrale et à son renouvellement, les compagnies participent aux différents aspects de l'action conduite par le ministère, qu'il s'agisse du partenariat avec les établissements scolaires, des projets en faveur des publics défavorisés ou des efforts d'aménagement culturel du territoire.

Reposant traditionnellement sur trois types d'aide (aide annuelle au fonctionnement, aide au projet, conventionnement pluriannuel), le dispositif de soutien

mis en place au début des années 1980 puis modifié une première fois en 1991 afin de garantir aux compagnies les plus expérimentées un financement plus stable s'est révélé trop rigide. Insuffisamment sélectif, il favorisait un certain émiettement de l'intervention de l'Etat préjudiciable à son efficacité. Au cours des dernières années, on avait pu constater, dans un contexte de stagnation, voire de régression, des crédits une augmentation régulière du nombre de compagnies aidées. Une réflexion avait été engagée avec les professionnels afin de tirer les conséquences de ce constat. La sensible progression budgétaire dont a bénéficié le spectacle vivant en 1999 a été l'occasion d'engager une réforme des modalités d'attribution du soutien de l'Etat aux compagnies.

Les grands axes de la réforme consistent dans la suppression de l'aide au fonctionnement annuel¹, qui n'était pas suffisamment incitative, au profit d'un recentrage du système sur deux types d'aides :

- une aide à la production dramatique, sur projet, qui peut ne pas être renouvelée ;

- une aide sous forme de conventionnement sur trois ans réservée aux compagnies dont le rayonnement, la régularité de la production, les capacités de recherche, de création et de diffusion ont été relevées par les comités d'experts travaillant auprès des directions régionales des affaires culturelles.

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif de cette réforme qui, au demeurant, sera mise en oeuvre de manière progressive. Le nombre des compagnies aidées, qui s'établit en 1999 à 624, demeure supérieur à la moyenne des cinq dernières années ; on relèvera que le nombre des compagnies aidées au titre de l'aide au fonctionnement a sensiblement diminué (107 contre 220 en 1998) et qu'à l'inverse le nombre des aides à la production et des compagnies conventionnées a nettement progressé (respectivement 261 et 215 contre 227 et 163 en 1998). On ne peut qu'espérer que ces chiffres témoignent de l'évolution vers un système de subventionnement plus facile à piloter au regard des priorités de la politique culturelle.

B. LE SOUTIEN AU THÉÂTRE PRIVÉ

Le soutien accordé par l'Etat au théâtre dramatique privé est assuré par le **fonds de soutien au théâtre privé**. Ce fonds, géré par les professionnels, sous forme associative, est alimenté par quatre types de recettes : une taxe parafiscale prélevée sur les recettes d'exploitation des adhérents, des cotisations volontaires des théâtres souhaitant bénéficier de l'aide à l'équipement et des subventions versées par l'Etat et la ville de Paris.

¹ Cette aide était destinée jusqu'ici aux compagnies dont le travail était jugé satisfaisant mais dont la notoriété n'avait pas atteint le niveau nécessaire pour bénéficier du conventionnement.

Confrontés à une baisse de la fréquentation et à un accroissement du coût des productions, les théâtres rencontrent des difficultés croissantes pour amortir les spectacles qu'ils créent. L'aide consentie par l'Etat a donc pour vocation de renforcer leur situation financière afin de soutenir l'offre théâtrale.

En 1998, dernière année pour laquelle votre rapporteur dispose d'informations complètes, le budget de l'association s'est élevé à 90,859 millions de francs, contre 87,57 millions de francs en 1997. Le produit de la taxe parafiscale (24,809 millions de francs) et les cotisations volontaires (20,5 millions de francs) représentent près de la moitié de ces recettes. Le concours de l'Etat atteignait 24,8 millions de francs et celui de la ville de Paris 19 millions de francs. Ces contributions ont été complétées par une subvention de l'ADAMI à hauteur d'un million de francs et par une aide de 750 000 francs versée par la SACD.

Pour l'exercice 1999, la subvention versée par l'Etat s'élevait à 23,3 millions de francs et celle versée par la ville de Paris à 20,5 millions de francs. Le budget pour 1999 du fonds de soutien au théâtre privé prévoit une recette de cotisations volontaires d'environ 18 millions de francs et estime le produit de la taxe parafiscale à 18,3 millions de francs, ce qui porterait le montant total des recettes du fonds à 80,1 millions de francs.

C. L'AIDE AUX AUTEURS DRAMATIQUES

En 1999, les crédits consacrés à l'action menée en faveur des auteurs dramatiques ont bénéficié d'une forte progression, passant de 13,63 millions de francs à 15,8 millions de francs. En 2000, ils bénéficieront d'une mesure nouvelle de 1 million de francs.

Cette action repose sur un dispositif d'aides à l'écriture mais également sur les commandes publiques et le soutien apporté au fonctionnement du centre national des écritures du spectacle.

• Les aides à la création dramatique

Réformé en 1995 afin de promouvoir une plus grande diversité des oeuvres aidées, le dispositif de soutien aux auteurs dramatiques s'appuie désormais sur quatre types d'aides :

- **l'aide au montage**, réservée aux textes recueillant l'unanimité des lecteurs. Son montant est fixé en fonction de l'importance du projet et est mis à disposition de l'auteur pendant trois ans ;

- **l'aide d'encouragement** à l'auteur comprise entre 4 000 et 30 000 francs, destinée aux jeunes auteurs dont le talent a été jugé prometteur.

Parallèlement à ces deux dispositifs issus de la réforme de 1995, ont été maintenues :

- les aides à « **la recherche théâtrale** » destinées à soutenir les projets associant plusieurs modes d'expression ;

- et **les aides à la première reprise** dont la vocation est d'encourager la reprise de textes qui ont bénéficié de l'aide à la création dramatique lors de leur montage.

• **Les commandes publiques aux auteurs**

La politique de soutien aux auteurs dramatiques s'appuie également sur des commandes publiques aux auteurs dans le cadre d'un dispositif institué en 1982.

Ces commandes sont attribuées à un projet conçu par un auteur et un organisme théâtral subventionné par le ministère de la culture. Leur montant est de 40 000 francs pour un texte original et de 20 000 francs pour les adaptations.

En 1999, lors de la première session d'avril, la commission a retenu 15 projets pour un montant global de 720 000 francs.

Parallèlement, en 1999, dans le cadre du « printemps théâtral » organisé par les ministères de l'éducation nationale et de la culture, a été mise en place une aide à l'écriture de textes dramatiques destinés au jeune public dans le cadre de collaborations entre des auteurs et des établissements scolaires.

• **Le centre national des écritures du spectacle**

La Chartreuse de Villeneuve-Lez-Avignon, devenue en 1990 centre national des écritures du spectacle, exerce sa mission d'aide à l'écriture dramatique en accueillant en résidence des artistes, mais également en organisant des lectures, notamment dans le cadre du festival d'Avignon, et des rencontres entre auteurs et compagnies.

L'évolution du montant des crédits consacrés aux différents dispositifs d'aide à l'écriture dramatique entre 1998 et 1999 est retracée dans le tableau ci-dessous.

	1998	1999
Aide à la création dramatique	5,1	6,2
Commande publique	1,34	1,5
CIRCA (Centre national des écritures de Villeneuve-Lez-Avignon)	7,1	8,1

(en millions de francs)

D. L'ENSEIGNEMENT DE L'ART DRAMATIQUE

Le ministère de la culture contribue à la formation de futurs professionnels en soutenant les écoles spécialisées et les classes d'art dramatique des conservatoires mais favorise également l'accès du plus grand nombre à la pratique de l'art dramatique.

- **La formation professionnelle**

Pour assurer cette mission, le ministère conduit plusieurs types d'actions.

En matière **d'initiation et de sensibilisation**, le ministère de la culture a mis en place avec le ministère de l'éducation nationale un baccalauréat « théâtre et expression dramatique » (série L). Pour l'année scolaire 1998-1999, le nombre de lycées dispensant cet enseignement s'élevait à 115, ce qui représente un effectif de 12 842 élèves. Les crédits destinés à assurer la rémunération des équipes artistiques assurant en collaboration avec les enseignants l'encadrement de cet enseignement s'élevaient en 1999 à **11,7 millions de francs**.

Par ailleurs devraient être progressivement généralisés dans les lycées des ateliers d'expression artistique qui ne s'adressent pas seulement aux élèves suivant les enseignements obligatoires et optionnels. Ces ateliers seront animés par des intervenants extérieurs, encadrés par des enseignants, dont la rémunération sera prise en charge par les ministères de la culture et de l'éducation nationale.

- De manière générale, force est de constater que l'enseignement du théâtre apparaît comme l'un des moins structurés et des moins développés des enseignements des différentes disciplines artistiques relevant du ministère de la culture et se trouve, de fait, largement assuré par des initiatives privées.

La **formation des jeunes comédiens** est dispensée par les conservatoires nationaux de région, les écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et les écoles municipales de musique, dont le rôle, outre la mission d'initiation, est de préparer aux concours des écoles supérieures.

Au sein de ces établissements dont le financement ressort principalement des collectivités locales, l'enseignement dramatique n'occupe qu'une place réduite et apparaît, avec environ 1 800 élèves, fort mal représenté.

Compte tenu de la faiblesse des débouchés au sein de cette filière, le ministère de la culture n'avait d'ailleurs pas éprouvé depuis 1993 la nécessité d'organiser de sessions de certificat d'aptitude aux fonctions de professeur d'art dramatique permettant de se présenter aux concours de la fonction publique territoriale.

Seuls les conservatoires nationaux de régions et les écoles nationales de musique bénéficient de subventions de fonctionnement du ministère de la culture. Le montant global de ces subventions s'élève en 2000 à 181,9 millions de francs (soit + 4,6 % par rapport à 1999). Les informations fournies par le ministère ne permettent pas d'identifier la part de ces crédits bénéficiant au seul enseignement du théâtre.

L'enseignement supérieur du théâtre est principalement assuré par deux écoles nationales d'art dramatique, le conservatoire national supérieur d'art dramatique et l'école du théâtre national de Strasbourg.

- le *conservatoire national supérieur d'art dramatique* dispense un enseignement gratuit de formation au métier de comédien. Il bénéficie en 2000 d'une subvention de fonctionnement de 13,962 millions de francs, dont la progression résulte des mesures de résorption du nombre de vacataires.

- l'*école supérieure d'art dramatique du théâtre national de Strasbourg*, intégrée au théâtre de Strasbourg, dispense également une formation destinée aux comédiens professionnels et aux techniciens du spectacle (régisseurs et décorateurs - scénographes).

D'autres enseignements à caractère professionnel sont cofinancés par l'Etat et les collectivités locales, par voie de convention. Il s'agit :

- des ateliers dramatiques des centres dramatiques nationaux de Rennes et de Saint-Etienne ;
- des classes professionnelles des départements d'art dramatique des conservatoires nationaux de région de Bordeaux et de Montpellier ;
- des écoles du théâtre national de Bretagne et de la comédie de Saint-Etienne ;
- de l'école régionale d'acteurs de Cannes ;
- et d'organismes divers comme l'école supérieure de la marionnette.

En 1999, le montant total des crédits consacrés par le ministère de la culture et de la communication à l'enseignement dramatique spécialisé à vocation professionnelle s'élevait à 46,22 millions de francs. Cette enveloppe sera reconduite en 2000 ; des redéploiements permettront la mise en place d'une nouvelle formation professionnelle de l'acteur en région Nord-Pas-de-Calais et l'organisation d'un deuxième examen pour l'accès au certificat d'aptitude aux fonctions de professeur d'art dramatique dans les écoles de musique contrôlées par l'Etat.

En dépit du soutien accordé par l'Etat à l'enseignement dramatique, il apparaît qu'une large part de l'enseignement public de l'art dramatique est financée par les collectivités locales. Cette situation se traduit par des charges souvent très importantes

pour les communes et par de grandes disparités géographiques dans l'offre de formation, disparités bien plus importantes que celles constatées pour l'enseignement de la musique.

- **La pratique amateur**

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'enseignement de l'art dramatique, conjuguée au fait que la tutelle du théâtre amateur relève non du ministère de la culture mais du ministère de la jeunesse et des sports, n'a pas permis la mise en place d'une réelle politique du théâtre amateur, ce dernier ne bénéficiant pas, à la différence de ce qui prévaut pour la musique, d'un véritable réseau. Or, le développement de la pratique amateur apparaît comme une des conditions d'une politique de théâtre plus ambitieuse et plus proche du public.

Votre rapporteur s'était félicité l'an dernier de la volonté exprimée par la ministre de la culture et de la communication de développer le soutien accordé aux activités artistiques amateur. Pour l'heure, les bonnes intentions ne se sont traduites que par des avancées modestes.

Un groupe de travail commun au ministère de la culture et de la communication et au ministère de la jeunesse et des sports, dont les conclusions devraient être prochainement rendues publiques, a été constitué afin de clarifier les compétences respectives des deux administrations et de préciser les possibilités de partenariat.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la circulaire du 15 juin 1999 qui a posé les objectifs de la politique du ministère de la culture en ce domaine devraient être élaborés en 2000 par les DRAC des plans régionaux de développement des pratiques amateurs dont la mise en œuvre repose sur les services déconcentrés du ministère.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mardi 23 novembre 1999**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Marcel Vidal sur les crédits pour 2000 du cinéma et du théâtre dramatique**.

Mme Danièle Pourtaud, observant que l'accélération du rythme de création de multiplexes coïncidait avec le recul des parts de marché du cinéma français, a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier retenu pour réformer la procédure d'autorisation des multiplexes.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur l'évolution des crédits d'investissement destinés aux théâtres qui ne sont pas des théâtres nationaux.

M. Gérard Collomb, évoquant à son tour les conséquences du développement des multiplexes, s'est déclaré favorable, plutôt qu'à un contingentement de leur nombre, à des solutions privilégiant la prise en compte de l'impact de ces équipements sur l'équilibre du tissu urbain. Après avoir souligné qu'une telle démarche exigeait de la part des collectivités territoriales un effort de planification, il a cité l'exemple du schéma d'implantation des équipements culturels établi pour Lyon et les effets très positifs qui en étaient résultés pour l'ensemble de l'agglomération.

En réponse aux intervenants, **M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, a indiqué que les multiplexes apparaissaient désormais comme un mal nécessaire. On recense aujourd'hui 50 multiplexes et 30 nouveaux projets en cours d'examen. Les professionnels du cinéma sont désormais unanimes pour reconnaître la nécessité d'aménager la procédure d'octroi des autorisations. Les conclusions du rapport confié à M. Francis Delon, qui devraient être connues d'ici la fin de l'année, permettront de dégager des voies de réforme. La modification de la composition des commissions afin d'accroître la représentation des professionnels du cinéma et des services du ministère de la culture apparaît souhaitable. Par ailleurs, dans un souci bien compris d'aménagement du territoire, il pourrait être opportun de substituer aux actuelles commissions départementales des commissions régionales.

Enfin, le rapporteur pour avis a indiqué que la progression de 25 % des autorisations de programme consacrées aux théâtres bénéficiait essentiellement aux opérations d'aménagement et de rénovation des théâtres ne relevant pas directement de la tutelle de l'Etat. L'enveloppe destinée à ces théâtres s'élèvera en 2000 à 144,8 millions de francs, en augmentation de 47,6 % par rapport à 1999. Cette progression significative rendue possible par l'achèvement du centre du costume de scène de Moulins témoigne d'une volonté de rééquilibrage susceptible de conforter la politique conduite par les collectivités territoriales.

A l'issue de ce débat, la **commission**, suivant les propositions de son rapporteur, a décidé, à l'unanimité des commissaires présents, de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2000 du cinéma et du théâtre dramatique.**