

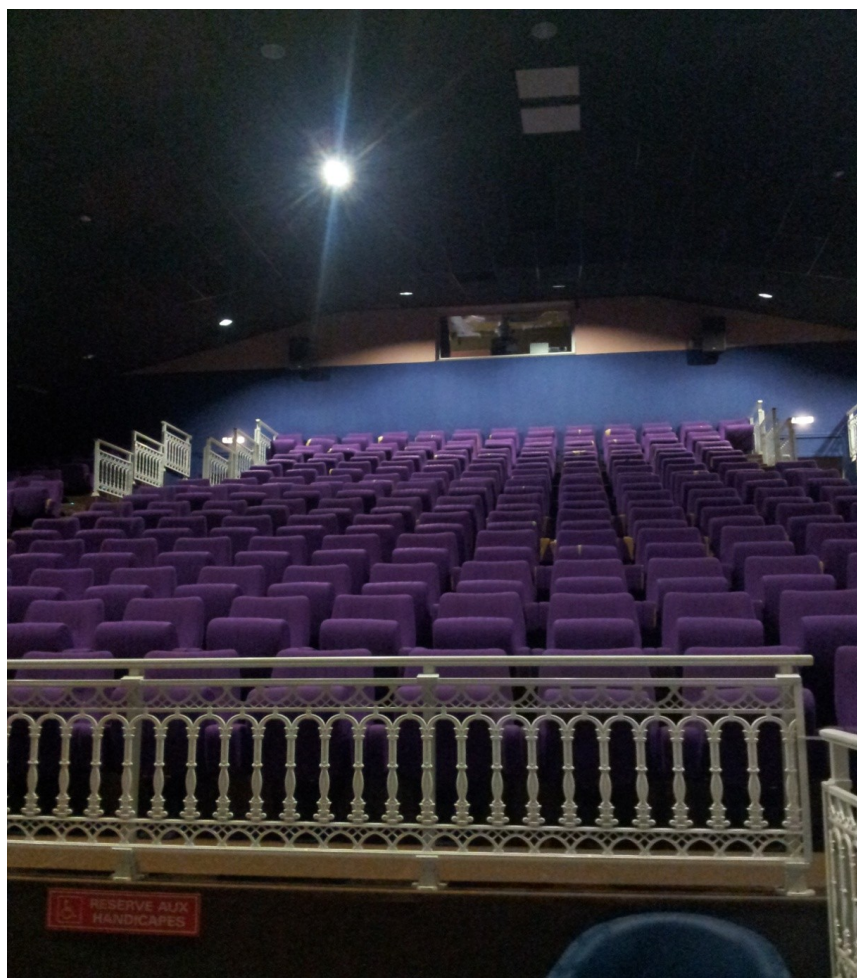


**Inspection générale de l'administration
n°13-066/13-059/02**

**Inspection générale des affaires culturelles
n° 2013-32**

**Mission interministérielle d'expertise
sur l'extension aux départements d'outre-mer des dispositifs
de soutien au cinéma du Centre national du cinéma et de l'image animée**

Novembre 2013



Cinéma « L'Excelsior » (Sainte-Marie, Martinique), sans équipement numérique, fermé depuis 2012.

Marie-Hélène DEBART
Inspectrice générale de l'administration

François HURARD
Inspecteur général des affaires culturelles



24 MAI 2013

Monsieur Marc ABADIE
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration
et
Madame Ann-José ARLOT
Chef du service de l'Inspection générale des affaires culturelles

Nos réf. : TR/488/CAM

Objet : mission interministérielle d'expertise sur l'instauration, dans les départements d'outre-mer, de la taxe sur le prix des entrées dans les salles de cinéma.

La taxe sur le prix des entrées dans les salles de cinéma, qui alimente le fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et conditionne l'octroi de certaines de ses subventions, pour des raisons historiques, n'a jamais été appliquée aux départements d'outre-mer.

Or aujourd'hui, il apparaît que cette exonération à l'origine décidée afin de ne pas alourdir le prix d'accès au cinéma pour le public de l'outre-mer - est un handicap pour la production cinématographique ultramarine et ses créateurs. En effet, elle les prive des soutiens automatiques à la production et à la distribution, dont le mécanisme veut qu'ils soient générés par la taxe prélevée sur la vente de billets de cinéma, dans les départements même où leurs œuvres sont susceptibles de réunir un large public.

Cette situation prive aussi les salles de cinéma d'une partie des aides du CNC (aides à la modernisation et à la création de salles, également calculées sur la base de la taxe perçue sur les entrées).

Enfin, aucun contrôle des recettes n'est effectué dans ces salles ce qui entraîne un déficit de transparence pour la remontée de recettes aux ayants droit, par rapport aux normes en vigueur dans l'Hexagone.

.../...

Jusqu'à présent les tentatives pour instaurer la taxe ont échoué, malgré les demandes récurrentes de la communauté de créateurs et de certains professionnels du cinéma ultramarin, cette mesure suscitant en effet la crainte de déséquilibres dans l'économie, fragile, de la diffusion cinématographique outre-mer.

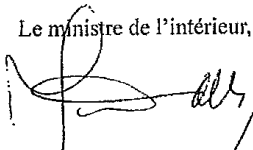
C'est pourquoi le ministère de l'intérieur, la ministère de la culture et de la communication et le ministère des outre-mer ont décidé conjointement de lancer une mission sur ce sujet confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires culturelles.

La mission aura pour objectif d'analyser en profondeur les conditions dans lesquelles l'extension de la taxe en vigueur dans l'Hexagone pourrait être envisagée dans les départements d'outre-mer, de mesurer l'impact d'une telle mesure sur l'économie de la filière cinématographique et l'économie générale de ces départements, en proposant éventuellement des solutions afin que l'instauration de cette taxe ait pour résultat principal de stimuler l'activité cinématographique outre-mer.

Le rapport qui devra être remis par la mission à la fin du mois de juin devra servir de base à l'organisation, dans le mois suivant, d'une table ronde associant tous les acteurs concernés au plan local et national par l'instauration de cette taxe.

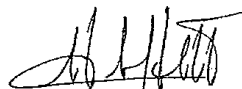
Pour l'accomplissement de cette mission, les inspections générales pourront bénéficier, en tant que de besoin, du concours des services concernés du ministère de l'intérieur, du ministère de la culture et de la communication et du ministère des outre-mer.

Le ministre de l'intérieur,



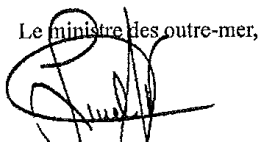
Manuel VALLS

La ministre de la culture
et de la communication,



Aurélie FILIPPETTI

Le ministre des outre-mer,



Victorin LUREL

SOMMAIRE

Lettre de mission

Synthèse et recommandations

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX DU CINEMA DANS LES DOM	3
1.1 Le statut particulier des DOM au regard du droit du cinéma	3
1.2 Une réelle lacune d'éléments statistiques pour appréhender l'offre cinématographique dans les DOM	4
1.3 Des caractéristiques communes liées à la particularité des DOM	5
DEUXIEME PARTIE : L'OFFRE DE CINEMA DANS CHAQUE DEPARTEMENT, CONSTATS ET ANALYSE	16
2.1 L'offre de cinéma en Martinique	16
2.2 L'offre de cinéma en Guadeloupe	20
2.3 L'offre de cinéma en Guyane	24
2.4 L'offre de cinéma à la Réunion	26
2.5 L'offre de cinéma à Mayotte	30
TROISIEME PARTIE : LES ENJEUX ET LES TENSIONS AUTOUR DE LA TSA	31
3.1 Historique de la TSA	31
3.2 Le calcul des subventions sur la base du montant de taxe perçue	32
3.3 Les aides sélectives	32
3.4 Les positions exprimées pour ou contre l'extension de la TSA	33
QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS ET PRECONISATIONS	37
4.1 Une nécessité : étendre aux DOM le bénéfice de la politique du cinéma menée avec succès en métropole	37
4.2 L'extension de l'action du CNC aux DOM dépasse l'enjeu de la TSA qui en est cependant une des conditions	37
4.3 Les inconvénients de l'extension de la TSA aux DOM seraient très modérés	38
4.4 L'instauration de la TSA : trois scénarios possibles	39
4.5 Autres recommandations	41
CONCLUSION	44
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	

Synthèse et recommandations

Le code du cinéma et de l'image animée n'a jamais été appliqué dans les DOM et la taxe sur les prix des entrées dans les salles de cinéma (TSA) en faveur du Centre national du cinéma et de l'image animée, qui conditionne l'octroi de subventions du Centre au profit du développement du cinéma n'y est plus perçue depuis cinquante ans.

Il en résulte que ces territoires - où la sortie cinématographique est ancrée dans une tradition forte et demeure la pratique culturelle la mieux partagée, représentant plus de 3,5 millions d'entrées par an - ont été oubliés par la politique du cinéma telle qu'elle est menée en métropole depuis des décennies.

Il est vrai que le CNC s'est efforcé de réparer partiellement cet oubli et d'initier une collaboration, encore embryonnaire, avec les conseils régionaux d'outre-mer en concluant des conventions de développement cinématographique. Mais leur contenu et leur portée ne sont pas pour l'heure comparables à celles qu'il a conclues avec l'ensemble des régions métropolitaines. De même, un fonds d'aide sélective aux tournages d'œuvres de court et long métrages dans les DOM, doté d'un budget de 300 000 € abondé sur le seul budget du CNC, a été mis en place. Mais il ne saurait satisfaire à lui seul les créateurs des DOM qui demeurent paradoxalement privés du bénéfice des soutiens automatiques à la production et à la distribution lorsque leurs œuvres sont diffusées dans leurs propres territoires et y recueillent un succès public.

En effet, c'est parce que la TSA n'est pas prélevée dans les DOM (alors que leurs habitants contribuent au financement du CNC à travers d'autres taxes comme celle sur les distributeurs de services de télévision) que l'ensemble de la filière ultramarine est privée des soutiens du CNC (automatiques et sélectifs) redistribués selon un principe mutualiste à l'ensemble des acteurs de la filière (production, distribution, exploitation). Cette exonération de TSA, loin d'être un avantage, doit plutôt être considérée comme la cause d'une réelle dégradation de l'offre cinématographique dans les DOM. Ainsi, l'effort qui a été consenti entre 2010 et 2013 par le ministère de la Culture et de la Communication, à travers son opérateur, le CNC, pour la numérisation rapide des salles de cinéma (notamment celles pour lesquelles le financement de cette opération était problématique), n'a pas concerné les salles d'outre-mer.

La mission a fait le constat d'un appauvrissement de l'offre cinématographique dans les DOM qui s'est traduit récemment par la fermeture de salles de proximité, faute d'équipement numérique (alors que les copies 35 mm ne circulent plus). La diversité de l'offre n'est, en outre, pas garantie pour le spectateur des DOM exposé à une présence massive de films américains sur les écrans, la programmation art et essai étant rare et les dispositifs d'éducation à l'image mis en danger du fait de la raréfaction des salles de proximité. Enfin, si le sous-équipement des territoires ultramarins suscite des projets de nouveaux équipements de type multiplexes, on note que l'absence du CNC comme régulateur sectoriel de la concurrence risque aussi de fragiliser le développement de ces initiatives.

Dans ce contexte, l'instauration de la TSA dans les DOM apparaît comme la seule solution permettant une péréquation suffisante pour remédier à ces problèmes. Il faut pour cela considérer cette mesure dans toute son ampleur : c'est moins, en effet, de l'imposition d'une nouvelle taxe qu'il s'agit que de la revendication claire, par tous les créateurs et une grande partie des professionnels, d'une égalité d'accès aux dispositifs mis en place par le CNC en faveur du développement du cinéma dans les DOM.

Toutefois, l'extension de la TSA outre-mer doit, compte tenu des particularités de ces territoires et de leur histoire, faire l'objet d'aménagements particuliers, conformément à l'article 73 de la Constitution qui prévoit pour les DOM des possibilités d'adaptation des lois et règlements. De même, un certain nombre de mesures préconisées par les rapporteurs devront accompagner la mise en place de la taxe afin de répondre aux situations très particulières qui se sont développées en l'absence de toute intervention du CNC dans le passé, ou aussi pour répondre aux spécificités géographiques, démographiques et culturelles des outre-mer.

Les créateurs, les professionnels, mais ,bien sûr, aussi et avant tout les spectateurs ultramarins, doivent pouvoir bénéficier du soutien de l'Etat au cinéma dans des conditions comparables à ceux de métropole.

Recommandations

1- La TSA devrait être étendue dans les DOM par voie d'une modification de l'article L 115-1 du Code du cinéma et de l'image animée, mais selon des modalités particulières : application progressive de la taxe sur 6 ans, de 2015 (afin de permettre au CNC de prendre toutes dispositions relatives à la perception de la taxe) à 2020, le taux de 10,72 % étant atteint en 2021. Parallèlement, les taux de retours devraient être majorés durant cette période afin que les soutiens automatiques à la production et à la distribution jouent pleinement leur rôle et favorisent la diversité de la création et de la diffusion dans les DOM.

2- Le CNC devrait, dès l'année 2014, appliquer l'ensemble du code du cinéma et de l'image animée dans les DOM, et en particulier mettre en place un contrôle des recettes des salles de cinéma afin notamment d'assurer la transparence de la recette et de suivre les pratiques tarifaires des exploitants. En accord avec les directions des affaires culturelles des DOM et les collectivités territoriales, le Centre devrait engager une réflexion en vue de proposer les aménagements réglementaires (dans le cadre de l'article 73 de la Constitution) qui paraîtront appropriés pour permettre une réelle efficacité des dispositifs de soutien qu'il administre ou des dispositifs de régulation et de contrôle dont il a la charge en outre-mer.

3- Les conventions Etat/CNC /région devraient être révisées au vu de la nouvelle donne que constitue l'extension de la TSA aux DOM, et notamment leur portée devrait être élargie à l'exploitation.

4- Une réflexion devrait être engagée sur l'opportunité du maintien de l'octroi de mer sur les matériels d'équipement cinématographique.

5- Des formations professionnelles devraient être organisées, avec le concours des régions, pour la structuration de la filière cinématographique. Ce point devrait constituer l'un des volets des nouvelles conventions Etat/CNC /Régions pour 2014.

6- Une mission de l'Agence pour le développement régional du cinéma devrait être dépêchée dans chaque DOM pour mener des expertises sur la numérisation et la rénovation des salles.

7- Les salles et les circuits itinérants des DOM devraient pouvoir bénéficier des aides à la numérisation du CNC dès 2014. Elles devraient également être éligibles à l'octroi d'aides sélectives à la création et à la modernisation des salles et aux subventions art et essai.

8- La mise en réseau des salles indépendantes et la constitution d'ententes locales de programmation devraient être encouragées.

10- Un groupe de travail devrait être formé et animé par le CNC, avec le concours de la Médiatrice du cinéma, pour clarifier le statut juridique de la distribution et de la programmation en salles dans les DOM et permettre une diffusion du film conforme à l'intérêt général et au principe de diversité.

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 24 mai 2012, les ministres de l'intérieur, de la culture et de la communication et des outre-mer ont chargé l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires culturelles d'un rapport d'expertise sur l'instauration, dans les départements d'outre-mer, de la taxe sur le prix des entrées dans les salles de cinéma (TSA) : la TSA est aujourd'hui la clé de l'accès aux dispositifs de soutien au cinéma du Centre national du cinéma et de l'image animée, dont les DOM sont actuellement écartés. Ce rapport a vocation à être diffusé à toutes les parties prenantes au débat afin de constituer le *document de référence* propre à éclairer et justifier les choix du Gouvernement et du Parlement¹.

Le présent rapport est le fruit des observations recueillies lors de déplacements en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion ainsi qu'au cours d'entretiens en métropole avec toutes catégories d'acteurs de la filière du cinéma : ces contacts ont tous été pris pour nourrir une réflexion autour de l'opportunité et de la faisabilité de la mesure visant à étendre dans les DOM une taxe perçue en métropole depuis plus d'une soixantaine d'années, en même temps que les effets qui pourraient être attendus de cette mesure, et les modalités d'application qui seraient le plus adaptées aux spécificités des DOM.

Il doit beaucoup au soin qu'ont apporté les directions des affaires culturelles des DOM concernées dans la préparation de cette mission et aussi à la qualité du dialogue engagé avec tous les professionnels et acteurs de terrain, de même qu'avec les élus et responsables culturels locaux. Tous ont manifesté un vif intérêt pour le sujet, à la fois sous l'angle de l'accès au cinéma et de l'aménagement culturel du territoire.

L'expertise menée s'appuie donc en grande partie sur la documentation qu'ont pu réunir les rapporteurs, en l'absence de matériau statistique d'une fiabilité et d'une exhaustivité comparables à celles qui sont disponibles en métropole pour tout ce qui concerne l'économie du cinéma, y compris à l'échelon régional et départemental, les DOM étant depuis toujours exclus du périmètre statistique et d'études du Centre national du cinéma et de l'image animée.² Elle repose également sur une série d'entretiens, une centaine au total, menés à Paris et en Martinique, Guadeloupe, Guyane ainsi qu'à La Réunion avec des représentants des administrations concernées (CNC, DGOM, préfectures et directions des affaires culturelles), des experts et professionnels du cinéma métropolitains et ultramarins, entreprises locales des secteurs de la production, de l'exploitation, animateurs du secteur associatif chargés de l'éducation à l'image, et créateurs (réalisateurs), en ayant soin de recueillir les observations et argumentaires des partisans comme des adversaires de l'extension de la taxe.

A l'issue de leur mission, les rapporteurs ont d'abord acquis la conviction qu'il est urgent de redynamiser l'offre cinématographique dans les territoires qu'ils ont visités. La fermeture de plusieurs salles de centre-ville qui assuraient un accès au spectacle cinématographique à des populations qui en sont aujourd'hui privées, les conséquences de cette situation sur les dispositifs d'éducation à l'image qui s'en trouvent largement affectés, la

¹ Lors de la dernière tentative d'extension de la TSA aux DOM, en 2010 (lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2011), les parlementaires ont en effet regretté de ne pas disposer d'une expertise préalable de l'impact et des bénéfices attendus de la mesure, et le Sénat a donc rejeté la proposition d'extension portée par le Gouvernement.

² Compte tenu du lien étroit qu'établit celui-ci entre le contrôle des opérateurs et entreprises et la taxe perçue au profit du compte de soutien ; aucune taxe n'étant perçue dans les DOM, le CNC n'y exerce aucun contrôle des recettes, bien que le code du cinéma et de l'image animée, applicable désormais aux DOM prévoit ce contrôle, qui n'a pas seulement une motivation fiscale mais assure aussi la transparence de la remontée de la recette pour les ayants-droit.

difficulté des collectivités territoriales à assumer seules la modernisation nécessaire des salles de proximité - notamment leur numérisation, condition de la pérennité de leur activité – le sentiment d'éloignement des professionnels de la production et des créateurs sont autant de motifs pour reconnaître la nécessité d'un rééquilibrage qui ne peut venir que de l'Etat, en l'espèce, du Centre national du cinéma et de l'image animée.

Cette intervention, qui répond aux mêmes besoins que ceux de métropole, augmentés par les facteurs d'éloignement et de topographie, devrait se faire dans des conditions comparables, d'abord pour le maintien d'un réseau dense de salles de proximité et de centre-ville face au développement des multiplexes dans la décennie qui vient de s'écouler, et plus récemment pour la numérisation complète du parc de salles, qui est désormais achevée pour les salles métropolitaines, mais qui demeure un problème dans les DOM.

En outre, les rapporteurs estiment que l'exception culturelle - un des traits de la politique du cinéma en France - ne se traduit que très imparfaitement dans les DOM, notamment parce que la programmation cinématographique en salles y manque cruellement de diversité, ne laissant une place que marginale à la création de langue française ou en langues régionales, la production hollywoodienne y étant largement dominante (plus de 70%).

De ce point de vue, les rapporteurs estiment que, bien au-delà des questions liées à l'accès du cinéma des DOM aux subventions du CNC, c'est aussi toute la régulation du secteur, issue des pouvoirs dont est investi le CNC pour garantir notamment la diversité de programmation et la diversité des opérateurs sur l'ensemble du territoire national, qui fait défaut dans les DOM. Cette régulation et la mise en oeuvre du Code du cinéma et de l'image animée auraient d'ailleurs pu juridiquement s'appliquer depuis plusieurs années dans les DOM, indépendamment de la perception ou non de la TSA.

Enfin, la production locale, en dépit des efforts récents du CNC pour ranimer le fonds d'aide aux tournages dans les DOM³ et la signature de conventions de développement cinématographiques avec l'ensemble des régions d'outre-mer, estime manquer de soutien au regard des efforts conjoints menés de concert par le CNC et les régions métropolitaines pour le développement de leur production.

Ce constat ne doit pourtant pas -et les rapporteurs tiennent à souligner ce fait- conduire à minimiser les efforts consentis par certains opérateurs locaux pour développer une offre cinématographique de qualité, ni l'intérêt des projets portés par certains professionnels, qui témoignent que, même dans la situation d'isolement qui les caractérise, le potentiel de développement cinématographique est réel, et pourra se poursuivre de manière harmonieuse et respectueuse des principes de l'exception culturelle pour peu que les DOM aient accès aux dispositifs dont bénéficient toutes les régions métropolitaines.

La problématique initiale du rapport se trouve ainsi à la fois légitimée mais aussi élargie en ce sens que l'extension de la TSA n'est plus qu'un aspect, même s'il est essentiel, d'un enjeu plus vaste qui est l'engagement d'une politique en faveur du cinéma dans les DOM.

³ Notamment par une augmentation du budget de ce fonds, désormais intégralement assumé par le CNC

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX DU CINEMA DANS LES DOM

Avant d'établir un bref rappel des conditions de l'offre cinématographique dans chacun des départements d'outre-mer, celles-ci étant très variables d'un département à l'autre - du fait des différences qui caractérisent ces territoires en termes historique, géographique, culturel, démographique et sociologique - plusieurs remarques générales doivent être faites qui concernent le cinéma dans l'ensemble des DOM.

1.1 Le statut particulier des DOM au regard du droit du cinéma

C'est à la suite d'un accident de l'histoire que, durant près de cinquante ans, le code de l'industrie cinématographique n'a pas été applicable à l'outre-mer. En effet le code ayant été adopté le 26 octobre 1946, soit deux jours avant la Constitution de la IV^è République (28 octobre 1946), il aurait fallu qu'il soit fait mention expresse de son application dans les DOM, ou qu'un décret le précise, pour qu'il y entre en vigueur. Ce ne fut pas le cas.

En revanche la TSA (taxe spéciale additionnelle au prix des billets de cinéma) instituée par la loi du 23 septembre 1948 - donc postérieure à la Constitution- a bien été applicable, dès l'origine, dans les DOM. Elle a été par la suite prorogée par l'article 5 de la loi du 6 août 1953 portant création du fonds de développement de l'industrie cinématographique.

Ce n'est qu'en 1963 que la loi de finances (art. 5) supprime la perception de la TSA dans les DOM, à la demande des collectivités territoriales.

La question est ensuite de nouveau posée dans les années 90, lorsque l'exploitation traverse une de ses plus graves crises, se traduisant par de nombreuses fermetures de salles. Un rapport sur « *La diffusion cinématographique dans les départements d'outre-mer* » est alors demandé en 1991 par le ministre de la culture Jack Lang à Christian Phéline, directeur général-adjoint du CNC. A la suite de ce rapport, la loi du 4 janvier 1993 étend (partiellement) aux DOM le code de l'industrie cinématographique, mais en raison d'un avis défavorable des collectivités territoriales, la TSA n'est pas rétablie.

En 2000, une nouvelle tentative d'extension de la taxe échoue : la loi d'orientation pour l'outre-mer prévoit donc seulement la création d'une aide sélective aux tournages outre-mer, financée sur les crédits centraux du ministère de la culture (décret du 29 octobre 2001). Cette aide, dont le budget est de 300 000 € annuels, est toujours en vigueur, et elle est aujourd'hui entièrement financée par le CNC.

Le débat est enfin relancé quelques années après avec la décision, intervenue en 2009, du conseil interministériel pour l'outre-mer (CIOM) d'étendre la TSA aux DOM. Le texte, préparé à cette fin par le Gouvernement et inscrit à l'article 35 du projet de loi de finances rectificative pour 2010, est soumis au Parlement, adopté à l'Assemblée nationale, mais rejeté au Sénat.

Le nouveau code du cinéma et de l'image animée est bien désormais explicitement applicable dans les DOM, mais la perception de la TSA demeure toujours le point qui différencie la mise en œuvre de la politique du cinéma entre la métropole et les départements ultramarins. Et le débat est demeuré jusqu'à présent très vif sur l'opportunité de cette extension.

1.2. Une réelle lacune d'éléments statistiques pour appréhender l'offre cinématographique dans les DOM

Le cinéma est une activité juridiquement très encadrée et économiquement soutenue par l'Etat : le code du cinéma et de l'image animée, qui, en compilant l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, occupe un volume d'un millier de pages environ, et un opérateur de l'Etat (le CNC), doté de près de 500 agents et d'un budget de plus de 700 M€ dont plus de la moitié sont consacrés au secteur du cinéma (et une autre part importante à la production audiovisuelle), fournissent aux pouvoirs publics les outils du développement régulé de ce secteur qui porte ses fruits - y compris sur le plan créatif - depuis plus de 60 ans. Cette politique a ainsi permis à la France d'être le premier marché du cinéma en Europe, tant par le nombre de films produits que par l'importance et la densité du parc de salles de cinéma (et la fréquentation de celles-ci), mais aussi l'un des plus créatifs, comme en témoignent les récompenses internationales recueillies ces dernières années par le cinéma français (Oscars, Palmes d'Or au Festival de Cannes).

Le CNC collecte également des données statistiques auprès de centaines d'entreprises dont les salles de cinéma (notamment via le contrôle exhaustif de leur recette de billetterie), ce qui lui permet d'assurer une totale transparence de la recette auprès des ayants-droit des films et aussi de publier annuellement un document très détaillé de 120 pages, intitulé « *La géographie du cinéma* », qui analyse les résultats régionaux et départementaux des salles et des films, les pratiques cinématographiques des français, le public régional du cinéma etc..

Le périmètre de ces statistiques est cependant circonscrit à la seule France métropolitaine. L'explication de cette restriction est simple : les salles de cinéma des DOM n'ayant plus été assujetties à la taxe sur les entrées après 1963, le CNC n'a plus éprouvé le besoin d'en contrôler la billetterie comme il le fait pour les salles métropolitaines. En effet, l'extension du code du cinéma aux DOM prévue par la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993⁴ ne comprenant pas les sanctions prévues en cas de non-déclaration de recettes et en l'absence de prélèvement de TSA, le CNC n'a jamais jugé bon de recueillir auprès des exploitants des DOM les informations qui lui sont transmises hebdomadairement par les 2035 établissements métropolitains⁵. Il en résulte une absence regrettable de tout matériau statistique permettant une approche comparative des conditions dans lesquelles les habitants des DOM ont ou non accès au cinéma.

Ainsi les seules sources documentaires disponibles pour apprécier l'état des lieux du cinéma dans les DOM sont :

- les études de marché incluses dans les dossiers de demande d'autorisation de complexes cinématographiques (pour l'examen de ces demandes en Commission départementale d'aménagement cinématographique, ou en Commission nationale en cas de recours) ;
- les études commandées à des cabinets d'études privés par certains opérateurs afin d'évaluer l'impact économique de l'extension de la TSA ;

⁴ Cette loi ne prévoyait d'étendre aux DOM et à St Pierre et Miquelon qu'une partie des articles du Code; en tout état de cause l'assujettissement des salles des DOM à la TSA qui devait accompagner cette extension, n'a jamais été votée.

⁵ Et dont la transmission est désormais totalement dématérialisée et intégrée aux systèmes de billetterie informatiques.

- les études commandées par les salles indépendantes et/ou par les collectivités territoriales, notamment pour évaluer les coûts d'équipement numérique et de rénovation de celles-ci.

Ces études, selon leur origine, ont un degré variable de fiabilité et en tout état de cause ne peuvent se substituer à la précision et à l'exhaustivité des données dont on dispose pour le cinéma en métropole.

1-3 - Des caractéristiques communes liées à la particularité des DOM

L'état des lieux de l'offre cinématographique dans les DOM ne peut laisser de côté l'analyse des spécificités de chaque département. Néanmoins, il existe des caractéristiques communes aux différents DOM qui ont un impact sur l'état de développement de l'offre cinématographique dans chacun des départements, à commencer par le contexte économique de ces départements. La situation du cinéma outre-mer est donc à replacer dans ce contexte particulier.

1.3.1-Un contexte économique spécifique

Comme l'indique l'étude d'impact accompagnant le projet de loi « *relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer* » (septembre 2012), les fondamentaux économiques des DOM sont :

-Des paramètres structurels ayant un impact économique : éloignement de la métropole, insularité, étroitesse des marchés, climat et relief parfois difficiles, temps de transport élevé d'une commune ou d'une agglomération à l'autre, contraintes spécifiques d'aménagement pour les salles de cinéma (normes antisismiques et anticycloniques, tropicalisation des infrastructures techniques et du matériel).

-Des revenus, dans les DOM, inférieurs de 38% à celui des ménages de métropole (derniers chiffres publiés par l'INSEE en 2010) , avec un poids plus élevé des foyers fiscaux à revenu très faible.

-Un coût élevé de la vie : l'INSEE en 2010 relevait que le niveau moyen général des prix dans les DOM était supérieur de 6 à 13% à celui de la métropole, selon les départements. Pour les produits alimentaires, cet écart dépasse les 20%. Cet écart entre les DOM et la métropole apparaît aujourd'hui comme une tendance structurelle, une étude de 1985 de l'INSEE aboutissant aux mêmes conclusions. Mais à partir de 2007, l'inflation sur certains produits de consommation dans les DOM s'est accélérée. Cependant, avec des tarifs moyens supérieurs de 6% environ au tarif moyen observé en métropole (6,42 €), le billet de cinéma (dont le prix oscille entre 5€ et 8 €) échappe encore apparemment à ce mouvement d'inflation, et les prix sont contenus par les exploitants locaux.

-Un nombre limité d'opérateurs économiques, qui peut poser des problèmes d'accès aux marchés, avec des phénomènes de monopole, et qui crée des situations d'agents intermédiaires, interfaces obligés des relations avec la métropole: c'est la notion de

circuit commercial « long ». Le cinéma n'échappe pas à ce schéma particulier avec un petit nombre d'opérateurs en position dominante, voire monopolistique.

L'économie de l'outre-mer est également caractérisée par des mesures fiscales spécifiques qui invitent à replacer l'activité cinématographique dans un contexte fiscal différent de celui de la métropole, et pas seulement du fait de la non-extension de la TSA. En effet :

- *Les taux de TVA* sont différents de ceux de la métropole, plus de deux fois plus bas : 2,1% pour le taux réduit, 8,5% pour le taux normal. Les billets de cinéma sont donc assujettis à une TVA de 2,1% contre 7 % actuellement en métropole (taux qui devrait être ramené à 5,5 % en 2014). La Guyane jouit, quant à elle, d'un régime particulier d'exonération totale de TVA.

- *L'octroi de mer* s'applique aux marchandises importées de métropole, telles que les supports de film et de projection ; les taux, applicables jusqu'en juillet 2014, sont fixés par les conseils régionaux- par exemple en Guadeloupe, ils peuvent varier de 7 à 25 % pour les matériels liés au cinéma et à l'audiovisuel. La numérisation de la filière (transmission filaire des fichiers de films) doit faire disparaître la taxation des supports, mais pas des matériels liés à l'exploitation des salles, ce qui devrait être d'ailleurs un sujet de réflexion si l'on souhaite encourager le rééquipement et la modernisation du parc de salles.

- *La défiscalisation des investissements outre- mer* est applicable à l'équipement des salles de cinéma : ces opérations se réalisent sur agrément, dans le cadre de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts ; ce régime devrait perdurer, avec un seuil maximum de chiffre d'affaires à définir encore. Les multiplexes construits en outre-mer bénéficient de ces mesures tout comme l'équipement numérique des salles, justifiés d'ailleurs par les surcoûts importants qu'ils doivent assumer. Ainsi plusieurs multiplexes ont déjà bénéficié d'une mesure substantielle de financement via la défiscalisation ; le promoteur du nouveau complexe autorisé en Guadeloupe a déposé une demande en ce sens, et les promoteurs des projets de la Martinique comme de La Réunion déposeront également de telles demandes d'agrément.

- *Des exonérations de charges sociales dégressives de 1,4 à 3,8 SMIC s'appliquant sans limitation du nombre de salariés en outre-mer*, et dont les exploitants de salles de cinéma bénéficient dans les conditions de droit commun.

Evidemment, l'ensemble de ces données, parfois variables d'une région à l'autre, sont à prendre en compte pour mesurer l'impact d'une nouvelle taxation qui s'appliquerait à la diffusion cinématographique outre-mer.

1.3.2. Une démographie particulière

Une des caractéristiques propre à l'ensemble des départements d'outre-mer est une démographie marquée par des taux de natalité élevés et par une proportion plus marquée qu'en métropole de jeunes dans la population.

Ainsi, plus d'un tiers de la population des DOM en 2012 (34,8%) est âgé de moins de 20 ans, contre un quart en métropole. La part des moins de 25 ans atteint 41,1% de la population des cinq DOM, alors qu'elle représente 30,8% de la population de métropole.

Ces données conjuguées avec un taux de natalité atteignant 16,3 pour mille contre 12,5 pour mille en métropole, sont à prendre en considération dans la mesure où le public jeune constitue une part importante du public du cinéma en salles. Ainsi, selon la dernière enquête Médiamétrie sur le public du cinéma en salles en 2012, les 6-24 ans représentent toujours le plus fort taux de pénétration puisque 83 % des moins de 25 ans sont allés au cinéma en 2012 et qu'ils représentent 31,5% des entrées alors que leur poids dans la population est de 24,7% en territoire métropolitain.

Le poids des jeunes dans la population est également un facteur d'importance pour les actions d'éducation à l'image, leur développement et les moyens qui doivent leur être dévolus, y compris en termes de parc de salles, l'éducation à la culture cinématographique passant par la fréquentation du cinéma.

1.3.3. Une offre cinématographique limitée et contrainte dans son développement

Alors que la pratique de la sortie cinématographique et de la vision collective d'un film semble une caractéristique et une tradition culturelle forte parmi les populations des DOM, ce qui a entraîné l'implantation de nombreux points de projection fixes ou itinérants au cours des années 50 et 60, les salles de ces territoires ont subi de plein fouet la crise du cinéma en salles à la fin des années 80 liée à l'essor de l'offre de télévision.

Ainsi en 1985, on comptait encore 93 salles actives pour l'ensemble des DOM. Il n'en reste plus que 73⁶ aujourd'hui (-21%), alors qu'en métropole, sur la même période le parc de salles a été augmenté de près de 7 % avec, fin 2012, 5508 écrans actifs contre 5153 en 1985, ce qui a permis, depuis vingt ans, une forte reprise de la fréquentation après une baisse (à la fin des années 80) due principalement au développement de l'offre de cinéma sur d'autres supports (télévision, lancement de Canal+, développement du marché de la vidéo etc..).

En métropole, les subventions du CNC aux salles de cinéma leur ont donné les moyens d'une reconquête de leur public, notamment grâce à un renforcement des aides à l'investissement et au fonctionnement qui a permis une rénovation complète du parc et une relance de l'initiative de création de nouveaux établissements. Cette rénovation s'est inscrite dans un objectif d'aménagement cinématographique du territoire et de promotion de la diversité de programmation. Ainsi, tandis que les mécanismes de soutien automatique à l'exploitation ont complété l'investissement des grands circuits (Gaumont - Pathé, UGC, CGR) dans des équipements de grande taille, ce même soutien automatique – dont les barèmes ont été révisés en faveur de la petite et la moyenne exploitation- complété par le soutien sélectif à l'investissement (aide à la création et à la modernisation des salles) ou au fonctionnement (subventions art et essai, aides aux salles à programmation difficile) a encouragé une rénovation complète du parc. Il a permis, en accompagnant les efforts de modernisation des exploitants et des collectivités, d'éviter la fermeture des équipements de proximité dans tous types de communes, des salles de centre-ville ainsi que des salles programmant des films d'art et essai. Ainsi en 2012, plus de la moitié (1042 sur 2035) des établissements de spectacles cinématographiques du territoire métropolitain sont situés dans des communes de moins de 10 000 habitants représentant un peu moins d'un quart des écrans (1496 sur 5508), la plupart des salles des petites villes étant mono-écran.

⁶ Ce chiffre inclut des salles ayant cessé leur activité (plus d'une douzaine) parce que ne disposant pas de matériel numérique. Par ailleurs, 4 multiplexes regroupent à eux seuls la moitié de ces 73 écrans, ce qui implique que de nombreux équipements mono-écran ont fermé depuis 1985.

Les DOM sont, de toute évidence, passés à côté de ce mouvement, même si une partie de leur parc s'est modernisé avec la création de 4 multiplexes (et trois autres en projet déjà autorisés), car dans le même temps une bonne part des salles des petites villes et villes moyennes ont cessé leur activité, privant une part de la population de cinémas de proximité.

L'exclusion de ces territoires du bénéfice des mesures du compte de soutien et au-delà, de la politique menée en faveur de l'exploitation en salles des films explique très largement ce phénomène.

1.3.4. Une faible densité d'équipement

Avec 73 écrans pour plus de 2 millions d'habitants, la densité d'équipement moyenne des DOM est donc d'un écran pour 27 300 habitants, très inférieure à celle des départements métropolitains qui est en moyenne d'un écran pour 11 340 habitants. Les départements les moins équipés de métropole (Haute-Corse, Meuse) ont tous un taux d'équipement supérieur à celui de chacun des DOM.

TAUX D'EQUIPEMENT	NOMBRE D'ECRANS/HABITANTS
DOM	1/27 300
METROPOLE	1/11 340
GADELOUPE	1/40 000
GUYANE	1/21 000
MARTINIQUE	1/33 300
REUNION	1/20 500
MAYOTTE	Pas d'équipement

Comme on l'a vu, la première grande crise qu'a connue l'exploitation en France à la fin des années 80, due en majeure partie à la concurrence nouvelle de la télévision (création de Canal+ et apparition de nouvelles chaînes privées, multipliant l'offre de films à la télévision) a frappé de plein fouet les DOM.

Dès le début des années 2000, on comptait dans les DOM un taux d'abonnement à Canal+ très nettement supérieur à celui de métropole (en moyenne plus de 35 % de pénétration en Martinique et Guadeloupe contre 16 % en métropole), traduisant à la fois, l'appétit de cinéma des populations ultramarines, mais aussi l'insuffisance ou les carences de l'offre de cinéma en salles. Cette situation a perduré, et Canal+ demeure un acteur important de l'offre cinématographique dans les DOM : la pénétration de la chaîne de cinéma par abonnement y demeure en effet très nettement plus importante qu'en métropole.

En France métropolitaine, l'histoire récente a montré que l'offre de films sur les écrans domestiques (TV, vidéo) voire personnels (ordinateurs, tablettes, smartphones) qui s'est spectaculairement développée au cours des dix dernières années n'a pas pour autant empêché une croissance régulière de la fréquentation des salles jusqu'à ce qu'on atteigne en 2010 des chiffres comparables à ceux du début des années 80. Ce, encore une fois, au prix d'une rénovation et d'une modernisation complète du parc de salles. Or, faute d'équipement en

nombre suffisant (ou, selon les lieux, de bonne qualité), et malgré les 4 multiplexes ouverts ces dernières années, qui ont contribué efficacement à la modernisation de l'offre de cinéma en salles, les DOM n'ont cependant jusqu'à présent pas retrouvé la fréquentation des années 80 qui s'élevait en 1985 à 4,9 millions de spectateurs : en 2012 les entrées étaient estimées à 3,5 millions au total, pour les Antilles-Guyane et La Réunion, alors qu'en métropole les entrées de 2012 (203 millions) dépassaient très largement celles de 1985 (175 millions). En effet, si les nouveaux complexes ont bien joué leur rôle dans les grandes agglomérations des DOM, le parc s'est néanmoins globalement appauvri en termes d'équipements de proximité dans les villes moyennes et petites .

Malgré la cinéphilie, à juste titre revendiquée, des habitants des DOM, la fréquentation cinématographique dans ces départements est deux fois inférieure à la moyenne enregistrée en métropole avec 1,75 entrées par an et par habitant contre 3,52 entrées par habitant pour la France métropolitaine. Cette situation est, là encore, manifestement liée au sous-équipement des DOM en salles de cinéma et au fait qu'aucune politique d'aménagement cinématographique du territoire n'y a été menée, ni concertée, en l'absence des dispositifs qui ont fait le succès de cette politique en métropole.

1.3.5. Une programmation à 80 % dominée par le cinéma américain; une diversité de l'offre assez limitée

Des chiffres issus d'une enquête menée au début des années 2000 par l'Association pour le Développement Régional du Cinéma (ADRC) sont corroborés par des études plus récentes révélant que l'offre cinématographique dans les DOM est composée à hauteur de 70 à 80% de films américains. L'argument est souvent avancé pour les Antilles de la proximité géographique avec le continent américain pour justifier ce tropisme en faveur de la production hollywoodienne.

De même, l'offre de films dans les DOM est, dans le meilleur des cas (La Réunion), chaque année de moitié inférieure à celle constatée en métropole (environ 250 films proposés chaque année, contre près de 600 en métropole), entraînant un déficit d'accès à certains films (notamment français ou d'art et d'essai). Aux Antilles-Guyane, l'offre est plus restreinte encore, limitée à quelque 125 films par an (toutes nationalités confondues), soit moitié moins que la seule production annuelle de longs métrages français.

Il est vrai qu'il est difficile de comparer l'offre globale de films en métropole avec l'offre locale des DOM et s'il existait une étude du CNC sur la différence de programmation d'une région à l'autre, ou entre les grandes villes et les villes moyennes, celle-ci révélerait certainement de fortes disparités. Mais, en l'absence de dispositif d'aide aux salles sur la base de leur programmation art et essai, rien ne peut encourager, hormis l'initiative courageuse de quelques associations, une réelle diversification de la programmation. Le système de distribution, fondé sur l'existence de sous-distributeurs négociant une vente au forfait avec les distributeurs métropolitains (cf. infra 1.3.7 et suivants) a sans doute aussi pour effet de limiter de manière très regrettable le nombre de films programmés chaque année sur les écrans ultramarins, et donc la diversité de programmation.

Pour mémoire, on rappellera qu'en France métropolitaine, l'offre de films français représentait 45,2% des séances en 2012, contre 40 % de séances aux films américains.

1.3.6. Des opérateurs en position dominante

Trois grands opérateurs se partagent l'essentiel du marché de l'exploitation dans les DOM. En premier rang le groupe Elizé (Mediagestion), dont la première salle a été ouverte en 1939, présent aux Antilles et en Guyane, qui réalise plus de 90 % des entrées dans les trois départements. A la Réunion, deux opérateurs, ICC (famille Drotkowski, dont les premières salles ont été construites dans les années 30 également) et Mauréfilms (Yves Etheve) concentrent 100 % (hors salles non-commerciales) des entrées avec une répartition de 60% des entrées pour ICC et 40 % pour Mauréfilm, et constituent ainsi un duopole.

Il est clair que cette situation donne à ces trois opérateurs un poids considérable dans le débat autour de la question de l'extension de la TSA, à laquelle deux d'entre eux – Elizé et ICC- sont actuellement opposés pour des motifs à peu près semblables, qui tiennent pour l'essentiel à la mise en avant des contraintes économiques propres aux DOM pour le développement de l'exploitation cinématographique ; ils invoquent ainsi le montant élevé des investissements et surcoûts par rapport à la métropole, et le fort effet d'élasticité - prix pour le ticket de cinéma : ces deux facteurs rendent fragile l'amortissement et la rentabilité des investissements réalisés ou projetés, ainsi que l'équilibre économique de l'exploitation qu'une taxation nouvelle ne manquerait pas de renverser. Ils se réfèrent aussi au statut particulier du marché de la distribution, car ils en sont également opérateurs, en tant qu'intermédiaires entre les distributeurs métropolitains et les exploitants outre mer.

Une des particularités du marché du cinéma dans les DOM est donc une concentration très importante, en tout cas sans commune mesure avec la situation qui prévaut en métropole, où l'opérateur le plus important (Gaumont-Pathé) ne dépasse guère 25 % de part de marché au plan national.

Il est très probable que la diversification de l'exploitation qui résulterait d'un accès des salles municipales et indépendantes (ou de tout nouvel entrant sur le marché) des DOM aux aides à l'investissement et au fonctionnement du CNC serait de nature, en visant un plus grand pluralisme de l'offre, à remettre en cause les positions économiques des acteurs installés. Les récentes décisions des Commissions départementales d'aménagement cinématographique, et de la Commission nationale statuant sur les recours, vont dans le sens d'un rééquilibrage du marché qui devrait s'avérer favorable à une plus grande diversité de l'offre, et un meilleur accès au cinéma, en autorisant la présence de nouveaux opérateurs en Martinique et en Guadeloupe et en équilibrant l'offre à La Réunion.

1.3.7. Un système de distribution particulier

Une des particularités historiques des DOM est aussi l'existence de la fonction de « sous-distributeur » quasiment inexistante en métropole (où les distributeurs, dépositaires du mandat-salles, opèrent nationalement, voire avec des antennes régionales pour les plus importants d'entre eux).

L'éloignement et la situation particulière des DOM ont fait que les distributeurs métropolitains ont préféré se décharger sur des opérateurs locaux des fonctions généralement assumées par le distributeur : acheminement et circulation de la copie, réponse aux demandes des exploitants et négociation des conditions commerciales d'exploitation avec ceux-ci, publicité et promotion du film.

Ainsi aux Antilles–Guyane, c’est la société Filmdis filiale de la holding Mediagection (groupe Elizé), propriétaire des principaux établissements d’exploitation dans ces territoires, qui assure la fonction de sous-distributeur.

A la Réunion, quatre sociétés assurent cette fonction : deux sont filiales d’entreprises d’exploitation : ICC, Mauréfilms, tous deux propriétaires de multiplexes, auxquelles il faut ajouter Complus, qui n’est pas exploitant, et une quatrième, spécialisée dans les films d’art et d’essai, Ohana.

Dérogeant à la règle de la rémunération proportionnelle (et de la fixation contractuelle d’un taux de location, ce qui est le régime général du commerce des films en salles), les distributeurs négocient un forfait pour chaque film, en estimant son potentiel de recettes. Si les recettes sont inférieures au montant du forfait, le sous-distributeur assume la perte. En revanche, dans le cas où le forfait est inférieur aux recettes réalisées, le sous-distributeur encaisse l’excédent. Dans certains cas c’est la règle du minimum garanti (MG) qui s’applique, le partage des recettes se déclenchant lorsque celles-ci excèdent le MG fixé contractuellement.

Vis-à-vis des exploitants, les sous-distributeurs peuvent agir comme un distributeur traditionnel avec le principe du partage de la recette ou, à nouveau, le forfait.

Ce fonctionnement très particulier du marché de la distribution - lié pour les distributeurs métropolitains à l’éloignement des territoires concernés et aussi à l’absence de contrôle des recettes et de la billetterie - a de nombreuses conséquences sur la diffusion cinématographique dans les DOM. En premier lieu, il entraîne une moindre diversité de la programmation, les sous-distributeurs étant réticents à prendre seuls des risques sur des films dont ils ne seraient pas assurés du succès, ce qui est un facteur d’appauvrissement de l’offre ; en outre, le sous-distributeur a tout intérêt à limiter le nombre de films qu’il expose et à les exploiter le plus longtemps possible, pour rentrer dans ses frais ou dégager de la marge en cas de succès réel du film ; enfin, le sous-distributeur assume *de facto* la fonction de programmeur ou d’entente locale de programmation (fonction qui, en métropole, est étroitement régulée par le CNC conformément à l’article L. 212-19 du code du cinéma et de l’image animée).

Par ailleurs, la question de la légalité du système du forfait peut légitimement être soulevée puisque le code du cinéma et de l’image animée ne prévoit de dérogation au principe de la rémunération proportionnelle des ayants-droit (la rémunération au forfait en est une) que dans des cas très particuliers, qui ne correspondent pas à la pratique de la distribution dans les DOM.

Cette situation particulière amène aussi les exploitants à avancer que, cumulant la fonction de distributeur au forfait et d’exploitant, ils ne sont pas dans la même situation que les exploitants de métropole et ne partageraient pas à parts égales l’impact de la TSA sur le prix du billet si celle-ci était étendue, ce qui est un argument de plus à l’appui de leur réticence à l’égard d’une éventuelle extension de la TSA.

Cependant, il est clair que la numérisation de la diffusion et la possibilité d’envoyer des fichiers de films (DCP) par paquet postal, voire par réseau filaire (en lieu et place des copies 35mm) depuis la métropole, devraient à terme modifier sensiblement les rapports exploitants/distributeurs dans les DOM, dans le sens d’une plus grande ouverture du marché favorable à la diversité de la diffusion.

En effet, le transport des copies, coûteux sous l’empire de la pellicule 35 mm, n’est plus une difficulté avec les fichiers numériques cryptés stockés sur un disque dur (DCP) de taille et de poids réduits que les salles de cinéma reçoivent par colis postal et transfèrent sur leur serveur avant de le réexpédier au distributeur. Les clés de décryptage ouvertes pour la

durée de programmation ou le nombre de séances conclu entre distributeur et exploitant sont, quant à elles, transmises par Internet à l'exploitant.

Cette facilité de transport liée à la numérisation des copies de films est de nature à changer sensiblement la structure particulière de la distribution dans les DOM, parce que les établissements numérisés pourraient désormais plus facilement nouer des relations directes avec les distributeurs métropolitains, sans être liés à l'unique sous-distributeur local.

On pourrait également imaginer la constitution d'une entente locale de programmation, agréée par le CNC, pour regrouper les demandes des salles indépendantes sur un territoire géographique donné.

Par ailleurs, la mise en chantier de nouveaux complexes autorisés par les CDAC et par la CNAC en Guadeloupe et Martinique, avec de nouveaux opérateurs, va entraîner un phénomène de concurrence qui peut lui aussi affecter le circuit traditionnel de distribution qui prévalait jusqu'à maintenant et le système construit autour d'un sous-distributeur local. Les situations de concurrence peuvent d'ailleurs s'avérer complexes sur le segment de la distribution si elles ne sont pas suffisamment régulées, comme le montre l'exemple des conflits sur la distribution des films à La Réunion, liés au fait que certains sous-distributeurs sont également exploitants. Dans le cas particulier de La Réunion, les conflits entre sous-distributeurs sont aussi un facteur de renchérissement du coût d'acquisition des films (les films sont cédés au plus offrant), qui finit par affecter la rentabilité des salles et surtout à diminuer l'accès aux films pour le public, puisque chaque sous-distributeur privilégie d'abord ses propres salles. Ces comportements sont contraires à l'esprit même de la régulation de la diffusion cinématographique telle que définie par les articles 90 et 92 de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982.

La régulation de la diffusion et de la distribution par le CNC et par le Médiateur du cinéma semble donc nécessaire du fait de l'évolution probable des pratiques (conséquence de la numérisation) dans un horizon très proche, et de l'arrivée de nouveaux acteurs. L'application par les exploitants de l'obligation de déclaration de recettes au CNC permettrait sans doute de conforter et d'encourager le retour au droit commun de la rémunération proportionnelle et du partage de la recette pour les distributeurs métropolitains.

1.3.8. Des problèmes de concurrence appelant une régulation

Ces problèmes résultent à la fois de la concentration du marché de l'exploitation, tant aux Antilles-Guyane qu'à La Réunion, et de l'organisation très spécifique du marché de la distribution ; ils ont été soumis à l'appréciation de différents régulateurs.

En effet, le cumul de la fonction d'exploitant et de distributeur (sur des parts de marchés importantes) peut donner lieu à des pratiques anticoncurrentielles (refus d'accès au film, cession tardive de la copie une fois le film largement exploité dans les propres salles du distributeur).

Ainsi le Conseil de la concurrence a-t-il été saisi en 2000 par l'exploitant indépendant du « Ciné-Théâtre du Lamentin » (Guadeloupe), des pratiques, selon ce dernier, restrictives de la concurrence du sous-distributeur Filmdis et a rendu en 2004 une décision par la suite en partie confirmée par un arrêt de la Cour d'appel. La société Filmdis a été condamnée au versement d'une amende et plusieurs injonctions ont été prononcées afin qu'elle modifie ses pratiques commerciales⁷.

⁷A notre connaissance aucune enquête n'a été menée à l'issue de cette procédure pour vérifier si la société a respecté ces injonctions.

Le Médiateur du cinéma, régulateur sectoriel (juridiquement compétent dans les DOM), est très fréquemment saisi, depuis plusieurs années, de conflits à La Réunion entre les sociétés ICC et Mauréfilms sur l'accès de leurs établissements respectifs à certains films porteurs. Le Médiateur du cinéma a diligencé en 2010 une enquête de la DIECCTE - Réunion sur le marché de l'exploitation et de la distribution, et tente actuellement de faire signer aux deux entreprises un code de bonne conduite.

Les particularités du marché du cinéma dans les DOM, notamment les positions dominantes exercées sur le marché de l'exploitation et celui de la distribution, considérés comme des marchés connexes, entraînent donc des problèmes de concurrence qui seraient pris en compte par les autorités en charge de la régulation du cinéma en territoire métropolitain.

C'est pourquoi, sur ces questions, la mission propose qu'un groupe de travail, sous l'égide du CNC et de la Médiatrice du cinéma, clarifie le statut juridique de la distribution dans les DOM et recommande des pratiques permettant une diffusion du film conforme à l'intérêt général.

Il est clair aussi que l'attribution d'aides à l'exploitation du CNC (automatiques et sélectives) à des opérateurs des DOM serait susceptible de créer les conditions d'une plus saine concurrence dans ces territoires en donnant une possibilité d'initiative à de nouveaux entrants indépendants (cas de projets de salles ou mini-complexes indépendants aux Antilles notamment) et conforterait notamment l'existence des projets récemment autorisés en CDAC. Ces aides permettraient aussi de reconstituer, dans des proportions qui doivent évidemment être compatibles avec la taille des marchés concernés, le parc des salles de proximité, menacé par le passage au numérique.

1.3.9. Des salles indépendantes en grande difficulté

Les rares salles indépendantes susceptibles d'accueillir du public, quel que soit leur statut (privées, municipales, associatives), sont en situation de grande précarité.

En effet, il apparaît clairement qu'après la vague de fermeture des années 80-90, les salles de proximité ayant poursuivi leur activité (pour la plupart des établissements mono-écrans) sont désormais confrontées au problème de leur numérisation et de leur rénovation, coûteuses, et qu'elles n'ont pour le moment pas les moyens de financer, compte tenu de l'absence de soutien du CNC⁸ et d'incertitudes, dans certaines régions, sur la prise en charge par les collectivités territoriales et par les fonds structurels (FEDER) de ce coût d'équipement.

Or faute d'être équipées, alors que parallèlement les salles actives de métropole ont basculé au numérique avec l'aide du CNC (fin 2012, plus de 80% des établissements en métropole étaient numérisés), et que la circulation des copies argentiques cesse, les salles des DOM non numérisées à ce jour ne peuvent plus programmer de films récents. Le même raisonnement vaut pour les circuits itinérants, qui pourraient pourtant être le vecteur privilégié d'un cinéma de proximité dans les DOM.

La question de l'accès des salles non encore numérisées (plus d'une vingtaine) aux subventions du CNC, et aux autres sources de financement auxquelles les salles de métropole ont eu accès (aide sélective à la modernisation), se pose avec encore plus d'acuité aujourd'hui

⁸ Le programme d'aide « Cinenum » a été mis en place par le CNC dès 2010 pour aider les salles à s'équiper en matériel numérique. L'extinction de ce programme est imminente, les salles métropolitaines éligibles à cette aide et qui en ont fait la demande ayant toutes été soutenues. Ce programme n'a pas été étendu aux salles des DOM qui ne bénéficient pas non plus de la contribution numérique des distributeurs prévue par les articles L 213-16 et suivants du code du cinéma et de l'image animée.

que lors des précédents débats autour de l'extension de la TSA dans les DOM. C'est en effet désormais un enjeu de survie pour ces salles.

1.3.10. Un début de mobilisation du secteur associatif

Une association créée en Guadeloupe, l'APCAG (Association pour le développement du cinéma d'art et d'essai en Guadeloupe) a commencé à entretenir des liens directs avec certains distributeurs métropolitains de films d'art et d'essai pour devenir autonome des sous-distributeurs locaux. Ces liens pourraient s'amplifier si les salles indépendantes se numérisent. C'est la raison pour laquelle l'APCAG a également commandité une étude sur « le passage au numérique des salles de Guadeloupe » (5 salles : « Robert Loyson » au Moule; le « Ciné-Théâtre » au Lamentin ; « l'Archipel » à Basse-Terre ; « Le Majestic » à Capesterre et « El-Rancho » à Marie-Galante; ainsi que le circuit itinérant « Ciné-Woulé ») confiée au cabinet Manice. Cette étude sert de base de travail pour une discussion entamée avec la région Guadeloupe sur le financement de la numérisation de ces établissements, qui n'est pas aboutie à ce jour. Le coût global de cette numérisation est estimé à 530 000 euros pour les 5 établissements.

Les salles municipales de La Réunion ont également entamé une démarche auprès du conseil régional afin de solliciter une enveloppe de financement de 500 000 euros pour leur numérisation que la collectivité territoriale a récemment décidé d'accorder, selon des conditions d'éligibilité comparables à celles des aides du CNC.

La somme requise pour la numérisation ne dépasserait sans doute pas 2 millions d'euros pour l'ensemble des salles indépendantes des DOM.

En Guyane, les financements permettant la numérisation de la salle « Le Toucan » de St -Laurent-du-Maroni ont été principalement accordés par la Ville.

Toutefois l'enjeu financier dépasse les seuls coûts de numérisation des salles : ce qui semble faire défaut pour maintenir à la fois un cinéma de proximité dans les DOM et assurer une diversité de programmation suppose un soutien plus constant et plus permanent sur la durée et non seulement des aides ponctuelles. C'est tout le sens des dispositifs (aides automatiques, aides sélectives à la modernisation, aides pour la programmation art et d'essai) mis en place par le Centre national du cinéma et de l'image animée en métropole, auquel il faut ajouter l'apport important des appuis d'organismes tels que l'ADRC (Agence pour le développement régional du cinéma) pour la programmation ou l'AFCAE (Association française des cinémas d'art et d'essai) pour les effets de réseau qu'une telle association procure à ses adhérents. *L'entrée des DOM dans le dispositif CNC est donc un enjeu d'une tout autre ampleur que de simples opérations ponctuelles de financement.*

1.3.11. Des conventions Etat-Région généralisées à l'ensemble des DOM

Le dernier trait commun à l'ensemble des DOM est la conclusion de conventions de développement cinématographique qui engagent l'Etat (DAC, CNC) et les conseils régionaux. La première de ces conventions a été conclue avec La Réunion en 2000 et les autres régions ultramarines sont progressivement entrées dans ce processus contractuel pluriannuel (actuellement est en vigueur la génération des conventions conclues pour la période 2010-2013).

Ces conventions prévoient notamment un concours financier commun de l'Etat et des régions à un fonds de soutien aux tournages et à la production en régions. Ce point est important car c'est là l'un des seuls domaines d'intervention (avec les actions d'éducation à l'image dont le financement est également prévu par les mêmes conventions) pour lequel le CNC déroge à sa règle de non-intervention dans les DOM en appliquant le dispositif dit du « 1€ pour 2€ », qui guide sa participation aux fonds de soutien régionaux à la production. *On peut donc estimer que, dans ce domaine, le CNC a tenté de rétablir, par sa politique conventionnelle, des conditions d'égalité entre les régions métropolitaines et ultramarines.* D'autant que, si la région Réunion investit désormais plus d'1M€ dans son fonds d'aide à la production⁹, la Guadeloupe engage un montant du même ordre et se montre très active aussi bien dans le soutien à la production (audiovisuelle et cinématographique) que dans l'accueil de tournages¹⁰. Quant à la Guyane, elle va bientôt ouvrir un bureau d'accueil des tournages et se montre désireuse d'amplifier son action dans ce domaine.

A côté des actions menées en faveur de la production et des tournages, l'autre volet des conventions concerne la diffusion du cinéma et le développement des publics, notamment, comme en métropole, les dispositifs scolaires (« école, collège, lycée au cinéma ») le dispositif « Passeur d'images », et les festivals. C'est sur ce volet des conventions que les DAC jouent un rôle important. Mais seule la convention conclue avec la région Guadeloupe comporte un article concernant l'aide aux salles de cinéma (alors que les deux tiers environ des conventions des régions métropolitaines prévoient ce type d'aide des collectivités pour un total en 2011 de 13 M€ de crédits des régions). Or, il est clair que les actions de diffusion du cinéma et d'éducation à l'image doivent s'appuyer sur un réseau de salles susceptible d'en permettre la bonne organisation.

1.3.12. Un fonds d'aide à la production consacré aux tournages Outre-mer

Depuis le début des années 2000, le CNC a mis en place un fonds spécifique d'aide sélective à la production pour l'outre-mer, doté ces dernières années d'un budget annuel de 300 000 €. Le bilan en est de 43 œuvres aidées : courts et longs métrages de fiction, documentaires, et le fonds a permis de soutenir aussi bien des premières œuvres que des films de réalisateurs plus confirmés. Les auteurs, réalisateurs et producteurs ultramarins estiment cependant que cette initiative (qui devrait être poursuivie et amplifiée, car elle met bien en valeur la créativité du cinéma ultramarin) doit être complétée par les soutiens automatiques du CNC qui ne concernent pas pour l'heure l'exploitation de leurs œuvres dans les DOM.

⁹ La Réunion a, depuis la création de son fonds il y a plus de dix ans, soutenu 340 œuvres, dont 30 projets d'animation, 83 fictions pour la télévision et 183 documentaires.

¹⁰ A titre indicatif, les montants consacrés à la production en 2011 s'élevaient (part région+ part CNC) à 1,608 M€ à La Réunion, 1,150 M€ en Guadeloupe, 935 000€ à la Martinique et 195 000 € en Guyane.

DEUXIEME PARTIE : L'OFFRE DE CINEMA DANS CHAQUE DEPARTEMENT, CONSTATS ET ANALYSE

2-1- L'offre de cinéma en Martinique

2-1-1- Des salles temporairement fermées faute d'équipement numérique

La Martinique ne compte plus à ce jour qu'un établissement actif, le multiplexe de 10 salles « Madiana », appartenant au groupe Elizé, situé dans la proche périphérie de Fort-de-France, à Schoelcher, alors que le département comptait encore 21 établissements en 1990.

Avec seulement 10 écrans actifs pour une population de 400 500 habitants et deux autres salles de cinéma pour l'instant fermée, La Martinique a donc un taux d'équipement d'un écran pour 33 300 habitants, largement inférieur à celui des départements métropolitains et inférieur aussi à celui de La Réunion.

Les 10 écrans du multiplexe sont numérisés à ce jour, et c'est parce que les deux écrans, encore actifs en 2011, des salles de « L' Excelsior » (230 fauteuils) situé à Sainte-Marie (20 000 habitants) sur la côte atlantique (à 1 heure de route environ de Fort-de-France) et de « L'Atlas » (90 fauteuils) aux Anses d'Arlet (3900 habitants, au sud de l'île, à une heure de route également de Fort-de-France) n'ont pas été numérisés, que ces deux établissements ont cessé leur activité en 2012.



L' « Excelsior », Sainte-Marie



« Madiana », Schoelcher

« L'Excelsior » comme « L'Atlas » sont des salles administrées par les municipalités qui les abritent et qui envisagent leur réouverture à l'issue d'une mise aux normes numériques, et de travaux de modernisation dont le financement n'est cependant - pour l'heure - pas assuré.

Ces deux salles indépendantes, les dernières à avoir maintenu une programmation après la fermeture des salles de centre-ville de Fort-de-France, ont subi de plein fouet la disparition des copies de films 35mm qui leur étaient jusque-là fournies par le sous-distributeur Filmdis (Groupe Elizé) et ont donc été contraintes de cesser leur activité.

L'exploitation privée indépendante a souffert en fait de deux handicaps : une situation économique fragile pour « L'Excelsior », ce qui a amené la SEM à réduire l'activité de l'Excelsior une bonne partie de l'année 2012 pour des problèmes de trésorerie, et tant pour l'Excelsior que pour l'Atlas, l'absence d'équipement numérique.



L' « Atlas » aux Anses d'Arlet

La programmation des 10 salles du complexe « Madiana » fait une très large place au cinéma américain (70 à 80%). Toutefois, un accord de programmation conclu avec le CMAC - scène nationale permet la programmation régulière de films d'art et essai (« les jeudis de Madiana ») et par ailleurs, les programmeurs du complexe ont récemment créé des séances avec des films en VO, et quelques films recommandés « art et essai » (« La vie d'Adèle », Palme d'or du Festival de Cannes).

D'autres initiatives de programmation de films d'art et essai et d'organisation de séances destinées aux scolaires sont actuellement portées par deux associations :

-Cadice-Ciné Woulé Company, pour les dispositifs d'éducation à l'image, avec un matériel 35 mm itinérant, mais qui n'a pas été mis aux normes numériques comme c'est le cas actuellement pour la plupart des circuits itinérants métropolitains (cinéma en milieu rural) pour lesquels des matériels spécialement adaptés aux contraintes de l'itinérance ont été conçus par les équipementiers ;

- le CMAC, pour le cinéma d'art et d'essai (40 longs métrages pour 70 projections par an).

Il est clair que la survie des dispositifs scolaires en Martinique est en question depuis qu'ils n'ont plus accès à des copies 35 mm, sauf à se replier vers la projection de DVD haute définition qui ne correspond pas aux normes de qualité du cinéma. Au total 4150 élèves ont participé aux dispositifs scolaires en 2012 dont une proportion très faible de lycéens.

La situation de l'offre cinématographique en Martinique devrait cependant à terme évoluer sensiblement, évolution qui pourrait utilement être accompagnée par le CNC à la fois pour la numérisation des deux salles ayant cessé leur activité et pour lesquelles des projets de relance pourraient être élaborés, avec l'expertise de l'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC), et pour leur modernisation. Une numérisation des dispositifs itinérants mis en œuvre pour les actions d'éducation à l'image pourrait aussi être accompagnée par le CNC. L'ensemble de ces initiatives pourraient être inscrites dans une nouvelle convention Etat/CNC/région qui élargirait la portée de la convention actuelle, actuellement limitée au soutien à la création (titre I) et au soutien à la diffusion culturelle et à l'éducation artistique (titre II), en incluant (comme c'est le cas pour les conventions conclues avec les régions métropolitaines) un titre III consacré au soutien à l'exploitation cinématographique.

2-1-2- Des projets de création de nouveaux établissements

L'évolution de l'offre de cinéma en Martinique ne repose pas seulement sur la rénovation de salles ayant temporairement cessé leur activité, mais aussi sur des projets de création de nouveaux établissements qui ont récemment connu une nouvelle étape de concrétisation avec les décisions favorables émises par la Commission départementale d'aménagement cinématographique (CDAC) qui a siégé le 4 septembre dernier et autorisé deux projets de complexes cinématographiques. Le premier est situé au centre-ville de Fort-de-France et recrée une activité cinématographique dans cette ville à partir d'une restauration et restructuration complète de l'ancien cinéma « Pax », qui était l'un des deux établissements du chef-lieu de département, fermé au début des années 2000. Le projet porté par le cinéaste Willy Rameau comprend 3 écrans et 466 fauteuils, et il serait le seul cinéma dans le centre de Fort-de-France, susceptible en ce sens de revitaliser et d'animer un centre-ville aujourd'hui déserté à partir de l'heure de fermeture des principaux commerces et le week-end.

Le projet de programmation repose sur une complémentarité de l'offre par rapport à « Madiana » et donc sur les films recommandés art et essai, films d'auteurs et films des cinématographies étrangères (en version originale) sans privilégier le cinéma hollywoodien. Le cinéma sera aussi « un lieu de vie ouvert sur l'extérieur », avec des expositions, des concerts, des festivals et une vraie promotion de la création cinématographique antillaise. La multi-programmation devrait permettre de proposer au public 9 films par semaine sur les trois salles. Le coût de l'opération est estimé à 7 M€ et ses promoteurs visent 90 000 entrées la première année et 120 000 entrées à terme.

Ce projet a été autorisé à l'unanimité et considéré par la Commission comme contribuant à la diversité et au pluralisme de l'offre cinématographique en Martinique et à l'amélioration de la qualité de cette offre.

Le maire de Fort-de-France a confirmé aux rapporteurs son soutien au projet. Toutefois le plan de financement du projet nécessite l'octroi d'une aide sélective à la création et à la modernisation des salles de cinéma et son équilibre financier nécessitera aussi à terme

l'accès aux aides automatiques à l'exploitation du CNC, et aux aides sélectives au fonctionnement (subventions art et essai).

C'est pourquoi son promoteur, conscient que l'accès à ces aides est conditionné par l'instauration de la perception de la TSA dans les DOM se déclare ouvertement favorable à cette mesure.



Projet « Le Pax », Fort de France

Le second projet autorisé en Martinique, « Cap Kreol cinéma », de plus grande ampleur, est situé au Robert, sur la côte atlantique et comprend 10 écrans et 1732 fauteuils. Il s'agit de combler le vide actuel de l'offre dans cette partie du territoire de Martinique, éloignée du complexe « Madiana ». Situé à l'entrée de la ville dans une zone commerciale. La programmation reposera sur 5 séances quotidiennes et les prévisions d'entrées sont de 435 000 spectateurs à terme.

Comme le promoteur du « Pax », les porteurs du projet « Cap Kreol » se déclarent favorables à l'instauration de la TSA dont ils estiment qu'elle permettra leur accès aux aides du CNC. Le coût du projet est de 16 M€ (nettement supérieur au coût d'un équipement de même taille en métropole).

Ces deux projets portés par des indépendants, s'ils se réalisent, vont être de nature à rééquilibrer l'offre de cinéma en Martinique. Leur réalisation nécessitera sans doute l'intervention du CNC dans des conditions comparables au soutien que le Centre a pu apporter à des projets de même ampleur et de même ambition en métropole.

Il ne semble pas, à première vue que ces deux projets soient de nature à remettre en cause la réouverture des salles de « l'Atlas » et de « l'Excelsior », qui auront une autre fonction et une autre vocation.

En revanche, le passage de la situation actuelle avec un exploitant en situation de monopole à celle d'un paysage recomposé, comprenant quinze écrans de plus dans quatre établissements, devrait entraîner de nouvelles modalités de distribution des films en Martinique et une régulation de cette activité par le CNC et le médiateur du cinéma, chacun en fonction de leurs compétences respectives.

2-1-3- Le fonds de soutien régional à la production

Les professionnels de la production se déclarent globalement satisfaits du fonctionnement du fonds régional de soutien à la production (courts et longs métrages de cinéma, création télévisuelle) mis en place par la région et prévu par la convention CNC/Etat/région. Toutefois, les producteurs et créateurs de Martinique, tout comme ceux des autres départements d'outre-mer regrettent de ne pas avoir, à l'exception du fonds d'aide aux tournages dans les DOM, de lien plus étroit et plus organique avec le CNC, que, selon eux, l'accès à un compte automatique alimenté par les recettes des films dans leur territoire d'origine serait de nature à créer.

2-2- L'offre de cinéma en Guadeloupe

Avec 6 établissements et 10 écrans, la Guadeloupe a actuellement un taux d'équipement d'un écran pour 40 000 habitants, c'est donc le territoire le moins équipé de l'ensemble des DOM. Ses élus font valoir ses trois handicaps : l'éloignement de la métropole, le climat cyclonique, les conflits sociaux. Pourtant la région manifeste un intérêt soutenu pour le cinéma, à travers de nombreuses initiatives locales.

2-2-1 L'équipement cinématographique

La plupart des salles communales ayant disparu, l'offre de cinéma est actuellement dominée par deux complexes cinématographiques, l'un à Pointe-à-Pitre, avec le « Rex », situé en centre ville, offrant 4 salles et 838 places, et l'autre à Basse-Terre, le « d'Arbaud », également situé en centre ville, offrant deux salles et 292 places. Deux salles de cinémathéâtre, du Lamentin (Basse-Terre) et du Moule (Grande-Terre), sont en cours de modernisation et devraient conserver une offre de films plus diversifiée. Parallèlement, les deux complexes du groupe Elizé, numérisés, équipés pour la 3D, pourraient céder la place dans un avenir proche à de véritables multiplexes, situés en périphérie de Pointe-à-Pitre.

La salle du « d'Arbaud » s'est nettement défraîchie, celle du « Rex » est plus récente. Leur situation en plein centre ville et leur programmation destinée au grand public leur assurent une clientèle stable. C'est ainsi qu'on retrouve en septembre 2013 dans ces deux cinémas une offre composée à plus de 80% de films américains de science fiction, thrillers, films d'animation ou comédies¹¹. Selon la responsable de la communication de ces salles, cette offre, ré-ajustée après chaque week-end au vu des entrées enregistrées, répond très précisément à la demande de son public ; celui-ci est en grande majorité très jeune et demandeur de films américains qui correspondent à un mode de culture apprécié, comme c'est le cas pour la musique. La seule autre offre, selon cet exploitant, qui pourrait intéresser largement le public serait une offre de culture guadeloupéenne. Actuellement dans les salles, les quelques exceptions aux blockbusters ne sont pas des films guadeloupéens ou caribéens, mais des films récents en lien avec le thème des diversités culturelles.¹²

¹¹ "No pain no gain", "White House down", "Elysium".

¹² « Le Majordome », « Aya de Yopougon », « Sur le chemin de l'école ».



« Le d'Arbaud », Basse Terre

La Guadeloupe a la particularité d'être actuellement le seul territoire ultramarin à ne pas être doté d'un multiplexe, à la différence de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

Cette situation devrait bientôt changer : en 2013, deux projets ont sollicité des autorisations, tous les deux sur la commune des Abymes, contigüe de Pointe-à-Pitre. Le premier était porté par Mediagestion (groupe Elizé), l'autre par le groupe Cafom de grande distribution : ce groupe s'est associé avec l'opérateur Cinestar, qui a passé un accord avec la société Carribean, établie à Saint-Domingue, laquelle exploite déjà plusieurs multiplexes dans la zone des Caraïbes anglophones.

C'est ce dernier projet, avec 10 salles et 2000 fauteuils, qui a été autorisé le 28 juin dernier par la Commission nationale d'aménagement cinématographique. Ce projet, dont le coût s'élève à 17 millions d'euros, a fait l'objet d'un agrément du Ministère de l'économie et des finances pour obtenir une défiscalisation, à hauteur de 26%. Il s'insère dans un complexe « de vie », articulé sur l'ouverture de grands magasins de meubles : But, Habitat, et Weldom. Le projet de programmation vise avant tout le grand public, mais ferait aussi la part à une plus grande diversité avec des films d'art et essai, ou des festivals.

En effet, le promoteur du projet fait part de son intérêt pour le développement d'une offre de cinéma plus diversifiée en Guadeloupe, disant ne pas craindre la concurrence : « *plus il y a de salles de cinéma, mieux c'est* ». L'opérateur quant à lui, très implanté dans les Caraïbes anglophones où il dispose de 437 écrans, est déjà en discussion avec l'Association pour la promotion du cinéma d'art et d'essai en Guadeloupe (APCAG) pour ce qui concerne la programmation des films d'art et essai dans le multiplexe.

Le promoteur comme l'opérateur, sensibilisés aux arguments des producteurs et réalisateurs antillais, se déclarent favorables à l'extension outre mer d'une taxe sur les entrées : ils estiment cette solution préférable à celle d'un fonds d'aide à la création, qu'ils disent avoir envisagée dans un premier temps.

Toutefois ils préconisent pour cette TSA un niveau ajusté par rapport à celle de métropole, afin de tenir compte du niveau des revenus - plus faible - et du niveau des prix -

plus élevé - outre mer qu'en métropole. Le promoteur fait également valoir le renchérissement des coûts de transport et de travail de l'outre mer par rapport à la métropole ¹³.

De son côté, après le refus d'agrément de son projet aux Abymes, le groupe Elizé prépare un autre projet de multiplexe (annoncé à 10 salles), au centre ville de Pointe-à-Pître, dans la zone dite « Darboussier », qui fera l'objet d'aménagement urbain autour du futur mémorial de commémoration de l'abolition de l'esclavage. Soutenu par la communauté d'agglomération et son président, ce projet impliquerait toutefois, selon Daniel Robin, son promoteur, un repli de l'activité des salles de centre ville du « Rex » et du « d'Arbaud ».

Les salles « Majestic » de Capesterre, et « El Rancho » de Marie-Galante, salles communales, ne sont plus actuellement en état de fonctionner ; la salle de la scène nationale « Archipel » est fermée provisoirement.

Ce sont donc aujourd'hui deux autres salles communales qui accueillent des films d'art et d'essai :

-La salle municipale « Ciné-théâtre du Lamentin », au nord de Basse-Terre, offrant 326 places. La salle a été numérisée tout récemment grâce à une prise en charge financière par la commune à hauteur de 150 000 euros. La rénovation complète de la salle-soit le changement des fauteuils et de la moquette-devrait mobiliser un budget de 100 000 euros en 2014. La programmation est faite de films grand public, le plus souvent américains, mais aussi de films d'art et essai, et d'une programmation dédiée aux jeunes. En dehors de Filmdis, la salle fait appel à l'APCAG pour se procurer ces films.



Le ciné-théâtre du Lamentin

-La salle municipale « Ciné-théâtre du Moule- René Loyson », au nord-est de Grande- Terre, offrant 400 places. Cette salle est en cours de numérisation, grâce à une aide de la commune, mais aussi -contrairement au Lamentin- de la région Guadeloupe.

¹³ Même si les exploitants de cinéma ont droit au régime d'exonérations de charges sociales de droit commun pour les DOM.



« Cine-théâtre du Moule-René-Loyson », Le Moule

Enfin, au titre des projets, la communauté de communes de Pointe-à-Pitre, Cap-Excellence, s'est portée acquéreur de l'ancienne salle de cinéma « Renaissance », vendue par le groupe Elizé, en centre ville, avec un projet de restauration et d'ouverture d'un cinéma d'art et essai, pour un budget estimé à plus de 3 millions d'euros par le président de la communauté de communes.

2-2-2- Les festivals de cinéma

La Guadeloupe accueille deux festivals de cinéma : le Festival international du film en janvier /février, depuis vingt ans, et le Festival du film de l'environnement en avril, depuis dix ans. Ils sont l'occasion de faire connaître, pour le premier, des films des Caraïbes et des pays du Sud, pour l'autre, des films de tous horizons dédiés au thème du développement durable. Ces festivals vont à la rencontre du public, car ils présentent plusieurs dizaines de films sur tout le territoire de la Guadeloupe, dans des petites salles municipales de cinéma, mais aussi de médiathèques, de maisons de la culture, ou des salles polyvalentes.

2-2-3- Le cinéma itinérant

Il est très actif en Guadeloupe avec l'association Ciné-Woulé, créée il y a dix huit ans, présidée par Jean-Marc Césaire, tournée vers le public de la jeunesse et vers l'éducation à l'image. M. Césaire prépare un projet de salle « gonflable » itinérante, de 100 places, numérisée, pour un coût de 100 000 €, qui pourrait être financée à hauteur de 70% par la région¹⁴.

¹⁴ Sur le modèle d'une salle de ce type construite en Bretagne.

2-2-4- La politique de la région

La région Guadeloupe mène une politique particulièrement active en direction du cinéma avec, depuis 2005, la convention Etat/CNC/région qui permet d'apporter une aide à la production et à la réalisation, à la diffusion, et à la numérisation. Aujourd'hui, l'enveloppe de la région est de 1,2 millions d'euros, qui peut aussi financer des actions « hors convention » :

-L'aide à la réalisation reste déterminante car les producteurs locaux sont peu nombreux (3 ou 4 seulement sont actifs. Ils produisent essentiellement des courts métrages et des documentaires. Pour les longs métrages, ils sont à la recherche de financements et peinent à trouver des co-producteurs, en l'absence de comptabilisation des recettes d'entrées, et de soutien automatique à la production du CNC. L'aide de la région est plafonnée à 20 000 euros pour un court métrage, à 500 000 euros pour un long métrage ; elle est de plus en plus dédiée à la réalisation, et moins à l'écriture comme il y a quelques années, car la région ne veut plus aider que des projets déjà travaillés. Elle a installé un comité de lecture de professionnels pour sélectionner ces projets, présidé par Yves Boisset .

-La création d'un bureau de tournage, en 2008, doit permettre de fédérer les compétences techniques locales - par exemple les élèves sortant avec BTS du lycée professionnel de l'audio-visuel, qui démarre à Pointe-Noire -, et d'accueillir des tournages d'équipes extérieures, qui s'orientent vers les territoires ultramarins les plus accueillants.

-L'aide à la numérisation par la région s'appuie sur les demandes des communes comme celle du Moule- et devrait permettre de mobiliser des crédits FEDER dans le cadre de la prochaine programmation .

Au total, la région Guadeloupe démontre que la détermination et la professionnalisation des acteurs locaux sont le facteur principal du développement d'un cinéma diversifié. Ainsi, l'implantation prochaine du futur multiplexe de 2000 places aux Abymes ne paraît pas inquiéter les salles du Lamentin et du Moule qui comptent, s'il le faut, se recentrer encore sur une offre de films de qualité et plus diverse.

2-3- L'offre de cinéma en Guyane

2-3-1 L'équipement cinématographique

Avec 11 salles pour 231 167 habitants, la Guyane a un taux d'équipement d'un écran pour 21 000 habitants, mais avec une répartition géographique qui ne concerne que les villes bordant l'océan.

Compte tenu des particularités de ce territoire, d'une très faible densité de population, un exploitant privé y était installé à Cayenne et à Kourou, ainsi qu'une salle (devenue municipale) « Le Toucan » à Saint Laurent du Maroni.

Le groupe Elizé a inauguré en octobre 2012 un multiplexe de 6 salles, « L' Agora », à Cayenne, qui s'est substitué à l' « Eldorado » (2 salles) situé au centre-ville ,à un très bel emplacement sur la célèbre place des Palmistes.

Enfin, deux circuits itinérants (Ciné-Pirogue et Ciné-Bus) assuraient l'offre de cinéma en dehors des principales villes du département, mais, n'étant pas numérisés, ceux-ci ne peuvent plus jouer leur rôle puisque la circulation des copies 35 mm a cessé.

On retrouve, en Guyane, *mutatis mutandis* les mêmes problématiques qu'aux Antilles : la création d'un équipement moderne et de très grand confort, aux normes numériques, en périphérie du chef-lieu de département, avec une faible diversité de programmation (on estime à 90% la programmation de films américains) et, parallèlement à l'ouverture de ce complexe, la cessation de l'activité des salles traditionnelles non numérisées qui n'ont plus accès aux copies 35 mm.

La ville de St-Laurent-du-Maroni, qui avait fait l'acquisition de la salle du Toucan en 2008, a pris la décision de financer sa numérisation. Ce cinéma de 400 places qui réalisait, avant sa fermeture, 27 000 entrées annuelles, va donc prochainement rouvrir ses portes avec la programmation d'un Festival (« America Molo Man ») dont c'est la 5^e édition. Le programmeur actuel, Frédéric Belleney, compte diversifier sa programmation au-delà des films qui lui sont proposés par Filmdis (Groupe Elizé) et se fournir directement auprès de distributeurs indépendants. Par ailleurs, « le Toucan » compte avoir une politique active de programmation tournée vers la jeunesse, avec des tarifs préférentiels, relancer les dispositifs scolaires et favoriser aussi la production locale et d'Amérique latine.

Toutefois, au delà de sa numérisation, la salle du Toucan aurait aussi besoin d'une rénovation plus complète et a sollicité à cet égard l'expertise de l'ADRC. Le projet envisagé est une transformation en salle gradinée de 300 places, aux normes de confort actuelles pour le spectateur, avec un coût estimé à 1,1M€ pour lequel une aide du CNC serait nécessaire aux côtés de subventions de la ville, de la région Guyane et du conseil général.

De même un projet de relance de « l'Eldorado » est en cours, à l'initiative du propriétaire des murs, pour numériser et rénover les deux salles de l'établissement de centre-ville, avec l'appui de la municipalité de Cayenne qui y voit l'opportunité d'animer le centre-ville et de développer une programmation complémentaire de celle du complexe de « l'Agora », plus orientée sur une programmation art et essai, tout en relançant activement les dispositifs scolaires.

Comme c'est déjà le cas pour « le Toucan », « l'Eldorado » va devoir faire face, pour sa réouverture, à des travaux importants de rénovation, outre l'acquisition d'équipements numériques pour les deux cabines de projection, et compte également solliciter des aides du CNC.



L'« Eldorado » à Cayenne, Grande salle



Multiplexe « Agora » à Cayenne

Il serait souhaitable que ces deux projets de rénovation puissent faire l'objet (comme cela a déjà été suggéré pour la Martinique et la Guadeloupe), d'une expertise complète de l'ADRC qui puisse porter à la fois sur les équipements, la conception architecturale, les dimensionnements des projets, leur marché potentiel, leur gestion future et aussi leur programmation. De même, la mise en réseau de ces salles avec un programmeur commun pourrait être un avantage.

Pour ce qui concerne la ville de Kourou, les salles de l'« Urania » sont toujours actives et ont été équipées en numérique, mais le groupe Elizé envisage de mettre en projet un nouveau complexe sur ce site.

Enfin, compte tenu de la géographie et de la démographie très particulières du territoire de la Guyane, une réflexion approfondie doit être engagée sur l'exploitation d'un ou de plusieurs circuits itinérants avec des matériels numérisés, qui pourraient notamment assurer des séances dans les localités desservies par voie fluviale et développer des actions d'éducation à l'image, lesquelles ont un impact jugé très positif, par ceux qui les ont pratiquées auprès du jeune public guyanais qui les apprécie.

2.3.2 La production en Guyane

Sur le plan de la production locale, la région mène une politique de soutien à la production audiovisuelle et cinématographique et va prochainement mettre en place un bureau d'accueil des tournages. La télévision locale ATG a initié une politique de commande de documentaires, qui complète le budget de Guyane Première, trop réduit aux dires des producteurs locaux qui ont formé une association, G-Cam, laquelle regroupe une dizaine de membres.

2-4- L'offre de cinéma à La Réunion

2-4-1 L'équipement cinématographique

C'est sans doute à La Réunion que l'activité cinématographique est la plus développée de tous les DOM. Cela répond d'ailleurs à une tradition très ancienne puisque la première projection cinématographique dans l'île a eu lieu quelques mois après Paris, en 1896.

Avec deux multiplexes, « Cinépalmes » à Sainte-Marie et « Ciné-Cambaie » à Saint-Paul, et un troisième en projet, qui vient d'être autorisé par la CNAC du 28 juin 2013, l'île compte 20 établissements regroupant au total 40 écrans. La Réunion bénéficie donc d'un taux d'équipement d'un écran pour 20 500 habitants, ce qui est comparable à la situation de certains départements de métropole. Il est vrai aussi qu'avec plus de 800 000 habitants, La Réunion est le département le plus peuplé de l'ensemble des DOM.

Deux exploitants, ICC et Mauréfilms se partagent la majeure partie des entrées. Les salles indépendantes de ces deux opérateurs ne réalisent en effet qu'une faible part des entrées et sont dans un état, pour le moment, peu compatible avec la poursuite d'une activité commerciale. En effet, si quelques-unes ont été numérisées, leur rénovation et -pour les autres- leur numérisation sont nécessaires à la poursuite de leur activité susceptible de drainer le public éloigné des multiplexes et de conduire et développer les activités d'éducation à

l'image. La même problématique que les autres DOM caractérise en effet La Réunion : du fait de la géographie et du relief de l'île, les transports en commun sont peu développés et les salles de centre-ville et de proximité sont les seules à permettre l'accès au cinéma d'une part importante de la population réunionnaise. Ce sont également sur ces salles que reposent en grande partie les dispositifs d'éducation à l'image (« école, collège et lycée au cinéma ») depuis peu très fragilisés notamment par la cessation de l'activité de certaines salles qui n'ont pas été numérisées. C'est sans doute l'une des causes des problèmes rencontrés en 2013 par l'association « La Lanterne magique », chargée de gérer et de coordonner ces dispositifs, qui a dû faire face à de graves difficultés financières et cesser son activité.

La Réunion se caractérise non seulement par la volonté souvent réaffirmée par les collectivités territoriales de développer l'éducation à l'image pour les scolaires mais aussi de favoriser la production au plan local¹⁵.

Le conseil régional a récemment décidé de mettre en place une aide à la numérisation des salles de 1 à 3 écrans dans la limite de 50% des dépenses exposées pour cette mise à niveau technique. Sept salles municipales ne sont pas encore numérisées à ce jour. Il est en outre nécessaire pour les municipalités de trouver un complément de financement et surtout, la plupart de ces établissements doivent faire l'objet d'une rénovation d'ensemble afin de répondre aux normes de confort et de vision offertes aujourd'hui aux spectateurs de toutes types de salles métropolitaines. L'accès aux aides sélectives du CNC est donc, à La Réunion aussi la clé de cette opération de modernisation du parc de salles de proximité qui est plus important que dans les autres DOM.



Le « Cine-Lacaze », Saint-Denis



Le « Ritz », Saint-Denis

La Réunion a été le seul département d'outre-mer à avoir eu l'initiative de créer une SOFICA ayant vocation à financer la production d'animation en liaison avec un studio implanté localement. Dans le même ordre d'idées, la Réunion dispose d'une Agence régionale du film (qui pourrait être susceptible désormais de prendre en charge la coordination des actions d'éducation à l'image) et mène une politique d'accueil de tournages très active qui a pu attirer ces dernières années plusieurs productions métropolitaines sur l'île notamment de fictions télévisuelles (par exemple la série « Cut » commandée par France-télévisions, à

¹⁵ Même si on doit noter que le conseil général ne soutient plus pour le moment l'opération collège au cinéma, qui ne subsiste que grâce au soutien de la direction des affaires culturelles

l'antenne depuis septembre 2013). Enfin le Festival du film de La Réunion qui tient sa 9^e édition en novembre 2013, est un efficace outil de promotion du cinéma et parvient à créer chaque année des événements autour des films présentés.

La convention Etat/CNC/région, qui a été historiquement la première conclue avec un DOM prévoit un total de 1.766.180 € de dépenses annuelles dont plus d' 1,5 M€ en faveur de la production, 86 000 € pour les actions d'éducation à l'image (dont « école, collège et lycée au cinéma ») et une aide aux festivals (91 000€). C'est de loin le montant de subventions le plus élevé de l'ensemble des conventions conclues avec les DOM.

2-4-2 - Une situation de concurrence problématique

La diffusion cinématographique à La Réunion connaît cependant des problèmes liés à la concurrence très vive que se livrent les deux exploitants dominants ICC et Mauréfilms. Ces tensions se sont manifestées principalement par un recours régulier au Médiateur du cinéma, qui tente depuis plusieurs mois d'amener les parties aux litiges à élaborer un code de bonne conduite. Mais il est vrai que l'éloignement de la structure de médiation rend difficiles l'application de ses recommandations ou injonctions et l'amélioration des relations entre les parties.

Chacun des deux exploitants principaux tente de négocier au forfait les films les plus porteurs auprès des distributeurs métropolitains. Il en résulte un système d'enchères qui renchérit le montant des forfaits ou des minima garantis (auxquels s'ajoutent les coûts d'achat des DCP et ceux de la promotion) et surtout crée l'équivalent d'exclusivités de diffusion, dommageable compte tenu de la situation géographique des deux grands établissements d'ICC et Mauréfilms. Ainsi par exemple, le spectateur souhaitant voir « La vie d'Adèle » doit se rendre dans les salles d'ICC, tandis que celui qui voudra voir « Blue Jasmine » sera contraint d'aller dans les salles de Mauréfilms. Chaque exploitant programme environ 120 films par an dont 25 films art et essai.

Ces tensions se retrouvent aussi dans les recours quasi-systématiques exercés contre les projets de multiplexes déposés dans l'île dont les procédures d'autorisation sont longues et sinueuses du fait des recours intentés systématiquement. La CNAC du 28 juin 2013 a néanmoins autorisé un nouveau projet de multiplexe à St-Pierre, dans le sud de l'île, ce qui porte à deux le nombre de complexes autorisés sur ce site, un pour chaque opérateur (ICC et Mauréfilms).



Multiplexe « Ciné-Cambaie » à Saint-Paul



Multiplexe « Ciné-Palmes » à Sainte-Marie

Il semble qu'aujourd'hui l'alignement de la distribution sur les normes métropolitaines (partage de la recette) soit demandée par les deux principaux exploitants, l'un d'entre eux (Maurefilms) estimant que l'instauration de la TSA à La Réunion pourrait provoquer en ce sens un cercle vertueux.

La Réunion serait donc, compte tenu des projets en cours et aussi de son niveau d'équipement et du volontarisme historique de ses collectivités territoriales, le département qui serait le mieux préparé à l'instauration de la TSA et à l'application pleine et entière de tous les bénéfices du soutien du CNC pour accompagner efficacement sa politique de développement cinématographique.

2-5-L'offre de cinéma à Mayotte

Le territoire de Mayotte, peuplé de 217 000 habitants, est le département qui a la plus forte densité de population de tous les DOM avec 511 habitants au km².

Son équipement est aussi le plus faible, puisqu'il n'existe qu'une seule salle de cinéma à Mayotte, située à Mamoudzou, qui bien qu'ayant bénéficié d'une aide exceptionnelle du CNC il y a une dizaine d'années pour sa remise en état (aide de 80 000 € qui n'a d'ailleurs jamais été mobilisée, le projet ayant été abandonné), est aujourd'hui fermée et inactive.

Seul un circuit itinérant (non numérisé) assure quelques projections dans l'île. Il est clair que l'intervention du soutien à l'exploitation du CNC serait seule de nature à permettre le redémarrage de l'activité cinématographique à Mayotte, les collectivités territoriales ne pouvant pas assumer seules cette charge. Toutefois, il semble indispensable, compte tenu de la quasi-absence d'équipement cinématographique sur ce territoire, d'engager avec le concours des collectivités territoriales une mission d'expertise qui aurait pour objectif la rénovation et la mise aux normes ou la création de lieux de projection, ainsi que l'organisation de circuits itinérants. La question du lien à établir avec les exploitants de La Réunion est également stratégique pour l'acheminement des copies numériques de films sur le territoire de Mayotte, et pour organiser -ce qui est souhaitable- une circulation des films sur les deux îles de l'Océan indien. Cette expertise pourrait prendre la forme d'une mission conjointe du CNC et de l'ADRC, associant éventuellement un expert issu d'un pôle images régional de métropole ayant une bonne connaissance du cinéma en milieu rural et des circuits itinérants (ce qui est le cas, par exemple, de la région Centre).

TROISIEME PARTIE - LES ENJEUX ET LES TENSIONS AUTOUR DE LA TSA

Pourquoi l'instauration de la TSA dans les DOM est-elle un enjeu qui peut être considéré comme majeur pour le développement du cinéma dans les DOM ?

La réponse à cette question tient déjà à une appréciation de la place que tient ce dispositif de taxation dans la mise en œuvre de la politique du cinéma et du mécanisme de répartition des subventions du CNC, directement lié à la collecte de la taxe.

3-1- Historique de la TSA

La «taxe sur les prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements cinématographiques» (appellation officialisée par l'art. L 115-1 du code du cinéma et de l'image animée), autrefois appelée «taxe spéciale additionnelle», a été instaurée en 1948 et a constitué dès l'origine la source de financement du soutien financier de l'Etat à l'industrie cinématographique.

A partir des années 80, et en fonction de l'évolution des modes de diffusion et d'accès à l'image animée, une taxe sur les services de télévision (éditeurs de services, TST-E) puis une taxe sur les vidéogrammes suivie par une taxation de la vidéo à la demande et enfin une taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D), ont été mises en place.

De sorte que le CNC a substantiellement diversifié ses sources de financements (et les bénéficiaires de ses subventions) en fonction de l'évolution technologique, sociale et économique des marchés de l'image animée, au cours des trente dernières années.

Les dépenses du compte de soutien se sont elles-mêmes également diversifiées au-delà de la seule filière cinématographique (production, distribution, exploitation) en finançant la production audiovisuelle (38 % des dépenses du CNC) et d'autres activités liées à la production et à la diffusion de l'image animée (aide à l'édition vidéo, aide aux services de VAD, etc..) avec, comme principe, un retour sur la taxe acquittée par les acteurs économiques qui est une des clés de fonctionnement du soutien de l'Etat à l'audiovisuel et au cinéma.

Désormais, la taxe sur les entrées de cinéma ne fournit plus au CNC qu'une part assez minoritaire (20 % environ) de ses recettes. Le total des soutiens attribués au secteur du cinéma par le Centre (323,29 M€ en 2012) correspond à plus du double du montant de TSA collectée (144 M€).

Cependant, c'est cette taxe et les modalités de son prélèvement qui déterminent les conditions d'octroi du soutien dit « automatique » du CNC à la production et à la distribution de films et aussi aux entreprises d'exploitation ¹⁶.

Ainsi, le soutien automatique aux producteurs et aux distributeurs d'un film est-il calculé sur la base de la taxe acquittée par chaque spectateur, en pourcentage de cette taxe, ce qui établit un lien direct entre la taxe perçue et le soutien dont bénéficient les entreprises. C'est ce qui permet de dire que le système français de soutien au cinéma repose sur un mécanisme *d'épargne forcée* : une part de la recette est soustraite aux acteurs économiques et leur est redistribuée, éventuellement avec des correctifs permettant de favoriser la diversité de la création et de la diffusion.

¹⁶ Cf. décret n° 99-130 du 24 février 1999 modifié, relatif au soutien financier de l'industrie cinématographique

3-2- Le calcul des subventions sur la base du montant de taxe perçue

Les sommes calculées au titre de ce soutien automatique, réservé aux films agréés par le CNC, sont créditées sur le compte ouvert au Centre à toutes les entreprises ayant concouru à la production ou à la distribution du film, sommes qu'elles peuvent ensuite réinvestir dans la production ou la distribution d'un nouveau film agréé.

Pour les exploitants, le soutien à l'exploitation a pour vocation de leur permettre de moderniser leurs salles ou d'en créer de nouvelles. C'est donc un soutien à l'investissement. Il est également calculé en pourcentage de la taxe versée par l'entreprise d'exploitation et redistribué sur la base d'un barème favorisant la petite et la moyenne exploitation par rapport à la grande exploitation (grands circuits). Ainsi, en fonction de ce barème, selon la taille de l'exploitation, le nombre d'entrées réalisées et le montant de taxe acquittée annuellement, le taux de retour varie de 28 % à 80 %, les salles de cinéma (métropolitaines) recevant collectivement en moyenne 50 % de la taxe qu'elles acquittent annuellement.

Ces modes de calcul du soutien automatique ont donc une incidence directe sur la situation des acteurs économiques dans le cas où la taxe n'est pas perçue : ainsi les films agréés exploités dans les DOM ne génèrent-ils aujourd'hui aucun soutien à leurs producteurs ou distributeurs. Dans le même ordre d'idées, les exploitants ultramarins ne peuvent pas bénéficier d'aides automatiques du CNC puisqu'ils n'acquittent pas de taxe.

Ce système de lien entre la taxe acquittée et les subventions reçues repose sur un principe de mutualisation qui permet aux bénéficiaires collectivement, de recevoir plus de subventions qu'il n'y a de taxe acquittée par eux : par exemple, les producteurs et distributeurs de films agréés bénéficient d'une redistribution des montants de taxe perçue au titre des films non-agrégés (dont les films américains) qui ne génèrent pas de soutien.

3-3- Les aides sélectives

Cependant, il est aussi une catégorie de subventions du CNC qui n'ont pas de lien direct avec la perception de la taxe, il s'agit des aides sélectives.

Tous les bénéficiaires des aides automatiques -à quelques restrictions près- y ont accès mais sous une forme différente, sur une base qualitative, et après avis d'une commission. Il s'agit alors de subventions au sens plus traditionnel du terme. S'agissant des aides sélectives aux salles de cinéma, celles-ci sont principalement de trois ordres :

- des subventions d'investissement attribuées aux établissements implantés dans des zones insuffisamment équipées (ce qui est le cas des DOM dans leur ensemble) et accordées au vu de projets de modernisation ou de création de salles. Sont exclues du bénéfice de ces aides les entreprises exploitant plus de 50 écrans, ce qui n'est le cas d'aucun exploitant des DOM actuellement : ceux-ci auraient donc tous accès au soutien sélectif du CNC s'il leur était ouvert (budget : 11,6 M€ en 2012) ;
- des subventions de fonctionnement (subventions art et essai) attribuées en fonction du nombre de films d'art et d'essai programmés chaque année (budget 13,6 M€ en 2012) ;
- des subventions pour la numérisation des salles (budget : 29,34 M€ en 2012).

Ce qui représente au total un montant, au niveau national, en 2012 de 54,12 M€ d'aides sélectives du CNC à l'exploitation.

3-4- Les positions exprimées pour ou contre l'extension de la TSA

Depuis que le débat sur l'opportunité de l'instauration de la TSA a été soulevé, deux camps s'opposent sur ce sujet : d'une part, une communauté qui réunit à la fois des créateurs ultramarins (réalisateurs de fiction et de documentaires), des professionnels du secteur associatif, engagés notamment dans les actions d'éducation à l'image et de démocratisation du cinéma, et des exploitants indépendants ; d'autre part, les exploitants-distributeurs.

3-4-1- Les créateurs et exploitants indépendants en faveur de la taxe :

Cette communauté est plus active aux Antilles qu'à La Réunion et milite depuis de longues années en faveur de l'extension de la TSA dans les DOM, principalement pour deux motifs.

Le premier part du constat qu'à la différence d'autres régions françaises, les départements des Antilles recèlent un vivier de talents cinématographiques et audiovisuels qui sont attachés à l'expression d'une culture et d'une histoire très singulières et qui trouve à s'exprimer par l'image.

Depuis les années 70, toute une génération de réalisateurs et d'artistes interprètes sont nés aux Antilles-Guyane ou en sont originaires, ou encore s'y sont installés, et ont contribué à la réalisation d'œuvres marquantes : Christian Lara, Euzhan Palcy, Guy Deslaurier, Alain Maline, Jean-Flamant Barny, Luc Saint-Eloy, Marc Barrat, Pascal Légitimus, Lucien Jean-Baptiste, Tony Coco-Viloin, Camille Mauduech pour les réalisateurs. Parmi les artistes-interprètes, les regrettées Jenny Alpha et Darling Légitimus, mais aussi Alex Descas, Greg Germain, Jacques et Jean-Michel Martial, Edouard Montoute, Firmine Richard, pour ne citer qu'eux, sont particulièrement représentatifs de la richesse des talents issus des Antilles et de la Guyane et de leur apport au cinéma français.

Le fait que les DOM soient exclus du bénéfice de la politique du cinéma et des aides du CNC - hormis l'enveloppe assez réduite (300 000 €) de l'aide aux tournages dans les DOM et des financements prévus par les conventions Etat-régions - est très mal vécu par cette communauté artistique, depuis de longues années. Il est vrai que les quelques régions françaises qui ont pu développer une identité cinématographique forte par les talents qui en sont originaires comme la région PACA (avec Robert Guédiguian), Rhône-Alpes (avec Bertrand Tavernier et Christian Carion, ou Roger Planchon), et Nord Pas-de-Calais (avec Bruno Dumont et Danny Boon), sont toutes des régions qui ont fortement investi dans le cinéma, avec le concours actif du CNC et de l'ensemble de ses aides.

Pour la communauté des créateurs, le fait que leurs œuvres lorsqu'elles sont projetées en métropole, génèrent du soutien au bénéfice de leur producteur et de leur distributeur, mais pas lorsqu'elles le sont dans les DOM où elles sont susceptibles de réunir un large public, pose un problème de principe. Ainsi, « Rue Cases-nègres », le film d'Euzhan Palcy (1, 410 millions d'entrées France en 1983) aurait enregistré 175 000 entrées aux Antilles Guyane, ce qui aurait dû générer près de 150 000 euros de soutien (aux taux actuels de calcul du soutien) dont le producteur n'a pu bénéficier. De même, plus récemment, « La première étoile » de Lucien-Jean Baptiste (1,6 millions d'entrées France en 2009) a certainement subi un manque à gagner important du fait du non-calcul du soutien pour ses entrées réalisées dans les DOM.

Il s'agit donc, notamment pour l'association antillaise « Regards ultramarins », que la spécificité et la vivacité de la création soient soutenus et encouragés par une juste

reconnaissance des succès enregistrés par les œuvres dans les DOM, comme c'est le cas en métropole.

Le second motif qui anime les associations militant pour l'extension de la TSA dans les DOM concerne l'état de la diffusion du cinéma dans ces territoires. « Regards ultramarins » estime ainsi que la fréquentation des cinémas demeure un trait culturel fort des populations des DOM et sans aucun doute la première pratique culturelle outre-mer. Ce que confirment volontiers les directeurs des affaires culturelles auditionnés par les rapporteurs.

Or, les attentes des populations à cet égard ne sont plus satisfaites, essentiellement du fait de la dégradation du parc de salles de proximité qui faisait du cinéma un divertissement accessible à toutes les catégories de population des DOM, quelle que soit leur situation géographique. Ainsi la rénovation des salles qui ont cessé leur activité est-elle aussi urgente à leurs yeux que la numérisation des quelques rares salles de proximité municipales, associatives ou privées, ainsi que des circuits itinérants, encore actifs.

Ces associations considèrent que l'implantation de nouveaux multiplexes qui touchent d'autres bassins de population voire d'autres publics, socialement homogènes, ne répond pas totalement au problème d'accès au cinéma et de diffusion de la culture par l'image.

Du fait d'une plus grande diversité de publics et d'un objectif culturel assumé, c'est l'existence d'un parc de salles municipales et associatives qui peut assurer aussi une plus grande diversité de programmation. Or, la revitalisation du parc de salles dans les DOM nécessite une intervention publique forte et conjuguée de l'Etat et des collectivités territoriales, comme c'est le cas en métropole où régions, départements, villes, DRAC et CNC jouent un rôle déterminant et complémentaire dans le financement des salles indépendantes.

Les partisans de l'extension de la TSA avancent aussi que la principale cause d'opposition de certains exploitants des DOM à la TSA n'est pas tant l'impact que la taxe pourrait avoir sur leurs marges que la crainte de voir leur emprise sur l'exploitation et la distribution des films diminuée du fait de la diversité et de la concurrence que l'intervention du CNC pourrait introduire outre-mer par son action.

La position des créateurs et professionnels indépendants des DOM reçoit désormais un appui déterminé d'organisations professionnelles représentatives au plan national comme l'Association des réalisateurs-producteurs (ARP), qui soutient depuis plus de deux ans les initiatives de « Regards ultramarins », mais aussi la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD). Dans un courrier commun au ministère de la culture et de la communication en date de mars 2012, ces deux organisations ont affirmé soutenir sans réserves l'extension de la TSA outre-mer et demandé que le CNC applique sans tarder la loi du 4 janvier 1993 en instaurant un contrôle des recettes dans les DOM. Elles contestent également la légalité de la pratique du forfait pour la distribution des films outre-mer, donnant ainsi une résonance nationale à l'intervention des professionnels du cinéma dans ce débat.

3-4-2 Certains exploitants de multiplexes réticents à l'extension de la TSA aux DOM

Deux exploitants privés dominants sur le marché des Antilles-Guyane (Groupe Elizé) et à La Réunion (ICC) ont toujours été et demeurent, à des degrés divers, relativement ou ouvertement hostiles à l'extension de la TSA dans les DOM.

Ces opérateurs avancent plusieurs arguments à l'appui de ce rejet de taxation au profit du compte de soutien du CNC.

En premier lieu, ils estiment, après simulation détaillée des effets économiques de la TSA au taux de 10,72 % sur leurs activités d'exploitant et de distributeur, que cette charge fiscale nouvelle serait de nature à supprimer leur marge et qu'ils seraient donc contraints de la répercuter sur le prix du billet de cinéma avec tous les risques afférents à une augmentation du prix du billet : vraisemblablement une baisse de la fréquentation, du fait de la forte élasticité au prix du billet de cinéma.

Ce qui entraînerait une situation inverse de l'effet recherché par l'instauration de la TSA, c'est-à-dire le développement de l'activité cinématographique.

Reprenant une argumentation déjà avancée par leurs collègues métropolitains de taille moyenne, les exploitants ultramarins estiment que l'équilibre économique de leur activité est de plus en plus périlleux. La cause en est une hausse des charges fixes (coût du foncier, des charges de fonctionnement, coût de l'équipement technique, surcoûts dus aux conditions tropicales voire aux normes antisismiques) qui a été significative et constante au cours des vingt dernières années. Dans un tel contexte où l'investissement a été élevé pour rénover les salles ou en créer de nouvelles, le maintien d'un prix moyen de billet très bas et dont la progression a été inférieure à la hausse des prix, a certes permis une hausse de la fréquentation mais a diminué les marges de l'exploitation. Il est vrai qu'au regard du prix de vente d'autres biens ou services généralement plus élevé dans les DOM qu'en métropole, le prix du billet de cinéma est comparativement assez bas (entre 5 et 8 €), et en tout cas la sortie cinématographique est plutôt moins onéreuse dans les grandes villes des DOM que dans les grandes métropoles de l'hexagone.

Le groupe Elizé estime ainsi qu'en 2012 le montant de TSA qui aurait été acquitté par l'ensemble de ses établissements se serait élevé à 1 186 164 €, les retours en soutien automatique (droits ouverts sur le compte CNC pour réinvestissement) ne s'élevant qu'à 488 312 €. L'entreprise considère donc que le différentiel entre taxe versée et droits récupérables est une contribution aux petites salles de métropole.

La même estimation a été faite à La Réunion avec des chiffres à peu près semblables : une TSA à 10,72 % rapporterait environ 1 M€ de recettes au CNC en provenance des deux opérateurs dominants ICC et Mauréfilms, et les droits acquis en retour s'élèveraient à 455 400 € (respectivement 277 800 € pour ICC et 177 600 € pour Mauréfilms).

À cet argument s'ajoutent les facteurs de coût supplémentaires dus à l'éloignement géographique des salles des DOM :

- surcharges de coûts d'investissements pour l'aménagement et l'équipement des salles liés au coût du transport mais aussi à l'assujettissement des matériels de cinéma (y compris l'informatique de billetterie) à l'octroi de mer ;

- tropicalisation du matériel ; coûts de climatisation élevés ;

- obligation du cumul de la fonction d'exploitant et de distributeur, avec la charge d'acheminement des films, l'absence de contribution numérique de la part des distributeurs, la prise en charge de la publicité et de la promotion des films.

Par ailleurs, les exploitants estiment qu'ils ont récemment assumé seuls la charge financière de la numérisation de leurs salles, sans appui financier des distributeurs (à la différence de la situation métropolitaine où les distributeurs versent une « contribution numérique » aux exploitants) ni du CNC et qu'une taxation de leur recette, une fois ces investissements accomplis, serait pour eux une pure charge, sans retour correspondant.

Enfin, le groupe Elizé estime que l'application du code du cinéma et de la TSA outre-mer serait aussi susceptible de modifier la structure de la distribution (par l'application stricte du principe de rémunération proportionnelle), ce qui fragiliserait encore plus l'exploitation ultramarine.

Le groupe Elizé paraît conscient du manque à gagner que représente pour les réalisateurs des DOM, l'absence de soutien automatique généré par l'exploitation de leurs œuvres en l'absence de TSA et fait une proposition d'instituer une forme d'avance sur recettes pour toute nouvelle œuvre d'un réalisateur ayant déjà vu une de ses œuvres diffusée dans les DOM, au prorata de ses entrées. Ce qui serait, en quelque sorte, la reconstitution, sous forme contractuelle et de contribution volontaire, du dispositif du soutien automatique.

Ces arguments, émis par deux des principaux acteurs de la diffusion cinématographique outre-mer ne peuvent pas ne pas être pris en compte dans la réflexion sur l'opportunité d'étendre la TSA dans les DOM. La proposition du groupe Elizé est proche d'un projet comparable du président du groupe Cafom, promoteur du futur multiplexe des Abymes en Guadeloupe. Elle consiste en quelque sorte à créer un système de fonds antillais, réunionnais, voir ultramarin, ce qui répond à une nécessité locale de péréquation. Toutefois, elle reste par essence éloignée de l'objectivité et de la transparence que seul un opérateur public tel que le CNC peut assurer.

Néanmoins il est clair aussi que le *statu quo*, outre les questions liées au financement de la production ultramarine, entraînerait au profit de ces exploitants un maintien de leurs positions dominantes sur le marché, et surtout signifierait l'impossibilité de relancer l'exploitation de proximité. Par ailleurs, à aucun moment, les argumentaires anti-TSA des exploitants n'abordent la question du soutien sélectif à l'exploitation, auquel ils pourraient tous prétendre et qui serait de nature à modifier sensiblement les raisonnements économiques qu'ils tiennent à propos de l'impact négatif de la TSA sur leurs marges. En effet, alors même qu'ils envisagent de nouveaux projets de complexes, ceux-ci pourraient bénéficier d'aides sélectives du CNC.

Enfin, les calculs et simulations économiques fournis par les exploitants montrant que le retour de la taxe est inférieur au montant acquitté ne tiennent pas compte du fait qu'en rétablissant -ce qui est à tous égards souhaitable- une économie du partage de la recette, la taxe prélevée sur la recette brute avant partage entre exploitant et distributeur à parts à peu près égale est donc aussi répartie entre ces deux acteurs économiques puisque tous (exploitants, distributeurs et producteurs) bénéficient d'un retour sur la taxe, globalement supérieur au montant perçu.

QUATRIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS ET PRECONISATIONS

4-1- Une nécessité : étendre aux DOM le bénéfice d'une politique du cinéma telle que celle menée en métropole

L'examen de la situation du cinéma dans les DOM plaide incontestablement pour l'extension définitive à ces territoires de la politique en faveur du cinéma telle qu'elle a été définie, administrée et actualisée sur le territoire métropolitain avec succès depuis des décennies.

Il n'est plus possible de considérer comme acceptable une rupture d'égalité qui entraîne dans les départements ultramarins une crise de l'aménagement cinématographique du territoire, alors qu'en métropole le réseau de salles s'est modernisé et numérisé dans des délais très rapides, en grande partie grâce au soutien du CNC.

La situation critique des salles de proximité, qui doivent rapidement avoir les moyens de se numériser sous peine de cesser définitivement leur activité, le faible développement des actions d'éducation à l'image, le peu de diversité de la programmation, les conflits de concurrence nés de la situation particulière de la distribution et de l'existence d'un marché de la sous-distribution, la faible structuration associative des professionnels du cinéma-de tous métiers- et la demande, forte, de formation professionnelle, sont autant de sujets de préoccupation

Comme on l'a rappelé plus haut, le code de l'industrie cinématographique s'applique bien aux DOM et le CNC est donc juridiquement en mesure d'agir dans ces territoires de la même manière qu'il le fait en métropole. De même, la généralisation des systèmes de caisse et de billetterie informatisées, et la simplicité d'usage du système de déclaration en ligne *webcinedi* devraient permettre au CNC de mettre en place rapidement un contrôle des recettes dans les salles des DOM afin d'accroître la transparence de la remontée de recettes aux ayants-droits, et, par là même, clarifier et simplifier le marché de la distribution.¹⁷

4-2- L'extension de l'action du CNC aux DOM dépasse l'enjeu de la TSA qui en est cependant une des conditions

Le seul obstacle qui demeure est en fait d'ordre économique. C'est l'extension de la taxe sur le prix des billets dans les DOM – dont le CNC a toujours estimé qu'elle est la condition impérative du soutien qu'il pourrait apporter aux salles de cinéma. Cette position mérite cependant d'être tempérée dans la mesure où les habitants de ces territoires contribuent déjà au compte de soutien du CNC via la taxe sur la vidéo et la VAD, la taxation des abonnements à Internet, la taxation des abonnements aux services de télévision payante et bien sûr aussi, quoique plus indirectement, via les contributions des services de télévision reçus dans les DOM, même si ceux-ci ont un régime particulier, d'ailleurs pas uniforme.¹⁸

¹⁷ C'est par le même procédé que le CNC pourra instaurer, sur la base des recettes déclarées, la perception de la taxe sur les prix des entrées.

¹⁸ Actuellement les recettes de redevance provenant des DOM pour France télévision sont exonérés de la taxe éditeurs de services de télévision (TST-E) perçue par le CNC. Les recettes publicitaires, tant des chaînes de service public que des chaînes privées font l'objet d'un abattement de 50% réduisant l'assiette de perception de la taxe prélevée par le CNC. Enfin les recettes d'abonnement sont taxées à taux plein.

Ces dernières recettes constituent désormais environ 80% des recettes du fonds de soutien du CNC. Si le Centre a toujours considéré (soutenu en cela par certains professionnels du cinéma, notamment les exploitants) qu'il lui était impossible d'ouvrir ses guichets de subventions tant à l'exploitation qu'à la distribution aux entreprises d'outre-mer - au motif de principe que ceux-ci, n'étant pas assujettis à la taxe, ne contribuaient pas au système et ne pouvaient donc pas en être bénéficiaires - ce raisonnement a, de fait, beaucoup perdu de sa force. Notamment depuis que les dépenses du CNC en faveur de l'exploitation et de la distribution en salles excèdent sensiblement les recettes de la seule taxe sur les prix des billets et se trouvent *de facto* financées par les autres taxes prélevées par le CNC auxquels contribuent effectivement les habitants des DOM. Même si des différences affectent, de manière d'ailleurs non uniforme, certaines formes de taxation.

4-3- Les inconvénients de l'extension de la TSA aux DOM seraient très modérés

On l'a vu, les exploitants pourraient bénéficier pleinement des soutiens du CNC, au regard de la TSA acquittée, ce qui équilibrerait leur participation au dispositif.

L'inconvénient du renchérissement du prix du billet a été avancé par plusieurs des interlocuteurs de la mission, dans l'hypothèse d'un taux équivalent à celui de la métropole. Les élus locaux, notamment, soulignent que le niveau des prix est un sujet très sensible outre-mer. Toutefois, ils reconnaissent en général que le prix moyen du billet outre mer -plus proche de 6 euros que de 8 euros grâce aux tarifs réduits- permettrait un ajustement, s'il est progressif.

Les rapporteurs ont pu constater la modération de ces tarifs ; ils ont observé également que la 3D entraînait dans les salles équipées un renchérissement du tarif de 2 euros, sans que soit signalée la moindre réticence du public à venir aux séances.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, les rapporteurs préconisent l'extension du système du CNC aux DOM, la régularisation de la question de la TSA n'étant qu'un des moyens de cette extension.

Au regard des analyses exposées plus haut et à ce stade de sa réflexion, la mission propose d'envisager trois scénarios possibles mais qui nécessitent deux précautions préalables et complémentaires :

- 1) Dans le contexte actuel d'extrême sensibilité des habitants des DOM aux questions de prix et de vie chère, il convient de ne pas évoquer isolément la taxation des billets de cinéma (qui en soi n'est que l'outil d'un objectif plus vaste et surtout plus avantageux que ne peut le paraître une mesure de taxation au sens banal du terme) mais bien l'application pleine et entière dans les DOM du régime d'aide au cinéma tel qu'il s'exerce en métropole. Il serait donc pédagogiquement nécessaire de présenter la mesure comme ce qu'elle aspire à être : une extension aux DOM de tous les bénéfices et avantages du système des aides au cinéma dont ils ont été écartés jusqu'à présent, permettant un vrai plan de développement cinématographique.
- 2) Au vu de l'urgence de certaines situations, où la survie même des équipements est menacée, il convient que le déblocage des aides du CNC soit très rapide, dès le début de l'année 2014, afin que les effets bénéfiques priment sur le mécanisme fiscal.

4-4- L'instauration de la TSA : trois scénarios possibles

Ces précautions étant prises trois scénarios sont envisageables, par ordre de préférence croissant selon la mission :

Premier scénario : instaurer la TSA dans les DOM avec une progressivité de trois ans dès 2014.

Ce scénario se conformerait à la décision qui avait été prise au Conseil Interministériel de l'outre mer de 2009; il pourrait s'appuyer sur le présent rapport, qui conclut à la nécessité de débloquer rapidement des aides du CNC, notamment pour la numérisation des salles.

Commentaires : ce scénario de reconduction de la proposition initiale d'extension de la TSA, rejetée en 2010 par la représentation nationale, pourrait cette fois être réexaminée sous un jour plus favorable au vu de la situation réelle de l'exploitation dans les DOM et -entre autres- de la nécessité et de l'urgence de numériser et de moderniser le parc de salles. C'est ce scénario qui a les faveurs des cinéastes des DOM et d'une partie du milieu associatif.

Toutefois les rapporteurs estiment que le contexte économique n'est pas favorable à cette mesure qui pourrait facilement être présentée sous un jour exclusivement négatif comme une taxe d'un montant élevé renchérissant mécaniquement le prix des places, pour un bénéfice ou des contreparties peu perceptibles pour le grand public.

C'est pour ces motifs que la mission estime qu'il faut écarter ce scénario, même si la justification de la mesure est considérablement plus étayée qu'auparavant, car la montée en charge sur trois ans seulement peut impacter le prix des places de cinéma et éventuellement l'équilibre économique des exploitants ayant numérisé récemment leur parc sur leurs fonds propres et n'ayant pas encore amorti cet investissement.

Deuxième scénario : ouvrir le bénéfice des aides sélectives du CNC au DOM sans pour autant étendre la perception de la TSA à ces départements.

Devant l'urgence de la situation des salles de proximité des DOM, le CNC pourrait mettre en place des aides sélectives à l'exploitation (en fait, ouvrir ses aides à l'art et essai de même que son enveloppe d'aide à la création et à la modernisation de salles aux salles des DOM) et parallèlement mettre en place un contrôle de la billetterie de toutes les salles afin d'avoir une approche plus experte de l'offre cinématographique dans les DOM.

Commentaires : ce scénario, qui a la faveur des exploitants en position dominante, de certains élus locaux et de certains acteurs de la vie culturelle outre-mer, aurait pour les salles de proximité un effet quasi-équivalent à l'extension de la TSA(même si elle ne leur ouvre pas l'accès au soutien automatique sur lequel elles pourraient puiser pour leurs dépenses de modernisation, mais en contrepartie, elles seraient exonérées du paiement de la taxe). En équité, et dans la mesure où l'objectif serait d'aider les salles

les plus fragiles, il conviendrait que les critères d'accès aux aides sélectives du CNC soient resserrés afin de les réserver aux exploitants en difficulté. Evidemment, cette décision d'extension des aides du CNC sans contrepartie de financement sous forme de prélèvement de TSA aurait un coût (estimé par la mission à 2 M€ au minimum, dès la première année) sur lequel le CNC (sujet à un prélèvement de 150 M€ au profit du budget de l'Etat en 2013 et 90 M€ en 2014) émettrait sans doute des prétentions budgétaires¹⁹

Par ailleurs, les professionnels du cinéma pourraient se montrer hostiles à un dispositif qui rompt avec la philosophie mutualiste du compte de soutien, laquelle fait de la contribution des entreprises une condition d'accès aux subventions du Centre. Enfin, ce scénario ne répond pas à la demande des créateurs ultramarins de pouvoir bénéficier d'un soutien automatique à la production et à la distribution à raison des entrées réalisées dans les DOM pour leurs oeuvres.

En tout état de cause, dans un contexte de contrainte budgétaire accrue pour les finances de l'Etat, les rapporteurs ne peuvent avoir qu'un avis très réservé sur une mesure qui engagerait des dépenses de l'Etat sans recettes fiscales pour les financer.

Troisième scénario : appliquer sans tarder le code du cinéma dans les DOM et y étendre la TSA, mais de manière très progressive.

Une troisième hypothèse, qui a la faveur des rapporteurs, consisterait à annoncer la mise en oeuvre dans les DOM de l'ensemble des dispositifs du CNC dès 2014, et la perception de la TSA en 2015 (afin de permettre au Centre d'organiser techniquement le prélèvement de cette recette) mais avec deux réserves :

- *d'une part, une progressivité très étalée dans le temps, afin de rendre la mesure indolore pour les spectateurs des DOM et éviter que les exploitants ne la répercutent brutalement sur les prix des billets (une montée en charge sur six ans pourrait être envisagée à partir de 2015, le taux normal de 10,72% étant atteint en 2021). Les paliers pourraient être les suivants : 1% en 2015, 2% en 2016, 3% en 2017, 5% en 2018, 6,5% en 2019, 8% en 2020, le bénéfice des aides du CNC étant cependant ouvert dès 2014, en tout cas pour les aides sélectives qui ne dépendent pas, dans leur calcul, des montants de TSA versés.*

- *d'autre part, afin d'éviter que les bénéfices du calcul du soutien automatique soient très étalés dans le temps, notamment pour les créateurs (en ce qui concerne les soutiens automatiques à la production et à la distribution) il conviendrait parallèlement de fixer des taux de retours²⁰ différenciés (avec l'application d'un coefficient majorateur variable chaque année) pour l'outre-mer, qui seraient dégressifs au fur et à mesure de la progression de l'intensité de la taxe, afin de parvenir à des taux de retours comparables à ceux d'une TSA à taux plein.*

¹⁹ .Pour mémoire, depuis 2012, il n'existe plus de crédits budgétaires affectés au CNC pour les dépenses qui jusque – là étaient considérées comme ne relevant pas du compte de soutien car n'étant pas effectués au bénéfice direct de redevables des taxes finançant le compte de soutien. Ainsi l'enveloppe destinée aux modernisations des salles des DOM (depuis 2000 : 140 000 € de crédits engagés, 60 000 effectivement dépensés) et pour la production étaient -elles financées sur les crédits centraux du ministère de la culture et de la communication.

²⁰ Cette mesure pouvant être prise par décret.

Commentaires: cette solution présente l'avantage de donner des éléments de satisfaction à toutes les parties : elle ouvre pleinement le bénéfice des aides du CNC à la fois aux créateurs, aux producteurs, aux distributeurs et aux exploitants ultramarins. Elle instaure l'ensemble du système de régulation du CNC dans les départements qui en ont grand besoin. Par ailleurs, elle devrait pouvoir permettre, par le bénéfice cumulé des aides automatiques et des aides sélectives à l'exploitation, de rendre positive la mesure d'extension de la taxe pour toutes les catégories d'exploitants dans les DOM. Enfin, elle s'inscrit parfaitement dans l'esprit de l'article 73 de la Constitution, qui prévoit que les lois et règlements, dans les DOM, peuvent faire l'objet « *d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

4-5- Autres recommandations

4-5-1 La prise en compte des spécificités des DOM dans l'application du droit du cinéma et des règles qui régissent l'attribution des soutiens du CNC

Les rapporteurs estiment indispensable d'appliquer pleinement le code du cinéma et de l'image animée dans les DOM, afin d'assurer des conditions normales de transparence et de concurrence. Ainsi, le CNC doit-il, entre autres, procéder à un contrôle effectif de la recette des salles, parallèlement à la perception de la TSA, ce qui contribuera à plus de transparence dans l'économie de la distribution. Toutefois, les particularités fortes du contexte des DOM sont susceptibles de créer des conflits avec les règles qui régissent l'attribution des différentes formes de régulation et de soutien du CNC, notamment dans le domaine de l'exploitation et de la distribution.

C'est pourquoi ils préconisent que, sur la base d'une meilleure connaissance des conditions de développement du cinéma dans les DOM, des adaptations du régime de droit commun soient envisagées, toujours dans le cadre et l'esprit de l'article 73 de la Constitution. Ces adaptations concerneraient par exemple les critères d'attribution du soutien sélectif à la création et la modernisation des salles (notamment s'il s'agit de soutenir des circuits itinérants ou des salles polyvalentes), les subventions art et essai (s'agissant des barèmes), etc..Il convient que le CNC puisse adapter ses dispositifs à l'outre-mer et à ses particularités.

4-5-2 La nécessité d'élargir la portée des conventions Etat-CNC-régions

Le rétablissement de la TSA dans les DOM devrait logiquement donner lieu à une nouvelle génération de conventions Etat/CNC/régions dans l'ensemble des DOM à compter de 2014. En particulier, l'introduction dans ces textes d'un Titre III, concernant l'exploitation et les relations qui peuvent s'instaurer entre le CNC et les collectivités territoriales sur le financement des salles de cinéma, doit être privilégiée. L'élaboration d'une stratégie conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales dans le contexte nouveau créé par la contribution des DOM à la TSA, doit trouver sa place dans le travail de mise à jour de ces conventions.

4-5-3 L'engagement d'une réflexion sur le maintien de l'octroi de mer sur les matériels d'équipement cinématographique

Les collectivités régionales pourraient examiner la question de l'opportunité de maintenir l'octroi de mer sur les matériels d'équipement cinématographique, eu égard notamment à la nécessité d'encourager le développement de nouveaux établissements et la rénovation des salles de proximité.

4-5-4 Le financement et la mise en place d'actions de formation professionnelle

Les rapporteur au cours de leur mission ont perçu une forte demande de formation professionnelle pour tous les métiers concernés par-et impliqués dans- le développement de la filière cinématographique (et audiovisuelle) dans l'ensemble des territoires qu'ils ont visités, notamment dans l'attente d'une montée en charge des programmes de formation créés localement, comme le Campus Caribéen des Arts. Qu'il s'agisse de la formation d'opérateurs projectionnistes, ou de directeur de salles (incluant les fonctions de programmateur et d'animateur), ou encore d'une information sur les métiers de la distribution, ainsi qu'une formation juridique et économique sur les dispositifs de soutien du CNC, la demande est importante.

Une part de ces formations pourrait être dispensée sous forme de sessions d'une semaine pouvant être organisées localement dans les DOM (avec des regroupements possibles pour les Antilles et la Guyane), avec des formules sur mesure, comme le font déjà La FEMIS et l'INA à la demande de collectivités territoriales métropolitaines ; une autre part pourrait être organisée en métropole. Pour les formations organisées localement, le recours à la visio-conférence pourrait, dans certains cas, être envisagé.

Il semblerait approprié compte tenu des coûts liés à l'éloignement de la métropole, qu'une part du financement de ces formations soit pris en charge conjointement par le CNC (selon un mécanisme à mettre au point) et une autre part par les collectivités régionales.

4-5-5 La conduite de missions d'expertise pour les salles

Une très forte demande a été exprimée tant par les municipalités, soucieuses de numériser et moderniser leurs salles, que de la part d'opérateurs privés initiant la même démarche, de bénéficier de l'expertise de l'Association pour le développement régional du cinéma. Des missions groupées pourraient être organisées dans chaque DOM pour réaliser les diagnostics nécessaires à la rénovation des salles de cinéma. L'expertise de l'ADRC en matière de programmation et de gestion des salles par les collectivités pourrait également être mise à profit au cours de ces missions. S'agissant de Mayotte, une mission spécifique d'experts devra se pencher sur les conditions de développement d'une offre de cinéma dans ce territoire.

4-5-6 Le développement et la modernisation des circuits itinérants

La diffusion du cinéma par les circuits itinérants semble particulièrement adaptée à la géographie et à la démographie particulières des DOM ; c'est pourquoi dans un contexte de

sous-équipement de certaines zones de leur territoire, de tels dispositifs doivent être encouragés et soutenus par le CNC.

4-5-7 L'encouragement à la mise en réseau de salles indépendantes et d'ententes de programmation agréées

Afin de permettre le développement rapide d'une programmation plus diversifiée de films dans les DOM (films art et essai, films de cinématographies étrangères peu diffusées), et faciliter leur distribution dans ces territoires, la mise en réseau des salles indépendantes et salles municipales (ainsi que des circuits itinérants) devrait être encouragée, par exemple sous forme d'ententes de programmation agréées par le CNC, comparables aux ententes régionales ou interrégionales existant sur le territoire métropolitains (et avec l'appui en expertise de ces dernières). Les exploitants de multiplexes des DOM devraient être soumis sans délai au dispositif des engagements de programmation, comme le sont les exploitants de métropole, afin de garantir une plus grande diversité de choix de films pour le public.

4-5-8- L'accès des salles des petites villes et villes moyennes au dispositif ADRC de financement de l'accès au film

Il paraît indispensable, au vu des difficultés d'accès de certaines salles aux films, que les dispositifs mis en place par l'ADRC pour assurer la diversité de programmation dans les salles de petites villes et villes moyennes en métropole soient étendus aux DOM, parallèlement à l'extension de la TSA.

4-5-9- La clarification juridique des conditions de la distribution des films et la régulation des rapports distributeurs/ exploitants

Un groupe de travail devrait être formé et animé par le CNC, avec le concours de la Médiatrice du cinéma, pour clarifier le statut juridique de la distribution et de la programmation en salles dans les DOM et permettre une diffusion du film conforme à l'intérêt général et au principe de diversité.

4-5-10- La mise en place par le CNC d'un observatoire des prix des places de cinéma dans les DOM

La mise en place rapide du contrôle de la recette des salles des DOM serait de nature à améliorer les conditions de distribution des films et permettrait aussi de suivre l'évolution des pratiques tarifaires des exploitants et de mesurer l'impact éventuel des réformes envisagées.

CONCLUSION :

L'extension de la TSA outre-mer semble indispensable même si ses conditions d'application doivent être -c'est tout aussi indispensable- aménagées et adaptées à la situation des DOM.

La conviction des rapporteurs est que les esprits sont désormais préparés à la nécessité de mettre en œuvre rapidement cette mesure, sous réserve des adaptations proposées. Néanmoins au regard de l'urgence de la situation, il leur semble nécessaire qu'une fois cette disposition votée, le cas échéant, un vrai dialogue débute avec les élus et les professionnels sur des bases concrètes, afin d'accompagner la TSA des mesures que ce rapport propose, sans prétention d'être exhaustif. Les actions en faveur du jeune public, particulièrement, devraient être relancées et accompagnées, eu égard à la place de la jeunesse dans la population des DOM et à la place centrale du cinéma dans l'accès à la culture.

Une véritable politique d'aménagement et de développement cinématographique, comparable à celle qui a été menée en métropole, doit désormais être engagée dans les DOM avec des moyens du même ordre, tout en respectant les particularités de ces territoires, leur histoire et leur culture.

Marie-Hélène DEBART

François HURARD

Annexe

Liste des personnes rencontrées

Entretiens à Paris

Mme Sophie Cazes, conseillère technique au cabinet de la ministre de la culture et de la communication
M. Robert Limmois, conseiller au cabinet du Ministre des outre mer
M. Thierry Dahan, conseiller au cabinet du Ministre des outre mer
M. Thomas Degos, délégué général à l'outre-mer
M. Marc Del Grande, sous-directeur chargé du service des politiques publiques, à la délégation générale à l'outre-mer
M. Jean-François Villesuzanne, chargé de mission à la délégation générale à l'outre-mer
Mme Jeanne Seyvet, Médiatrice du cinéma
Mme Audrey Azoulay, directrice générale du Centre national du cinéma et de l'image animée
Mme Anne Cochard, directrice de la création, des territoires et des publics, CNC
Mme Aude Accary-Bonnery, directrice financière et juridique, CNC
Mme Reine Prat, directrice des affaires culturelles de Martinique
Mme Anny Desiré, conseillère cinéma et audiovisuel à la DAC Martinique
Mme Anne Mistler, directrice des affaires culturelles de Guadeloupe,
M. Michel Colardelle, directeur des affaires culturelles de Guyane
M. Marc Nouschi, directeur des affaires culturelles de La Réunion
Mme Clotilde Kasten, directrice des affaires culturelles de Mayotte

M. Serge Letchimy, député, président du conseil régional de Martinique

Mme Euzhan Palcy, réalisatrice
Mme Osange Silou-Kieffer, journaliste
Mme Firmine Richard, comédienne
M. Willy Rameau, réalisateur
M. Luc Saint Eloy, réalisateur
M. Daniel Robin, directeur général du groupe Elizé, Conseiller régional de Martinique
Mme Odile Gentien, expert-comptable du Groupe Elizé
M. Victor Hadida, président de la Fédération nationale des distributeurs de films(FNDF)
M. Olivier Snanoudj, vice-président de Warner-France, membre de la FNDF
Mme Sylvie Correard, déléguée générale de DIRE, (distributeurs indépendants en réseau européen)
M. François Campana, directeur de Kyrnéa/ Passeurs d'images
M. Jean-Michel Gévaudan, délégué général de l'Association pour le Développement Régional du Cinéma

Entretiens en Guadeloupe

Mme Marcelle Pierrot, préfète de Guadeloupe,
M. Bernard Guérin, sous-préfet de Pointe-à-Pitre
Mme Anne Mistler, directrice des affaires culturelles de Guadeloupe ,
Monsieur Philippe Bon, conseiller pour le cinéma et l'audiovisuel à la DAC

Mme Fély Kacy Bambuck, conseillère régionale, présidente de la commission « Culture » du conseil régional,
M. Jacques Bangou, maire, président de la communauté d'agglomération de Pointe à Pitre

Mme Féliciane Sedecias, chargée de projet, à la salle de cinéma théâtre du Lamentin,
Mme Valérie Vilobar, responsable de la salle du cinéma théâtre du Lamentin,
Mme Laurence Houelche, chargée de la communication des salles Rex et d'Arbaud,
M. André Saada, président du groupe Cafom, responsable du projet de multiplexe ZAC
« Providence »
M Patrick Mallegol, responsable du groupe Carrady- Caribbean cinema,
Mme Martine Sornay, présidente du festival de l'environnement, Terra festival
M. Jean-Marc Césaire, président de l'association Ciné Woulé, pour l'éducation à l'image,
Mme Marie-Claude Pernelle, présidente de l'Association pour le développement du cinéma
d'art et d'essai en Guadeloupe (APCAG)
Mme Patricia Montpierre, secrétaire générale de l'APCAG
M. Tony Coco Viloin, responsable du bureau d'accueil des tournages à la région Guadeloupe

Entretiens en Guyane

M. Eric Spitz, préfet de Guyane ,
M. Michel Colardelle, directeur des affaires culturelles DAC Guyane
Mme Aurore Wakselman, conseillère cinéma et audiovisuel, DAC Guyane
Mme Fanny Lemaire, chargée de mission, DAC Guyane

Mme Jeanne- Joseph Laigné, directrice de la culture et du patrimoine au conseil régional de
Guyane,
Mme Lydianne Bocage, chargée de mission cinéma et audiovisuel ,région Guyane
Mme Sandra Trochimara, adjointe au maire de Cayenne, chargée de la culture

Mme Véronique Chaïnon, productrice
Mme Murielle Thierrin, productrice
M. Jil Servant, réalisateur producteur, Tic Tac Prod, production audiovisuelle,
M. Pierre Olivier Pradinaud réalisateur, Tic Tac prod
M. Marc Barrat, réalisateur-producteur, Kanopé production
M. Daniel Robin, directeur, groupe Elizé, exploitant du multiplexe Agora, Cayenne
M. Frédéric Belleney, directeur du cinéma Le Toucan, Saint Laurent du Maroni
M. Pastor, propriétaire du cinéma El Dorado, Cayenne

Entretiens en Martinique

M. Laurent Prévost, préfet de Martinique
M. Philippe Maffre, secrétaire général, préfecture de la Martinique
Mme Reine Prat, directrice des affaires culturelles, DAC Martinique
Mme Anny Désiré, conseillère cinéma et audiovisuel, DAC Martinique

Mme Yvette Galot, présidente de la commission Culture et Patrimoine- Région Martinique
M. Raymond Saint-Louis-Augustin , maire de Fort de France
M. Eugène Larcher, maire des Anses d'Arlet
Mme Jeannick Breleur-Psiché, directeur général des services, ville des Anses d'Arlet
M. Bridier, directeur général des services, ville de Sainte-Marie

Mme Fabienne Elizé-Torres, PDG groupe Elizé,
M. Daniel Robin, directeur général, groupe Elizé
M. Philippe de Villeneuve, porteur du projet de multiplexe « Cap Kreol »
M. Christian Thoron, directeur (CMAC- scène nationale)
M. Steve Zebina, programmateur (CMAC scène nationale)
Mme Chantal Sacarabany-Perro, coordinatrice des dispositifs d'éducation à l'image en

Martinique
Mme Euzhan Palcy, réalisatrice
M. David Donat, Campus Caribéen des arts
M. Jeff Maggi, producteur
M. Morgane Jean-François, producteur
M. Olivier Joseph, Pôle emploi

Entretiens à La Réunion

M. Xavier Brunetière, secrétaire général de la Préfecture de La Réunion
M. Marc Nouschi, directeur des affaires culturelles, DAC Océan Indien
M. Stéphane Négrin, conseiller cinéma-audiovisuel, DAC O.I.
M. Jean-Luc Chevalier, directeur, DFIP- Réunion
Mme Séverine Nirlo, directrice générale adjointe des services Région Réunion
M. Patrice Bertil, directeur des affaires culturelles, région Réunion
Mme Michèle Caniguy, déléguée à la culture, Conseil général de La Réunion
M. Philippe Admeth, directeur de cabinet du député-maire de Saint-Benoît
Mme Barret, directrice générale des services de la Ville de Saint-Benoît

M. Rodolphe Paccaud, président de l'Agence Film Réunion
M. Edy Payet, délégué général de l'Agence Film Réunion
M. Frédéric Drotkowski, PDG, Groupe ICC (exploitant-distributeur)
M. Yves Ethève, PDG de Mauréfilms (exploitant-distributeur)
M. Armand Dauphin, Ohana (distributeur art et essai)
M. Fred Eyrier, producteur, président de l'APAR
M. Laurent Medea, producteur, président de l'AJEVIR