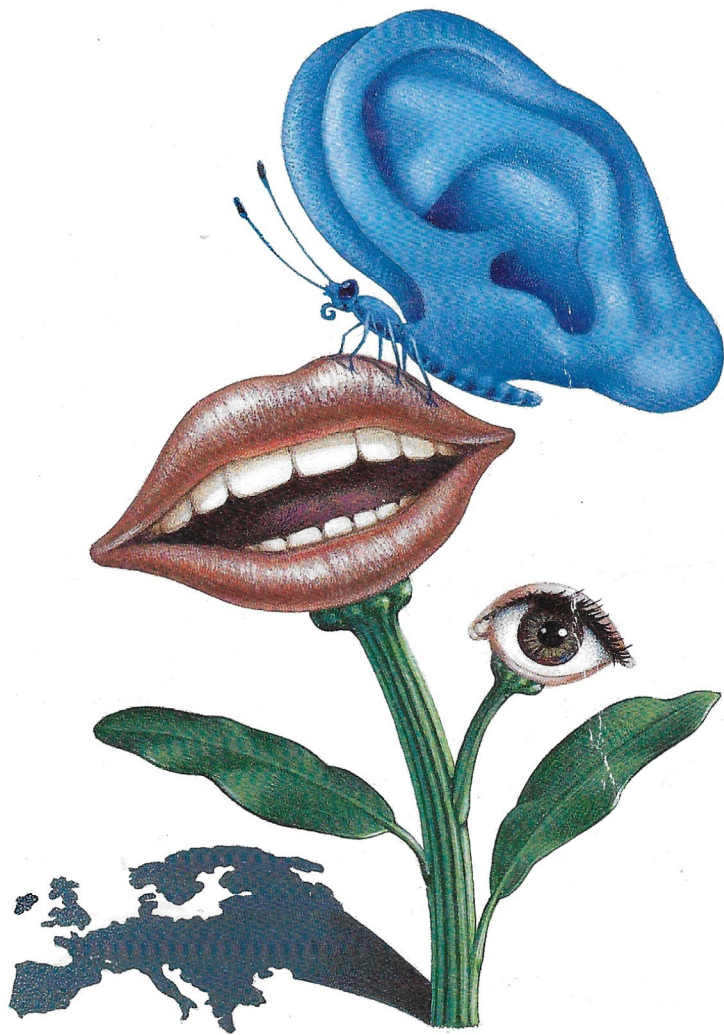


MEDIAS POUVOIRS

POLITIQUES, ÉCONOMIES ET STRATÉGIES DES MÉDIAS



L'EUROPE DE LA COMMUNICATION

*Élie COHEN, Philip SCHLESINGER, Bernard GUILLOU, Marc TESSIER,
André LANGE, Jean-Marie CHARON, Pierre MUSSO, Bertrand QUÉLIN*

LE PETIT ÉCRAN MODÈLE *Dominique PASQUIER CHARITÉ ET MÉDIAS Antoine VACCARO*
CÉRÉMONIES TÉLÉVISÉES *David DAYAN, Élihu KATZ*
DISCOURS A LA NATION EUROPÉENNE *Julien BENDA*



AUDIOVISUEL EUROPÉEN : LA FISCALITÉ INTROUVABLE

ANDRÉ LANGE

Premier assistant à l'Université de Liège

RÉSUMÉ

Les programmes, les problèmes spécifiquement techniques d'un audiovisuel à l'échelle européenne accaparent généralement l'attention. Mais, quid de la fiscalité dans ce domaine ? Une réglementation prudente et délicate tente d'être mise en place.

ABSTRACT

Programming and the specifically technical problem surrounding the audiovisual sector on a European scale are usually the topics which capture the attention. But what about the question of taxes ? Attempts are being made to set up a conservative and precisely-aimed set of regulations to cover this area.

La perspective de la création du grand marché européen à l'horizon 1992 n'est pas sans créer quelque inquiétude parmi les milieux professionnels de l'audiovisuel. Si les aspects de réglementation de la télévision transfrontière ont focalisé les débats (Proposition de directive communautaire, Projet de convention du Conseil de l'Europe) sur la question de la libre circulation des services, les questions d'harmonisation des fiscalités, mise à l'ordre du jour par le *Livre Blanc* de juin 1985 commence à susciter des interrogations sur les orientations que pourrait prendre une politique européenne de la promotion des industries audiovisuelles.

Les institutions européennes ont mis à l'ordre du jour, prudemment, la question de l'harmonisation des modes de financement et de fiscalité. Ainsi, le programme d'action en faveur de la production audiovisuelle européenne, adopté en mai 1986 par le Conseil des ministres de la Communauté (Programme Media, COM (86) 255 final), note-t-il qu'il « conviendrait de s'interroger sur l'opportunité d'harmoniser les mesures d'incitation financière et fiscale (fonds de soutien, abri fiscal, etc.) établies dans certains pays ». Quant au Conseil de l'Europe, sans évoquer explicitement le concept d'harmonisation, il a entrepris une étude comparative sur la question, dans le cadre des suites données à la Résolution n° 1 sur la promotion des œuvres audiovisuelles, adoptée par la Première Conférence

ministérielle sur la politique des communications de masse (Vienne, 9-10 décembre 1986).

LA DIVERSITÉ DES FORMES D'AIDE

L'aide sectorielle est classiquement définie comme toute intervention financière des pouvoirs publics dans le jeu normal du marché d'un secteur économique donné. L'intervention financière des pouvoirs publics en faveur de l'industrie audiovisuelle peut prendre diverses formes :

- a. intervention directe, sous forme de subventions, au sens strict du terme ;
- b. renonciation de recettes, sous forme d'allègements fiscaux ;
- c. attribution de garanties financières ou de crédits à taux préférentiels ;
- d. transferts financiers ordonnés par l'État, de personnes privées entre elles ;
- e. organisation des apports des chaînes de télévision à la production cinématographique ;
- f. organisation de systèmes de collecte de petits investissements.

Ces différentes formes d'intervention peuvent se trouver soit à l'état pur, soit combinées entre elles. Les formules de combinaison sont extrêmement variables, — soit par leur mode de financement (engagements directs des pouvoirs publics, prélèvements parafiscaux divers - taxe sur le billet d'entrée de cinéma, taxe sur les revenus des chaînes de télévision, des réseaux câblés, du commerce vidéo - contribution des chaînes de télévision - droits d'auteur non redistribués aux ayants-droit).

— soit par leur nature : Fonds de soutien, Institut du film, Fonds du spectacle,...

— soit par leur objet : fonds destiné à soutenir l'ensemble du secteur du spectacle (exemple, Italie), les secteurs du cinéma et de la production audiovisuelle (exemple : COSIP en France), un seul de ces deux sec-

teurs ou encore l'un ou l'autre segment de filière,

— soit par leur mode d'intervention : les mécanismes d'aide peuvent intervenir de manières diverses telles que :

- a. subvention proprement dite,
- b. prêts remboursables (avances sur recette) qui, dans la pratique, ne sont que rarement remboursés et sont ainsi parfois assimilés à des subventions pures et simples,
- c. prêts à tarifs préférentiels,
- d. formes indirectes d'aide (recherche et développement, formation, conseil,...).


La multiplicité des combinaisons possibles et la diversité des modes de comptabilisation rendent les comparaisons européennes difficiles. Seules des études détaillées sur l'origine et la répartition des sommes collectées et redistribuées pourraient permettre une comparaison du degré d'intervention publique, en particulier une évaluation du subventionnement direct.

Le subventionnement.

La pratique la plus classique est celle du subventionnement direct, soit par l'intermédiaire des fonds de soutien. Cette forme de soutien s'est en particulier développée pour le cinéma dès les années 60.

Le principe de l'aide à l'industrie cinématographique et de sa compatibilité avec l'article 92 du Traité de Rome a donné lieu à de nombreux débats dans les pays de la Communauté durant la période 1979-1981. La Commission avait invité les États à revoir leurs mécanismes d'aides afin d'éliminer les mesures de discrimination sur base de la nationalité. Des avis motivés avaient été adressés au Danemark, à la France, à la République fédérale d'Allemagne et à l'Italie (1).

(1) Voir C. Degand, « Aide et production », Étude pour le Colloque européen « Création et production cinématographiques face à l'État en Europe », organisé par l'Assemblée parlementaire, AS/Cult (33) 25.



En 1987, la Commission a estimé que « les régimes d'aides à l'industrie cinématographique en vigueur en Italie, au Danemark et en Grèce contiennent des restrictions sur la base de la nationalité qui sont susceptibles de limiter la participation de ressortissants des autres États membres aux films bénéficiant d'aides d'État. De telles restrictions sont en infraction avec le traité, et en particulier avec les articles 48, 52 et 59, qui concernent la libre circulation de personnes et le droit d'établissement. Le 21 décembre la Commission, tout en ne contestant pas le principe des aides à la cinématographie, a invité les trois États membres à supprimer desdits régimes d'aides les restrictions sur la base de la nationalité qu'ils contiennent » (2). La Commission a également attiré l'attention du gouvernement espagnol sur la non-conformité de la nouvelle loi d'aide à l'industrie cinématographique avec le Traité (3).

En moyenne, pour la Communauté économique européenne, les subventions *a posteriori* se montent à 13 % des recettes en salles.

Les subventions à l'industrie des programmes audiovisuels sont moins fréquentes que les subventions à l'industrie cinématographique.

Dans certains cas, le rôle de l'État se limite à l'organisation de fonds de soutien, sans qu'il y ait nécessairement une participation directe à ce fonds (exemple, CO-BO aux Pays-Bas, COSIP en France à partir de 1988).

A ces subventions à la production, il faut encore ajouter la subvention à des organismes de diffusion, qui peuvent être, par ailleurs, des productions et certaines formes de subventions à l'exportation.

Le repérage des seules aides sectorielles peut donner une image biaisée de la situation réelle dans un pays donné, dans la mesure où ce repérage peut masquer le fait que le secteur étudié, s'il ne bénéficie pas d'aides spécifiques, peut par contre bénéficier d'un climat d'incitation industriel général favorable, prenant notamment la forme d'un faible taux d'imposition des revenus des sociétés ou d'aides aux petites et moyennes entreprises (4).

Les renoncations de recettes, sous forme d'allègements fiscaux

Une des formes fréquentes d'aide indirecte à l'industrie audiovisuelle consiste en renonciation par les pouvoirs publics de recettes, sous forme d'allègements fiscaux : diverses formules sont possibles :

- incitation à la consommation, sous forme d'exemption, de taux zéro ou de taux réduit de TVA ;
- exemption d'imposition de tout ou partie des revenus des organismes de radiodiffusion de service public ;
- incitation à l'investissement, sous forme de dégrèvement des investissements à risque, des revenus ou encore sous forme d'amortissement accéléré ;
- incitation à la collecte des petits investissements, sous forme de création de système de fonds communs de placement, le plus souvent avec dégrèvements fiscaux ;
- incitation à la prestation temporaire de services (en particulier les tournages de films par des sociétés enregistrées dans un autre pays) sous forme de dégrèvement ;
- réduction de taux de la taxe d'enregistrement en cas de coproduction.

(2) Bull. CE, 12-1987.

(3) *El Pais*, 22 juillet 1988.

(4) Ceci est vrai en particulier des États où sont pratiquées des incitations non sélectives à l'investissement (par ex. Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni,...).



Attribution de crédits à taux préférentiels et de garanties

Les pouvoirs publics peuvent soutenir la production cinématographique et audiovisuelle en attribuant des prêts à taux réduit et/ou des garanties qui permettent aux producteurs d'obtenir des financements auprès des banques privées.

La différence entre subvention directe et prêt peut être ténue, dans la mesure où il arrive fréquemment que les prêts (parfois appelés « avances sur recettes ») ne puissent être remboursés par les producteurs, faute de rentrées suffisantes. Il n'est par conséquent pas toujours facile de distinguer, dans les informations fournies, sur les subventions directes ce qui, en réalité, prend la forme de prêts. Les remboursements de prêts sont en général recyclés par les fonds d'aide pour des aides successives. Dans la Communauté européenne, les avances sur recettes couvrent en moyenne entre 25 et 30 % du budget d'un film, mais parfois nettement supérieures (50 % dans le cas de l'Espagne).

Transferts financiers entre personnes privées par décision publique

Cette forme d'aide est particulièrement caractéristique dans le secteur audiovisuel, où les pouvoirs publics organisent fréquemment des transferts à l'intérieur du secteur, afin d'établir des mécanismes correcteurs visant à assurer la reproduction du secteur :

- taxe sur les billets d'entrée de cinéma, dont le produit alimente les fonds d'aide, ou taxe sur les spectacles : France, République fédérale d'Allemagne, Grèce, Italie, Malte, Norvège, Portugal, Suède, Suisse (au Royaume-Uni, l'« Eady Levy » a été supprimée en 1981) ;

- taxe sur les revenus des chaînes de télévision et des réseaux câblés, également affectée aux mécanismes, de soutien ou à

l'aide à la production (France, Islande, Irlande) ;


- taxe sur les activités de vente ou de location de vidéocassettes vierges préenregistrées (République fédérale d'Allemagne, Norvège, Suède) ;

- taxe sur le matériel d'enregistrement (Suède).

Une autre forme de transfert organisé par les pouvoirs publics est celle qui consiste à financer un service de télévision à partir de revenus publicitaires d'un autre service. Le cas exemplaire est celui de Channel 4 en Grande-Bretagne, dont le financement de base est constitué par un prélèvement de 17 % des revenus publicitaires des sociétés de l'ITV. On notera que le gouvernement britannique envisage à présent de « couper le cordon ombilical » entre l'ITV et Channel 4, estimant que cette chaîne pourrait devenir autosuffisante grâce aux recettes publicitaires qu'elle engendre à présent elle-même.

L'organisation par les pouvoirs publics de tels mécanismes redistributeurs présente l'avantage de réduire la dépendance par rapport aux aides de subventionnement direct. Les branches fortes du secteur sont amenées, par ce type de régulation, à soutenir les branches faibles (en particulier la production et la création). Dans la mesure où les marchés du film et de la vidéo sont dominés par les produits américains, on peut également interpréter les taxes de soutien sur les billets d'entrée de cinéma et les ventes de vidéocassettes comme un correctif bénéficiant à la production nationale des États européens concernés.

De tels mécanismes demandent une évaluation constante en fonction de l'évolution du marché. La contradiction la plus remarquable consiste dans le fait que le déclin de la fréquentation des salles entraîne inévitablement une diminution des sommes collectées pour le soutien à la production par le biais



des taxes de soutien. Si ce type de mécanisme n'est pas adapté aux nouvelles formes de consommation — en particulier le développement de la vidéo et des télévisions à péage — il risque de conduire à un effet de « peau de chagrin » nuisible pour l'ensemble du secteur.

La nécessité de prendre des dispositions visant à susciter la contribution des entreprises du secteur des nouveaux moyens audiovisuels (notamment les réseaux câblés et les vidéogrammes) aux fonds de soutien aux divers secteurs du cinéma est une des Recommandations formulées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans la Recommandation n° R (87) 7 relative à la distribution de films en Europe (5).

La contribution des organismes de radiodiffusion à la production cinématographique et à la production audiovisuelle indépendants

La contribution des organismes de radiodiffusion à la production cinématographique est devenue une dimension majeure de l'économie de l'industrie audiovisuelle en Europe (6). Relevant souvent de l'initiative autonome des organismes de radiodiffusion (coproduction cinéma-télévision, création de filiales de production, voire de distribution cinématographique) ce type de contribution ne constitue pas nécessairement une forme d'intervention des pouvoirs publics. Toutefois ceux-ci peuvent jouer un rôle déterminant dans l'organisation de ces contributions, soit en les rendant obligatoires,

par le biais des cahiers de charge des organismes de radiodiffusion (cas de la France, de la télévision à péage en Suisse), soit en établissant des accords-cadres entre pouvoirs subsidants de la production cinématographique et organisme de radiodiffusion (cas de la communauté française de Belgique, de la Grèce), soit encore en intervenant comme médiateur entre producteurs et diffuseurs.

La Recommandation n° R (87) 7 du Comité des Ministres aux États membres relative à la distribution de films en Europe préconise l'adoption par les États membres de dispositions visant à assurer la contribution des organismes de radiodiffusion aux fonds d'aide à la production (7).

Parallèlement à l'organisation des contributions à la production cinématographique, les pouvoirs publics peuvent également organiser les contributions des organismes de radiodiffusion au financement de la production audiovisuelle indépendante. Cela peut prendre la forme contraignante de dispositions législatives (cas de Channel 4 au Royaume-Uni, de la deuxième chaîne au Danemark), de cahiers des charges (TVi en Communauté française, chaînes françaises), de lignes directrices formulées par l'Autorité de contrôle (règles définies par l'IBA pour les contractants de l'ITV au Royaume-Uni). De manière moins contraignante, cela peut prendre la forme d'indication de politique par le Ministère de tutelle (cas de la BBC au Royaume-Uni) ou d'accords entre les autorités et les radiodiffuseurs (cas des chaînes privées étrangères souhaitant accéder aux réseaux câblés de la Communauté française en Belgique).

(5) La Suède et le Royaume-Uni ont émis une réserve à ce sujet.

(6) Voir A. Lange, *L'avenir de l'industrie audiovisuelle européenne*, Institut européen de la communication, Manchester : *Cinemaction*, juillet 1987. les relations cinéma/télévision font l'objet d'un des symposiums de l'AECTV (Venise, 2-3 septembre 1988).

(7) La Suède et le Royaume-Uni ont émis une réserve sur cet aspect de la Recommandation.

Dans sa proposition modifiée de Directive sur les activités de radiodiffusion, la Communauté européenne a inscrit la disposition suivante :
(Article 3)

« 1. Les États membres veillent à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent 5 % au moins de leur budget de programmation à des œuvres communautaires émanant de producteurs indépendants des organismes de télévision ».

L'article 21,2 précise que « les États membres définissent le concept de producteur indépendant en réservant la place qui leur revient aux petits et moyens producteurs et en ayant la possibilité d'autoriser la participation financière éventuelle de filiales de coproduction des organismes de télévision ».

L'organisation de systèmes de collecte des petits investissements

Les pouvoirs publics peuvent enfin favoriser l'investissement dans le secteur audiovisuel en organisant la possibilité d'une collecte des petits investissements sous la forme de fonds commun de placement, généralement accompagnés de dégrèvements fiscaux.

Ce mode de financement complémentaire peut être pratiqué soit par un recours aux formes normales de fonds commun d'investissement (les Fondi Comuni d'Investimenti Fininvest rencontrent un large succès en Italie, au Royaume-Uni diverses « merchant banks » ont mis en place de tels fonds couplant investissements à risque et investissements stables), soit par des formules spécifiques telles que les Sofica en France ou Filmhuset, une structure mise en place par l'Institut suédoise du Film.

L'HARMONISATION DES RÉGIMES DE FISCALITÉ DIRECTE : UN HORIZON LOINTAIN

La fiscalité directe applicable au secteur audiovisuel en Europe est à l'image de la fiscalité directe de l'ensemble de l'économie : d'une hétérogénéité extrêmement complexe.

Dans plusieurs pays européens (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Pays-Bas, Suède), les différentes entreprises audiovisuelles (organismes de radiodiffusion, industrie cinématographique, industrie audiovisuelle proprement dite) sont soumises au régime de droit commun. Le recours de certaines entreprises aux facilités fiscales générales offertes par certains États devrait se généraliser avec le développement des groupes multimédias internationaux, de la délocalisation de la production et de la diffusion transfrontière. On peut déjà citer quelques exemples remarquables : Canal 10, chaîne de télévision à péage à destination de l'Espagne, émettant depuis Londres, mais dont les sociétés mères sont enregistrées à Panama et dans la Principauté d'Andorre, installation en Suisse du holding Pargesa (holding de tête du groupe Bruxelles-Lambert) ou au Liechtenstein de Pergamon, (holding du groupe Maxwell). Les entreprises américaines de production et de distribution recourent également aux facilités fiscales offertes par certains États européens (par exemple le cartel de distribution U.I.P., installé aux Pays-Bas, y compris pour ses activités australiennes, ou encore le recours du groupe Cannon à une société installée aux Antilles néerlandaises). Certains États pratiquent les formes d'exonération ou de dégrèvement spécifiques pour les entreprises audiovisuelles :
— pour l'ensemble des revenus des orga-

nismes de radiodiffusion de service public : Irlande, Malte, Portugal, Turquie ;
— pour certains des revenus des organismes de radiodiffusion de service public : République fédérale d'Allemagne ;
— pour certaines des activités de l'industrie cinématographique : France, Irlande, Italie, Espagne, Royaume-Uni ;
— pour certaines des activités de l'industrie audiovisuelle : France, Irlande, Italie, Luxembourg (en projet).

On sait que la formule des abris fiscaux pour l'industrie cinématographique et audiovisuelle a connu une certaine vogue depuis les années 70. Les formules d'« abri fiscal impur », qui se sont développées aux États-Unis, en République fédérale d'Allemagne (8), résultant d'une lecture astucieuse de la législation fiscale, ont été bloquées par les gouvernements de ces deux pays, suite à des pratiques abusives. Dans les pays où des systèmes d'abri fiscal ont été établis consciemment par les gouvernements, on a pu constater une remise en cause radicale (Nouvelle-Zélande) (9), des limitations importantes (Canada, Province du Québec), ou encore des hypothèses de réforme limitative (Australie). Au Royaume-Uni, la possibilité de déduction des investissements dans l'industrie cinématographique (*capital allowance*) a progressivement été supprimée, ce qui a conduit à une diminution importante des investissements des majors américaines dans les studios britanniques, en 1987 et 1988 (10).

(8) P. Willarts, « Défense et illustration de l'abri fiscal cinématographique appliqué dans trois pays », *Film Exchange*, printemps 1980.

(9) P. Davies, « Coproduction et fiscalité en Nouvelle-Zélande », *Film Exchange*, Paris, automne 1987.

(10) A. Young, *A Comparative study of Tax Allowances and other Fiscal Incentives available to the Film Industry in the United Kingdom and other Countries*, BFTPA, London, 1986.

Le modèle SOFICA

Le système français des SOFICA, établi par le gouvernement Fabius en 1985, fait, en définitive, figure de modèle en Europe. Il n'est guère nécessaire de présenter au public français ce système, qui autorise les particuliers à déduire de leurs revenus 100 % de leurs investissements dans le capital d'une de ces sociétés de collecte, et qui autorise les entreprises effectuant un investissement similaire à déduire 50 % du montant investi. Les SOFICA ont pris une importance décisive dans le financement de la production cinématographique française (4,8 % des investissements globaux en 1986, 11 % en 1987). Par ailleurs, les SOFICA ont couvert 14,2 % du coût global des investissements dans la production audiovisuelle entre 1985 et 1987. Les SOFICA ont fait preuve, en deux ans, de leur efficacité dans la production française et correspondent indéniablement à une forme d'aide importante (la perte de recettes budgétaires est évaluée à 100 millions de FF en 1987). Néanmoins, aussi bien les rapports du Sénateur Cluzel sur le financement de la communication audiovisuelle que le rapport Court sur la situation du cinéma français ont mis en évidence les faiblesses du système : les SOFICA se sont progressivement substituées à des formes d'investissement classique (en particulier ceux des distributeurs et des diffuseurs), sans que les producteurs voient leurs positions renforcées.

D'autres facilités fiscales sont également offertes en France : possibilités d'amortissement accéléré des productions, limitation de l'assiette pour le droit d'enregistrement des coproductions, possibilités de crédit d'impôt recherche et développement et du crédit d'impôt formation (sous certaines conditions),...



D'autres systèmes d'abri fiscal : Irlande, Luxembourg, Italie

L'Irlande a également établi un système fiscal d'incitation à l'investissement depuis 1987, mais en supprimant parallèlement l'Irish Film Board, structure classique de subventionnement. D'après les nouvelles dispositions, les sociétés de production de films et de programmes audiovisuels peuvent bénéficier du taux d'imposition réduit (10 %) applicable aux biens manufacturés et à certains services internationaux. Les investisseurs dans les sociétés de production cinématographique peuvent bénéficier du système du Business Expansion Scheme (exonération d'impôt sur les revenus personnels). Enfin, les premières 100.000 livres investies dans la production peuvent être amorties immédiatement et les autres investissements (à concurrence de 60 % du budget du film) sont dégrevés d'impôt après trois ans. Cette réforme a été assez durement jugée par les milieux professionnels, qui y voient surtout une volonté d'inciter les investissements des producteurs et distributeurs américains, au détriment de la production indépendante nationale (11).

Le souci d'attirer les investisseurs étrangers est clairement avoué dans le cas du projet d'abri fiscal présenté par le gouvernement luxembourgeois en mai 1988. Les dispositions prévues devraient être plus favorables que celles des SOFICA. L'avantage fiscal devrait être de l'ordre de 30 % du revenu imposable de l'investisseur.

Le régime ne contiendrait pas des clauses de blocage pour les conditions de sortie. Enfin, l'avantage fiscal, matérialisé par l'émission de « certificats d'investissements dans l'audiovisuel » ne serait pas réservé aux seules personnes physiques et pourrait profiter aux sociétés. Le certificat est transmissible et un investisseur étranger non rési-

dent pourra ainsi céder son titre à un contribuable résident pour bénéficier de l'avantage fiscal. Selon le projet, on peut en effet « supposer que les gros contribuables que sont les banques de la place offriront à leurs clients un service d'escompte des certificats, et que l'avantage fiscal moyen sera de l'ordre de 36 % ». L'opportunité de la transmissibilité est « à rechercher dans le souci d'ouvrir le régime de soutien aux entreprises étrangères qui ne sont pas discriminées par rapport au contribuable luxembourgeois ». Le certificat ne sera toutefois endossable qu'une seule fois par l'actionnaire de la société et l'abattement ne portera que sur les capitaux propres investis au Luxembourg (12).


Il est prévu que ce projet de loi entre en vigueur avant la fin de l'année.

Présenté lors de la Table ronde du Symposium de l'Année européenne du cinéma et de la télévision sur les coproductions (Munich, 23-24 juin 1988), ce projet a suscité un grand intérêt dans les milieux professionnels. Des sociétés de production américaines ont également déjà manifesté leur intérêt pour un tel régime qui devrait permettre indirectement de réduire sensiblement les coûts de production et de postproduction en Europe.

L'Italie dispose également d'un système d'incitation fiscale à l'investissement dans la production cinématographique et audiovisuelle, établi par la loi du 30 avril 1985. Cependant, en l'absence de texte d'application précis pour cette loi, le système ne fonctionne pas et les 13 milliards de Lires inscrits au budget 1986 n'ont pas été utilisés. En Grèce existent certaines possibilités de déduction fiscales d'investissement, des possibilités d'amortissement à taux dégressif et une exonération des revenus à l'exportation de programmes. En Espagne, depuis

(11) *Screen Digest*, London, August 1987.

(12) *Variety*, 3 février 1988, *Les Échos*, 21 juin 1988.



l'année fiscale 1986, les productions cinématographiques qui permettent la fabrication d'un support physique, peuvent bénéficier d'une déduction pour investissement de l'impôt sur les sociétés. Des dispositions spéciales existent également pour les sociétés d'importation au Portugal et en Espagne. Enfin, signalons qu'un projet d'abri fiscal a été étudié en Belgique (propositions parlementaires et projet de la Commission consultative de l'audiovisuel), mais n'a pas été retenu par l'administration des Finances.

Difficultés d'une harmonisation efficace

Les institutions internationales et européennes n'émettent pas des avis concordants sur l'opportunité des incitations fiscales sectorielles. Un colloque de l'OCDE, organisé à Paris en janvier 1987, a conclu que les incitations fiscales sectorielles étaient un moyen d'action qui pouvait être adapté en période d'inflation, mais qu'elles étaient peu souhaitables en période d'inflation faible. La Commission européenne, en 1985, avait formulé un projet de résolution sur l'adoption de mesures fiscales dans le secteur culturel, mais ce projet, examiné par le Conseil des Ministres de la Culture du 9 janvier 1986 a été jugé trop détaillé dans la définition des mesures à prendre par six des douze délégations. La Commission a également attiré l'attention de la France et de l'Italie sur certains aspects discriminatoires de leurs dispositions légales en la matière. Le Conseil de l'Europe, par contre, a adopté une attitude plus favorable, formulée par la Recommandation n.R (86) 3 du Comité des ministres, sur la promotion de la production audiovisuelle, ainsi que dans la Résolution déjà citée adoptée par la Conférence de Vienne en décembre 1986.

L'harmonisation des régimes d'imposition directe en vue de l'incitation à l'investisse-

ment dans le secteur audiovisuel ne peut être envisagée que dans le cadre d'une harmonisation des régimes de droit commun de l'imposition des sociétés, ainsi que celle des régimes de l'épargne. Or ces harmonisations ne sont pas encore vraiment à l'ordre du jour des institutions communautaires, et, *a fortiori*, du Conseil de l'Europe.

LES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES (TVA ET TAXES SIMILAIRES) DANS LE SECTEUR AUDIOVISUEL

Un des éléments les plus marquants de l'hétérogénéité fiscale du secteur audiovisuel en Europe est celui des différences de régimes de taxation du chiffre d'affaire (TVA et taxes similaires). La question de l'harmonisation de ces régimes prend une actualité particulière dans le cadre de l'établissement du grand marché intérieur prévu par la Commission des Communautés européennes dans son *Livre Blanc* (juin 1985), et tel qu'il a été adopté par les gouvernements dans le cadre de l'Acte Unique (décembre 1985). La Commission européenne considère que le rapprochement des taux de TVA « doit aller suffisamment loin pour que le fonctionnement du Marché commun ne soit pas affecté par des distorsions commerciales, des détournements de trafic ou des effets sur la concurrence ». Il est généralement considéré que la création du grand marché communautaire pourrait produire des effets importants pour les pays européens non-membres.

La Commission cherche actuellement à résoudre trois problèmes :

- l'uniformité de l'assiette ou champ d'application,
- le nombre de taux,
- le niveau du ou des taux et, en particulier, du taux principal ou normal.



Ce travail d'harmonisation devrait avoir des conséquences importantes pour le secteur audiovisuel.

L'assiette de la TVA

— *L'industrie cinématographique*

L'industrie cinématographique n'est pas directement concernée par ce point, étant donné qu'elle est entièrement assujettie à la TVA et qu'aucun changement n'est envisagé à ce propos.

— *Les organismes de radiodiffusion*

En ce qui concerne les activités des organismes de radiodiffusion de service public, il faut rappeler que la 6^e directive en matière de TVA prévoit, en son article 13, A, 1 : « A. Exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général.

1. Sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres exonèrent, dans les conditions qu'ils fixent en vue d'assurer l'application correcte et simple des exonérations prévues ci-dessous et de prévenir toute fraude, évasion et abus éventuels (...)

q. Les activités des organismes publics de radiotélévision autres que celles ayant un caractère commercial. »

D'autre part, la 6^e directive prévoit également un non assujettissement des organismes publics en son article 4, § 5 ainsi libellé :

« Les États, les régions, les départements, les communes et les autres organismes de droit public ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque, à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions.

Toutefois, lorsqu'ils effectuent de telles activités ou opérations, ils doivent être considérés comme des assujettis pour ces activités ou opérations dans la mesure où leur

non assujettissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance. »

En application de ces textes, le statut des organismes de radiodiffusion vis-à-vis de la TVA varie sensiblement d'un pays à l'autre. Ils peuvent être :

— non assujettis pour l'ensemble de leurs activités : Belgique, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Espagne

— assujettis pour leur activités ayant un caractère commercial : République fédérale d'Allemagne,

— assujettis pour l'ensemble de leurs activités : Danemark, France, Italie, Royaume-Uni.

On notera que dans les pays non-membres de la CEE, les organismes de radiodiffusion de service public sont :

— assujettis à la taxe sur le chiffre d'affaire en Autriche,

— exemptés de cette taxe en Suisse et en Turquie.

La taxe sur le chiffre d'affaire n'existe pas à Chypre, en Islande (où elle sera introduite au 1^{er} janvier 1989) et à Malte.

Les chaînes privées, là où elles existent (Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, République fédérale d'Allemagne, Suisse, Royaume-Uni) ou sont prévues (Espagne, Irlande, Portugal) sont ou seront assujetties à la TVA.

La Commission européenne souhaite mettre fin à l'hétérogénéité de cette situation. Le développement des activités transnationales des radiodiffuseurs et l'apparition, dans presque tous les pays de la Communauté, d'un système de concurrence entre service public et secteur privé, risquent d'entraîner des « distorsions de concurrence d'une certaine importance », telles que celles visées à l'article 4, § 5, 2^e alinéa de la 6^e Directive (13).

(13) COM (87) 272 final, 17 juin 1987.

Une proposition de 18^e Directive du 30 novembre 1984 a été soumise au Comité économique et social et au Parlement européen, qui ont remis leur avis. Cette proposition a été modifiée et sa nouvelle version date du 17 juin 1987. L'élément le plus important de cette proposition pour les radiodiffuseurs est la suppression, à l'annexe E de la 6^e Directive, des opérations visées à l'article 13 sous A, paragraphe 1, q). En clair, cela signifie que l'exonération de TVA des activités des radiodiffuseurs publics deviendrait obligatoire. Selon l'Union Européenne de Radiodiffusion, si une telle directive était adoptée, elle entraînerait des conséquences financières parfois dramatiques pour des organismes tels que la BBC, la RAI, Antenne 2 et la RTVE (14).

— *Les prestations d'artistes*

L'alinéa n. de l'article 13, Section A de la Sixième Directive TVA impose l'exonération de la TVA de « certaines prestations de services culturels, ainsi que les livraisons de biens qui leur sont étroitement liés, effectuées par des organismes de droit public, ou par d'autres organismes reconnus par l'État membre concerné ».

La Commission, dans sa proposition d'une Dix-Neuvième Directive TVA (COM 84 648, 5 décembre 1984, JOCE C 347/5 du 29 décembre 1984), « considérant qu'une exonération de la création artistique constitue l'un des moyens propres à favoriser le développement des activités culturelles et de la diffusion de la culture sans provoquer de distorsions de concurrence, dès lors qu'elle est limitée aux artistes qui créent des œuvres originales » a prévu des exonérations pour différents services effectués par

des organismes de droit public ou par d'autres organismes culturels reconnus par l'État membre concerné (notamment les représentations cinématographiques), les livraisons d'œuvres d'art effectuées par l'artiste qui les a créées et les prestations de services consistant en la présentation au public de spectacles de leur art par les acteurs, musiciens, danseurs et autres artistes du spectacle, ainsi que les prestations de services des auteurs, compositeurs et écrivains.

Dans son avis sur cette proposition de Directive, le Comité économique et social a estimé que, « eu égard à la taxation d'autres livraisons et prestations de services, notamment dans les secteurs médical et social, un traitement privilégié des livraisons d'œuvres d'art et des prestations de services des artistes n'apparaît pas justifié » (JOCE 218/13 du 29 août 1985).

Le Parlement européen s'est prononcé dans le même sens, dans son avis du 6 avril 1987. C'est pourquoi la Commission a retiré la partie de sa proposition de 19^e Directive concernant l'exonération des livraisons d'œuvres d'art et des prestations d'artistes. Il reste donc dans la proposition de 19^e Directive la partie concernant les prestations à caractère culturel (représentation théâtrale, cinématographique, etc.) effectuées par des organismes reconnus. Ceci n'est permis par la 6^e Directive qu'à titre transitoire.

Actuellement, certains États membres exonèrent les prestations d'artistes. Ainsi le Code de la TVA de la Belgique, en son article 44, § 2, 8^o, exonère les prestations fournies aux organisateurs de spectacles et de concerts, aux éditeurs de disques et d'autres supports du son et aux réalisateurs de films et d'autres supports de l'image, par les acteurs, chefs d'orchestre, musiciens et autres artistes pour l'exécution d'œuvres théâtrales, chorégraphiques, cinématogra-

(14) Voir le commentaire de J. Briquemont, Conseiller juridique de l'UER, au Symposium Cinéma/Télévision de l'Année Européenne du Cinéma et de la Télévision, Venise, 2-3 septembre 1988.

phiques ou musicales et l'exécution de spectacles de cirque, de music-hall ou de cabaret artistique. Le but de cette exonération ne repose pas sur un motif d'ordre culturel, mais il vise à « tenir en-dehors de la perception de la taxe des personnes dont l'assujettissement ne manquerait pas de provoquer des difficultés pratiques ».

La France permet également l'exonération (art. 261 - 4 - 5° du C.G.I.), mais la législation permet aux intéressés d'opter pour le paiement de la TVA (article 260 du C.G.I.)

Les prestations d'artistes sont également

exemptées de la taxe sur le chiffre d'affaires en Suède.

— Les droits d'auteur

Les cessions de droit d'auteur par ceux-ci sont actuellement exemptées de TVA en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas, en Espagne et en Suède.

Les taux applicables

— Hétérogénéité des taux actuels

Les tableaux 1 et 2, font apparaître la très forte hétérogénéité des taux de TVA appliqués aux principales transactions dans le secteur audiovisuel.

Tableau 1

98

TAUX DE TVA SUR LES DIFFÉRENTS TYPES DE REVENUS DE L'INDUSTRIE AUDIOVISUELLE

	Billet Cinéma	Vente/ Location Vidéo	Espace Pub TV	Redevance	Abon. Chaîne péage	Abon. réseaux câblé
Autriche	10 %	20 %	20 %	10 %	10 %	10 %
Belgique	6 %	25 %	19 %	Ex.	19 %	25 %
Danemark	22 %	22 %	(22 %)	22 %	22 %	22 %
Finlande	10 %	16 %	0	Ex.	14 %	0
France	7 % (1)	33,3 %	18,6 %	7 %	7 %	7 %
RFA	7 %	14 %	14 %	Ex.	—	10 % (2)
Grèce	6 %	18 %	6 %	6 % (3)	—	—
Irlande	10 %	25 %	25 %	Ex.	25 %	25 %
Italie	9 %	9 %	18 %	2 %	18 %	18 %
Luxembourg	12 %	12 %	12 %	—	—	12 %
Pays-Bas	20 %	20 %	20 %	Ex.	20 %	20 %
Norvège	0	20 %	(20 %)	Ex.	—	0
Portugal	nd	16 %	16 %	Ex.	—	—
Espagne	6 % (1)	12 %	12 %	—	—	12 %
Royaume-Uni	15 %	15 %	15 %	0	15 %	15 %
Suède	0	23,5 %	(10 %)	Ex.	—	0
Suisse Icha	0	6,2 %	0	Ex.	0	0

(1) 33 % sur les films classés X.

(2) Taxe sur les revenus d'abonnement de la Bundespost, destinée à être remplacée par un prélèvement de TVA.

(3) TVA sur les factures d'électricité.

— *Conséquences prévisibles des rapprochements des taux de TVA dans la CEE*

On sait que, dans le cadre de l'établissement du marché intérieur, prévu pour 1993, la Commission européenne propose un rapprochement des taux de TVA (16). Le nombre de taux devrait être ramené à 2, au plus tard au 31 décembre 1992 :

(16) Voir proposition de Directive sur le rapprochement des taux de TVA, COM (87) 321 final/2, 21 août 1987.

Tableau 2

TAUX DE TVA SUR LES PRINCIPALES DÉPENSES DES PRODUCTEURS AUDIOVISUELS (1)

	Cession droits	Prestation artistes	Location studios	Services techniques
Autriche	10 %	10 %	10 %	20 %
Belgique	6 % (2)	Ex.	19 %	19 %
Danemark	22 %	22 %	22 %	22 %
France	7 % (3)	Ex. (4)	18,6 %	18,6 %
RFA	7 %	7 %	14 %	14 %
Grèce	6 % (5)	0 %	0 %	0 %
Irlande	25 %	25 %	25 %	10-25 %
Italie	18 % (4)	18 %	18 %	18 %
Luxembourg	12 %	12 %	12 %	12 %
Pays-Bas	20 % (8)	20 %	20 %	20 %
Portugal	nd	nd	nd	nd
Espagne	12 % (7)	12 %	12 %	12 %
Suède	Ex.	Ex.	Ex.-23,5 %	Ex.-23,5 %
Suisse	0	0	0-6,2 %	6,2 %
Turquie	nd	nd	nd	nd
Royaume-Uni	15 %	15 %	15 %	15 %

(1) On notera que les opérations de doublage et de sous-titrage relèvent à la fois de la prestation d'artiste, de la location de studios et de prestations techniques.

(2) Exemption pour les cessions d'auteur à producteur.

(3) 18,6 % dans certains cas de cession de producteur TV vers distributeur et de cession distributeur TV vers radiodiffuseur.

(4) 18,6 % si choix d'assujettissement.

(5) 0 % pour les cessions d'auteur à producteur.

(6) Exemption pour les cessions d'auteur à producteur, 9 % pour les cessions de distributeurs cinéma à exploitant.

(7) Exemption pour les cessions d'auteur à producteur, 6 % pour les cessions de producteur cinéma à distributeur, et pour les cessions distributeurs cinéma à exploitant.

(8) Exemption pour les cessions d'auteur à producteur, de distributeur à exploitant ou radiodiffuseur.

Source : Conseil de l'Europe.

- les livraisons d'eau,
- les produits pharmaceutiques,
- les livres, journaux et périodiques,
- les transports de personnes.

Le taux de TVA sur les autres biens et services notamment ceux du secteur audiovisuel devrait être le taux normal.

Le tableau 3 présente les effets probables des changements de taux de TVA dans le secteur audiovisuel si les directives proposées par la Commission étaient adoptées telles quelles.

Plusieurs constatations s'imposent à la lecture de ces tableaux :

- l'application d'un taux de TVA normal

sur les billets d'entrée de cinéma provoquerait une hausse du taux dans 8 pays de la Communauté, une baisse dans un seul (Danemark) et le statu quo dans deux. En effet, la plupart des pays communautaires pratiquent actuellement le taux réduit, en vue de stimuler la fréquentation des salles. Une hausse des taux ne pourrait se faire qu'en réduisant la marge bénéficiaire des exploitants ou en augmentant le prix des places. L'élasticité de la demande, en ce qui concerne les biens et services culturels, et en particulier le billet d'entrée de cinéma, étant généralement considérée par les économistes comme importante, on peut crain-

Tableau 3

ÉCARTS DES TAUX DE TVA PAR RAPPORT AUX TAUX ACTUELS EN CAS D'ADOPTION DES PROPOSITIONS DE DIRECTIVE (1)

	Billet Cinéma	Vente Vidéo	Pub TV	Redevance Radio-TV	Abonn. Chaîne péage	Abonn. Câble
Belgique	+ 8 ‰	- 5 ‰	id	id	id	- 5 ‰
Danemark	- 2 ‰	- 2 ‰	- 2 ‰	- 22 ‰ (2)	- 2 ‰	- 2 ‰
France	+ 7 ‰	- 13,3 ‰	id	- 7 ‰ (2)	+ 7 ‰	+ 7 ‰
RFA	+ 7 ‰	id	id	id	—	+ 4 ‰
Grèce	+ 8 ‰	id	+ 8 ‰	id	—	—
Irlande	+ 4 ‰	- 5 ‰	- 5 ‰	id	- 5 ‰	- 5 ‰
Italie	+ 5 ‰	+ 5 ‰	id	- 2 ‰ (2)	id	id
Luxembourg	+ 2 ‰	+ 2 ‰	+ 2 ‰	—	—	+ 2 ‰
Pays-Bas	id	id	id	id	id	id
Portugal	+ 14 ‰ (?)	id	id	id	—	—
Espagne	+ 8 ‰	+ 2 ‰	+ 2 ‰	—	—	+ 2 ‰
Royaume-Uni	id	id	id	(2)	id	id
Autriche	+ 4 ‰	id	id	(2)	+ 4 ‰	+ 4 ‰
Finlande	+ 4 ‰	id	+ 14 ‰	id	id	+ 14 ‰
Norvège	+ 14 ‰	id	id	id	—	+ 14 ‰
Suède	+ 14 ‰	- 3,5 ‰	+ 4 ‰	id	—	+ 14 ‰
Suisse	+ 14 ‰	+ 7,8 ‰	+ 14 ‰	id	+ 14 ‰	+ 14 ‰

(1) On a retenu comme hypothèse que les gouvernements choisiraient le taux le plus proche du taux actuel. Les modifications dans les pays non-membres de la CEE sont données à titre indicatif.

(2) Sortie du champ de la TVA.



dre que cette mesure aurait pour effet d'accentuer la baisse de la fréquentation des salles, au détriment de l'ensemble du secteur de la production audiovisuelle.

L'hypothèse de l'application d'un taux réduit, dans la fourchette de 4 à 9 %, signifierait une baisse des taux dans six pays de la Communauté, le statu quo dans cinq, et une hausse dans un pays.

— L'application de la proposition de directive provoquerait par contre une baisse des taux dans 4 pays de la Communauté, une hausse dans 3 pays, et le statu quo dans cinq pays.

L'application du taux réduit provoquerait une baisse des taux dans onze pays et un statu quo dans un pays. Cette mesure serait de nature à « dopper » les ventes ou locations de cassettes vidéo préenregistrées, mais aurait une incidence fiscale assez forte pour les États.

— L'application du taux normal à la vente d'espace publicitaire TV provoquerait un statu quo dans sept pays. L'application d'un taux réduit provoquerait une baisse des taux dans onze pays et un statu quo dans un pays. Une telle hypothèse ne paraît pas souhaitable, dans la mesure où ce type de transaction ne peut être qualifié de culturel et qu'elle pourrait provoquer des distorsions de concurrence si elle n'était pas appliquée aux autres supports publicitaires, notamment la presse écrite.

— L'exonération de TVA sur les revenus des organismes de service public diminuerait le prix de la redevance ou de l'abonnement au Danemark, en France et en Italie, mais aurait une incidence négative sur les finances des chaînes dans ces pays, de même que pour les rentrées fiscales de ces pays. L'application d'un taux réduit de TVA sur la redevance dans l'ensemble de la Communauté provoquerait vraisemblablement une hausse du prix de la redevance, avec les risques d'accroissement d'évasion que cela

comporte, dans sept pays, le statu quo dans quatre pays et une baisse dans un pays.

— L'application de la proposition de directive conduirait à une augmentation du taux de TVA sur l'abonnement aux chaînes à péage en France, une diminution en Irlande et au Danemark et un statu quo ailleurs. L'application du taux réduit conduirait à une diminution des taux dans tous les pays où de telles chaînes existent.

— L'application de la directive conduirait à une diminution des taux dans trois pays, à une augmentation dans quatre et au statu quo ailleurs. L'application du taux réduit conduirait à une diminution des taux dans tous les pays où le câble existe, à l'exception de la France.

— L'application d'un taux normal aux cessions de droit, et aux prestations d'artistes provoquerait, en principe, une augmentation des taux dans six pays, une baisse dans deux et le statu quo dans quatre. L'application du taux réduit provoquerait, en ce qui concerne les cessions de droit, une baisse des taux dans sept pays, et le statu quo dans cinq, et en ce qui concerne les prestations d'artistes, une augmentation dans trois pays, une baisse dans sept et le statu quo dans deux.

— L'application du taux normal en ce qui concerne les locations de studios et les services techniques provoquerait, en principe, le statu quo dans sept pays, une baisse des taux dans deux pays et une hausse dans trois. L'application d'un taux réduit signifierait, en principe, une baisse dans onze pays et une hausse dans un pays (17).

La proposition de la Commission d'harmoniser les taux de TVA suscite des réactions assez négatives de la part des milieux professionnels. Les associations suivantes se

(17) *Groupe de prospective sur la télévision européenne, Europe 2000. Quelle télévision ?*, Institut européen de la Communication, Haigh and Hochland, Manchester, 1988.



sont prononcées pour l'application du taux réduit aux activités du secteur : CICCE, UER, BIEM, IFPI, FIM, FIA. Le Groupe de prospective sur la télévision européenne, présidé par Valéry Giscard d'Estaing, s'est prononcé dans le même sens dans son rapport.

Le Commissaire Ripa di Meana a promis d'intervenir auprès de ses collègues de la Commission à ce sujet.

Le constat de l'hétérogénéité des situations nationales ne peut qu'inciter à la prudence dans la définition d'une politique européenne de soutien de l'industrie audiovisuelle. Le principe des aides nationales n'est actuellement pas remis en question, du moins au niveau européen. (Au sein de l'OCDE par contre, les États-Unis essaient d'obtenir le démantèlement des systèmes d'aide publique, considérés comme facteurs de distorsion de concurrence). La Commission adopte une politique sage en se contentant de relever les mesures discriminatoires qui peuvent exister dans telle ou telle législation nationale. Si elle voulait se lancer dans une opération d'harmonisation, elle devrait avant tout établir une carte détaillée des aides directes et indirectes. Or, l'établissement d'une pareille carte pose des problèmes méthodologiques importants, qu'il faudrait d'abord surmonter (comptabilisation exacte de la contribution des pouvoirs publics au soutien, évaluation des avantages fiscaux octroyés, etc.). Le *statu quo*, pour autant, n'apparaît pas comme une solution idéale : l'établissement du grand marché, la délocalisation de la production, l'internationalisation de la diffusion, peuvent provoquer des mouvements importants et l'on voit déjà les nouvelles stratégies se mettre en place (recherche des abris fiscaux existant par les entrepreneurs.

création d'abri fiscaux par les petits pays désireux d'attirer les entreprises internationales). Le développement des coproductions — reconnu comme une des issues importantes à la crise de la production —, la mise en place de fonds européens de coproduction tel que le Fonds Eurimages, le souci de préserver la production audiovisuelle dans les petits pays, sont autant de facteurs qu'il faudrait prendre en considération pour une éventuelle harmonisation. Quoi qu'il en soit, la polarisation de l'Europe entre des pays à politique néolibérale, soucieux de limiter au minimum l'intervention publique dans le secteur, et des pays où le caractère culturel de l'industrie cinématographique et audiovisuel autorise un traitement particulier, laisse augurer encore bien des débats avant qu'une politique européenne émerge. ■