



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

23 avril 2013

AVIS I/18/2013

relatif au projet de loi 6534 portant approbation de « l'accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la Confédération Suisse » et de « l'accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le gouvernement de la République d'Irlande »

relatif au projet de loi 6535 relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant

- 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel

..... AVIS

I. Projet de loi relative au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel.

Par lettre en date du 5 février 2013, M. François Biltgen, ministre des Communications et des Médias, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le projet de loi a pour objet de redéfinir les modalités du soutien financier par l'État au secteur de la production audiovisuelle au grand-duché de Luxembourg.

2. À l'heure actuelle, deux mécanismes de soutien financier au secteur de la production audiovisuelle sont en place, à savoir, d'une part, le régime des certificats d'investissement audiovisuel introduit par la loi du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel et, d'autre part, les aides financières sélectives instaurées par la loi du 11 avril 1990 portant création du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle.

1. Le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle

1.1. Statut et missions

3. Le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, créé en 1990 et restructuré en 1999, est l'instance officielle en charge de la promotion et du développement du secteur audiovisuel.

4. Le Fonds est un établissement public, jouissant de l'autonomie financière et placé sous la tutelle conjointe des ministres responsables de l'audiovisuel et de la culture. Le Fonds met en œuvre l'ensemble de la politique de soutien à la production audiovisuelle.

5. Il a notamment dans ses attributions la gestion des mécanismes d'aide à l'industrie audiovisuelle nationale, la promotion du secteur, la mise en place d'accords de coproductions transnationales, l'établissement des certificats de nationalité des œuvres, ainsi que l'élaboration de statistiques relatives au secteur.

6. Les missions du Fonds sont précisées. D'après le projet de loi, il aura notamment pour mission

- d'encourager la création cinématographique et de promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au grand-duché de Luxembourg par le biais de subventions, d'aides financières, de subsides, de bourses et de récompenses ;
- de mettre en œuvre la politique de soutien au secteur de la production audiovisuelle du gouvernement ;
- d'attribuer les aides financières sélectives à la production audiovisuelle ;
- d'organiser la remise du prix du film luxembourgeois en collaboration avec les associations professionnelles du secteur.

7. Les aides financières sélectives peuvent être accordées par le Fonds aux producteurs sous forme d'une avance sur recettes et peuvent prendre la forme d'aides à l'écriture et au

développement de scénarios, d'aides à la production ou à la coproduction et d'aides à la distribution d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

8. A l'heure actuelle, le Fonds gère les certificats d'investissement audiovisuel [C.I.A.V.], mécanisme qui est aboli par le projet de loi sous avis.

1.2. Organisation du Fonds

1.2.1. Les organes dirigeants

9. A la tête du Fonds se trouve un Conseil d'administration composé de trois membres. Un membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions le secteur audiovisuel, un membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions les finances et un membre est proposé par le ministre ayant dans ses attributions la culture.

10. Les membres du Conseil sont nommés pour un terme renouvelable de cinq ans.

11. Actuellement, le Conseil d'administration est composé de huit membres. La réduction à trois est motivée par la diminution des fonctions du Conseil, qui, par exemple, ne décide plus de l'attribution des aides financières sélectives et des subsides, et n'émet plus d'avis sur les demandes d'éligibilité de projet dans le cadre du régime C.I.A.V..

12. La direction et la gestion courante du Fonds sont confiées à un directeur. Il exécute les décisions du Conseil et prend les mesures nécessaires ou utiles à l'accomplissement des missions du Fonds.

13. La situation du personnel travaillant actuellement pour le Fonds est clarifiée par l'introduction d'un cadre du personnel similaire à celui d'une administration. Le projet de loi prévoit donc, à côté de la carrière du directeur, les carrières de fonctionnaires nécessaires à la bonne exécution des missions du Fonds.

14. En dehors de stagiaires, le Fonds pourra engager des agents sous le régime de l'employé de l'Etat et du salarié de l'Etat ainsi que des salariés tombant sous le champ d'application du Code du travail.

1.2.2. Le processus de sélection

15. A côté de la réduction du nombre des membres du Conseil d'administration, le projet de loi prévoit aussi la création d'un Comité consultatif d'évaluation, en remplacement du Comité de lecture et du Comité d'analyse économique et financière.

16. Il existe en effet une certaine intersection entre les travaux des deux comités.

17. Le comité de lecture juge sur la qualité d'un projet en la mettant en relation avec le coût du film, les „retours“ artistiques et économiques pour le Luxembourg, le lien avec la mémoire collective et le patrimoine socioculturel, Il évolue aussi le potentiel de circulation et partant la probabilité de succès au niveau national mais également au niveau international, et donc la visibilité et le rayonnement

international du grand-duché de Luxembourg, mais également les „recettes“ pour les producteurs nationaux.

18. L'actuel comité d'analyse économique et financière prend en compte fondamentalement les mêmes éléments dans le détail (à l'exception de la qualité du scénario et du paquet artistique), et vérifie en outre l'état du dossier, les preuves de financement et tous les contrats au niveau de la production.

19. Le projet de loi prévoit donc de remplacer le comité de lecture et le comité d'analyse économique et financière par un seul « Comité consultatif d'évaluation » qui émettra des avis circonstanciés quant aux demandes déposées par les sociétés requérantes à l'adresse du Fonds.

20. D'après l'exposé des motifs, le Comité consultatif d'évaluation sera composé de cinq membres indépendants, expérimentés issus de la communauté audiovisuelle (lecteurs et experts financiers indépendants). Le directeur et un membre de l'administration qui assure également le secrétariat assisteront le Comité avec voix consultative. Ledit Comité fera une évaluation artistique, technique et financière des demandes soumises et ceci sur base de critères clairs et transparents.

21. Il est à noter toutefois que le texte de l'article 12 du projet de loi est beaucoup plus restrictif, puisque le dernier alinéa dispose que « Les membres du Comité ne peuvent être membres du Gouvernement, de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat, du Parlement Européen, ou être occupés en qualité d'agent public ou d'employé privé auprès de l'Etat ou auprès d'un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, sans préjudice de leur appartenance au secteur communal, ni exercer une activité professionnelle liée au secteur audiovisuel ou détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme opérant dans le secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg ».

22. Au passage, la CSL tient à attirer l'attention sur le terme « employé privé auprès de l'Etat », statut qui n'existe plus. Il faut écrire employé de l'Etat, salarié de l'Etat, ou encore salarié engagé sous contrat de droit privé.

2. Les aides financières

2.1. Les certificats d'investissement audiovisuel

23. Le régime des certificats d'investissement audiovisuel, introduit en 1988, est un régime fiscal temporaire spécial destiné à favoriser les investissements de capitaux à risque dans la production d'œuvres audiovisuelles à réaliser au grand-duché de Luxembourg.

24. Le but est de drainer par l'intermédiaire de la place financière des capitaux nationaux et étrangers vers les sociétés de production luxembourgeoises et de favoriser ainsi l'investissement dans la production et la coproduction internationale.

25. Sous la législation actuellement applicable, le Gouvernement peut émettre, au titre des exercices 1999 à 2015, des certificats d'investissement audiovisuel des sociétés de capitaux agréées, résidentes et pleinement imposables, qui ont pour objet social principal la production audiovisuelle et qui produisent effectivement des œuvres audiovisuelles.

26. Les certificats d'investissement audiovisuel sont délivrés par les ministres compétents procédant par décision commune, sur avis préalable du Fonds.

27. Les certificats d'investissement audiovisuel ne sont émis que pour des œuvres achevées au titre de la demande introduite.

28. Le montant des certificats d'investissement audiovisuel ne peut être supérieur à la somme des contributions financières que fournit la société requérante et qui figurent au plan de financement définitif de l'œuvre audiovisuelle pour laquelle le bénéfice du régime de la loi est demandé.

29. Les certificats d'investissement audiovisuel sont nominatifs et peuvent être endossés une seule fois. Ils ne peuvent pas être fractionnés.

30. La demande d'attribution des certificats d'investissement audiovisuel est à faire par la société requérante qui précise le montant maximal pour lequel les certificats sont demandés en son nom ou le cas échéant au nom d'un ou de plusieurs bénéficiaires substitutifs.

31. Le bénéficiaire principal, les bénéficiaires substitutifs et les endossataires des certificats d'investissement audiovisuel ne peuvent être que des personnes morales constituées sous forme de sociétés de capitaux.

Effet fiscal des certificats

32. Au début, l'effet fiscal correspondait à un abattement limité à 30% du revenu imposable du contribuable bénéficiaire. Une loi de 2001 a transformé cet abattement en une bonification d'impôt.

33. Ainsi, les contribuables détenteurs d'un certificat d'investissement audiovisuel à la fin de l'année d'imposition obtiennent, sur demande, une bonification d'impôt sur le revenu fixée à 30% de la valeur nominale du certificat.

34. La bonification d'impôt est limitée à 30% du revenu imposable du contribuable bénéficiaire. Elle est déduite de l'impôt dû sur le revenu des collectivités, majoré de la contribution au fonds pour l'emploi, pour l'année d'imposition visée par le certificat d'investissement audiovisuel.

35. A défaut d'impôt suffisant, la bonification d'impôt en souffrance n'est pas restituable et non reportable.

2.2. Les aides financières sélectives

36. A côté des C.I.A.V., il existe aussi un mécanisme d'aides directes à la production audiovisuelle, appelées « aides financières sélectives », destinées à promouvoir la création cinématographique et audiovisuelle au grand-duché de Luxembourg et à encourager le développement de la production, la coproduction et la distribution d'œuvres dans ce domaine.

37. Certaines œuvres, telles des œuvres pornographiques et des productions incitatrices à la violence ou à la haine raciale, apologétiques de crimes contre l'humanité, des productions à des fins de publicité ou des programmes d'information, de débats d'actualité et des émissions sportives sont exclues du bénéfice de ces aides.

38. L'intervention financière du Fonds peut être accordée à des personnes physiques ou morales et peut prendre la forme :

- d'une aide à l'écriture de scénarios et au développement de projets cinématographiques ou audiovisuels ;
- d'une aide à la production ou à la coproduction d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- d'une aide à la distribution d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

39. Lors de la fixation du montant de l'aide par projet, le Comité tient compte des retombées pour le Luxembourg au niveau culturel, économique et social et suivant les disponibilités financières.

40. L'octroi de l'aide financière sélective prévue par la loi peut faire l'objet de conventions que le Fonds est autorisé à conclure avec les personnes requérantes.

41. Sauf exception, les aides constituent des avances sur recettes et sont en principe intégralement remboursables. Les remboursements sont à effectuer par prélèvement sur les recettes nettes générées par l'œuvre. La proportion du remboursement se situe entre 0,5 fois et 1,5 fois le pourcentage de la part proportionnelle que représente l'aide du Fonds dans le financement des coûts exposés.

3. Bilan des aides financières

42. D'après l'exposé des motifs, depuis les débuts du soutien public au secteur de la production audiovisuelle, plus de 500 œuvres audiovisuelles tous genres et formats confondus (fiction et animation : courts-métrages – moyens-métrages – longs-métrages – séries – documentaires) ont été réalisées au Grand-Duché grâce aux mécanismes d'aides mis en place par le Gouvernement.

43. Aujourd'hui le secteur compte :

- environ 600 techniciens luxembourgeois ou résidents (sous contrat d'emploi ou indépendants)
- environ 40 réalisateurs luxembourgeois ou résidents (ayant réalisé au moins une œuvre cinématographique)
- environ 45 acteurs luxembourgeois ou résidents
- 4 associations professionnelles,
- 35 sociétés de production
- 5 studios d'animation
- 3 plateaux de tournages à Contern. Un nouveau complexe de studio avec 4 plateaux est en construction à Kehlen (il sera opérationnel au courant de l'année 2013)
- 15 sociétés de postproduction, studios de son, effets spéciaux
- environ 15 sociétés spécialisées liées directement au secteur.

44. Toutefois, et dans le contexte de la crise économique et financière, le régime des certificats d'investissement qui a été un facteur déterminant pour l'expansion du secteur a vu son attractivité diminuer.

45. Il est devenu de plus en plus difficile de trouver des acquéreurs pour les C.I.A.V. Les banques, habituellement positionnées en premier sur ce marché, affirment ne plus disposer de la base imposable suffisante pour endosser les C.I.A.V.

46. Les autres acquéreurs potentiels que les producteurs ont réussi à intéresser, notamment par l'intermédiaire de consultants onéreux, escomptent les C.I.A.V. avec une marge importante sur les 30% de la valeur faciale que représente l'aide financière (montant net), et à laquelle s'ajoutent des intérêts de préfinancement. La valeur nette des C.I.A.V. destinée à être investie dans l'industrie cinématographique, se trouve ainsi fortement diminuée.

47. Depuis plusieurs années, les banques luxembourgeoises ne préfinancent plus les productions nationales et les coproductions internationales ; elles se sont désengagées vis-à-vis de l'escompte des aides publiques au secteur audiovisuel luxembourgeois [C.I.A.V. et Aides financières sélectives].

48. De ce fait, le préfinancement des aides luxembourgeoises s'est déplacé vers l'étranger, en l'occurrence en France où les sociétés de production luxembourgeoises s'adressent à des banques et à des instituts de garantie spécialisés en la matière. Cependant, lesdites institutions financières françaises n'ont pas la connaissance nécessaire de l'économie luxembourgeoise et elles sont insécurisées par le fait que le Luxembourg a mis sur pied des aides qui ne peuvent être transformées en liquidités que sur son propre territoire.

49. De même, les sociétés de production se plaignent du fait que les intérêts bancaires de ces instituts français sont calculés à un taux très élevé.

50. Devant ces constats, le Gouvernement a décidé de remédier à cette situation préjudiciable pour le secteur en remplaçant ledit régime des C.I.A.V. par un mécanisme d'aide directe similaire à celui des Aides financières sélectives.

51. De 1999 à 2011 inclus, des aides financières sélectives ont été allouées pour un montant total de quelque € 50 millions, et des certificats d'investissement audiovisuel ont été émis pour des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles achevées, ceci à hauteur d'un montant net pour l'impact sur le budget de l'État de ± € 142 millions.

52. Ces certificats ont ainsi permis de lever € 474,5 millions d'investissements dans des productions et des coproductions nationales et internationales.

4. Les crédits budgétaires à affecter au Fonds

53. Tenant compte de l'effet de levier financier du régime des certificats, le Gouvernement a décidé d'augmenter la dotation annuelle du Fonds à partir de 2012 en se basant sur la moyenne annuelle des certificats délivrés au titre d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles achevées et à émettre au titre de projets en cours ou à produire, concernant les années 2009 à 2013.

54. À cette moyenne s'ajoute le montant des aides financières sélectives, des subsides, ainsi que des frais de promotion et de fonctionnement qui figurait dans la dotation du Fonds. Il a ainsi été décidé d'allouer quelque 100 millions sur les années 2012, 2013 et 2014 au Fonds. Les effets de la législation relative au régime des certificats s'éteindront à son expiration fin 2013.

55. Le budget de l'Etat pour l'exercice 2013 prévoit une dotation de 40 millions EUR pour le Fonds, dont la partie principale (37 millions) est, d'après la fiche financière, destinée aux aides sélectives. Les moyens restants servent à financer des subsides, des manifestations et à couvrir les frais de fonctionnement du Fonds.

5. Dispositions fiscales

56. Le Fonds peut recevoir des dons en espèces sans indication de destination.

57. Il peut également recevoir des dons en nature sous forme de copies de films, de matériel audiovisuel, de livres, d'objets de collection ou de documents qui sont de haute valeur culturelle, artistique ou historique.

58. Les dons en nature ainsi que les dons en espèces alloués au Fonds sont déductibles dans le chef du donateur à titre de dépenses spéciales dans les limites et conditions prévues par la loi concernant l'impôt sur le revenu.

59. Le projet de loi reprend aussi la possibilité de l'imposition forfaitaire des artistes et intervenants non-résidents en rapport avec leurs activités exercées au Luxembourg à l'occasion de la production d'œuvres audiovisuelles. Le taux minimum est de 10%.

59bis. Sous réserve de ses observations aux points 21 et 22 de cet avis, la Chambre des salariés marque son accord avec le projet de loi.

II. Projet de loi portant approbation de l'accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du grand-duché de Luxembourg et le gouvernement de la Confédération Suisse et de l'accord de coproduction audiovisuelle entre le gouvernement du grand-duché de Luxembourg et le gouvernement de la République d'Irlande.

Par lettre en date du 5 février 2013, M. François Biltgen, ministre des Communications et des Médias, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

60. Les accords de coproduction audiovisuelle avec la Suisse et l'Irlande qui font l'objet du projet de loi sous avis, complètent la liste des accords de coproduction signés avec le Québec (1994), le Canada (1996), la France (2001), l'Allemagne (2002) et l'Autriche (2006).

61. Les accords de coproduction en question sont destinés à favoriser la collaboration entre les producteurs des pays respectifs, à initier des coproductions bilatérales et à faciliter l'accès à de nouveaux marchés d'exploitation et de diffusion. Ils devraient également favoriser les échanges dans les domaines de la promotion, de la diffusion, de la distribution et de la formation.

62. Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles réalisées en coproduction se verront à l'avenir attribuer la nationalité du Luxembourg ainsi que celle de l'Irlande ou bien de la Suisse et pourront dès lors cumuler les avantages octroyés aux œuvres nationales par chacun des deux pays concernés.

63. La cinématographie est en effet considérée en Europe avant tout comme un produit culturel qui ne peut exister que grâce à des subventions publiques conséquentes. Tous les pays européens disposent d'un ou de plusieurs systèmes de soutien à la production audiovisuelle, qui visent essentiellement l'expression et le rayonnement de leur identité culturelle.

64. Par ailleurs, la Commission européenne a adopté une communication sur l'avenir de l'industrie cinématographique et audiovisuelle en Europe¹ qui reconnaît en substance qu'il s'agit d'un secteur particulièrement important en termes culturels et par son potentiel de création de richesses et d'emplois, jouant un rôle majeur dans la construction d'une identité européenne.

65. Comme il est toutefois très difficile de trouver le financement pour une œuvre cinématographique dans un seul pays, les producteurs européens sont contraints de trouver le complément de financement auprès des partenaires étrangers.

66. La convention européenne relative à la coproduction cinématographique signée en 1992 encourage le développement de la coproduction cinématographique européenne et règle les relations dans le domaine des coproductions multilatérales.

¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, COM/2001/0534 final

66bis. La Chambre des salariés a l'honneur de communiquer qu'elle marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 23 avril 2013

Pour la Chambre des salariés,

La direction

A stylized blue ink signature, likely of René Pizzaferrì, consisting of several fluid, overlapping strokes.

René PIZZAFERRI

A blue ink signature, likely of Norbert Tremuth, featuring a large, rounded loop at the top and a horizontal base.

Norbert TREMUTH

Le président

A blue ink signature, likely of Jean-Claude Reding, with a prominent circular flourish at the beginning and a trailing 'h'.

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.