



**HAL**  
open science

## Aides et fiscalité de la culture

Denis Jouve

► **To cite this version:**

Denis Jouve. Aides et fiscalité de la culture. Revue française de droit administratif, 2014, 5, pp.864-868. hal-01660325

**HAL Id: hal-01660325**

**<https://hal.science/hal-01660325>**

Submitted on 10 Dec 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Denis Jouve**

Docteur en droit public de l'Université de Grenoble

Afin de proposer un contenu riche et pluriel, la culture éprouve la nécessité de trouver une source tierce de financement. En vertu de la loi économique de Baumol<sup>1</sup>, appelée également « *fatalité des coûts* », l'auto-financement des spectacles vivants par les mécanismes de marché est insuffisant du fait de l'augmentation croissante des coûts de production et de l'absence de gain de productivité<sup>2</sup>. Voué au déficit structurel, le spectacle vivant est dans l'obligation de recourir à des fonds publics ou d'inciter au mécénat afin de ne pas augmenter ses tarifs. Le secteur culturel français se caractérise par une forte dépendance à l'égard du financement public. Il en résulte à la fois une diversité des activités financées et des modalités de financement. D'une part, l'extension de la notion de culture et des activités financées a conduit le ministère de la culture à assumer un large champ de disciplines<sup>3</sup> et de secteurs<sup>4</sup>. D'autre part, la richesse du contenu de la culture induit une diversité des mécanismes de financement étatiques ou locaux. Au sein du budget de la culture il est possible de distinguer les programmes budgétaires gérés par le ministère de la culture<sup>5</sup>, les dépenses fiscales d'incitation à l'enrichissement du patrimoine public et en faveur de la création et de la conservation ainsi que les ressources fiscales affectées au financement de différents organismes et fonds de soutien<sup>6</sup>. Au niveau local, la subvention et la commande publique sont les deux moyens d'action les plus fréquents.

Le financement public est régulièrement sujet à de nombreuses critiques sur son fondement, son intensité, son efficacité ou son opportunité. La contestation relative aux atteintes à la concurrence par le financement public est la plus récente. Cette critique apparaît dans la seconde partie des années 1980 et se développe au cours des années 1990 à la suite du tournant libéral de la Commission européenne dans le domaine des aides d'État et de la consécration d'un droit interne de la concurrence. Bien que le droit de la concurrence comprenne un large champ de réglementations, le financement public intéresse à titre principal le droit des aides d'État. La définition extensive de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet d'intégrer l'ensemble des mécanismes et dispositifs de financement au sein de la notion d'aide d'État qui comprend les aides « *sous quelque forme que ce soit* ».

Le financement public de la culture est donc potentiellement soumis au droit de la concurrence et particulièrement au droit des aides d'État ; il n'est pas un sanctuaire même si les conditions d'application du droit des aides ne sont pas toujours remplies. Le droit de la concurrence est devenu une donnée incontournable, un cadre contraignant, à prendre en compte par les pouvoirs publics dans le financement de la culture même si la culture n'en subit pas toujours les

---

<sup>1</sup> Cette théorie économique est issue des travaux des économistes W. Baumol et de W. Bowen (*in Performing Arts: The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, 1966).

<sup>2</sup> I. Barbéris, M. Poirson, *L'économie du spectacle vivant*, PUF, Que sais-je ?, 2013, pp. 64-82 ; F. Benhamou, Statut et financement du secteur culturel. Un état des débats, *Archives de philosophie du droit*, n° 41, p. 396.

<sup>3</sup> Archéologie, architecture, archives, espaces protégées, musées, monuments historiques, patrimoine culturel immatériel, patrimoine ethnologique, photographie.

<sup>4</sup> Arts plastiques, danse, musique, théâtres, spectacles, audiovisuel (télévision, radio, jeux vidéo), cinéma, livre et lecture, presse, industries culturelles, presse.

<sup>5</sup> Le financement de la culture est partagé entre la mission « Culture » et la mission « Médias, livres et industries culturelles ».

<sup>6</sup> C'est le cas par exemple de la taxe sur les billets d'entrée au cinéma et spectacle vivant pour le financement du Centre National du Cinéma et de l'image animée (CNC).

effets. En somme, si le financement de la culture échappe en grande partie au droit des aides d'État, soit par inapplicabilité soit par dérogation, il oblige les pouvoirs publics à s'adapter à des exigences de plus en plus fortes.

## I. Un financement de la culture préservé du droit des aides d'État

Bien que le domaine de la culture ne soit pas intrinsèquement exclu du droit des aides, il demeure passablement épargné par ses conséquences. En effet, dans de nombreux cas, les conditions d'application du droit des aides d'État ne sont pas réunies. De plus, même lorsque celui-ci est applicable, il existe des possibilités d'y déroger. Le financement de la culture peut donc échapper soit à la qualification d'aide d'État, soit seulement aux effets de cette qualification.

### A. L'exclusion de la qualification d'aides d'État

L'exclusion de la qualification d'aide d'État d'une partie du financement de la culture résulte de la manière dont la culture est prise en charge plus que de la nature culturelle de l'activité. Le financement de la culture échappe souvent à l'un des trois critères cumulatifs de qualification d'une aide d'État énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE<sup>7</sup> : une aide à une entreprise ou une production, une aide qui fournit un avantage sélectif, une aide qui affecte les échanges entre États membres et altère la concurrence<sup>8</sup>.

Un certain nombre de financements sont ignorés par le droit des aides d'État car ils ne s'adressent pas à des entreprises, c'est-à-dire à des entités exerçant une activité économique<sup>9</sup>. C'est le cas d'une part des aides directes et indirectes aux personnes physiques. Les premières s'adressent aux artistes et sont octroyées sous différentes formes : bourses, prix, mise à disposition de résidences, aides à l'écriture. Les secondes comprennent les avantages fiscaux à l'acquisition, la conservation, la protection ou la transmission d'œuvres d'art<sup>10</sup>. D'autre part, les financements des structures tels que les établissements publics administratifs ou les établissements publics de coopération culturelle ne sont pas qualifiés d'aide d'État car ils n'exercent pas d'« *activité économique sur un marché concurrentiel* »<sup>11</sup>. Si le statut de cette présomption du droit français demeure incertain tant la notion d'entreprise est extensive en droit de l'Union européenne<sup>12</sup>, il est à noter qu'aucune décision de la Commission ne la renverse.

---

<sup>7</sup> Le critère de l'origine étatique de l'aide n'est pas pertinent ici puisqu'il est postulé que les financements étudiés induisent une charge pour les personnes publiques.

<sup>8</sup> Le Conseil a reconnu que de nombreuses aides à la culture ne constituaient pas une aide d'État car elles étaient adressés à des structures n'exerçant pas d'activités économiques et affectant peu les échanges (Conseil, Règl. (UE) n° 733/2013 du 22 juil. 2013 modifiant le règlement (CE) n° 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales, *JOUE* L 204, 31 juil. 2013, p. 11).

<sup>9</sup> CJCE, 23 avr. 1991, aff. C-41/90, *Höfner et Elser*, *Rec.* I-1979.

<sup>10</sup> M. Masclat de Barbarin, La fiscalité de la transmission de l'œuvre, in G. Orsoni, dir., *Le financement de la culture*, Economica, 2007, pp. 143-158. Pour une vue complète de ces mécanismes fiscaux : L. Julié, *La fiscalité de la culture*, PUAM, 2005, pp. 45 et s.

<sup>11</sup> CE, 6 avr. 2007, *Cne d'Aix-en-Provence*, n° 284736. Dans cet arrêt, la nature culturelle rentre également en considération.

<sup>12</sup> Selon S. Nicinski, « le droit française paraît exclure du domaine économique les activités sociales, culturelles et artistiques de manière beaucoup plus générale que le droit communautaire » (in *Droit public des affaires*, Montchrestien, 2012, 3<sup>e</sup> éd., p. 332).

Même accordé à une entreprise, le financement de la culture peut échapper à la qualification d'aide d'État en ne portant pas atteinte aux échanges entre États membres et en ayant un impact limité au marché national. La culture fait partie des domaines pour lesquels le marché pertinent est souvent exclusivement national. Ainsi, la participation au financement de la projection de films ou de spectacles vivants par les collectivités territoriales a peu de chance de fausser les échanges entre États membres<sup>13</sup>. Cette situation est généralisable à de nombreuses aides locales à la culture. Dans un avis rendu en juillet 2008<sup>14</sup>, l'Autorité de la concurrence a conclu à de faibles risques de pratiques anticoncurrentielles de la part des collectivités lorsqu'elles subventionnent l'exploitation de salles de cinéma au niveau local. Une aide peut enfin ne pas recevoir la qualification d'aide d'État si elle ne procure pas d'avantage sélectif au bénéficiaire en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Lorsque le financement public s'adresse à une entreprise assujettie à des obligations de service public, il peut échapper à la qualification d'aide d'État en ne constituant pas un avantage sélectif en vertu de l'application de la jurisprudence *Altmark*<sup>15</sup>. Même lorsque le financement de la culture remplit les conditions de la qualification d'aide d'État, il n'est pas condamné pour autant ; des possibilités de dérogation existent.

## B. La dérogation aux effets du droit des aides d'État

Une fois la qualification d'aide d'État acquise, le financement de la culture n'est pas définitivement remis en cause pour autant. En effet, il existe divers dispositifs permettant à une mesure d'échapper aux effets de cette qualification en étant déclaré compatible par la Commission. Certaines dérogations ne sont pas particulières à la culture mais d'autres sont directement liées à la spécificité de ce domaine.

Certaines dérogations au droit des aides d'État bénéficient indirectement à la culture en lui permettant de ne pas être soumise à ses effets. D'une part, certaines aides d'un montant inférieur à 200 000 euros sur trois ans<sup>16</sup> bénéficient de l'exemption *de minimis*<sup>17</sup> et n'ont pas à être notifiées car elles sont présumées peu altérer la concurrence. La limite *de minimis* a été intégrée aux stratégies de financement de la culture puisque certains dispositifs sont expressément prévus pour en bénéficier afin d'éviter de passer par l'étape indécise de la notification, quand la compatibilité n'est pas assurée<sup>18</sup>. D'autre part, les assouplissements au droit des aides d'État pour les aides aux entreprises chargées d'une mission de service public peuvent se répercuter dans le domaine culturel. Le paquet *Almunia* relatif aux compensations de service public prévoit diverses dispositions pour encadrer les aides aux entreprises chargées d'une mission de service public. Une décision précise

---

<sup>13</sup> La Commission a décidé que des subventions en faveur de productions théâtrales au Pays basque n'affectaient pas les échanges entre États membres car la zone d'attraction était limitée et l'activité n'engendrait pas d'attrait de touristes frontaliers (Aide d'État N 257/07 – Espagne – Subventions en faveur des productions théâtrales au Pays basque, JOUE C 73, 26 juil. 2007, p. 2).

<sup>14</sup> Aut. conc., Avis n° 08-A-13 du 10 juillet 2008 relatif à une saisine du syndicat professionnel UniCiné portant sur l'intervention des collectivités locales dans le domaine des salles de cinéma, obs. M. Bazex, CCC, 2008, comm. 203 ; obs. Ch. Fournil et F. Reneaud, JCPE, 2009, 1251 ; obs. M. Le Roy, DA, 2008, étude 18. Sur le financement local du cinéma, cf. A. Perrot, J.-P. Leclerc, *Cinéma et concurrence*. Rapport remis au ministre de l'Economie, de l'Industrie de l'Emploi et au ministre de la Culture, mars 2008, pp. 48-52.

<sup>15</sup> CJCE, 24 juillet 2003, aff. C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Rec. I-07747.

<sup>16</sup> Le montant est de 500 000 euros si l'entreprise bénéficiaire exerce une activité de service public (Comm., 25 avril 2012, Règl.(UE) n° 360/2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, JOUE L 114, 26 avr. 2012, p. 8).

<sup>17</sup> Comm., 18 déc. 2013, Règl. (UE) n° 1407/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*, JOUE L 352, 24 déc. 2013, p. 1.

<sup>18</sup> Par exemple, l'aide à la création de propriétés intellectuelles dans le secteur du jeu vidéo est plafonnée à 50 % du coût du projet et ne peut dépasser 200 000 €.

les compensations de service public compatibles de plein droit<sup>19</sup>. Il s'agit des aides ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'euros pour la prestation de services d'intérêt économique général. Les aides à un service public culturel entrant dans cette catégorie n'ont pas à être notifiées. Lorsque les aides n'entrent pas dans le cadre de cette décision, la notification est obligatoire mais l'aide peut être déclarée compatible en application de l'article 106, paragraphe 2<sup>20</sup>. Aux termes de cet article, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ne sont pas soumises aux règles de concurrence lorsque leur application ferait échec à l'accomplissement de la mission particulière qui leur a été impartie. Cet article a permis que soient déclarées compatibles notamment les aides en faveur de France télévision<sup>21</sup>, ou la subvention à la Poste pour le transport et la distribution de la presse<sup>22</sup>.

Prenant en compte la nature spécifique de l'activité culturelle, l'article 107§3 d) stipule que « *peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». La Commission adopte toujours le même *modus operandi*. Elle contrôle la présence d'une aide d'État, puis vérifie l'application cet article. À cette fin, après avoir vérifié la conformité aux autres dispositions du Traité, elle opère le contrôle du réel objectif de promotion de la culture et d'une affectation des échanges entre les États membres appropriée et proportionnée. Cette disposition permet que dans la grande majorité des cas<sup>23</sup>, l'aide soit déclarée compatible<sup>24</sup>.

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014, la nature culturelle d'une activité lui permettra d'intégrer le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)<sup>25</sup>. Ainsi, dans le secteur de la culture et de la conservation du patrimoine, sous certaines conditions, les aides à l'investissement d'un montant inférieur à 100 millions d'euros par projet et les aides de fonctionnement d'un montant inférieur à 50 millions d'euros par an et par entreprise n'auront plus à être notifiées et seront présumées compatibles avec le Traité<sup>26</sup>. Cette nouvelle réglementation permettra d'extraire du champ de la notification la grande majorité des aides à la culture. Cette mesure apporte une plus grande sécurité juridique dans le financement de la culture en évitant l'incertitude du contrôle de compatibilité. Toutefois, dans la mesure où le droit des aides d'État a rarement été un obstacle au financement public, l'apport de ce règlement d'exemption est plus limité quant à sa portée substantielle. Si ces dérogations témoignent d'une grande tolérance du droit des aides d'État à l'égard des aides à la culture, elles conduisent également le financement de la culture à s'adapter à de nouveaux cadres et à des nouvelles orientations.

---

<sup>19</sup> Comm., 20 déc. 2011, Déc. relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE* L 007, 11 janv. 2012, p. 3.

<sup>20</sup> Comm., 20 déc. 2011, Encadrement applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public, *JOUE* C 8, 11 janv. 2012, p. 15.

<sup>21</sup> Aide d'État N 279/2008 – France – Dotation en capital pour France Télévisions, *JOUE* C 242, 23 sept. 2008, p. 1.

<sup>22</sup> Aide d'État n° SA.34027 (2011/N) – France – Subvention pour le transport et la distribution de la Presse par la Poste française, *JOUE*, C 77, 16 mars 2012, p. 1.

<sup>23</sup> Ces dernières années, un seul cas est observable ; il s'agit des subventions au CELF pour le traitement de petites commandes (Comm., 14 déc. 2010, Déc. concernant l'aide d'État n° C 39/1996 (ex NN 127/92) mise à exécution par la France en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF), *JOUE*, L 78, 24 mars 2011, p. 1).

<sup>24</sup> Par ex. : Aide d'État SA.33943 (2011/N) – France – Crédits d'impôt en faveur de la création de jeux vidéo, *JOUE*, C 230, 1<sup>er</sup> août 2012, p. 1 ; Aide d'État SA. 37399 – France – Aides d'État à la production de spectacles en France, *JOUE* C 143, 13 mai 2014, p. 1.

<sup>25</sup> Le Conseil a étendu la liste des aides pouvant bénéficier du RGEC en juillet 2013 (Cf. Règl. préc.).

<sup>26</sup> Art. 4. 1 z) et 53 du Règl. (UE) de la Commission déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité (C(2014) 3292/3).

## II. Un financement de la culture en mutation du fait du droit des aides d'État

Le droit des aides d'État pèse sur les choix de financement car les institutions françaises et européennes chargées de la concurrence portent une attention particulière à certains dispositifs. L'application du droit des aides tend à influencer les mécanismes de financement afin de minimiser les potentielles atteintes à la concurrence. Cette mutation résulte de modalités de financements qui peuvent être encouragées, encadrées ou contestées.

### A. Des mécanismes de financement encouragés

Bien que le financement public ne soit pas empêché, certains systèmes de financement sont encouragés, préférés à d'autres du seul point de vue de leur effet sur la concurrence. À l'occasion de deux avis relatifs au cinéma, l'Autorité de concurrence a indiqué des voies à suivre aux pouvoirs publics dans un sens moins attentatoire au droit de la concurrence.

Lors de l'avis du 1<sup>er</sup> février 2010 relatif à l'équipement numérique des salles de cinéma<sup>27</sup>, l'Autorité de la concurrence a donné des orientations sur le mécanisme de financement à mettre en place afin de soutenir les exploitants dans la numérisation des salles. Elle a rendu un avis négatif sur le dispositif proposé par le CNC qui consistait en une intervention sur le marché par un système de fonds mutualisation des frais de copie virtuelle (VPF)<sup>28</sup>. Ce mécanisme risquait de perturber le marché du fait du double rôle de régulateur et d'acteur sur le marché du CNC<sup>29</sup> et à cause du risque d'aides d'État<sup>30</sup>. L'Autorité propose une solution « neutre au plan concurrentiel » consistant en des aides directes financées par une taxe sur les VPF<sup>31</sup>. L'Autorité de la concurrence marque ainsi sa préférence pour un financement ne faisant pas intervenir le CNC sur le marché. Cet avis a été suivi par le législateur qui impose aux distributeurs de films le versement d'une contribution obligatoire aux exploitants de salle de cinéma pour la diffusion de leur film en numérique<sup>32</sup>. En outre, le CNC peut attribuer une aide sélective, placée sous le régime d'exemption de *minimis*, pour l'équipement numérique des salles les plus modestes.

L'avis du 10 juillet 2008 relatif à l'intervention des collectivités locales dans le domaine des salles de cinéma a donné l'occasion à l'Autorité de la concurrence de proposer des orientations d'intervention « moins distorsives de concurrence »<sup>33</sup>. Elle propose notamment de verser une aide directe aux personnes concernées par le biais de chèques cinéma plutôt que le maintien de tarifs bas « déconnectés des coûts » qui affectent le marché. En remplacement du financement direct d'une activité d'intérêt général, l'autorité de concurrence propose donc le développement d'aides à la personne. Si cette proposition était suivie, elle conduirait à une individualisation du soutien financier au détriment du financement d'une structure chargée d'une activité sinon de service public, du moins

---

<sup>27</sup> Aut. conc., Avis n° 10-A-02 du 1<sup>er</sup> février 2010 relatif à l'équipement numérique des salles de cinéma ; obs. M. Bazex, *DA*, 2010, comm. 49.

<sup>28</sup> « Le VPF est une sorte de droit d'usage versé par les distributeurs sur les équipements numériques » (n° 34 de l'avis) Le mécanisme faisait intervenir le CNC sur le marché afin de protéger les petits exploitants qui risquaient de ne pas pouvoir financer l'équipement numérique.

<sup>29</sup> N° 153 de l'avis.

<sup>30</sup> Aides par le biais de subventions croisées (n° 87) ou par la garantie implicite attachée au fonds de mutualisation (n°88).

<sup>31</sup> N° 147 de l'avis.

<sup>32</sup> Loi n° 2010-1149 du 30 sept. 2010 relative à l'équipement numérique des établissements de spectacles cinématographiques, *JORF*, 1<sup>er</sup> oct. 2010 p. 17817. Sur le sujet cf. Ph. Mouron, Les salles de cinéma entre l'art et l'industrie. Travelling sur une législation fluctuante à l'heure du cinéma numérique, *AJDA*, 2010, pp. 1862-1867.

<sup>33</sup> Aut. conc. Avis n° 08-A-13 préc.

d'intérêt général. Une généralisation de cette proposition entraînerait un changement total de paradigme de l'intervention publique.

## **B. Un système de financement encadré : l'aide à la production cinématographique**

Le financement du cinéma français fait l'objet d'une attention accrue de la Commission, notamment depuis la fin des années 1990. En apparence menacé, il est régulièrement approuvé dans ses grandes lignes depuis 1998. Ce dispositif n'en demeure pas moins orienté, encadré par la Commission. Depuis 2001, elle a adopté des communications fournissant un cadre contraignant pour les États membres<sup>34</sup>. Elles permettent le financement sous certaines conditions qui restreignent les possibilités d'intervention des États. Par le vecteur de la communication spécifique, la Commission conditionne l'application de 107§3 d) et impose des orientations. Quatre critères doivent être réunis<sup>35</sup> pour qu'une aide au secteur cinématographique soit déclarée compatible. L'aide doit être destinée à un produit culturel. Le producteur doit avoir la liberté de dépenser au moins 20% du budget du film dans d'autres États membres. L'objectif de cette mesure est de limiter la territorialisation des dépenses. L'intensité de l'aide est limitée à 50% du budget global de production. Enfin, les suppléments d'aide destinés à des activités spécifiques de production de films ne sont pas autorisés. L'objectif est que toute aide accordée à la production d'une œuvre audiovisuelle contribue au budget global et ne soit pas réservée à certains segments de la chaîne de production.

La dernière communication de novembre 2013 sur le cinéma a un impact ambivalent sur son financement<sup>36</sup>. D'un côté, elle apporte un assouplissement attendu de la contrainte sur les États en prenant en compte les aides à la diffusion et non plus seulement aux aides à la production. Il s'agit d'une première qui pourrait impliquer une mutation du financement par la considération de la diversité des supports de diffusion. Les aides à la diffusion ne sont ainsi plus circonscrites quantitativement par la limite *de minimis*. D'un autre côté, la communication renforce les obligations des États membres en établissant un plafond de 160 % du montant de l'aide octroyée devant être dépensé sur le territoire d'un État membre<sup>37</sup>. Le financement public du cinéma est donc permis sous certaines conditions contraignantes et dans le sens de la réduction croissante de la territorialisation des dépenses. La Commission franchit parfois un pallier dans l'encadrement du financement de la culture en remettant en cause certaines modalités.

## **C. Des modalités de financement contestées**

Divers mécanismes de financement, sans être prohibés, sont remis en cause par le droit des aides d'État. Cette attention particulière impose une adaptation des dispositifs de financement de la culture. Les taxes affectées et le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) sont particulièrement concernés.

---

<sup>34</sup> Comm., 26 sept. 2001, Communication sur certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (Communication cinéma), *JOUE* C 43, 16 fév. 2002, p. 6. Cette communication a été révisée en 2004, 2007, 2009 et 2013.

<sup>35</sup> Ces critères ont été dégagés par une décision de la Commission en 1998 à l'occasion du contrôle du financement du cinéma français (décision N3/98 du 24 juin 1998), puis repris par les communications. Sur ces critères, cf. X. Cabannes, *Le financement public de la production cinématographique*, L'Harmattan, 2006, pp. 22 et s.

<sup>36</sup> Comm., Communication du 14 nov. 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, *JOUE* C 332, 15 nov. 2013, p. 1.

<sup>37</sup> Le règlement général d'exemption qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet permettra de financer les œuvres audiovisuelles à hauteur de 50 millions d'euros par régime et par an.

Indirectement, le droit des aides d'État remet en cause le mécanisme des taxes affectées à un fonds, à un compte ou à un établissement public pour le financement d'activités économiques. Or, ce système est couramment utilisé dans le domaine de la culture puisque de nombreuses taxes affectées permettent le financement notamment du CNC<sup>38</sup>, de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ou encore du Centre des monuments nationaux (CMN). Le risque pour ce type de taxe est de financer une mesure qualifiée d'aide d'État. Lorsque tel est le cas, en vertu de la jurisprudence *Streekgewest*<sup>39</sup>, le régime de l'aide illégale se propage à la taxe s'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide. La taxe fait ainsi partie intégrante de l'aide et peut être annulée car elle est alors contaminée par l'illégalité de l'aide. Dans le domaine de la culture, les taxes sur les dépenses de publicité affectées au fonds de modernisation de la presse ont été contestées par certaines grandes surfaces. Le Conseil d'État les a annulées car le produit de la taxe était « *entièrement affecté au fonds de modernisation de la presse quotidienne* »<sup>40</sup>. En conséquence, le législateur a modifié le dispositif<sup>41</sup> afin de rompre le lien entre la taxe et l'aide en affectant directement le produit de la taxe au budget général. La déconnexion juridique est garantie formellement par le principe de l'universalité budgétaire. Lorsqu'elle finance la culture, la puissance publique doit donc rester vigilante à ce que les taxes restent affectées à un compte général ou à un établissement et non à un compte d'affectation spéciale ou à une aide spécifique. En effet, une équivalence entre la taxe et l'aide présume un lien affectation entre elles. Cette contrainte pèse sur les choix de financement lors de la création d'une taxe affectée. Ainsi, à l'occasion de la loi du 5 mars 2009 relative au financement France télévisions faisant suite à la suppression partielle de la publicité<sup>42</sup>, deux taxes ont été instaurées<sup>43</sup> mais n'ont pas été affectées aux dotations de l'État à France Télévision. L'objectif annoncé était d'« *occulter tout lien direct entre leur produit et les dotations allouées par l'État à France Télévisions* »<sup>44</sup>.

La remise en cause du statut d'EPIC par la Commission européenne affecte un mode de gestion fréquemment utilisé dans le domaine de la culture. Cette personne publique est un support important de l'activité culturelle au niveau national ou local pour gérer les services publics culturels. Au niveau national, l'INA, l'Institut français, l'Opéra de Paris, la Comédie française ou encore la Cité de la musique sont gérés sous cette forme. Pour l'Union européenne, le statut d'EPIC confère une aide d'État du fait de ses conséquences néfastes sur la concurrence. La Commission a déjà estimé qu'EDF et la Poste bénéficiaient d'une aide d'État du fait de la garantie illimitée de l'État conférée par le statut d'EPIC<sup>45</sup>. La garantie illimitée permet d'obtenir des garanties de financement et des prêts à des taux préférentiels ainsi qu'une notation plus favorable par les agences de notation. Si la Commission s'est attaquée, pour le moment, surtout aux grands EPIC nationaux anciens détenteurs de monopoles, il n'est pas exclu que la remise en cause de la garantie illimitée dont bénéficient les EPIC soit plus générale et atteignent les EPIC du secteur culturel. Néanmoins, les conditions d'altération de la concurrence et d'affectation des échanges entre États membres sont

---

<sup>38</sup> Le CNC, par exemple, perçoit le produit de la taxe spéciale additionnelle sur le prix des entrées en salle.

<sup>39</sup> CJCE, 13 janvier 2005, aff. C-174/02, *Streekgewest Westelijke Noord-Brabant*, Rec. I-825.

<sup>40</sup> CE, 21 décembre 2006, *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ SA Auchan*, n° 288562 ; CE, 21 décembre 2006, n° 290044 et n° 290045.

<sup>41</sup> Arts 50 III et IV de la loi de finances initiale pour 2006 (Loi n° 2005-1719, 30 déc. 2005, *JORF*, 31 déc., p. 20597).

<sup>42</sup> Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, *JORF*, 7 mars 2009, obs. Ch. Haquet, *CCE*, 2009, étude 8 ; E. Derieux, *JCPE*, 2009, act. 130.

<sup>43</sup> Une taxe sur le chiffre d'affaires publicitaire de l'ensemble des éditeurs de services de télévision et une taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

<sup>44</sup> Ch. Haquet, *op. cit.*, § 54.

<sup>45</sup> Comm., 16 déc. 2003, Déc. relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières [notifiée sous le numéro C(2003) 4637], *JOUE L* 49, 22 fév. 2005, p. 9 ; Comm., 26 janvier 2010, Déc. concernant l'aide d'État n° C 6/2007 (ex E 15/2005) accordée par la France à La Poste, *JOUE L* 274, 19 oct. 2010, p. 1.

moins évidentes à établir dans le domaine culturel<sup>46</sup> et pourraient préserver ce statut d'une qualification d'aides d'État.

En définitive, le droit des aides d'État ne constitue pas un obstacle majeur pour le financement public de la culture. S'il échappe en grande partie à ce droit, il est tout de même conduit à certaines adaptations dans le sens d'une harmonisation du financement public de la culture au niveau européen. L'intégration de la culture au sein du RGEC devrait renforcer ce double constat.

---

<sup>46</sup> Cf. *supra*.