

N° 8566⁴

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**autorisant le Gouvernement à participer au financement
pluriannuel du soutien à la production audiovisuelle**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE LA COMMISSION DES MÉDIAS ET DES COMMUNICATIONS

(12.11.2025)

La Commission de la Culture se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; Mme Barbara AGOSTINO ; M. Maurice BAUER, M. Marc BAUM ; Mme Djuna BERNARD, Mme Claire DELCOURT, M. Félix EISCHEN, M. Georges ENGEL, M. Franz FAYOT, M. Ricardo MARQUES, Mme Mandy MINELLA, Mme Octavie MODERT, M. Jean-Paul SCHAAF, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Alexandra SCHOOS, Membres

*

1. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi 8566 a été déposé à la Chambre des Députés en date du 2 juillet 2025.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un check de durabilité, ainsi que des fiches financière et d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été renvoyé le 2 juillet 2025 à la Commission de la Culture qui l'a examiné dans sa réunion du 22 octobre 2025.

Lors de la même réunion, la commission parlementaire a analysé l'avis du Conseil d'État, qui date du 7 octobre 2025, et elle a nommé Monsieur André Bauler en tant que rapporteur du projet de loi.

En date du 8 septembre 2025, l'association luxembourgeoise des producteurs d'animation et d'expériences immersives a émis un avis relatif au projet de loi.

Le présent rapport a été présenté et adopté par la Commission de la Culture lors de sa réunion du 12 novembre 2025.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

En vue de permettre au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle (ci-après « Fonds ») une prévisibilité ainsi qu'une stabilité financière, le projet de loi n°8566 a pour objet d'autoriser le Gouvernement à engager un montant total de 180 millions d'euros pour soutenir le secteur audiovisuel national durant la période allant de 2026 à 2029.

En conformité avec les objectifs de renforcement du soutien et d'augmentation des moyens dégagés en faveur du secteur, tels que prévus par l'accord de coalition, ce projet vise à inscrire l'appui financier à la production audiovisuelle dans une démarche pérenne. Vu que les dépenses engagées dépassent le seuil de 60 millions d'euros, une disposition législative spécifique s'impose.

*

3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Aujourd'hui, le Fonds constitue une source principale de revenus du secteur audiovisuel luxembourgeois, dont font partie les sociétés de production, les cinéastes, les prestataires de services et l'ensemble des professionnels œuvrant dans le secteur.

Dans un souci d'une gestion rigoureuse des fonds, le mécanisme de soutien du Fonds fonctionne actuellement en étapes et avec un écart temporel. Ainsi, suite à la décision d'octroi d'une aide, le versement effectif des aides octroyées par le Comité de sélection se fait de manière échelonnée.

C'est pourquoi les avoirs en banque du Fonds sont majoritairement des « engagements non liquidés » qui correspondent à des projets audiovisuels soutenus, mais qui n'ont pas encore été lancés ou dont la réalisation est encore en cours. Il en résulte que les montants en banque du Fonds se sont accumulés au fil des dernières années.

Or, pour suivre les recommandations d'un Rapport spécial émis par la Cour des comptes en 2022, il existe une volonté politique de réduire progressivement les avoirs résiduels en banque du Fonds, sans pour autant diminuer l'aide à octroyer au secteur.

En vertu de la présente loi de financement, les engagements du Fonds pour la période 2026-2029 seront couverts par des recettes futures garanties par l'État, même si le niveau de la dotation budgétaire annuelle allouée au Fonds sera revu à la baisse, en vue de diminuer progressivement ses avoirs en banque, sans pour autant impacter les aides réservées au secteur.

Cette démarche poursuit donc un double objectif : d'une part, procéder à une diminution progressive des avoirs bancaires du Fonds, conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes ; d'autre part, instaurer une garantie en faveur des créanciers du Fonds, dans l'hypothèse où, au cours de la période de référence précitée, lesdits avoirs ne permettraient plus d'honorer l'ensemble des engagements souscrits.

Le montant maximal prévu de 180 millions d'euros inclut à la fois les ressources déjà disponibles au sein du Fonds et la participation financière de l'État. Dans cette logique, le Fonds pourra mobiliser ses avoirs existants pour honorer ses engagements. Dès qu'ils seront épuisés, l'État procédera à une augmentation de la dotation budgétaire annuelle, dans la limite du plafond prévu par le présent projet de loi. Ceci permettra au ministère de tutelle à libérer les crédits votés au fur et à mesure, tout en tenant compte de la situation de trésorerie du Fonds.

Il importe de souligner que, dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 (dossier parlementaire n°8600), deux crédits budgétaires distincts sont prévus pour le Fonds :

- 30 millions d'euros destinés exclusivement au soutien du secteur audiovisuel ;
- 6,1 millions d'euros destinés à couvrir les frais de fonctionnement du Fonds.

Y est inclus un soutien à la production de jeux vidéo créatifs, domaine dynamique en pleine essor au Luxembourg. Ainsi, le soutien financier supplémentaire permettra de diversifier les formes de création artistique au sein du secteur audiovisuel luxembourgeois.

À titre général, le projet de loi vise à réaffirmer la volonté du gouvernement formulée dans l'Accord de coalition 2023-2028 de « positionner le Luxembourg comme un site privilégié pour les médias et la production cinématographique » et de contribuer, de cette manière, « à l'épanouissement de la scène culturelle et médiatique du pays ».

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

4. AVIS

a) Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis son avis le 7 octobre 2025.

Sachant que le Fonds dispose encore de réserves financières et dans la mesure où ces réserves devront être utilisées prioritairement, la Haute Corporation a relevé que le montant réellement à financer par le budget de l'État sera probablement inférieur à 180 millions d'euros. Dans cette optique, le Conseil

d'État remarque qu'une partie des réserves du Fonds à mobiliser aurait pu être prise en compte. De cette manière, le montant pour lequel une nouvelle autorisation législative est requise aurait pu, selon la Haute Corporation, être fixé à un montant inférieur. Elle propose une reformulation de l'article 2 en ce sens.

La loi en projet a initialement prévu la conclusion d'une convention pluriannuelle entre les ministres ayant respectivement dans leur attributions la Culture et les Médias, d'une part, et le Fonds, d'autre part, afin de régler les modalités et l'échelonnement du versement de la contribution étatique.

Or, concernant cet article du projet de loi, la Haute Corporation a critiqué dans son avis du 7 octobre 2025 que « la désignation conjointe de deux membres du Gouvernement » entre en contradiction à l'article 90 de la Constitution. Les membres du Gouvernement ne pouvant exercer leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement, le Conseil d'État a par conséquent exprimé une opposition formelle à l'encontre de cette disposition et demandé que le texte soit amendé afin de prévoir que la convention pluriannuelle soit conclue entre l'État et le Fonds.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission parlementaire a décidé d'intégrer la formulation proposée par le Conseil d'État dans le texte du projet de loi.

b) Avis de l'association luxembourgeoise des producteurs d'animation et d'expériences immersives

L'Association luxembourgeoise des producteurs d'animation et d'expériences immersives a émis son avis le 8 septembre 2025.

L'Association luxembourgeoise des producteurs d'animation et d'expériences immersives salue, d'un côté, le projet de loi et les efforts consentis par le gouvernement. Elle se réjouit également du budget de 180 millions d'euros proposé pour le Fonds sur quatre ans, bien qu'il ne permette le soutien supplémentaire en équivalence qu'un à deux films luxembourgeois supplémentaires par an.

L'association souligne, de l'autre côté, les difficultés structurelles du secteur. Elle donne à considérer que la sélectivité des Aides Financières Sélectives (AFS) limite la visibilité et la capacité de projection des entreprises, l'inflation impacte des projets au long cours dont la dotation est fixée en amont sans ajustement possible. À cela s'ajoute que le secteur de l'animation traverse une crise internationale majeure et les crédits d'impôt étrangers réduisent l'attractivité luxembourgeoise pour la coproduction.

Face à ces défis, l'association réclame la mise en place rapide d'un crédit d'impôt automatique en complément des AFS. Cette mesure offrirait la stabilité et la prévisibilité nécessaires au secteur, permettrait d'attirer davantage de partenaires étrangers et d'assurer un développement durable.

Enfin, elle salue le soutien prévu pour le secteur de la création de jeux vidéo, tout en demandant que celui-ci bénéficie d'une enveloppe dédiée distincte de celle des AFS.

*

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

Cet article autorise le Gouvernement à contribuer financièrement à la mission de soutien au secteur de la production audiovisuelle. Cette mission est confiée au Fonds national de soutien à la production audiovisuelle, établissement public créé par la loi du 22 septembre 2014.

La participation gouvernementale doit se conformer aux dispositions de ladite loi de 2014 qui définit notamment les missions du Fonds, les formes d'aide éligibles et les mécanismes de contrôle, ainsi qu'aux règles énoncées dans la présente loi.

Cette disposition tend à renforcer le cadre budgétaire et juridique régissant le soutien de l'État à la création audiovisuelle. Elle s'inscrit dans la volonté de préserver et de promouvoir l'attractivité du Luxembourg en tant que lieu de production, enjeu à la fois culturel, économique et stratégique. Par son adoption, la loi entend garantir la continuité et la stabilité du soutien public au secteur audiovisuel national, tout en assurant une planification financière prévisible et une coordination efficace entre les autorités compétentes.

Ad article 2

Cet article détermine le cadre financier dans lequel s'inscrit l'autorisation de financement prévue à l'article 1^{er}. Il fixe, pour la période quadriennale allant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029, un plafond global de dépenses publiques destiné à couvrir l'ensemble des aides relevant des missions du Fonds telles que définies à l'article 2, points 1^o à 3^o, de la loi du 22 septembre 2014. Ces missions englobent notamment l'octroi d'aides, de bourses et de subsides destinés à soutenir le secteur de la production audiovisuelle.

Le montant maximal autorisé est fixé à 180 millions d'euros. Ce montant correspond à l'ensemble des engagements budgétaires afférents aux aides octroyées au cours de la période considérée et traduit la volonté du législateur d'inscrire le soutien étatique dans une perspective de stabilité, de prévisibilité et de rigueur budgétaire.

Cette disposition s'inscrit en outre dans le respect de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, qui prévoit qu'aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être engagée sans une autorisation législative expresse.

Enfin, il est précisé que le crédit budgétaire destiné à couvrir les frais de fonctionnement et les missions propres du Fonds, à l'exclusion du soutien au secteur, demeure distinct et sera arrêté selon la procédure budgétaire ordinaire.

Dans son avis du 7 octobre 2025, le Conseil d'État relève que la mention d'un « financement plafonné » est redondante puisque la loi fixe déjà une limite maximale. Toutefois, il comprend que ce terme vise à encadrer l'ensemble des ressources mobilisables, incluant à la fois les avoirs du Fonds et la contribution de l'État.

Il souligne que ce plafond englobe des fonds déjà autorisés, de sorte que le montant ne correspond pas entièrement à un financement nouveau. Les projections financières estiment d'ailleurs à 120 000 000 euros le besoin réel de crédits supplémentaires.

Dans un souci de transparence budgétaire, le Conseil d'État suggère donc de réviser le plafond à un montant plus proche de cette estimation et de reformuler l'article pour ne viser que les dépenses nouvellement autorisées.

La commission parlementaire a fait sienne l'observation de la Haute Corporation et a reformulé le libellé de l'article sous rubrique, tout en conservant le montant global de 180 000 000 euros, celui-ci apparaissant justifié au regard des besoins prévisibles du Fonds.

En ce qui concerne les projections financières, il est à noter que le montant global de 180 000 000 d'euros, prévu pour la période 2026-2029, constitue un plafond cumulé comprenant 120 000 000 d'euros de crédits nouveaux inscrits au budget de l'État et 60 000 000 d'euros provenant des avoirs existants du Fonds de soutien à la production audiovisuelle. Ces avoirs, déjà autorisés par le législateur, proviennent majoritairement d'engagements antérieurs qui n'ont pas encore été liquidés.

Les subventions du Fonds sont versées par tranches en fonction de l'avancement effectif des projets. Il arrive cependant que certaines productions n'aboutissent pas, ce qui permet la récupération et la réaffectation des montants correspondants. Inversement, la réalisation d'un film pouvant s'étendre sur une période de trois à huit ans, il importe de garantir au Fonds une souplesse financière suffisante pour honorer les engagements à long terme.

Le projet de loi offre à cet effet la possibilité d'utiliser jusqu'à 60 millions d'euros de réserves et de les engager une seconde fois. Dans l'hypothèse, peu probable, mais envisageable, où l'ensemble des projets autorisés seraient réalisés, le texte institue une base légale permettant à l'État d'apporter les ressources complémentaires nécessaires pour couvrir les engagements redoublés.

Ce dispositif vise ainsi à encadrer strictement l'utilisation des ressources du Fonds et à préserver la transparence budgétaire, en limitant les dépenses totales à 180 000 000 d'euros sur quatre ans, quelle qu'en soit l'origine. Il garantit en outre une gestion prudente et maîtrisée des liquidités du Fonds, les engagements ne pouvant excéder le plafond légal fixé par la loi.

Ad Article 3

Cet article précise le cadre de gouvernance financière applicable à la mise en œuvre du financement prévu à l'article 2. Il institue un dispositif de coordination entre le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et les ministres de tutelle, par la voie d'une convention pluriannuelle destinée à formaliser les engagements de l'État et à assurer une gestion cohérente et concertée des ressources publiques.

Cette convention détermine les modalités pratiques et l'échelonnement du versement de la contribution étatique. Elle constitue un instrument de pilotage budgétaire essentiel, garantissant la prévisibilité des flux financiers ainsi que l'adéquation entre les besoins opérationnels du Fonds et les capacités budgétaires de l'État.

Le paragraphe 2 impose au Fonds de transmettre chaque année, au plus tard le 31 mars, un plan de gestion des liquidités couvrant l'exercice budgétaire suivant. Ce document a pour finalité d'informer les ministres compétents sur l'état de la trésorerie du Fonds ; les prévisions de paiements relatifs aux aides octroyées ; l'estimation des moyens financiers nécessaires pour honorer les engagements pris ainsi que toute autre information jugée utile par les ministres compétents, afin de permettre une allocation efficiente et responsable des deniers publics.

La liste des informations à fournir dans le cadre de ce plan reflète les exigences minimales de transparence et de bonne gouvernance financière, tout en laissant aux ministres la faculté de solliciter toute donnée ou pièce complémentaire qu'ils estiment utile à l'exercice de leur mission de contrôle et de suivi.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État a estimé que la conclusion de la convention pluriannuelle entre deux ministres et le Fonds est contraire à l'article 90 de la Constitution, lequel ne prévoit pas de décision conjointe entre ministres, mais une compétence exercée individuellement ou collégialement en Conseil de gouvernement. Il a dès lors demandé, sous peine d'opposition formelle, que la convention soit conclue entre l'État et le Fonds.

Le Conseil d'État a relevé par ailleurs une incohérence temporelle entre la convention pluriannuelle et le plan de gestion annuel, élaboré chaque année postérieurement. Il a donc recommandé de préciser que la dotation annuelle prévue par la convention doit être déterminée sur la base des plans de gestion annuels du Fonds.

La commission parlementaire a retenu ces observations du Conseil d'État et a modifié en conséquence le libellé du paragraphe concerné.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État a considéré que la mention « pour chaque exercice budgétaire » est superflète, le caractère annuel de la transmission du plan de gestion des liquidités découlant déjà du délai fixé au 31 mars et du fait que ce plan porte sur l'année suivante. Il propose en conséquence de supprimer cette mention afin d'alléger et de clarifier la rédaction du paragraphe.

La commission parlementaire a décidé de faire droit aux observations du Conseil d'État et a modifié en conséquence le libellé du paragraphe concerné.

Ad Article 4

L'article 4 prévoit que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, date à partir de laquelle ses effets juridiques s'appliqueront.

Initialement rédigé pour permettre une entrée en vigueur rétroactive (« produit ses effets au 1^{er} janvier 2026 »), le libellé de l'article a été modifié à la suite de l'avis du Conseil d'État. La formulation retenue – « entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026 » – correspond à une mise en application directe, la promulgation de la loi devant intervenir avant cette date.

*

6. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Culture recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8566 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI **autorisant le Gouvernement à participer au financement** **pluriannuel du soutien à la production audiovisuelle**

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à participer au financement de la mission de soutien au secteur de la production audiovisuelle, confiée à l'établissement public « Fonds national de soutien à

la production audiovisuelle », ci-après « Fonds », conformément à la loi modifiée du 22 septembre 2014 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'État 2) la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d'investissement audiovisuel, ci-après « loi modifiée du 22 septembre 2014 », dans le respect des dispositions de la présente loi.

Art. 2. Les dépenses à engager au titre du soutien au secteur de la production audiovisuelle visé à l'article 1^{er}, dans le respect des missions attribuées au Fonds énoncées à l'article 2, points 1° à 3°, de la loi modifiée du 22 septembre 2014 constituent un financement plafonné qui est fixé à 180 000 000 euros pour la période allant du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029.

Art. 3. (1) Une convention pluriannuelle conclue entre l'État et le Fonds fixe les modalités et l'échelonnement du versement de la contribution étatique prévue à l'article 2, alinéa 2. La détermination du montant précis de la dotation annuelle à opérer dans le cadre de la convention pluriannuelle tient compte des plans de gestion annuels visés au paragraphe 2.

(2) Le Fonds transmet au ministre ayant la Culture dans ses attributions et au ministre ayant les Médias dans ses attributions, ci-après « ministres », au plus tard le 31 mars, un plan de gestion des liquidités pour l'exercice budgétaire de l'année suivante. Ce plan de gestion des liquidités comprend :

- 1° l'état de la trésorerie du Fonds ;
- 2° les prévisions d'échéances des paiements afférents aux aides octroyées dans le cadre du soutien à la production audiovisuelle ;
- 3° l'estimation des moyens financiers nécessaires à la couverture des engagements correspondants ;
- 4° toute autre information ou pièce justificative que les ministres jugent utile.

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Luxembourg, le 12 novembre 2025

Le Président-Rapporteur,
André BAULER

