
Mémoire en science politique[BR]- Travail écrit : "Un incitant fiscal au service de la culture. Étude de la mise en place du tax shelter pour les productions audiovisuelles et scéniques en Belgique."[BR]- Séminaire d'accompagnement à l'écriture

Auteur : Tintin, Zoé

Promoteur(s) : Vlassis, Antonios

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

Année académique : 2020-2021

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/12781>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.



FACULTÉ DE DROIT, DE SCIENCES POLITIQUES ET DE CRIMINOLOGIE
Département de Sciences Politiques

**Un incitant fiscal au service de la culture.
Étude de la mise en place du tax shelter pour les productions audiovisuelles
et scéniques en Belgique.**

TRAVAIL DE FIN D'ÉTUDES

TINTIN Zoé

Travail de fin d'études présenté en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences
Politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en Administration publique.

Année académique 2020-2021

Promoteur :

Dr. Antonios VLASSIS

Comité de lecture :

Dr. Antoine VANDENBULKE et Dr. Jean-Gilles LOWIES

Remerciements

A travers ces quelques lignes, je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail de fin d'études.

Tout d'abord, je remercie le Dr. Antonios VLASSIS, promoteur de ce mémoire, pour sa disponibilité, ses précieux conseils et surtout pour m'avoir permis d'étudier le mécanisme du tax shelter et ainsi lier mes passions et l'objet de mes études.

Ensuite, je remercie mes deux lecteurs, le Dr. Antoine VANDENBULKE et le Dr. Jean-Gilles LOWIES, pour leurs remarques constructives et le temps consacré à la lecture de ce travail.

Je tiens également à remercier Monsieur Mathieu MAENHOUT de Casa Kafka Pictures pour m'avoir permis d'approcher, le temps d'un stage, l'univers particulier d'une société d'intermédiation afin de comprendre au mieux les rouages du tax shelter.

Je remercie vivement tous les intervenants, de même que leur équipe, qui ont accepté de répondre à mes questions et qui ont ainsi permis à ce mémoire de prendre vie.

Merci à mes proches, mes parents, mes sœurs, Élixa et Amélie, et ma belle-famille, ainsi qu'à mes amis pour leur aide inconditionnelle, leur soutien sans faille et les petits en-cas sans gluten, boosters de motivation.

Enfin, merci à Samuel.

« La culture... ce qui a fait de l'homme autre chose qu'un accident de l'univers »

(André MALRAUX, Congrès pour la liberté de la culture, le 16 mai 1952)

Table des matières

INTRODUCTION	6
PARTIE I. LE CADRE METHODOLOGIQUE ET THEORIQUE	8
1. LA QUESTION DE RECHERCHE	8
2. LE CHOIX DE L'OBJET D'ETUDE	9
3. LA REVUE DE LA LITTERATURE	10
4. LE TRAVAIL DE TERRAIN	11
5. LE CADRE THEORIQUE	13
PARTIE II. CULTURE, POLITIQUES CULTURELLES ET TAX SHELTER	16
1. LA CULTURE ET LES ARTS.....	16
2. LES POLITIQUES CULTURELLES	18
2.1. Définition	18
2.2. Le contexte politique belge.....	20
2.2.1. Les accords de coopération culturelle	22
2.3. Le cadre européen.....	23
3. LE TAX SHELTER.....	25
3.1. Définition et origine.....	26
3.2. Le lexique du mécanisme	28
3.3. Évolution et fonctionnement du mécanisme.....	31
3.3.1. La réforme de 2015	31
3.3.2. 2017 et l'extension aux arts de la scène	34
4. CONCLUSION INTERMEDIAIRE.....	35
PARTIE III. LE TAX SHELTER COMME INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE	36
1. L'ECONOMIE CULTURELLE ET LA JUSTIFICATION D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE	36
1.1. Les industries culturelles et créatives en Europe et en Belgique.....	39
1.2. Conclusion intermédiaire.....	41
2. LES CONSEQUENCES DE L'INSTAURATION DU TAX SHELTER	41
2.1. Un levier économique.....	41
2.2. Une revalorisation du territoire.....	44
2.2.1. Entre marketing territorial et soft power	44
2.2.2. Des retombées à l'échelle locale	46
2.3. Un outil devenu indispensable.....	47
2.3.1. Une culture scindée en deux.....	49
2.3.2. Une nouvelle orientation pour la politique cinématographique belge	51
2.4. Conclusion intermédiaire.....	52
3. QUEL AVENIR POUR LE TAX SHELTER ?.....	53
3.1. La question du jeu vidéo.....	53
3.2. Un mécanisme éternel ?.....	54
3.3. Le tax shelter et les effets engendrés	56
CONCLUSION	58
BIBLIOGRAPHIE	60

Introduction

L'existence d'activités culturelles dans une ville, une région ou un pays contribue au bien-être d'une population, attire des investisseurs, crée de l'emploi et séduit les touristes consommateurs d'arts¹. En Europe, le secteur audiovisuel contribue à cette croissance économique et il représente également un garant de la diversité culturelle². Afin de soutenir l'innovation dans les secteurs culturels, les pouvoirs publics interviennent à travers différents canaux, qu'il s'agisse de réglementations, de subventions, de protections ou encore d'incitations³. De nos jours, les politiques menées dans le domaine de la culture représentent des enjeux sociaux et économiques. Les questions de l'emploi, de l'attractivité et du tourisme rivalisent avec les enjeux purement culturels⁴.

Néanmoins, le secteur des industries culturelles et créatives nécessite le soutien de l'État⁵. De plus, pour pouvoir proposer une offre riche et variée, la culture doit recourir à de nouvelles sources de financement⁶. Ce mémoire analyse une des solutions trouvées par l'État belge pour soutenir et développer deux pans de la culture, d'une part, celui du cinéma et de l'audiovisuel, et d'autre part, celui des arts scéniques.

Les recherches présentées dans ce travail sont menées dans le but de répondre à la question de recherche suivante : « *Dans quelle mesure le tax shelter contribue-t-il à l'émergence d'une économie de la culture ?* ».

Ce travail de fin d'études est divisé en trois grandes parties. Dans la première partie, la démarche méthodologique mobilisée pour ce mémoire est présentée. La question de recherche ainsi que l'approche théorique y sont détaillées. Ensuite, la seconde partie expose les trois grands concepts présents au cœur de ce travail, à savoir la culture, les politiques culturelles et

¹ MULCAHY Kevin V., « The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility », *The Journal of Arts Management and Law*, 1986, vol. 16, n° 3, p. 35.

² CREATIVE EUROPE MEDIA, « Monitoring report 2017. Reaching audiences across borders », 2018, p. 5.

³ BENHAMOU Françoise, « Entre économie de marché et économie administrée. La politique du cinéma en question », *Esprit*, 2006, vol. 10, n° 10, p. 64.

⁴ GENARD Jean-Louis, « Cultures urbaines et politiques culturelles », *SociologieS*, mis en ligne le 7 mars 2014, p. 6.

⁵ VERNIER Jean-Marc, « L'État français à la recherche d'une *politique culturelle* du cinéma : de son invention à sa dissolution gestionnaire », *Quaderni*, 2004, n° 54, p. 95.

⁶ SAUVAGET Daniel, « Le modèle français de soutien au cinéma : le désenchantement », *Quaderni*, 2004, n° 54, p. 89.

le tax shelter. Les rapports entre ceux-ci composent la dernière partie de ce mémoire. Ils sont étudiés au travers d'un cadre théorique précis qui tente d'apporter une réponse à la question de recherche posée. Enfin, une conclusion synthétisant l'ensemble des découvertes et observations clôture ce mémoire.

Partie I. Le cadre méthodologique et théorique

Cette première partie détaille la méthodologie employée afin de réaliser ce travail de fin d'études. Après la présentation de la question de recherche, la démarche méthodologique est exposée. Cette dernière comprend le choix du cas d'étude et les deux principales étapes destinées à la collecte des données. Enfin, le cadre théorique choisi est décrit.

1. La question de recherche

Une question de recherche se doit de remplir des critères de clarté, de faisabilité et de pertinence⁷. Le fil conducteur de ce mémoire est guidé par la question de recherche suivante :

« Dans quelle mesure le tax shelter contribue-t-il à l'émergence d'une économie de la culture ? »

Premièrement, l'objet d'étude de ce travail est le tax shelter. Il s'agit d'une mesure fiscale mise en place par le gouvernement fédéral en Belgique afin d'inciter les entreprises belges à investir dans la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques, d'une part,⁸ et d'œuvres scéniques d'autre part.

Deuxièmement, par « contribue-t-il à l'émergence », il est entendu la capacité du tax shelter à participer au déploiement de productions d'œuvres audiovisuelles et scéniques en Belgique et à l'essor de cette industrie dans une logique économico-culturelle.

Troisièmement, « une économie de la culture » réfère à l'application d'une analyse économique au secteur culturel⁹. Il s'agit du passage, par des orientations politiques, d'une culture au service des personnes à une culture au service de l'économie¹⁰. Cette culture concerne, dans le cadre

⁷ QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 4^{ème} édition, 2011, pp. 28-30.

⁸ TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *Regards Économiques*, octobre 2009, n° 74, p. 3.

⁹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), « Creative Economy Report 2010. Creative Economy: A Feasible Development Option », *United Nations*, New-York, 2010, p. 5.

¹⁰ CAUST Jo, « Putting the 'arts' back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers », *International Journal of Cultural Policy*, 2003, vol. 9, n° 1, p. 52.

ce mémoire, deux de ses branches. Ce sont les secteurs de l’audiovisuel et du cinéma, d’une part, et les arts scéniques qui englobent tous les arts vivants et la musique classique, d’autre part. Le tax shelter ne s’applique pas aux musiques non classiques¹¹. L’analyse se concentre uniquement sur ces deux domaines d’activités car ils sont les seuls à être concernés par le tax shelter.

La pertinence de cette question réside dans son approche politique. En effet, plusieurs travaux dont la thématique centrale est le tax shelter ont déjà été réalisés mais la plupart d’entre eux s’orientent davantage vers une analyse économique, fiscale ou juridique du mécanisme. Ce mémoire apporte donc une nouvelle interprétation¹² du tax shelter qui vient compléter les travaux existant sur le sujet.

En résumé, l’objectif de ce travail de fin d’études est de comprendre, à travers la théorie de l’instrumentation de l’action publique¹³, comment les décideurs politiques sont parvenus à l’aide d’un instrument, le tax shelter, à créer une économie de la culture dans le secteur audiovisuel et scénique.

2. Le choix de l’objet d’étude

Le tax shelter en tant qu’objet d’étude a été choisi pour plusieurs raisons.

Primo, le tax shelter est une thématique qui fait l’objet de l’actualité. Il peut être soumis à d’importantes réformes comme en 2015 ou, plus ponctuellement, à des adaptations. Des mesures adéquates ont par exemple été prises en 2018 lors de l’introduction du tax shift, la baisse de l’impôt des sociétés¹⁴, ou en 2020 suite aux impacts de la crise de la COVID-19. Il réclame donc une attention particulière de la part des gouvernants afin de s’adapter aux contextes d’actualité¹⁵.

¹¹ Entretien avec Pol MARESCAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

¹² GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *Université de Liège, Département de Science Politique*, 2014, p. 7.

¹³ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004,

¹⁴ SACRE Jean-François, « Le tax shift affecte le Tax shelter », *L’Écho*, 4 janvier 2019, disponible à l’adresse suivante : <https://www.lecho.be/> (consultée le 18 mai 2021).

¹⁵ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

Secundo, la caractéristique du tax shelter est singulière. C’est un instrument produit par le cadre institutionnel propre à la Belgique, touchant à la fois à l’action fédérale, communautaire et régionale. Cet incitant fiscal fédéral concerne directement le domaine culturel qui lui-même est une compétence communautaire¹⁶. Par conséquent, les Communautés sont liées au tax shelter¹⁷. Enfin, les Régions interviennent également, au travers des fonds régionaux¹⁸. Cette implication des différents niveaux de pouvoir nourrit l’intérêt de réaliser une étude en Sciences Politiques sur le mécanisme du tax shelter. Les rôles respectifs de l’État et de ses entités fédérées sont étudiés dans la suite de ce travail.

Tertio, il convient également de préciser qu’il a été décidé de ne pas faire de distinction entre le tax shelter pour les œuvres audiovisuelles et le tax shelter pour les œuvres scéniques. Le principe de base du mécanisme étant le même pour les deux secteurs, ce travail prend en considération le tax shelter en tant qu’instrument global, intégrant tant les arts de la scène que l’audiovisuel. Ce choix permet ainsi une approche générale de l’incitant tel qu’il existe.

Quarto, la motivation du choix de ce sujet de mémoire est personnelle. En effet, les 6^{ème} et 7^{ème} arts ont toujours passionné l’auteure de ce travail. Le tax shelter représente donc une façon originale d’aborder la thématique de ces arts tout en s’inscrivant dans une démarche relative aux champs d’étude des Sciences Politiques.

Avant de poursuivre, afin de répondre à la question de recherche posée, la méthode qualitative de collecte des données a été privilégiée. Une telle méthode repose sur le principe de mise en perspective des expériences et pratiques des acteurs¹⁹.

3. *La revue de la littérature*

La méthode qualitative choisie pour la réalisation de ce mémoire repose à la fois sur une revue de la littérature et sur un travail de recherche mené auprès de professionnels du domaine. La combinaison de ces deux types de données constitue les fondements de l’analyse développée.

¹⁶ Voir *infra* p. 20.

¹⁷ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

¹⁸ Entretien avec Virginie NOUVELLE, par téléphone, le 30 juin 2021.

¹⁹ GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *op. cit.*, p. 60.

La revue de la littérature constitue la première étape méthodologique. Afin d'élaborer cet essai, elle a débuté durant le mois d'avril 2020. Elle s'est étoffée jusqu'à la rédaction finale du travail. Elle s'est traduite par une analyse rigoureuse des littératures scientifiques francophone et anglophone liées au tax shelter, aux politiques culturelles, à l'économie de la culture et à la théorie des instruments de l'action publique et de l'instrumentation. Néanmoins, les écrits scientifiques à propos du tax shelter étant peu nombreux, il a été nécessaire d'étendre les recherches à la littérature grise (documents officiels, rapports d'études, thèses, etc.) et aux articles de la presse belge francophone. Enfin, une analyse des textes juridiques et légaux belges et européens s'est également avérée nécessaire.

4. Le travail de terrain

La seconde grande phase de la démarche qualitative de collecte des données s'est traduite par la réalisation d'entretiens semi-directifs. Le choix de mener des entretiens semi-directifs a été motivé par leur faculté de laisser l'interviewé parler ouvertement tout en laissant au chercheur le soin de respecter un guide d'entretien rédigé au préalable²⁰. Ainsi, l'entretien semi-directif permet à l'interlocuteur d'exprimer ses propres perceptions, observations, expériences et interprétations d'événements ou situations²¹.

Dix entretiens ont été menés auprès de personnes actives dans le domaine du tax shelter. Ces dernières ont été sélectionnées de manière à garantir une diversité. Au fur et à mesure des interviews, de nouvelles personnes ont été renseignées par les interviewés ce qui a permis de faire émerger des discours de différents acteurs issus de différents milieux concernés par le tax shelter. Par conséquent, ont été approchés une société d'intermédiation, une société d'intermédiation filière d'une banque, deux producteurs, deux responsables de l'administration de la culture en Fédération Wallonie-Bruxelles, un expert fiscaliste, deux directeurs de fonds régionaux et une fonctionnaire du SPF Finances. Le choix de la variété d'intervenants s'explique également par la volonté du promoteur de ce travail et de son auteure de suivre une approche centrée sur les expériences des acteurs couplée à la théorie de l'instrument. L'analyse de ce travail se situe à un niveau micro dans la mesure où elle est portée sur les individus, leur

²⁰ GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *op. cit.*, p. 171.

²¹ QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, *op. cit.*, p. 170.

profil et leurs motivations²². Enfin, le nombre d'entretiens s'élève à dix car le taux de saturation dans les réponses des personnes interrogées était atteint.

Par conséquent, les acteurs de terrain interrogés sont les suivants :

- 1) Isabelle MOLHANT, CEO de Casa Kafka Pictures, société d'intermédiation, le 30 mars 2021 à Bruxelles.
- 2) Isabelle SURLERAUX, attachée à la Cellule tax shelter du SPF Finances, le 20 mai 2021 via Teams.
- 3) Jérôme TELLIN, responsable financier de sociétés de production, d'intermédiation, et de distribution, le 21 mai 2021 à Liège.
- 4) Vincent VANDEVOORDE, employé du BNP Paribas Fortis Film Finance, le 26 mai 2021 via Teams.
- 5) Patrick QUINET, producteur de cinéma, le 1^{er} juin 2021 via Zoom.
- 6) Noël MAGIS, directeur de Screen Brussels, le 22 juin 2021 via Zoom.
- 7) Pol MARESCHAL, directeur du Service Général de la Création Artistique de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 24 juin 2021 à Bruxelles.
- 8) Martine STEPPE, chargée de mission au sein du Service Général de l'Audiovisuel et des Multimédias de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le 24 juin 2021 à Bruxelles.
- 9) Virginie NOUVELLE, directrice de Wallimage, le 30 juin par téléphone.
- 10) Roland ROSOUX, expert fiscaliste, le 1^{er} juillet 2021 via Zoom.

Il convient par ailleurs de préciser que les mesures COVID en vigueur lors de la tenue des entretiens ont impacté le déroulement de ceux-ci et le choix des modalités de la rencontre a été laissé aux intervenants. L'ensemble des retranscriptions des interviews ainsi que les guides d'entretien y afférents sont disponibles dans les annexes.

Enfin, bien qu'étant un outil fédéral, des intervenants francophones issus du domaine du tax shelter et de la production cinématographique et scénique ont été privilégiés dans un souci de facilité de compréhension et de conduite des entretiens.

²² GRANDJEAN Geoffrey, « Propos introductifs – Les postures scientifiques et les grandes options méthodologiques », *Séminaire de préparation au travail de fin d'études*, cours dispensé le 28 septembre 2020, ULiège, PowerPoint.

5. Le cadre théorique

Afin de répondre à la question de recherche posée et de construire ce travail, il convient de mobiliser un cadre théorique adéquat dont l'objectif est de tracer la ligne de conduite de la réflexion et de l'analyse des données²³. En effet, il est l'angle d'approche qui permet un positionnement précis de la question de recherche dans la littérature existante²⁴. La lecture des informations recueillies nécessite la mobilisation de clés de compréhension pour appuyer la pertinence du travail. C'est dans ce contexte que le cadrage théorique trouve sa place.

Ce mémoire mobilise la théorie des instruments de l'action publique (IAP) développée par Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES. Cette approche met en avant les instruments en tant que dimension déterminante, au même titre que les acteurs, les intérêts ou les croyances, dans les changements qui peuvent être observés²⁵. Les instruments y sont envisagés en tant que structure des politiques publiques et de l'action publique²⁶.

La définition attribuée au concept d'instrument de l'action publique est celle d'« *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* »²⁷. C'est un dispositif tant technique que social et qui permet de régir les rapports sociaux entre l'autorité publique et les gouvernés selon les représentations et significations véhiculées par l'instrument²⁸. D'un point de vue sociologique, les instruments sont des institutions sociales, c'est-à-dire un ensemble de normes et procédures qui régissent les comportements entre acteurs²⁹.

²³ GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *op. cit.*, p. 33.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

²⁵ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, 2007, vol. 26, n° 2-3, p. 73.

²⁶ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, coll. « Références », 2019, p. 322.

²⁷ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, pp. 76-77.

²⁸ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », *op. cit.*, p. 321.

²⁹ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 14.

En outre, la mise en place d'instruments d'action publique rime avec l'opportunité pour des entrepreneurs politiques³⁰ de développer de nouvelles perspectives d'utilisation voire d'interprétation³¹. Par conséquent, un instrument ne peut être réduit à une simple rationalité technique puisque des acteurs le manipulent et le font évoluer³². L'instrument est d'ailleurs indissociable des agents qui le composent, l'utilisent et le développent³³.

Le concept d'instrumentation de l'action publique, quant à lui, est défini comme « *le choix et les usages des techniques de régulation et des modes d'opérer* »³⁴. En d'autres termes, l'instrumentation regroupe le choix et l'usage des instruments de manière à matérialiser et opérationnaliser l'action d'un gouvernement³⁵. Il s'agit de comprendre les raisons qui justifient le choix d'un instrument plutôt qu'un autre ainsi que les effets engendrés par ce choix³⁶. Souvent perçue comme une action évidente et donc sans portée autonome³⁷, l'instrumentation a en réalité une capacité à générer des effets propres que les décideurs n'ont pas envisagés³⁸. En effet, les théoriciens de l'instrumentation réfutent la neutralité axiologique des instruments et ce, dès leur mise en œuvre³⁹. Ils ajoutent que les instruments sont en fait actifs et produisent des effets qui s'affranchissent des objectifs initiaux insufflés par un gouvernement. Par ailleurs, il est fréquent que plusieurs instruments soient mobilisés en même temps ce qui implique de les coordonner⁴⁰. Enfin, les instruments ont la capacité de structurer une partie de l'action publique⁴¹ et imposent une conception caractéristique du rapport entre gouvernants et gouvernés⁴².

³⁰ Un entrepreneur politique est « *un acteur susceptible d'investir des ressources pour promouvoir une politique en échange de gains futurs et/ou en raison de croyances spécifiques* » (DE MAILLARD Jacques, KÜBLER Daniel, *Analyser les politiques publiques*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2^{ème} édition, 2015, p. 247).

³¹ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 14.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, p. 74.

³⁵ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », *op. cit.*, p. 322.

³⁶ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 12.

³⁷ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, p. 74.

³⁸ *Ibid.*, p. 76.

³⁹ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », *op. cit.*, p. 322.

⁴⁰ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 12.

⁴¹ L'action publique est définie comme « *un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur* » par LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 12.

⁴² LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, p. 76.

Depuis le 20^{ème} siècle, l'évolution de l'État est marquée par l'instauration, dans de nombreux secteurs, d'instruments d'action publique de plus en plus protéiformes⁴³. Toutefois, Pierre LASCOUMES identifie trois effets qu'engendre l'instrument d'action publique quel qu'il soit. Premièrement, il y a les effets d'agrégation qui rassemblent des acteurs hétérogènes dans un même réseau, ceux-ci s'éloignent de leur conception initiale afin de collaborer. Parallèlement aux effets d'agrégation, il y a des effets d'inertie créés par l'instrument qui se traduisent par une résistance au changement et aux pressions extérieures⁴⁴. Deuxièmement, un effet cognitif direct est produit par l'instrument. Cet effet induit une représentation spécifique de l'enjeu pour lequel l'instrument a été créé et inflige des définitions communes des faits sociaux⁴⁵. Dans leur ouvrage *Gouverner par les instruments*, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES précisent que la construction de cette représentation passe par l'usage d'autres instruments⁴⁶. Troisièmement, l'instrument a un effet cognitif indirect puisqu'il agit sur la problématisation de l'enjeu et parvient à hiérarchiser les variables voire à induire un système explicatif⁴⁷.

Pour conclure, dans le cadre de ce mémoire, un problème est identifié et l'instrument tax shelter est la solution mise en place par le gouvernement belge afin de le résoudre. Par ailleurs, la mobilisation du concept d'instrumentation permet à ce travail d'étudier les effets générés par un instrument ainsi que les effets politiques de cet instrument et les relations de pouvoir qu'il a engendrées⁴⁸.

Les bases théoriques posées, la seconde partie de ce travail s'intéresse aux concepts essentiels à la compréhension de l'analyse. Ceux-ci sont la culture, les politiques culturelles et le tax shelter.

⁴³ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », *op. cit.*, p. 323.

⁴⁴ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, p. 77.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, *op.cit.*, p. 32.

⁴⁷ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, p. 78.

⁴⁸ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, *op.cit.*, p. 15.

Partie II. Culture, politiques culturelles et tax shelter

La seconde partie de ce mémoire met en lumière les concepts utilisés. Dans un premier temps, il est question de revenir sur des notions vastes que sont la culture et les arts. Dans un second temps, les politiques culturelles sont présentées en abordant les cadres institutionnels belge et européen ainsi que les accords de coopération à l'échelle nationale. Enfin, le tax shelter, son champ lexical, son fonctionnement et son évolution chronologique sont exposés.

1. La culture et les arts

Tout d'abord, culture et arts sont habituellement employés comme synonymes dans le langage politique⁴⁹. Toutefois, ils diffèrent légèrement. La culture touche à de nombreux domaines. D'une part, le terme 'culture' englobe les traditions et coutumes, les valeurs ainsi que les modes de vie et de représentations anthropologiques⁵⁰. D'autre part, la culture sous son aspect artistique peut notamment se constituer du patrimoine architectural, artistique ou encore intellectuel du passé mais également des créations artistiques contemporaines dont les films font partie. À côté de cela, il existe également un vaste ensemble de domaines qui sont considérés comme faisant partie de la culture mais de façon indirecte. Il s'agit, entre autres, de l'éducation, des droits de propriété intellectuelle, du tourisme, des nouvelles technologies, des politiques audiovisuelles ou encore de la fiscalité⁵¹. Le tax shelter, mesure fiscale fédérale présentée dans la suite de ce chapitre, appartient à cette sous-catégorie de secteurs indirectement culturels. Ainsi, les arts et la culture, ont toujours capté l'attention des décideurs politiques⁵² et ce, qu'importe la nature du pouvoir politique en place⁵³.

⁴⁹ MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 2006, vol. 35, n° 4, p. 320.

⁵⁰ BENNETT Tony cité par CALLIGARO Oriane, VLASSIS Antonios, « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *Politique européenne*, 2017, vol. 2, n° 56, p. 9.

⁵¹ LOWIES Jean-Gilles, « L'europanisation des politiques culturelles. Mythe ou réalité ? », in ROMAINVILLE Céline, *Droit européen et politiques culturelles*, vol. 12, Bruxelles, Peter Lang, 2015, p. 275.

⁵² LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Politiques culturelles », 2020, p. 97.

⁵³ *Ibid.*, p. 36.

Ensuite, sous un angle politique, en plus des biens faits spirituels et sociaux que procurent les activités culturelles, celles-ci apportent une plus-value à l'État et sa population⁵⁴. La théorie du « *merit good* », par exemple, encourage vivement un soutien financier public des arts étant donné leur contribution au bien-être général⁵⁵. Cependant, depuis quelques années, les débats politiques en matière d'arts et culture s'orientent davantage vers un paradigme économique⁵⁶. Afin de bénéficier de subsides publics, les arts doivent justifier leurs prestations et leurs coûts. Dès lors, le secteur culturel privilégie des arguments économiques au lieu de ceux prônant les biens faits de la culture sur la société en général⁵⁷.

Enfin, chaque année, dans de nombreux pays, les gouvernements doivent déterminer l'affectation de budgets à divers secteurs. Par conséquent, les organisations culturelles peuvent faire face à des restrictions budgétaires au profit d'autres domaines⁵⁸. Par ailleurs, les politiques menées dans les matières culturelles sont également influencées par la personnalité des entrepreneurs politiques. En ce sens, la poursuite d'objectifs personnels ou idéologiques contribue ou non au développement d'une politique de la culture⁵⁹.

« La culture ça reste quand même, on l'a beaucoup entendu pendant cette crise⁶⁰, ça reste à côté. Oui c'est important mais on ne se rend pas compte à quel point c'est important et il n'y a pas de politique qui ait un vrai sens de ce que à quoi doit servir la culture dans la société et comment on peut l'aider au mieux. Je trouve qu'il y a un vrai déficit pour le moment »⁶¹.

⁵⁴ CAUST Jo, « Putting the 'arts' back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers », *op. cit.*, p. 53.

⁵⁵ MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *op. cit.*, p. 327.

⁵⁶ CAUST Jo, « Putting the 'arts' back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers », *op. cit.*, p. 52.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ DAVIDSON Benjamin, COHEN Randy, SCHAFFER William, « Arts and Economic Prosperity: The Economic Impact of Nonprofit Arts Organizations and Their Audiences », *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 2003, vol. 33, n° 1, p. 17.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Il s'agit de la crise de la COVID-19.

⁶¹ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

2. Les politiques culturelles

2.1. Définition

Dans son ouvrage intitulé *L'invention de la politique culturelle*, Philippe URFALINO définit l'objet central de ses recherches. Selon lui, une politique culturelle est « *un moment de convergence et de cohérence entre, d'une part, des représentations du rôle que l'État peut faire jouer à l'art et à la 'culture' à l'égard de la société et, d'autre part, l'organisation d'une action publique* »⁶². Cette définition englobe la notion d'action publique et justifie donc sa pertinence quant au cadre théorique mobilisé qui est celui des instruments d'action publique. En outre, la cohérence dont parle Philippe URFALINO est passagère et constamment mise en danger, soit par la dynamique engendrée par l'action publique, soit par l'usure des idées. Dès lors, une politique culturelle nécessite un travail politique de ressaisie des idées et des initiatives pour ne pas disparaître et cela passe notamment par une problématisation ou construction de la cohérence⁶³.

Néanmoins, il est largement admis qu'« *une politique culturelle est une action ou inaction dans le domaine des arts et de la culture* »⁶⁴ et cette action peut provenir des autorités publiques comme des acteurs privés⁶⁵. Par conséquent, elle implique toutes les stratégies et activités d'un gouvernement dont l'objectif est de promouvoir la production et la consommation des arts⁶⁶.

D'un autre côté, les politiques culturelles sont également influencées par les acteurs intervenants du secteur culturel mais aussi par la population⁶⁷. Néanmoins, il est difficile d'en définir précisément les contours d'autant plus que les politiques culturelles sont définies différemment selon les pays et les époques⁶⁸.

⁶² URFALINO Philippe, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 2011, pp. 13-14.

⁶³ URFALINO Philippe, « L'histoire de la politique culturelle », in SIRINELLI Jean-François, RIOUX Jean-Pierre, *Pour une histoire culturelle*, Paris, Seuil, 1997, p. 317.

⁶⁴ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *op. cit.*, p. 320.

⁶⁷ LOWIES Jean-Gilles, « L'évaluation des politiques culturelles, une utopie ? », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2014, n° 1, p. 58.

⁶⁸ LOWIES Jean-Gilles, « La coopération culturelle en Belgique fédérale », in AUBIN David, LELOUP Fabienne et SCHIFFINO Nathalie (dir.), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique*, Éditions Academia, Louvain-la-Neuve, 2013, p. 94.

Dans le cadre de ce travail, la définition de politique culturelle formulée par Philippe URFALINO peut donc être complétée par la notion de politique publique de la culture définie par Guy SAEZ et qui est « *un accord provisoire sur une définition sociale de la culture, son rôle pour la société et les individus qui la composent, autant qu'elle est une volonté d'intervenir sur cet objet* »⁶⁹.

Comme toutes politiques publiques, les politiques culturelles respectent un schéma de vie cyclique. Premièrement, il est nécessaire d'identifier l'émergence d'une problématique publique. Deuxièmement, cette problématique doit être portée à l'agenda politique. Troisièmement, des solutions sont trouvées, des accords politiques avec des actions concrètes et leur mise en œuvre sont planifiés. Ensuite, la politique est évaluée et ses modifications sont mises à l'agenda⁷⁰.

Ensuite, les politiques culturelles peuvent regrouper une variété d'interventions⁷¹. L'une d'elles est au cœur de ce travail et il s'agit des soutiens financiers indirects dont le tax shelter fait partie. Le financement indirect consiste pour l'État à renoncer à une recette fiscale en diminuant le montant d'un impôt afin de favoriser un secteur d'activité⁷².

Au-delà de leurs multiples champs d'intervention, les politiques culturelles se caractérisent également par leur approche directe ou indirecte. Une politique culturelle directe renvoie à l'action publique spécifiquement culturelle⁷³ tandis qu'une politique culturelle indirecte correspond à une action publique menée dans le secteur culturel mais dont la culture n'était pas l'objectif initial⁷⁴. Celles-ci sont motivées par des finalités intrinsèques ou extrinsèques. Une politique culturelle intrinsèque a pour objectif d'aider la création artistique alors que si la finalité est extrinsèque, la politique culturelle encourage la réalisation extra-culturelle, c'est-à-dire la cohésion sociale, la création d'emplois, la régénération urbaine, entre autres⁷⁵.

Enfin, la légitimité des politiques culturelles implique la mobilisation d'arguments invoquant l'intérêt le plus large. En ce sens, ces politiques poursuivent trois idées à savoir que la culture

⁶⁹ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁰ LOWIES Jean-Gilles, « L'évaluation des politiques culturelles, une utopie ? », *op. cit.*, p. 59.

⁷¹ MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *op. cit.*, p. 322.

⁷² VANDENBULKE Antoine, « Le financement public des arts de la scène en Belgique, en France et aux États-Unis. Aspects juridiques », *Université de Liège*, 2020.

⁷³ LOWIES Jean-Gilles, « L'eupéanisation des politiques culturelles. Mythe ou réalité ? », *op. cit.*, p. 272.

⁷⁴ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁵ *Ibid.*

façonne une identité (elle peut être nationale, communautaire, régionale ou locale), la culture est une condition de l'État-providence démocratique et, enfin, la culture est une activité économique qui nécessite une intervention publique⁷⁶. Cette troisième fonction des politiques culturelles s'inscrit dans la logique de la présente analyse.

Afin de saisir toute la complexité des politiques culturelles menées en Belgique, la prochaine section rappelle le contexte belge dont les accords de coopération sont une composante essentielle au bon fonctionnement du système institutionnel.

2.2. Le contexte politique belge

En Belgique, comme dans d'autres pays, tous les niveaux de pouvoir agissent sur le secteur culturel⁷⁷ à des degrés divers⁷⁸. Par exemple, les matières culturelles, dans leur acceptation la plus stricte, relèvent des compétences des Communautés⁷⁹. Néanmoins, la configuration institutionnelle telle qu'elle est établie en Belgique complique le financement du secteur. En effet, les Communautés n'ont pas de pouvoir fiscal propre. Elles ne peuvent prélever des impôts et ne possèdent donc pas d'autonomie fiscale, contrairement aux Régions et à l'Autorité fédérale. Cette absence d'autonomie financière et fiscale impacte la culture et fait d'elle un parent pauvre, au même titre que les autres compétences communautaires telles que le sport ou la santé⁸⁰. Les Régions, quant à elles, sont compétentes en matière d'économie et peuvent mettre en place des actions dans différents secteurs culturels comme c'est le cas dans le secteur du cinéma. L'État fédéral est également compétent pour prendre des mesures de diverses natures afin de favoriser le développement de la culture⁸¹. Enfin, les provinces et les communes ont la capacité d'apporter des subventions à un festival ou une salle de spectacle situés sur leur territoire⁸². Par ailleurs, des institutions internationales, comme l'Union européenne (UE), mettent également en place des actions culturelles.

⁷⁶ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 78.

⁷⁷ WUNDERLE Marcus, « Vers moins de soutien public au secteur culturel ? Bilan des gouvernements en matière de culture », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 23 mai 2014, p. 1.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁹ Article 127 de la Constitution belge coordonnée du 17 février 1994.

⁸⁰ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

⁸¹ WUNDERLE Marcus, « Vers moins de soutien public au secteur culturel ? Bilan des gouvernements en matière de culture », *op. cit.*, p. 2.

⁸² VANDENBULKE Antoine, « Le financement des arts de la scène : panorama de droit belge », *Auteurs et Média*, 2018-2019, n° 1, p. 26.

Dès le 19^{ème} siècle, une idée politique belge entourant la culture commence à se structurer. En Flandre, des revendications d'autonomie culturelle apparaissent.⁸³ Lors de la révision de la Constitution 1970, ces revendications se concrétisent et aboutissent à la création des Communautés culturelles flamande et française. En devenant une compétence communautaire, la culture peut désormais être régie par une politique culturelle autonome. Elle regroupe toute une série de matières, comme les beaux-arts dont le théâtre et le cinéma font partie⁸⁴. La Communauté française de Belgique décide de développer des politiques culturelles en faveur de la démocratie culturelle⁸⁵, ce qui la différencie des politiques françaises, axées sur la démocratisation de la culture, et des politiques néerlandophones davantage focalisées sur un référentiel identitaire.

Les politiques culturelles des années 1960 sont d'abord pensées et organisées autour d'un référentiel qui oppose les concepts de « démocratie culturelle » et de « démocratisation de la culture »⁸⁶. Le concept de « démocratisation de la culture » implique un égal accès aux biens culturels, accès garanti par l'État⁸⁷. La « démocratie culturelle », quant à elle, défend l'idée que la culture doit susciter la participation citoyenne et la critique, doit se débarrasser de toute forme de patrimonialisation, et cela passe principalement par l'éducation permanente et l'animation culturelle⁸⁸. Ainsi, la reconnaissance des pratiques amateurs, par exemple, est une manière d'atteindre la démocratie culturelle⁸⁹. Néanmoins, démocratie et démocratisation ont progressivement laissé entrer de nouveaux référentiels tels que la question de la diversité culturelle et malgré les mesures prises dans les années 1960-1970, il est observé aujourd'hui que les disparités d'accès à la culture et de pratique de celle-ci n'ont pas été abolies⁹⁰.

⁸³ GENARD Jean-Louis, « Les politiques culturelles de la Communauté française de Belgique : fondements, enjeux et défis », in AUDET Claudine et SAINT-PIERRE Diane (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*, Presses de l'Université de Laval, INRS, Québec, 2010, p. 179.

⁸⁴ DUMONT Hugues, « Les politiques culturelles et la création en Belgique. Quelques repères historiques et juridiques », in LIBOIS Boris et STROWEL Alain (dir.), *Profils de la création*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint Louis, 1997, pp. 191-192.

⁸⁵ GENARD Jean-Louis, « Cultures urbaines et politiques culturelles », *op. cit.*, p. 2

⁸⁶ GENARD Jean-Louis, « Démocratisation de la culture et/ou démocratie culturelle ? Comment repenser aujourd'hui une politique de démocratisation de la culture ? », communication à la conférence « Cinquante ans d'action publique en matière de culture au Québec », 4 et 5 avril 2011, Montréal, Canada, non publié, p. 1.

⁸⁷ GENARD Jean-Louis, « Cultures urbaines et politiques culturelles », *op. cit.*, p. 3.

⁸⁸ ROMAINVILLE Céline, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *Droit et société*, 2016, vol. 1, n° 92, pp. 61-62.

⁸⁹ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 86.

⁹⁰ CALLIER Louise, GENARD Jean-Louis, GUERIN Michel, HANQUINET Laurie, « Étude approfondie des pratiques et consommation culturelles de la population en Fédération Wallonie-Bruxelles », *Études politiques culturelles*, novembre 2012, n° 1, p. 51.

En outre, Hugues DUMONT distingue deux fonctions caractéristiques des politiques culturelles belges. La première est la fonction de rassemblement des citoyens belges autour d'une culture commune et la seconde est la fonction de démocratisation de l'accès à la culture⁹¹. C'est pourquoi, en droit constitutionnel belge, le droit à la culture est appelé « droit à l'épanouissement culturel ». La Belgique a donc pour obligation de respecter, protéger ou réaliser la liberté artistique, le droit d'accéder à la culture et le droit de participer à la culture, entre autres⁹².

Enfin, en Belgique, les politiques culturelles se sont développées sur le principe d'une participation active d'opérateurs privés pour remplir certaines missions et mettre en œuvre des actions culturelles⁹³. Le principe même du tax shelter repose sur cette spécificité des politiques culturelles belges.

Au-delà de ces aspects politiques et historiques, la Belgique et ses entités fédérées ont développé des accords de coopération. Ces derniers sont présentés dans la section suivante.

2.2.1. Les accords de coopération culturelle

Les accords de coopération sont des outils de gouvernance négociés par les entités fédérées et conclus entre elles.⁹⁴ Ils reposent sur le principe d'autonomie dont jouissent les entités fédérées⁹⁵. Au travers de tels accords, l'État fédéral et les entités sont capables de mener des politiques publiques cohérentes sur l'ensemble du territoire national⁹⁶. Un accord de coopération s'exécute afin de répondre à un intérêt commun ou à des intérêts convergents⁹⁷. Il en existe plusieurs sortes comme les accords délimitant l'étendue des compétences culturelles d'une Communauté au-delà de son territoire, par exemple. Ce type d'accord politique concerne

⁹¹ DUMONT Hugues, « Les politiques culturelles et la création en Belgique. Quelques repères historiques et juridiques », in LIBOIS Boris et STROWEL Alain (dir.), *Profils de la création*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint Louis, 1997, pp. 189-190.

⁹² ROMAINVILLE Céline citée par LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, pp. 88-89.

⁹³ LOWIES Jean-Gilles, « L'évaluation des politiques culturelles, une utopie ? », *op. cit.*, p. 59.

⁹⁴ LOWIES Jean-Gilles, SCHROBILTGEN Marie-Hélène, « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016, vol. 8, n° 2293-2294, p. 7.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ LOWIES Jean-Gilles, « La coopération culturelle en Belgique fédérale », *op. cit.*, p. 102.

surtout le secteur cinématographique et le subventionnement des films flamands par la Communauté française et réciproquement⁹⁸.

La mise en place de ces accords est une conséquence de la fédéralisation de l'État belge, l'idée étant de garder une cohérence dans les politiques culturelles. Toutefois la concrétisation de tels accords peut être freinée par des différences d'interprétation de part et d'autre du pays comme fut le cas, par exemple, avec les compétences territoriales et linguistiques de la Région périphérique de Bruxelles⁹⁹.

Dans le schéma d'un accord de coopération, l'Autorité fédérale occupe un rôle de régulateur dans de nombreux domaines liés à ses prérogatives dont la fiscalité et le tax shelter font partie¹⁰⁰. Les accords de coopération dits horizontaux sont conclus entre les entités fédérées et l'État fédéral¹⁰¹. Pour intégrer le tax shelter à la culture, un tel accord a été élaboré entre l'État et les Communautés¹⁰².

Pour conclure, concernant le tax shelter, les différents échelons du pouvoir en Belgique sont parvenus à développer des politiques culturelles transversales en s'associant et en mettant en place des politiques convergentes¹⁰³ consacrées dans des accords de coopération.

2.3. Le cadre européen

L'Union européenne tient une place centrale dans le développement de la culture au sein de ses États membres et ce, pour diverses raisons.

Tout d'abord, alors que culture et économie sont souvent opposées, force est de constater que la pensée économique se trouve parfois à l'origine de l'intervention étatique dans les secteurs culturels et artistiques¹⁰⁴. En effet, les années 1970-1980 sont marquées par un déplacement des contours des politiques culturelles vers des organismes internationaux dont l'UE fait partie. Les

⁹⁸ LOWIES Jean-Gilles, « La coopération culturelle en Belgique fédérale », *op. cit.*, p. 99.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 100.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 95.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 93.

¹⁰² Entretien avec Martine STEPPE, Bruxelles, le 24 juin 2021.

¹⁰³ WUNDERLE Marcus, « Vers moins de soutien public au secteur culturel ? Bilan des gouvernements en matière de culture », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁴ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 89.

nouvelles formes d'intervention qui accompagnent ce recadrage sont davantage axées sur la considération des biens culturels en tant que biens économiques soumis aux lois du marché et de la globalisation¹⁰⁵.

La culture relève désormais du pan économique de l'Union européenne¹⁰⁶. Dans cette démarche, l'UE développe une politique économique de la culture. Au travers de programmes d'action, elle soutient et en même temps impose des obligations dans le chef de ses États¹⁰⁷.

Parmi les programmes mis en place par l'UE, deux d'entre eux demeurent particulièrement intéressants au vu de la thématique de ce travail. Premièrement, il s'agit de la directive Service de Médias Audiovisuels (SMA). Cette directive européenne, qui remplace la directive Télévision Sans Frontières (TSF), structure le financement du secteur audiovisuel au sein des États membres de l'UE. S'agissant d'un mécanisme coercitif dont les effets sont directs, la Belgique et ses Communautés sont tenues de respecter les prescrits qui en découlent¹⁰⁸. Deuxièmement, il s'agit du programme MEDIA (Mesures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle)¹⁰⁹ mis en place par la Commission européenne¹¹⁰ à la fin des années 1980. Ce programme poursuit trois objectifs. Tout d'abord, il favorise la diffusion des films européens dans toute l'Europe. Ensuite, il apporte un soutien financier aux développements scénaristiques. Enfin, il encourage les rencontres entre producteurs européens et promeut les mécanismes de financement développés par les États membres¹¹¹.

L'Union européenne n'est pas la seule institution internationale à soutenir la culture. Par exemple, le Conseil de l'Europe a décidé en 1988 d'instaurer un troisième programme dénommé EURIMAGES et dont l'objectif est d'encadrer les productions et ainsi soutenir les coproductions européennes¹¹².

¹⁰⁵ GENARD Jean-Louis, « Les politiques culturelles de la Communauté française de Belgique : fondements, enjeux et défis », *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ CALLIGARO Oriane, VLASSIS Antonios, « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ LOWIES Jean-Gilles, « L'europanisation des politiques culturelles. Mythe ou réalité ? », *op. cit.*, p. 275.

¹⁰⁹ DUBET Éric, « Les fondements de l'intervention publique dans l'industrie cinématographique européenne », *Quaderni*, automne 1999, n° 39, p. 20.

¹¹⁰ SOJCHER Frédéric, « Le cinéma belge comme laboratoire du cinéma européen : quels enjeux d'une politique européenne en matière de cinéma ? », *Mise au point*, 2020, n° 13, p. 5.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹¹² *Ibid.*

Ensuite, au-delà des programmes mis en place par l'UE et le Conseil de l'Europe, et en lien avec le secteur audiovisuel, les politiques culturelles européennes se sont développées autour du principe de l'exception culturelle. L'exception culturelle regroupe les biens et services culturels qui véhiculent des idées et valeurs collectives et qui ne sont, par conséquent, pas soumis aux lois du marché européen et mondial¹¹³. L'exception culturelle est indissociable du principe de la diversité culturelle sur lequel se basent les politiques communautaires en matière de culture lorsqu'il est question d'enjeux identitaires, d'enjeux socio-économiques et du rayonnement de l'UE sur la scène internationale¹¹⁴. Les aides d'État à la production ainsi que la création artistique, dont les secteurs audiovisuel et scénique font partie¹¹⁵, rentrent dans le champ d'application du principe d'exception culturelle¹¹⁶. À travers ces principes, l'Europe souhaite intégrer la culture dans ses objectifs de croissance économique et de création d'emplois, de compétitivité mais aussi de cohésion sociale¹¹⁷.

Enfin, pour résumer, les politiques culturelles européennes, initialement portées par la volonté de développer une identité européenne¹¹⁸, se sont progressivement orientées vers un nouveau paradigme qu'est celui de la croissance économique et du développement social¹¹⁹.

3. *Le tax shelter*

Avant de poursuivre l'analyse, il convient d'expliquer ce qu'est le tax shelter de même que le vocabulaire qui s'y rapporte, de préciser son cadre légal qui régit son fonctionnement ainsi que son évolution depuis sa mise en œuvre au début des années 2000. Cette section s'attelle donc à mettre en lumière quelques éléments clés du mécanisme.

¹¹³ CALLIGARO Oriane, VLASSIS Antonios, « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Article 167 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, version consolidée, 26 octobre 2012.

¹¹⁶ DELLA FAILLE Patrick, REYNDERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier*, Bruxelles, Larcier, coll. « Création, Information, Communication », 2015, p. 21.

¹¹⁷ CALLIGARO Oriane, VLASSIS Antonios, « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *op. cit.*, pp. 23-24.

¹¹⁸ LITTOZ-MONNET Annabelle citée par *ibid.*, p. 14.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 24.

3.1. Définition et origine

Le tax shelter est un abri fiscal¹²⁰ qui consiste en une exonération fiscale dont les sociétés peuvent bénéficier si elles investissent dans le financement d'œuvres audiovisuelles, cinématographiques et scéniques agréées par les Communautés compétentes¹²¹. Il s'agit d'une mesure fédérale qui constitue une aide indirecte à ces secteurs culturels, les aides directes étant les prérogatives des entités fédérées¹²². Ainsi, le tax shelter est un complément aux mesures de financement issues des Régions et Communautés¹²³. En pratique, le tax shelter permet l'exonération des bénéficiaires imposables des sociétés soumises à l'impôt des sociétés en Belgique¹²⁴.

Le tax shelter est une aide d'État à la culture validée par l'Europe¹²⁵ puisqu'elle a été soumise à un accord européen¹²⁶. Cette condition réside dans le principe de l'exception culturelle. En effet, le tax shelter a pour vocation d'inciter les producteurs à produire leurs œuvres en Belgique ce qui est contradictoire avec la libre circulation et détourne le principe de concurrence. Un système fiscal qui avantage un secteur particulier est interdit par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹²⁷. Néanmoins, le cinéma et les arts vivants intégrant les matières culturelles, l'UE autorise un tel mécanisme incitatif¹²⁸. Par conséquent, de nombreux pays membres de l'UE ont mis en place des mécanismes similaires au tax shelter comme le crédit d'impôt en France¹²⁹. Le tax shelter belge est également inclusif, il est compatible avec tous les autres mécanismes de financement développés dans les autres États européens¹³⁰. En outre, pour obtenir l'agrément de la Communauté compétente, l'œuvre doit remplir des critères de qualification européenne en conformité avec les directives européennes¹³¹. Elle doit également

¹²⁰ VINCENT Anne, WUNDERLE Marcus, « Le financement privé de la culture », *Dossiers du CRISP*, 2010, vol. 1, n° 74, p. 25.

¹²¹ VANDENBULKE Antoine, « Vers un financement de la culture à deux vitesses ? », *L'Écho*, 7 janvier 2016, p. 11, disponible à l'adresse suivante <https://www.lecho.be/> (consultée le 23 novembre 2020).

¹²² BILTEREYST Daniël, MEERS Philippe, VANDE WINKEL Roel, WILLEMS Gertjan, « From film policy to creative screen. Media convergence and film policy trends in Flanders », in MINGANT Nolwenn, TIRTAINE Cécilia (dir.), *Reconceptualising film policies*, New-York, Routledge, 2017, pp. 241-246.

¹²³ VINCENT Anne, WUNDERLE Marcus, « Le financement privé de la culture », *op. cit.*, p. 25.

¹²⁴ VANDENBULKE Antoine, « Le financement des arts de la scène : panorama de droit belge », *op. cit.*, p. 38.

¹²⁵ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

¹²⁶ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

¹²⁷ Entretien avec Roland ROSOUX, via Zoom, le 1^{er} juillet 2021.

¹²⁸ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

¹²⁹ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

¹³⁰ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

¹³¹ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

réaliser des dépenses de production et d'exploitation qualifiantes dans l'Espace Économique Européen (EEE)¹³².

L'idée du régime de tax shelter est l'initiative du Sénateur Philippe MONFILS, issu du Mouvement Réformateur (MR), et de sa proposition de loi déposée le 23 mars 2001¹³³ par le ministre des Finances de l'époque, Didier REYNDEERS. Cette proposition de loi sur le tax shelter en matière de cinéma s'inspire fortement d'une loi des années 1980 qui portait sur un mécanisme similaire développé en matière d'hydrocarbure¹³⁴. Ancien ministre de la Culture en Communauté française, Philippe MONFILS souhaitait encourager le secteur cinématographique lorsque les grands succès du cinéma belge des années 1990 ont commencé à être récompensés dans les festivals internationaux¹³⁵. Parmi eux, peuvent être cités *Rosetta* des Frères DARDENNE qui obtient la Palme d'Or au Festival de Cannes en 1999¹³⁶, *Toto le héros* de Jaco VAN DORMAEL récompensé par la Caméra d'Or à Cannes¹³⁷, *Farinelli, C'est arrivé près de chez vous*, ou encore *Le Maître de musique*¹³⁸.

La répartition des compétences en Belgique imposait à l'État fédéral d'être à l'origine de la mesure fiscale bien que les Communautés soient compétences dans les matières culturelles¹³⁹. La solution trouvée pour convaincre toutes les parties a été de déléguer la fonction d'octroi des agréments aux Communautés¹⁴⁰. Ainsi, en matière de tax shelter, elles sont compétentes dans deux cas de figure. Tout d'abord, pour être éligible, l'œuvre audiovisuelle doit être agréée par les services compétents de la Communauté concernée. Ensuite, la Communauté intervient lors de la délivrance, d'une part, de l'attestation stipulant que l'œuvre est éligible et, d'autre part, de l'attestation confirmant que la réalisation de l'œuvre est terminée et que le financement est effectué¹⁴¹. Le tax shelter a finalement été adopté au travers de la loi-programme du 2 août

¹³² SERVICE COORDINATION STRATEGIQUE ET COMMUNICATION DU SPF FINANCES, « Belgian Tax Shelter », 2020, *Service Public Fédéral Finances*, p. 13.

¹³³ DELLA FAILLE Patrick, REYNDEERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier, op. cit.*, p. 17.

¹³⁴ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

¹³⁸ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

¹³⁹ Entretien avec Roland ROSOUX, via Zoom, le 1^{er} juillet 2021.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ CENTRE DU CINEMA ET DE L'AUDIOVISUEL, « Tax Shelter : rôle de la Communauté française de Belgique », *Ministère de la Culture de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, janvier 2015, 5 p., disponible à l'adresse suivante : <https://audiovisuel.cfwb.be/aides/tax-shelter/> (consultée le 30 avril 2021).

2002, mis en œuvre par l'arrêté royal du 3 mai 2003¹⁴² et est effectif depuis l'exercice d'imposition de 2004¹⁴³.

Enfin, comme Roland ROSOUX, expert en fiscalité, le résume, le tax shelter :

« C'est un incitant aux sociétés belges d'utiliser quelques sous qu'elles ont pour soutenir l'industrie cinématographique [...] et c'est très technique au niveau fiscal »¹⁴⁴.

3.2. Le lexique du mécanisme

Il convient d'étayer certains termes relatifs au champ lexical du tax shelter, qu'il s'agisse des intervenants ou d'outils propres au mécanisme.

Concernant les acteurs du mécanisme, il y a tout d'abord les investisseurs. Ceux-ci peuvent être multiples¹⁴⁵. En effet, l'incitant est ouvert à toutes les entreprises soumises à l'impôt des sociétés en Belgique, qu'elles soient belges ou étrangères mais dont une succursale est basée dans le pays¹⁴⁶. Seuls les organismes de crédit, les entreprises de télédiffusion et les sociétés de production ne peuvent investir dans le tax shelter¹⁴⁷.

Ensuite, les producteurs pouvant mobiliser des investissements tax shelter sont des sociétés belges ou étrangères basées en Belgique dont l'objet principal est la production d'œuvres audiovisuelles ou scéniques. Les producteurs ont la possibilité de chercher eux-mêmes des investisseurs ou bien de faire appel à une société d'intermédiation agréée par le SPF Finances¹⁴⁸.

¹⁴² TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *op. cit.*, p. 2.

¹⁴³ VANDENBULKE Antoine, « Le nouveau régime de tax shelter pour la production audiovisuelle », *Journal des tribunaux*, 2015, n° 33, p. 707.

¹⁴⁴ Entretien avec Roland ROSOUX, via Zoom, le 1^{er} juillet 2021.

¹⁴⁵ TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁶ « Le Tax Shelter. De quoi s'agit-il ? », *taxshelter.be*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.taxshelter.be/fr/content/de-quoi-sagit-il> (consultée le 17 janvier 2021).

¹⁴⁷ VINCENT Anne, WUNDERLE Marcus, « Le financement privé de la culture », *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁸ GERNAY Bruno, « La nouvelle réglementation tax shelter », *Seeds of Law. Legal Consultancy and Advocacy*, 3 mars 2015, disponible à l'adresse suivante : <https://seeds.law/fr/actualites-et-publications/la-nouvelle-reglementation-tax-shelter/> (consultée le 28 mai 2021).

Enfin, une société intermédiaire ou d'intermédiation est une société qui fait l'intermédiation entre le monde économique composé des investisseurs et le monde de la production formé par les sociétés de production d'œuvres audiovisuelles ou scéniques¹⁴⁹. Son objectif est de collecter de l'argent auprès des investisseurs privés afin de le réinjecter dans les productions¹⁵⁰. L'intermédiaire permet d'établir une relation de confiance entre les deux parties¹⁵¹ en facilitant la négociation et la conclusion de la convention-cadre et ce, en moyennant une rémunération¹⁵². Enfin, la création des sociétés intermédiaires est motivée par la volonté d'assurer des garanties sur le risque qui pèse sur les investisseurs¹⁵³.

Quant aux outils du mécanisme, il y a tout d'abord la convention-cadre. C'est la convention par laquelle l'investisseur s'engage à verser un montant à une société de production pour un projet spécifique¹⁵⁴ afin d'obtenir une attestation tax shelter¹⁵⁵ et, *in fine*, de bénéficier de l'exonération. Dès la signature de la convention-cadre, l'investisseur dispose de trois mois pour libérer les fonds¹⁵⁶. L'existence d'une telle convention offre l'avantage d'une plus grande souplesse comparativement aux autres systèmes d'aides européens¹⁵⁷. L'attestation tax shelter, quant à elle, est l'attestation fiscale délivrée par le SPF Finances¹⁵⁸. L'attestation accordée à l'investisseur est, dans un premier temps, provisoire tout comme la réduction fiscale. Une fois les dépenses de production contrôlées par la Cellule tax shelter du SPF Finances, celle-ci délivre l'attestation définitive à l'investisseur qui peut bénéficier de la déduction fiscale définitive¹⁵⁹.

Qu'il s'agisse du producteur, de l'investisseur ou encore de l'intermédiaire, tous doivent être agréés par le ministre des Finances¹⁶⁰.

En outre, le tax shelter est valable uniquement pour des œuvres dites éligibles, c'est-à-dire des œuvres européennes qui répondent à la définition d'œuvre européenne telle que reprise dans la

¹⁴⁹ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Entretien avec Vincent VANDEVOORDE, via Teams, le 26 mai 2021.

¹⁵² Article 194ter, §1er, 3°, CIR 92.

¹⁵³ VINCENT Anne, WUNDERLE Marcus, « Le financement privé de la culture », *op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁴ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

¹⁵⁵ Article 194ter, §1er, 5°, CIR 92.

¹⁵⁶ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

¹⁵⁷ DELLA FAILLE Patrick, REYNDERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵⁸ Article 194ter, §1er, 10°, CIR 92.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁶⁰ GERNAY Bruno, « La nouvelle réglementation tax shelter », *op. cit.*

directive SMA¹⁶¹ et agréées par la Communauté linguistique compétente¹⁶². Il est donc opportun de définir précisément les catégories concernées. Les œuvres audiovisuelles impliquées sont le film de fiction, documentaire ou d'animation destiné à être exploité dans les cinémas ; la série télévisuelle de fiction ou d'animation ; le documentaire télévisuel ; le téléfilm de fiction longue ; les séries destinées aux jeunes et aux enfants¹⁶³. Concernant les œuvres scéniques, celles-ci doivent être des productions originales et sont également répertoriées dans la législation. Il s'agit de productions théâtrales, de cirques, de théâtres de rue, d'opéras, de musiques classiques, de danses ou de cabarets et dont la comédie musicale et le ballet font partie¹⁶⁴.

Pour finir, le contrôle de la Cellule tax shelter du SPF Finances et la délivrance de l'attestation reposent sur le respect de plusieurs conditions de dépenses de la part du producteur. Ces conditions sont de trois ordres. D'une part, il s'agit de dépenses de production et d'exploitation qualifiantes de l'œuvre éligible dans l'Espace Économique Européen. D'autre part, ce sont des dépenses belges éligibles qui sont analysées par la Cellule, c'est-à-dire des dépenses qui engendrent des revenus professionnels imposables. Ces dépenses doivent être affectées pour 70% à des dépenses directement liées à la production créative et technique de l'œuvre et pour 30% à des dépenses indirectes comme les frais de distribution¹⁶⁵, de gestion administrative, juridique ou encore financière des projets¹⁶⁶. Enfin, comme mentionné dans la section précédente, les dépenses de production et d'exploitation qualifiantes réalisées dans l'EEE sont contrôlées par l'administration fiscale. Il convient toutefois de préciser que les dépenses européennes ne concernent pas les œuvres appartenant à la catégorie 'arts de la scène'¹⁶⁷.

¹⁶¹ CENTRE DU CINEMA ET DE L'AUDIOVISUEL, « Bilan 2019. Production, promotion et diffusion cinématographiques et audiovisuelles », *Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, 2020, p. 185.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Loi du 25 décembre 2016 portant sur l'exonération de revenus investis dans une convention-cadre destinée à la production d'une œuvre scénique (M.B. du 17 janvier 2017).

¹⁶⁵ SERVICE COORDINATION STRATEGIQUE ET COMMUNICATION DU SPF FINANCES, « Belgian Tax Shelter », *op. cit.*, pp. 13-16.

¹⁶⁶ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

¹⁶⁷ Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

3.3. Évolution et fonctionnement du mécanisme

Depuis son entrée en vigueur, le tax shelter n'a cessé d'évoluer¹⁶⁸. Ce sont les différentes étapes de son développement qui sont analysées dans cette sous-section. Toutefois, le fonctionnement du tax shelter relève du domaine de la fiscalité. N'étant pas l'objet d'étude de ce travail, les explications qui suivent sont limitées à la bonne compréhension du mécanisme sans en aborder toute sa complexité. Dans un premier temps, les réformes du tax shelter sont analysées. Ensuite, l'extension du mécanisme aux arts de la scène est présentée.

3.3.1. La réforme de 2015

Historiquement et depuis son application en 2004, le tax shelter a fait l'objet d'une importante réforme en 2015. Il peut être dit qu'il existe deux versions du tax shelter, celle d'avant 2015 et celle d'après.

Le fonctionnement de la première version du mécanisme est résumé comme suit par Patrick QUINET, producteur de cinéma :

« Donc entre je paie et l'impôt et je paie le tax shelter, il y avait une petite perte. Par exemple, je paie 100 d'impôts et je vais payer 107 en tax shelter. Donc, j'ai 7% de risque. Comment on compensait ce risque-là ? C'était potentiellement par les recettes du film. Et donc, dans ce système-là, il y avait le choix de l'investisseur de participer à un projet par rapport à la perspective de rentabilité que le projet pouvait avoir »¹⁶⁹.

Cette manière de fonctionner, où l'investisseur payait à la fois l'impôt des sociétés et le tax shelter, a engendré deux dérives. D'une part, l'opportunité pour l'investisseur de récupérer des recettes sur le film a favorisé le financement d'un certain profil d'œuvres au détriment d'autres. L'investisseur acquérait des droits sur l'œuvre qu'il avait financée et espérait ainsi un rendement supplémentaire. La valeur d'une œuvre était donc surévaluée afin que l'investisseur puisse bénéficier d'un rendement plus élevé¹⁷⁰. D'autre part, les sociétés d'intermédiation ayant la possibilité de gérer les levées de fonds, elles faisaient payer aux producteurs le coût de ces

¹⁶⁸ TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *op. cit.*, p. 9.

¹⁶⁹ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

¹⁷⁰ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

levées¹⁷¹. Or, le système reposait sur le remboursement d'un prêt aux anciens investisseurs. Certains intermédiaires ont donc mis en place des montages financiers en utilisant l'argent des nouveaux investisseurs pour rembourser les anciens¹⁷².

Ces abus ont donné lieu à une profonde réforme du système du tax shelter et de son cadre directif¹⁷³. Le 1^{er} janvier 2015, la nouvelle loi en matière de tax shelter pour les secteurs de l'audiovisuel et du cinéma est entrée en vigueur¹⁷⁴. Elle constitue le premier grand changement de législation en matière de tax shelter¹⁷⁵. Cette réforme est à l'origine de la constitution de la Cellule tax shelter du SPF Finances et ce, à la demande du secteur lui-même. En effet, avant 2015, les contrôles des dossiers étaient réalisés par les services de contrôle des petites et moyennes entreprises (PME). Le manque de cohérence dans les contrôles régionaux et le peu de dossiers traités ont motivé les intervenants issus du milieu du tax shelter à réclamer la mise en place d'une Cellule fédérale compétente pour l'ensemble du pays¹⁷⁶ et qui agit en tant que centre de contrôle¹⁷⁷.

En plus de la création de la Cellule, la réforme a instauré la seconde version du régime et se base sur quatre grandes modifications. Premièrement, la principale modification s'est portée sur la suppression des droits aux recettes sur les films dont les investisseurs pouvaient bénéficier. Avec le nouveau régime, l'exonération fiscale s'élève à 421% du montant investi, permet de couvrir l'investissement et d'obtenir un gain de 5,25%¹⁷⁸. Avant 2015, les sociétés intermédiaires proposaient d'acheter les droits aux recettes du film ce qui a fini par accroître la demande de rendements au préjudice des dépenses de production¹⁷⁹.

¹⁷¹ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

¹⁷² Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

¹⁷³ VANDENBULKE Antoine, « Le nouveau régime de tax shelter pour la production audiovisuelle », *op. cit.*, p. 707.

¹⁷⁴ GERNAY Bruno, « La nouvelle réglementation tax shelter », *op. cit.*

¹⁷⁵ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

¹⁷⁶ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

¹⁷⁷ Entretien avec Vincent VANDEVOORDE, via Teams, le 26 mai 2021.

¹⁷⁸ « Le Tax Shelter. De quoi s'agit-il ? », *taxshelter.be, op. cit.*

¹⁷⁹ VANDENBULKE Antoine, « Le nouveau régime de tax shelter pour la production audiovisuelle », *op. cit.*, p. 707.

Deuxièmement, le second changement est l'affectation des sommes investies¹⁸⁰. À présent, afin de bénéficier de l'exonération définitive, le montant exonéré ne peut dépasser 203% de la valeur de l'attestation tax shelter¹⁸¹ calculée en fonction des dépenses de production réalisées¹⁸².

Troisièmement, les délais à respecter afin d'obtenir l'attestation ainsi que les démarches à réaliser constituent une autre modification de la législation en matière de tax shelter en 2015¹⁸³.

Quatrièmement, il incombe à présent aux sociétés d'intermédiation de publier un prospectus¹⁸⁴ préalablement approuvé par l'Autorité des Services et Marchés Financiers (FSMA)¹⁸⁵. Le prospectus présente toutes les informations relatives à l'intermédiaire et au fonctionnement du mécanisme et nécessaires à l'investisseur pour qu'il puisse réaliser un investissement en tax shelter.

Dès lors, pour synthétiser brièvement le fonctionnement du tax shelter et comparativement à son ancienne version, le tax shelter post-2015 fonctionne de cette manière :

« Et donc, le système actuel, il a comme un gros avantage que l'investisseur... ou il paie l'impôt, ou il investit dans le tax shelter et il fait une économie d'impôt. [...] Dans le nouveau système, je paie 100 d'impôt ou alors je fais du tax shelter et j'en paie 93 [...]. Mais en gros, plutôt que de payer l'impôt, je vais faire du tax shelter, je vais gagner de l'argent. Enfin, j'économise, je n'en gagne pas mais j'en économise par rapport à l'impôt qui doit être payé »¹⁸⁶.

En résumé, les résultats de la réforme de 2015 se sont traduits par le glissement d'un tax shelter calculé sur le rendement potentiel pour un investisseur vers un tax shelter basé sur les dépenses éligibles de l'œuvre¹⁸⁷. À présent, toutes les œuvres bénéficient du tax shelter et procurent le même rendement à l'investisseur, qu'il s'agisse d'un blockbuster ou d'un documentaire d'auteur¹⁸⁸. L'intégralité des sommes investies est couverte et il n'est plus possible pour

¹⁸⁰ VANDENBULKE Antoine, « Le nouveau régime de tax shelter pour la production audiovisuelle », *op. cit.*, p. 708.

¹⁸¹ Article 194ter, §4, 4°, CIR 92.

¹⁸² VANDENBULKE Antoine, « Le nouveau régime de tax shelter pour la production audiovisuelle », *op. cit.*, p. 708.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 709.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ SERVICE COORDINATION STRATEGIQUE ET COMMUNICATION DU SPF FINANCES, « Belgian Tax Shelter », *op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁶ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

¹⁸⁷ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

¹⁸⁸ *Ibid.*

l'investisseur de détenir des droits sur l'œuvre qu'il a financée¹⁸⁹. Cette réforme a permis d'améliorer la sécurité de l'investisseur, d'augmenter les montants consacrés à la production et de mieux contrôler le régime pour en assurer sa pérennité¹⁹⁰.

3.3.2. 2017 et l'extension aux arts de la scène

Depuis 2015, d'autres changements ont eu lieu. Tout d'abord, l'évolution de la législation fiscale a nécessité une loi rectificative du mécanisme en 2016¹⁹¹. Cependant, l'autre changement majeur après la réforme de 2015 est l'ouverture du tax shelter aux arts de la scène. La demande des entreprises à pouvoir investir était grandissante et des seuils de saturation étaient atteints¹⁹². De leur côté, les arts de la scène, témoins du succès du tax shelter dans le cinéma et sans ressource similaire, souhaitaient en bénéficier également¹⁹³. Il est à noter que cette réclamation des arts de la scène était déjà présente avant les années 2010¹⁹⁴. Enfin, le ministre Didier REYNDERS étant toujours au gouvernement, il a porté à l'agenda politique la revendication du secteur culturel¹⁹⁵. La concomitance des volontés des trois milieux a permis à la demande des arts de la scène d'aboutir et s'est traduite par l'insertion de l'article 194^{ter}/1 dans le Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR92), effectif depuis le 1^{er} février 2017¹⁹⁶. En l'étendant aux arts scéniques, le législateur n'a fait que transposer le mécanisme du secteur audiovisuel à celui de la scène en respectant toutefois les caractéristiques propres aux arts vivants¹⁹⁷.

Depuis cette extension, le tax shelter n'a plus connu de changements législatifs conséquents mais de simples adaptations au contexte environnant. Par exemple, à la suite des deux phases de la réforme du tax shift en 2018 et 2020, en réponse à la pandémie de la COVID-19 en 2020¹⁹⁸ ou encore en 2019 lors de l'intégration de la directive européenne SMA permettant ainsi à des

¹⁸⁹ VANDENBULKE Antoine, « Vers un financement de la culture à deux vitesses ? », *op. cit.*, p. 11.

¹⁹⁰ SERVICE COORDINATION STRATEGIQUE ET COMMUNICATION DU SPF FINANCES, « Belgian Tax Shelter », *op. cit.*, p. 6.

¹⁹¹ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

¹⁹² Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

¹⁹⁵ Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

¹⁹⁶ « Le Tax Shelter. De quoi s'agit-il ? », *taxshelter.be, op. cit.*

¹⁹⁷ VANDENBULKE Antoine, « Le financement des arts de la scène : panorama de droit belge », *op. cit.*, p. 38.

¹⁹⁸ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

œuvres audiovisuelles diffusées sur les nouveaux canaux numériques de bénéficier de l'incitant¹⁹⁹.

4. Conclusion intermédiaire

En conclusion de ce second chapitre, il peut être mis en évidence les liens intrinsèques qui unissent le tax shelter aux politiques culturelles à la fois belges et européennes dans leur objectif de soutien au cinéma et aux arts vivants. L'Autorité fédérale a fait le choix d'instaurer un mécanisme en adéquation avec les directives européennes mais également de l'implémenter sur tout un territoire sans faire de distinctions culturelles.

L'aspect profondément culturel du mécanisme est également mis en avant. Ses réformes et adaptations en font un garant de la diversité des œuvres créées sur le territoire belge. Le tax shelter agit également en tant qu'outil assurant la pérennisation des secteurs qu'il soutient²⁰⁰.

Après avoir présenté le tax shelter légalement et historiquement, la prochaine partie le consacre en tant qu'instrument d'action publique.

¹⁹⁹ CENTRE DU CINEMA ET DE L'AUDIOVISUEL, « Bilan 2019. Production, promotion et diffusion cinématographiques et audiovisuelles », *op. cit.*, p. 185.

²⁰⁰ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

Partie III. Le tax shelter comme instrument d'action publique

Le tax shelter, la notion clé de politiques culturelles et la remémoration des contextes politiques belge et européen en matière de culture introduits, le cœur de l'analyse peut être entamé. Le troisième et dernier chapitre de ce travail de fin d'études met en évidence le tax shelter en tant qu'instrument d'action publique tel que défini par Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALES. Pour ce faire, ce chapitre est divisé en trois sections. La première partie aborde le concept d'économie culturelle. La seconde partie se concentre sur les conséquences de la mise en place du tax shelter, qu'elles soient économiques, territoriales ou institutionnelles. Enfin, la troisième partie interroge l'avenir du mécanisme, son extension au secteur du jeu vidéo, ses enjeux et ses menaces.

Avant toute chose, il faut rappeler qu'un État qui met en place des institutions ou budgets culturels, par exemple, intervient dans le domaine culturel au travers de subventions publiques ou d'incitants par le biais de politiques fiscales²⁰¹. Si de telles subventions n'existent pas, la volonté politique est de laisser libre cours à l'économie de marché²⁰². Néanmoins, avec le temps, le rôle volontariste de l'État dans le secteur culturel s'est affaibli et s'est orienté davantage vers un rôle d'instance régulatrice²⁰³. Il en résulte que les pouvoirs publics perdent progressivement leur position de monopole dans les activités culturelles au profit du secteur privé²⁰⁴. Jean-Louis GENARD constate que la « *rentabilité économique et d'image* » a fini par remplacer la « *rentabilité sociale et politiques* » des politiques culturelles des années 1960-1970 en Belgique francophone²⁰⁵. Ce chapitre tente de démontrer, entre autres, cette tendance au travers du mécanisme du tax shelter.

1. L'économie culturelle et la justification d'une intervention publique

De multiples raisons justifient la nécessité pour les arts de bénéficier d'interventions publiques et par conséquent de pénétrer le monde politique²⁰⁶. Le secteur culturel voit s'affronter deux idéologies quant à la justification d'une intervention publique. Tandis que certains plaident en

²⁰¹ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, p. 46.

²⁰² *Ibid.*, pp. 45-46.

²⁰³ GENARD Jean-Louis, « Cultures urbaines et politiques culturelles », *op. cit.*, p. 6.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 11.

²⁰⁶ MULCAHY Kevin V., « The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility », *op. cit.*, p. 35.

faveur d'aides publiques afin d'encourager la croissance économique et de renforcer une industrie, d'autres, en revanche, prônent l'insolvabilité du secteur pour justifier de telles aides. Étant donné le peu de rentabilité du secteur culturel, il ne peut s'autofinancer²⁰⁷.

En effet, la culture est un secteur qui oscille constamment entre les univers marchand et non-marchand en raison de la perméabilité entre ces deux sphères. Le choix d'une intervention publique dans ce domaine est donc souvent justifié par des arguments économiques mettant en avant les défaillances des marchés ou des asymétries d'information. Une autre explication est la singularité et la nature protéiforme des biens culturels en plus du fait qu'ils ne peuvent être acquis indéfiniment²⁰⁸. Le cas d'étude de ce travail combine à la fois des biens culturels dont les deux sphères sont liées, à savoir le cinéma et l'audiovisuel, et des biens non-marchands publics qui englobent, entre autres, le spectacle vivant²⁰⁹.

L'économie, et plus particulièrement l'économie culturelle ou économie de la culture, va progressivement s'ériger comme la raison première d'une intervention publique dans le secteur culturel. L'économie culturelle est l'application d'une analyse économique au secteur culturel²¹⁰. En effet, les décennies 1980-1990 sont marquées par des décisions politiques cherchant à renforcer le lien entre la culture et l'économie. L'économie créative devient une composante des politiques culturelles, soutenue par l'Union européenne²¹¹. Par conséquent, de nombreux États décident d'aider financièrement les industries culturelles²¹² car l'importance de ces industries dépasse largement l'impact économique²¹³.

Très souvent associées, les industries créatives et culturelles (ICC) forment un même champ d'intervention bien que chacune ait sa propre définition et qu'une frontière existe entre les deux²¹⁴.

²⁰⁷ DUBET Éric, « Les fondements de l'intervention publique dans l'industrie cinématographique européenne », *op. cit.*, p. 21.

²⁰⁸ BENHAMOU Françoise, « Entre économie de marché et économie administrée. La politique du cinéma en question », *op. cit.*, p. 63.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 64.

²¹⁰ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), « Creative Economy Report 2010. Creative Economy: A Feasible Development Option », *op. cit.*, p. 5.

²¹¹ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, *op. cit.*, p. 18.

²¹² MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *op. cit.*, p. 321.

²¹³ DOLFMAN Michael L., HOLDEN Richard J., WASSER Solidelle Fortier, « The economic impact of the creatives arts industries: New York and Los Angeles », *Monthly Labor Review*, 2007, vol. 130, n° 10, p. 34.

²¹⁴ *Ibid.*

D'une part, les industries créatives regroupent les activités qui ont leur origine dans la créativité, les compétences et le talent individuels et qui présentent un potentiel de richesse et de création d'emplois à travers la production et l'exploitation de la propriété intellectuelle²¹⁵.

D'autre part, les industries culturelles sont quant à elles définies comme « *l'ensemble en constante évolution des activités de production et d'échanges culturels soumises aux règles de la marchandisation, où les techniques de production industrielle sont plus ou moins développées, mais où le travail s'organise de plus en plus sur le mode capitaliste d'une double séparation entre le producteur et son produit, entre les tâches de création et d'exécution* »²¹⁶. La notion d'industrie culturelle est née en 1947 au travers de l'analyse critique de la généralisation et de la reproduction de masse de contenu provenant de la radio, de la télévision et du cinéma²¹⁷. Elle s'est développée au début des années 1980 lorsqu'il a été de plus en plus difficile d'appuyer la culture uniquement au travers du modèle du bien-être de la nation²¹⁸, le schéma d'analyse devient alors économique²¹⁹.

Néanmoins, dans le cadre de ce travail, les ICC sont considérées sous la définition mise en avant par l'UNESCO à savoir, « *les secteurs d'activité ayant comme objet principal la création, le développement, la production, la reproduction, la promotion, la diffusion ou la commercialisation de biens, de services et activités qui ont un contenu culturel, artistique et/ou patrimonial* »²²⁰. Par conséquent, l'audiovisuel et les arts scéniques appartiennent tous deux au secteur des industries culturelles et créatives²²¹.

La place qu'occupe ces dernières en Europe et en Belgique font l'objet de la prochaine section.

²¹⁵ DOLFMAN Michael L., HOLDEN Richard J., WASSER Solidelle Fortier, « The economic impact of the creative arts industries: New York and Los Angeles », *op. cit.*, p. 23.

²¹⁶ « Expressions culturelles. Politiques pour la créativité. Guide pour le développement des industries culturelles et créatives », UNESCO, disponible à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural%20expressions/tools/policy-guide/como-usar-esta-guia/sobre-definiciones-que-se-entiende-por-industrias-culturales-y-creativas/> (consultée le 9 août 2021).

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ CAUST Jo, « Putting the 'arts' back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers », *op. cit.*, p. 54.

²¹⁹ « Expressions culturelles. Politiques pour la créativité. Guide pour le développement des industries culturelles et créatives », UNESCO, *op. cit.*

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ LAZZARO Elisabetta, LOWIES Jean-Gilles, « Le poids économique des Industries culturelles et créatives en Wallonie et à Bruxelles », *IWEPS – Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique*, décembre 2014, pp. 4-5.

1.1. Les industries culturelles et créatives en Europe et en Belgique

Alors que la culture est souvent perçue comme bénéficiaire des aides publiques car peu ou pas rentable, certains y voient au contraire un impact économique positif. Ce courant a notamment été soutenu par l'Union européenne qui considère qu'un investissement réalisé dans le secteur culturel permet la création de richesses et d'emplois ce qui s'avère bénéfique pour l'ensemble de la société²²².

D'après un rapport d'audit publié en 2014 et réalisé à la demande du Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs, la culture génèrerait, à l'échelle européenne, 536 milliards d'euros de revenus ce qui correspond à 4,2% du PIB européen. Par ailleurs, elles représentent, en 2011, 8,3 millions d'équivalents temps plein soit 3,8% de la main d'œuvre européenne totale²²³. Le secteur culturel demeure en 2014 le troisième employeur d'Europe²²⁴. Le poids économique de la culture est donc bien réel²²⁵.

En Belgique, et plus particulièrement en Fédération Wallonie-Bruxelles, le cinéma représente l'industrie culturelle la plus importante. Son rôle a d'ailleurs été réévalué et intensifié au travers du Décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle. Ce décret renforce notamment les missions du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel de la Fédération que sont le soutien à la création, la diffusion et la promotion du secteur audiovisuel sur le territoire francophone²²⁶. Par ailleurs, le décret précise les conditions d'éligibilité d'une œuvre audiovisuelle au tax shelter²²⁷.

Le cinéma est un service public collectif divisible, c'est-à-dire « *un service dont les caractéristiques, dites de qualité, demeurent toujours indivisibles (le même film est vu par tous les spectateurs), tandis qu'il est possible de répartir la quantité consommée entre les individus (pour pouvoir assister à la projection d'un long métrage, tout spectateur doit préalablement*

²²² LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, op. cit., pp. 92-93.

²²³ TERA CONSULTANTS, « The economic contribution of the creative industries to EU GDP and employment. Evolution 2008-2011 », *Forum d'Avignon*, septembre 2014, p. 13.

²²⁴ RENARD Stéphane, « Que pèse vraiment la culture dans l'économie ? », *L'Écho*, 18 septembre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lecho.be/culture/general/que-pese-vraiment-la-culture-dans-l-economie/10252410.html> (consultée le 20 avril 2021).

²²⁵ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, op. cit., p. 93.

²²⁶ WUNDERLE Marcus, « Vers moins de soutien public au secteur culturel ? Bilan des gouvernements en matière de culture », op. cit., p. 4.

²²⁷ Entretien avec Martine STEPPE, Bruxelles, le 24 juin 2021.

acquitter un droit d'entrée) »²²⁸. Par conséquent, l'intervention publique ne devrait pas avoir lieu. Cependant, les cinémas européens témoignent de l'immixtion des États dans le secteur culturel²²⁹. La raison défendue par Éric DUBET est la volonté de l'État d'assurer la pérennité de sa culture nationale et d'en assurer son rayonnement²³⁰. Dès lors, en mettant sur pied un mécanisme tel que celui du tax shelter, la Belgique a souhaité encourager son industrie cinématographique²³¹. Le foisonnement de talents belges, tant au niveau des réalisateurs que des comédiens, dans le courant des années 1990 a motivé la décision de structurer l'industrie du cinéma et d'ainsi permettre aux producteurs de porter des projets plus ambitieux²³². Afin d'atteindre cette structuration et l'assurance d'une industrie florissante, le tax shelter a été mis en place en tant que mécanisme de financement²³³. Depuis, le tax shelter demeure la première source de financement du secteur cinématographique en Belgique²³⁴. Le nombre de films produits par millions d'habitants s'élèverait à huit ce qui en fait le pays le plus dynamique d'Europe en termes de production²³⁵.

Enfin, à titre de comparaison, l'évolution des politiques culturelles menées en France par les ministres de la Culture André MALRAUX et Jack LANG est similaire aux directions empruntées par les femmes et hommes politiques belges. En effet, Jack LANG, ayant rempli deux mandats à la tête du ministère français de la Culture entre 1981 et 1993²³⁶, ne s'est pas concentré sur la démocratisation de la culture, contrairement à André MALRAUX, ministre de 1959 à 1969²³⁷, il a préféré s'intéresser aux avantages économiques des industries culturelles²³⁸. C'est cet aspect purement économique qui est mis en avant la section suivante.

²²⁸ DUBET Éric, « Les fondements de l'intervention publique dans l'industrie cinématographique européenne », *op. cit.*, p. 16.

²²⁹ *Ibid.*, p. 16.

²³⁰ *Ibid.*, pp. 17-19.

²³¹ Entretien avec Roland ROSOUX, via Zoom, le 1^{er} juillet 2021.

²³² Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ VINCENT Anne, WUNDERLE Marcus, « Le financement privé de la culture », *op. cit.*, p. 29.

²³⁵ DELLA FAILLE Patrick, REYNDERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier*, *op. cit.*, p. 16.

²³⁶ GIRARD Augustin, « Les politiques culturelles d'André MALRAUX à Jack LANG : rupture et continuités, histoire d'une modernisation », *Hermès, La Revue*, 1996, vol. 2, n° 20, p. 33.

²³⁷ *Ibid.*, p. 27.

²³⁸ POLO Jean-François, « La politique cinématographique de Jack Lang. De la réhabilitation des industries culturelles à la proclamation de l'exception culturelle », *Politix*, 2003, vol. 16, n° 61, p. 125.

1.2. Conclusion intermédiaire

Au fur et à mesure des années, les industries culturelles et créatives se sont imposées comme des secteurs incontournables à l'épanouissement économique et social d'un pays. Le tax shelter a constitué une des mesures nécessaires pour développer un pan important de l'économie culturelle que représentent les ICC et plus particulièrement, l'audiovisuel, le cinéma et les arts scéniques.

« Bien sûr quand on disait 'soutien à la culture', c'était aussi 'soutien à l'économie culturelle'. [...] Le tax shelter est un mécanisme de soutien à l'industrie de l'audiovisuel et de la culture par le biais d'un incitant fiscal auprès des entreprises »²³⁹.

Au-delà du développement et du soutien à la culture, en instaurant le système du tax shelter le législateur belge a voulu créer des emplois en Belgique et générer des dépenses sur son territoire²⁴⁰. Ce sont ces volontés qui sont présentées ci-après.

2. Les conséquences de l'instauration du tax shelter

Les recherches menées ont permis d'identifier trois sources motivant les décideurs politiques belges à mettre en place le système de tax shelter. La première d'entre elles s'inscrit dans la continuité des politiques poursuivies en matière de soutien aux industries culturelles et créatives du plat pays. La seconde composante à justifier l'existence du tax shelter est en lien avec la volonté de revaloriser le territoire belge. Enfin, la troisième source de motivation est issue du cadre institutionnel dont la particularité et la complexité sont propres à la Belgique. Avant d'entamer la troisième section, une conclusion vient achever cette section.

2.1. Un levier économique

Initialement, aborder les arts sous l'angle économique a permis de les légitimer et de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres secteurs de la société. Néanmoins, employer un langage propre au monde du marché et de l'économie peut laisser supposer que la culture est soutenue

²³⁹ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

²⁴⁰ TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *op. cit.*, p. 3.

uniquement à des fins économiques²⁴¹. Or, selon Jo CAUST, un gouvernement ne doit pas baser son intervention dans le secteur culturel sous le prétexte que l'industrie culturelle contribue à la croissance économique de l'État²⁴².

Par ailleurs, baser tout l'argumentaire politique uniquement sur des propriétés économiques peut créer des tensions entre les artistes et les investisseurs, qu'il s'agisse d'organismes publics ou d'investisseurs privés. Il est donc nécessaire de préciser que les besoins ou priorités des investisseurs ne correspondent pas forcément aux besoins ou désirs du public²⁴³. C'est ce qu'il s'est notamment passé lorsque la première version du tax shelter était en vigueur. Le mécanisme autorisant les droits sur recettes, il favorisait une catégorie d'œuvres jugées plus rentables. Il était donc détourné dans l'intérêt des investisseurs, l'éloignant de son rôle initial :

« Au départ je croyais que les investisseurs, qui étaient déjà très riches, paient beaucoup d'impôts, ils vont investir dans l'audiovisuel pour investir dans l'économie belge parce que ça fait travailler des gens... Ça allait être naturel que les... ces investisseurs... c'est pas les 7000 euros de risque ou les 7000 euros de perte... qu'il y allait avoir une volonté de soutenir l'industrie, de soutenir la culture. Mon œil, les investisseurs sont tous pareil [rires] avec quelques exceptions qui confirment la règle... plus de pognon, plus de pognon, plus de pognon »²⁴⁴.

Le tax shelter peut également constituer un puissant levier économique pour l'État belge. D'après l'étude menée conjointement par uMedia, une société d'intermédiation, et Deloitte en 2012, pour 1 euro que l'État perd au travers de l'avantage fiscal pour les investisseurs, il récupère 1,21 euros. Depuis la mise en place du mécanisme et jusqu'en 2012, l'État aurait gagné 77 millions d'euros²⁴⁵. Néanmoins, cette vision n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs. Selon Isabelle SURLERAUX, attachée à la Cellule tax shelter, l'État ne bénéficierait pas automatiquement de ces retombées. Pour pouvoir récupérer les exonérations accordées, il doit pouvoir taxer sur le territoire belge les sociétés de production et les sociétés privées qui investissent. Or, certains dossiers rempliraient uniquement des critères financiers en contractant

²⁴¹ CAUST Jo, « Putting the 'arts' back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers », *op. cit.*, p. 54.

²⁴² *Ibid.*, pp. 53-54.

²⁴³ *Ibid.*, p. 54.

²⁴⁴ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

²⁴⁵ UMEDIA, « Résultats de l'étude uMedia-Deloitte. Le Tax Shelter : un placement très rentable pour l'État », 2012, p. 1.

des assurances en Belgique par exemple²⁴⁶. C'est pourquoi Isabelle SURLERAUX préconise une réécriture de la loi pour la rendre plus claire et univoque²⁴⁷.

Via le tax shelter, la Belgique poursuivrait un double objectif. D'une part, renvoyer au secteur privé le financement de la création culturelle et d'autre part, alléger la pression fiscale sur les entreprises belges²⁴⁸. Le mécanisme impose des contraintes de dépenses sur le territoire belge, ce qui stimule l'économie et l'industrie belges et engendre des rentrées et des recettes fiscales pour l'État fédéral²⁴⁹. Patrick QUINET le résume de cette façon :

« Donc le principe c'était je donne un incitant fiscal pour les inciter à investir dans l'audiovisuel et la culture et l'industrie audiovisuelle et de l'autre je vais récupérer parce que ça va créer de l'emploi. Donc l'emploi ça va créer des cotisations sociales, des impôts de la part des personnes physiques, ça va amener des impôts des sociétés pour les prestataires de service, ça va amener des flux de TVA, etc. etc. Donc c'était un jeu à somme nulle. L'idée c'était vraiment qu'on incite et puis on récupère de l'autre côté. Mais dans le fond, dans ce qu'on sait qui était tout à fait compréhensible, d'essayer le bon équilibre dans tout, c'est véritablement d'abord et avant tout pour la culture »²⁵⁰.

Enfin, au vu des caractéristiques propres aux politiques culturelles, le tax shelter remplit la condition d'une politique indirecte. Son action est menée dans le secteur culturel mais son objectif initial est économique. D'après Jean-Gilles LOWIES, une des variables de la création et la mise en place des politiques culturelles concerne la nature des instruments de politiques culturelles qui peuvent être « *à la fois la cause d'effets sur le secteur culturel et la conséquence de choix propres à chaque culture politique* »²⁵¹. Dans la présente analyse, le tax shelter constitue un instrument de nature fiscale choisi par l'État dans la poursuite d'objectifs liés à l'économie de la culture.

²⁴⁶ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁴⁹ Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

²⁵⁰ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

²⁵¹ LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture, op. cit.*, pp. 52-53.

2.2. Une revalorisation du territoire

De nombreux travaux scientifiques ont démontré la contribution des arts et de la culture dans le développement de politiques publiques orientées vers la revitalisation, l'attractivité ou encore le marketing d'un territoire²⁵².

En termes de territoire, il est ressorti des entretiens que le tax shelter contribue à une certaine revalorisation de celui-ci de deux manières. D'une part, en tant qu'instrument diplomatique et, d'autre part, en tant que booster de l'économie locale. Ce sont ces deux aspects qui sont développés dans cette sous-section.

2.2.1. Entre marketing territorial et soft power

La culture a la capacité de renverser l'image négative d'une ville et de la situer sur une carte²⁵³. C'est pourquoi les politiques culturelles interviennent aussi dans la redéfinition des enjeux territoriaux²⁵⁴. Dans le cadre du tax shelter c'est l'image de tout un pays qui a été redorée. En effet, durant les années 1990, la représentation de la Belgique sur la scène internationale était ternie par le scandale lié à l'affaire Dutroux, relayé jusque dans la presse américaine²⁵⁵. Cependant, la même décennie est marquée par les récompenses prestigieuses attribuées au cinéma belge et par la reconnaissance d'un vivier de talents²⁵⁶. La prise de conscience du monde politique sur la capacité du secteur cinématographique à améliorer l'image de la Belgique a entraîné la volonté de soutenir le secteur et de stimuler ces talents à l'étranger²⁵⁷. Pour Isabelle SURLERAUX :

« Le tax shelter [...] c'est une belle carte de visite pour l'étranger »²⁵⁸.

²⁵² GARCIA-GUILLEN Émilie, WEISSER Stéphanie, « Culture et territoire : des recompositions mutuelles. Deux exemples de territorialisation des politiques culturelles en France et en Belgique », *L'Espace Politique*, 2019, vol. 39, n°3, p. 1.

²⁵³ MULCAHY Kevin V., « The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility », *op. cit.*, p. 44.

²⁵⁴ GARCIA-GUILLEN Émilie, WEISSER Stéphanie, « Culture et territoire : des recompositions mutuelles. Deux exemples de territorialisation des politiques culturelles en France et en Belgique », *op. cit.*, p. 2.

²⁵⁵ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

En instaurant le tax shelter, la Belgique a pu placer son nom sur la carte de la production et du financement de projets européens, la démarche de l'Europe poursuivant une logique de résistance face au monopole des États-Unis sur le marché du cinéma²⁵⁹.

À l'échelle européenne, la compétition entre États s'est intensifiée au fil des années. La Belgique et son tax shelter demeurent cependant parmi les plus compétitifs et attractifs pour les productions étrangères²⁶⁰. Tout pays européen qui souhaite développer son secteur culturel et ses ICC est obligé de mettre en place des mécanismes fiscaux, économiques ou culturels²⁶¹. Les producteurs de cinéma et de télévision européens ont d'ailleurs souvent appuyé l'implémentation de politiques industrielles nationales qui se traduisent par des mesures d'aide directe comme la création de fonds de soutien publics ou des mesures d'aide indirecte comme des avantages fiscaux²⁶².

Toutefois, l'Union européenne veille à un certain fair-play entre ses États membres. En effet, les incitants fiscaux sont mis en place, entre autres, pour accroître la compétitivité de certains secteurs mais ces incitants encouragent la territorialisation. Dès lors, ils sont soumis aux réglementations européennes d'aides d'État afin d'éviter toute forme de concurrence déloyale entre les États membres. Le tax shelter belge n'échappe pas à ces règles²⁶³.

L'enjeu territorial lié au marché des ICC, et pour lequel la Belgique se bat, est résumé comme suit par Noël MAGIS, directeur de Screen Brussels :

« Voilà, la diplomatie qui se fait autrement que par l'armée ou le commerce, là, c'est l'image, c'est l'image d'une région, d'une ville comme étant créative, dynamique, intéressante culturellement sur des territoires. Voilà, qui incite d'ailleurs des industries non créatives, à s'y établir parce que voilà, si on a des entreprises dans telle ou telle région, bah aller recruter du personnel sera plus facile, exporter sera plus facile puisque voilà le nom de la Wallonie ou de Bruxelles ou de la Flandre est connu, on sera mieux connu à l'international et donc voilà, ça, ça joue. Ça participe évidemment à, et c'est ça qui est intéressant dans les industries créatives et

²⁵⁹ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁶⁰ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

²⁶¹ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁶² DUBET Éric, « Les fondements de l'intervention publique dans l'industrie cinématographique européenne », *op. cit.*, p. 20.

²⁶³ EUROPEAN AGENDA FOR CULTURE, « Good practice report towards more efficient financial ecosystems: innovative instruments to facilitate access to finance for the cultural and creative sector (CCS) », *European Union*, novembre 2015, p. 29.

culturelles et dans l'audiovisuel, notamment parce qu'en plus on voit, on peut parfois voir les régions ou les territoires à l'image. Ça joue aussi. Donc ça participe à cette notion de marketing territorial ou de soft power et donc la Belgique et ses entités fédérées participent à cette, je vais dire, à cette grande course, cette compétition ou à ce jeu »²⁶⁴.

Le tax shelter en tant qu'instrument d'action publique véhicule la représentation de la Belgique investie dans le développement des industries culturelles et créatives. Elle souhaite valoriser son territoire, son image et la qualité de ses professionnels du secteur à l'échelle européenne et internationale. Grâce au tax shelter, l'État belge est parvenu à faire contribuer le secteur privé au renouvellement de l'image du pays.

2.2.2. *Des retombées à l'échelle locale*

Les avantages économiques issus des arts impactent de nombreux secteurs économiques qui ne sont pas en lien avec la culture²⁶⁵. Bien qu'elle soit souvent perçue comme un bien d'utilité publique au sein d'un État, la culture présente également une utilité économique à l'échelle locale. L'impact économique des arts a également été prouvé au travers de dépenses faites pour des activités artistiques qui sont souvent couplées à des dépenses réalisées dans des hôtels et des restaurants, par exemple²⁶⁶. Indirectement, la culture engendre des revenus pour les personnes employées dans ces établissements²⁶⁷.

« Mais ça aura des conséquences sur l'ensemble de l'économie parce que l'économie audiovisuelle, comédiens, techniciens, prestataires mais aussi hôtels euh activité générale en Belgique puisque les gens, quand ils viennent tourner en Belgique, bah ils font d'autres choses que de simplement tourner le week-end ou le soir »²⁶⁸.

Au-delà de cet aspect géographique, le tax shelter génère des revenus pour les travailleurs du secteur culturel en Belgique, notamment grâce aux coproductions. En effet, le tax shelter est témoin d'une augmentation des coproductions. Ainsi, un producteur belge a davantage de facilités à collaborer avec un coproducteur étranger même si le projet est un film majoritaire

²⁶⁴ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁶⁵ MULCAHY Kevin V., « The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility », *op. cit.*, p. 36.

²⁶⁶ MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *op. cit.*, p. 326.

²⁶⁷ DAVIDSON Benjamin, COHEN Randy, SCHAFFER William, « Arts and Economic Prosperity: The Economic Impact of Nonprofit Arts Organizations and Their Audiences », *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁶⁸ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

belge²⁶⁹. En outre, les productions étrangères sont motivées à venir tourner en Belgique afin de pouvoir bénéficier du tax shelter pour financer leurs projets mais également afin d'engager des équipes techniques belges²⁷⁰. L'industrie des arts crée de la main-d'œuvre spécialisée²⁷¹. C'est le cas de la Belgique qui est connue pour avoir d'excellentes écoles qui forment les professionnels du secteur audiovisuel, des auteurs aux techniciens. Cependant, le marché belge, dû à sa petite taille, ne peut se contenter de produire des œuvres majoritaires s'il souhaite générer suffisamment de travail pour les travailleurs belges. Le monde du cinéma et de la télévision est particulier dans la mesure où les techniciens ne sont pas amenés à travailler tout au long de l'année en continu. Il existe des périodes sans tournage durant lesquelles les professionnels se retrouvent sans travail²⁷². Le tax shelter et son ouverture aux coproductions étrangères représente donc une des solutions pour pallier ce problème.

« Et donc il faut que le mécanisme, les mécanismes belges, puissent à la fois, je dirais, rencontrer les financements de contenus générés en Belgique, d'initiative belge, et d'autre part, être aussi intéressants pour mettre en place des financements internationaux et des coproductions »²⁷³.

Pour pouvoir bénéficier du tax shelter, le producteur doit réaliser des dépenses éligibles, dont les salaires des acteurs et des techniciens font partie, sur le territoire belge²⁷⁴. D'une part, il permet donc aux producteurs d'obtenir plus de moyens financiers pour leurs projets et, d'autre part, il permet également aux professionnels du secteur, artistes et techniciens, de mieux vivre ou, à tout le moins, de survivre²⁷⁵.

2.3. Un outil devenu indispensable

Bien que les États européens soient connus pour contribuer au financement de beaucoup de projets artistiques, ces soutiens financiers ont baissé depuis quelques années. Cependant, ces

²⁶⁹ Des œuvres majoritaires belges sont des œuvres d'initiative belge et majoritairement financées en Belgique et avec un ancrage artistique belge (Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021 ; Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021).

²⁷⁰ DELLA FAILLE Patrick, REYNDERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier*, *op. cit.*, p. 16.

²⁷¹ MULCAHY Kevin V., « The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility », *op. cit.*, p. 38.

²⁷² Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

²⁷³ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁷⁴ SOJCHER Frédéric, « Le cinéma belge comme laboratoire du cinéma européen : quels enjeux d'une politique européenne en matière de cinéma ? », *op. cit.*, p. 7.

²⁷⁵ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

États réfléchissent à des solutions alternatives au financement direct public pour soutenir les activités culturelles²⁷⁶. Le tax shelter constitue l'une de ces alternatives.

Au-delà de sa capacité à valoriser la Belgique à l'extérieur des frontières et à générer des revenus tant pour les intervenants du secteur culturel que pour l'État, le tax shelter s'est progressivement imposé comme un outil indispensable dans le financement du cinéma et des arts de la scène. Même si de nombreux pays européens ont développé une industrie cinématographique soutenue par des fonds publics et même si l'Europe a mis en place des mesures destinées à encourager le financement et la distribution d'œuvres européennes²⁷⁷, des fonds régionaux ont été implémentés un peu partout au sein de l'UE²⁷⁸. La Belgique disposait donc déjà de fonds régionaux et culturels pour apporter un soutien financier à la production avant d'instaurer le tax shelter.

Les Régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale ont respectivement mis en place Wallimage, Screen Flanders et Screen Brussels pour 'territorialiser' les productions, les attirer sur leur territoire²⁷⁹. Ces fonds régionaux financent en partie les productions à condition qu'une partie du projet soit fabriquée sur le territoire de la Région concernée. Toutefois, la compétitivité sur le marché européen contraint l'État belge à prendre en charge une part des coûts de fabrication au travers d'aides publiques²⁸⁰.

Bien qu'il existe une certaine compétitivité entre les trois fonds régionaux pour attirer les producteurs, le tax shelter demeure un allié de par sa complémentarité avec les fonds. Virginie NOUVELLE, directrice de Wallimage, et Noël MAGIS, directeur de Screen Brussels en témoignent :

« L'attractivité s'est fortement augmentée puisqu'en plus des aides du type Wallimage les producteurs pouvaient aller chercher des fonds en provenance du tax shelter ce qui rendait les prestataires wallons beaucoup plus compétitifs au niveau international donc c'est très clair que la force de frappe de Wallimage est décuplée par le tax shelter »²⁸¹.

²⁷⁶ MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *op. cit.*, p. 328.

²⁷⁷ DUBET Éric, « Les fondements de l'intervention publique dans l'industrie cinématographique européenne », *op. cit.*, p. 11.

²⁷⁸ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Entretien avec Virginie NOUVELLE, par téléphone, le 30 juin 2021.

²⁸¹ *Ibid.*

« Les 3 peuvent se combiner parfaitement, fédéral, communautaire et régional. Vous ajoutez à cela, les deux fonds euh les deux mécanismes de financement européens, Eurimages et le programme Media, bah ça fait pour la Belgique, petit territoire du marché culturel, quand même pas mal d'avantages pour permettre l'émergence, l'éclosion et la, je dirais, la vie et le développement d'industries et de professionnels dans le secteur de l'audiovisuel »²⁸².

La troisième source de financement mentionnée par Noël MAGIS est l'aide culturelle octroyée par les Communautés. Ces fonds sont accordés aux œuvres sur base de critères artistiques tandis que le tax shelter est culturellement neutre²⁸³. Ainsi, les fonds communautaires interviennent sur base de critères culturels, les fonds régionaux justifient des critères économiques et le tax shelter privilégie des motivations fiscales²⁸⁴.

Pour conclure, la complémentarité entre le tax shelter et les mécanismes publics de financement qui existent en Belgique et en Europe est un atout pour les producteurs mais aussi pour le maintien de politiques culturelles cohérentes sur l'ensemble du territoire belge.

2.3.1. Une culture scindée en deux

L'existence de Communautés culturelles en Belgique avec une gestion autonome de la culture ne favorise pas la mise en œuvre de politiques menées conjointement de part et d'autre de la frontière linguistique. Comme le résume Isabelle SURLERAUX, attachée à la Cellule tax shelter du SPF Finances :

« On vit quand même dans un pays de nouveau un peu particulier où la culture est divisée en deux [...]. Le wallon ne connaît pas la culture flamande et le flamand ne connaît pas la culture du côté francophone, donc on est vraiment dans deux pays »²⁸⁵.

À titre d'exemple, les volontés d'autonomie culturelle de la Flandre dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle n'ont pas permis la mise en place d'une organisation fédérale de soutien au secteur du cinéma, ce qui amena le secteur à être communautarisé. Cependant, le marché flamand du

²⁸² Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁸³ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

²⁸⁴ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁸⁵ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

film étant très limité, un soutien public s'est avéré indispensable pour sauvegarder l'industrie du cinéma au nord du pays²⁸⁶. Aujourd'hui encore, la Flandre accueille des œuvres majoritaires flamandes alors que la Wallonie est davantage tournée vers la France ce qui alimente les collaborations entre les deux voisins francophones²⁸⁷. Il existe toutefois des partenariats entre le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (CCA) de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) et son équivalent flamand, le Vlaams Audiovisueel Fonds. Ils ont effectivement élaboré des fonds jumeaux qui permettent au CCA d'aider des films d'initiative néerlandophone et inversement, ce qui encourage la collaboration entre les deux parties du pays²⁸⁸.

Néanmoins, le tax shelter étant une matière fédérale et la culture relevant des compétences communautaires, des accords de collaboration ont été mis en place entre la FWB, la Communauté flamande et l'État fédéral²⁸⁹. Il convient de préciser que la Communauté germanophone est peu active dans le domaine du tax shelter au vu du faible nombre de dossiers traités sur ce territoire²⁹⁰. Elle prend tout de même part aux accords relatifs à ses compétences en matière de tax shelter conclus avec le pouvoir fédéral²⁹¹.

Dernièrement, l'accord de coopération du 19 mars 2020 conclu entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone transcrit une collaboration verticale et multilatérale²⁹². Cet accord a été élaboré pour formaliser une pratique déjà existante mais non écrite quant au suivi des dossiers et à la critériologie des œuvres.

Enfin, la construction institutionnelle de la Belgique est un dernier facteur qui accentue cet écart entre la culture au nord et celle au sud du pays. La FWB, par exemple, souffre d'un sous-financement chronique²⁹³ tandis que la Communauté flamande a décidé, en 2019, de réduire

²⁸⁶ BILTEREYST Daniël, MEERS Philippe, VANDE WINKEL Roel, WILLEMS Gertjan, « From film policy to creative screen. Media convergence and film policy trends in Flanders », *op. cit.*, p. 241.

²⁸⁷ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

²⁸⁸ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Entretien avec Martine STEPPE, Bruxelles, le 24 juin 2021.

²⁹¹ Accord de coopération du 19 mars 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif aux compétences des Communautés et de l'État fédéral en matière du régime tax shelter pour les œuvres audiovisuelles et les œuvres scéniques et à l'échange d'informations.

²⁹² LOWIES Jean-Gilles, SCHROBILTGEN Marie-Hélène, « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *op. cit.*, p. 9.

²⁹³ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

fortement le budget qu'elle alloue à la culture²⁹⁴. Néanmoins, grâce sa portée fédérale, le tax shelter évite toute forme de désavantage d'une Communauté par rapport à une autre puisqu'il permet de financer une œuvre à hauteur de 30% sans distinction²⁹⁵ et que les dépenses générées doivent être soumises à la TVA qui est applicable sur tout le territoire du pays²⁹⁶.

Pour conclure, la fragmentation institutionnelle de la Belgique oblige les entités à s'allier et à élaborer des stratégies communes pour développer une industrie forte et des politiques culturelles cohérentes afin de subsister sur le marché international²⁹⁷. L'action publique menée par l'État belge pour conserver sa position sur la scène mondiale est opérationnalisée grâce au tax shelter.

2.3.2. Une nouvelle orientation pour la politique cinématographique belge

Le tax shelter belge a la particularité de profiter tant aux productions nationales qu'aux productions internationales²⁹⁸. La Belgique étant un petit pays, elle se retrouve dépendante des marchés européens et internationaux. Le tax shelter lui a dès lors permis de se démarquer des autres pays et de leurs mécanismes de financement respectifs pour s'imposer sur la scène audiovisuelle internationale²⁹⁹. En effet, à l'échelle internationale, la disponibilité des fonds en Belgique grâce au tax shelter attirent énormément de productions étrangères³⁰⁰ et permet de créer des projets de grande ampleur³⁰¹.

Si la coproduction est devenue la norme, c'est principalement parce que le tax shelter n'est ouvert qu'aux producteurs belges. Une œuvre belge minoritaire peut être financée grâce au tax shelter au minimum à 10%. Dans le cadre d'une œuvre majoritaire, le financement tax shelter peut s'élever jusqu'à 50% du budget des dépenses de l'œuvre³⁰². Il est donc plus intéressant

²⁹⁴ VANDENBULKE Antoine, « Coupe dans le budget de la culture en Flandre : va-t-on vers un art 'officiel' ? », *La Libre*, 15 novembre 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lalibre.be/> (consultée le 19 janvier 2021).

²⁹⁵ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

²⁹⁶ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ EUROPEAN AGENDA FOR CULTURE, « Good practice report towards more efficient financial ecosystems: innovative instruments to facilitate access to finance for the cultural and creative sector (CCS) », *op. cit.*, p. 29.

²⁹⁹ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

³⁰⁰ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

³⁰¹ Entretien avec Virginie NOUVELLE, par téléphone, le 30 juin 2021.

³⁰² TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *op. cit.*, p. 4.

pour un producteur étranger de s'associer à un producteur belge afin de financer son œuvre³⁰³ puisque ce producteur belge est responsable des dépenses à réaliser en Belgique³⁰⁴.

Cependant, le tax shelter est décrié comme favorisant les coproductions internationales au détriment des productions nationales. Au contraire, en cas de productions belgo-belges trop nombreuses, l'Europe invoquerait une distorsion de la concurrence³⁰⁵.

2.4. Conclusion intermédiaire

Le tax shelter a permis de développer le cinéma belge mais il a surtout permis à la Belgique de s'imposer sur la scène régionale et internationale en tant que plateforme incontournable de la production audiovisuelle³⁰⁶. Il traduit la volonté politique de développer une industrie cinématographique belge d'une qualité équivalente aux compétences des techniciens, cinéastes et comédiens belges³⁰⁷.

Selon la typologie des instruments d'action publique élaborée par Christopher HOOD et reformulée par Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, le tax shelter se situerait dans la catégorie des instruments économiques et fiscaux. L'État joue un rôle redistributeur quant au type de rapport politique qu'il entretient et son type de légitimité est caractérisé par la recherche d'une utilité collective et d'une efficacité sociale et économique³⁰⁸.

« La fiscalité on peut l'utiliser comme incitant à adopter des comportements vertueux ou bien, à l'inverse, à cesser des comportements qui, un jour, sont décrétés ne plus être vertueux »³⁰⁹.

Cette capacité à influencer le comportement des acteurs est caractéristique de l'instrument³¹⁰. De plus, le tax shelter aide l'État à organiser son action publique mais il lui permet également

³⁰³ Entretien avec Virginie NOUVELLE, par téléphone, le 30 juin 2021.

³⁰⁴ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ DELLA FAILLE Patrick, REYNDEERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier*, *op. cit.*, p. 9.

³⁰⁷ TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *op. cit.*, p. 3.

³⁰⁸ LASCOUMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *op. cit.*, p. 78.

³⁰⁹ Entretien avec Roland ROSOUX, via Zoom, le 1^{er} juillet 2021.

³¹⁰ HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », *op. cit.*, p. 327.

d'attribuer un rôle économique à la culture. Le tax shelter remplit donc les caractéristiques d'un instrument d'action publique culturelle.

3. *Quel avenir pour le tax shelter ?*

Cette section se concentre sur les différentes hypothèses quant à l'avenir du mécanisme, ses extensions futures et ses principales menaces.

3.1. *La question du jeu vidéo*

L'idée d'étendre le tax shelter à d'autres secteurs tels que la construction de stades sportifs ou de bâtiments comme des prisons ou des écoles a déjà été émise³¹¹. L'extension du tax shelter au gaming, c'est-à-dire l'industrie du jeu vidéo, est un sujet d'actualité.

En effet, le 13 juillet 2021, la commission des Finances a validé la proposition de loi de Steven MATHEI sur l'extension du tax shelter aux jeux vidéo³¹². Le député CD&V met en avant la condition d'engager au moins 50% de travailleurs belges ou ayant un lien avec le pays pour pouvoir bénéficier du mécanisme. La question du gaming existe depuis plusieurs années puisqu'en 2019 la Belgique avait voulu l'étendre mais l'UE n'a pas approuvé cette extension pour des raisons de territorialité des dépenses et d'appartenance au secteur de la culture³¹³. La proposition ayant été modifiée, la décision de la Commission européenne devrait être rendue prochainement.

En 2018, en Belgique, le secteur du gaming représentait 100 millions d'euros. Une aide tax shelter permettrait aux sociétés productrices belges de se développer et de proposer une plus grande offre de jeux vidéo culturels³¹⁴. Néanmoins, les secteurs de l'audiovisuel et des arts de la scène émettent quelques méfiances face à cette possible extension. En effet, comme le résume Patrick QUINET :

³¹¹ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

³¹² BELGA, « Chambre : feu vert de la Commission des Finances à un soutien fiscal à l'industrie du jeu vidéo », *RTBF*, 13 juillet 2021, disponible à l'adresse suivante : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_chambre-feu-vert-de-la-commission-des-finances-a-un-soutien-fiscal-a-l-industrie-du-jeu-video?id=10803726 (consultée le 12 août 2021).

³¹³ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

³¹⁴ COMMISSION EUROPEENNE, « Aide d'État SA.54817 (ex 2019/N) – Belgique Régime d'aide Tax Shelter pour la production des jeux vidéo », *Journal officiel de l'Union européenne*, 19 juin 2020, p. 4.

« [...] on peut, on doit même ouvrir aux jeux vidéo. Par contre, attention, on ne déshabille pas Paul pour habiller Jacques. Si on garde la même enveloppe budgétaire de levées de fond [...] 40% de cet argent soutient les arts de scène au sens large autant l'opéra que les petites compagnies et 60% l'audiovisuel, c'est un bon équilibre. Ça fonctionne plutôt bien. Tout le monde reçoit son argent [..]. Par contre, si on commence à enlever une partie de cet argent là pour le mettre au bénéfice des jeux vidéo, là on va avoir un problème, on va déstabiliser le système »³¹⁵.

La solution, pour certains, serait l'augmentation de la manne financière en adaptant les plafonds de levées de fonds pour ne pas impacter les arts de la scène et l'audiovisuel. Pour d'autres, la solution pour soutenir le gaming n'est pas le tax shelter mais serait plutôt des aides économiques différentes au vu de l'exploitation importante que représente l'industrie du jeu vidéo³¹⁶.

Toutefois, une telle réaction des secteurs concernés s'explique par la défense de leurs intérêts propres. Le risque de voir la disponibilité de fonds diminuer au profit de l'extension du mécanisme à un secteur tiers alimente les craintes au sein des producteurs. Ces réticences s'inscrivent dans les effets d'inertie induits par le tax shelter en tant qu'instrument. Les acteurs tentent de faire évoluer l'instrument de manière telle à rencontrer leurs intérêts.

3.2. Un mécanisme éternel ?

Une autre interrogation quant à l'avenir du tax shelter est sa viabilité à long terme. Plusieurs menaces planent autour du mécanisme.

Premièrement, aucune mesure fiscale n'étant éternelle, le tax shelter dépend de la volonté des décideurs politiques de le maintenir ou non³¹⁷.

Deuxièmement, le tax shelter est menacé par son propre système. Les sociétés privées étant les investisseurs, elles peuvent faire le choix de ne plus aider le secteur³¹⁸. Dès lors, le tax shelter

³¹⁵ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

³¹⁶ Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

³¹⁷ Entretien avec Martine STEPPE, Bruxelles, le 24 juin 2021.

³¹⁸ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

doit s'adapter afin de conserver son attractivité tant pour les investisseurs que pour les producteurs.

Troisièmement, le tax shelter s'adapte à son environnement. Ainsi, lorsque la première phase du tax shift a été appliquée en 2018, le taux d'impôt a diminué de 34% à 29,5%. La masse financière qu'un investisseur pouvait placer dans le produit tax shelter s'est donc retrouvée diminuée. Cette mesure a impacté les petits investisseurs, soumis au taux PME, qui ont été exclus du marché par manque de rentabilité³¹⁹. Pour pallier ce problème, l'État a dû adapter les chiffres de la loi quant au taux d'impôt³²⁰. Une autre menace a été la pandémie de la COVID-19 en 2020. Le doublement du plafond d'investissement a été la mesure adaptative prise par le gouvernement pour contrer les potentiels effets de la crise sanitaire³²¹.

Enfin, si le tax shelter venait à disparaître, c'est l'ensemble de l'économie qui serait impacté³²². Les sociétés intermédiaires disparaîtraient³²³, les techniciens, comédiens et prestataires travailleraient moins³²⁴. Indirectement, c'est toute l'économie qui souffrirait. Les arts scéniques perdraient sept à neuf millions d'euros de crédits pour les projets rien qu'en FWB³²⁵. Quant à l'industrie audiovisuelle, elle n'existerait plus³²⁶ car :

« Aujourd'hui c'est l'ensemble de l'économie qui tient grâce au tax shelter »³²⁷.

Il faut tout de même constater que le discours des acteurs est occulté par la place qu'ils détiennent. En sachant que ceux-ci vivent grâce au tax shelter, l'écart entre le problème et la solution est limité. Si certains constatent que le tax shelter garantit un financement correct de la culture, ce n'est pas le cas pour d'autres. En effet, certaines personnes au sein de l'administration³²⁸ et parfois certains producteurs³²⁹ s'interrogent quant à la pertinence d'un tel modèle pour la population et l'économie en général. La légitimité du tax shelter n'est donc pas

³¹⁹ Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.

³²⁰ Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.

³²¹ *Ibid.*

³²² Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

³²³ Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

³²⁴ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

³²⁵ Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.

³²⁶ Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.

³²⁷ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

³²⁸ Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.

³²⁹ Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.

ultimement garantie. Son résultat d'action est l'interaction entre le lobbying et les idées politiques des intervenants.

Malgré les menaces, le tax shelter, instrument de politique culturelle, a pu bénéficier d'un travail politique et d'initiatives émanant du secteur pour ne pas disparaître. Cela s'est traduit par les mesures adaptatives prises en conséquence des changements extérieurs au tax shelter et également suite aux dérives propres au mécanisme.

Pour conclure, il est impossible de prédire la durabilité du tax shelter en Belgique. Il peut cependant être déduit des réformes du mécanisme et de ses adaptations successives que l'État, sous l'impulsion des gens du secteur, insuffle les changements nécessaires à la pérennité du système. Ces modifications constantes du tax shelter renforcent davantage son assimilation à un instrument d'action publique³³⁰.

3.3. Le tax shelter et les effets engendrés

La pertinence du cadre d'analyse se confirme au travers des effets engendrés par un instrument. Le tax shelter produit chacun des trois effets identifiés par Pierre LASCOURMES. Tout d'abord, l'effet d'agrégation du tax shelter se traduit par le rassemblement d'acteurs hétérogènes. Qu'il s'agisse des sociétés intermédiaires, des producteurs ou des décideurs politiques, tous sont réunis dans le réseau créé par le mécanisme et collaborent afin de le préserver. Il en va de même pour les Communautés aux intérêts divergents qui ont conclu des accords de coopération entre elles et l'État fédéral pour renforcer l'action de l'instrument central qu'est le tax shelter. De plus, des effets d'inertie sont également identifiables lorsqu'il est question d'étendre le mécanisme aux jeux vidéo. Les résistances proviennent en partie du milieu de la production, tant audiovisuelle que scénique, qui craint une diminution des fonds disponibles. Un autre effet d'inertie est la volonté de certains intervenants d'entreprendre une nouvelle réforme du système au lieu d'adopter des mesures adaptatives. Ensuite, l'instrument d'action publique produit un effet cognitif direct. Le tax shelter est parvenu à produire une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite. Cette caractéristique réside dans les procédures administratives qui accompagnent le mécanisme. Le contrôle réalisé par la Cellule tax shelter ainsi que les demandes d'agrément à effectuer auprès des services communautaires renforcent une

³³⁰ LASCOURMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, op. cit, p. 23.

représentation produite par le tax shelter. Enfin, le tax shelter engendre un effet cognitif indirect puisqu'il problématise le financement de la culture. Cette dernière est perçue comme sous financée et nécessite l'intervention d'acteurs privés pour se développer mais cet aspect de la problématique tend à s'oublier. Afin de problématiser l'enjeu de l'instrument, les acteurs de terrains n'hésitent pas à faire usage de chiffres ou de données statistiques en réalisant des études de l'impact économique du tax shelter.

Conclusion

Ce travail avait pour dessein de mettre en lumière la manière dont le tax shelter, incitant fiscal fédéral, a permis le déploiement de toute une industrie culturelle et créative dans le secteur de l'audiovisuel et des arts vivants. Il était guidé par la question de recherche suivante : « *Dans quelle mesure le tax shelter contribue-t-il à l'émergence d'une économie de la culture ?* ».

Après une présentation des cadres théorique et méthodologique canalisant ce TFE, les concepts de politiques culturelles et de tax shelter ont été exposés. Enfin, le troisième chapitre a constitué le cœur de l'analyse tentant d'apporter une réponse à la question posée.

Il peut à présent être conclu que le tax shelter est aujourd'hui reconnu par l'ensemble des acteurs comme essentiel à la survie de l'industrie culturelle. Par cet exposé, il a été démontré succinctement l'impact d'un tel incitant fiscal en Belgique. Par un questionnement autour de son origine, de son rôle et de son avenir, le tax shelter suscite des solutions à certaines problématiques économiques, territoriales et surtout culturelles. Il s'inscrit dans une logique d'économie de la culture poursuivie par les politiques culturelles en Belgique.

Néanmoins, le tax shelter présente des failles qui pourraient à long terme nuire à son fonctionnement et à sa viabilité. Le tax shelter est devenu indissociable des personnes qui le composent. Les comportements des acteurs étant régis par le mécanisme et celui-ci faisant l'objet de tentatives de manipulation de ces mêmes acteurs, le tax shelter, en tant qu'instrument des politiques culturelles, nécessite peut-être d'être repensé afin de ne pas disparaître et de maintenir une certaine cohérence entre les différents intervenants. Le tax shelter est un instrument de politique culturelle à la fois intrinsèque et extrinsèque dans la mesure où il encourage la création artistique mais il permet également la création d'emplois et la promotion d'une image positive de la Belgique à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières.

L'instrumentation faite du tax shelter par l'État belge lui a permis de mettre en place des politiques culturelles qui répondent à des objectifs d'économie culturelle. La Belgique est ainsi parvenue à créer une industrie culturelle et créative compétitive et attractive sur le marché international. Le tax shelter a formaté un système culturel ancré dans une démarche économique mais qui prône toutefois une large diversité des œuvres créées. En tant qu'instrument d'action

publique, le tax shelter a structuré toute une économie, au-delà de l'économie culturelle seule. Il a permis d'opérer une transformation et une valorisation de la Belgique au-delà de ses frontières grâce, entre autres, à des compétences techniques et professionnelles reconnues.

Le tax shelter matérialise la volonté des autorités publiques d'insuffler une orientation davantage économique aux politiques culturelles à l'échelle nationale. Pour ce faire, le tax shelter a été combiné à d'autres instruments, comme les accords de coopération culturelle, pour opérationnaliser l'action et cadrer une réalité sociale. Le tax shelter est un instrument de politique publique de la culture, c'est un instrument de politiques culturelles. Par ce sens, le secteur de la culture est passé d'une véritable économie de la culture à une culture de l'économie culturelle.

L'étude du tax shelter en tant qu'instrument d'action publique fait sens. Néanmoins, des questionnements restent en suspens à ce stade de l'analyse et pourraient faire l'objet de travaux futurs, toujours sous un angle politique. Comment s'organisent les différents intervenants du secteur pour obtenir une adaptation du mécanisme, via, par exemple, l'approche des coalitions de cause ? Comment la question du tax shelter est-elle portée à l'agenda politique, comme ce fut le cas pour l'extension du mécanisme aux arts scéniques, via la théorie de fenêtres d'opportunité ? Comment la culture passe-t-elle d'un paradigme culturel à un paradigme économique, au travers de la théorie de Peter A. HALL ?

Finalement, à ce stade, il peut être affirmé que le tax shelter constitue dorénavant un outil indispensable à l'essor de la culture Belgique et du savoir-faire belge. Ainsi, le cinéma et les arts vivants vous pouvoir offrir encore de nombreux chefs-d'œuvre.

Bibliographie

Articles de revues scientifiques

- BENHAMOU Françoise, « Entre économie de marché et économie administrée. La politique du cinéma en question », *Esprit*, 2006, vol. 10, n° 10, pp. 63-74.
- CALLIGARO Oriane, VLASSIS Antonios, « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *Politique européenne*, 2017, vol. 2, n° 56, pp. 8-28.
- CAUST Jo, « Putting the 'arts' back into arts policy making: How arts policy has been 'captured' by the economists and marketers », *International Journal of Cultural Policy*, 2003, vol. 9, n° 1, pp. 51-63.
- DAVIDSON Benjamin, COHEN Randy, SCHAFFER William, « Arts and Economic Prosperity: The Economic Impact of Nonprofit Arts Organizations and Their Audiences », *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 2003, vol. 33, n° 1, pp. 17-31.
- DOLFMAN Michael L., HOLDEN Richard J., WASSER Solidelle Fortier, « The economic impact of the creatives arts industries: New York and Los Angeles », *Monthly Labor Review*, 2007, vol. 130, n° 10, pp. 21-34.
- DUBET Éric, « Les fondements de l'intervention publique dans l'industrie cinématographique européenne », *Quaderni*, automne 1999, n° 39, pp. 11-28.
- GARCIA-GUILLEN Émilie, WEISSER Stéphanie, « Culture et territoire : des recompositions mutuelles. Deux exemples de territorialisation des politiques culturelles en France et en Belgique », *L'Espace Politique*, 2019, vol. 39, n°3, pp. 1-24.
- GENARD Jean-Louis, « Cultures urbaines et politiques culturelles », *SociologieS*, mis en ligne le 7 mars 2014, pp.1- 14, disponible à l'adresse suivante : <https://journals.openedition.org/sociologies/4575> (consultée le 26 février 2021).
- GIRARD Augustin, « Les politiques culturelles d'André MALRAUX à Jack LANG : rupture et continuités, histoire d'une modernisation », *Hermès, La Revue*, 1996, vol. 2, n° 20, pp. 27-41.
- LASCOURMES Pierre, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, 2007, vol. 26, n° 2-3, pp. 73-89.

- LOWIES Jean-Gilles, « L'évaluation des politiques culturelles, une utopie ? », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2014, n° 1, pp. 55-65.
- LOWIES Jean-Gilles, SCHROBILTGEN Marie-Hélène, « L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française et la Communauté flamande », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2016, vol. 8, n° 2293-2294, pp. 5-60.
- MULCAHY Kevin V., « The Arts and Their Economic Impact: The Values of Utility », *The Journal of Arts Management and Law*, 1986, vol. 16, n° 3, pp. 33-48.
- MULCAHY Kevin V., « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 2006, vol. 35, n° 4, pp. 319-330.
- POLO Jean-François, « La politique cinématographique de Jack Lang. De la réhabilitation des industries culturelles à la proclamation de l'exception culturelle », *Politix*, 2003, vol. 16, n° 61, pp. 123-149.
- ROMAINVILLE Céline, « Les dissonances entre démocratisation et démocratie culturelle dans le droit des Centres culturels », *Droit et société*, 2016, vol. 1, n° 92, pp. 53-73.
- SAUVAGET Daniel, « Le modèle français de soutien au cinéma : le désenchantement », *Quaderni*, 2004, n° 54, pp. 81-94.
- SOJCHER Frédéric, « Le cinéma belge comme laboratoire du cinéma européen : quels enjeux d'une politique européenne en matière de cinéma ? », *Mise au point*, 2020, n° 13, pp. 1-14.
- TESOLIN Giorgio A., ZYLBERBERG Mélanie, « Le cinéma belge, un investissement refuge ? Panorama du marché du Tax Shelter », *Regards Économiques*, octobre 2009, n° 74, pp. 1-12.
- VANDENBULKE Antoine, « Le nouveau régime de tax shelter pour la production audiovisuelle », *Journal des tribunaux*, 2015, n° 33, pp. 707-710.
- VANDENBULKE Antoine, « Le financement des arts de la scène : panorama de droit belge », *Auteurs et Média*, 2018-2019, n° 1, pp. 23-40.
- VERNIER Jean-Marc, « L'État français à la recherche d'une *politique culturelle* du cinéma : de son invention à sa dissolution gestionnaire », *Quaderni*, 2004, n° 54, pp. 95-108.
- VINCENT Anne, WUNDERLE Marcus, « Le financement privé de la culture », *Dossiers du CRISP*, 2010, vol. 1, n° 74, pp. 9-84.

- WUNDERLE Marcus, « Vers moins de soutien public au secteur culturel ? Bilan des gouvernements en matière de culture », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 23 mai 2014, pp. 1-10.

Ouvrages

- DE MAILLARD Jacques, KÜBLER Daniel, *Analyser les politiques publiques*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2^{ème} édition, 2015, 259 pages.
- DELLA FAILLE Patrick, REYNDERS Didier, *Le régime du Tax Shelter. Aspects de droit civil, fiscal, comptable et financier*, Bruxelles, Larcier, coll. « Création, Information, Communication », 2015, 238 pages.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 370 pages.
- LOWIES Jean-Gilles, *Décider en culture*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Politiques culturelles », 2020, 155 pages.
- QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 4^{ème} édition, 2011, 262 pages.
- URFALINO Philippe, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 2011, 432 pages.

Contributions à un ouvrage collectif

- BILTEREYST Daniël, MEERS Philippe, VANDE WINKEL Roel, WILLEMS Gertjan, « From film policy to creative screen. Media convergence and film policy trends in Flanders », in MINGANT Nolwenn, TIRTAINE Cécilia (dir.), *Reconceptualising film policies*, New-York, Routledge, 2017, pp. 241-246.
- DUMONT Hugues, « Les politiques culturelles et la création en Belgique. Quelques repères historiques et juridiques », in LIBOIS Boris et STROWEL Alain (dir.), *Profils de la création*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint Louis, 1997, pp. 189-213.
- GENARD Jean-Louis, « Les politiques culturelles de la Communauté française de Belgique : fondements, enjeux et défis », in AUDET Claudine et SAINT-PIERRE Diane (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*, Presses de l'Université de Laval, INRS, Québec, 2010, pp. 179-218.
- HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Instrument », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des*

politiques publiques, Paris, Presses de Science Po, coll. « Références », 2019, pp. 321-330.

- LOWIES Jean-Gilles, « La coopération culturelle en Belgique fédérale », in AUBIN David, LELOUP Fabienne et SCHIFFINO Nathalie (dir.), *La reconfiguration de l'action publique en Belgique*, Academia, Louvain-la-Neuve, 2013, pp. 93-109.
- LOWIES Jean-Gilles, « L'eupéanisation des politiques culturelles. Mythe ou réalité ? », in ROMAINVILLE Céline, *Droit européen et politiques culturelles*, vol. 12, Bruxelles, Peter Lang, 2015, pp. 259-284.
- URFALINO Philippe, « L'histoire de la politique culturelle », in SIRINELLI Jean-François, RIOUX Jean-Pierre, *Pour une histoire culturelle*, Paris, Seuil, 1997, pp. 311-324.

Législation

- Article 127 de la Constitution belge coordonnée du 17 février 1994.
- Article 194^{ter} du Code des impôts sur les revenus de 1992 (CIR 92).
- Accord de coopération du 19 mars 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif aux compétences des Communautés et de l'État fédéral en matière du régime tax shelter pour les œuvres audiovisuelles et les œuvres scéniques et à l'échange d'informations.
- Constitution belge du 17 février 1994.
- Loi du 25 décembre 2016 portant sur l'exonération de revenus investis dans une convention-cadre destinée à la production d'une œuvre scénique (M.B. du 17 janvier 2017).
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, version consolidée, 26 octobre 2012.

Documents officiels

- COMMISSION EUROPEENNE, « Aide d'État SA.54817 (ex 2019/N) – Belgique Régime d'aide Tax Shelter pour la production des jeux vidéo », *Journal officiel de l'Union européenne*, 19 juin 2020, 14 pages.

Documents académiques

- GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *Université de Liège, Département de Science Politique*, 2014, pp. 1-120.

- GRANDJEAN Geoffrey, « Propos introductifs – Les postures scientifiques et les grandes options méthodologiques », *Séminaire de préparation au travail de fin d'études*, cours dispensé le 28 septembre 2020, *Université de Liège*, PowerPoint.

Articles de presse

- BELGA, « Chambre : feu vert de la Commission des Finances à un soutien fiscal à l'industrie du jeu vidéo », *RTBF*, 13 juillet 2021, disponible à l'adresse suivante : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_chambre-feu-vert-de-la-commission-des-finances-a-un-soutien-fiscal-a-l-industrie-du-jeu-video?id=10803726 (consultée le 12 août 2021).
- RENARD Stéphane, « Que pèse vraiment la culture dans l'économie ? », *L'Écho*, 18 septembre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lecho.be/culture/general/que-pese-vraiment-la-culture-dans-l-economie/10252410.html> (consultée le 20 avril 2021).
- SACRE Jean-François, « Le tax shift affecte le Tax shelter », *L'Écho*, 4 janvier 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lecho.be/entreprises/services/le-tax-shift-affecte-le-tax-shelter/10084230.html> (consultée le 18 mai 2021).
- VANDENBULKE Antoine, « Vers un financement de la culture à deux vitesses ? », *L'Écho*, 7 janvier 2016, p. 11, disponible à l'adresse suivante : http://www.reflexions.uiliege.be/cms/c_408774/fr/vers-un-financement-de-la-culture-a-deux-vitesses (consultée le 23 novembre 2020).
- VANDENBULKE Antoine, « Coupe dans le budget de la culture en Flandre : va-t-on vers un art 'officiel' ? », *La Libre*, 15 novembre 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.lalibre.be/> (consultée le 19 janvier 2021).

Sites internet

- GERNAY Bruno, « La nouvelle réglementation tax shelter », *Seeds of Law. Legal Consultancy and Advocacy*, 3 mars 2015, disponible à l'adresse suivante : <https://seeds.law/fr/actualites-et-publications/la-nouvelle-reglementation-tax-shelter/> (consultée le 28 mai 2021).
- « Le Tax Shelter. De quoi s'agit-il ? », *taxshelter.be*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.taxshelter.be/fr/content/de-quoi-sagit-il> (consultée le 17 janvier 2021).

- « Expressions culturelles. Politiques pour la créativité. Guide pour le développement des industries culturelles et créatives », *UNESCO*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural%20expressions/tools/policy-guide/como-usar-esta-guia/sobre-definiciones-que-se-entiende-por-industrias-culturales-y-creativas/> (consultée le 9 août 2021).

Études et rapports

- CALLIER Louise, GENARD Jean-Louis, GUERIN Michel, HANQUINET Laurie, « Étude approfondie des pratiques et consommation culturelles de la population en Fédération Wallonie-Bruxelles », *Études politiques culturelles*, novembre 2012, n° 1, 64 pages.
- CREATIVE EUROPE MEDIA, « Monitoring report 2017. Reaching audiences across borders », 2018, 48 pages.
- EUROPEAN AGENDA FOR CULTURE, « Good practice report towards more efficient financial ecosystems: innovative instruments to facilitate access to finance for the cultural and creative sector (CCS) », *European Union*, novembre 2015, 118 pages.
- LAZZARO Elisabetta, LOWIES Jean-Gilles, « Le poids économique des Industries culturelles et créatives en Wallonie et à Bruxelles », *IWEPS – Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique*, décembre 2014, 70 pages.
- TERA CONSULTANTS, « The economic contribution of the creative industries to EU GDP and employment. Evolution 2008-2011 », *Forum d'Avignon*, septembre 2014, 68 pages.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), « Creative Economy Report 2010. Creative Economy: A Feasible Development Option », *United Nations*, New-York, 2010, 422 pages.

Autres documents

a) Documents informatifs/brochures

- CENTRE DU CINEMA ET DE L'AUDIOVISUEL, « Tax Shelter : rôle de la Communauté française de Belgique », *Ministère de la Culture de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, janvier 2015, 5 pages., disponible à l'adresse suivante : <https://audiovisuel.cfwb.be/aides/tax-shelter/> (consultée le 30 avril 2021).

- CENTRE DU CINEMA ET DE L’AUDIOVISUEL, « Bilan 2019. Production, promotion et diffusion cinématographiques et audiovisuelles », *Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, 2020, 216 pages.
 - SERVICE COORDINATION STRATEGIQUE ET COMMUNICATION DU SPF FINANCES, « Belgian Tax Shelter », 2020, *Service Public Fédéral Finances*, 28 pages.
- b) Communications à un colloque
- GENARD Jean-Louis, « Démocratisation de la culture et/ou démocratie culturelle ? Comment repenser aujourd’hui une politique de démocratisation de la culture ? », communication à la conférence « Cinquante ans d’action publique en matière de culture au Québec », 4 et 5 avril 2011, Montréal, Canada, non publié, 15 pages, disponible à l’adresse suivante :
https://scholar.google.be/citations?user=88cOppoAAAAJ&hl=fr#d=gs_md_cita-d&u=%2Fcitations%3Fview_op%3Dview_citation%26hl%3Dfr%26user%3D88cOppoAAAAJ%26cstart%3D20%26pagesize%3D80%26citation_for_view%3D88cOppoAAAAJ%3A6_hjMsCP8ZoC%26tzom%3D-120 (consultée le 12 avril 2021).
- c) Communiqué de presse
- UMEDIA, « Résultats de l’étude uMedia-Deloitte. Le Tax Shelter : un placement très rentable pour l’État », 2012, 2 pages.
- d) Thèses de doctorat
- VANDENBULKE Antoine, « Le financement public des arts de la scène en Belgique, en France et aux États-Unis. Aspects juridiques », *Université de Liège*, 2020, 591 pages.

Entretiens

- Entretien avec Isabelle MOLHANT, Bruxelles, le 30 mars 2021.
- Entretien avec Isabelle SURLERAUX, via Teams, le 20 mai 2021.
- Entretien avec Jérôme TELLIN, Liège, le 21 mai 2021.
- Entretien avec Vincent VANDEVOORDE, via Teams, le 26 mai 2021.
- Entretien avec Patrick QUINET, via Zoom, le 1^{er} juin 2021.
- Entretien avec Noël MAGIS, via Zoom, le 22 juin 2021.
- Entretien avec Pol MARESCHAL, Bruxelles, le 24 juin 2021.
- Entretien avec Martine STEPPE, Bruxelles, le 24 juin 2021.
- Entretien avec Virginie NOUVELLE, par téléphone, le 30 juin 2021.
- Entretien avec Roland ROSOUX, via Zoom, le 1^{er} juillet 2021.