

Contribution à la consultation de la Commission européenne

Document d'analyse « Appréciation des aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles »

Septembre 2011

Les Coalitions européennes constituent un réseau de 13 Coalitions nationales pour la diversité culturelle (12 Etats membres : France, Belgique, Royaume-Uni, Irlande, Suède, Espagne, Portugal, Italie, Allemagne, Autriche, Slovaquie, Hongrie ainsi que la Suisse).

Les Coalitions nationales se sont formées à la fin des années 1990 en réaction aux initiatives en faveur de la libéralisation des services et des investissements dans les secteurs culturels et audiovisuels et ont œuvré en faveur de la rédaction d'un instrument international visant à garantir le droit des Etats de développer des politiques culturelles. La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée en 2005 et ratifiée par l'Union européenne et ses 26 Etats membres, est entrée en vigueur le 18 mars 2007 et elle est désormais ratifiée par 117 Etats.

Le regroupement informel des Coalitions de 13 pays européens vise essentiellement à informer les Institutions européennes des attentes et des craintes du secteur culturel relatives aux politiques de ces dernières qui pourraient avoir un impact sur la diversité des expressions culturelles.

Les Coalitions européennes ont notamment fait entendre leur voix au cours de ces dernières années sur les questions commerciales, la DG Commerce de la Commission européenne ayant choisi d'intégrer/montré des velléités d'intégration des questions culturelles (via un volet coopération ou directement via le chapitre sur le commerce des services) aux négociations commerciales menées de manière bilatérale (Corée du Sud, Canada).

L'intervention des Coalitions européennes dans cette consultation est motivée par la crainte de ce que la Commission procède, lors de la révision de la Communication cinéma de 2001, à l'établissement de critères de contrôle des aides d'Etat au cinéma plus stricts et contribue ainsi à limiter la possibilité des Etats membres de développer des politiques fortes de soutien public au cinéma.

Les Coalitions européennes considèrent en effet que **ces soutiens publics permettent la réalisation d'œuvres variées, représentatives de la richesse culturelle du continent européen et que leur maintien et leur développement sont donc indispensables à l'affirmation d'une identité culturelle européenne basée sur la diversité.**

Or, la philosophie de la Commission exprimée dans ce document semble être toute différente.

En effet, cette dernière souligne une certaine « *forme de surproduction* »¹ que pourrait générer ce financement et met en avant le peu d'intérêt à « *subventionner la production de plus de 1000 films de fiction chaque année, dont seule une faible minorité est vue en dehors du pays d'origine* »².

Cette analyse ne tient pas compte de la spécificité du secteur culturel, en général et cinématographique en particulier, caractérisée par une logique de prototype et un marché de l'offre et non de la demande dans lequel la diversité des créations doit être encouragée. Pour mettre un terme au constat de la faible circulation des œuvres européennes, la solution n'est donc pas celle de subventionner moins pour produire moins de films européens, ce qui ne fera qu'augmenter la part de marché des films américains dans les pays européens mais d'encourager la diffusion des films en Europe et la sensibilisation des citoyens européens aux cinémas d'autres Etats membres, par divers moyens à la fois nationaux et européens visant à soutenir la distribution et l'exploitation des films européens, notamment en salles et sur les plateformes numériques.

Par conséquent, les Coalitions européennes ne peuvent pas souscrire à la recommandation de la Commission découlant de cette analyse biaisée : celle d'augmenter de manière générale son contrôle sur l'aide en ajoutant à la « nécessité » et à la « proportionnalité » de l'aide, critères habituellement employés pour apprécier les dérogations aux règles de base de l'Union en matière de concurrence ou de liberté de circulation, celui d'efficacité de l'aide³.

De même, certaines pistes avancées par la Commission pour réviser la Communication nous semblent inadaptées aux spécificités du secteur et potentiellement destructrices de la diversité des expressions culturelles existant dans le cinéma européen :

¹ Confère pt. 17, p.4 du document d'analyse

² Cf. pt. 22, p.5 *ibid.*

³ Cf. pt 21, 22, 24.

1. L'assignation d'objectifs aux aides d'Etat au cinéma et la détermination de critères de réalisation de ces objectifs

Les Coalitions européennes se félicitent de voir que la Commission assigne, aux politiques de soutien public au cinéma les objectifs de : *diversification du choix offert aux spectateurs, sensibilisation du public au cinéma européen, diversité culturelle des contenus*⁴.

Elles considèrent cependant, contrairement à la proposition de la Commission, que ces objectifs ne doivent pas être des références strictes dont on mesure le respect via des critères déterminés. En effet, la mise en place d'un tel système contribuerait à donner à la Commission le pouvoir d'apprécier la réalisation d'objectifs culturels alors que cette compétence doit rester celle des Etats membres car elle est profondément liée aux spécificités culturelles des pays européens. **Le test culturel auquel se livrait la Commission pour analyser le caractère culturel des films aidés doit impérativement disparaître et n'être en aucun cas remplacé par un autre système similaire.**

Ces objectifs pourraient, en revanche, être affichés en préambule de la Communication cinéma révisée afin d'asseoir, au niveau européen, la reconnaissance de la contribution des soutiens public au cinéma à la promotion de la diversité des expressions culturelles notamment. La Convention UNESCO de 2005 qui fait partie de l'ordre juridique européen devrait y être mentionnée comme référence et comme justification de la dérogation à l'interdiction des aides d'Etat.

2. La modification des critères d'intensité de l'aide

La Commission européenne propose une nouvelle formulation concernant le critère d'intensité de l'aide pour les films difficiles et à petit budget : à la place de « *l'exemption de cette limite* » prévue par la communication cinéma de 2001, elle suggère de prévoir des « *intensités d'aides supérieures à 50% du budget de production pour les films difficiles et à petit budget* ».

Cette modification fait craindre un abaissement de l'intensité des aides à ces types de films (intensité qui peut aujourd'hui atteindre 90% du budget de production), qui sont pourtant un signe de diversité et de vitalité de la création. Les Coalitions européennes soutiennent donc le maintien de la disposition de la Communication cinéma sur ce point et invite la Commission à ne plus outrepasser ses compétences par la mise en place d'un contrôle de ce que les Etats membres entendent par films difficiles et à petits budgets.

⁴ Cf. pt. 28 p.6 *ibid.*

La Commission propose un élargissement de la Communication à d'autres activités liées à la réalisation d'un « projet » audiovisuel et envisage de fixer l'intensité maximale de l'aide globale à 50% de l'ensemble du budget du projet : cette proposition de la Commission présente selon nous plusieurs risques.

En premier abord, il n'est pas certain que la notion de « budget du projet » soit toujours facilement mesurable sur le plan statistique : il paraît donc préférable de se fonder, par exemple pour le soutien à la production, sur « le budget de production », plus facilement quantifiable et susceptible de comparaison.

Ensuite, il n'est pas souhaitable que le financement de la production s'en trouve réduit ou limité : en effet, à ce jour plusieurs segments d'un projet et les aides aux structures relèvent de l'article 107.3 d) du TFUE et donc ne sont pas soumis au strict respect du plafond de 50% d'aides publiques ; en conséquence, la proposition de prendre comme référence le budget du projet et non plus le budget de production peut entraîner une réduction des aides publiques autorisées sur les postes en amont et en aval de la production et par effet de transferts de financements dans l'enveloppe globale, venir percuter le financement de la production. Cette réduction pourrait freiner le montage financier de projets audiovisuels et cinématographiques et pourrait porter atteinte à la diversité culturelle.

Enfin, si l'on considère que d'autres activités que la production doivent être intégrées à la Communication de la Commission afin notamment de garantir aux Etats membres une plus grande sécurité juridique et de permettre un encadrement adapté au secteur en concertation avec ses professionnels, il est souhaitable de prévoir des plafonds spécifiques pour chaque phase d'un même projet audiovisuel. Certains de ces plafonds pourraient dépasser 50% pour les phases les plus délicates ou les plus difficiles à financer dans un projet audiovisuel ou cinématographique (comme, par exemple, l'écriture ou le développement) ainsi que pour celles nécessitant un soutien particulier (exploitation en salles, diffusion sur les plateformes numériques) afin d'encourager la circulation des œuvres européennes et de permettre un réel accès des citoyens européens à une cinématographie riche et diverse.

3. L'encadrement plus strict de la territorialisation des aides

Le critère actuel de territorialisation prévu par la Communication cinéma laisse aux Etats membres la possibilité d'exiger que 80% au maximum du budget de production d'un film aidé soit dépensé dans leur territoire.

Le document d'analyse de la Commission européenne propose de remettre en cause le principe de la territorialisation ou à tout le moins de l'encadrer plus strictement, en prévoyant par exemple de se fonder pour calculer le montant de l'aide « territorialisable » non pas sur le montant du budget du film mais sur celui de l'aide. La Commission considère en effet que la territorialisation des aides est contraire aux principes fondamentaux du marché intérieur de libre circulation des biens, des personnes et des services.

Les Coalitions européennes ne dénie pas que ces mesures peuvent entrer en contradiction avec les grandes libertés du marché intérieur mais souhaiteraient souligner que la Commission européenne doit aussi prendre compte dans son analyse la dimension culturelle de ces mesures comme le recommandent :

-l'art. 107.3.d) du Traité sur la fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui précise que *« peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun. »*

-l'art. 167.4 TFUE : *« L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures. »*

-l'engagement que l'Union européenne a pris en faveur de la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles en ratifiant la Convention UNESCO de 2005.

Or, la territorialisation favorise l'émergence de projets cinématographiques dans différents pays d'Europe car :

-elle constitue souvent la contrepartie logique des montants importants engagés par les Etats, régions, etc. : leur suppression ou restriction pourrait donc avoir pour conséquence une diminution des aides publiques ;

-elle génère sur les territoires un volume d'activité et d'emploi pour les auteurs, les réalisateurs, les artistes, les techniciens qui participent du dynamisme économique et social dans différents pays d'Europe et facilitent le développement de la création ;

-elle favorise l'enracinement culturel d'une production et donc la diversité culturelle en Europe.

Les Coalitions européennes considèrent donc que règle posée par la communication cinéma de 2001 (80/20) est adaptée et qu'elle permet de garantir la nécessité et la proportionnalité des mesures aides visant à développer la richesse du cinéma européen. Elle doit donc être maintenue.