

EUROPE CREATIVE
UN NOUVEAU PROGRAMME-CADRE POUR LES SECTEURS DE LA CULTURE ET DE LA CREATION
(2014-2020)

Position d'EUROKINEMA.

I. Budget

Le budget général culture (540 millions d'euros + média 990 millions d'euros + 270 millions d'euros transectoriel, dont 210 millions d'euros pour un Fonds de garantie) représenterait 1,801 milliard d'euros pour la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020. La part du budget d'Europe Créative représenterait 0.18% du budget général de l'Union européenne.

Une première priorité: **relever ce budget**. On devrait tabler sur un **relèvement significatif du budget Média**, notamment pour faire face au défi numérique, tout en garantissant un financement stable aux actions menées au titre du développement, de la distribution, des salles (sans compter la formation professionnelle, les agents de vente, Media Mundus qui sont des postes également importants).

Il faudrait que le Parlement européen, favorable à une action conséquente pour la culture et l'audiovisuel européen, obtienne au moins un **accroissement de 15%** pour financer de nouvelles actions (agents de vente – pour les ventes en ligne / slate funding pour le développement des courts métrages, aide à la création de contenus transmédiés, actions qui ne peuvent actuellement être financées par le budget actuel du fait de la pénurie de moyens budgétaires) soit +/- 150 millions d'euros pour le volet audiovisuel (Média).

Amendement:

"Propose que le volet du programme EUROPE CREATIVE relatif à MEDIA soit augmenté de 15% de manière à tenir compte de la nécessité de financer de nouvelles actions de manière à tenir compte de l'évolution de la création et de la distribution à l'ère numérique".

II. Dispositions relatives aux ressources budgétaires.

Le règlement portant création du programme EUROPE CREATIVE ne porte aucune indication du budget global ni des versements annuels, ni aucune précision sur la ventilation des différents postes (distribution, agents de vente, réseau de salles, développement, promotion, ...). Il serait souhaitable que le Parlement européen, en tant qu'autorité budgétaire puisse examiner le règlement et les perspectives budgétaires. Il est en effet difficile de se faire une idée concrète des ambitions (ou des carences) de ce programme dès lors que la question des ressources affectées n'est pas mentionnée.

Pour être juste, l'impact assessment fournit de nombreux chiffres mais ce document est d'une lecture mal aisée et de surcroît, il semble que les chiffres qui y sont mentionnés ne sont pas en adéquation avec les montants qui ont été indiqués plus récemment. D'évidence, une **relation systémique** existe entre le budget du programme EUROPE CREATIVE et la fixation du cadre financier multiannuel (Multiannual Financial Framework 2014-2020) dont le niveau de dotation global interagit avec les budgets des différents programmes). A ceci s'ajoutent les difficultés de lecture du fait du **syncrétisme** opéré entre le programme culture, le programme Média, le programme Média Mundus et le volet cross sectoriel couvrant le Fonds de garantie. Il est certain que **la présentation actuelle n'est pas satisfaisante**. L'absence de paramètres budgétaires dans le règlement constitue un vrai problème.

Une solution serait de fixer en annexe au règlement, les paramètres budgétaires par programme autonome ainsi que pour le volet transsectoriel.

Amendement:

"Demande à la Commission qu'en annexe au règlement portant création du programme EUROPE CREATIVE, une fiche financière précise les montants affectés à chaque action (culture et média). En ce qui concerne Média, cette fiche devrait préciser par annualité et par poste de dépense les différentes actions menées au titre de MEDIA"

III. Autonomie fonctionnelle des deux programmes

Les deux volets (culture et média) ont été fondus dans un cadre commun EUROPE CREATIVE. La motivation d'une telle décision reste assez vague. La rationalisation des coûts administratifs, qui est en soi un objectif légitime, n'impliquait pas forcément la fusion de deux actions, par essence distinctes. Traditionnellement, et ceci est vrai au sein des Etats membres, le secteur audiovisuel jouit de caractéristiques spécifiques et d'une autonomie par rapport aux autres industries culturelles.

Il nous paraît absolument nécessaire de garantir l'**autonomie fonctionnelle** du programme Media, de manière à garantir sur le long terme la spécificité du programme et son autonomie budgétaire par rapport au volet culture.

IV. Contrôle sur l'opportunité de la fusion.

La fusion dans une même entité EUROPE CREATIVE des programmes culturels et médias devra faire l'objet d'un contrôle approprié par le Parlement européen. Il serait utile que des tests réguliers et des enquêtes soient effectuées pour évaluer l'impact du choix de regrouper ces deux programmes, tant en terme d'efficacité administrative qu'en terme de notoriété et de reconnaissance professionnelle et par le public.

S'il s'avérait qu'à l'issue de la période 2020, la fusion des deux programmes ne produisait pas de résultat probant en termes d'efficacité et de notoriété, le choix de rendre l'autonomie à chaque type d'action devrait être envisagé. Une disposition devrait être envisagée à ce titre dans le règlement.

Amendement:

"Précise qu'à l'issue de l'exécution du présent programme (2020) et sur la base de tests réguliers et d'enquêtes effectués près des professionnels pour évaluer l'impact du regroupement de Média et de Culture, le Parlement européen se réserve le droit de revenir sur le regroupement des programmes Média et Culture en une seule entité EUROPE CREATIVE et de redonner à chacun d'entre eux son autonomie complète".

V. Maintien du logo de MEDIA

Le programme MEDIA jouit d'une notoriété établie. Il est une des rares initiatives européennes identifiables en tant que telles et jouissant d'une perception positive près des professionnels et du public. Le programme MEDIA

doit conserver ses éléments d'identification propres (logos, communications, réunions d'information spécifiques, ...). La pérennité de la "marque" MEDIA devrait être introduite dans le projet de règlement¹.

Amendement:

"Demande à ce que le programme MEDIA conserve son logo et les moyens nécessaires à la bonne promotion du programme près des professionnels et du public (présence dans les festivals, distribution de documents d'information sous le logo MEDIA)".

VI. Soutien aux actions traditionnelles de MEDIA.

Le programme MEDIA (20 ans d'âge) est déjà "routinisé". Les grandes actions développées par le programme sont bien connues et apportent une valeur ajoutée, parfois considérable, à l'économie du film européen. Il s'agit du:

- soutien à la distribution des films (soutien tant sélectif qu'automatique);
- soutien au développement des projets d'œuvres cinématographiques, notamment par le biais du slate funding très apprécié des producteurs qui ont eu la chance d'en être les bénéficiaires;
- soutien au réseau des salles EUROPA CINEMAS, lesquelles doivent, en contrepartie de ce soutien, présenter une majorité d'œuvres européennes²;
- Les agents de vente / exportateurs dont l'action est indissociable de la chaîne de valorisation des droits audiovisuels et cinématographiques (du producteur au distributeur) ont eu un soutien dans le passé, assez difficile à mettre en œuvre, qui devrait être rénové dans le cadre du programme actuel.

Il reste nécessaire de conserver les ressources budgétaires affectées à ces actions. Il est clair qu'une augmentation budgétaire de 15% pourrait, outre les nouvelles actions ou les actions non financées à ce jour faute de moyens, bénéficier à ces actions classiques mais vitales pour la bonne valorisation économique et culturelle du cinéma européen.

Amendement:

"Rappelle que les actions traditionnelles soutenues par le Programme MEDIA (distribution, exploitation, développement, agent des vente...) portent sur les éléments fondamentaux de la chaîne cinématographique et qu'il est vital de sécuriser les soutiens au titre de MEDIA à leur niveau actuel".

VII. Evaluation et reconduction du programme

D'après le règlement, la Commission sera chargée d'évaluer le programme. Un rapport annuel détaillé devrait être rédigé, permettant d'évaluer l'avancement du programme. Pour ce faire, des indicateurs devront être mis en place, à partir desquels les performances du programme et son efficacité pourront être jugées. Parmi ces indicateurs, le règlement les répertorie en fonction des objectifs du programme. Pour ce qui est des objectifs généraux, le document mentionne la part du PIB imputable au secteur, et le pourcentage de personnes déclarant

¹ La communication faite par la Commission reflète déjà la confusion des deux programmes sans que ceci ne soit de nature à en valoriser l'existence. Par exemple: Questions fréquemment posées (MEMO/11/819: "doté d'un budget de 1,8 milliard d'euros pour la période 2014-2020, il aidera des "dizaines de milliers" d'artistes, de professionnels et d'associations de culture dans le "domaine" des arts du spectacle, des Beaux-Arts, de l'édition, des **films**, de la musique, des arts multidisciplinaires, du patrimoine et de l'industrie des jeux vidéos". On voit qu'ici le programme MEDIA est complètement passé sous silence, il n'est plus question que de films !! Cette communication, assez médiocre s'agissant d'activité en rapport avec l'épanouissement des arts au niveau européen, est assez regrettable.

² Des actions complémentaires visent le jeune public.

accéder à des œuvres culturelles européennes. Pour vérifier les résultats du programme en termes de circulation transnationale, la Commission se penchera notamment sur le volet Media, en déterminant le nombre d'entrées réalisées par les films européens en Europe et dans le monde (sur les 10 principaux marchés non européens), et le pourcentage d'œuvres audiovisuelles européennes dans les cinémas, à la télévision et sur les plateformes numériques.

Avant fin 2017, et en plus de ce suivi régulier, la Commission devra rédiger un rapport d'évaluation externe, « destiné à apprécier l'efficacité du programme du point de vue de la réalisation de ses objectifs, de sa rentabilité et de sa valeur ajoutée européenne ». La reconduction du programme, sa modification, son interruption seront envisagées selon les résultats du rapport.

Il est proposé également au Parlement européen d'effectuer à mi-parcours une audition et un rapport d'évaluation autonomes.

Amendement:

"Souhaite que le Parlement européen puisse mener sa propre évaluation de la mise en œuvre du programme MEDIA. Demande à cet effet que le Parlement européen puisse effectuer une audition et un rapport d'évaluation à mi-parcours afin de s'assurer du bon fonctionnement et des bons résultats du programme MEDIA"

VIII. Fonds de garantie

L'outil le plus novateur, inclus dans le volet « transectoriel » du programme, est une facilité de garantie pour l'accès au crédit en faveur des PME du secteur culturel. Considérant que les entreprises des secteurs culturel et audiovisuel ont des conditions d'accès au crédit rendues très difficiles aussi bien par le contexte de crise que par la spécificité de leurs business models, la Commission entend mettre à leur disposition un Fonds de garantie de prêts, établi sous les auspices du Fonds européen d'Investissement (FEI). Doté de 210 millions d'euros, ce Fonds couvrirait des crédits dont l'encours total s'élèvera à un maximum d'un milliard d'euros. Ce seraient 26% du total des crédits qui seront couverts, afin d'inciter les banques à prêter. A titre de comparaison, le Fonds de garantie Media pour la production (FGMP), géré par l'IFCIC, couvre jusqu'à 55% des prêts contractés par des entreprises de production cinématographique.

La finalité du Fonds est de:

"renforcer la capacité financière du secteur culturel et créatif.

A cet égard les priorités sont les suivantes:

- fournir l'expertise / le renforcement des capacités des institutions financières;
- fournir des garanties aux banques qui traitent avec les PME culturelles et créatives leur permettant ainsi un accès plus facile aux crédits bancaires;
- augmenter le nombre d'institutions financières prêtes à travailler avec les PME culturelles et créatives;
- maximiser la diversification géographique européenne des institutions financières prêtes à travailler avec les PME culturelles et créatives."³

Le Fonds de garantie constitue une proposition innovante, non seulement au niveau européen mais également dans de nombreux Etats membres où le seul accès au financement est obtenu par le biais du soutien public (ce qui a pour effet une coupure avec l'économie du film et une aphasie dans l'exercice des droits de propriété intellectuelle qui en est la contrepartie).

Il est en effet nécessaire d'atténuer autant que possible se peut la dualité dans les modèles actuels entre, d'une part les cinématographies qui, bien que disposant d'un accès au soutien public, s'inscrivent dans une **optique**

³ Commission Staff Working Paper – Impact Assessment. SEC(2011) 1399 final, 23.11.2011 (p.140)

de marché et d'exercice des droits de propriété intellectuelle, et d'autre part, les cinématographies sans accès, ou raréfié, au marché.

Le nombre de PME du secteur audiovisuel et culture confondus faisant face au manque d'accès aux prêts bancaires pourraient être estimé entre 400.000 et 700.00 (dans la seconde hypothèse de la fourchette, ceci représente la moitié des PME œuvrant dans le secteur des industries culturelles et créatives, soit 1,4 million de PME européennes⁴.

L'impact assessment identifie les catégories des PME en butte à cette "crise" du prêt bancaire:

- Les producteurs audiovisuels et les sociétés de production
- Les exploitants de salles
- Les fournisseurs de services de vidéo à la demande
- Les éditeurs de jeux vidéo
- Les éditeurs de livres, journaux, revues et périodiques
- Les entités impliquées dans des activités commerciales liées au livre, journaux, revues ou périodiques
- Les libraires
- Les éditeurs d'enregistrements sonores
- Les distributeurs d'enregistrements sonores
- Les entités impliquées dans des activités commerciales liées aux 'enregistrements sonores
- Les entités impliquées la création, production, distribution, promotion ou négociation dans d'autres secteurs culturels et créatifs tels que les arts de la scène, arts visuels, multimédia, patrimoine, du design ou de la presse
- Les distributeurs et les agents de vente (cinéma, télévision, jeux vidéo, livres et musique)
- Les institutions financières comme les banques, institutions financières de garantie et d'autres entités telles que les fonds d'investissement (capital-risque) et des business angels.

De ce point de vue, le Fonds de garantie doit être considéré comme une première tentative⁵ de créer un instrument européen permettant aux industries culturelles et audiovisuelles d'accéder au marché bancaire⁶ et de bénéficier ainsi d'une ressource rare et complexe (pour le cinéma, le prêt bancaire affecté aux œuvres cinématographiques) mais essentielle⁷.

Outre que les volumes de financement obtenus par le biais du Fonds de garantie permettraient ainsi de créer un lien entre la production, la création et le marché, ce Fonds de garantie constituerait une ressource additionnelle dans le montage des projets de productions cinématographiques.

Le principe qui soutient **cette proposition doit être soutenu** et le Fonds de garantie doit être adopté. Il est remarquable que la Commission européenne ait su convaincre le Fonds européen d'Investissements (FEI) de participer à cette action. En revanche, il serait souhaitable d'examiner la modalité de fonctionnement de ce Fonds de garantie. Cette initiative n'est en effet pas sans risque et il est souhaitable de lui assurer un fonctionnement adéquat garant de son succès.

A ce stade, deux observations peuvent être faites:

⁴ Commission Staff Working Paper – Impact Assessment. SEC(2011) 1399 final, 23.11.2011 (p.129)

⁵ Sous réserve du Fonds de garantie MEDIA décrit ci-dessus.

⁶ et complétant les mécanismes nationaux lorsqu'ils existent, tel que l'IFCIC.

⁷ Rappelons que le niveau d'investissement dans la production cinématographique, per capita, est relativement bas en Europe: USA – 40 USD / Japon – 20 USD / UE – 13 USD (cf. Commission Staff Working Paper – Impact Assessment. SEC(2011) 1399 final, 23.11.2011 (p.70, note 91)

- Le FEI devrait être l'opérateur du Fonds de garantie⁸;
- Le Fonds de garantie serait nanti par tranches annuelles, ce qui risque de freiner sa montée en puissance. Il serait souhaitable que le Fonds soit nanti en deux tranches de 100 millions⁹.

Amendement:

"1. Soutien la création d'un Fonds de garantie au niveau européen dès lors que cette initiative est de nature à faciliter l'accès au crédit des PME du secteur audiovisuel et culturel.

2. Estime qu'il faudrait en particulier consentir un accès privilégié aux TPME innovantes en matière de recherche et développement appliqués au secteur de l'audiovisuel et de la culture;

3. Souhaite que le Fonds de garantie soit complètement adossé au FEI et estime qu'à ce titre le FEI doit être l'opérateur du Fonds de garantie;

4. Demande à ce que le nantissement du Fonds de garantie soit effectué par un premier versement de 100 millions d'euros de manière à garantir un effet de masse et une montée en puissance (au lieu de nantissement par tranche annuelle qui risque d'étrangler le processus);

5. Demande à la Commission d'effectuer un rapport sur les résultats obtenus par la mise en œuvre du Fonds de garantie deux ans à l'issue de la mise en œuvre du Fonds de garantie.

IX. MEDIA MUNDUS – l'inflexion vers les coproductions.

Les coproductions sont à la fois un moyen de générer des ressources financières et de favoriser l'accès au marché du film car les parties coproductrices ont un intérêt à valoriser les films produits dans les territoires de coproductions (et dans les régions de ressort). Il conviendrait en conséquence de faciliter les coproductions internationales. A ce titre, la Commission propose de consacrer des fonds à la coproduction entre pays européens et pays bénéficiaires de MEDIA MUNDUS (le monde entier hors pays méditerranéens couvert par EUROMED, Afrique Caraïbes Pacifique couvert par le programme ACP films). Les organismes éligibles à ce soutien coté européen seraient les fonds de soutien spécifiquement dédiés aux coproductions étrangères qui seraient au nombre de 7 qui auraient ainsi à se partager 15 millions d'Euros pour la période 2014-2020. Il ne s'agit pas d'une nouvelle dotation budgétaire mais d'une réaffectation des crédits à une action en faveur de la coproduction perçue comme plus significative que les actions menées précédemment.

Il reste que les bénéficiaires partenaires non européens de MEDIA MUNDUS incluent des pays tels que la Chine, l'Inde, la Corée¹⁰, pays disposant de ressources importantes dans le secteur de la production. Ne faudrait-il pas envisager de les exclure des bénéficiaires et restreindre l'accès à cette facilité aux cinématographies émergentes en Asie et en Amérique latine notamment ?

Amendement:

"Se prononce favorablement sur la mise en œuvre d'un soutien aux organismes européens spécialisés dans les coproductions étrangères. Souligne que le soutien reste acquis en premier lieu aux cinématographies des pays tiers (éligibles au programme MEDIA MUNDUS) parmi les plus fragiles financièrement à l'exclusion des grands pays de production."

⁸ Ce qui implique une structure ad hoc (personnel qualifié en matière de connaissance de l'économie audiovisuelle, ce qui n'est pas insurmontable. Ceci paraît d'autant plus important qu'il faudrait fixer des règles prudentielles afin d'éviter les risques de fraude. L'impact assessment, précité, analyse très bien les raisons de la déficience de l'offre bancaire dans le secteur cinématographique et la création de compétences que ceci nécessite (voir Impact assessment, p. 129, notamment point 3).

⁹ Voir annexe 1 qui décrit l'abondement du Fonds de garantie par tranches annuelles.

¹⁰ À remarquer que la Corée est bénéficiaire d'un accord de libre échange avec l'Union européenne assorti d'un volet culturel accordant déjà des facilités en matière de coproduction.

ANNEXES**Annexe 1 – Abondement du Fonds de garantie**

Source: Commission Staff Working Paper – Impact Assessment. SEC(2011) 1399 final, 23.11.2011 (p.153)

Year	Annual contribution to Fund	Cumulated contribution	Co stEI F 6%	Fe e =	Net Contribution to fund	Cumulated Contribution to fund	Cumulated Amount of credits covered	Balance of credits after default (guarantees called)	Nbr of transactions
2014	10.000.000	10.000.000		600.000	9.400.000	9.400.000	18.800.000	16.920.000	169
2015	20.000.000	30.000.000		1.200.000	18.800.000	28.200.000	56.400.000	50.760.000	508
2016	30.000.000	60.000.000		1.800.000	28.200.000	56.400.000	112.800.000	101.520.000	1.015
2017	30.000.000	90.000.000		1.800.000	28.200.000	84.600.000	169.200.000	152.280.000	1.523
2018	40.000.000	130.000.000		2.400.000	37.600.000	122.200.000	244.400.000	219.960.000	2.200
2019	30.000.000	160.000.000		1.800.000	28.200.000	150.400.000	300.800.000	270.720.000	2.707
2020	20.000.000	180.000.000		1.200.000	18.800.000	169.200.000	338.400.000	304.560.000	3.046
Total	180.000.000			10.800.000	169.200.000				11.167

Annexe 2 - Market context

Source: Commission Staff Working Paper – Impact Assessment. SEC(2011) 1399 final, 23.11.2011 (p.66)

Activities carried out through the above described programmes need to be seen in a broader context of the Europe's Cultural and Creative Sectors. The CCS employ **3.8%** of the total European workforce, or approximately **8.5 million workers**, and contribute **4.5%**, or approximately **€ 560 billion**, to total European GDP¹¹. The size of the European audiovisual market is estimated at € 107,4 billion and offers 1,2 million highly qualified jobs. Price

Waterhouse Coopers expects the filmed entertainment market to grow 3.4% on average per year in Western Europe and 6.9% in Eastern Europe between 2009 and 2013¹².

The EU cinema industry produced 1,203 feature films in 2010 compared to 754 in the USA, 1288 in India (2009) and 526 in China. In 2009, Europe was the third largest cinema market in the world with 966 million admissions; compared to 2917 million in India, 1341 million in North America and 264 million in China¹³.

Feature film production capacity is concentrated in France, Germany, the UK, Italy and Spain (the so-called "Group A" countries) representing 62% of films produced in the EU in 2009¹⁴, primarily because consumption in these markets is large enough to support national film production. EU 15 (without the "Group A" countries) countries accounted for 23% of films produced and EU 12 only for 15%. In EU 12 markets, the audiovisual production sector is more focused on television as this is less costly to produce and can be sustained in a smaller market.

The video games sector is a dynamic component of the audiovisual sector. According to PricewaterhouseCoopers (2009), the global video games market was estimated at some €45 –50 billion in 2009, and is expected to grow four times faster than the media and entertainment market as a whole (70% versus 17%). Europe is one of the biggest markets for video games¹⁵ and hosts a large population of developers' studios, often the creators of major market successes¹⁶.

¹¹ Building a Digital Economy: The importance of Saving Jobs in the Eu's creative industries" – TERA Consultants.

¹² Source: PwC Global Entertainment Outlook 2009.

¹³ Source: European Audiovisual Observatory - Focus 2010.

¹⁴ Source: European Audiovisual Observatory - Yearbook Online Premium Service 2010.

¹⁵ In 2009, France, Germany, Italy, Spain and United Kingdom accounted for nearly 30% of the global videogames market.

¹⁶ In 2008, among the world top 100 developers studios, 27 were European, 32 were American, 26 were Japanese, 11 were Canadian, 2 were South Korean, 1 was Australian and 1 was Chinese (source: www.develop100.com).