

PROPOSITION DE COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR LES AIDES D'ETAT POUR LES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUTRES ŒUVRES AUDIOVISUELLES

Obligation de territorialisation des dépenses

Argumentaire

La Commission européenne ("la CE" ou "la Commission") a publié une nouvelle proposition de Communication sur les aides d'Etat pour les œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles ("la nouvelle proposition") après avoir lancé une consultation publique en mars 2012. Cette nouvelle proposition devrait remplacer la Communication de 2001, qui expirera le 31 décembre 2012. La Commission prévoit d'adopter une Communication révisée durant le second semestre 2012.

En vertu de cette nouvelle proposition, la condition de territorialisation des dépenses établie par la Communication de 2001, selon laquelle chaque Etat Membre peut exiger que jusqu'à 80% du budget entier du film soit dépensé dans l'Etat Membre accordant l'aide, a été modifiée substantiellement.

La Commission propose que les Etats Membres puissent seulement exiger que jusqu'à 100% de l'aide accordée soit dépensée dans le territoire accordant l'aide.

Ce changement fondamental est **infondé** et aura un **effet néfaste sur l'industrie du film européen**. Ce changement n'est pas justifié (1.) et malvenu (2.) pour les raisons discutées ci-dessous.

1. UN CHANGEMENT INJUSTIFIÉ

L'existence d'une fragmentation naturelle du secteur et la nécessité de maintenir une masse critique d'activités

Comme la Commission le note elle-même dans la nouvelle proposition¹, la fragmentation du secteur audiovisuel européen est liée à la diversité linguistique et culturelle de l'Europe et les aides d'Etat subventionnent un nombre important de petites productions. Remettre en question les aides d'Etat régionales et nationales ne réduira cependant pas cette fragmentation, d'autant plus que d'autres financements existent pour le développement de la coproduction européenne (MEDIA, aides aux principales productions étrangères).

La Commission elle-même reconnaît dans sa nouvelle proposition que l'industrie du film est caractérisée par une très grande mobilité. La raison d'être du critère de 80% du budget du film est basée sur des considérations à la fois culturelles et industrielles. Tout d'abord, ce choix vise à faire en sorte que l'industrie cinématographique soit un moyen d'expression des cultures nationales et régionales. Ensuite, il vise à générer la masse critique d'activités nécessaire à la création d'une dynamique pour le développement et la consolidation de l'industrie par la création d'une production pérenne et le développement d'un pool permanent de compétences et de ressources humaines.

L'obligation de territorialisation est donc, comme le reconnaît la Commission², nécessaire pour maintenir une masse critique d'activités. Ceci est le cas en France où les entreprises impliquées dans la production de films représentent environ **700 000 emplois et 3,5% du PIB**. Cette masse critique d'infrastructures, d'expertise et de facilités a toujours été assurée grâce à l'obligation de territorialisation.

¹ Point 3.

² Point 21.

L'absence de preuve d'un impact négatif de la mise en œuvre des conditions de territorialisation

L'étude effectuée pour la Commission en 2008 sur l'impact économique et culturel des conditions de territorialisation sur les régimes d'aide au cinéma³, ainsi qu'il est mentionné dans le nouveau projet de communication, n'a donné aucun résultat probant. Il n'y a pas de preuve claire que les conditions de territorialisation ont un effet néfaste sur le marché intérieur. Cependant, aucune étude n'a été lancée sur l'impact de la modification proposée par la Commission. Toute modification des critères de territorialisation ne devrait être envisagée que sur la base de preuves solides.

En outre, conformément aux résultats de l'étude de la Commission en 2008, la Commission n'a reçu aucune plainte concernant les obligations de territorialisation des dépenses, bien que celles-ci aient été mises en œuvre pendant onze ans.

La Commission ne prend pas en compte le point de vue des parties prenantes et des États membres qui ont contribué aux consultations publiques et qui, pour une large majorité, ont demandé que le critère de territorialisation existant soit maintenu.

Le développement des coproductions européennes implique une obligation de territorialisation.

L'obligation de territorialisation n'empêche pas le développement des coproductions. En effet, bien que cette obligation de territorialisation implique que le budget soit dépensé sur le territoire de l'Etat octroyant l'aide, les producteurs des 27 États membres peuvent bénéficier de ces aides d'Etat.

En effet, en imposant l'obligation de territorialisation des dépenses, la France joue un rôle majeur dans le développement de la coproduction européenne. Sur 120 films coproduits en France en 2011, 106 (88%) ont été coproduits avec les Etats européens. Ces films coproduits en France représentent 45% de la production totale française et un investissement de 400 millions d'euros au total.

En outre, la nouvelle proposition de communication prévoit une aide plus importante pour les coproductions européennes: 60% au lieu de 50% pour toutes les autres aides d'État⁴. Cela permettra également de continuer à encourager la croissance des coproductions européennes qui n'ont jamais été mises en danger par l'obligation de territorialisation des dépenses.

Le développement des nouvelles technologies numériques ne remet pas en cause le principe de territorialisation.

La Commission justifie aussi son changement par le fait qu'à l'heure actuelle, la postproduction des œuvres cinématographiques et audiovisuelles est principalement effectuée de manière numérique et qu'il est donc possible de filmer et d'éditer des films dans différents pays sans nuire à leur qualité technique ou culturelle⁵. Sans aucun doute, ceci constitue un argument faible car i) l'activité de postproduction est exclue du champ d'application du nouveau projet, ii) la postproduction numérique existait en 2007 et 2009, lorsque la Commission a prolongé la communication de 2001 et iii) la récente faillite d'une des plus importantes sociétés françaises de postproduction⁶ a montré que cette activité est encore très fragile et bénéficie d'une offre limitée.

³ Point 22.

⁴ Point 34 (2).

⁵ Point 22.

⁶ Quinta Industries Group. Information available at : <http://www.rfi.fr/france/20111219-liquidation-judiciaire-post-production-menacees-cinema-afp-asterix-Leos-Carax-Sarkozy-films>

2. UN CHANGEMENT MALVENU

Un traitement inégal pour deux questions soulevées par la Commission en mars

Alors qu'en mars 2012 la Commission a soulevé à la fois la question de l'obligation de territorialisation des dépenses et celle de la concurrence entre les Etats membres pour attirer de grandes productions étrangères, **seule la première question a été abordée** par la Commission dans la nouvelle proposition. Dans sa proposition de Communication soumise pour consultation, la Commission a proposé de réduire l'intensité des aides pour les tournages étrangers et elle a introduit une intensité d'aide maximale dégressive liée au budget de production⁷. Toutefois, dans la proposition actuelle, cette deuxième question a disparu et la Commission s'est seulement concentrée sur l'obligation de territorialisation des dépenses pour les films nationaux.

La Commission n'a pas du tout justifié ce revirement même si le projet de Communication indique que les aides octroyées aux principaux projets de production de films étrangers impliquent des montants très élevés d'aide⁸. La Commission précise que ces productions étrangères impliquent également les producteurs européens mais n'a justifié cette affirmation par aucun chiffre ou aucune étude. Il n'y a aucune étude d'impact démontrant les effets positifs de ces productions étrangères sur le secteur européen de l'audiovisuel. Pire encore, la Grande-Bretagne, qui finance essentiellement ce type de productions est confrontée à une énorme perte de coproductions européennes. Cela montre clairement que le soutien à la production étrangère entraîne des effets négatifs pour les coproductions européennes.

Le critère de territorialisation est mis en œuvre depuis 11 ans et les aides octroyées respectent la légalité générale depuis cette époque

La Commission a prorogé la Communication de 2001 et ses critères **trois fois** depuis 2001 : une première fois en 2004⁹, une deuxième fois en 2007¹⁰ et une troisième fois, à la suite de la publication de l'étude de la CE de 2008, en 2009¹¹. Toutefois, en 2007 et en 2009, la **jurisprudence Laboratoires Fournier**, sur laquelle la Commission se fonde pour justifier le changement de critère de territorialisation¹², avait déjà été établie par le CJUE¹³.

En jugeant que le critère de territorialisation mis en place dans la Communication de 2001 déroge aux principes du Traité au regard de la jurisprudence Laboratoires Fournier, la Commission sous-entend que la Communication de 2001 n'était pas conforme au Traité depuis le début, et que la Commission le savait en 2007 et en 2009 lorsqu'elle a été prorogée.

En toute hypothèse, le critère de territorialisation peut être justifié de manière certaine, même s'il constitue une restriction aux libertés fondamentales garanties par le Traité. En effet, la Commission sait que ces restrictions peuvent être justifiées lorsqu'elles répondent à des raisons impérieuses d'intérêt général, de façon à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif¹⁴. La Commission reconnaît dans la Communication de 2001 que la **condition de territorialisation** est justifiée par le **besoin de promouvoir les objectifs culturels**. Ce besoin, reconnu par l'Article 167 du TFUE et l'Article 3 (3) du

⁷ Point 44 (5) de la proposition de Communication soumise pour consultation en mars 2012.

⁸ Point 28.

⁹ JOC 123, 30.04.2004, p. 1.

¹⁰ JOC 134, 16.6.2007, p. 5.

¹¹ JOC 31, 7.2.2009, p. 1.

¹² MEMO/12/186 du 14 mars 2012.

¹³ Arrêt C-39/04, *Laboratoires Fournier SA*, [2005] ECR I-2057.

¹⁴ Arrêt C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgique et Autres*, [2007] ECR I-11135, point 39

TUE, a en outre été récemment réaffirmée par la Cour qui se réfère directement¹⁵ à la Convention de l'UNESCO sur la Protection et la Promotion de la Diversité des Expressions Culturelles¹⁶.

Il est évident que cette condition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif car, comme la Commission le reconnaît, il est nécessaire d'assurer la présence continue des ressources humaines et des capacités techniques requises par la création culturelle¹⁷. En effet, comme il est expliqué ci-dessous, en l'absence d'une telle condition les Etats membres pourraient réduire les aides dans ce secteur et ainsi porter atteinte à la diversité culturelle européenne. La mesure est également proportionnée parce qu'il n'a jamais été prouvé qu'elle était trop restrictive et qu'elle avait un effet négatif sur le marché intérieur.

Par conséquent, la Commission ne peut pas honnêtement s'appuyer sur la jurisprudence Laboratoires Fournier pour justifier un tel changement après 11 ans de mise en œuvre.

Le risque énorme d'une "course aux subventions" sans aucun effet positif sur l'industrie cinématographique européenne.

La nouvelle condition de territorialisation des dépenses (réduite à 100% de l'aide accordée) pourrait conduire à une situation où les sociétés de production auront accès à *une large quantité d'aide* dans les différents États membres et serait en mesure de se livrer à une "course" aux meilleures subventions accordées, sans que cela conduise pour autant à l'augmentation de l'activité et de l'investissement dans le secteur cinématographique européen.

Les sociétés de production auront accès à de plus grandes quantités d'incitants entre les États membres, mais il n'y aura pas augmentation compensatoire du niveau global de la production cinématographique européenne.

Par conséquent, contrairement aux attentes de la Commission, cette nouvelle condition de territorialisation "allégée" encouragera la fragmentation du secteur cinématographique européen et se traduira par une perte de qualité en matière de compétences, d'infrastructures et d'activités de production.

Les effets néfastes de ce changement sur les politiques d'aides d'Etat des Etats membres et sur la concurrence

Cette nouvelle condition aura certainement une incidence sur la stabilité et la durabilité du soutien public européen apporté par les Etats membres à l'industrie du film et entraînera une distorsion de la concurrence. En effet, un certain nombre d'Etats membres¹⁸ ont indiqué dans leur contribution que cette condition de territorialisation légitime l'utilisation des fonds publics provenant du contribuable. Par conséquent, si le critère de territorialisation ne vient à s'appliquer **qu'au montant de l'aide**, cela conduira les Etats membres soit :

i) Réduire de manière significative, et sans doute plus tard supprimer, l'existence d'un soutien financier public à ce secteur¹⁹ avec pour conséquence ultime de freiner la croissance et l'emploi dans ces secteurs et porter atteinte à la diversité culturelle Européenne.

ii) Ou, en ce qui concerne les Etats membres qui sont capable de le faire, augmenter le nombre et l'intensité de l'aide accordée (en réalité les Etats membres subventionnent généralement 10 à 15% du budget de production et pas les 50% permis par la Communication). Cela conduirait donc à un montant plus élevé d'aides d'Etat accordées par **quelques Etats membres** et à une **distorsion de concurrence accrue entre les Etats membres**.

¹⁵ Arrêt C-222/07, *UTECA*, [2009] ECR I-1407, point 33

¹⁶ Approuvée par la Communauté par une Décision du Conseil 2006/515/CE du 18 mai 2006, OJ 2006 L 201, p. 15.

¹⁷ Voir la page 8 et la note n°13 de la Communication 2001.

¹⁸ France, Norvège, Allemagne

¹⁹ Voir les contributions de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Irlande.