

Consultation publique de la Commission européenne

APPRÉCIATION DES AIDES D'ETAT EN FAVEURS DES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUTRES ŒUVRES AUDIOVISUELLES.

Document d'analyse

(Consultation du 20.06.2011 au 30.09.2011)

Contribution d'EUROCINEMA

EUROCINEMA, Association de Producteurs de Cinéma et de Télévision, a une fonction essentielle destinée à faire valoir le rôle fondamental de l'industrie et de la création audiovisuelle dans une Europe intégrée politiquement et économiquement. (www.eurocinema.eu)

La mission d'**EUROCINEMA** est double:

- Constituer une instance de représentation des intérêts des producteurs de films et des producteurs audiovisuels près de l'Union européenne sur l'ensemble des dossiers ayant un impact direct ou indirect sur la production cinématographique (propriété intellectuelle, régulation audiovisuelle, réglementation des télécoms, négociations commerciales, programme Média...)
- Assurer une concertation continue avec les organisations représentatives des producteurs audiovisuels des autres Etats membres de l'Union européenne et dégager une plate-forme de principes et de positions communs permettant d'assurer la promotion efficace de la création audiovisuelle et cinématographique dans le cadre de l'Union européenne.

EUROCINEMA remercie la Commission européenne de lui permettre de répondre à la consultation ouverte le 20 juin 2011 sur le soutien des Etats membres de l'Union européenne à leur secteur cinématographique national. Cette consultation ayant pour objectif de proroger, en tenant compte de l'évolution de la création cinématographique et audiovisuelle, les lignes directrices relatives aux aides d'Etat établies par la communication du 26 septembre 2011, dite « communication cinéma ». Ces règles ont été élaborées conformément aux dispositions prévues par l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE.

Dans son document d'analyse, la Commission liste un certain nombre de questions portant sur différents aspects des aides d'Etat. Parmi ces aspects figurent notamment les subventions accordées par les Etats membres aux producteurs étrangers, l'éventuel soutien à des activités autres que la production, la réponse à

apporter au développement du cross-média, l'intensité maximale que les aides doivent recouvrir, le soutien aux coproductions, et enfin la question du traitement des conditions de territorialités des aides publiques.

* * *

1. Pourquoi finançons-nous le cinéma ?

1.1 Quel devrait être l'objectif des aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ?

Les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques sont justifiées par la nécessité de garantir une production culturelle dynamique au sein de l'Union européenne. L'article 107 paragraphe 1 du TFUE pose certes le principe d'incompatibilité des aides d'Etat avec la libre concurrence au sein du marché unique, mais ce même article prévoit de possibles dérogations. Au paragraphe 3 point d), le Traité mentionne les « *aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine* » parmi celles pouvant faire l'objet de ces dérogations. Le cinéma étant aussi bien un secteur culturel qu'économique, les institutions communautaires laissent aux Etats membres la possibilité de soutenir financièrement leur secteur cinématographique national.

Dans sa communication du 26 septembre 2001 dite « communication cinéma », la Commission européenne prévoit un certain nombre de règles destinées à encadrer les modalités d'attribution de ces aides par les Etats membres. Ces règles sont les suivantes :

- L'aide apportée par l'Etat doit être destinée à un produit. Le document d'analyse de la Commission précise d'ailleurs que ce produit doit être « culturel » : il revient ainsi à chaque Etat membre de veiller à ce que le contenu de l'œuvre bénéficiaire de l'aide soit culturel, au regard de critères élaborés à l'échelle nationale.
- Le montant total de l'aide ne doit pas dépasser 50% du budget total. Seuls les films difficiles et à petit budget ne sont pas concernés par cette limite.
- L'Etat membre accordant l'aide peut demander au bénéficiaire de dépenser jusqu'à 80% du budget du film sur son territoire – c'est la territorialisation. Le producteur qui bénéficie de l'aide a ainsi la liberté de dépenser au moins 20% du budget du film dans d'autres Etats (membres de l'UE).
- Les aides sont destinées à la production.

Ces normes ont été décidées en coopération avec les Etats membres et les représentants de la production cinématographique et audiovisuelle dans un souci de sécuriser le soutien aux industries de programme. Il s'agit d'offrir un cadre financier adapté à la libre expression de la création cinématographique et audiovisuelle.

Le cinéma est un secteur en constante mutation. Son histoire est émaillée de chocs fondateurs, comme le passage du muet au parlant, l'arrivée de la télévision ou plus récemment la transition numérique et la démocratisation de la 3D. Les aides ont, et doivent continuer à avoir, pour finalité de couvrir toute la chaîne créative, afin de garantir une expression culturelle riche et dynamique. C'est pourquoi, dans un souci de

cohérence, les lignes directrices doivent rester centrées sur la production. Toutefois il apparaît raisonnable d'inclure dans les futures lignes directrices les activités participant pleinement de l'acte de création et de production des œuvres (écriture, développement, postproduction), le cas échéant, en tenant compte des spécificités de chacune de ces périodes.

Les lignes directrices doivent aussi prévoir traçabilité et transparence des aides en fonction d'objectifs définis et ciblés.

Ce choix ne préjuge aucunement de la dimension stratégique des secteurs situés en aval de la production et de la réalisation des œuvres audiovisuelles et cinématographiques. L'industrie cinématographique et audiovisuelle est une industrie de filière: les métiers de la distribution, de l'exportation et de l'exploitation permettent l'accès au marché et la valorisation des œuvres. Il en va de même de la radiodiffusion, pour laquelle des lignes directes¹ spécifiques ont été établies.

1.2 Comment devrait-on mesurer si cet objectif est atteint ?

L'industrie cinématographique et audiovisuelle – à l'instar des autres industries culturelles (livre, musique, arts plastiques) est une industrie de prototype. Il est extrêmement difficile de ce point de vue de mesurer l'adéquation entre le nombre de films produits et le marché.

Par essence, le marché des biens et services culturels est un marché imparfait où 80% des ressources tirées du marché bénéficient à 20% des prototypes produits. Cette "règle d'airain" ne signifie pas que les 80% de prototypes produits et non récompensés adéquatement par le marché sont inutiles. Cela signifie que ces prototypes n'ont pas obtenu le "succès" attendu, notion qui relève autant de l'univers symbolique et psychologique que des "lois" du marché. C'est pourquoi EUROKINEMA émet certaines réserves sur le raisonnement présenté dans le document d'analyse, qui laisse entendre que l'efficacité des aides publiques pourrait être évaluée au regard des performances commerciales d'un film au-delà des frontières du territoire de production. Conformément à la nature de prototype d'un film, certaines productions ne rencontreront jamais directement le succès commercial. En revanche elles permettront de générer des succès futurs par les recherches, expérimentations et tâtonnements qu'elles nécessitent.

Le maintien de cet espace d'expérimentation est essentiel au dynamisme du secteur audiovisuel et cinématographique européen. Pour ce faire, il convient de regarder le parcours des plus grands cinéastes européens, qui ont généralement commencé par des courts métrages, puis par des longs métrages à économie fragile, jusqu'à la réalisation de succès européens transfrontières, pour lesquels, grâce à leur notoriété, ils ont bénéficié du temps nécessaire lors de la période de développement. Parmi ces cinéastes, nous pouvons signaler Wim Wenders, Michael Haneke, Andréa Arnold, Nanni Moretti, Laurent Cantet ou encore Pedro Almodovar.

¹ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État - (2001/C 320/04)
Communication révisée: Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État - (2009/C 257/01)

2. Comment faire cesser la surenchère dans l'offre de subventions destinées à attirer les grosses productions ?

2.1 Quel serait, pour la Commission, le meilleur moyen de faire cesser la surenchère entre Etats membres dans l'offre de subventions au cinéma américain ?

L'éventuelle surenchère entre Etats membres dans l'offre de subventions aux productions étrangères (au premier rang desquelles se retrouvent les productions américaines), devrait être en premier lieu démontrée.

Cependant, il semblerait que les aides d'Etat recueillies par les productions étrangères leur permettent de limiter considérablement les risques pris en investissant dans un projet².

Si cette hypothèse était confirmée, ceci signifierait que ces soutiens aboutiraient in fine à apporter une sécurité accrue, voire à un risque quasi nul à la production de films étrangers. Ceci amènerait paradoxalement à renforcer une industrie qui bénéficie d'avantages comparatifs considérables par rapport à la production et à la création de films en Europe.

EUROCINEMA appelle la Commission à clarifier cette question avec les Etats membres.

Notre association s'interroge par ailleurs sur la notion de "surenchère", appliquée aux facilités de tournage, mentionnée dans le document de synthèse³. Dans un souci de rayonnement international, certains Etats fournissent des subventions destinées à faciliter les tournages étrangers, mais rien n'indique que ces subventions aient pour motivation principale ou annexe la volonté de "priver", par un effet de surenchère, les autres Etats membres de l'accueil des grosses productions étrangères. Cette politique d'accueil s'inscrit généralement dans un objectif de valorisation de l'image du pays afin de tirer une ressource de l'exploitation du patrimoine matériel et immatériel des pays concernés dans une économie globalisée, à l'instar des ressources tirées du tourisme, des industries de luxe et autres "brands" européennes hautement recherchées sur un marché global. Les tournages étrangers peuvent même, du fait qu'ils permettent à des ressources artistiques locales de leur être associées, être un élément de valeur ajoutée au secteur audiovisuel local.

Notre approche sur cette question donc est la suivante : si la preuve devait être apportée que l'afflux de soutien aux productions étrangères aurait pour effet de réduire considérablement le risque que comporte toute production et réalisation d'un prototype cinématographique et audiovisuel, notre association serait intéressée à ce que les Etats membres puissent étudier cette question afin d'y apporter les corrections nécessaires.

Concernant les aides au tournage, il nous paraît que la "surenchère" alléguée par le document de consultation devrait être démontrée. Dans une économie globalisée, il reste assez légitime que les pays européens puissent valoriser leur patrimoine national et immatériel et s'insérer dans une approche ouverte en

² A titre d'exemple, les producteurs du film *Lara Croft : Tomb Raider*, en 2001, avaient annoncé un budget de 94 millions de dollars. Avec les aides publiques des différents Etats membres, ils n'ont effectivement dépensé que 8,7 millions de dollars. Soit un amoindrissement considérable des risques.

³ Document d'analyse – page 6, point 3.3

libéralisant et en facilitant les tournages étrangers. Il faut rappeler qu'à l'époque, l'Union européenne n'avait pris aucune réserve sur cet aspect lors des négociations de l'OMC (Uruguay Round).

Toutefois si la Commission devait déterminer qu'il y avait bien une surenchère et des aides inappropriées, et si elle devait considérer qu'il fallait appliquer aux aides aux tournages étrangers des critères distincts de ceux qu'elle utilise pour examiner des systèmes plus « classiques » de soutien, EUROKINEMA suggérerait à la Commission de distinguer soutien aux productions européennes et soutien aux productions extra-européennes. En cas de soutien à des productions européennes, les dispositifs de chaque Etat membre doivent être réputés poursuivre un objectif culturel, sans qu'il soit besoin de le prouver davantage. En cas de soutien spécifique à des productions étrangères extra-européennes, ces fonds doivent être clairement identifiés en-dehors des fonds normalement alloués aux productions nationales et européennes. EUROKINEMA exige que tout détournement de l'aide spécifiquement destinée à la production nationale et européenne soit prohibé.

La distinction entre œuvres européennes et extra-européennes ne saurait reposer sur des « tests de nationalité ou tests culturels ». La grille utilisée dans le cadre du programme MEDIA, ou le barème européen de la Convention sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe, devraient servir de grille d'examen pour déterminer le caractère européen ou extra-européen d'une production.

Enfin il faut que l'Europe dans son ensemble reste une région attractive pour les productions étrangères et notamment américaines. Des critères trop restrictifs de la part de la Commission pourraient entraîner une perte de compétitivité par rapport à l'Asie, l'Amérique du Nord ou l'Océanie. Si la concurrence entre Etats membres, si elle est avérée, doit être réduite, il ne faut pas que cette réduction affaiblisse le territoire européen dans la concurrence mondiale pour l'attraction des tournages.

3. Quelles activités autres que la production devraient être couvertes par la communication et quels critères d'évaluation des aides d'Etat peuvent s'y appliquer ?

3.1 Quels sont les facteurs à prendre en compte dans les critères d'évaluation des aides d'Etat dans le cas d'activités autres que la production ?

Notre association est d'avis qu'il conviendrait d'élargir les lignes directrices à des prestations connexes à la production et à la réalisation qui bénéficient potentiellement de soutiens publics. Le Document d'analyse est conscient que ces soutiens existent de toute façon, ainsi qu'il y est fait référence au point 39.

EUROKINEMA demande que les aides d'Etat qui couvrent la phase d'écriture du scénario, de développement et de pré-production soient intégrées aux lignes directrices. L'écriture du scénario est un processus qui peut prendre beaucoup de temps: dix réécritures peuvent être nécessaires et le processus peut prendre deux ans. L'acquisition des droits d'œuvres littéraires préexistantes peut constituer un poste budgétaire conséquent (jusqu'à 300.000 euros). Les aides d'Etat permettraient aux producteurs qui financent ces prestations de disposer d'un cadre sécurisant, garant d'une expression culturelle de qualité. La phase du développement et de pré-production garantit des conditions de tournage optimales et sur des lieux appropriés.

L'ensemble de ces segments (écriture, achat des droits, développement), participent pleinement de l'acte de création et de réalisation et conditionnent la qualité de l'œuvre. Il est vital de soutenir ces prestations créatives et d'apporter la sécurité requise en les mentionnant explicitement dans les lignes directrices. Notre association souhaite également la couverture par la communication d'activités en aval de la production, comme la post production et les activités techniques.

Sur ce dernier point, EUROCINEMA insiste sur le fait qu'il existe, de notre point de vue, un lien indissociable entre la création et les prestations techniques. C'est pourquoi le soutien aux industries techniques devrait être considéré comme partie intégrante de la promotion de la diversité culturelle. Il devrait donc être autorisé, en tant que tel, dans la nouvelle communication, qui s'intéresserait à l'objectif culturel des dispositifs plutôt qu'à l'existence d'un produit culturel identifié. Toujours en ce qui concerne les prestations techniques, d'aucuns pourraient considérer que les technologies numériques, en abaissant des barrières techniques et financières à l'entrée sur le marché, permettent que ce marché soit plus concurrentiel et donne une chance à un grand nombre de nouvelles sociétés. Mais EUROCINEMA affirme, au regard des contacts que notre association a pu établir avec différents acteurs du secteur audiovisuel, que ces opportunités sont contrebalancées par un double risque : d'une part des acteurs multinationaux moins soucieux que les acteurs historiques de préserver la diversité de la création européenne font partie des nouveaux entrants ; d'autre part la qualité de la prestation technique voit ses disparités augmenter. C'est pourquoi la Commission doit laisser aux Etats membres la possibilité de soutenir ces acteurs, au regard de leur rôle essentiel à la vitalité de la création.

A propos des facteurs à prendre en compte, EUROCINEMA propose que l'intensité maximale d'aide et la territorialisation soient repensées de façon à intégrer les spécificités de chacune des activités autres que la production. A titre d'exemple, les activités en aval de la production sont par nature des activités territorialisées : les critères actuels sont donc mal adaptés. L'intensité maximale devra également être adaptée en fonction des activités soutenues.

3.2 Comment l'introduction de la projection numérique dans les salles devrait-elle être couverte par les futures règles sur les aides en faveur du cinéma ?

L'apparition de la technologie numérique, et plus spécifiquement l'introduction de la projection numérique dans les salles, ont constitué le défi majeur de ces dix dernières années. Le processus d'équipement des salles doit pouvoir faire être accompagné par des aides publiques. Il s'agit en effet de maintenir un maillage du territoire en salles de cinéma, en évitant la constitution d'un parc de salles à deux vitesses. Les aides publiques ne peuvent donc être limitées à un type de salles, situées uniquement dans certaines localités ou ne proposant qu'un type de programmation. La programmation des salles doit être déconnectée du modèle de financement de la numérisation.

EUROCINEMA pense que le soutien des Etats membres à la numérisation des salles n'a pas un impact suffisant sur les échanges entre Etats membres pour justifier un contrôle de la Commission au titre des aides

d'Etat. En effet le soutien public à la projection numérique semble pouvoir être placé sous le règlement *de minimis* dans la plupart des cas.

4. Quel devrait être l'éventail des produits à soutenir ?

4.1 Convient-il d'élargir le champ d'application de la communication au-delà des films et des productions télévisuelles pour l'étendre à d'autres types de projets audiovisuels ? Dans l'affirmative, quelle définition d'un « projet audiovisuel » faudrait-il utiliser ?

Le champ d'application des lignes directrices doit s'étendre aux nouveaux modes d'expression et de communication audiovisuelle tel que – inter alia – le cross-média (soit l'utilisation des différents médias comme un réseau; les interactions des médias entre eux peuvent permettre des synergies à valeur ajoutée). Avec l'augmentation constante du nombre d'utilisateurs de smartphones, il faut en effet permettre à ce format de se développer, à condition qu'il réponde à des critères de création culturelle. La Commission attend elle-même beaucoup d'un développement du marché numérique pour relancer la croissance. Le développement d'une offre culturelle de ce type participe ainsi aux objectifs poursuivis par la Commission au titre de son agenda numérique⁴. Il convient de permettre aux Etats membres de l'Union européenne d'apporter à leur secteur audiovisuel les moyens de développer les contenus sur ce segment.

Il est important que le soutien vise à encourager la production d'œuvres originales, conformément à la nécessité d'encourager la création culturelle y compris pour les œuvres cross-media.

La nouvelle communication devrait aussi intégrer les œuvres multimédia, parmi lesquelles les jeux vidéo. Ces derniers sont considérés par le droit interne français comme faisant partie intégrante des arts du cinéma et de l'image animée. Il conviendrait donc que la Commission étende le champ de la communication aux œuvres audiovisuelles destinées à une exploitation exclusive ou partielle sur des médias interactifs. Il s'agit en fait de permettre que soit proposée sur les nouveaux médias une offre culturelle attractive composée d'œuvres préexistantes exploitées sur un nouveau média (VOD par exemple), mais aussi des créations nouvelles et spécifiques, dont des créations interactives comme les jeux vidéos. Ces œuvres doivent alors répondre aux mêmes exigences de qualité d'écriture, de mise en scène et de réalisation qu'une œuvre audiovisuelle traditionnelle. Les jeux vidéo peuvent donc, comme ils le sont dans le droit français, être intégrés à la nouvelle communication, car les jeux vidéos aidés (car répondant à certaines exigences) appartiennent aussi bien à la catégorie des produits culturels qu'audiovisuels.

⁴ Communication de la Commission au PE, au Conseil: "Une stratégie numérique pour l'Europe" COM(2010)245 – 19.05.2010

5. Quelles devraient être les intensités d'aide maximales ?

5.1 Faut-il maintenir à 50% du budget de production l'intensité maximale actuelle de l'aide globale, en prévoyant des intensités d'aide supérieures pour les films difficiles et à petit budget ?

EUROCINEMA est favorable au maintien de la règle actuelle qui plafonne l'intensité des aides à la production à 50% du budget de production, en prévoyant une dérogation pour des films difficiles et à petit budget, sous les réserves ci-après, pour lesquels une intensité d'aide supérieure peut être accordée. La définition des « films difficiles et à petit budget » doit d'ailleurs rester du ressort des Etats membres, afin de s'adapter à la diversité des industries cinématographiques et audiovisuelles européennes.

5.2 Si des activités autres que la production doivent aussi être couvertes par la communication, convient-il de fixer l'intensité maximale de l'aide globale à 50% de l'ensemble du budget du projet (en couvrant les coûts liés à l'écriture du scénario, au développement, à la pré-production, au tournage, à la postproduction, à la distribution, à la promotion et à la mise sur le marché) ?

EUROCINEMA fait savoir à la Commission son désaccord sur cette proposition. Un plafond de 50% ne peut s'appliquer de manière uniforme à l'ensemble des activités de la chaîne de production. Le plafond doit donc être calculé aux différentes étapes de la chaîne de création, les pouvoirs publics devant s'assurer que le plafond dévolu à chaque étape n'est pas dépassé.

Notre association considère qu'il est cependant nécessaire de prévoir une intensité d'aides publiques supérieure à 50 % pour les secteurs stratégiques pour le développement de la filière et qui ne sont cependant pas financés par le marché : il s'agit notamment de la période d'écriture et de développement, et de la production de courts métrages et de documentaires de création, qui bénéficient de sous financements structurels du marché, mais sont néanmoins une des clés du dynamisme de la production audiovisuelle et cinématographique, en agissant en amont de la production.

Pour ce qui est des activités en aval, le plafond de 50% peut être approprié. Toutefois, ces activités sont intégrées dans un marché qui varie d'un Etat membre à l'autre. Un plafond supérieur pourrait donc être appliqué au regard de critères qui correspondraient à ces possibles variations locales.

5.3 Convient-il d'encourager la coopération transfrontière en autorisant une intensité d'aide globale plus élevée (éventuellement 60%) pour des projets de films qui supposent des activités dans plusieurs Etats membres, y compris des coproductions ?

EUROCINEMA est favorable à l'élaboration de pistes de réflexion sur cette question d'une importance particulière, de manière à favoriser et à intensifier la coopération transfrontière, notamment dans la coproduction. Notre association est a priori d'accord avec l'approche visant à autoriser une intensité d'aide maximale plus élevée (60%).

5.4 Si la communication doit couvrir d'autres types de projets audiovisuels, quelle devrait être l'intensité maximale appropriée de l'aide globale ?

EUROCINEMA est d'avis qu'il n'y a pas lieu de déroger aux règles d'intensité d'aides publiques pour ces « autres types de projets audiovisuels ».

6. Dans quelle mesure les conditions de territorialité sont-elles justifiées ?

6.1 Les Etats membres devraient-ils être autorisés à imposer des conditions de territorialité à l'aide accordée aux projets audiovisuels ? Dans l'affirmative, serait-il légitime de limiter ces conditions à 100% du montant de l'aide ou existe-t-il un critère plus adéquat ?

La question de la territorialisation est particulièrement importante. C'est pourquoi EUROCINEMA propose sur ce point une réponse particulièrement étayée à la Commission européenne, afin de la convaincre qu'elle doit se limiter à des ajustements très marginaux. Notre réponse a en partie été guidée par les conclusions de l'étude *Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions*, publiée par la Direction générale Société d'Information et Média le 21 mai 2008⁵.

- **La territorialisation est un facteur bénéfique pour les coproductions**

La territorialisation ne bénéficie pas uniquement aux pays qui la mettent en place. Grâce aux coproductions, **les bénéficiaires de la territorialisation peuvent s'exporter.**

Une première constatation importante, rapportée par l'étude, est que l'ensemble des 36 traités bilatéraux de coproduction impliquent la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne ou l'Espagne et un autre pays membre. Par ailleurs ces cinq Etats ont participé à 77% des coproductions réalisées dans l'Union européenne entre 2001 et 2005, période de référence de l'étude. Or chacun de ces cinq pays assortit ses aides publiques de conditions de territorialité. La seule conclusion possible donc est que les obligations de territorialisation **ne nuisent pas aux coproductions.**

Il apparaît même **qu'elles les favorisent**, au regard des éléments statistiques rapportés par l'étude. Ainsi sur les 1 009 coproductions bilatérales réalisées dans l'Union européenne entre 2001 et 2005, 816 ont été le fruit de la collaboration de deux Etats imposant des conditions de territorialisation. Chiffre encore plus éloquent, seules 89 ont été réalisées entre deux Etats dont aucun n'imposait de condition de territorialisation. En outre la proportion moyenne de coproductions sur le nombre total de productions au sein de chaque Etat membre est la même parmi les pays imposant des conditions de territorialité (43%) que parmi les pays qui n'en imposent pas (43,3%).

⁵ Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid. Schemes for Films and Audiovisual Productions. A final report for the European Commission, DG INFSO, 21 May 2008 by Cambridge Econometrics, Germann, Rambøll Management, Graham & Associates.

Il convient de noter que beaucoup de coproductions sont entreprises dans le but d'accéder aux fonds disponibles dans le pays partenaire, et ces fonds ne seraient pas disponibles sans un certain degré de territorialisation.

Il est toutefois évident que la territorialisation n'est pas le seul facteur permettant d'encourager la coproduction. En effet, les coproductions sont avant tout réalisées entre pays voisins. Il apparaît donc que la proximité géographique est un paramètre tout aussi incitatif que les modalités d'octroi d'aides publiques. Les principaux partenaires de la France sont ainsi la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni.

Les institutions européennes souhaitent permettre le développement d'une identité culturelle européenne. Le cinéma en est un vecteur incontournable. Or les chiffres disponibles indiquent que pour renforcer la collaboration entre Etats membres à travers les coproductions, les aides publiques assorties de conditions de territorialité sont un vecteur positif. C'est grâce à ces conditions que des pays peuvent profiter de fonds qui sans elles ne seraient pas disponibles.

- **Les conditions de territorialité les plus souples sont les plus efficaces**

En fixant comme règle l'obligation pour les Etats de ne pas conditionner leurs aides publiques à la dépense de plus de 80% du budget de la production sur leur territoire, la communication cinéma laisse aux membres de l'Union européenne une certaine latitude. Les règles sont souples. C'est précisément cette souplesse que recherchent les acteurs du secteur cinématographique. Les professionnels interrogés dans le cadre de l'étude précitée – ceci corroboré par les témoignages recueillis par EUROCINEMA – considèrent en effet que des modalités de territorialisation, clairement définies et simples, mais aussi et surtout souples, sont les plus à même de renforcer les apports bénéfiques de la territorialisation pour les coproductions. C'est pourquoi il apparaît opportun de ne pas chercher à rigidifier les exigences explicites de territorialisation. Il convient éventuellement de les clarifier, mais il est indispensable qu'une certaine marge **soit laissée aux pouvoirs publics nationaux dans l'octroi des aides**. C'est pour eux le meilleur moyen de déterminer les modalités les plus efficaces, tout en respectant le principe de légalité. En effet des règles trop précises et trop restrictives pourraient susciter des tentations de contournement et d'opacifier un système déjà complexe.

Pour éclairer ce dernier point, il faut se pencher sur la territorialisation implicite. L'existence de conditions de territorialisations implicites, c'est-à-dire non écrites, a pour conséquence une traçabilité beaucoup moins évidente et un système obscur. Donc si les lignes directrices supprimaient les normes actuellement en vigueur, qui prônent une territorialisation explicite, elles prendraient le risque de voir se développer, en dehors de tout contrôle, des pratiques de territorialisation implicite.

- **La Commission européenne se doit de laisser opérer le principe de subsidiarité**

En se limitant à l'édiction de règles souples, la Commission européenne saisisrait l'opportunité de consacrer une nouvelle fois le principe de subsidiarité.

7. La révolution numérique a-t-elle une incidence sur les règles relatives aux aides d'Etat ?

7.1 *Le soutien à la production devrait-il être assorti de conditions visant à encourager un passage en douceur vers le numérique, comme veiller à la production d'une copie originale numérique et exiger que les œuvres faisant appel à un financement public soient diffusées sous des licences « Creative Commons Paternité – Partage à l'identique » ?*

La révolution numérique n'implique pas, selon EUROCINEMA, de distorsion dans les échanges en Etats membres. Elle ne devrait donc pas figurer dans la future communication. Il revient aux Etats membres, en vertu du principe de subsidiarité, d'établir ou non des conditions d'aide liées à la production d'un master numérique et à son archivage. Toujours en vertu du principe de subsidiarité, notre association pense que l'imposition ou non de l'usage de licences telles « Creative Commons Paternité – Partage à l'identique » ne devrait pas figurer dans la nouvelle communication. Il n'est d'ailleurs pas dans le souhait des ayants-droits de films de cinéma et de télévision d'autoriser le public à utiliser l'œuvre sur Internet sous la seule condition de l'attribuer à son auteur (« Paternité »), surtout à des fins commerciales.

7.2 *Etant donné que la plupart des films européens reçoivent une aide publique, il pourrait être utile de développer la culture/connaissance cinématographique et de veiller à ce que les œuvres aidées soient préservées pour les générations futures en subordonnant le financement au dépôt des films aidés et à leur disponibilité à des fins culturelles/pédagogiques. Une nouvelle communication devrait-elle inviter les Etats membres à agir en ce sens, en particulier lorsque le financement public couvre plus de la moitié du budget du film ?*

Cette question fait l'objet d'un examen approprié au sein du Cinema Expert Group –Subgroup Film Heritage Direction général de la Société de l'information / Commission européenne. Nous renvoyons aux travaux de cette instance. (http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/cinema/experts/index_en.htm)

7.3 *Une nouvelle communication doit-elle inclure des règles supplémentaires en matière d'aides d'Etat pour soutenir les initiatives visant à encourager les entreprises à tirer parti de la révolution numérique ?*

D'abord, sur un plan économique, la Commission européenne évoque dans son document d'analyse la possibilité de mettre en place pour le secteur cinématographique des aides soumises à un règlement général d'exemption par catégorie (REC). Or ces régimes ont des objectifs purement économiques, alors que les aides allouées au cinéma poursuivent des objectifs avant tout culturels. Par ailleurs le modèle économique sur lequel est organisé le fonctionnement du secteur cinématographique fait que de tels régimes ne sont pas adaptés : ces derniers ont vocation à soutenir des entreprises effectuant une production en séries de biens ou de services, or le secteur cinématographique produit des prototypes : chaque film en est un. Les REC sont accordés à des entreprises pour lesquelles une certaine visibilité prospective économique est possible. Cette visibilité est

beaucoup plus délicate à établir pour les acteurs du secteur cinématographique, dont la santé dépend des performances de chacun des films – des prototypes – mis sur le marché.

Sur un plan peut-être plus directement technique ensuite, EUROKINEMA soutient qu'il faut veiller à encourager la disponibilité des œuvres sur les deux formats : 35 mm et numérique. Cet enjeu est particulièrement important durant la période de cohabitation des deux supports, autrement dit tant que l'ensemble du parc de salles de cinéma ne sera pas numérisé. Le maintien de la disponibilité des films sur le format 35 mm sera en outre de plus en plus coûteux du fait de la baisse du nombre de copies tirées et de la généralisation des tournages en numérique. Cette question doit être abordée à l'échelle du territoire européen, sinon la circulation des œuvres sera fortement entravée voire rendue impossible.

Il est dans l'intérêt de tous que la transition numérique soit totale et rapide ; les autorités de la concurrence doivent prendre cet impératif en considération.