

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

- Examen, ouvert à la presse, de la proposition de résolution européenne de Mme Marietta Karamanli et M. Rudy Salles sur le projet de révision des règles relatives au contrôle des aides d'État dans le secteur du cinéma (n° 1046) (*M. Rudy Salles, rapporteur*) 2
- Amendements examinés 9
- Présences en réunion..... 10

Mercredi
22 mai 2013
Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 46

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Patrick Bloche,
président**

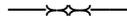


COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

Mercredi 22 mai 2013

La séance est ouverte à onze heures trente.

(Présidence de M. Patrick Bloche, président de la Commission)



La Commission examine, sur le rapport de M. Rudy Salles, la proposition de résolution européenne de Mme Marietta Karamenli et M. Rudy Salles sur le projet de révision des règles relatives au contrôle des aides d'État dans le secteur du cinéma (n° 1046).

M. le président Patrick Bloche. La proposition de résolution nous est soumise selon la procédure de l'article 151-7 du règlement, lequel prévoit que le texte que nous voterons sera considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, sauf s'il est inscrit à l'ordre du jour.

Cette proposition ainsi que le projet de rapport vous ont été communiqués tardivement. En effet, c'est seulement hier après-midi que la Commission des affaires européennes a adopté la proposition de résolution, avant de nous la transmettre. Or nous devons rendre notre décision avant le 28 mai, pour des raisons que je laisse au rapporteur le soin d'expliquer.

M. Rudy Salles, rapporteur. La bonne santé insolente qu'affiche le cinéma français et européen, soulignée par les succès internationaux de films comme *The Artist* et *Amour*, cache paradoxalement une faiblesse structurelle que nous ne pouvons ignorer.

Le rapport sur le financement européen du cinéma, sur lequel, Mme Marietta Karamanli et moi-même travaillons, au sein de la Commission des affaires européennes, vise à répondre à cette interrogation : comment pérenniser l'existence d'un cinéma européen de qualité ?

Avant d'être technique, la question est politique. Quel avenir souhaitons-nous pour notre politique cinématographique européenne ? Comment protéger les industries cinématographiques nationales qui contribuent chacune à construire le cinéma européen ? Comment sauvegarder le tissu industriel propre à chaque pays pour conserver les savoir-faire industriels et artisanaux, sans que les États membres se livrent à un dumping social pour attirer les tournages sur le seul critère du moins-disant économique ou fiscal ?

Mon propos portera sur la législation européenne et sur les risques que son évolution fait courir aux industries cinématographiques nationales, qui sont la sève du cinéma européen.

L'Union européenne n'a pas de compétence propre ou partagée en matière cinématographique. Le respect du principe de subsidiarité laisse aux États membres le soin de définir leur politique culturelle, notamment cinématographique. Néanmoins, ceux-ci doivent respecter les règles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en matière de concurrence, notamment en ce qui concerne l'attribution des aides d'État. Or le secteur cinématographique est un secteur aidé.

La « communication cinéma » de la Commission européenne régleme donc depuis 2001 la compatibilité des aides d'État avec les règles de concurrence que prévoit le traité. Elle dispose que les aides doivent être destinées à un produit culturel. Elle offre également la possibilité pour un producteur de dépenser 80 % des aides à la production sur le territoire d'un État membre, et précise que celles-ci doivent être limitées à 50 % du budget de production.

Néanmoins, elles peuvent être plus importantes pour les films réputés difficiles et à petit budget.

Le projet de révision de cette communication, présenté en 2012, proposait de maintenir l'intensité des aides, voire de l'augmenter pour les productions transfrontalières. En revanche, il limitait la possibilité pour un producteur de dépenser sur un territoire donné 100 % des aides accordées, ce qui revient de fait à limiter la « territorialisation » à 50 % du budget de production.

Cette nouvelle réglementation a inquiété à juste titre les professionnels. La territorialisation des aides est essentielle pour maintenir un tissu industriel ainsi que des savoir-faire sur nos territoires. Les présidents des institutions européennes analogues à notre Centre national du cinéma (CNC) sont unanimes. L'industrie cinématographique européenne est en situation de concurrence non au sein de l'Union européenne, mais vis-à-vis de l'industrie cinématographie américaine. Aussi ne faut-il pas l'affaiblir.

Une étude de 2008, sur laquelle la Commission s'est appuyée pour élaborer son projet de révision, a conclu que la territorialisation des aides ne constituait ni un frein à la création cinématographique européenne, ni une entrave à la libre concurrence entre États membres, notamment du fait de l'existence de nombreuses coproductions. Selon le rapport du CNC intitulé *L'industrie cinématographique en France en 2011*, le nombre de jours de tournage en France s'établit en 2011 à 5 002, contre 4 959 en 2010. En 2011, le nombre de jours de tournage pour les films d'initiative française s'élève à 6 879 jours, dont 27,3 % à l'étranger. Dans la majorité des cas, le choix de tourner à l'étranger se justifie par des raisons artistiques, mais il peut aussi s'expliquer par des raisons économiques, comme la réduction des coûts de production, notamment en Hongrie ou au Portugal, ou par l'accès à des financements locaux dans le cadre de coproductions, notamment en Belgique, au Luxembourg, en Allemagne ou au Canada.

Face au front uni des différentes industries cinématographiques européennes et de leurs gouvernements, qui s'opposaient aux nouvelles règles proposées, la Commission a présenté le 30 avril un nouveau projet de communication. Hélas ! Ce texte n'apaise en rien les inquiétudes des professionnels. Outre le fait qu'il offre un calendrier contraint, il vide de sa substance le principe de la territorialisation des aides. De plus, la consultation ouverte, initialement fixée à deux mois, prendra fin le 28 mai. C'est pourquoi notre Commission a choisi d'examiner ce projet de résolution dès le lendemain de son adoption par la Commission des affaires européennes.

L'objectif de la communication sur les aides d'État est d'assurer un principe de sécurité juridique pour les États membres. Si des éléments positifs doivent être soulignés, dont l'extension du projet aux activités autres que la production, le texte demeure insuffisant. Il ne mentionne pas les jeux vidéo, qui sont un secteur innovant et créatif. En revanche, il inclut à tort les aides aux salles de cinéma, qui ne relèvent pas de la libre circulation des biens et des services.

La Commission semble faire droit aux demandes initiales en maintenant l'obligation de dépenser 80 % des aides à la production sur le territoire d'un État membre, mais il s'agit d'une disposition en trompe l'œil. Dans les faits, les États ne pourront plus permettre aux industries nationales de conserver les savoir-faire inhérents à la création artistique. Dès lors qu'on ne pourra plus tenir compte de l'origine des personnes, des biens et des services, le principe de territorialisation des aides sera vidé de sa substance.

Non seulement le texte risque de multiplier les dispositifs d'attraction fiscale pour inciter à délocaliser les tournages, mais il créera une concurrence artificielle contraire aux intérêts du cinéma européen. Celui-ci n'y gagnera rien, et y perdra peut-être son identité.

C'est pourquoi la proposition de résolution demande à la Commission européenne de revoir son projet, parce que nous voulons non pas défendre la spécificité d'une industrie cinématographique nationale, mais assurer la pérennité du cinéma européen, faite de la diversité des expressions culturelles, que le cinéma français finance en partie. À court terme, l'avenir de l'industrie cinématographique européenne dépend du maintien de la territorialisation des aides.

Dans le cadre du rapport que nous préparons sur le sujet avec Mme Marietta Karamanli pour la Commission des affaires européennes, nous nous sommes rendus à Bruxelles à la direction générale de la concurrence, où l'on a balayé nos arguments d'un revers de main. Nos interlocuteurs ne songent qu'à garantir la concurrence, alors qu'à nos yeux, le cinéma n'est pas une marchandise. Encore une fois, il ne s'agit pas de mettre en cause le cinéma américain. Tant mieux s'il se porte bien ! Notre but est de donner au cinéma européen toutes les chances d'exister, de se développer et de faire rayonner notre culture sur toute la planète.

M. le président Patrick Bloche. Il me semble cohérent que nous examinions le sujet ce matin, compte tenu de notre mobilisation pour faire respecter l'exception culturelle. La proposition de résolution européenne allant en ce sens, qui a été adoptée à l'unanimité par la Commission des affaires européennes et la nôtre, sera examinée en séance publique le 12 juin.

Je remercie les rapporteurs de la Commission des affaires européennes de leur vigilance et de leur réactivité. Alors qu'ils mènent un travail de longue haleine sur le financement du cinéma, ils ont su réagir rapidement, alors que le délai prévu pour corriger la communication cinéma et préserver la territorialisation des aides a été réduit de deux à un mois.

J'ai constaté à Cannes, le week-end dernier, la forte mobilisation des représentants des régions sur le sujet. Dans le cadre du pacte de compétitivité, la loi de finances pour 2013 a élargi les critères d'attribution du crédit d'impôt cinéma, dans le but de relocaliser les tournages nationaux et internationaux. Sur ces questions, le consensus me semble une heureuse évidence.

Mme Marietta Karamanli. Avec M. Rudy Salles, nous avons souhaité, dans le cadre de la Commission des affaires européennes, accompagner la défense de l'exception culturelle, dont le financement européen du cinéma fait partie. La proposition de résolution vise à affirmer la territorialisation des aides, enjeu culturel et économique pour la France comme pour tous les États membres. J'appelle votre attention sur notre mobilisation dans les prochains jours. Le 12 juin, l'Assemblée nationale pourra affirmer sa position par un vote unanime en faveur du respect de l'exception culturelle. Le 18, la Commission des affaires européennes organisera, avec le soutien de celle des affaires culturelles, une rencontre avec les autres parlements nationaux et avec le Parlement européen. Le 19, une table ronde organisée par nos deux commissions réunira des cinéastes dont Costa Gavras, ainsi que des producteurs. La ministre de la culture conclura la rencontre en précisant sa position sur l'exception culturelle et sur le financement du cinéma. Nous devons jouer la carte de l'unanimité pour lutter contre une vision rétrograde et pour que la culture européenne existe dans le monde.

M. Michel Pouzol. Je remercie les rapporteurs de la Commission des affaires européennes de s'être emparés d'un sujet essentiel, et je regrette que nous n'ayons pas le temps de développer tous nos arguments. La Commission européenne a-t-elle sous-estimé l'enjeu du dossier ? Au-delà de son caractère culturel et identitaire, le cinéma est un secteur économique important. Si la concurrence y a sa place, elle s'exerce non à l'intérieur de l'Europe mais envers les autres grands secteurs de production. En 2011, 1 285 longs-métrages ont été produits dans l'Union, contre 1 274 en Inde et 817 aux États-Unis. Les films européens y ont attiré 963 millions de spectateurs, preuve que les Européens s'intéressent à leur cinéma. En 2008, ce secteur économique représentait 17 milliards d'euros et un million d'emplois.

Chaque année, les États européens consacrent au cinéma 2 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts à taux réduit, et 1 milliard sous forme d'incitations fiscales. Cinq États – la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne – accordent l'essentiel des aides, dont 80 % vont à la production cinématographique. La France joue un rôle considérable par le volume des œuvres produites : 180 longs-métrages en moyenne depuis dix ans, contre 151 en Espagne. Les quelque 130 films produits en Grande-Bretagne concernent essentiellement des grandes compagnies américaines. Ken Loach avait signalé, il y a quelques années, que les quatre films anglais présentés à Cannes constituaient à eux seuls l'ensemble de la production nationale. En France, en 2011, 88 % des films coproduits l'ont été avec des partenaires européens et, sur 120 coproductions, la moitié était d'initiative européenne, notre pays ayant apporté 20 % des financements.

S'il est efficace, car il pérennise les productions françaises ou européennes, notre système d'aide au cinéma reste fragile. Je me félicite que la résolution étende son champ d'application en amont aux scénarii et à l'écriture, et en aval à la distribution, à la promotion, voire aux festivals. Son extension aux salles de cinéma, fortement territorialisées, donc peu soumises aux règles de la concurrence, me semble moins pertinente.

Je suis réservé sur le statut des jeux vidéo, qui relèvent surtout du divertissement. Le caractère culturel du cinéma tient à la diversité de ses approches, qui peuvent être expérimentales, et s'apparenter au témoignage comme au divertissement. Peut-être ces jeux méritent-ils une réflexion particulière et un traitement spécifique dans les négociations à venir, notamment avec l'Amérique du Nord.

Je partage votre fermeté sur le taux de 80 % et sur la territorialisation. Les aides régionales au cinéma ont un impact très fort. Leur disparition fragiliserait considérablement le cinéma français et européen, plus particulièrement le cinéma de témoignage. Elles doivent rester un levier en faveur de la création artistique, qui protège le tissu industriel régional et national.

Le projet de résolution est le bienvenu, à l'heure où nous allons ouvrir avec la Commission le dossier de l'exception culturelle. L'Union doit reconnaître la réalité d'un financement spécifique au cinéma, prévu par le biais du programme « Europe créative », remplaçant en partie le programme « MEDIA ». Elle doit aussi prendre en compte le principe de la territorialisation des aides. Nous nous battons pour défendre notre position : traiter le cinéma comme un bien de consommation ordinaire reviendrait à mettre ce secteur en danger.

M. François de Mazières. Je remercie à mon tour les rapporteurs de la Commission des affaires européennes pour leur réactivité et la qualité de leur travail. Comme eux, je considère que la territorialisation des aides est indissociable du principe de l'exception culturelle. Il est important que nous nous retrouvions pour la défendre le 12 et le 18 juin. Contraint de verser un prélèvement de 150 millions d'euros, le Centre national du cinéma est fragilisé. En outre, certains groupes ont tenté de se soustraire à la taxe sur les services de

télévision (TST), qui, depuis 2011, assure son financement. Ensemble, défendons le principe de l'exception culturelle, et réfléchissons à la manière de protéger le CNC, qui en est l'outil.

M. Thierry Brailard. Je m'associe aux félicitations qui ont été adressées aux rapporteurs. Quand on rencontre à Bruxelles M. Joaquin Almunia, on a le sentiment que, dans son désir de défendre la libre concurrence, il ne s'aperçoit même pas qu'il favorise les grands majors américains au détriment du cinéma européen. Notre unanimité lui fera peut-être comprendre que notre but est non de plaider pour le protectionnisme, mais de résister à l'invasion américaine.

Notre groupe défend la proposition de résolution, à un détail près. Inclure les jeux vidéo à la proposition, c'est s'avancer sur un autre terrain. Or, pour être fort, il faut éviter de s'éparpiller.

La territorialisation des aides au cinéma, loin de nuire au marché européen, favorise tant les coproductions, sans lesquelles de nombreux États membres ne pourraient pas développer une offre nationale suffisante, que la circulation des œuvres. L'exception culturelle permet à certains d'entre eux de bénéficier d'une véritable culture cinématographique. Enfin, n'oublions pas le rôle que jouent les collectivités locales : les régions investissent beaucoup dans la coproduction.

Mme Colette Langlade. L'Union européenne respecte la diversité culturelle. Elle a signé la convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Elle participe au financement du cinéma européen à travers le programme « Europe créative », qui a succédé au programme « MEDIA » en vue de promouvoir la production et la diffusion du cinéma européen. Toutefois, comment s'assurer que les États membres continueront d'appliquer des critères qui prennent en compte l'origine des professionnels, des produits et des services, afin de maintenir sur leur territoire une industrie cinématographique et des savoir-faire professionnels ?

D'autre part, alors que la France est un élément-clé du financement européen du cinéma – elle est le premier producteur de films en Europe et, selon le CNC, 80 % des films qu'elle a coproduits en 2011 l'ont été avec des partenaires européens –, l'évolution de la chronologie des médias, le développement de la création dans l'environnement numérique et les dysfonctionnements constatés auprès des fournisseurs d'accès à internet, qui ne sont pas tous assujettis à l'exception culturelle, compromettent la pérennité de notre système de financement. Par ailleurs, il serait regrettable que le dumping social et fiscal remette en cause la territorialisation des aides, alors même que les collectivités se battent pour maintenir des cinémas dans les zones urbaines rurales.

M. Dominique Le Mèner. Je soutiens moi aussi la proposition de résolution. Parce que la remise en cause de l'exception culturelle fragiliserait durablement notre cinéma, nous devons lutter contre les fast-foods culturels que nous proposent les États-Unis.

Ne nous trompons pas : si les jeux vidéo sont des produits de très grande diffusion, ils jouent vis-à-vis des jeunes un rôle culturel, dont notre Commission ne peut pas se désintéresser.

Enfin, le fait que l'exception culturelle apparaisse comme un principe imprescriptible ne doit pas cacher certaines évolutions. Aujourd'hui, les films ne sont plus projetés seulement dans les salles de cinéma. On les trouve aussi sur internet. Il faut prendre en compte la diversité des modes de diffusion.

Mme Annie Genevard. Une nouvelle fois, l'exception culturelle est dans la ligne de mire de Bruxelles, qui voue à la concurrence un culte quasi religieux. Nous en avons parlé

avec Mme Androulla Vassiliou, commissaire européenne à l'éducation et à la culture, qui s'est battue pour exclure l'audiovisuel de l'accord de libre-échange avec les États-Unis. La remise en cause de la territorialisation des aides est un nouveau coup dur. Dans ma ville, où ont été réalisés deux longs-métrages – *Monsieur Batignole* de Gérard Jugnot et *L'Adversaire* de Nicole Garcia –, j'ai pu mesurer le profit qu'apporte un tournage aux commerçants, aux hôteliers ou aux restaurateurs. La nouvelle menace est d'autant plus préoccupante qu'on ne peut écarter le risque d'une augmentation de la TVA ou de la diminution, dans certaines régions, des aides à la production, sans parler de l'affaiblissement des petites salles indépendantes au profit des multiplexes. C'est pourquoi je remercie les rapporteurs, auxquels je suggère de se rapprocher du groupe d'étude de l'Assemblée nationale sur le cinéma, dont je suis membre.

M. Michel Françaix. Pour être plus forts face à la Commission européenne, il faut distinguer les biens immatériels et matériels. Nous affermissons notre position chaque fois que nous nous battons pour protéger les premiers de la loi du marché. Nos arguments sont plus incertains quand ils portent sur des biens dont on ne sait s'ils sont matériels ou immatériels, comme les jeux vidéo. Revenons donc sur nos bases, ce qui nous permettra d'opposer un front uni à la Commission européenne.

Je veux aussi défendre la possibilité de voir des films dans les petites et moyennes communes. Quant aux indéniables retombées économiques d'un tournage, elles ne sont rien en comparaison de la fierté des habitants d'une commune ou d'un département où l'on a tourné un film.

M. le président Patrick Bloche. Les cinéastes se sont eux aussi impliqués sur le sujet. L'Assemblée des cinéastes, créée à l'initiative de la société des réalisateurs de films (SRF), s'est mobilisée lundi en tenant une conférence internationale. Le producteur américain Harvey Weinstein, qui a contribué à l'oscarisation de *The Artist*, y a défendu l'exception culturelle. La France tente aussi de convaincre certains partenaires européens, comme les Italiens, dont la contribution au cinéma européen n'a pas besoin d'être rappelée.

La représentation nationale doit relayer la mobilisation des professionnels du cinéma, en se situant dans le bon calendrier. Aujourd'hui 22 mai, nous nous penchons sur cette proposition de résolution avant la date butoir du 28 mai. Le 12 juin, avant le Conseil des ministres du 14, la représentation nationale exprimera sa volonté, peut-être unanime, de faire respecter l'exception culturelle. Beaucoup de pays de l'Union sont des démocraties parlementaires, où les résolutions votées par un Parlement bénéficient d'un certain poids.

Pour ma part, je rejoins la position de M. Dominique Le Mèner. Les jeux vidéo représentent une industrie culturelle aussi créative que créatrice d'emplois, où l'on reconnaît la valeur de la *french touch*. Je regretterais par conséquent qu'on exclue ce secteur du champ d'application de la communication cinéma, au lieu de le sécuriser juridiquement.

M. le rapporteur. Je me félicite de notre unanimité, identique à celle qu'a rencontrée hier le texte à la Commission des affaires européennes. Elle nous permettra de peser, face à la direction générale de la concurrence, même si l'accueil qu'elle nous a réservé, à Mme Marietta Karamanli et à moi-même, ne laisse pas augurer un succès. Quand nous nous y sommes présentés pour défendre le cinéma européen, on nous a accusés de vouloir protéger le cinéma français, alors que la diversité nous tient particulièrement à cœur. Si le cinéma français se porte mieux que d'autres, grâce à certaines décisions politiques, il soutient à bout de bras le cinéma européen par le biais des coproductions. Le fragiliser entraînerait un effondrement général.

L'inclusion des jeux vidéo est soutenue par le CNC. Ceux-ci exploitent un fond culturel non négligeable. Si nous n'y prenons garde, ce secteur grâce auquel le jeune public noue un premier contact avec la culture au sens large, sera envahi par les productions américaines ou asiatiques. Sur le plan économique, nous devons aussi défendre la territorialisation de leur production, qui crée beaucoup d'emplois.

Je ne suis pas en mesure de répondre à la question de Mme Colette Langlade sur la manière de contrôler l'origine des professionnels, des produits et des services, pour maintenir sur les territoires une industrie cinématographique et des savoir-faire. La responsabilité en revient au CNC, qui s'en acquitte de manière empirique. Peut-être ce point pourra-t-il être précisé par amendement.

La Commission en vient à l'examen des amendements.

Article unique

*La Commission **adopte** l'amendement AC 1 de précision du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'amendement AC 2, également de précision, du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'amendement AC 3 rédactionnel du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article unique de la proposition de résolution **modifié**.*

M. le président Patrick Bloche. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

La séance est levée à midi vingt-cinq.



AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement AC 1 présenté par M. Rudy Salles, rapporteur

Article unique

À la fin de l'alinéa 7, substituer aux mots : « du 2 mai 2013 », les mots : « ouvert à la consultation le 30 avril 2013 ».

Amendement AC 2 présenté par M. Rudy Salles, rapporteur

Article unique

À l'alinéa 24 (point 7), après le mot : « critère », insérer le mot : « effectif ».

Amendement AC 3 présenté par M. Rudy Salles, rapporteur

Article unique

À l'alinéa 24 (point 7), substituer aux mots : « de l'origine des professionnels, », les mots : « du lieu de production ».

Présences en réunion

Réunion du mercredi 22 mai 2013 à 11 heures 30

Présents. – M. Luc Belot, M. Patrick Bloche, M. Xavier Breton, Mme Isabelle Bruneau, Mme Sandrine Doucet, Mme Virginie Duby-Muller, M. William Dumas, M. Yves Durand, M. Michel Françaix, Mme Annie Genevard, M. Patrick Hetzel, M. Christian Kert, Mme Colette Langlade, M. Dominique Le Mèner, M. François de Mazières, M. Michel Pouzol, M. Rudy Salles, M. Claude Sturni

Excusés. – Mme Huguette Bello, M. Jean-Louis Borloo, Mme Brigitte Bourguignon, M. Malek Boutih, M. Ary Chalus, Mme Anne-Lise Dufour-Tonini, Mme Michèle Fournier-Armand, M. Jean-Pierre Giran, M. Guénhaël Huet, Mme Sonia Lagarde, Mme Lucette Lousteau, Mme Martine Martinel, Mme Barbara Pompili, M. Jean Jacques Vlody

Assistait également à la réunion. – Mme Marietta Karamanli