

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

Mercredi 21 mai 2013
14 h

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 60

I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli et de M. Rudy
salles sur le financement du cinéma européen. 3

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 21 mai 2013 à 14h

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 14 h

I. Communication de M^{me} Marietta Karamanli et de M. Rudy Salles sur le financement du cinéma européen.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteur. Je vous remercie madame la présidente, notamment d'avoir bien voulu accélérer le processus d'examen de ce texte, puisque mon collègue Rudy Salles présentera cette proposition de résolution, demain, devant la commission des affaires culturelles.

Nous avons commencé ce travail sur le financement du cinéma européen, mon collègue Rudy Salles et moi-même, il y a déjà quelques mois. Ce sujet s'est également trouvé pris sous les feux de l'actualité de l'exception culturelle, question avec laquelle il entretient des liens de complémentarité. L'objet de la présente communication est, à travers le projet de résolution proposé, que le parlement français prenne une position sur le changement du régime applicable aux aides d'État dans le secteur du cinéma que propose la Commission européenne.

Nous nous devons d'être particulièrement conscients d'un paradoxe relatif à l'industrie cinématographique européenne, notamment française. L'insolente bonne santé qu'affichent le cinéma français et le cinéma européen, insolente bonne santé soulignée par les succès internationaux de films comme *The Artist* et *Amour*, cache une faiblesse structurelle qu'il ne faudrait pas ignorer.

Le rapport sur le financement européen du cinéma, sur lequel, mon collègue Rudy Salles et moi-même, travaillons, a pour objet de répondre à cette interrogation : comment pérenniser l'existence d'un cinéma européen de qualité ? Notamment ce qu'il représente en termes de valeur.

Avant d'être technique, la question demeure politique : quel avenir souhaitons-nous pour notre politique cinématographique européenne ? Comment sauvegarder les industries cinématographiques nationales qui contribuent chacune par leur spécificité à construire un cinéma européen de qualité ? Comment sauvegarder le tissu industriel propre à chaque pays pour que les savoir-faire industriels et artisanaux demeurent sans que l'on assiste à un dumping social entre États membres pour attirer les tournages, sur le seul critère du moins disant économique ou fiscal ?

Notre propos se placera donc sur le terrain de la législation européenne et sur les risques que son évolution fait porter aux industries cinématographiques nationales, qui sont la sève du cinéma européen.

Pour cela quelques rappels juridiques s'imposent. L'Union européenne n'a pas de compétence propre ou partagée en matière cinématographique. Le respect du principe de subsidiarité attribue aux États membres la définition de leurs politiques culturelles, dont la politique cinématographique. Néanmoins, les États membres se doivent de respecter les règles du Traité 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 2001 régit la compatibilité des aides d'État avec les règles de la concurrence en vigueur dans le traité. Elle dispose que l'aide doit être destinée 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 elle précise que l'intensité de l'aide doit être limitée à 50 % du budget de production. Néanmoins, l'intensité de l'aide peut être supérieure pour les films dit « difficiles » et à petit budget.

Le projet de révision présenté en 2012 proposait de maintenir l'intensité de l'aide voire de l'augmenter pour les productions transfrontalières. En revanche, il limitait la possibilité pour un producteur de dépenser l'aide sur un territoire donné à 100 % de l'aide accordée. Ce qui revient de fait à limiter la territorialisation des aides à 50 % du budget de production. Cette nouvelle réglementation a inquiété, à juste titre, les professionnels du secteur. Pour maintenir un tissu industriel et des savoir-faire sur nos territoires, la territorialisation des aides est essentielle.

L'avis des différents présidents de CNC européens converge : l'industrie cinématographique européenne n'est pas en concurrence au sein de l'Union européenne ; elle est en concurrence, certes, mais avec l'industrie cinématographique américaine. Aussi ne faut-il pas l'affaiblir. Une étude parue en 2008, sur laquelle la Commission européenne s'est pourtant appuyée pour élaborer son projet de révision, a conclu que la territorialisation des aides n'était 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.

À titre d'exemple, selon le rapport produit par le CNC, « L'industrie cinématographique en France en 2011 », le nombre de jours de tournage *« en France, s'établit en 2011, à 5 002 jours, contre 4 959 jours en 2010. Au total, en 2011, le nombre de jours de tournage pour les films d'initiative française s'établit à 6 879 jours, dont 27,3 % à l'étranger. Dans la majorité des cas les tournages à l'étranger sont justifiés par des raisons artistiques. Néanmoins, ils peuvent reposer sur deux autres types de raisons économiques : une réduction des coûts de production (Hongrie, Portugal) ou l'accès à des financements locaux dans le cadre de coproductions (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Canada).*

La territorialisation des aides doit donc rester un principe si l'on veut conserver une industrie cinématographique compétitive et spécifique. Et surtout si on veut lutter contre un dumping fiscal et social, auquel pourrait conduire l'absence de territorialisation des aides.

Face au front uni des différentes industries cinématographiques européennes et de leurs gouvernements, qui s'opposaient aux nouvelles règles proposées, la Commission européenne a décidé de présenter un nouveau projet de communication.

Celui-ci, présenté par la Commission européenne le 30 avril dernier, n'apaise en rien les inquiétudes des professionnels. Outre le fait qu'il offre un calendrier contraint, il vide clairement de sa substance le principe de la territorialisation des aides.

L'objectif de cette communication sur les aides d'État est d'assurer un principe de sécurité juridique pour les États membres.

Si quelques éléments positifs doivent toutefois être soulignés, dont l'extension du projet de communication aux activités autres que la production, en l'état, le projet de communication demeure particulièrement insuffisant. En ce qui concerne l'extension du champ d'application de la communication, on peut déplorer l'absence de mention des jeux vidéo qui sont un secteur innovant et créatif. En revanche, l'inclusion des aides aux salles de cinéma n'est en rien pertinente. Il faudra, dès lors, exclure expressément du champ d'application de la Communication les aides destinées aux salles de cinéma, dans la mesure où par essence, elles ne relèvent pas de la libre circulation des biens et des services.

En ce qui concerne les aides à la production, le projet demeure toujours terriblement insuffisant. La Commission européenne semble faire droit aux demandes initiales. Le critère de 80 % est maintenu. Mais il ne s'agit que d'une disposition en trompe l'œil. Dans les faits les États membres ne pourront plus permettre à des industries nationales de conserver les savoir-faire inhérents à la création artistique.

Ne plus permettre aux États membres de tenir compte de l'origine des personnes, des biens et des services, revient, en effet, clairement à vider le principe de territorialisation des aides de sa substance.

Outre le fait que cette déterritorialisation des aides pourrait avoir pour effet de multiplier les dispositifs plus ou moins opaques en termes d'attraction fiscale pour inciter à une délocalisation des tournages à des fins autres qu'artistiques, elle vise à créer une concurrence artificielle contraire aux intérêts du cinéma européen.

Le cinéma européen n'aura rien à y gagner sauf à y perdre son identité.

C'est pourquoi nous vous proposons le projet de résolution suivant qui vise à demander à ce que la Commission européenne revoit son projet de communication de manière à tenir compte de l'avis de la représentation nationale.

Il ne s'agit pas uniquement de défendre la spécificité d'une industrie cinématographique nationale, il s'agit surtout d'assurer la pérennité du cinéma européen, faite de diversité des expressions culturelles, dont le cinéma français est l'un des maillons essentiels de la chaîne de financement.

À court terme, l'avenir de l'industrie cinématographique européenne réside donc dans la garantie que la territorialisation des aides sera maintenue.

J'en profite pour rappeler que cette proposition de résolution s'insère dans le calendrier de travail qu'a prévu notre commission, en organisant une réunion interparlementaire le 18 juin sur le financement européen du cinéma, qui sera suivie par une table ronde de professionnels le 19 juin. Ce travail vise à défendre la pérennité du cinéma européen et non pas les seuls intérêts nationaux.

M. Rudy Salles, co-rapporteur. Il est vrai que nous avons bien compris que nous aurions fort à faire pour faire entendre notre voix pour défendre le cinéma européen lorsque nous nous sommes rendus à Bruxelles en décembre dernier pour rencontrer le commissaire en charge de la concurrence. Je crois que notre position est très attendue, notamment par les

professionnels de l'industrie cinématographique, mais également par nos autres partenaires européens. Une fois de plus la France est à la pointe du combat et je m'en félicite.

La présente résolution résume bien notre position : nous demeurons extrêmement inquiets, vigilants et préoccupés par les nouvelles règles proposées par la Commission européenne. C'est également le ressenti de toute une profession qui reste très attentive aux décisions que nous allons prendre face aux menaces que fait peser la réglementation européenne sur le secteur cinématographique. Il faut bien comprendre que notre objectif n'est pas de faire la guerre au cinéma américain. Le cinéma américain se porte bien et nous en sommes très heureux. Mais ici il s'agit de défendre le cinéma européen, Dieu sait que nous sommes des européens convaincus, mais en l'espèce la Commission européenne ne défend pas le cinéma européen, et la vision qui est portée au sein des services de la DG concurrence a pour conséquence de favoriser une concurrence déloyale, que nous rendons nous-mêmes déloyale, qui ne sera profitable qu'au seul cinéma américain.

La Présidente Danielle Auroi. En effet, les inquiétudes sont grandes. Dans le colloque sur l'exception culturelle qui avait lieu à Cannes hier où je me suis exprimée pour défendre l'exception culturelle en demandant l'exclusion des services audiovisuels de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis, il a été évidemment beaucoup question du cinéma. De nombreux réalisateurs sont venus me voir, à la fin du colloque. Il s'agissait notamment des réalisateurs de court-métrage, originaire de Clermont-Ferrand comme vous le savez, ma circonscription abrite l'un des plus importants festival de court-métrage. Des jeunes réalisateurs, en particulier, ont souhaité me rencontrer pour me faire part des difficultés auxquelles ils étaient soumis. Aussi votre proposition de résolution est-elle très attendue et loin d'être superfétatoire !

M. Jérôme Lambert. Je n'ai pas vu dans votre proposition de résolution, mais cela me semble pourtant sous-jacent, de mention expresse à la défense de l'exception culturelle dans l'accord de libre-échange Union européenne-États-Unis. Nous nous battons, en effet, pour demander l'exclusion des services audiovisuels de cet accord. Savez-vous quelles seraient les conséquences pour le cinéma dans l'hypothèse où nous ne réussirions pas à obtenir cette exclusion ?

La Présidente Danielle Auroi. Dans le rapport et la proposition de résolution sur la défense de l'exception culturelle, nous avons demandé à ce que l'exclusion des services audiovisuels soit mentionnée expressément. Tant que le résultat du vote au Conseil n'est pas connu, ni l'accord de libre-échange signé, il est difficile de répondre à ce que seront les conséquences pour le secteur cinématographique.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteur. Nous avons souhaité séparer les deux sujets, même si évidemment ils sont complémentaires. Rudy Salles et moi-même avons fondé notre travail sur le seul financement européen du cinéma et le changement de règles proposé par la Commission européenne dans le secteur cinématographique par cette nouvelle communication. Ce texte n'est ni une directive, ni un règlement, mais une communication qui s'imposera à tous les États membres quant à la légalité des aides d'État dans le secteur cinématographique une fois publiée au JOUE.

En ce qui concerne l'accord de libre-échange, si le secteur cinématographique et audiovisuel n'est pas exclu, il y aura évidemment des conséquences dommageables pour l'industrie cinématographique européenne, mais en l'occurrence ce n'était ni le sujet de notre communication ni de notre proposition de résolution.

M. Jérôme Lambert. J'entends bien. Néanmoins nous pouvons supposer qu'au cas où le vote du mandat de négociation nous serait défavorable les conséquences seraient éminemment prévisibles, toutes les aides seraient considérées comme illégales en quelque sorte puisque le secteur aurait été entièrement libéralisé. Cela n'empêcherait-il pas dès lors ce type de réglementation européenne ?

Rudy Salles, co-rapporteur. Dans tous les cas, ce qui nous inquiète c'est que la DG concurrence partage entièrement cette approche purement libérale du secteur cinématographique. Elle considère que le cinéma est une marchandise comme une autre. Face à la puissance de frappe du cinéma américain, et une fois de plus il ne s'agit en rien d'une critique face à sa réussite indéniable, la Commission européenne ne défend pas le cinéma européen, dont le cinéma français est une composante essentielle. Le cinéma français est en effet le moteur du cinéma européen, l'un des premiers à financer les co-productions européennes, l'un des plus interventionnistes en matière de financement européen. Il serait même judicieux de parler de cinéma franco-européen. Lorsque nous sommes allés défendre le cinéma européen devant les services de la DG concurrence il nous a d'ailleurs été reproché de défendre le cinéma français, ce qui nous a pour le moins inquiété. C'est un autre débat, mais nous devons nous battre pour que le cinéma ne soit pas considéré comme une marchandise comme les autres.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Notre travail s'appuie également sur les auditions que nous avons faites de nombreux réalisateurs européens. Ils saluent l'importance de notre industrie cinématographique et du développement des savoir-faire partagés. Il s'agit de défendre une identité européenne qui passe par la défense de la spécificité du cinéma européen.

Nous avons des inquiétudes sur les intentions de la Commission européenne quant à la défense d'une identité européenne et d'une certaine idée de l'Europe à laquelle nous sommes dans cette commission également attachés, quel que soit notre bord politique. C'est la raison pour laquelle nous avons prévu l'organisation d'une réunion interparlementaire le 18 juin afin de trouver un accord avec l'ensemble des parlements nationaux intéressés par ces questions. Nous manquons de coordination interparlementaire sur ces questions. Aussi avons-nous décidé d'être parmi les premiers à proposer une résolution, puis de continuer le débat avec les autres parlements intéressés le 18 juin et de rester vigilants sur les suites qui seront données à notre proposition de résolution.

La Présidente Danielle Auroi. Lorsque nous sommes sur cette logique de la concurrence, nous parlons essentiellement des blockbusters. Le cinéma américain, même s'il existe un cinéma indépendant vivace, est essentiellement composé de blockbusters. Or, au niveau national, européen, le cinéma de qualité, indépendant, nécessite d'être aidé, et c'est cette logique que doit appréhender la Commission européenne.

Je souhaite également rappeler la réunion interparlementaire du 18 juin et cette table ronde de professionnels du 19 juin sur le financement européen du cinéma.

J'ai également été frappée, lors du colloque d'hier, par le fait que les professionnels du cinéma découvraient avec intérêt que les politiques s'intéressaient vivement à la défense de leur secteur, alors que l'intérêt que nous y portons n'est pas nouveau.

La commission a ensuite adopté à l'unanimité la proposition de résolution dans le texte suivant.

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 107 § 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la Convention de l'Organisation des Nations-Unies sur l'éducation, la science et la culture, sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles signée à Paris le 20 janvier 2005,

Vu la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles COM/2001/0534 final,

Vu le projet de communication de la Commission européenne sur les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles du 2 mai 2013,

Vu l'accord partiel du Fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de coopération cinématographiques et audiovisuelles Eurimages du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1988,

Considérant que l'Union européenne respecte le principe de la diversité culturelle, et qu'elle est partie à la Convention de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ;

Considérant que l'Union européenne dispose en matière de culture d'une compétence d'appui et que les aides publiques de soutien aux secteurs culturels et patrimoniaux peuvent être exemptées des règles de la concurrence qui s'appliquent au sein du marché commun dès lors qu'elles ne sont pas contraires à l'intérêt commun ;

Considérant que l'Union européenne participe au financement du cinéma européen, à travers le programme « Europe créative », qui succède au programme « Media » et dont le but est de promouvoir la production et la diffusion du cinéma européen ;

Considérant que le Conseil de l'Europe participe également par le biais du Fonds Eurimages, au financement de la production et de la diffusion du cinéma européen ;

Considérant que les États membres participent au financement européen du cinéma à travers le financement des co-productions et des productions cinématographiques nationales ;

Considérant que le projet de communication de la Commission européenne sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles a pour objet de préciser la compatibilité des aides d'État dans le secteur cinématographique et audiovisuel au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le principe qui sous-tend ce projet de communication est donc d'assurer la sécurité juridique des aides octroyées par les États membres au secteur cinématographique et audiovisuel ;

Considérant que ce projet de communication a pour objet de remplacer la communication relative aux aides d'État de 2001, dite « Communication cinéma », qui a été prorogée jusqu'en décembre 2012 ;

Considérant que le présent projet de communication fait l'objet d'une consultation publique ouverte à l'ensemble des acteurs intéressés jusqu'au 28 mai 2013, qu'une fois passé ce délai, la Commission européenne adoptera un texte définitif qui une fois publié au Journal Officiel de l'Union européenne sera opposable aux États membres ;

Considérant que le présent projet de communication étend le champ d'application de la communication, aux activités en amont de la production ainsi qu'à celles qui sont en aval ;

1. Approuve l'extension du champ d'application de la « communication Cinéma » aux activités autres que la production ;

2. Regrette à cet égard que les jeux vidéo en demeurent exclus, au détriment de la sécurité juridique d'un secteur innovant et créateur d'emplois ;

3. Demande en revanche que les aides relatives aux salles, qui ne relèvent pas par essence de la libre circulation des biens et des services, en demeurent expressément exclues ;

4. Se félicite que le maintien de la possibilité de dépenser sur le territoire d'un État membre jusqu'à 80 % du budget de production de l'aide octroyée ait été maintenue ;

5. Considère néanmoins que les dispositions de la communication vident de sa substance le critère de territorialisation des aides, alors même que ce critère est le seul qui permet aux États membres de maintenir la présence continue des ressources humaines et des capacités techniques requise par la création culturelle ;

6. Estime en conséquence que le maintien d'un objectif de 80 % de l'aide privé en pratique du critère de territorialisation est une disposition en « trompe-l'œil » qui ne permet ni d'assurer un levier favorable à la création et à l'innovation artistiques, ni de conserver un tissu industriel national nécessaire au financement de la création artistique ;

7. Demande dès lors que les États membres puissent continuer d'appliquer un critère permettant de tenir compte de l'origine des professionnels, des produits et des services de manière à maintenir sur leur territoire des industries cinématographiques et des savoir-faire professionnels, condition inhérente à l'existence d'une industrie cinématographique de qualité, respectueuse de la diversité et de l'identité culturelle européennes ;

8. Considère par ailleurs que l'imprécision de la rédaction de certaines dispositions de la présente communication obère la sécurité juridique indispensable à la pérennité des activités concernées ;

9. Demande une étude approfondie tenant compte de l'ensemble des avis afin d'évaluer les impacts économiques, sociaux et culturels d'une modification du régime jusqu'ici applicable.

La séance est levée à 14 h 45

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 21 mai 2013 à 14 heures

Présents. – M^{me} Danielle Auroi, M^{me} Marietta Karamanli, M. Jérôme Lambert, M. Rudy Salles

Excusés. – M^{me} Chantal Guittet, M. Pierre Lequiller, M. Jean-Claude Mignon, M^{me} Paola Zanetti