



N° 1052

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE *sur le*
projet de révision des règles relatives au contrôle des aides d'État dans le
secteur du cinéma,

PAR M. RUDY SALLES,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **1046**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LE PROCESSUS DE RÉVISION DES RÈGLES RELATIVES AU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT DANS LE SECTEUR DU CINÉMA	7
A. LA « COMMUNICATION CINÉMA » DE 2001	7
B. LE PROJET DE RÉVISION DE 2012.....	7
II.- LA SUPPRESSION PARTIELLE DE LA TERRITORIALISATION DES AIDES À LA CRÉATION, UN RISQUE MAJEUR POUR LE MAINTIEN D'INDUSTRIES CINÉMATOGRAPHIQUES DE QUALITÉ	8
A. LE NOUVEAU PROJET DE RÉVISION DES RÈGLES DE CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT : UN CALENDRIER CONTRAINT.....	8
B. LES NOUVELLES RÈGLES DANS LE PROJET DE COMMUNICATION RÉVISÉ.....	8
1. L'extension du champ d'application du projet de « communication cinéma »	9
2. Le maintien du critère de 80 % et l'exclusion explicite du principe de la territorialisation des aides	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION	13
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	21
ANNEXE	23

INTRODUCTION

Le présent rapport reprend très largement le rapport d'information adopté par la Commission des affaires européennes le 21 mai 2013 sur la base d'une communication de Mme Marietta Karamanli et du rapporteur dans le cadre plus global de leur rapport d'information sur le financement du cinéma européen.

De cette communication est issue la proposition de résolution européenne adoptée par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation dans des délais très brefs en raison des échéances fixées par la Commission européenne s'agissant de la réforme du régime des aides d'État dans le secteur cinématographique et audiovisuel.

En effet, un projet de communication de la Commission européenne sur cette réforme, dite « communication cinéma », a été dévoilé le 30 avril 2013 et a été soumis à consultation pour une durée très limitée. Parce qu'il fait porter un risque majeur sur le financement de la diversité des cinémas européens, ce projet devait être pris en considération par l'Assemblée nationale sans attendre. Une adoption par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation avant l'expiration du délai fixé par la Commission européenne a ainsi permis de manifester la position de la France sur un sujet qui ne peut lui être indifférent.

Nul besoin, en effet, de rappeler que le cinéma français est un élément clé du financement européen du cinéma.

Selon les données du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)⁽¹⁾, la France est le premier producteur de films en Europe. En 2009, les films d'initiative française représentaient ainsi 20 % des 893 longs métrages européens. Selon l'analyse de la Cour des Comptes, entre 2001 et 2010, on peut établir une moyenne annuelle de 180 films d'origine française (films intégralement français ou films majoritairement français, c'est-à-dire coproductions à participation française majoritaire).

La production française devance la production espagnole (151 films par an) et la production anglaise (139 films par an). Dans le cas de la production anglaise, les données doivent être évaluées avec prudence, car sont comptabilisés comme films britanniques des films intégralement produits par des sociétés américaines au Royaume-Uni.

Selon les chiffres fournis par le CNC, 88 % des films coproduits en 2011 (106 sur 120) l'ont été avec des partenaires européens.

(1) La production cinématographique en 2011, CNC.

Les cinq premiers partenaires de la France dans les coproductions sont tous européens. Il s'agit de la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et l'Espagne. Sur ces 120 coproductions, 60 sont des films d'initiative européenne venant chercher en France plus de 20 % de leurs financements totaux. Ces coproductions ont représenté 53 millions d'euros sur un investissement total de 260 millions d'euros en 2011.

Au-delà de la France, le projet de communication de la Commission européennes s'inscrit dans un contexte général délicat à l'échelle de l'Union européenne. À cet égard, plusieurs problématiques relatives à la pérennité du financement européen du cinéma doivent être citées : évolution de la chronologie des médias, évolution du financement de la création dans un environnement numérique, avec notamment la non validation par la Commission européenne de la taxe française sur les fournisseurs d'accès internet, non assujettissement aux dispositifs de l'« exception culturelle » des opérateurs et fournisseurs de contenus d'outre-Atlantique...

I.- LE PROCESSUS DE RÉVISION DES RÈGLES RELATIVES AU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT DANS LE SECTEUR DU CINÉMA

A. LA « COMMUNICATION CINÉMA » DE 2001

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, tout particulièrement en ce qui concerne l'attribution des aides d'État.

Or, le secteur cinématographique est un secteur aidé, non seulement en France, mais dans un certain nombre d'autres États membres. Plusieurs dispositifs sont mis en œuvre, comme le compte de soutien géré par le CNC en France ou des mécanismes de crédit d'impôt.

Depuis 2001, sous forme de « communication », la Commission européenne a donc établi des règles visant à déterminer le périmètre et les limites des aides d'État qui, bien qu'interdites en principe par le traité en vertu de ses dispositions en matière de concurrence, sont considérées comme compatibles avec son esprit.

Cette « communication cinéma » ne concerne que les aides à la production cinématographique et audiovisuelle. Pour être compatible avec les règles de concurrence, l'aide doit être destinée à un produit culturel.

La communication précise également des règles de territorialisation en fonction du montant de l'aide. Ainsi est-il possible pour le producteur d'un film de dépenser 80 % des aides à la production sur le territoire d'un État membre. La part de l'aide doit être limitée à 50 % du budget de production. Néanmoins, l'intensité de cette aide peut être augmentée pour les films dit « difficiles » et à petit budget.

B. LE PROJET DE RÉVISION DE 2012

Les dispositions de la « communication cinéma » venant à expiration au 31 décembre 2012, la Commission européenne a proposé, le 14 mars 2012, d'en réviser les critères et les modalités.

Ce projet de révision proposait de maintenir l'intensité de l'aide, voire de l'augmenter pour les productions transfrontalières, mais limitait la possibilité pour un producteur de dépenser l'aide sur un territoire donné à 100 % de l'aide accordée. Ce qui revenait de fait à limiter la « territorialisation » à 50 % au maximum du budget de production.

Ces propositions ont inquiété les professionnels du secteur, à juste titre. En effet, le cinéma est un secteur dans lequel les États membres sont impliqués par différents types de financement qui visent à soutenir des activités nationales. Réduire la possibilité pour un État de dépenser sur son territoire une partie des aides reviendrait à la fois à remettre en cause l'intérêt d'investir sur un territoire et par là-même de défendre des emplois, mais aurait aussi pour conséquence irréversible la destruction d'un tissu économique, celui des savoir-faire inhérents à une économie très spécifique.

Lors du Conseil éducation, jeunesse et culture du 26 novembre 2012, un certain nombre d'États membres, dont la France, ont également manifesté leur inquiétude sur les conséquences du projet de révision sur le maintien de ces savoir-faire techniques sur leurs territoires respectifs. En conséquence, M. Joaquim Almunia, commissaire en charge de la concurrence, vice-président de la Commission, a demandé à ses services de travailler à l'élaboration d'un nouveau projet.

II.- LA SUPPRESSION PARTIELLE DE LA TERRITORIALISATION DES AIDES À LA CRÉATION, UN RISQUE MAJEUR POUR LE MAINTIEN D'INDUSTRIES CINÉMATOGRAPHIQUES DE QUALITÉ

A. LE NOUVEAU PROJET DE RÉVISION DES RÈGLES DE CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT : UN CALENDRIER CONTRAINT

Initialement, le nouveau calendrier de révision de la « communication cinéma » de 2001 devait laisser deux mois aux États membres, et à l'ensemble des acteurs intéressés par ces nouvelles règles, pour apporter leur point de vue sur les dispositions proposées.

Finalement le nouveau projet de texte a été dévoilé par la Commission européenne le 30 avril 2013, la réunion des EFAD (*European Film Agency Directors*, regroupant les CNC européens) a eu lieu le 14 mai, et la Commission européenne a annoncé la clôture de la consultation le 28 mai.

Les Commissions des affaires européennes, puis des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale ont donc dû se saisir d'urgence de ce nouveau projet de révision. Ultérieurement, néanmoins, la Commission européenne a accepté de proroger d'un mois le délai de consultation.

B. LES NOUVELLES RÈGLES DANS LE PROJET DE COMMUNICATION RÉVISÉ

Le projet de communication présenté le 30 avril 2013 par la Commission apporte des novations qui ne sont pas sans danger pour l'économie du cinéma.

1. L'extension du champ d'application du projet de « communication cinéma »

La Commission a étendu le champ d'application de la régulation des aides à l'amont du tournage (scénarii, écriture) comme à l'aval (distribution, rénovation des salles, etc.)

Cette extension du champ d'application est perçue positivement par l'ensemble des acteurs dans la mesure où elle procurera une meilleure sécurité juridique aux activités concernées, conformément à l'objet de la communication.

Néanmoins, il est nécessaire de préciser que l'extension aux salles de cinéma ne va pas de soi. En effet, par définition les salles de cinéma sont territorialisées et donc en rien soumises aux règles de la concurrence entendues au sens de la libéralisation des biens et services. Aussi, pour les mêmes raisons de sécurité juridique, est-il préférable de ne pas les introduire dans le champ d'application de la « communication cinéma ».

À l'inverse, il est regrettable que les jeux vidéo ne figurent pas dans le champ d'application de la communication eu égard à leur potentiel d'innovation et de croissance dans le secteur créatif. Il serait donc souhaitable de les y intégrer.

2. Le maintien du critère de 80 % et l'exclusion explicite du principe de la territorialisation des aides

Eu égard aux réactions des États membres et des professionnels du secteur, la Commission européenne a maintenu le critère selon lequel il est possible de dépenser 80 % du budget de production sur le territoire d'un État membre.

S'il faut a priori s'en réjouir, la réalité est plus complexe puisque le projet de communication, du fait de l'imprécision de certains paragraphes, est vecteur d'insécurité juridique.

Surtout, les dispositions relatives au critère de la territorialisation vident de sa substance la règle des 80 %.

En effet, alors que les dispositions antérieures – celles de la « communication cinéma » de 2001 – permettaient aux États membres, dans leur pratique, de territorialiser l'ensemble des dépenses sur leur territoire en matière d'aides dans le secteur culturel, les nouvelles règles l'empêcheraient expressément.

De ce fait, les interrogations subsistent quant au devenir d'un certain nombre de métiers liés au cinéma et dont la valorisation dépend étroitement du caractère territorialisé des aides publiques. La disparition de l'effet de levier inhérent à ces aides peut être redoutée en cas de suppression du critère de territorialisation. Aussi serait-il souhaitable, a minima, que la Commission

européenne fournisse une étude d'impact qui évalue les conséquences économiques et sociales qu'impliquera la modification du régime jusqu'ici applicable...

***Le cas des industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel :
vers une fragilisation économique supplémentaire ?***

Les industries techniques du cinéma sont les entreprises qui contribuent à la fabrication matérielle du film.

Elles regroupent ainsi les fabricants (constructeurs de matériel nécessaire aux besoins du tournage, ou de matière support pour les œuvres originales, comme les pellicules ou supports numérique), les prestataires du tournage (délivrance de prestations techniques et d'équipements de tournage tels que la location de plateaux, les régies mobiles, etc.), les laboratoires (qui procèdent à une modification des œuvres originales, que ce soit autant en matière de doublage, sous-titrage, que de duplication vidéo), les postproducteurs image et son (montage, animation, effets numériques d'une œuvre) et les entreprises spécialisées dans la restauration et duplication des œuvres.

Le segment des industries techniques compte près de 800 entreprises en France. Selon leur fédération professionnelle (Ficam : fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia) le chiffre d'affaires de la filière peut être évalué à 1,16 milliard d'euros en 2011, en baisse de 1,8 % par rapport à 2010. Ce niveau est le plus faible constaté depuis 2004 et révèle la fragilité économique de cette activité manifestée par la liquidation en décembre 2011 de *Quinta*, première société française prestataire technique pour le cinéma et la télévision.

Les raisons en sont multiples : l'accélération de la décroissance de l'industrie photochimique et du tirage 35 mm dans les laboratoires, le basculement vers le numérique des formats de tournage, mais aussi la délocalisation des tournages de films à budget élevé qui s'accroît.

C'est pourquoi la fin de l'obligation pour les producteurs de films de recourir à des fournisseurs locaux de biens et services pour les besoins du tournage constituerait un facteur de fragilisation supplémentaire.

Cette nouvelle règle fondée sur l'interdiction de la discrimination basée sur l'origine des biens et services intervenant dans la production cinématographique peut en effet, en exacerbant la concurrence des industries techniques entre elles, les affaiblir toutes. L'exemple du marché français est éclairant, avec la guerre des prix à laquelle se sont livrés les laboratoires *Éclair* et *Quinta*, avant la liquidation de cette dernière société, afin de compenser la baisse de leurs marges.

La délocalisation des industries techniques induite inévitablement par le projet de révision de la « communication cinéma », y compris pour les tournages qui s'effectueraient en France, est susceptible de produire des conséquences très dommageables en termes d'emplois et de pérennité d'un tissu industriel déjà fragile car il repose sur des entreprises de taille modeste comptant en moyenne 5 à 6 employés. Ce sont au total entre 4 500 et 7 000 salariés permanents et environ 5 000 intermittents par an qui sont employés dans cette filière. Par ailleurs, seules trois sociétés réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros par an.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît la possibilité d'un traitement dérogatoire en matière culturelle et dans le cadre du respect de la diversité des expressions culturelles. Il s'agit dès lors de trouver un équilibre entre les règles inhérentes au marché commun et la spécificité des politiques culturelles. Équilibre qui, dans les dispositions proposées par la Commission, balance davantage vers une politique libérale en matière culturelle que l'inverse.

Aussi serait-il nécessaire de revenir à une pratique plus flexible en matière d'appréhension du critère de territorialisation des aides d'État en matière culturelle.

Si la « communication cinéma » a pour objet de clarifier les règles relatives à la légalité des aides d'État, elle fait peser un risque majeur sur la pérennité de ces aides, indispensables au maintien d'une industrie de qualité et de savoir-faire inhérents à l'art. Y renoncer, ce n'est pas uniquement détruire un tissu industriel, c'est également « attaquer » l'identité européenne dans la diversité de ses modes d'expression.

La « communication cinéma » de 2001 n'a pas été prorogée depuis décembre 2012, ce qui fait également peser une forte incertitude juridique sur les États membres. Le projet présenté par la Commission européenne en l'état n'est pas acceptable. La Commission doit revenir à la table des négociations à peine de fragiliser dans une Europe en crise un des rares ciments culturels qui subsisteront, la diversité créative porteuse d'une identité européenne.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission examine 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) au cours de sa séance du mercredi 22 mai 2013.

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 réglemeute 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 cinématographique 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 Braillard. 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 de l'article unique.

Elle 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 la proposition de résolution modifiée.

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

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 ».

ANNEXE
PROJET DE COMMUNICATION DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE



Bruxelles, le **XXX**
[...](2013) **XXX** draft

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
SUR LES AIDES D'ÉTAT EN FAVEUR DES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES
ET AUTRES ŒUVRES AUDIOVISUELLES

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

FR

FR

Draft

1. INTRODUCTION

1. Les œuvres audiovisuelles, en particulier les œuvres cinématographiques, jouent un rôle important dans la constitution des identités européennes. Elles reflètent la diversité culturelle des différentes traditions et histoires des États membres et des régions de l'UE. Les œuvres audiovisuelles sont à la fois des biens économiques, qui offrent des débouchés importants pour la création de richesses et d'emplois, et des biens culturels, qui reflètent et façonnent nos sociétés.
2. Parmi les œuvres audiovisuelles, les films occupent toujours une place particulière, en raison de leur coût de production et de leur importance culturelle. Leurs budgets sont beaucoup plus élevés que ceux des autres œuvres audiovisuelles, ils font plus souvent l'objet de coproductions internationales et leur durée d'exploitation est plus longue. Ils sont notamment confrontés à une forte concurrence extra-européenne. En revanche, les œuvres audiovisuelles européennes sont peu diffusées en dehors de leur pays d'origine.
3. Cette circulation limitée est due à la fragmentation du secteur audiovisuel européen en marchés nationaux, voire régionaux. Bien que liée à la diversité linguistique et culturelle de l'Europe, cette proximité est aussi inscrite dans le soutien public aux œuvres audiovisuelles européennes, qui permet à des régimes de financement nationaux, régionaux et locaux de subventionner de nombreuses petites sociétés de production.
4. Il est communément admis que l'aide est importante pour soutenir la production audiovisuelle européenne. Il est difficile pour les producteurs d'obtenir un soutien commercial initial suffisant permettant de réunir les moyens financiers nécessaires à la concrétisation des projets. Le risque élevé associé à leur entreprise et à leurs projets, conjugué au sentiment de rentabilité insuffisante du secteur, les rend dépendants des aides d'État. Si l'on s'en remettait aux seules lois du marché, nombre de films ne pourraient être réalisés en raison du double frein que constituent l'ampleur des investissements requis et la faiblesse de l'audience que reçoivent les œuvres audiovisuelles européennes. Dans ces conditions, l'encouragement de la production audiovisuelle par la Commission et les États membres joue un rôle clé pour assurer que leur culture et leur capacité créatrice puissent trouver à s'exprimer et refléter la diversité et la richesse de la culture européenne.
5. MEDIA, le programme de soutien de l'Union européenne aux secteurs du cinéma, de la télévision et des nouveaux médias, propose un éventail de régimes de financement, chacun axé sur différents domaines du secteur audiovisuel, y compris des régimes destinés aux producteurs, distributeurs, agents de vente, organisateurs de sessions de formation, opérateurs des nouvelles technologies numériques, opérateurs de plateformes de vidéos à la demande, exploitants de salles et organisateurs de festivals, marchés et événements promotionnels. Il encourage la circulation et la promotion des films européens en privilégiant particulièrement les films européens non nationaux.

2. POURQUOI CONTROLER LES AIDES D'ÉTAT EN FAVEUR DES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUTRES ŒUVRES AUDIOVISUELLES?

6. Les États membres ont mis en œuvre un large éventail de mesures de soutien à la production de films, de programmes de télévision et d'autres œuvres audiovisuelles. Le total de l'aide fournie par les États membres au secteur cinématographique est estimé à

Draft

3 milliards d'EUR par an¹. Ce financement est alloué par l'intermédiaire de plus de 600 régimes d'aides nationaux, régionaux et locaux. Ces mesures se fondent sur des considérations tant culturelles qu'industrielles. Elles ont pour objectif culturel premier de veiller à ce que les cultures régionales et nationales et le potentiel créatif soient exprimés dans les médias audiovisuels tels que le cinéma et la télévision. D'autre part, elles visent à générer la masse critique d'activité requise pour créer la dynamique assurant le développement et la consolidation de l'industrie, par la création d'entreprises de production sur des bases solides et le développement d'un pool permanent de compétences humaines et d'expérience.

7. Cette aide fait de l'UE l'un des principaux producteurs d'œuvres cinématographiques au monde. En 2011, son industrie du cinéma a produit 1 285 longs métrages, contre 817 aux États Unis et 1 274 en Inde (2010), qui ont été vus par 963 millions de spectateurs². En 2008, le marché audiovisuel européen était évalué à 17 milliards d'EUR³. Le secteur audiovisuel de l'Union européenne emploie plus d'un million de personnes⁴.
8. Ces chiffres confirment non seulement l'importance culturelle mais aussi le poids économique considérable de la production et de la distribution cinématographiques. En outre, les producteurs sont présents au niveau international et les œuvres audiovisuelles sont commercialisées dans le monde entier. Cela signifie que ces aides sous forme de subventions, d'incitations fiscales ou d'autres types de soutien financier sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. Les producteurs et œuvres audiovisuelles qui en bénéficient ont toutes les chances de disposer d'un avantage financier, et donc concurrentiel, sur ceux qui n'en bénéficient pas. Par conséquent, elles peuvent fausser la concurrence et sont considérées comme une aide d'État en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Selon l'article 108 du TFUE, la Commission est donc tenue d'apprécier la compatibilité des aides au secteur audiovisuel avec le marché intérieur, comme elle le fait pour les aides d'État dans d'autres secteurs.
9. Dans ce contexte, il est important de préciser que le traité reconnaît l'importance cruciale de la promotion de la culture pour l'Union européenne et ses États membres, en intégrant la culture parmi les politiques de l'Union spécifiquement mentionnées dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 167, paragraphe 2, du TFUE dispose:

«L'action de l'Union vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants:

[...]

¹ Les fonds européens d'aide au cinéma consacrent chaque année 2,1 milliards d'EUR d'aide (<http://www.cbs.coe.int/about/oea/ww/fundingerport2011.html>). Selon l'étude sur les répercussions économiques et culturelles des conditions de territorialisation dans les régimes d'aide au cinéma, des aides supplémentaires estimées à 1 milliard d'EUR sont allouées chaque année par les États membres au moyen d'incitations fiscales pour le cinéma (http://ec.europa.eu/policyinfo_centre/library/studies/index_fr.htm#territorialisation).

² Sources: *Focus 2012 – World film market trends*, Observatoire européen de l'audiovisuel, mai 2012.

³ *PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013*, juin 2009, p. 193.

⁴ Étude de KEA European Affairs, *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, rapport final préparé pour la Commission européenne, DG Société de l'information et médias, octobre 2010, p. 21 (<http://www.keanet.eu/docs/multi%20-%20full%20report%20en.pdf>).

Draft

- la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.»

10. L'article 167, paragraphe 4, du TFUE dispose: «L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.»
11. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE interdit les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence et les échanges entre les États membres. Toutefois, la Commission peut accorder une exemption pour certaines aides d'État. L'une de ces exemptions est l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE en ce qui concerne les aides destinées à promouvoir la culture, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
12. Les règles du traité sur le contrôle des aides d'État reconnaissent les spécificités de la culture et des activités économiques y afférentes. Elles contribuent à assurer la viabilité à moyen et long termes des secteurs européens du cinéma et de l'audiovisuel dans tous les États membres et accroissent la diversité culturelle dans le choix des œuvres proposées aux publics européens.
13. En tant que partie à la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, l'Union européenne, avec ses États membres, est déterminée à faire de la dimension culturelle un élément essentiel de ses politiques et la Commission souscrit pleinement à ses objectifs et accorde une grande importance à la promotion de la diversité culturelle.

3. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DEPUIS 2001

14. Les critères d'appréciation des aides d'État en faveur de la production d'œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles ont été énoncés à l'origine dans la communication sur le cinéma de 2001⁵. La validité de ces critères a été étendue en 2004⁶, 2007⁷ et 2009⁸ et est venue à expiration le 31 décembre 2012. La présente communication reprend les grandes lignes de la communication de 2001 tout en tenant compte de plusieurs tendances apparues depuis 2001.
15. Les régimes d'aides approuvés par la Commission depuis l'entrée en vigueur des règles de 2001 montrent que les États membres ont recouru à un large éventail de mécanismes et de conditions d'octroi. La plupart suivent le modèle pour lequel les critères d'appréciation de la communication de 2001 ont été élaborés, à savoir des subventions accordées à certaines productions cinématographiques, l'aide maximale étant calculée en tant que pourcentage du budget de production du bénéficiaire de l'aide. Toutefois, un nombre croissant d'États membres ont introduit des régimes qui fixent le montant de l'aide en tant que pourcentage des dépenses de production effectuées uniquement dans

⁵ 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 (JO C 43 du 16.2.2002, p. 6).

⁶ JO C 123 du 30.04.2004, p. 1.

⁷ JO C 134 du 16.06.2007, p. 5.

⁸ JO C 31 du 07.02.2009, p. 1.

Draft

l'État membre qui accorde l'aide. Ces régimes se présentent souvent sous la forme d'un abattement d'impôts ou de tout autre mécanisme qui s'applique automatiquement à un film qui remplit certains critères lui permettant de bénéficier de l'aide. Par rapport aux fonds pour le cinéma qui accordent des aides aux films sur demande et à titre individuel, ces régimes, grâce à leur application automatique, permettent aux producteurs de prendre en compte un montant prévisible de financement dès la phase de planification et de développement.

16. En ce qui concerne le champ des activités aidées, certains États membres proposent également des aides en faveur d'activités autres que la production cinématographique, parmi lesquelles notamment la distribution cinématographique et les salles de cinéma, pour soutenir par exemple les cinémas en milieu rural ou les cinémas d'art et d'essai de manière générale ou pour couvrir leur rénovation et leur modernisation, y compris leur passage à la projection numérique. Certains États membres soutiennent des projets audiovisuels qui vont au-delà de la notion traditionnelle de productions cinématographiques et télévisuelles, notamment les produits interactifs comme le transmédia ou les jeux vidéo. Dans de tels cas, la Commission s'est référée aux critères de la communication sur le cinéma pour apprécier la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation de toute aide qui lui était notifiée. Elle a également constaté une concurrence entre les États membres, qui utilisent les aides d'État pour attirer des investissements étrangers de grandes sociétés de production originaires de pays tiers. Ces questions n'étaient pas abordées dans la communication de 2001.
17. La communication de 2001 annonçait déjà que la Commission verrait le plafond des obligations de territorialisation des dépenses dans ce secteur autorisé en vertu des règles relatives aux aides d'État. Conformément aux obligations de territorialisation des dépenses prévues dans les régimes de financement des films, une part déterminée du budget aidé doit être dépensée dans l'État membre qui octroie l'aide. Lors de l'extension de 2004, il a été considéré que les obligations de territorialisation des dépenses dans les régimes de financement du cinéma constituaient un problème devant être examiné au regard de sa conformité avec les principes du marché intérieur inscrits dans le traité. Il convient également de prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice adoptée depuis 2001 sur l'importance du marché intérieur en ce qui concerne les règles sur l'origine des biens et services⁹.
18. L'application par le Royaume-Uni du «cultural test» a également soulevé des questions dans la pratique. La compatibilité des aides à la production cinématographique est appréciée au regard de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, qui donne la possibilité d'accorder des aides «destinées à promouvoir la culture». La communication de 2001 exigeait que les aides soient destinées à un produit culturel. Toutefois, le contrôle détaillé par la Commission des critères culturels dans les régimes d'aide au cinéma a été contesté par les États membres, notamment par rapport au principe de subsidiarité.
19. En conséquence, lorsqu'en 2009, la Commission a étendu les critères d'appréciation des aides d'État énoncés dans la communication sur le cinéma de 2001, elle a constaté qu'il

⁹ Notamment l'arrêt du 10 mars 2005 dans l'affaire C-39/04, *Laboratoires Fournier* (Réc. 2005, p. I-2057).

Draft

était nécessaire de réfléchir davantage aux répercussions de ces évolutions et de revoir les critères d'appréciation.

4. CHANGEMENTS SPECIFIQUES

20. La présente communication aborde les questions ci-dessus et apporte des modifications aux critères de la communication de 2001. Elle couvre notamment les aides d'Etat en faveur d'un éventail plus large d'activités, elle souligne le principe de la subsidiarité dans le domaine de la politique culturelle et le respect des principes du marché intérieur, elle prévoit un plafond plus élevé pour l'intensité des aides aux productions transfrontalières et elle reconnaît la nécessité d'assurer la protection du patrimoine cinématographique et l'accès à ce dernier. La Commission est d'avis que ces changements sont nécessaires au vu de l'évolution enregistrée depuis 2001 et qu'ils permettront de renforcer la compétitivité et le caractère paneuropéen des œuvres européennes à l'avenir.

4.1. Champ des activités

21. En ce qui concerne le champ des activités auxquelles s'applique la présente communication, les critères en matière d'aides d'Etat de la communication sur le cinéma de 2001 privilégiaient la production cinématographique. Comme indiqué, certains Etats membres proposent toutefois aussi des aides à d'autres activités connexes comme l'écriture des scénarios, le développement, la distribution des films ou leur promotion (lors de festivals, par exemple). L'objectif consistant à protéger et à promouvoir la diversité culturelle européenne à travers les œuvres audiovisuelles ne saurait être atteint que si ces œuvres sont vues par un public. L'aide apportée à la seule production risque d'encourager la fourniture de contenu audiovisuel sans garantir la distribution et la promotion correctes de l'œuvre audiovisuelle financée. Il est donc judicieux que l'aide puisse couvrir tous les aspects de la création cinématographique, depuis l'élaboration du scénario jusqu'à la présentation de l'œuvre au public.
22. En ce qui concerne les aides aux salles de cinéma, les sommes allouées étant généralement modestes, le règlement *de minimis* devrait être suffisant pour couvrir les aides accordées aux cinémas en milieu rural et les salles d'art et d'essai¹⁰. Toutefois, si un Etat membre peut justifier la nécessité d'une aide plus importante, celle-ci sera appréciée au regard de la présente communication en tant qu'aide à la promotion de la culture au sens de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE. Les aides aux salles de cinéma encouragent la culture car le but premier de ces salles est la projection du produit culturel que constitue le film.
23. Certains Etats membres ont envisagé de soutenir des projets audiovisuels qui vont au-delà de la notion traditionnelle de productions cinématographiques et télévisuelles. La narration transmédia (connue aussi sous le nom de narration multi-plateforme ou narration cross-média) est la technique consistant à raconter des histoires à travers diverses plateformes et formats à l'aide de technologies numériques, comme les films et

¹⁰ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

Draft

les jeux. Il est important de constater que ces contenus sont interconnectés¹¹. Étant donné que les projets transmédiés sont inévitablement liés à la production d'un film, la composante «production cinématographique» est considérée comme une œuvre audiovisuelle dans le cadre de la présente communication.

24. À l'inverse, même si les jeux sont peut-être l'un des moyens de communication de masse qui connaîtra l'essor le plus rapide au cours des prochaines années, tous ne rentrent pas nécessairement dans la catégorie des œuvres audiovisuelles ou des produits culturels. Ils présentent des caractéristiques différentes de celles des films en ce qui concerne leur production, leur distribution, leur commercialisation et leur consommation. En conséquence, les règles conçues pour la production cinématographique ne sauraient leur être automatiquement applicables. En outre, contrairement à la situation dans le secteur du cinéma et de la télévision, la Commission ne dispose pas d'une masse critique de décisions concernant des aides d'État accordées à des jeux. Par conséquent, la présente communication ne couvre pas les aides accordées aux jeux. Toute mesure en faveur de jeux qui ne répond pas aux conditions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)¹² ou du règlement *de minimis* continuera à être examinée au cas par cas. Dans la mesure où il peut être démontré qu'un régime d'aide axé sur des jeux ayant des finalités culturelle et éducative est nécessaire, la Commission appliquera mutatis mutandis les critères d'intensité de l'aide définis dans la présente communication.

4.2. Critère culturel

25. Pour être compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, l'aide au secteur audiovisuel doit encourager la culture. Conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du TUE, la définition des activités culturelles relève en premier lieu de la responsabilité des États membres. Lors de l'appréciation d'un régime d'aides au secteur audiovisuel, la Commission reconnaît que sa mission se limite à vérifier si l'État membre dispose d'un mécanisme de vérification opérationnel et efficace capable d'éviter les erreurs manifestes. Il peut s'agir d'une procédure de sélection culturelle permettant d'établir quelles œuvres audiovisuelles devraient bénéficier d'une aide ou d'un profil culturel auquel doivent se conformer toutes les œuvres audiovisuelles pour pouvoir bénéficier de l'aide. Conformément à la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005¹³, la Commission considère que la nature commerciale d'un film n'enlève rien à son caractère culturel.
26. La diversité linguistique est un élément important de la diversité culturelle; c'est pourquoi défendre et promouvoir l'utilisation de l'une ou plusieurs des langues

¹¹ À ne pas confondre avec les franchises médiatiques, les suites ou les adaptations traditionnelles couvrant plusieurs plateformes.

¹² Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

¹³ Celle-ci dispose, en son article 4, paragraphe 4: «"Activités, biens et services culturels" renvoie aux activités, biens et services qui [...] incarnent ou transmettent des expressions culturelles, indépendamment de la valeur commerciale qu'ils peuvent avoir. Les activités culturelles peuvent être une fin en elles-mêmes, ou bien contribuer à la production de biens et services culturels.»

Draft

officielles d'un État membre favorise également la promotion de la culture¹⁴. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une politique culturelle peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction à la libre prestation des services. Par conséquent, les États membres peuvent notamment exiger, comme condition de l'aide, que le film soit produit dans une langue déterminée, lorsqu'il est établi que ce critère est nécessaire et approprié pour la poursuite d'un objectif culturel dans le secteur audiovisuel, pouvant aussi favoriser la liberté d'expression des différentes composantes sociales, religieuses, philosophiques ou linguistiques d'une région donnée. Le fait qu'un tel critère puisse constituer un avantage pour des entreprises productrices de cinéma, qui travaillent dans la langue visée par ledit critère, apparaît comme étant inhérent à l'objectif poursuivi¹⁵.

4.3. Obligations de territorialisation des dépenses

27. Les obligations imposées par les autorités qui accordent l'aide aux producteurs de films pour qu'ils dépensent une partie déterminée du budget de production sur un territoire donné (appelées «obligations de territorialisation des dépenses») suscitent la controverse depuis que la Commission a entrepris l'examen des régimes d'aide au cinéma. La communication sur le cinéma de 2001 a permis aux États membres d'imposer que jusqu'à 80 % du budget total d'un film soit dépensé sur leur territoire. Les régimes qui définissent le montant de l'aide en tant que pourcentage des dépenses de production effectuées dans l'État membre qui accorde l'aide tentent déjà, de par leur conception, d'attirer la plus grande part possible de l'activité de production dans l'État membre qui accorde l'aide et renferment un élément inhérent de territorialisation des dépenses. La communication sur le cinéma doit tenir compte des différents types de régimes qui existent aujourd'hui.
28. La Cour de justice considère que les obligations de territorialisation des dépenses fragmentent le marché intérieur de la production audiovisuelle¹⁶. La Commission a donc demandé une étude externe sur les conditions de territorialisation imposées à la production audiovisuelle, qui a été achevée en 2008¹⁷. Comme indiqué dans l'extension de 2009 de la communication sur le cinéma, de manière générale, cette étude n'a pas permis de tirer de conclusion définitive: elle n'a pu déterminer si les effets positifs des conditions de territorialisation primaient sur les effets négatifs.
29. Cette étude a toutefois constaté que les coûts liés à la production cinématographique semblent plus élevés dans les pays qui appliquent des conditions de territorialité que dans ceux qui n'en appliquent pas. Elle a aussi relevé que les conditions de territorialisation peuvent créer des obstacles aux coproductions et les rendre moins rentables. De manière générale, elle a observé que les obligations de territorialisation des dépenses plus restrictives n'entraînent pas suffisamment d'effets positifs pour justifier le maintien de leurs niveaux actuels. Elle n'a pas non plus démontré que ces conditions sont nécessaires au vu des objectifs poursuivis.

¹⁴ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA, points 27 à 33.

¹⁵ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA, points 34 et 36.

¹⁶ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA, point 24.

¹⁷ *Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialization Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Production* (2008) (http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf).

Draft

30. Une mesure nationale qui entrave l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peut être acceptable que si elle remplit plusieurs conditions: elle doit répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général, être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre¹⁸. Les caractéristiques particulières de l'industrie cinématographique, notamment l'extrême mobilité des productions, et la promotion de la diversité culturelle ainsi que des cultures et langues nationales peuvent constituer une exigence impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une restriction à l'exercice des libertés fondamentales. La Commission continue donc à reconnaître que, dans une certaine mesure, ces conditions peuvent être nécessaires pour maintenir une masse critique d'infrastructures en vue de la production cinématographique dans l'État membre ou la région qui octroie l'aide.
31. Pratiquement aucun État membre n'impose d'obligations de territorialisation des dépenses atteignant le plafond de 80 % du budget total de production autorisé par la communication de 2001. Plusieurs États membres ne prévoient même aucune obligation de territorialisation des dépenses dans leurs régimes. De nombreux régimes régionaux sont liés au montant de l'aide et exigent que 100 ou 150 % de ce montant soit dépensé dans l'État membre qui octroie l'aide, sans préciser l'origine des services sous-traités. Dans d'autres régimes, le producteur qui reçoit l'aide est libre de dépenser au moins 20 % du budget en dehors de l'État membre qui la lui octroie. Certains États membres conçoivent l'aide au cinéma comme un pourcentage des dépenses locales uniquement.
32. Seuls quelques États membres, en définissant que les coûts admissibles au financement doivent être des dépenses locales, obligent les producteurs à faire appel à des sous-traitants et fournisseurs locaux de biens et services. Cette définition des coûts pouvant bénéficier d'une aide constitue une discrimination des services fournis par des entreprises non résidentes et semble dépasser largement les exigences nécessaires à la promotion de la diversité et des objectifs culturels, notamment lorsqu'il s'agit de services techniques.
33. Le montant des dépenses soumis à des obligations de territorialisation doit au moins être proportionné à l'engagement financier effectif d'un État membre et non au budget de production global. Ce n'était pas nécessairement le cas avec le critère de territorialité de la communication de 2001¹⁹.
34. Il semblerait également plus approprié d'exclure la discrimination basée sur l'origine des biens et services intervenant dans la production cinématographique. Autoriser une telle discrimination basée sur l'origine d'un bien ou d'un service entraverait la liberté d'activité des entreprises fournissant des services de production cinématographique sur le marché intérieur et empêcherait ces entreprises de jouir des libertés fondamentales prévues par le traité, notamment la libre circulation des biens et services. Cela porterait préjudice aux entreprises dont l'accès aux débouchés commerciaux et la possibilité de développement d'une offre concurrentielle sont réduits et imposerait des restrictions superflues aux producteurs en termes de prix et de qualité lors de la sélection des

¹⁸ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA (Rec. 2009, p. I-1407, point 25).

¹⁹ Par exemple: un producteur d'un film disposant d'un budget de 10 millions d'EUR demande à bénéficier d'un régime offrant au maximum 1 million d'EUR par film. Il est disproportionné d'exclure le film du régime au motif que le producteur n'a pas l'intention de dépenser au moins 8 millions d'EUR du budget de la production sur le territoire qui offre l'aide.

Draft

fournisseurs sur le marché interne. Les coûts de la production pourraient s'en trouver artificiellement gonflés, ce qui limiterait le potentiel de compétitivité des œuvres cinématographiques européennes.

35. Il existe essentiellement deux mécanismes d'aide distincts appliqués par les États membres octroyant des aides à la production cinématographique:
 - les aides accordées sous forme de subventions (par un panel de sélection, par exemple); et
 - les aides accordées en pourcentage des dépenses de production dans l'État membre qui accorde l'aide (une incitation fiscale, par exemple).
36. Le point 52 définit, pour chaque mécanisme, les limites dans lesquelles la Commission pourrait accepter qu'un État membre applique des obligations de territorialisation des dépenses qui pourraient être nécessaires et proportionnées pour un objectif culturel.
37. Dans le cas des aides accordées sous forme de subventions, l'obligation maximale de territorialisation des dépenses de 160 % du montant de l'aide correspond à l'ancienne règle des «80 % du budget de production» lorsque l'intensité de l'aide atteint le plafond général énoncé au point (2), à savoir 50 % du budget de production²⁰.
38. Dans le cas d'une aide accordée en pourcentage des dépenses consacrées à l'activité de production dans l'État membre qui accorde l'aide, le bénéficiaire est incité à dépenser davantage dans cet État membre pour percevoir une aide plus importante. Limiter l'activité de production pouvant bénéficier de l'aide à celle effectuée dans l'État membre qui accorde l'aide constitue une restriction territoriale. Par conséquent, pour établir un plafond qui soit comparable à celui prévu pour les subventions, les dépenses maximales qu'il est possible de soumettre à des obligations de territorialisation correspondent à 80 % du budget de production.
39. En outre, quel que soit le mécanisme retenu, le régime peut prévoir un critère d'éligibilité exigeant un niveau minimal d'activité de production sur le territoire de l'État membre concerné. Ce niveau ne doit pas dépasser 50 % du budget de production.
40. En tout état de cause, la législation de l'UE n'oblige pas les États membres à imposer des obligations de territorialisation des dépenses.

4.4. Concurrence en vue d'attirer de grandes productions étrangères

41. Lorsque la communication sur le cinéma de 2001 a été adoptée, peu d'États membres ont essayé d'utiliser l'aide pour le cinéma afin que d'importants projets cinématographiques étrangers soient produits sur leur territoire. Depuis lors, plusieurs États membres ont introduit des régimes afin d'attirer en Europe des productions hautement médiatisées, en concurrence mondiale avec d'autres sites et infrastructures,

²⁰ Par exemple: un producteur d'un film disposant d'un budget de 10 millions d'EUR demande à bénéficier d'un régime offrant au maximum 1 million d'EUR par film. Le producteur n'est supposé dépenser que 1,6 million d'EUR du budget de production sur le territoire qui offre l'aide. Toutefois, si le film avait disposé d'un budget de 2 millions d'EUR et reçu le montant maximal d'aide, le producteur serait face à une obligation de territorialisation des dépenses correspondant à 80 % du budget de production.

Draft

aux États-Unis, au Canada, en Nouvelle-Zélande ou en Australie, par exemple. Les participants aux consultations publiques qui ont précédé la présente communication ont reconnu que ces productions étaient nécessaires pour conserver des infrastructures audiovisuelles de haute qualité, contribuer à l'utilisation de studios, d'équipements et de personnel de haut niveau et favoriser le transfert des technologies, du savoir-faire et des compétences. L'utilisation partielle d'infrastructures par des productions étrangères permettrait aussi de disposer des capacités nécessaires à la réalisation de productions européennes de grande qualité et très médiatisées.

42. En ce qui concerne l'effet éventuel sur le secteur audiovisuel européen, la production étrangère peut avoir un impact durable étant donné qu'elle utilise généralement de façon abondante ces infrastructures et ces équipes locales. De manière générale, l'effet sur le secteur audiovisuel national peut donc être positif. Il convient aussi de noter que nombre de films considérés comme de grands projets de pays tiers sont en réalité des coproductions auxquelles participent aussi des producteurs européens. Ces subventions contribueraient ainsi également à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes et au maintien des infrastructures permettant les productions nationales.
43. Par conséquent, la Commission considère qu'une telle aide peut, en principe, être compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE en tant qu'aide visant à promouvoir la culture dans les mêmes conditions que l'aide aux productions européennes. Toutefois, étant donné que les aides aux grandes productions internationales peuvent être très conséquentes, elle surveillera le développement ultérieur de ce type d'aide pour veiller à ce que la concurrence s'effectue avant tout sur la base de la qualité et du prix plutôt que sur la base des aides d'État.

4.5. Productions transfrontalières

44. Peu de films européens sont distribués en dehors du territoire sur lequel ils ont été produits. Un film européen a plus de chances d'être projeté dans plusieurs États membres s'il a été coproduit par des producteurs originaires de plusieurs pays. Compte tenu de l'importance de la coopération entre les producteurs de différents États membres pour la production d'œuvres européennes vues dans plusieurs États membres, la Commission estime qu'une intensité de l'aide plus élevée est justifiée dans le cas de productions transfrontalières financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un État membre.

4.6. Patrimoine cinématographique

45. Les films devraient être rassemblés, préservés et mis à la disposition des générations futures à des fins culturelles et éducatives²¹. Dans ses conclusions sur le patrimoine cinématographique européen du 18 novembre 2010²² le Conseil «Éducation, jeunesse, culture et sport» a invité les États membres à garantir que les films ayant bénéficié d'une aide d'État soient déposés dans une institution en charge du patrimoine cinématographique, ainsi que tout le matériel connexe, le cas échéant, et les droits appropriés liés à la préservation et à l'utilisation culturelle et non commerciale des films et du matériel connexe.

²¹ Recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique (JO L 323 du 9.12.2005, p. 57).

²² JO C 324 du 01.12.2010, p. 1.

Draft

46. Certains États membres ont introduit une pratique consistant à verser la dernière tranche de l'aide après que l'institution du patrimoine cinématographique a certifié le dépôt du film aidé. Cette méthode s'est avérée être un instrument efficace de contrôle de l'obligation contractuelle de dépôt.
47. Certains États membres ont aussi introduit dans leurs conventions de subvention des dispositions permettant que des films financés par des fonds publics soient utilisés à des fins spécifiques lors de l'exécution de missions d'intérêt public par les institutions du patrimoine cinématographique après un délai convenu et à condition que l'utilisation normale du film ne soit pas entravée.
48. Les États membres devraient donc encourager, et aider, les producteurs à déposer une copie du film aidé dans l'institution du patrimoine cinématographique désignée par l'organisme de financement en vue de la préservation²³ et d'une utilisation non commerciale spécifique convenue avec le ou les détenteurs du droit conformément aux droits de propriété intellectuelle et sans préjudice d'une rémunération équitable du ou des détenteurs du droit après un délai fixé de commun accord dans la convention de subvention et de manière à ce que l'utilisation normale du film ne soit pas entravée.

5. ÉVALUER LA COMPATIBILITÉ DE L'AIDE AVEC LES DISPOSITIONS DU TFUE

49. Lorsqu'elle évalue les aides en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, la Commission vérifie sur la base des considérations ci-dessus :

- premièrement, que les régimes d'aide respectent le principe de la «dégénéralité», c'est-à-dire qu'elle doit s'assurer que le régime ne comporte pas de clauses qui seraient contraires aux dispositions du TFUE dans des domaines autres que les aides d'État;

- deuxièmement, que le régime satisfait aux critères spécifiques de compatibilité de l'aide énoncés ci-dessous.

5.1. Légalité générale

50. La Commission doit d'abord vérifier que l'aide respecte le principe de la «dégénéralité» et que les conditions d'éligibilité et les critères d'octroi ne contiennent aucune clause contraire au TFUE dans des domaines autres que les aides d'État. Cela consiste notamment à veiller au respect des principes du TFUE interdisant toute discrimination en raison de la nationalité et assurant la libre circulation des marchandises, la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux (articles 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 et 63 du TFUE). La Commission applique ces principes conjointement aux règles de concurrence, lorsque les dispositions contraires aux principes en question sont indissociables du fonctionnement du régime.

²³ Des institutions du patrimoine cinématographique sont désignées par les États membres pour collecter, préserver et mettre à disposition le patrimoine cinématographique à des fins culturelles et éducatives. En application de la recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique de 2005, les États membres ont répertorié leurs institutions du patrimoine cinématographique. La liste actuelle est disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/avpolicv/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

Draft

51. Conformément aux principes ci-dessus, les régimes d'aide ne peuvent, par exemple, réserver l'aide aux seuls ressortissants du pays concerné, exiger des bénéficiaires qu'ils possèdent le statut d'entreprise nationale établie en vertu du droit commercial national (les entreprises établies dans un État membre et opérant dans un autre par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une agence permanente doivent pouvoir bénéficier de l'aide; en outre l'exigence du statut d'agence ne doit être applicable qu'au moment du paiement de l'aide) ou obliger les entreprises étrangères assurant des services cinématographiques à se soustraire aux conditions et exigences de la directive 96/71/CE en ce qui concerne leurs travailleurs détachés²⁴.
52. Compte tenu de la situation particulière du secteur cinématographique européen, et à condition que les États membres ne recourent pas à des critères fondés sur l'origine des biens, services ou travailleurs sur le marché intérieur²⁵, les régimes d'aide à la production cinématographique peuvent:
- soit exiger que jusqu'à 160 % du montant de l'aide accordé à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée soit dépensé sur le territoire qui accorde l'aide; soit
 - calculer le montant de l'aide en pourcentage des dépenses liées aux activités de production dans l'État membre qui accorde l'aide, généralement dans le cas de régimes d'aide sous forme d'incitations fiscales²⁶.

Dans les deux cas, les États membres peuvent exiger qu'une part minimale de l'activité de production soit effectuée sur leur territoire pour que les projets puissent bénéficier d'une aide. Ce niveau ne peut toutefois dépasser 50 % du budget total de production. En outre, le lien territorial ne doit pas dépasser 80 % du budget total de la production.

- 5.2. Critères spécifiques d'appréciation au titre de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE**
53. L'aide apportée à la production d'œuvres audiovisuelles européennes et au maintien des infrastructures nécessaires à leur production et leur diffusion visent à façonner les identités culturelles européennes et à renforcer la diversité culturelle. Elle a donc comme objectif de promouvoir la culture. Une telle aide peut être compatible avec le traité conformément à l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE. Les entreprises du secteur de la production cinématographique et télévisuelle peuvent aussi bénéficier d'autres types d'aides accordées au titre de l'article 107, paragraphe 3, points a) et c), du TFUE (aide à finalité régionale, aide en faveur des PME, de la recherche et développement, de la formation ou de l'emploi), dans le respect des intensités d'aide maximales en cas de cumul d'aides.

²⁴ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997, p. 1).

²⁵ Arrêt du 10 mars 2005 dans l'affaire C-39/04, Laboratoires Fournier (Rec. 2005, p. I-2057). En d'autres termes, même si le régime exige qu'une activité de production déterminée ait lieu sur le territoire qui accorde l'aide, les dépenses consacrées aux biens, services ou travailleurs provenant de n'importe quel pays de l'EEE doivent être éligibles.

²⁶ Les principes généraux de la fiscalité prévoient que les États membres ne sont pas tenus d'octroyer des incitations fiscales aux dépenses qui ne sont pas directement liées à des activités générant des revenus imposables sur leur territoire.

Draft

54. Dans le cas de régimes conçus pour soutenir l'écriture de scénarios, le développement, la production, la distribution et la promotion d'œuvres audiovisuelles couvertes par la présente communication, la Commission examinera les critères suivants pour toute œuvre audiovisuelle qui bénéficiera d'une aide, afin d'évaluer si le régime est compatible avec le traité en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE:
- (1) l'aide est destinée à un produit culturel. Chaque État membre veille à ce que le contenu de la production bénéficiant de l'aide soit culturel selon ses propres critères nationaux, au moyen d'un processus de vérification efficace pour éviter les erreurs manifestes: soit en choisissant des propositions de films, par exemple au moyen d'un panel ou d'une personne chargée de la sélection, soit, à défaut d'un tel processus de sélection, en dressant une liste de critères culturels au crible desquels la candidature de chaque œuvre audiovisuelle sera évaluée;
 - (2) l'intensité de l'aide doit, en principe, être limitée à 50 % du budget de la production, afin d'encourager les initiatives commerciales normales. L'intensité de l'aide en faveur des productions transfrontalières financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un État membre peut atteindre 60 % du budget de la production. Les œuvres audiovisuelles difficiles²⁷ et les coproductions concernant des pays de la liste du CAD de l'OCDE²⁸ sont exclues de ces restrictions. Les films dont la version originale unique est dans la langue officielle d'un État membre dont le territoire, la population ou l'aire linguistique sont limités peuvent être considérés comme des œuvres audiovisuelles difficiles dans ce contexte;
 - (3) en principe, l'aide à l'écriture des scénarios ou au développement n'est pas limitée. Toutefois, si le scénario ou le projet élaboré débouche finalement sur un film, les coûts de l'écriture du scénario et du développement sont ensuite inclus dans le budget de production et pris en compte dans le calcul de l'intensité maximale d'aide de l'œuvre audiovisuelle, comme indiqué au point (2) ci-dessus;
 - (4) les coûts de distribution et de promotion d'œuvres audiovisuelles admissibles au bénéfice d'une aide à la production peuvent bénéficier d'une aide d'une même intensité que s'il s'était agi ou aurait pu s'agir de la production;
 - (5) les aides destinées à des activités spécifiques de production autres que l'écriture de scénarios, le développement, la distribution ou la promotion ne sont pas autorisées. Autrement dit, une aide ne doit pas être réservée à certains segments de la chaîne de valeur de la production. Toute aide accordée à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée devrait contribuer à son budget global. Le producteur devrait être libre de choisir les postes du budget qui seront dépensés dans d'autres États membres. Le but est de garantir l'effet d'incitation neutre de l'aide.

²⁷ Tels les courts métrages, les premiers et seconds films d'un réalisateur, les documentaires ou les œuvres à petit budget ou autres œuvres commercialement difficiles.

²⁸ La liste du CAD répertorie tous les pays et territoires pouvant bénéficier d'une aide officielle au développement. Il s'agit de tous les pays aux revenus faibles et moyens sur la base du revenu national brut (RNB) par habitant tels que publiés par la Banque mondiale, à l'exception des membres du G8, des États membres de l'UE et des pays disposant d'une date ferme d'entrée dans l'UE. La liste reprend aussi tous les pays les moins avancés (PMA) tels que définis par les Nations unies. Voir <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/listedesbeneficiairesdapdetableparlecad.htm>.

Draft

L'attribution d'une aide à des postes spécifiques du budget du film pourrait transformer cette aide en préférence nationale au bénéfice des secteurs fournissant les services concernés par l'aide, ce qui serait incompatible avec le traité;

- (6) Les États membres devraient encourager, et aider, les producteurs à déposer une copie du film aidé dans l'institution du patrimoine cinématographique désignée par l'organisme de financement en vue de la préservation et d'une utilisation non commerciale spécifique convenue avec le ou les détenteurs du droit conformément aux droits de propriété intellectuelle et sans préjudice d'une rémunération équitable du ou des détenteurs du droit après un délai fixé de commun accord dans la convention de subvention et de manière à ce que l'utilisation normale du film ne soit pas entravée.
 - (7) l'aide est octroyée de manière transparente. Les États membres doivent publier au moins les informations suivantes sur un seul site web, ou sur un seul site reprenant des informations provenant de plusieurs sites: le texte intégral du régime approuvé et ses modalités d'exécution, le nom du bénéficiaire de l'aide, le nom et la nature de l'activité ou du projet aidé, le montant de l'aide et son intensité en tant que proportion du budget total de l'activité ou du projet aidé. Ces informations doivent être publiées en ligne après l'adoption de la décision d'octroi, conservées pendant au moins 10 ans et mises à la disposition du grand public sans aucune restriction²⁹.
55. La modernisation des salles de cinéma, y compris leur passage au numérique, peut bénéficier d'une aide si les États membres peuvent en démontrer la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation. Sur cette base, la Commission examinerait si le régime est compatible avec le traité en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE.
 56. Au moment de vérifier si l'intensité maximale de l'aide est respectée, le montant total des aides publiques accordées par les États membres à l'activité ou au projet aidé doit être pris en compte, que ce soutien soit financé ou non sur des fonds locaux, régionaux, nationaux ou de l'UE. Les fonds accordés directement par des programmes de l'UE tels que MEDIA, sans l'intervention des États membres dans la décision d'adjudication, ne constituent toutefois pas des ressources d'État. Par conséquent, l'assistance qu'ils apportent n'intervient pas dans le calcul du respect des plafonds d'aide.

6. MESURES UTILES

57. La Commission propose, comme mesures utiles aux fins de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE, que les États membres mettent leurs régimes existants en matière de financement du cinéma en conformité avec la présente communication dans l'année suivant sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication, les États membres devraient confirmer à la Commission qu'ils acceptent les mesures utiles proposées. En l'absence de réponse, la Commission considérera que l'État membre concerné n'est pas d'accord avec la proposition.

²⁹ Ces informations devront être régulièrement mises à jour (par exemple, tous les six mois) et seront disponibles dans des formats non exclusifs.

Draft

7. APPLICATION

58. La présente communication s'applique dès le premier jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
59. La Commission appliquera la présente communication à l'ensemble des aides notifiées pour lesquelles elle est appelée à prendre une décision après la publication de la communication au Journal officiel, même si les aides ont été notifiées avant cette date.
60. Conformément à sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales³⁰, dans le cas des aides non notifiées, la Commission appliquera:
 - a) la présente communication, si l'aide a été accordée après la publication de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*;
 - b) la communication sur le cinéma de 2001 dans tous les autres cas.

³⁰ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.