



N° 2731

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2000

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur le programme de soutien à l'industrie audiovisuelle  
européenne (MEDIA Plus - 2001-2005)  
(COM [1999] 658 final / E 1422),*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. FRANÇOIS GUILLAUME,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UN DISPOSITIF QUI ENGENDRE DE NOMBREUX DEBATS.....</b>	<b>7</b>
<b>A. Le programme MEDIA formation .....</b>	<b>7</b>
<b>B. Le programme MEDIA Plus - Développement, Distribution et Promotion.....</b>	<b>8</b>
<b>C. Un programme qui suscite beaucoup de discussions .....</b>	<b>9</b>
1) Une enveloppe financière contestée .....	10
2) La mise en cause insidieuse mais réelle des mécanismes de soutien au cinéma.....	11
3) Un contexte fortement évolutif.....	12
<b>II. UN PROGRAMME INDISSOCIABLE D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE SOUTIEN A LA CREATION CINEMATOGRAPHIQUE ET TELEVISUELLE .....</b>	<b>15</b>
<b>A. Ce soutien est nécessaire et légitime .....</b>	<b>15</b>
<b>B. Ce soutien prend nécessairement des formes diverses.....</b>	<b>16</b>
<b>C. Ce soutien n'a de sens que dans le cadre d'une politique globale dont la finalité doit être précisée .....</b>	<b>21</b>

D. Le cas français reste encore spécifique, et l'originalité française doit être préservée, de même que les intérêts nationaux français .....	26
<b>III. LA RECHERCHE D'ALLIES : LE CAS DE LA FINLANDE .....</b>	<b>29</b>
A. Une situation spécifique, des solutions souvent originales .....	29
1) Des spécificités marquées.....	29
2) Des conceptions souvent originales .....	31
B. Des préoccupations proches, sinon semblables .....	33
1) Une approche commune.....	33
2) Comme en France, une politique volontariste de soutien du cinéma.....	34
C. La possibilité réelle de coopérations.....	35
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>37</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....</b>	<b>47</b>
Annexe : Liste des personnalités entendues par le rapporteur.....	49

Mesdames, Messieurs,

La Délégation a examiné, le 27 avril 2000, trois textes qui lui ont été transmis sous la référence **COM (1999) 658 final du 14 décembre 1999 (E 1422)** :

- une communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions relative à une proposition de programme de soutien à l'industrie audiovisuelle européenne (MEDIA Plus – 2001-2005) ;

- une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (MEDIA Formation) (2001-2005) ;

- une proposition de décision du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes (MEDIA Plus - Développement, Distribution et Promotion) (2001-2005).

Etant donné l'importance de la réglementation communautaire relative à la production et à la diffusion d'œuvres européennes par les chaînes de télévision, elle a souhaité que soit réalisé un rapport d'information sur le programme de soutien à l'industrie audiovisuelle européenne et les propositions de décisions du Conseil en ce domaine.

Votre rapporteur a alors procédé à l'audition de nombreuses personnalités concernées par le programme MEDIA : réalisateurs, producteurs, représentants du CSA et du CNC, ainsi que de la Commission européenne. Il s'est rendu en Finlande pour y étudier la

manière dont ce pays dont la langue est si spécifique parvenait à défendre sa culture nationale et la création audiovisuelle.

Il ressort de ces auditions que le programme MEDIA est utile et doit être défendu. Il pourrait certes être amélioré, mais il importe avant tout de préserver les moyens mis à sa disposition. Le montant de son enveloppe financière doit être suffisant pour lui permettre d'avoir un impact sur la distribution des œuvres européennes.

Il apparaît surtout que des enjeux considérables sont en cause en matière d'aides nationales au cinéma. Celles-ci sont indispensables. Elles ne seront pourtant préservées des menaces qui pèsent sur elles que si les États membres de l'Union européenne ont la volonté politique de les défendre face aux attaques auxquelles elles sont soumises de la part de la Commission comme des États Unis.

L'exemple de la volonté politique de la Finlande est à cet égard particulièrement intéressant. Il l'est d'autant plus que ce pays arrive à préserver sa culture et sa langue originales en ayant une approche elle aussi originale.

## **I. UN DISPOSITIF QUI ENGENDRE DE NOMBREUX DEBATS**

Ces débats portent peu sur ses deux volets, considérés comme utiles et qui portent l'un sur la formation, l'autre sur le développement, la distribution et la promotion.

Ils concernent essentiellement son enveloppe financière et plus globalement les mécanismes de soutien au cinéma, dans un environnement fortement évolutif.

### **A. Le programme MEDIA formation**

Ce programme communautaire, complémentaire des efforts menés au niveau national, est justifié par le besoin d'encourager les professionnels à accroître leur expérience au niveau européen, et par le souci d'assurer une mise en réseau efficace et durable des centres de formation et des entreprises intéressées par ce type de formation à l'échelle européenne.

Il concerne tant la formation initiale que la formation continue et tend à pallier les carences que l'on constate actuellement.

Il vise ainsi à renforcer la formation au niveau européen de producteurs capables de gérer une société du point de vue économique, financier et juridique dans un marché à l'échelle mondiale ; à développer la formation aux métiers de la distribution, de la diffusion, de la promotion et du marketing ; à poursuivre la formation aux techniques d'écriture de scénario ; à renforcer la formation professionnelle à l'utilisation de nouvelles technologies de création, de production et de distribution.

Il repose sur le principe selon lequel les bénéficiaires du soutien communautaire doivent s'assurer qu'une majorité de participants est d'une nationalité différente du pays où a lieu la

formation. Ces bénéficiaires devront en outre assurer une partie substantielle du financement global, au moins égale à 50 % des dépenses.

Des actions prioritaires seront mises en œuvre dans six domaines : la formation à distance ; les métiers de la distribution ; les métiers du multimédia ; la mise en réseau des organismes assurant les formations ; la promotion des stages en entreprise ; la formation des formateurs.

La Commission propose que ce programme, qui «  *vise à donner aux professionnels de l'industrie audiovisuelle les compétences nécessaires pour permettre de tirer pleinement parti de la dimension européenne et internationale du marché et de l'utilisation des nouvelles technologies* » soit doté d'une enveloppe financière de 50 millions d'euros pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 31 décembre 2005. Dix pour cent des fonds disponibles annuellement devraient être réservés à des activités nouvelles.

## **B. Le programme MEDIA Plus - Développement, Distribution et Promotion**

Ce programme tend à faciliter le montage financier d'œuvres de création telles que films et fictions, documentaires et œuvres d'animation. Il a pour objectif d'éviter une domination du marché européen par les programmes importés, en particulier américains.

A cette fin, il incitera les opérateurs à adopter une stratégie de développement internationale, dans toute la chaîne de développement-distribution.

Respectant le principe de subsidiarité, la Communauté n'interviendra que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres, et dans la mesure où ils peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée.

Ce programme découle en fait d'un constat préoccupant : les investissements en développement des œuvres audiovisuelles sont insuffisants, qu'ils portent sur l'écriture du scénario, sur la recherche

de partenariats, ou sur l'élaboration de plans de commercialisation. Les obstacles à la distribution transnationale des œuvres restent nombreux, les marchés restant cloisonnés pour des raisons culturelles et linguistiques. Les accords de coopération et les stratégies de distribution coordonnées au niveau européen sont encore rares.

MEDIA Plus reposera sur des mécanismes d'intervention directe sur le marché et sur des mécanismes de soutien en phase avec le marché.

Dans le secteur du développement, deux types d'action prioritaire seront mis en œuvre. Ces actions concernent un cofinancement du développement de projets individuels, ainsi qu'un cofinancement de la stratégie de développement de « paquets de projets ».

Dans le secteur de la distribution, une attention particulière sera accordée à un soutien sélectif en matière de distribution cinématographique, sous forme d'avance conditionnellement remboursable, au soutien à la production de bandes-son internationales de films européens, au soutien aux mandataires de ventes, et au soutien aux salles.

Dans le secteur de la promotion et de l'accès au marché, il s'agira essentiellement d'encourager la présence des professionnels et des programmes audiovisuels européens sur les marchés étrangers, la programmation d'œuvres audiovisuelles européennes dans des festivals européens ou internationaux, ainsi que la mise en réseau des professionnels et des associations nationales.

La Commission propose que ce programme soit doté d'une enveloppe de 350 millions d'euros pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 31 décembre 2005.

### **C. Un programme qui suscite beaucoup de discussions**

Ces discussions portent d'une part sur son enveloppe financière, d'autre part sur les systèmes de soutien au cinéma dans les Etats membres de l'Union européenne.

### *1) Une enveloppe financière contestée*

Ni les Pays Bas, ni la Grande Bretagne, et dans une moindre mesure l'Allemagne ne souhaitent doter MEDIA Plus de l'enveloppe de 400 millions d'euros proposée par la Commission.

Les Pays Bas, qui ont l'attitude la plus dure, ont même avancé le chiffre de 260 millions d'euros ; la Grande Bretagne souhaite conserver le budget de MEDIA II, soit 310 millions d'euros ; l'Allemagne envisage une somme de 350 millions d'euros.

Les raisons en sont diverses : les Pays-Bas, qui ont une industrie du cinéma, distribuent très peu leurs films à l'étranger, et ne sont pratiquement engagés dans aucune coproduction. La Grande-Bretagne comme l'Allemagne invoquent des contraintes budgétaires.

A l'inverse, le Parlement européen serait prêt à doter ce programme de 550 millions d'euros, voire plus. L'Irlande, l'Espagne, l'Italie, la Grèce souhaitent également un budget supérieur à la proposition de la Commission, mais sont prêts à s'y rallier.

Les actions contestées portent essentiellement sur le deuxième volet de MEDIA Plus, c'est à dire celui qui concerne le développement, la distribution et la promotion.

Du point de vue de la procédure, le Parlement européen n'a qu'un pouvoir d'avis sur ses dispositions qui relèvent de l'article 157 du Traité. Il a par contre un pouvoir de codécision sur le volet formation qui relève de l'article 150 du Traité.

Du point de vue tactique, le Parlement européen lie les deux volets de MEDIA Plus et envisage une procédure de conciliation qui retarderait la mise en œuvre du programme au cas où le Conseil ne se mettrait pas d'accord sur une enveloppe globale de 400 millions.

La France, favorable à la proposition de la Commission, souhaite aboutir à une décision sous sa présidence. Les ministres de la culture qui s'étaient divisés lors du Conseil du 26 septembre, devraient en débattre à nouveau au Conseil du 23 novembre 2000.

Quelle qu'elle soit, cette décision interviendra dans un contexte de contestation par la Commission des aides publiques nationales au cinéma.

## **2) *La mise en cause insidieuse mais réelle des mécanismes de soutien au cinéma***

Cette mise en cause n'est pas récente. Elle a d'abord consisté, en 1998, dans le cas de la France, à évaluer notre système d'aide au cinéma. Celui-ci a alors été agréé pour une période de deux ans, puis prorogé jusqu'en 2004.

Depuis lors, la Commission a examiné d'autres systèmes nationaux de soutien, et souhaite que le montant de l'aide soit plafonné à 50 % du coût de production, ce qui aurait des conséquences extrêmement graves pour les petits pays où les recettes tirées de l'exploitation des films en salles sont par définition très faibles.

La Commission justifie son attitude par son souci de faire appliquer le droit de la concurrence et de veiller à la compatibilité des aides d'Etat avec les principes du Traité régissant la concurrence.

Cette approche est particulièrement réductrice et doit être combattue. Elle pose le problème de l'insuffisance des dispositions du Traité en matière de culture.

Cette opinion est notamment celle des professionnels français du cinéma, qui, lors des Rencontres Cinématographiques de Beaune de 1999 se sont prononcés en faveur d'une politique audiovisuelle commune.

L'attitude de la Commission est préoccupante, d'autant plus que de nombreux bouleversements vont affecter l'industrie audiovisuelle dans les prochaines années.

### 3) *Un contexte fortement évolutif*

L'évolution des technologies numériques entraîne une modification profonde de l'économie du secteur audiovisuel, ainsi que l'apparition de nouveaux modes de création.

Elle est la source de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux défis, qui rendent indispensable le développement de stratégies de financement et de commercialisation au niveau international.

La France mène traditionnellement une telle politique. L'Union européenne s'en préoccupe essentiellement depuis 1997, et souhaite mettre en œuvre une stratégie cohérente permettant aux opérateurs européens de se positionner de manière optimale sur ces nouveaux marchés, tout en valorisant la diversité culturelle européenne.

Cette stratégie tend à répondre au développement des bouquets de chaînes numériques et à celui d'Internet, ainsi qu'à la mise en place de nouveaux services en ligne de télévision interactive, de vidéo à la demande, et de diffusion électronique dans les salles de cinéma.

Elle repose sur plusieurs hypothèses : une forte augmentation de la demande de contenus ; une fragmentation de l'audience des nouvelles chaînes et des services audiovisuels ; une capacité de financement réduite des diffuseurs ; une importance croissante des investissements en publicité et en marketing ; une concentration des ressources disponibles sur certains types de programmes, telles les retransmissions sportives, au détriment des documentaires, des films et des fictions.

Plusieurs de ces hypothèses commencent à se réaliser, et l'on ne peut que constater l'insuffisante préparation de l'industrie européenne des contenus à cette évolution fort rapide. Les marchés restent fragmentés, au plan national ou régional ; les investissements sont insuffisants, tant dans le domaine de la conception que dans ceux de la production et de la distribution ; les entreprises du secteur sont sous-capitalisées ; la dimension internationale du marché de l'industrie des contenus reste insatisfaisante.

Faisant suite au programme MEDIA II, le programme MEDIA Plus a pour objectif de répondre à ce type de défis. Ses moyens sont cependant faibles pour atteindre cette ambition.



## **II. UN PROGRAMME INDISSOCIABLE D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE SOUTIEN A LA CREATION CINEMATOGRAPHIQUE ET TELEVISUELLE**

Ces actions, nécessaires et légitimes, prennent des formes diverses qui n'ont de sens que replacées dans le cadre d'une politique globale dont la finalité doit être précisée.

Dans le cas de notre pays, où la situation du secteur audiovisuel reste largement spécifique, il importe de préserver l'originalité des solutions mises en œuvre et de poursuivre la défense de nos intérêts nationaux.

### **A. Ce soutien est nécessaire et légitime**

Il découle des caractéristiques des secteurs du cinéma et de la télévision, qui sont du reste différentes. Il se justifie tant au plan national que communautaire.

Il résulte d'un constat banal, mais brutal : il ne sert à rien d'organiser la circulation des œuvres européennes si celles-ci n'existent pas.

Or le cinéma allemand est moribond, et 90 % des films présentés dans les salles en Allemagne sont d'origine américaine.

Le nombre de films tournés en Italie et en Grande-Bretagne a de même considérablement baissé, à la suite de la politique excessivement commerciale mise en œuvre par M. Berlusconi, et la mise en cause des mécanismes de soutien au cinéma par Mme Thatcher.

Cette tendance n'est du reste pas inéluctable, puisqu'en Grande-Bretagne la situation s'est redressée lorsque le

Gouvernement a mis en place de nouveaux modes de financement du cinéma en utilisant les profits des loteries.

**Une politique volontariste est donc indispensable pour préserver la diversité culturelle**, qui est aussi importante que la biodiversité. L'exception culturelle a été reconnue en 1993 dans le cadre du GATT, et sa défense est légitime. Cette défense doit cependant être organisée et passe notamment par la poursuite des mécanismes de soutien à l'audiovisuel.

Cette politique est légitime, comme le sont les aides nationales. Cette légitimité des aides tient à l'existence et de la permanence des identités culturelles, qui doivent être sauvegardées.

Elle découle d'une vision politique de l'Europe, de la construction européenne, de la culture en Europe, qui repose sur la défense de la diversité et le respect du principe de subsidiarité qui en est la résultante.

Cette légitimité serait certes mieux garantie si le Traité instituant la Communauté européenne comportait des dispositions plus précises sur la spécificité des aides au secteur culturel, afin que leur compatibilité avec les règles générales de concurrence soit reconnue.

Certains préconisent une modification du Traité en ce sens, mais il est peu probable que de telles modifications soient mises en œuvre rapidement, les Etats membres accordant actuellement une priorité absolue à l'aboutissement de la C.I.G. dont les objectifs, pourtant difficiles à atteindre, sont beaucoup plus restreints.

## **B. Ce soutien prend nécessairement des formes diverses**

Il doit être conçu à divers niveaux : communautaire, national, et même régional (l'expérience des *Länder* mériterait d'être davantage étudiée).

Il doit prendre en compte l'ensemble des activités nécessaires pour qu'un film ou un téléfilm puissent être présentés au public.

Il faut donc envisager toute la chaîne de production, de l'écriture du scénario au travail de conception du réalisateur, de la recherche de financements aux tâches multiples de coordination qui relèvent du producteur, de la promotion du film à son passage en salle, puis à la télévision, sans oublier la vente de cassettes, le développement du « *pay per view* » et la conception de produits dérivés.

**Quelques données s'imposent :** les cofinancements sont devenus indispensables ; un film peut difficilement être produit s'il n'est pas coproduit avec une chaîne de télévision ; de même, une œuvre télévisuelle ne peut exister si elle n'est pas commandée par une chaîne de télévision ; le marché secondaire, où se revendent téléfilms, documentaires, dessins animés ne peut exister que si ces œuvres ont été produites pour le marché primaire, où le programme est vendu avant d'avoir été réalisé.

Le programme Media Plus tente de répondre à certains de ces défis. Son enveloppe financière ne lui donne cependant pas les moyens de son ambition. En outre, il ne porte pas sur la production, dont le soutien repose actuellement sur ces aides nationales que la Commission voudrait mettre en cause.

Il cherche surtout à remédier à un constat préoccupant : les œuvres européennes ne circulent pas, sauf quelques exceptions brillantes dont il faut tirer les enseignements (*Monte Cristo, les Misérables, la Traviata*, les films d'Almodovar ou de Lars van Trier).

Les considérations de coût ont une importance majeure, ce qui explique le succès des séries américaines, beaucoup moins chères, car rentabilisées sur un marché domestique plus important et surtout exploités au niveau mondial.

Ces considérations ne sont toutefois pas exclusives, comme le montrent les difficultés de RTL 9 qui avait trop basé sa programmation sur de telles séries, et qui à un certain moment n'a pas pu augmenter sa part de marché. Il apparaît en effet que les téléspectateurs ont un goût marqué pour les œuvres d'origine nationale, qui reflètent mieux leur culture et leur environnement quotidien.

Il est à cet égard intéressant de remarquer qu'à la télévision française, *Julie Lescot*, *Navarro*, *P.J.* ont remplacé *Dallas* ou *Dynasty* aux heures de grande écoute. Un tel phénomène peut être constaté dans d'autres pays européens.

La tendance qui prévalait, il y a quelques années, à la multiplication des séries américaines ou des œuvres audiovisuelles américaines sur les chaînes généralistes est aujourd'hui, en France, inversée : TF1 ne diffuse guère qu'une dizaine d'œuvres telles que *Colombo* par an. Ce n'est toutefois pas le cas pour les films américains, toujours très présents à la télévision.

**Les sommes consacrées au développement en Europe sont par ailleurs insuffisantes**, surtout quand on les compare aux sommes équivalentes dépensées aux Etats Unis pour l'écriture de scénario ou pour le marketing des films.

Dans un contexte européen où les prix de revient restent différents en Europe et aux Etats Unis, la distribution dans de nombreux pays de l'Union européenne est souvent contrôlée par les « majors » américaines.

Dans certains cas, il peut être plus difficile de distribuer un film que de le produire. Dans d'autres cas, la production est rendue impossible par l'importance des coûts qui ne peuvent être couverts par la seule distribution, ce qui est souvent le cas pour les petits pays.

A titre d'exemple, un épisode de série coûte 600 000 francs, un documentaire entre 500 000 francs et 3 millions de francs, un téléfilm entre 5 et 12 millions de francs, un long métrage au moins 6 millions de francs et plus souvent une vingtaine de millions de francs.

Ces sommes moyennes sont parfois largement dépassées, comme dans le cas de *Monte Cristo* qui a largement dépassé le budget de 10 millions de francs dont il disposait à l'origine pour chacun de ses épisodes, ou d'*Astérix*.

Ces prix sont ceux du marché primaire, car sur le marché secondaire les pratiques sont différentes, et découlent de règles

fixées par les Américains. Les prix y varient en fonction du pouvoir d'achat de l'auditoire et du support : plus le pays est riche, et plus la chaîne a d'audience, plus le prix de la même œuvre est élevé.

Un documentaire peut parfois s'acheter pour une somme dérisoire de 20 000 F.

Le décalage entre les coûts de production et les prix de vente justifie en grande partie l'aide à la production.

**L'analyse des sources de financement** d'un documentaire qui coûterait un million de francs **est particulièrement révélatrice** : la chaîne de télévision qui le commandera et sans laquelle il ne pourrait exister, prendra à sa charge une somme pouvant varier de 300 000 à 700 000 francs ; l'aide automatique du C.N.C. représentera 200 000 francs (à condition toutefois que 30 % du financement soit français et que 30 % des dépenses soient faites en France) ; le solde devra être trouvé auprès d'autres organismes, qu'il s'agisse d'un ministère, d'une région, d'un partenaire européen qui le cofinancera, ou du programme MEDIA.

Un film sera quant à lui financé à hauteur de 30 à 40 % par les chaînes de télévision, et de 20 à 30 % par les aides publiques.

**Les aides publiques reposent en France sur des mécanismes mis en œuvre par le C.N.C.**

Il s'agit notamment :

- d'aides automatiques accordées à des producteurs et des distributeurs et donc à des exploitants qui disposent d'un compte d'investissement alimenté par des taxes sur les films qui sortent en salle et qui permettent de financer de nouveaux projets ;

- de mécanismes sélectifs, un projet étant jugé sur ses qualités artistiques une fois qu'il est jugé viable au plan économique. Les avances remboursables en font partie ;

- de subventions, mais aussi de garanties bancaires et de prêts à taux préférentiels ;

Le budget en cause est important, puisque les sommes allouées par le CNC en France sur un an correspondent à celles à celles allouées par MEDIA sur cinq ans dans l'ensemble de l'Union européenne.

L'industrie du cinéma reçoit ainsi 1,2 milliard par le biais du compte de soutien, tandis que l'industrie des programmes bénéficie du COSIP à hauteur de 1,3 milliard de francs pour aider les divers programmes audiovisuels. C'est cette dernière somme qui fait actuellement le plus l'objet de critiques par la Commission qui s'en prend également aux aides accordées en Allemagne et en Espagne sur un critère de territorialité (les films sont aidés s'ils sont tournés sur le territoire de l'Etat ou de la région concernée).

**Ces diverses aides sont source de multiples débats.** L'un d'entre eux concerne leur automaticité : Est-il préférable que les aides soient automatiques, ou résultent de choix entraînant leur sélectivité ?

Les avis sont partagés. La sélectivité paraît *a priori* permettre une sélection basée sur un jugement qualitatif, et sur des critères qu'il peut être intéressant de faire respecter.

Mais les arguments en faveur de l'automaticité, réclamée par les professionnels sont forts et méritent d'être examinés avec soin. Les tenants de l'automaticité font remarquer qu'elle permet une gestion plus rapide et donc plus efficace. Ils soulignent que plus une aide est automatique, plus les producteurs prendront le risque marginal qui permettra à une œuvre d'exister. Plus elle est sélective, plus les producteurs potentiels auront tendance à se décourager surtout si elle est attribuée après un délai important, comme c'est souvent le cas pour MEDIA. Quel est en effet le sens d'une aide incitatrice à la prise du risque de production si elle arrive au moment où le tournage est pratiquement commencé, et si l'ensemble du dossier financier est déjà bouclé ?

Un autre débat porte sur la durée des droits des premiers diffuseurs à la télévision. L'économie d'un film dépend en effet aussi des systèmes mis en place pour garantir ces droits. Or les producteurs souhaitent qu'ils portent sur une durée plus limitée, en arguant qu'ils sont pénalisés par rapport à leurs concurrents

américains, cette protection s'étendant aux Etats Unis sur deux ans contre quatre à cinq ans en France.

En tout état de cause, il est important de mettre en place des systèmes permettant le financement de nouveaux projets, ainsi que de prévoir des aides remboursables en cas de couverture des coûts. De telles dispositions ont déjà été mises en place dans le cadre de MEDIA II.

Il convient aussi d'accorder une attention suffisante au financement du développement, qui est primordial. Il en est de même pour le financement de la structure chargée de distribuer l'aide au développement, comme le montre la triste expérience des sociétés qui en avaient été chargées dans le cadre du précédent programme MEDIA et qui, toutes deux, ont fait faillite.

Or l'Union européenne accuse un retard important par rapport aux Etats Unis en matière de développement, où les dépenses engagées à cette fin représentent 15 à 20 % d'un budget , contre 5 à 6 % en Europe.

Les dispositions de MEDIA Plus en faveur du développement sont donc intéressantes. Elles n'en restent pas moins dramatiquement insuffisantes du fait du caractère très restreint de l'enveloppe budgétaire qui peut être affectée aux nombreux projets qui lui sont présentés.

Elles ne sont en outre pas de nature à améliorer radicalement le fonctionnement des réseaux de distribution. C'est dommage, car le nombre d'œuvres originales qui pourraient circuler est élevé, comme le montre l'exemple de Canal Plus qui produit 90 % des films français et dispose d'un catalogue de 8 000 films européens qu'il lui faut du reste restaurer de manière constante, et maintenant numériser.

**C. Ce soutien n'a de sens que dans le cadre d'une politique globale dont la finalité doit être précisée**

Il convient de mettre en place un programme suffisamment ambitieux pour répondre aux problèmes que rencontre l'industrie

audiovisuelle européenne et aux défis qu'elle doit relever à l'exportation vers d'autres continents.

Le programme MEDIA Plus n'a pas les moyens d'une telle ambition. Les sommes qu'il prévoit de mettre en œuvre sont ridicules au regard de celles en cause dans les grandes opérations de rapprochement dans le domaine de l'audiovisuel. Il prévoit essentiellement des mesures d'accompagnement, certes utiles mais dont l'effet sera nécessairement limité.

Or il importe d'avoir une autre ambition, et de définir de manière plus rigoureuse son domaine d'intervention.

**Le programme MEDIA n'a ni la vocation, ni les moyens de se substituer aux systèmes nationaux de soutien.** Il ne peut pas et ne doit pas devenir la source de soutien public à la production audiovisuelle européenne, car ses moyens seraient alors sans commune mesure avec les besoins qui existent aujourd'hui, et qui s'élèvent, pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne à une somme proche de dix milliards d'euros (alors que MEDIA Plus sera au mieux doté de 400 millions d'euros !).

**MEDIA doit par contre faciliter la circulation des œuvres nationales d'origine européenne,** et contribuer à la diffusion dans les salles d'autres pays et à leur présence sur les chaînes des autres télévisions européennes.

A cette fin, il faut d'abord prendre en compte les besoins des petits Etats, qui sans soutien à la production ne produiront pas d'œuvres qui ont vocation à circuler.

Il faut ensuite mettre en place des moyens plus importants pour faciliter le doublage et le sous-titrage, techniques indispensables pour surmonter les barrières linguistiques qui ont souvent un effet rédhibitoire. Des aides peuvent être accordées à ce titre en France par Unifrance pour les films, et par TV France International pour les œuvres télévisuelles. MEDIA verse également des subventions à cette fin.

Il faut enfin réfléchir aux goûts du public, et à la manière dont l'industrie cinématographique aux Etats Unis les a pris en compte,

ce qui lui a permis de devenir aussi puissante et d'acquérir une position dominante sur le marché.

L'expérience de *l'Actors Studio* est à cet égard particulièrement intéressante. Ce centre de formation qui s'est inspiré des idées de Stanislavsky sur le jeu des acteurs, est aujourd'hui un lieu de passage très important pour les futurs acteurs, mais aussi pour les futurs réalisateurs qui y apprennent que l'acteur doit davantage s'identifier à son personnage que jouer son propre personnage (critique généralement faite aux Européens dès qu'ils ont un certain succès).

Pourquoi l'Union européenne ne financerait-elle pas l'équivalent européen de *l'Actors Studio* ?

En adaptant cette approche à d'autres domaines, pourquoi n'aurait-elle pas une politique plus dynamique de formation des acteurs, des scénaristes, et de promotion des films d'origine européenne dans les festivals nationaux, européens, mais aussi hors d'Europe ?

MEDIA est important pour les producteurs indépendants d'œuvres audiovisuelles, car il attribue un financement complémentaire qui peut permettre d'atteindre l'équilibre financier qui doit être trouvé avant le début du tournage, dans un contexte où les sources de financement de la production sont souvent insuffisantes, malgré l'existence des systèmes publics destinés à la promouvoir.

MEDIA incite par ailleurs à la mise en place de partenariats susceptibles de se prolonger dans l'avenir, qui sont la base de ce que pourrait être la future industrie européenne des programmes. De tels partenariats se développent aujourd'hui rapidement pour les documentaires.

Il ne permet cependant pas de pallier l'insuffisance des réseaux de distribution en Europe, et son aide sélective accordée lorsqu'un distributeur a trouvé cinq autres partenaires dans l'Union n'est pas suffisante. C'est pourquoi Canal vient de proposer à la Commission de créer une aide automatique à la distribution et de trouver le moyen d'intéresser davantage les organismes qui en sont les acteurs :

distributeurs et mandataires de vente (intermédiaires regroupant plusieurs distributeurs).

Canal propose en outre d'établir une prime au risque, qui permettrait aux distributeurs de prendre le risque de s'aventurer en dehors des frontières, en diffusant un film qui a connu un certain succès national.

Plus globalement, **il importe de préciser la finalité de la politique poursuivie :**

Quel soutien faut-il apporter aux différentes formes que prend la création cinématographique et audiovisuelle ? Faut-il aider des œuvres universelles ou des œuvres d'auteurs mais fortement typées, des œuvres qui ont vocation naturelle à circuler et dont il faut faciliter la circulation, ou des œuvres qui ne sortiraient jamais des frontières sans une aide extérieure ?

Faut-il définir ce qu'est une œuvre européenne, ou plutôt réfléchir à la manière de faire connaître les diverses cultures nationales qui reflètent la diversité de l'Union européenne ?

Répondre à la dernière question est plus facile que de faire des choix tranchés en matière d'aides.

Il est certain qu'il n'y a pas aujourd'hui de culture européenne unique. Il est donc difficile de définir ce que serait une œuvre européenne, tant les styles d'expression restent différents.

On ne peut que remarquer que les programmations des chaînes de télévision restent très nationales, contrairement aux idées reçues, car les goûts des téléspectateurs restent très nationaux.

C'est sans doute la raison pour laquelle les *europuddings* – ces œuvres qui essaient de rassembler des acteurs de diverses nationalités sans projet suffisamment élaboré autre que financier – ont si peu de succès.

**Il faut en fait avoir une politique suffisamment diversifiée pour s'adapter à la diversité des situations,** et pour tenir compte du succès de certaines productions fortement typées, mais aussi de

l'existence d'œuvres de portée universelle, qu'il s'agisse d'opéras ou de films adaptant des romans mythiques ou de documentaires sur la nature, les animaux ou l'environnement.

Il est préférable d'aboutir à une complémentarité entre aides nationales et européennes, entre l'aide à la production qui dépend d'Eurimages, c'est à dire du Conseil de l'Europe, et les autres types d'aide couvertes par MEDIA Plus.

Il faut aussi résoudre les contraintes qui découlent du maintien de règles ou d'usages différents dans les Etats membres en matière de financement des programmes télévisés par les diffuseurs. Ceux-ci financent ainsi 105 % des programmes en Grande Bretagne, afin d'intégrer le financement de la production, contre 95 % en France.

**Il faut enfin tenir compte de l'expérience acquise depuis la mise en œuvre de la directive Télévision sans frontières.**

Les quotas, aujourd'hui mis en cause par la Commission qui prépare une révision de cette directive, sont bien respectés en France, mais aussi dans d'autres pays. Ils permettent de préserver non seulement la diversité linguistique, mais aussi la diversité culturelle en favorisant les œuvres provenant des divers Etats membres de l'Union européenne.

Ils sont pour l'instant la manifestation la plus visible des moyens que l'on peut mettre en œuvre pour préserver les identités culturelles.

L'application de cette directive est de fait très diverse selon les Etats puisque ce sont eux qui en sont chargés, tout comme il leur appartient de définir la manière dont ils qualifient une œuvre de nationale ou d'européenne. La Grande-Bretagne, par exemple a une définition très souple de l'œuvre et de l'entreprise nationales. La France a une attitude plus rigoureuse, le C.S.A employant même des sourds habitués au mouvement des lèvres pour vérifier en quelle langue un acteur s'est exprimé lors du tournage afin de déterminer si l'œuvre contrôlée est bien originellement d'expression française.

Sa renégociation devra être suivie avec attention. Motivée par le développement des nouvelles technologies, et l'utilisation

croissante d'Internet, elle pourrait être le prétexte d'une réduction, voire de l'élimination des protections mises en place, sous couvert d'arguments de nature faussement technique.

**Or il importe de pouvoir exercer un pouvoir de réglementation, au moment même où l'on mène une politique de soutien.** La France est pour sa part très attachée à la complémentarité de ces deux approches, qui réduit fortement le coût d'une politique volontariste.

Toutes ces actions doivent enfin être replacées dans le cadre plus global de la défense de l'exception culturelle, et du refus de considérer que les œuvres culturelles sont des marchandises comme les autres.

**D. Le cas français reste encore spécifique, et l'originalité française doit être préservée, de même que les intérêts nationaux français**

La spécificité française est réelle :

- Le nombre de films produits en France chaque année est important : environ 150 (sur un total européen de 550), mais beaucoup d'entre eux n'ont que très peu de spectateurs (moins de cinquante mille) ;

- Le doublage des films ou téléfilms étrangers est particulièrement important par rapport au sous-titrage ;

- La plupart des producteurs sont de petits producteurs indépendants, dont l'assise financière doit par définition être confortée ;

- Les chaînes de télévision jouent le rôle qui leur est assigné dans le financement du cinéma ; leur fonction est utile, mais il convient de veiller à ce que leur influence ne soit pas perverse ;

- La France participe activement aux coproductions européennes ;

- La profession y est bien organisée, et les auteurs, réalisateurs producteurs ont une approche dynamique de leur activité ;

- C'est l'un des rares pays à être animé par une forte volonté de défense et de promotion de sa langue, et à consacrer des sommes non négligeables au maintien et au développement de sa présence à l'étranger ;

- La France a une vision politique de l'exception culturelle et de la défense de la diversité culturelle ; elle refuse que les œuvres culturelles soient considérées comme de banales marchandises ;

- Elle applique avec volontarisme et souci de contrôle les quotas fixés par la directive Télévision sans frontières, quotas dont elle a défendu l'idée avec âpreté ;

- C'est enfin un pays qui a réussi à sauver son cinéma par une politique active de soutien.

De ce fait, les mécanismes de soutien au cinéma mis en œuvre par le C.N.C. doivent être préservés, comme doit l'être aussi le rôle du C.S.A. en matière de contrôle des dispositions de la directive Télévision sans frontières.

Le CSA fait ainsi respecter un double système de quotas, l'un sur l'ensemble de la diffusion à la télévision, l'autre sur la diffusion aux heures de grand écoute, afin de défendre les œuvres européennes (qui doivent représenter 60 % de l'ensemble), mais aussi les œuvres d'expression originale française, qui doivent représenter 40 % de la programmation.

Il s'agit bien de quotas de diffusion et non de quotas de production, contrairement aux souhaits des producteurs, mais aussi de l'Allemagne et de la Grande Bretagne qui souhaiteraient une révision en ce sens de la directive Télévision sans frontières.

Le C.S.A. contrôle également que les chaînes hertziennes ne diffusent pas plus de 192 films par an et pas plus de 104 films en début de soirée.

Ces règles font en France l'objet de contrôles précis et efficaces, ce qui n'est pas toujours le cas en Grande Bretagne.

Se priver de tels moyens d'action n'aurait pas de sens. Ils ont permis d'assurer la survie et le développement du cinéma en France, de défendre la langue et la culture française, et d'aboutir à une gestion intelligente des programmations à la télévision.

C'est une telle approche propre à la France qui a conduit à faire en sorte que Canal Plus investisse 20 % de son chiffre d'affaires dans les achats de films de toute nationalité confondue (13 % en films européens ; 9,5 % en films français).

Nos intérêts nationaux doivent être défendus face aux prétentions de la Commission et aux pressions que les Etats Unis ne manqueront pas d'effectuer lors des prochaines négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'O.M.C.

Ils doivent également rester présents à l'esprit lors de la prochaine révision de la directive Télévision sans frontières.

Cela implique de trouver des alliés. Ceux-ci existent, comme le montre l'exemple particulièrement pertinent de la Finlande.

### **III. LA RECHERCHE D'ALLIES : LE CAS DE LA FINLANDE**

L'aide à la création, la défense de la propriété intellectuelle, la mise en œuvre de l'exception culturelle sont pour la France des priorités fondamentales. Il lui faut donc trouver des alliés pour les mettre en œuvre, tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui de l'OMC.

La Finlande est l'un de ces alliés au sein même de l'Union européenne. Son cas est particulièrement intéressant, du fait de ses spécificités marquées qui permettent de s'interroger sur la manière d'aborder ensemble des problèmes considérés comme communs même s'ils sont parfois posés de manière différente.

#### **A. Une situation spécifique, des solutions souvent originales**

##### *1) Des spécificités marquées*

La Finlande, pays de cinq millions d'habitants, a réussi, au fil des siècles, à préserver une langue très originale et une identité culturelle marquée, malgré un environnement souvent difficile.

Ce pays déterminé, confiant dans ses valeurs, a fait le choix d'une coopération poussée avec les autres pays nordiques, en recherchant principalement des approches communes avec le Danemark, la Norvège et la Suède, pays qui lui sont comparables par la taille, et avec lesquels la Finlande partage de nombreuses préoccupations communes, du fait de l'histoire.

Il en résulte une situation particulièrement intéressante dans le domaine du cinéma et de la télévision, où les programmes sont essentiellement finlandais et nordiques, et où les programmes américains n'ont qu'une faible place.

86 % des programmes de la chaîne publique TV1 sont ainsi d'origine européenne. C'est le cas pour 90 % des documentaires et 60 % des films pour les deux chaînes du service public, TV1 et TV2.

Il en découle également des partenariats particulièrement vivants avec les télévisions des pays scandinaves, et un souci d'approche commune dans le domaine du cinéma. Cette attitude d'ouverture se manifeste aujourd'hui de manière très claire à l'égard des Etats membres de l'Union européenne, et notamment de la France.

La Finlande est également un pays très tourné vers les technologies nouvelles, et qui de ce fait s'intéresse particulièrement à la recherche de nouvelles solutions pour résoudre le problème toujours difficile du financement des œuvres cinématographiques et télévisuelles. Ce sera sans doute de ce pays que viendront les idées les plus novatrices sur la manière de protéger les droits d'auteurs et la propriété intellectuelle dans la nouvelle économie de l'information où le rapprochement de l'ordinateur et de la télévision va conduire à la recherche de solutions totalement nouvelles pour défendre la création intellectuelle.

Du fait de sa taille, la Finlande est confrontée à des problèmes parfois occultés en France, mais qu'il conviendra de prendre en compte de façon plus approfondie : ce pays est ainsi obligé de poser de manière abrupte la finalité de l'aide à la production et de l'aide à la distribution, car il doit, s'il veut préserver sa culture, d'abord envisager le financement de la production : une œuvre qui n'est pas produite ne pourra pas être distribuée. Elle pourra encore moins circuler en dehors des frontières nationales.

La Finlande craint toutefois qu'un système basé sur l'aide à la production ne conduise à la suprématie des grands pays qui auraient le monopole de la création. Aussi souhaite-t-elle que l'on préserve un certain équilibre entre aide à la production et aide à la distribution.

Du fait de la taille de leur marché, les Finlandais ont par ailleurs fait toujours très attention à la maîtrise de leurs coûts de production. Un film finlandais coûte bien moins cher qu'un film

français (en moyenne 6 millions de francs contre 25 pour un film français et 10 pour un film scandinave). Un programme télévisuel coûte en moyenne 300 000 francs, soit 2 à 3 fois moins cher que dans la plupart des autres pays.

Les solutions mises en œuvre en Finlande sont souvent marquées par un fort pragmatisme. Ce pays a en outre une conception très forte de la solidarité nordique, doublée depuis l'élargissement de l'Union européenne d'un souci réel d'ouverture vers l'Europe et d'un souhait profond de coopération plus nourrie avec les pays européens.

Sa participation à l'Union européenne, perçue il y a quelques années par certains comme une menace pour l'identité culturelle finlandaise, y a engendré de nouveaux réflexes de coopération dans le domaine du cinéma et des œuvres télévisuelles, qui étaient impensables il y a seulement dix ans.

La Finlande manifeste une attention particulière pour les programmes éducatifs, pour l'environnement, la nature, et les nouvelles technologies.

Ses productions sont de haute qualité, comme l'atteste l'achat par le ministère français des affaires étrangères d'une méthode d'enseignement du français réalisée en Finlande, et qui sera utilisée en Asie. L'acquisition par la *Deutsche Welle* de la méthode correspondante pour l'enseignement de l'allemand le confirme. La Finlande a enfin remporté le prix le plus renommé dans le monde pour les programmes éducatifs, le « *Japan Price* ».

Les Finlandais s'intéressent en outre particulièrement aux programmes pour les enfants car ils trouvent les programmes américains destinés au jeune public trop violents et insuffisamment éducatifs. TV1 en produit 4500 heures par an.

## 2) *Des conceptions souvent originales*

Cette originalité porte tout d'abord sur une pratique quasi-systématique du sous-titrage.

Le sous-titrage est préféré au doublage, non seulement pour des raisons d'économie, mais aussi par souci de contribuer à la diversité linguistique et à l'apprentissage des langues étrangères.

Il s'effectue souvent en deux langues : en finlandais et en suédois, ce qui s'explique tant par la présence d'une communauté suédoise importante en Finlande (de l'ordre de 6 % de la population), que par le souci de diffuser la télévision finlandaise dans les pays scandinaves.

Cette originalité porte aussi sur la manière dont les Finlandais abordent la question des quotas d'œuvres nationales ou européennes à la télévision.

La Finlande n'est pas hostile à ces dispositions qui découlent de la directive Télévision sans frontières, et n'entend pas les remettre en cause fondamentalement lors de la prochaine révision de cette directive. Mais elle n'en voit pas l'utilité, tellement est fort l'attachement du peuple finlandais à sa langue et à sa culture.

Cette certitude entraîne une approche elle aussi originale de problèmes auxquels il n'est pas actuellement apporté de solutions. C'est le cas par exemple de l'opportunité de défendre plus particulièrement les réalisateurs que les producteurs. Cette question est intéressante car elle renvoie à un débat de fonds sur les apports respectifs des scénaristes, des auteurs, des réalisateurs et des producteurs. Les producteurs ont-ils vocation à prendre toutes les initiatives, de l'écriture au montage du film, du fait de leur pouvoir de financement et de leur tâche de coordination ? Faut-il nécessairement en déduire, comme aux Etats Unis que ce sont eux qui doivent être à la base du système de la protection de la propriété intellectuelle ? Est-il au contraire préférable de valoriser le rôle des réalisateurs ?

Ces débats, comme ces choix sont intéressants. Ils témoignent d'une véritable réflexion sur la manière de soutenir la création d'œuvres nationales tout en acceptant les œuvres étrangères, et de mettre en place des partenariats maîtrisés.

Le débat d'idées qu'ils peuvent provoquer entre nos deux pays, mais aussi au sein de l'Union européenne peut être extrêmement

fructueux, d'autant plus qu'il nous faudra répondre de manière commune à des problèmes que nous analysons souvent de manière assez proche.

Les Finlandais, très friands des nouvelles technologies, mettent ainsi l'accent sur les conséquences positives de la généralisation des DVD qui donnera des possibilités très intéressantes de pluralisme linguistique. Ils attirent de même l'attention sur les évolutions qu'entraîneront les nouveaux liens entre télévision et informatique et qui rendront peut-être obsolète la copie des films à partir du moment où ils pourront être téléchargés sur ordinateur.

## **B. Des préoccupations proches, sinon semblables**

Confrontés à des problèmes communs, nos deux pays ont sur de multiples sujets une approche commune et mènent une politique fort proche de soutien au cinéma.

### *1) Une approche commune*

De nombreuses similarités rapprochent nos deux pays.

Ils ont la même volonté de défendre leur cinéma et leur culture.

Ils ont mis en place des mécanismes de soutien à la création, et à l'industrie cinématographiques. Ils sont prêts à les défendre de manière déterminée et à faire reconnaître leur légitimité au sein de l'Union européenne et de l'OMC.

Ils ont réussi à trouver et à conserver un équilibre entre télévisions publique et privée. Une forte tradition de service public y subsiste dans les deux cas.

Ils ont le souci de contribuer à la présence sur les écrans de télévision d'œuvres nationales, mais aussi européennes, et de lutter contre une domination culturelle des Etats Unis.

Les chaînes de télévision y financent le cinéma, dans des proportions souvent semblables.

Ils ont une approche commune de la spécificité des biens culturels, qui ne peuvent être assimilés à des marchandises. Ce raisonnement s'applique même si le cinéma repose sur l'existence d'une industrie où les enjeux financiers sont importants. En conséquence, ils soutiennent la création cinématographique de manière plus importante que ce que souhaite et tolère la Commission.

Ils se heurtent aux mêmes difficultés de vente de leurs œuvres nationales aux Etats Unis, même si, dans le domaine musical, elles ont une portée universelle.

Leurs critères de qualité sont très proches, ce qui facilite grandement la coopération entre Arte et la chaîne publique finlandaise TV1 (qui fait partie du groupe YLE).

Les débats sur la manière de soutenir la création y sont semblables : faut-il surtout aider les petits films ou les films qui de toute façon auront du succès ? Est-il préférable de soutenir des œuvres fortement typées ou des œuvres de portée universelle ? En d'autres termes, des œuvres à forte personnalité culturelle nationale ou des œuvres destinées à des publics plus larges ? Comment aider les premières œuvres ? Comment mettre en place une Europe de la culture, et pas seulement une Europe du grand marché ?

Ces questions renvoient également aux débats sur les moyens de défendre la propriété intellectuelle et les droits d'auteurs, dans un contexte mondial de coexistence de systèmes différents et de conceptions très diverses.

## **2) *Comme en France, une politique volontariste de soutien du cinéma.***

Ce soutien qui s'élève à 14 francs par habitant prend diverses formes :

- des subventions de la Fondation du cinéma, versées tant à des individus qu'à des sociétés, notamment pour l'écriture de scénarios ;

- des subventions du Centre de promotion de la culture audiovisuelle (AVEK), organisme faisant partie de la structure chargée de la protection des droits d'auteur (Kopiosto) ;

- un soutien direct basé sur le nombre de billets vendus ;

- un cofinancement des films par la télévision (TV1 cofinance ainsi 5 à 6 films finlandais par an), sans lequel aucun film finlandais ne pourrait être produit, du fait de la faiblesse du marché tant en Finlande qu'à l'extérieur.

Ce soutien diversifié a permis le renouveau depuis quelques années de l'industrie du cinéma en Finlande qui produit actuellement 12 films par an. Les films finlandais représentent aujourd'hui 25 % des entrées dans les salles, alors que leur équilibre financier repose en partie sur une diffusion nationale qui ne peut excéder 500 000 spectateurs.

C'est pourquoi la Finlande se sent très proche de la France quand la Commission attaque les aides publiques au cinéma.

### **C. La possibilité réelle de coopérations**

Des projets communs existent déjà entre chaînes de télévision finlandaise et française, et notamment Arte et TV1 qui sont liées par un accord de partage égal des coûts. Ces partenariats vivants pourraient être davantage développés. L'implantation de Canal Plus en Suède, pays proche de la Finlande offrira probablement de nombreuses possibilités concrètes.

Il est par exemple intéressant de savoir qu'un opéra produit en Finlande ne coûte que 3 millions de francs pour sa retransmission télévisuelle. Une telle constatation ne pourrait-elle pas intéresser une chaîne française, quand on sait qu'il n'y a en Europe que deux entreprises de distribution d'opéra (l'une est en Allemagne, l'autre en Grande Bretagne) ?

Des coopérations plus élargies pourraient se mettre en place. Elles présenteraient en outre l'intérêt d'avoir un impact sur les autres pays nordiques.

Pourquoi les chaînes publiques françaises ne travailleraient-elles pas davantage avec la Finlande, à l'image de ce que fait la B.B.C ?

Tous les projets de coopération ne sont pas de nature financière. Il serait par exemple fructueux d'engager des réflexions communes sur le soutien au cinéma, sur l'amélioration de MEDIA, sur la manière de préserver la diversité culturelle.

Une évaluation de MEDIA Plus pourrait en être un premier élément. La Finlande considère par exemple qu'il serait souhaitable d'attacher plus d'attention aux besoins des petits pays, et de développer les aides à la production. Elle souhaite la mise en œuvre de mécanismes plus simples, plus automatiques, moins bureaucratiques.

Les Finlandais sont par ailleurs très attachés au sous-titrage, et souhaitent que MEDIA Plus permette de financer à hauteur suffisante cette activité. Ils aimeraient que Media puisse aider les chaînes de télévision – et non seulement les producteurs indépendants – à financer des programmes susceptibles de circuler hors des frontières nationales afin de faciliter leur diffusion européenne.

Ils attirent l'attention sur l'intérêt que présenterait le financement d'œuvres à caractère éducatif.

Un dernier type de coopération pourrait enfin porter sur les réponses à apporter dans un délai proche aux défis posés par l'évolution rapide du secteur des communications électroniques, qui concerne tant les télécommunications que le multimédia, la télévision et l'Internet à haut débit.

## CONCLUSION

Le programme MEDIA Plus est utile. Il peut cependant être amélioré, même si ses dispositions sont plus ambitieuses que celles des deux programmes précédents, MEDIA et MEDIA II.

Son enveloppe financière est modeste. Il importe cependant qu'elle soit maintenue au niveau proposé par la Commission, soit 400 millions d'euros.

Le débat sur son financement est quelque peu surréaliste, lorsqu'on le replace dans le contexte actuel de concentration et d'internationalisation qui caractérise l'économie audiovisuelle, et à l'importance des enjeux lors de la fusion *AOL-Time Warner*, ou des accords entre *Vivendi* et *Universal*.

Il n'est cependant que marginal par rapport au débat fondamental qui découle de la mise en cause par la Commission des programmes de soutien au cinéma, qui vient paradoxalement appuyer l'offensive américaine contre les aides nationales, notamment françaises, au cinéma.

La France n'est pas seule en cause. D'autres pays européens connaissent des problèmes semblables. Les solutions préconisées par la Commission en matière d'aides au cinéma sont loin de faire l'unanimité. Il est donc possible de trouver des alliés pour s'opposer à la mise en place de politiques trop basées sur le respect des règles de concurrence.

Les soutiens que l'on peut attendre sont certes parfois différents de ce qu'on pourrait imaginer, comme le montre

l'exemple de la Finlande, ce qui rend nécessaire d'appréhender la situation de manière plus fine et plus systématique.

Il est à cet égard intéressant de remarquer que des films très typés, à forte connotation nationale sont reconnus au plan européen et distribués dans la plupart des pays de l'Union européenne. Par contre, les « *Europuddings* », œuvres faussement européennes réalisées avec des équipes faussement plurinationales, n'ont que peu de succès.

Il ne s'agit donc pas d'imaginer *a priori* ce que pourrait être une œuvre européenne, mais d'envisager les moyens d'organiser la circulation d'œuvres nationales de qualité, et la coproduction de films, de téléfilms, de documentaires ou de dessins animés.

Les chaînes de télévision, par nature très sensibles à la mesure d'audience, ne s'y trompent pas : elles ont remarqué que le public est très sensible aux téléfilms ou aux séries d'origine nationale, qui reflètent mieux les préoccupations quotidiennes des téléspectateurs. RTL 9 qui avait adopté une attitude différente l'a compris, ce qui lui a permis de ne plus être bloquée en termes de parts de marché.

Or la circulation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles est insuffisante au sein de l'Union européenne. Il faut y remédier par une attitude volontariste, et en commençant par ne pas fragiliser l'économie de ce secteur qui ne peut vivre qu'avec des soutiens extérieurs et des commandes des chaînes de télévision.

Il est à cet égard fondamental de laisser aux Etats membres la possibilité de soutenir la production. Une réflexion doit s'engager sur ce thème et sur celui, plus global, de la répartition des tâches entre l'Union européenne et ses Etats membres dans le domaine du soutien au secteur audiovisuel. L'Union a par exemple vocation à faciliter la circulation des œuvres et à mener une politique active de financement du doublage et du sous-titrage.

Le programme MEDIA Plus est utile, mais n'est qu'un instrument bien modeste d'une politique qui permettrait d'affronter à égalité la concurrence américaine et de lutter efficacement en faveur de la diversité culturelle.

C'est pourquoi les conclusions de la Délégation doivent à la fois en approuver le principe et défendre les moyens mis à sa disposition, tout en le replaçant dans le contexte plus général de la défense de la diversité culturelle, du respect des principes de la directive Télévision sans frontières, et du nécessaire maintien des mécanismes de soutien au cinéma.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le jeudi 16 novembre 2000, pour examiner le présent rapport d'information.

Le **rapporteur** a replacé ce programme, dit MEDIA Plus, dans le contexte de la mise en œuvre de l'exception culturelle, et des pressions subies pour ouvrir le marché audiovisuel tout en accordant parallèlement quelques aides financières, alors que la dimension culturelle est inscrite dans le Traité.

Il a rappelé que le programme MEDIA avait été lancé en 1987 et mis en œuvre pour cinq ans en 1991 avec un budget de 200 millions d'écus alors que la Communauté comptait 12 Etats membres. Ce programme a été suivi par un deuxième, doté de 310 millions d'écus de 1996 à 2000, à répartir entre 15 Etats membres. Le programme actuel est donc le troisième.

C'est dans cette période que la France a obtenu le principe de l'exception culturelle, qui a résulté plus du refus d'une offre de libéralisation d'un secteur considéré comme l'un des services, que d'une décision positive. Parallèlement, la première directive Télévision sans frontières était élaborée, et instituait des quotas de diffusion de films que devaient respecter les chaînes de télévision. Son application varie d'un pays à l'autre, la France l'appliquant de manière plus stricte. Elle sera prochainement révisée.

Il a indiqué que le programme MEDIA était nécessaire dans la mesure où l'Europe subit une forte concurrence de la part des Etats-Unis, ce qui entraîne dans de nombreux pays la disparition de l'industrie du cinéma. La domination américaine sur le marché est écrasante du fait des conditions d'amortissement des coûts de production : 90 % des films distribués en Allemagne sont d'origine américaine, ce pourcentage étant de l'ordre de 60 % dans notre pays, qui a réussi à conserver une industrie du cinéma.

Le Conseil des ministres de l'Union doit se prononcer le 23 novembre prochain sur le financement de MEDIA Plus. 50 millions d'euros sont proposés par la Commission pour son premier volet qui concerne la formation ; 350 millions d'euros pour son deuxième volet qui concerne le développement, la promotion et la distribution. La procédure d'adoption des deux volets est différente, le premier nécessitant une codécision du Conseil et du Parlement européen, le second seulement un avis du Parlement européen qui s'est déjà prononcé en faveur d'une enveloppe globale de 550 millions d'euros, tandis que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas souhaitent un programme beaucoup plus modeste que ce qu'envisage la Commission.

Le rapporteur a souligné que cette décision interviendra dans un contexte qui n'est pas favorable à la défense de l'industrie cinématographique et télévisuelle européenne, la Commission attaquant les aides nationales au cinéma, en France et ailleurs, en considérant qu'elles entravent la concurrence au sein de l'Union. Ce faisant, elle aide les Etats-Unis qui critiquent eux aussi les aides françaises au cinéma car elles reposent essentiellement sur des avances sur recettes, financées par des taxes perçues sur tous les films, y compris américains.

Il a souligné que MEDIA n'était pas conçu pour aider la production de films, du fait du montant relativement modeste des sommes en cause. Un film coûtant en moyenne 23 millions de francs, un documentaire 3 millions, il est plus facile de soutenir la production audiovisuelle qui résulte du travail de petits producteurs ayant beaucoup de talent mais peu d'argent.

Le rapporteur a souhaité que les conclusions proposées à la Délégation dépassent la seule enveloppe financière du programme MEDIA Plus, pour défendre le principe du soutien à la création cinématographique et télévisuelle audiovisuelle. Il convient aussi d'exprimer un avis sur l'orientation des fonds dépensés dans ce cadre, l'objectif essentiel étant de favoriser la circulation des œuvres européennes, ce qui peut être fait en subventionnant la traduction, le doublage et le sous-titrage.

Il ne s'agit pas de se substituer aux aides nationales au cinéma, mais de prévoir la possibilité de financement d'œuvres de caractère

universel, telles *Monte Cristo*, *les Misérables*, *Astérix*, voire des opéras, à l'exemple de *La Traviata*. Il convient de réfléchir aux destinataires de l'aide : faut-il davantage aider les réalisateurs ou les producteurs, ou les équipes qui se réunissent autour d'un film ? Il faut certainement mettre l'accent sur les œuvres audiovisuelles qui ont un caractère national plus marqué. Le cas de la Finlande mérite à cet égard d'être étudié, car ce pays dont la langue est très originale arrive à financer et à diffuser ses œuvres audiovisuelles.

**M. Jacques Myard**, tout en approuvant l'analyse du rapporteur et le principe d'aides à la création cinématographique et télévisuelle, a insisté sur la nécessité de prévoir en leur faveur un régime dérogeant aux règles de concurrence. Il a émis la crainte que, à défaut d'une telle mesure, ces aides ne soient déclarées illicites par la Commission, qui adopte, en la matière, une interprétation très rigide.

**M. François Loncle** a marqué son accord avec la démarche du rapporteur, qui a soulevé les bonnes questions concernant l'évolution des aides et l'opportunité de les cibler, afin que l'Europe puisse disposer d'un cinéma de qualité. Il a également souligné la nécessité pour l'Europe de maintenir une position ferme à l'OMC dans la défense de l'exception culturelle.

**Le Président Alain Barrau**, tout en se félicitant des conclusions du rapporteur, s'est déclaré perplexe devant l'attitude ambivalente des membres de l'opposition, qui approuvent le principe et la nécessité d'aides au cinéma dérogeant aux règles de concurrence, mais dans le même temps, défendent une position libérale et refusent l'idée d'intervention de l'Union européenne dans le domaine social.

**M. Maurice Ligot** a jugé qu'il s'agissait là d'un procès d'intention inacceptable et a considéré que les propositions formulées par la majorité dans le domaine social étaient des « usines à gaz ».

**M. Jacques Myard**, soulignant que la PAC et le droit de la concurrence relevaient de politiques communes, a de nouveau insisté, en ce qui concerne les aides à la création cinématographique et télévisuelle, sur la nécessité de tempérer les excès de

l'ultralibéralisme affiché par la Commission dans l'application des règles de concurrence. Il a fait observer que, à la différence de ces politiques communes, le domaine social relevait de la compétence des Etats membres, par application du principe de subsidiarité, le rôle de la Communauté étant limité à poser des règles minimales.

**M. Jean-Claude Lefort** a exprimé son accord avec la démarche proposée par le rapporteur. Il a souligné que la culture ne pouvait être considérée comme une marchandise. C'est le même raisonnement qui pousse l'Union européenne à défendre le caractère multifonctionnel de l'agriculture à l'OMC. Il a ensuite considéré que l'Union européenne était un espace dans lequel les Etats membres pouvaient défendre une partie de leur souveraineté, en mettant en avant la notion de l'exception culturelle. Il a enfin estimé qu'il fallait être attentif à la problématique de l'extension du vote à la majorité qualifiée dans le domaine du commerce des services. La culture doit rester un domaine de compétence partagée, comme le Président de la République et le Gouvernement en ont d'ailleurs exprimé le souhait.

**Le rapporteur**, répondant au Président Alain Barrau, a indiqué qu'il ne défendait pas une approche ultralibérale de l'économie, réduisant la planète à un supermarché dans lequel la culture serait traitée comme une marchandise. Il a précisé qu'il était européen sans être un fédéraliste. On ne peut d'ailleurs parler d'identité culturelle européenne, mais d'acquis culturels européens, empruntés à chaque pays, même s'il existe une civilisation européenne, héritée du monde antique. Il a ajouté que le projet européen ne devait pas déboucher sur une fusion des cultures nationales dans une culture européenne qui n'existe pas.

La Délégation a ensuite examiné les propositions de conclusions du rapporteur. La Délégation a adopté un nouveau paragraphe 1, sur la proposition du rapporteur, après les interventions du **Président Alain Barrau** et de **M. Jean-Claude Lefort**, tendant à indiquer que la Délégation manifestait son attachement au concept de diversité culturelle en Europe.

Elle a adopté, sur proposition du rapporteur et après intervention du **Président Alain Barrau** et de **M. Maurice Ligot**,

un nouveau paragraphe 2 tendant à rappeler que les œuvres culturelles n'étaient pas des marchandises comme les autres.

La Délégation a adopté le paragraphe 3 (relatif aux objectifs du programme MEDIA Plus) et le paragraphe 4 (relatif à l'enveloppe financière de ce programme) sans modification.

Elle a adopté un amendement au paragraphe 5, relatif à la contestation, par la Commission, des mécanismes nationaux de soutien au cinéma, indiquant son opposition à l'attitude de la Commission.

La Délégation a adopté les paragraphes 6 (relatif à la redéfinition de la directive Télévision sans frontières), 7 (relatif au soutien aux petits producteurs) et 8 (relatif à la répartition des tâches entre l'Union européenne et ses Etats membres dans le domaine du soutien à l'industrie audiovisuelle) sans modification.

La Délégation a adopté au paragraphe 9 un amendement rédactionnel de **M. Jean-Claude Lefort**. Le **rapporteur** a insisté sur le fait que les décisions relatives à la politique audiovisuelle devaient rester du domaine de l'unanimité au Conseil des ministres, en rappelant que la France avait peiné à se trouver des alliés pour soutenir sa position lors du vote de la directive Télévision sans frontières.

La Délégation a adopté sans modification le paragraphe 10 (levée de la réserve d'examen parlementaire).

La Délégation a adopté les conclusions ainsi modifiées, dont le texte figure ci-après.



## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**La Délégation,**

**Vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions relative à une proposition de programme de soutien à l'industrie audiovisuelle européenne (MEDIA Plus – 2001-2005) ; la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (MEDIA Formation) (2001-2005) ; la proposition de décision du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes (MEDIA Plus – Développement, Distribution et Promotion) (2001-2005) (COM (99) 658 final/(E 1422),**

**Remarquant que les films, téléfilms, documentaires et dessins animés circulent peu en dehors de leur pays d'origine au sein de l'Union européenne ;**

**Considérant qu'il importe de soutenir la création cinématographique et télévisuelle dans l'Union européenne et ses Etats membres afin de préserver l'avenir d'une industrie soumise à une forte concurrence d'origine essentiellement américaine ;**

**1. Manifeste son attachement au concept de diversité culturelle ;**

**2. Rappelle que les œuvres culturelles ne sont pas des marchandises comme les autres ;**

**3. Soutient le programme MEDIA PLUS qui a pour vocation d'améliorer la circulation des œuvres cinématographiques et télévisuelles européennes dans l'Union européenne ;**

**4. Souhaite que son enveloppe financière soit fixée à 400 millions d'euros, afin de lui donner les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs ;**

**5. S'oppose à la tentative de remise en cause, par la Commission, des mécanismes nationaux de soutien au cinéma ;**

**6. Souhaite que la redéfinition de la directive Télévision sans frontières ne conduise pas à la remise en cause des quotas de diffusion d'œuvres en langue nationale, ou d'origine européenne ;**

**7. Attire l'attention sur le soutien à apporter aux petits producteurs dont les œuvres ne pourraient pas autrement être diffusées dans d'autres pays de l'Union européenne ;**

**8. Souhaite qu'une réflexion soit menée sur la répartition des tâches entre l'Union européenne et ses États membres dans le domaine du soutien à l'industrie audiovisuelle ;**

**9. Soutient l'application du principe d'unanimité dans les décisions relatives à la politique audiovisuelle ;**

**10. Lève la réserve d'examen parlementaire sur ce texte.**

## **Annexe :** **Liste des personnalités entendues par le rapporteur**

### **I. EN FRANCE**

- Mme Irina BOULIN GHICA, Conseiller au SGCI ;
- Mme Maryse BRUGUIERE, Directeur des programmes au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ;
- Mme Catherine CAHEN , Directeur Général de Cinétévé ;
- Mme Nathalie CHESNEL, chargée de mission à la Direction des affaires extérieures de Canal Plus ;
- M. Jacques DELMOLY, chef de l'unité « Mesures pour le développement de l'industrie audiovisuelle » à la Direction Générale « Education, Audiovisuel, Culture » de la Commission européenne ;
- M. Valéry FRELAND, chef de la cellule juridique à la Direction de l'audiovisuel extérieur et des techniques de communication du ministère des affaires étrangères ;
- Mme Françoise MAUPIN, responsable de Media Desk France ;
- M. Olivier NOLIN, cinéaste ;
- M. Jacques PESKINE, Délégué général de l'Union Syndicale de la Production Audiovisuelle (U.S.P.A.) ;
- M. Pascal REGARD, Délégué Général de l'A.R.P., société civile des auteurs, réalisateurs, producteurs ;
- M.Olivier WOTLING, chargé de mission au CNC.

### **II. EN FINLANDE**

- Mme Astrid GARTZ, Directrice des programmes de YLE,TV1 ;
- M. Jouni MYKKÄNEN, Directeur de la Fondation finlandaise de cinématographie ;
- Mme Kerstin DEGERMAN, Responsable de MEDIA Desk ;

Mme Kirsi TYKKYLÄINEN, Directrice des affaires internationales de la Fondation finlandaise de cinématographie ;

Mme Suvi LINDEN, Ministre des affaires culturelles ;

M. Ilkka MATILA, Producteur ;

Mme Pirso HONKASALO, Réalisatrice ;

M. Juha SAMOLA, Secrétaire général du Centre de promotion de la culture audiovisuelle ;

Mme Lisa ERO, Conseillère juridique gouvernementale et chef de service au ministère des transports et de la communication.

M. Henrik GRÖHN, Directeur du Centre de développement et de recherche des médias audiovisuels à l'Université d'art et de design LUME

M. Lauri TÖRHÖNEN, Professeur et responsable du département "cinéma" à ce Centre