

Termes de référence

Appel d'offres n° DG EAC/02/04

Étude de l'impact économique et culturel, notamment sur les coproductions, des clauses de territorialisation des régimes d'aides d'État en faveur des films et productions audiovisuelles

Pouvoir adjudicateur: la Commission européenne

1. CONTEXTE GENERAL

Les critères utilisés par la Commission européenne pour évaluer la compatibilité avec le traité CE des aides d'État en faveur de la production cinématographique et télévisuelle ont été clarifiés au chapitre 2 de la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles¹. Cette communication décrit l'approche générale de la Commission concernant les aides d'État en faveur de la production cinématographique et télévisuelle.

Cette approche a récemment été confirmée jusqu'au 30 juin 2007 par une autre communication², qui annonce également l'intention exprimée par la Commission de lancer une étude sur les effets des systèmes d'aides d'État et plus particulièrement l'impact économique et culturel des conditions de territorialisation, notamment sur les coproductions.

Les critères établis par la communication sont doubles :

- a) Respect du critère de légalité générale,
- b) Critères de compatibilité spécifiques pour les aides d'État à la production cinématographique et télévisuelle.

Le second critère s'applique à la « territorialisation ». La communication précise que « les États membres autorisent les producteurs à dépenser au moins 20 % du budget du film

¹ COM (2001) 534 final du 26.9.2001, JO C 43 du 16.02.2002

² COM (2004) 171 final du 16.03.2004, (non encore publiée)

dans d'autres États membres, sans que l'aide prévue par le régime soit aucunement réduite de ce fait. » La plupart des États membres n'imposent aucun critère de territorialisation, en d'autres termes, les producteurs sont libres de dépenser le budget du film dans le ou les pays de leur choix. Selon les informations dont dispose la Commission, en janvier 2004, quatre États membres (France, RU, Pays-Bas et Belgique) ainsi que certains Länder allemands imposaient des conditions de « territorialisation ».

La communication affirmait que la Commission n'avait pas l'intention de modifier les critères de compatibilité spécifiques, à moins qu'ils ne s'avèrent inaptes à prévenir des distorsions de concurrence indues au sein de la CE.

Selon l'Observatoire européen de l'audiovisuel³, les États membres de l'UE ont consacré 1099 millions d'euros en 2001 et 1100 en 2002 à la réalisation, la production et la distribution de films européens. Les mécanismes nationaux ou régionaux d'aide au cinéma diffèrent énormément du point de vue de leurs sources de financement, ressources disponibles, critères de sélection des projets, etc.

La base de données KORDA⁴ de l'Observatoire répertorie les aides d'État en Europe. L'Observatoire a également programmé la publication en mai 2004 d'un rapport détaillé, provisoirement intitulé « Financement public en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe ».

Le nombre de films européens financés par le biais de coproductions internationales est très élevé; dans certains États membres, ils représentent d'ailleurs la majorité des films produits. En termes de circulation à l'échelon paneuropéen, les coproductions européennes sont également importantes, car elles sont plus susceptibles d'être distribuées dans plusieurs États membres que les films produits dans un seul pays. La convention européenne sur la coproduction cinématographique⁵, qui a été signée par tous les membres de l'UE, a largement contribué au développement des coproductions européennes.

2. OBJECTIFS ET RESULTATS ESCOMPTEES DU PRESENT CONTRAT

2.1. Objectifs généraux

L'objectif général du présent contrat est de fournir des informations à la Commission sur l'application de l'article 151 et de l'article 87, paragraphe 3, point (d) du traité CE.

Conformément à l'article 151, paragraphe 1, du traité CE, « la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale. » De plus, selon le principe ancré à l'article 151, paragraphe 4, la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres

³ Observatoire européen de l'audiovisuel, annuaire 2003, volume 3, T. 15.1

⁴ <http://korda.obs.coe.int/web/fr/>

⁵ <http://conventions.coe.int>

dispositions du Traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures. Les productions cinématographiques constituent une composante essentielle de notre culture relevant de l'article 151.

L'article 87, paragraphe 3, point (d), du traité CE prévoit que la Commission peut considérer comme compatibles avec le marché commun « les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun ». Sur la base de cette exception, la Commission a examiné et approuvé tous les régimes nationaux d'aides d'État au cinéma lui ayant été notifiés.

2.2. Objectif spécifique

L'objectif spécifique du présent contrat est de fournir aux services de la Commission une étude examinant l'impact des conditions de « territorialisation » imposées par certains États membres pour l'octroi d'aides d'État au cinéma, et notamment :

- l'impact économique sur le secteur cinématographique, en termes de distorsion de concurrence ;
- l'influence sur la réalisation des coproductions européennes ;
- l'influence sur le secteur cinématographique du point de vue culturel.

L'étude évaluera également l'importance relative des avantages fiscaux sur la localisation des productions cinématographiques.

2.3. Résultats attendus du contractant

A. Le contractant devra fournir une analyse claire des principales caractéristiques de l'industrie cinématographique et de la distribution/circulation des films, d'une part, dans les pays couverts par l'étude qui appliquent des critères de « territorialisation » et, d'autre part, dans les pays couverts par l'étude qui n'appliquent pas de tels critères, il les comparera et évaluera en quoi les (éventuelles) différences observées peuvent s'expliquer par l'existence de conditions de « territorialisation ». Le contractant évaluera également les conséquences qu'entraînerait, au plan culturel, la suppression des conditions de territorialisation au sein des régimes nationaux d'aides.

B. Le contractant devra déterminer aussi la composition du budget « Coûts » des films produits dans les deux catégories de pays mentionnées ci-dessus et identifiera les retombées des conditions de « territorialisation », en illustrant d'exemples son propos.

C. En outre, le contractant devra déterminer si les conditions de « territorialisation » constituent une entrave à la conclusion d'accords de coproduction européenne. Il montrera également comment les conditions de « territorialisation » sont traitées dans les accords de coproduction entre États membres.

D. Enfin, le contractant devra décrire les régimes d'aides d'État fondés sur des avantages fiscaux, détermine le nombre de productions cinématographiques bénéficiant de tels régimes et évaluera leur impact sur le choix du pays dans lequel le film est produit.

3. ÉTENDUE DU TRAVAIL

3.1. Généralités

3.1.1. Description du projet

Le projet consiste en une étude incluant un atelier d'une journée consacré à la validation de ses résultats.

3.1.2. Zones géographiques à couvrir

28 pays : 25 États membres et 3 pays candidats (Roumanie, Bulgarie et Turquie).

3.2. Activités spécifiques

Partie A : Impact des conditions de « territorialisation » sur la structure de l'industrie

Dans cette partie, il convient d'identifier les éventuels liens entre l'obligation imposée dans certains pays d'investir dans une zone précise une part de la subvention reçue via le régime d'aides et les principales caractéristiques de l'industrie cinématographique, ainsi que la circulation intracommunautaire des films. La procédure à suivre est la suivante :

A.1 Fournir une analyse historique des conditions de "territorialisation" dans tous les pays couverts.

A.2 Identifier les conditions de « territorialisation » existant dans les régimes d'aides en vigueur entre l'an 2000 et 2003. Les résultats seront vérifiés avec les autorités nationales responsables.

A.3 Regrouper les pays en fonction de l'importance de leurs conditions de "territorialisation".

A.4 Analyser les principales caractéristiques de l'industrie (nombre et taille des entreprises, parc des infrastructures industrielles, nombre d'emplois et valeur ajoutée de chaque grand sous-secteur, prix de certaines prestations classiques de services et degré d'utilisation des capacités industrielles, etc.) en 2002/2003 dans tous les pays imposant des conditions de "territorialisation".

A.5 Analyser les principales caractéristiques de l'industrie (nombre et taille des entreprises, parc des infrastructures industrielles, nombre d'emplois et valeur ajoutée de chaque sous-secteur, prix de certaines prestations classiques de services et degré d'utilisation des capacités industrielles, etc.) en 2002/2003 dans les pays n'imposant pas de conditions de "territorialisation".

A.6 Identifier les différences et similitudes entre les principales caractéristiques des industries cinématographiques de ces deux groupes (nombre et taille des entreprises, parc des infrastructures industrielles, nombre d'emplois et valeur ajoutée de chaque grand sous-secteur, prix de certaines prestations classiques de services et degré d'utilisation des capacités industrielles, etc.) pour la période 2000/2003. Pour cette comparaison, il convient, à l'intérieur de chaque catégorie (territorialisation/absence de territorialisation), de regrouper les pays en fonction de la structure de leur marché, de leur industrie et de leur structure financière/réglementaire.

A.7 Sur la base des éléments précédents, évaluer l'impact des conditions de « territorialisation » sur les principales caractéristiques des industries cinématographiques de ces deux groupes de pays comparables (nombre et taille des entreprises, parc des infrastructures industrielles, nombre d'emplois et valeur ajoutée de chaque sous-secteur, prix de certaines prestations classiques de services et degré d'utilisation des capacités industrielles, etc.), en 2002/2003.

A.8 Identifier les modes de circulation intracommunautaire (en termes de distribution internationale, de public et de recettes) des films produits dans ces deux groupes de pays (territorialisation/absence de territorialisation) et des coproductions internationales (se référer au point B). Il convient, à l'intérieur de chacune de ces deux catégories (territorialisation/absence de territorialisation), de regrouper les pays en fonction de la structure de leur marché, de leur industrie et de leur structure financière/réglementaire.

A.9 Évaluer l'impact des conditions de « territorialisation » sur la circulation intracommunautaire des films (en termes de distribution internationale, de public et de recettes).

A.10 Procéder à une évaluation qualitative des conséquences culturelles, sur le secteur cinématographique, de la suppression des conditions de « territorialisation » par tous les États membres.

A.11 Sur la base des éléments précédents, procéder à une évaluation comparative de l'impact, sur les principales caractéristiques des industries cinématographiques de ces deux groupes de pays comparables (nombre et taille des entreprises, parc des infrastructures industrielles, nombre d'emplois et valeur ajoutée de chaque sous-secteur, prix de certaines prestations classiques de services et degré d'utilisation des capacités industrielles, etc.), de la suppression des conditions de « territorialisation » par tous les États membres.

A.12 Sur la base des éléments précédents, procéder à une évaluation comparative des conséquences sur les modes de circulation intracommunautaire (en termes de distribution internationale, de public et de recettes) des films produits dans ces deux groupes de pays (territorialisation/absence de territorialisation) et des coproductions internationales (se référer au point B). Il convient, à l'intérieur de chacune de ces deux catégories (territorialisation/absence de territorialisation), de regrouper les pays en fonction de la structure de leur marché, de leur industrie et de leur structure financière/réglementaire.

PARTIE B : ANALYSE DES BUDGETS D'UN ÉCHANTILLON DE FILMS

B.1 Choisir un échantillon représentatif de films (tant des pays couverts par l'étude que d'autres pays) produits dans un seul pays ou coproduits à l'échelon international pendant la période 2000/2003 et les classer selon les catégories suivantes :

a) Films produits dans un seul pays n'appliquant pas de clauses de « territorialisation »

a.1) petit budget ou budget moyen

a.2) gros budget

b) Films produits dans un seul pays appliquant des clauses de « territorialisation »

b.1) petit budget ou budget moyen

b.2) gros budget

c) Films coproduits par des pays appliquant des clauses de « territorialisation »

c.1) petit budget ou budget moyen

c.2) gros budget

d) Films coproduits par des pays n'appliquant pas de clauses de « territorialisation »

d.1) petit budget ou budget moyen

d.2) gros budget

e) Films coproduits par un pays appliquant des clauses de territorialisation et un autre pays n'en appliquant pas

e.1) petit budget ou budget moyen

e.2) gros budget

B.2. Ventiler le budget des films choisis en un nombre adéquat de catégories de coûts (couvrant les phases de réalisation, production et post-production).

B.3. Établir une comparaison de ces catégories budgétaires de coûts pour les films visés au point a.1 et ceux visés aux points b.1, c.1, d.1 et e.1 ; et entre les films visés au point a .2 et ceux visés aux points b.2, c.2, d.2 et e.2.

B.4 Identifier et analyser l'impact économique (éventuel) des conditions de « territorialisation » sur les catégories budgétaires de coûts des films choisis.

B.5 Identifier et analyser l'impact économique (éventuel) des conditions de « territorialisation » sur la localisation géographique des dépenses relevant des catégories budgétaires de coûts des films choisis.

PARTIE C : IMPACT DES CONDITIONS DE « TERRITORIALISATION » SUR LES ACCORDS DE COPRODUCTION INTERNATIONALE ET LES PRODUCTIONS (entre les pays couverts par l'étude)

C.1 Déterminer le nombre de coproductions internationales (par rapport au nombre total de productions) réalisées pendant la période 2000/2003 entre :

- a) les pays couverts par l'étude n'appliquant pas de clauses de « territorialisation »
- b) des pays couverts par l'étude appliquant des clauses de « territorialisation » et d'autres qui n'en appliquent pas
- c) les pays couverts par l'étude qui appliquent des clauses de « territorialisation ».

C.2 Analyser et décrire le traitement réservé à la question de la « territorialisation » dans les accords de coproduction conclus entre les pays couverts par l'étude.

C.3 Identifier les modalités des modèles de financement des coproductions internationales incluant des pays couverts par l'étude en faisant particulièrement référence aux questions de "territorialisation" (voir le point C.1), au programme Media Plus ainsi qu'aux instruments du Conseil de l'Europe sur les coproductions.

PARTIE D : RÉGIMES D'AIDES D'ÉTAT FONDÉS SUR DES AVANTAGES FISCAUX

D.1 Établir un recensement et décrire le fonctionnement des régimes d'aides d'État fondés sur des avantages fiscaux en vigueur dans tous les pays couverts par l'étude pendant la période 2000/2003.

D.2 Déterminer le nombre de films dont les producteurs bénéficient d'avantages fiscaux, ventilé par pays et en fonction de la taille du budget (petit/moyen, gros).

D.3 Déterminer, parmi les films ayant bénéficié d'avantages fiscaux, le nombre de ceux considérés comme des productions nationales par le pays ayant garanti ces avantages, comme des coproductions européennes ou comme des coproductions avec des pays tiers.

D.4 Évaluer l'impact de ces régimes sur le choix du lieu de production des films.

3.3. Gestion du projet

3.3.1. Entité responsable

L'entité responsable au sein de la Commission européenne est la direction générale de l'éducation et la culture, unité C/1 « Politique audiovisuelle ».

4. LOGISTIQUE ET CALENDRIER

4.1. Localisation

Les propres installations du contractant

4.2. Date de démarrage et durée d'exécution du projet

La date de démarrage du projet prévue à titre indicatif est le 1er octobre 2004, la durée d'exécution du contrat sera de 12,5 mois. Le projet démarrera effectivement après la signature du contrat par les deux parties.

4.3. Calendrier

Les réunions prévues avec les services de la Commission à Bruxelles sont les suivantes :

- réunion de démarrage,
- présentation et discussion du premier rapport intermédiaire,
- présentation et discussion du deuxième rapport intermédiaire,
- présentation et discussion du rapport final préliminaire et du projet de rapport final,
- atelier d'une journée.

Le calendrier prévu pour la soumission des rapports est précisé au point 6.

5. EXIGENCES

5.1. Personnel

5.1.1. Experts principaux

Les experts principaux sont les experts jouant un rôle crucial dans la réalisation du contrat. Leur profil est indiqué ci-dessous. Il n'est pas nécessaire que chacun de ces profils soit couvert par une seule personne. Un expert peut avoir les compétences et l'expérience nécessaires pour assurer plusieurs fonctions au sein du projet. De même, l'une de ses fonctions peut être assumée par deux experts ou plus si le soumissionnaire considère que c'est là la meilleure façon d'obtenir les résultats souhaités. Il est recommandé au soumissionnaire de s'entourer d'une équipe ayant toutes les qualifications et l'expérience décrites ci-dessous.

Expert principal n°1 : chef de projet

Qualifications et compétences :

Diplômé en économie

Expérience professionnelle :

Au moins 15 ans d'expérience dans le domaine de la recherche économique, dont au minimum 5 en tant que chef de projet

Expert principal n°2 : économiste expérimenté

Qualifications et compétences :

Diplômé en économie

Expérience professionnelle :

Au moins 15 ans d'expérience dans le domaine de la recherche économique. Une expérience dans le secteur audiovisuel serait un atout.

Expert principal n°3 : juriste expérimenté

Qualifications et compétences :

Diplômé en droit

Expérience professionnelle :

Au moins 15 ans d'expérience dans le domaine du droit de la concurrence et, plus particulièrement, des aides d'État.

Une expérience dans le domaine des aides d'État au cinéma serait un atout.

Expert principal n°4 : Expert fiscal expérimenté

Qualifications et compétences :

Diplômé en économie ou en droit

Expérience professionnelle :

Au moins 15 ans d'expérience dans le domaine de la recherche économique et fiscale. Une expérience dans le secteur audiovisuel serait un atout.

Expert principal n°5 : spécialiste du secteur cinématographique

Expérience professionnelle :

Au moins 10 années d'expérience dans le secteur cinématographique en tant que critique de cinéma, réalisateur ou producteur.

5.1.2. Autres experts

Chercheurs possédant une connaissance appropriée de la situation juridique et économique des 28 pays couverts par l'étude.

5.2. Structures fournies par le contractant

Le contractant veille à ce que les experts disposent d'un appui et de moyens adéquats. Il garantit notamment des ressources suffisantes au plan administratif, au niveau du secrétariat et en ce qui concerne l'interprétation pour que les experts puissent se concentrer sur leurs responsabilités premières.

6. RAPPORTS

6.1. Rapports à soumettre

Chaque projet de rapport sera soumis en anglais (1 original et 4 copies) par courrier électronique (format MS Word) au fonctionnaire correspondant (dont le nom sera communiqué par le pouvoir adjudicateur).

La Commission apportera ses commentaires sur les projets de rapport dans un délai de 60 jours. En l'absence de remarques de la Commission dans ledit délai, les rapports seront considérés approuvés.

Dans les 20 jours suivant la réception des observations de la Commission, le contractant lui adressera un nouveau projet de rapport, soit en tenant compte rigoureusement de ces observations, soit en expliquant clairement pourquoi il ne le fait pas. Si la Commission n'est toujours pas satisfaite du rapport, le contractant sera invité à le modifier jusqu'à satisfaction de la Commission.

Après approbation par la Commission, la version finale du rapport (1 original et 4 copies) sera soumise en anglais par courrier électronique au fonctionnaire correspondant.

Le contractant fournira également la version approuvée du rapport final sur 5 CD-ROM (formats html et MS Word).

6.2. Rapports intermédiaires

Le premier rapport intermédiaire est soumis dans les 4 mois suivant la date de la signature du contrat par la dernière des deux parties. Le deuxième rapport intermédiaire est soumis dans les 8 mois suivant la date de la signature du contrat par la dernière des deux parties.

Le **premier rapport intermédiaire** porte au moins sur les questions suivantes :

Résultats des parties A.1, A.2 et A.3 pour tous les pays couverts par l'étude. Résultats des parties A.4, A.5, A.6, A.7, A.8, A.9, A.10 et de la partie B pour quatre pays de l'UE, deux appliquant des clauses de « territorialisation » et les deux autres non ;

- Problèmes rencontrés, solutions trouvées ou proposées, répercussion sur les travaux à venir ;

Calendrier détaillé de l'achèvement des travaux.

Le **deuxième rapport intermédiaire** porte au moins sur les questions suivantes :

Résultats des parties A et B de l'étude pour tous les pays couverts ;

Résultats des parties C et D pour quatre pays de l'UE, deux appliquant des clauses de « territorialisation » et les deux autres non ;

- Problèmes rencontrés, solutions trouvées ou proposées, répercussion sur les travaux à venir ;

Calendrier détaillé de l'achèvement des travaux.

6.3. Rapport final

Un rapport final préliminaire est soumis dans les 11 mois suivant la date de la signature du contrat par la dernière des deux parties. Ce rapport comporte au moins les éléments suivants :

Un résumé en anglais, français ou allemand et une présentation en anglais adaptée au grand public (format MS Powerpoint) ;

Une analyse détaillée des résultats de l'étude (parties A, B , C et D).

Le projet de rapport final sera préparé en tenant compte des commentaires formulés au cours de l'atelier visé au point 6.4. Le projet de rapport final est soumis dans un délai d'un mois après la tenue dudit atelier.

6.4 Organisation d'un atelier d'une journée à Bruxelles

Cet atelier se tiendra dans les deux semaines suivant la soumission du rapport final préliminaire. Son but est de susciter un débat des parties intéressées visant à valider les résultats de l'étude contenus dans le rapport final intérimaire.

La Commission fournira les locaux et les services d'interprétation nécessaires à la tenue de l'atelier. Le contractant prendra en charge tous les autres aspects de l'organisation. La Commission fournira une liste d'invités, à compléter si nécessaire par le contractant.