

## NOTE POUR LA COMMISSION EUROPEENNE

Objet : Réponse des autorités françaises au questionnaire de la Commission européenne

Aides d'Etat : le système de crédit d'impôt italien pour le cinéma numérique

Ref. C25/09

Dans le cadre de son examen du système de crédit d'impôt italien pour le cinéma numérique la Commission a souhaité ouvrir une large consultation à l'ensemble des parties prenantes ([http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009\\_digital\\_cinema/index.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_digital_cinema/index.html))

Le présent document apporte les réponses des autorités françaises aux neuf questions posées par la Commission européenne dans le cadre de cette consultation.

### 1. Introduction :

---

Les autorités françaises remercient la Commission européenne de leur donner la possibilité de s'exprimer dans le cadre du débat sur la transition numérique du parc de salles en Europe.

A titre d'introduction, nous souhaitons ici faire un état des lieux en rappelant les avantages attendus de la numérisation des salles (1), et les défaillances du marché dans la concrétisation de ces avantages (2).

#### 1) Le gain global apporté par la numérisation des salles

Le passage du parc de salles au numérique engendre un bénéfice global tant pour le public que pour les opérateurs de la filière cinématographique, bien que l'adaptation à ces mutations pèse sur les industries techniques qui subissent déjà un processus de reconversion très difficile.

##### *Un gain économique pour les opérateurs de la filière*

Le gain économique provient des économies attendues du tirage des copies (entre 150 et 300 euros en numérique contre 600 à 2000 euros en 35 mm). A ce gain s'ajoute pour les distributeurs une réduction significative des coûts de transport et de stockage des copies.

Pour l'exploitant, la situation est plus nuancée.

Bien qu'il bénéficie d'un gain technologique (voir ci-dessous), le passage au numérique n'améliore pas la qualité de la projection au-delà de ce que permettait le 35 mm. La diffusion des films sous forme de fichiers numériques en salle suppose en revanche qu'il s'équipe avec un nouveau matériel beaucoup plus coûteux que le matériel traditionnel de projection de pellicules 35 mm, et qu'il procède également, le plus souvent, à des travaux architecturaux pour l'adaptation des cabines de projection (climatisation, travaux électriques, extension du hublot de projection, etc.).

Les deux opérateurs principaux de la transition numérique se retrouvent donc dans une position asymétrique : alors que le gain global est évident, le bénéfice économique revient essentiellement au distributeur, le coût étant supporté par le seul exploitant.

##### *Un gain technologique*

Sur un plan technologique, le gain provient notamment des perspectives ouvertes par la possibilité de projeter des films en 3D, des films d'animation et à effets spéciaux de meilleure qualité, mais aussi de la capacité à offrir des sous-titrages plus facilement.

L'exploitant gagne en outre une plus grande souplesse de programmation, la possibilité de diversifier sa programmation, et d'optimiser la gestion de la publicité.

De plus la technologie numérique permet d'utiliser des ressources plus respectueuses de l'environnement.

#### *L'accroissement de la valeur d'usage du spectateur*

Enfin, pour le consommateur, le gain se rapporte à la valeur d'usage, puisque il va pouvoir bénéficier de copies d'une excellente qualité tout au long de leur exploitation (ce qui n'est pas le cas avec la traditionnelle « bobine », qui se détériore au fur et à mesure de son utilisation), d'un accès à des contenus alternatifs, et de la possibilité de bénéficier d'une offre plus variée.

#### *Ces gains sont fonction des modalités dans lesquelles se fera la transition numérique*

L'ampleur du coût de la transition numérique dépend notamment de la durée de la transition, pendant laquelle les films doivent être diffusés à la fois en 35 mm et en numérique, les distributeurs ne récupérant alors pas toutes les économies attendues de l'introduction de la technologie numérique et de l'abandon des copies en 35 mm. Les modalités dans lesquelles se fait la transition numérique doivent donc permettre d'accélérer son rythme.

#### 2) Les défaillances du marché pour seule modalité assurant la transition numérique

Or, alors que la technologie est disponible depuis plusieurs années, la transition numérique tarde à se réaliser, risquant d'empêcher la réalisation du gain attendu.

#### *Une situation inédite dans laquelle les acteurs économiques ne peuvent pas seuls concrétiser les gains de la projection numérique*

La situation asymétrique des deux opérateurs principaux, que sont les distributeurs et les exploitants, explique la difficulté à réaliser la transition sans intervention extérieure.

Cette situation est sans précédent. Elle diffère, par exemple, des deux grands changements technologique et économique ayant affecté le secteur de l'exploitation cinématographique jusqu'ici (l'introduction du son et l'émergence du modèle des multiplexes). Dans ces deux cas, bien que les coûts aient été encore plus élevés que celui de la transition numérique, les acteurs du marché se sont en effet spontanément équipés et les coûts induits par ces deux changements ont été principalement supportés par les acteurs qui tiraient directement profit du progrès technologique (les exploitants de salles). Or dans la situation actuelle, le bénéfice économique revient essentiellement au distributeur alors que le coût est supporté par le seul exploitant : d'où une transition susceptible de prendre (trop) de temps, les deux parties ne parvenant pas à s'accorder, sans intervention extérieure, sur un modèle qu'elles jugeraient équitable. La transition pourrait même ne pas se produire pour certaines salles, et donc pour certains distributeurs.

#### *Durée excessive de la transition : surcoût économique, risques de pertes pour le consommateur*

Tant que cette transition n'est pas menée à terme, le distributeur doit fournir à la fois les salles numérisées et les autres équipées en projecteurs 35 mm, et subit le surcoût lié au fait de devoir continuer à éditer des copies 35 mm et à en assurer leur transport.

De plus, dans ce contexte, les distributeurs ne souhaiteront vraisemblablement pas continuer à payer une copie 35 mm pour alimenter les salles non numérisées puisqu'ils peuvent alimenter en numérique les salles les plus importantes pour leurs recettes. Ce résultat s'accompagne d'une perte pour le spectateur, et pour la société dans son ensemble : soit le spectateur n'a accès qu'à un cinéma à deux vitesses, une partie du parc de salles perdant l'accès à de nombreux films les plus porteurs; soit les salles qui ne se seront pas équipées en numérique (les moins rentables) disparaissent.

La maximisation du gain de la numérisation suppose donc un équipement rapide de l'ensemble des salles, le surcoût persistant tant que certaines salles ne sont pas numérisées. L'effet de réseau ([externalité](#) positive économique lorsque l'[utilité](#) d'un [bien](#) pour un agent dépend du nombre d'utilisateurs) n'est maximisé pour le distributeur que si 100 % des salles actives sont équipées. La « transition numérique » du parc de salles doit donc être globale (c'est-à-dire ne pas exclure de salles), se faire de façon coordonnée, et sur une durée raisonnable. Le marché s'est jusqu'à présent

révélé incapable de répondre à ces conditions, comme cela sera développé plus loin, avec la description du modèle des tiers investisseurs privés (cf. réponse à la question 2).

Nous nous retrouvons donc aujourd'hui, dans l'hypothèse où le seul recours au marché serait envisagé pour faire face au défi de la numérisation des salles de cinémas, à devoir nous préparer au risque qu'un grand nombre de salles européennes ne disparaissent. Ce ne sont donc rien moins que l'accès de l'ensemble des citoyens européens à la culture, et la viabilité des 30 000 écrans aujourd'hui actifs en Europe, qui sont en jeu, comme l'ont souligné des directeurs des agences européennes de cinéma, les EFAD, dans leur Déclaration de San Sebastian, rendue publique le 21 septembre dernier (ci-jointe). Cette situation appelle, comme l'a souligné cette même déclaration, et comme l'a argumenté un document EFAD intitulé « *L'intervention publique dans la transition numérique : arguments* » (document ci-joint), l'intervention des autorités publiques, au niveau national comme au niveau communautaire, et dans le respect des règles de concurrence.

## 2. Réponse aux questions posées par la Commission européenne :

### **1. La somme de 100 000 € par écran constitue-t-elle une bonne estimation du coût d'installation d'un projecteur numérique ? Si oui, un tel projecteur peut-il être payé à partir d'aides d'Etat?**

La question est double. Elle porte sur le coût estimé des équipements numériques d'une part, et la question de savoir si les aides publiques peuvent le cas échéant couvrir ce coût.

- Sur la question de l'estimation du coût, nous l'évaluons à ce jour à une fourchette allant de 80 000 à 99 000 euros par écran auxquels s'ajouteraient entre 10 000 et 15 000 euros par établissement, hors frais financiers, et considérons que ces coûts devraient baisser à moyen terme.

- Sur la deuxième partie de la question, il faut ici rappeler que la principale source de financement de l'équipement numérique des salles est constituée par la redistribution des économies réalisées par les distributeurs, laquelle est complétée par les apports en fonds propres des exploitants, *et, le cas échéant par une intervention publique.*

Aussi si les systèmes privés de financement existants sont complétés par une action publique visant par exemple à redistribuer les économies des distributeurs au profit de l'ensemble des exploitants, alors le coût de la numérisation des salles devient abordable pour tous.

### **2. N'existe-t-il pas de *business model* qui permette d'installer un équipement de projection numérique, au moins dans les zones les plus profitables?**

Oui, il existe un modèle, et c'est le modèle des tiers investisseurs.

Ainsi, pour mettre un terme à la position asymétrique dans laquelle ils se trouvent, les distributeurs et les exploitants sont-ils entrés dans des négociations pour qu'une partie de l'économie réalisée par les distributeurs soit reversée aux exploitants, afin de couvrir une partie du financement de l'équipement. Est ainsi apparu, aux Etats-Unis dans un premier temps, le principe du VPF (*Virtual Print Fee* – frais de copie virtuelle) : pour chaque film distribué en numérique dans un établissement, le distributeur paye une somme forfaitaire à l'exploitant représentant une partie de la différence entre le coût d'une copie 35 mm et celui d'une copie numérique.

La plupart du temps, la contribution des distributeurs est perçue par un tiers, qui finance par ailleurs une partie de l'équipement des exploitants. Le tiers propose donc d'une part aux exploitants une solution pour le financement partiel de leur équipement (selon des modes différents selon les tiers en activité), et d'autre part négocie avec des distributeurs le versement d'une contribution pour chaque film placé dans les salles qu'il finance.

Or, un grand nombre de salles ne seront pas en mesure de financer par elles-mêmes l'équipement numérique, ni en mesure d'être prises en charge par des tiers investisseurs, dans la mesure où la nature et le volume de leur programmation (nombre de films diffusés en exclusivité en première

semaine, ces films étant des films « grand public » auxquels n'ont pas accès les salles les plus fragiles c'est-à-dire celles qui sont situées dans des zones moins achalandées, et celles, quelle que soit leur localisation, qui proposent une programmation plus « pointue ») ne coïncideront pas avec la viabilité des modèles mis en place par les tiers investisseurs.

En effet les tiers investisseurs perçoivent comme recette des versements de distributeurs qui sont calculés sur le nombre de « copies numériques » mises en place dans les établissements qu'ils financent. L'équilibre économique de leurs modèles suppose donc que les exploitants auxquels ils proposent leur solution de financement, d'une part, intéressent les distributeurs (ce sont donc les salles où ils ont l'habitude de placer un film en 1<sup>ère</sup> semaine de sortie nationale, les autres cinémas recevant ensuite des copies déjà utilisées), et d'autre part, aient la capacité de générer un volume suffisant de VPF (avoir donc un grand nombre de films en 1<sup>ère</sup> semaine de sortie, et /ou un grand nombre d'écrans).

En outre, la capacité d'apporter des fonds propres et donc, dans la plupart des cas, une capacité d'emprunt bancaire, constitue une autre limite pour beaucoup d'exploitants. Or cet apport propre est indispensable pour compléter la partie du financement assurée par des VPF ainsi que pour couvrir les travaux d'aménagement des cabines non couverts généralement par les tiers investisseurs.

En d'autres termes, ce modèle n'est pas adapté au fonctionnement d'un certain nombre des salles européennes, celles en particulier qui ont une programmation moins grand public et/ou qui sont situées dans des zones moins bien achalandées, qui n'ont pas accès aux films « grand public » en première semaine d'exploitation, et qui ne peuvent procéder à la même rapidité de rotation des films.

Il existe donc bien un modèle commercial qui, s'il devait être utilisé exclusivement, ferait courir le risque d'un cinéma à deux vitesses et d'une modification de la programmation des salles, au détriment de la diversité de l'offre cinématographique.

### **3. Le public se verra-t-il offrir un plus grand choix de films dans les cinémas qui reçoivent des aides d'Etat pour leur équipement en projecteur numérique ? Si ce n'est pas le cas, quel est l'intérêt pour le contribuable ?**

A titre liminaire, les autorités françaises souhaitent rappeler que la Commission européenne est compétente pour vérifier que les aides d'Etat n'affectent pas la concurrence et les échanges entre les Etats membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun ; il ne lui appartient pas de juger des choix éventuels de politiques budgétaires et de l'intérêt du contribuable.

*A priori* la technologie numérique doit permettre une plus grande souplesse de programmation, un transport plus facile des copies, et donc un accès plus facile à une diversité de films pour différents publics, et ce, indépendamment du mode de financement du passage au numérique par les salles.

Les autorités françaises considèrent cependant que l'avantage que constitue l'intervention publique pour le citoyen est moins cet accès à un plus grand choix de films que le fait que cette intervention doit permettre d'éviter que des salles ne disparaissent.

La question est en effet moins de savoir si grâce à l'intervention publique, la diversité de la programmation sera accrue dans les salles qui auront bénéficié d'une aide financière, mais de comprendre que sans intervention publique, les salles les plus fragiles (parce qu'elles se situent dans des zones moins achalandées, ou parce qu'elles proposent une programmation difficile qui ne permet pas de respecter les conditions requises par les modèles des tiers investisseurs) vont disparaître.

Or ce sont souvent ces salles qui sont les vecteurs de la diversité cinématographique. L'effet de l'intervention publique devrait idéalement aller au-delà des salles qui auraient reçu un soutien financier : en permettant de numériser l'ensemble des salles, dans leur diversité, et sur l'ensemble du territoire, l'intervention publique doit permettre à une diversité de films de continuer à trouver des « débouchés », c'est-à-dire des salles et un public.

**4. On a pu argumenter que s'ils ne peuvent pas s'équiper en projecteurs numériques, beaucoup de cinémas fermeront au moment où les distributeurs passeront du 35 mm au numérique. Dans quelle mesure cette menace est-elle vraie, et dans quels délais?**

La croissance mondiale des salles numérisées (dans les pays de l'Amérique du nord, d'Europe, et d'Asie) montre que la numérisation des cinémas est inéluctable. Donc, industriellement, la chaîne industrielle du 35 mm (production de pellicules, tirage des copies, etc.) va disparaître. Il s'ensuit que l'exploitation cinématographique en 35 mm va voir son coût augmenter, avant de disparaître, à l'instar de ce qui s'est passé dans le monde de la photographie avec le passage de l'argentique au numérique.

Au vu de la croissance du parc numérique, nous estimons que la fin de l'économie de la pellicule 35mm devrait arriver dans 5 à 10 ans. Si aucune action n'est prise pour accélérer l'équipement numérique des salles, un certain nombre d'entre elles resteront équipées pour des projections en 35 mm seulement. Alors que les plus gros distributeurs seront eux passés au numérique (et assureront leurs recettes en plaçant leurs films auprès des salles numérisées), les petits cinémas non seulement ne pourront plus passer les films bénéficiant des campagnes de promotion en direction du grand public par des distributeurs puissants (souvent les plus rentables), mais seront par ailleurs confrontés à une situation où ils n'auront accès qu'à un petit nombre de films en 35mm, qui seront de surcroît de plus en plus chers.

**5. Une aide d'Etat ponctuelle fournirait-elle une solution durable et uniforme pour le cinéma numérique ? En particulier, les salles qui ne pourraient pas s'équiper sans aides d'Etat pourront-elles faire face aux coûts de maintenance élevés induits par la projection numérique, et pourront-elles remplacer le matériel de projection numérique une fois ce dernier arrivé en fin de vie ?**

Tout d'abord, nous estimons que l'accroissement des coûts de maintenance sera compensé par une hausse attendue des recettes des exploitants du fait de la possibilité qu'ils auront de diffuser des films en relief, de la flexibilité de programmation dont ils pourront faire usage et qui devrait leur permettre de toucher de nouveaux publics, et parce qu'ils auront aussi la possibilité d'optimiser les dépenses publicitaires.

En ce qui concerne la question du remplacement des projecteurs numériques, elle nous semble prématurée, et nous n'avons pas assez de visibilité à ce stade. Nous estimons néanmoins que le coût des équipements devrait décroître, rendant en cela leur remplacement plus facile. En effet, depuis que la technologie numérique a été introduite sur le marché de l'équipement des salles, le coût des projecteurs a baissé, du fait notamment d'une concurrence accrue entre les fournisseurs de matériel. Il est bien sûr important que la possible introduction de soutien public ne vienne pas contrecarrer cette tendance en suscitant une inflation des coûts. C'est pourquoi, afin d'éviter le maintien artificiellement haut du coût des équipements, l'aide publique doit veiller à être assise sur une assiette de dépenses qui soit inférieure au coût du marché.

En tout état de cause, si le coût d'équipement devait être trop élevé et poser problème pour son remplacement, ce problème, légitime, se posera tant pour les cinémas qui auront été financés par le modèle des tiers investisseurs que pour ceux qui auraient bénéficié d'un soutien public.

**6. & 7. Les aides d'Etat inciteront-elles les salles à investir dans un standard numérique plutôt qu'un autre ?  
Les salles devront-elles, comme condition pour obtenir l'aide, s'assurer que les films distribués dans n'importe quel format numérique ouvert puissent être projetés à partir du matériel subventionné ?**

Le matériel utilisé par les salles soutenues doit répondre à un certain nombre d'exigences :

- Permettre une projection d'une qualité au moins égale à celle du 35 mm, en termes de couleurs et de résolution. Le secteur de l'exploitation cinématographique doit rester compétitif face à la montée des offres telle que le *home cinéma*, la télévision numérique, et même certains équipements portables. Il doit donc être irréprochable sur le plan de la qualité artistique proposée, afin de maintenir la qualité et la différence que constitue « l'expérience cinématographique ». En outre, il s'agit de respecter les choix artistiques des auteurs de l'œuvre et de ne pas dégrader celle-ci lors de sa projection.
- Permettre la projection dans tous les types de formats sans dégrader la qualité visuelle des œuvres.
- Garantir un fort niveau de sécurisation lors de la distribution et la projection des œuvres afin de lutter contre la piraterie audiovisuelle.

Les normes ISO permettent de répondre à ces exigences.

Pour rappel, un processus de normalisation ISO a été engagé, et c'est le comité technique 36 de l'ISO qui est en charge de ces travaux, comme il l'a été pour toutes les autres normes utilisées dans le cinéma à commencer par celles relatives à la pellicule 35 mm.

Les comités nationaux de normalisation sont composés de représentants de toutes les parties prenantes, en l'occurrence en matière de cinéma. A titre d'exemple pour le comité français de l'AFNOR ce comité est composé de chefs opérateurs et de techniciens du cinéma, de distributeurs, d'exploitants, de représentants des industries techniques du cinéma, de fabricants et installateurs de matériel de projection, de tiers investisseurs et des pouvoirs publics.

Le processus de normalisation, qui est en voie de finalisation, est donc le fait d'un consensus entre les différentes parties prenantes actives sur le marché de l'exploitation cinématographique.

Il a défini un certain nombre de normes qui répondent aux conditions présentées plus haut.

Surtout, le recours à une norme faisant consensus au sein de la profession et au niveau international doit permettre de limiter les risques de surcoûts pour les distributeurs en leur évitant de devoir mettre à disposition leurs films dans des formats différents – ce qui constitue aujourd'hui un handicap majeur qui vient « confisquer » les avantages attendus de la numérisation pour les distributeurs. Elle doit aussi permettre un décollage de l'investissement dans les projecteurs numériques.

De plus, en réponse à la question 7, on peut ici préciser, en citant l'adage français « qui peut le plus peut le moins », que les équipements qui respectent les normes ISO permettent de passer les films dans n'importe quel format, l'inverse étant faux.

Il faut aussi souligner qu'un certain nombre d'alternatives existantes ne permettent pas de maximiser le gain économique attendu de la numérisation des salles.

En ce qui concerne les projecteurs 1,3 K, ils ne sont plus produits depuis l'engagement du processus de normalisation.

En ce qui concerne les normes MPEG, qui sont largement utilisées dans le monde de l'audiovisuel, ce format ne permet techniquement pas une résolution de 2K, mais au mieux celle de la haute définition. L'espace couleur qu'il permet est infiniment moins riche que celui autorisé par le Jpeg2000 et il ne permet donc pas de retrouver une qualité de projection au moins égale à celle du 35mm. Enfin, le recours aux différents MPEG impose de payer des licences coûteuses, et requiert l'utilisation de lecteurs qui pour la plupart s'appuient sur des formats propriétaires (magnétoscope HD-CAM ou HD-CAM SR de Sony, lecteurs BluRay...). Ces différents lecteurs sont par ailleurs beaucoup plus coûteux que les serveurs de cinéma numérique pour une qualité professionnelle (un magnétoscope HD-CAM SR de Sony coûte plus de 100 000 €).

Comme il a été expliqué plus haut, l'objectif de l'intervention publique à la numérisation des salles est bien d'aider à maximiser le gain de la transition numérique en aidant les acteurs à s'organiser, et le cas échéant en apportant une aide financière. En matière de normes, il est de notre avis que les systèmes de soutien public mis en place devraient idéalement suivre ce que les acteurs du marché auront choisi, et avoir pour objectif d'éviter un cinéma à plusieurs vitesses qui pénaliserait tant les distributeurs (qui devraient fournir les films dans des formats différents) que les spectateurs (qui n'auraient pas accès à la même offre cinématographique dans toutes les salles).

**8. Considérant le nombre limité d'écrans dans le monde et la capacité limitée de production d'équipement de projection en salles, les aides d'Etat pour de tels équipements ne sont-elles pas susceptibles de créer une inflation artificielle des prix ?**

La réponse à cette question a déjà été donnée au point 5 :

- L'intervention financière publique doit être plafonnée, en définissant son assiette de façon prudentielle, de sorte à ce qu'elle reste inférieure aux coûts du marché.
- Que le financement des projecteurs numériques se fasse ou pas avec le concours d'une intervention publique, l'essentiel du financement du matériel provient des économies des distributeurs. Ces derniers, via les tiers investisseurs, ont tendance à contribuer à une concurrence exacerbée entre les équipementiers, et les prix n'ont d'ailleurs pas cessé de baisser sur ce marché.

**9. En lien avec les questions 4, 5 et 8, les aides d'Etat à la numérisation des salles pourraient-elles accélérer la fermeture des salles les moins rentables ?**

Notre raisonnement est que :

- Le processus de numérisation est inéluctable.
- Si les petits cinémas les plus fragiles ne sont pas équipés, ils fermeront. Dans un premier temps ils seront confrontés à un accès à de moins en moins de films en 35mm, dont les copies seront de plus en plus chères, et la privation de l'accès aux films les plus porteurs. Ils ne pourront pas résister à la concurrence des cinémas numérisés. Leur économie ne sera alors plus tenable et c'est bien la fermeture de ces cinémas vers laquelle on s'acheminera dans ces conditions.
- Il est donc nécessaire que ces cinémas soient équipés, pour que l'effet de réseau maximise les avantages de chacun et pour que ces cinémas se maintiennent. L'intervention publique est, dans ce contexte, indispensable.

**Annexes :**

1. **Déclaration des EFAD de San Sebastian « Appel pour la mise en place urgente d'un soutien public à la numérisation des salles de cinéma »**
2. **Document EFAD « L'intervention publique dans la transition numérique : arguments ».**

**EUROPEAN FILM AGENCY DIRECTORS  
DECLARATION DE SAN SEBASTIAN**

**Appel pour la mise en place urgente d'un soutien public à la numérisation des salles de cinéma**

**Les directeurs des agences nationales du film en Europe - les EFAD -sont profondément inquiets face au problème que pose la numérisation des 30 000 écrans recensés en Europe : compte-tenu des mécanismes de marché actuellement disponibles pour permettre la transition des secteurs de la distribution et de l'exploitation de l'analogique vers le numérique, leur crainte est que, sans une intervention publique rapide et efficace, un tiers des salles européennes de cinéma ne disparaissent. Une telle situation représente une menace majeure pour la diversité culturelle en Europe, et c'est bien l'accès d'un grand nombre de citoyens européens à la culture qui est menacé.**

**Les EFAD insistent sur le fait qu'il est d'intérêt public que la numérisation des cinémas en Europe se réalise rapidement et efficacement, et que l'objectif du soutien public est de maximiser le bénéfice attendu de la numérisation, et en particulier d'améliorer l'accès du public à un plus grand nombre de films. Les EFAD considèrent qu'il n'y a pas de solution unique valable pour l'ensemble des Etats membres, et que chaque pays et région en Europe doit être libre de mettre en place la stratégie qui sera la mieux adaptée aux spécificités de son marché.**

En octobre 2006, les EFAD avaient publié une Déclaration Commune soutenant l'intervention publique dans le processus de numérisation du secteur cinématographique (production, exploitation et distribution, y compris en ligne, ainsi que numérisation des archives). Trois ans plus tard, l'état des lieux décrit dans cette Déclaration Commune reste aussi pertinent que saisissant.

Le secteur cinématographique en Europe a besoin de trouver des modèles de financement qui permettent aux Etats membres de promouvoir l'intérêt général au bénéfice des citoyens européens, et en particulier l'accès au cinéma pour tous et la circulation des œuvres – qui constitue la colonne vertébrale du dialogue interculturel et de la diversité culturelle en Europe. A cette fin, les autorités publiques nationales et européennes doivent travailler ensemble pour trouver des solutions aux défis que pose aujourd'hui le marché.

Les EFAD comprennent que la Commission européenne ne publiera pas sa « Communication sur le cinéma numérique » avant 2010. Et cependant, les critères à partir desquels la Commission européenne évalue la compatibilité des systèmes de soutiens publics à la numérisation des salles de cinémas avec les règles de concurrence se dessinent progressivement, à partir des décisions prises par la Commission en rapport aux systèmes d'aides que lui soumettent les Etats membres.

La présente Déclaration établit sept points que les EFAD considèrent devoir fonder les politiques de régulation et de soutien, au niveau communautaire comme au niveau national, en matière de numérisation des salles européennes de cinéma :

1. Le principal objectif de la numérisation des salles consiste à assurer que le public ait le meilleurs accès possible au plus large choix possible d'œuvres, et ce avec le même ou un meilleur niveau de qualité que celui auquel le public a été habitué avec la projection en 35 mm.
2. Les politiques publiques mises en place doivent assurer un déploiement numérique rapide et efficace.
3. C'est pourquoi le soutien communautaire et national à la numérisation ne peut pas être *a priori* circonscrit à un certain type de salles de cinéma, situées dans certaines localités, ou bien proposant une programmation particulière.
4. Les systèmes de soutien ne devraient pas imposer une solution technologique particulière, mais ils doivent prendre acte de la situation technologique dans le secteur. Quelle que soit la solution technologique envisagée, elle doit offrir des bénéfices tangibles au public, par exemple en facilitant la circulation des films et l'accès du public à ces films.
5. Le niveau et la forme du soutien requis variera d'un pays à un autre et d'une région à une autre, et le soutien devra être adapté aux conditions nationales et locales. Les EFAD espèrent que la Commission européenne, de même que les autorités publiques qui financent le secteur du cinéma en Europe se saisiront de la chance offerte par la technologie numérique pour aider à améliorer la couverture des territoires en infrastructures cinématographiques, ainsi que le nombre et la variété des films montrés.
6. L'intervention publique devrait inclure des mesures à la fois communautaires et nationales. Jusqu'à présent les Etats membres ont été laissés seuls face au défi numérique, sans contribution significative venant du niveau communautaire, que ce soit par des programmes de soutien financier (pourrait par exemple être mis en place un système européen de garantie bancaire) ou par des actions de soutien suffisamment ambitieuses dans le cadre du programme MEDIA.
7. Le défi de la numérisation ne se limite pas à la numérisation des salles. Il implique également de rendre disponibles des copies numériques des œuvres, ainsi que leur fourniture en ligne. Le soutien public doit donc aussi porter sur ce type d'actions.

C'est pourquoi les EFAD lancent un appel pour que les autorités nationales et communautaires s'engagent à promouvoir une transition numérique rapide et efficace des salles européennes de cinéma. Alors que certaines chaînes de cinémas ont les ressources suffisantes pour y faire face, et ont déjà initié leur transition numérique, le temps presse pour beaucoup de salles qui sont aujourd'hui menacées de rester sur le bord de la route.

San Sebastian, 21 septembre 2009.

## EUROPEAN FILM AGENCY DIRECTORS

### *The case for public intervention in the digital transition of cinema*

**In order to secure the benefits of digitisation, while ensuring an adequate cinema infrastructure in Europe, there is a need for a comprehensive digital transition of European film cinemas (that is one that including all exhibitors), based on common standards resulting from a consensus of professionals and taking place within a reasonable period of time.**

**In addition to generating the general economic benefit for the film value chain, and to increasing consumer welfare, it is important that the digital transition enables the pursuit of the objectives of general interest that are promoted by national and Community public policies.**

This paper describes how and why the market alone neither helps reap the expected economic benefit of digital technology nor enables the pursuit of the objectives of general interest. Therefore, the paper calls for a public intervention at both national and EU level to help realise the full potential of the digital transition. Public intervention is here considered as consisting in both financial support and the establishment of an organisation model and structure that fosters better co-operation among the different players involved in the digital transition.

This paper accompanies the Common statement adopted by the European Film Agency Directors (EFADs) on 21 September 2009.

## **I The challenge**

### **I.1 The opportunity: the expected benefit of digitisation**

As set-out below, a comprehensive strategy balanced between private and public interests for the digitisation of European cinemas would generate a general benefit for the film value-chain and for the public:

- ***An economic opportunity for the film value-chain***

The economic gain is obvious for distributors. It results from the expected savings in printing (the cost of issuing a copy being of €150 – 300 for a digital copy, versus €1,000 – 2,000 for making an analogue copy). In addition, the distributors can add the benefit of a significant reduction in the costs of transport and storage.

As far as exhibitors are concerned, the situation is more nuanced. Although they benefit from a technological added-value (cf. below), the conversion to digital projection does not significantly improve the “artistic” quality or the quality of what appears on screen (definition of colours etc.) in comparison to the quality provided by 35mm equipment. Besides, the exhibition of films in digital format requires the use of much more expensive equipment and, most of the time, it will also involve the exhibitors carrying out refurbishment works (in relation to air-conditioning, electrical installation, the extension of the projection booth, etc).

The two main players in the digital transition are consequently finding themselves in an asymmetric position: whereas the overall gain is obvious, the major benefit goes to the distributors while the cost is borne by the exhibitors alone.

- ***The technological added-value***

At a technological level, the added-value consists in the possibility of exhibiting films in 3D format, as well as animation and “special effect films” of a better quality, and the access to a wider range of subtitling possibilities, that are expected to play a role in fostering inter-cultural dialogue through, for example, facilitating the circulation of film documentaries between the minorities of Europe, and in particular of Central and Eastern Europe.

The digital transition is also expected to offer exhibitors greater flexibility in, for example, demand-driven programming, their ability to diversify their offer due to access to films that are not available in 35mm and to alternative content (such as sporting events and cultural events including opera, concerts and plays).

- ***An increase in the consumer's welfare***

In addition to bringing a general economic benefit, digital technologies are expected to improve consumer welfare: the public will benefit from copies of excellent quality throughout the whole period of exploitation of the films (which is not the case with the traditional 35mm reels which deteriorate at a rapid pace), the possibility to access alternative content, as well as an easier access to a wider diversity of works<sup>1</sup>. Above this it is expected that the role of “demand” and therefore the power (market position) of consumers will be strengthened.

- ***These benefits are function of the way the digital transition will be carried out***

The digital transition has a cost. The magnitude of this cost is a function of the transition's pace: so long as the distributors are confronted with some screens that want digital copies and others that want 35mm copies, they have to supply a “grey market” for 35mm prints, thereby slowing down the digitisation process, and leading to incremental costs rather than with savings.

## **I.2 The risks: market failures in the digital transition**

Europe is experiencing a situation in which, although digital technologies have been available for many years, the digital transition is still a long way off being completed, thereby jeopardising the social and economic benefits that are expected from the introduction of digital technologies.

- ***A unique situation in which the economic players alone cannot realise the expected benefits of the digital transition***

The asymmetric situation in which distributors and exhibitors find themselves makes securing the transition extremely difficult without external intervention.

This situation has no precedent. The two previous major changes in cinema exhibition (with the introduction of sound and the emergence of the multiplex model) were more expensive to implement

---

<sup>1</sup> In particular, the digitisation of European cinemas could bring a contribution to the objectives of cultural diversity and to the improved circulation of European films. The objective of improving the circulation of European film is acknowledged by the European Union and it is a cornerstone of its audiovisual policy (cf. MEDIA Programme). Handling non-national and more “difficult” films tends to be the province of small independent distributors who tend to take greater risks than their larger competitors. Their editorial line is based on European cinema and they are responsible for distributing 75% of European films for which they acquire rights at the major film festivals (\*). The digital transition is expected to bring them a greater benefit than to larger distributors, because it will enable them to make proportionally greater savings. This assumes that cinemas that will not tend to be able to use the third investor model, are digitally equipped and programme their films. The spectator will then have access to a more diversified offer of non-national European films.

(\*) Taking the example of the Cannes Film Festival, all the « Palmes d'Or » in 2005, 2006, 2007, and 2008 were handled by independent distributors, including the following ones;

- ***L'enfant*** (Luc and Jean-Pierre Dardenne). Palme d'Or 2005: Diaphana (France), Filmladen (Austria), Cineart (Belgium/Luxembourg), Camera Films (Denmark), Vertigo (Spain), BIM (Italy), Arthaus (Norway), A-Films (The Netherlands), Gutek Film (Poland), Atalanta Filmes (Portugal), Artificial Eye (United-Kingdom), Folkets Bio (Sweden), Xenix Film (Switzerland)
- ***The Wind That Shakes the Barley*** (Ken Loach), Palme d'Or 2006 : Diaphana (France), Cineart (Belgium), Alta Films (Spain), BIM (Italy), A-Films (The Netherlands), Prooptiki (Bulgaria/Greece), Best Film (Poland), Filmcoop (Switzerland), Triangelfilms (Sweden).
- ***Entre les murs*** (Laurent Cantet), Palme d'Or 2007 : Cineart (Belgium), Artcam (Czech Republic), Haut et Court (France), Mikado Films (Italy), Arthaus (Norway), SPInka (Poland), Midas Films (Portugal), Nonstop Entertainment (Sweden)
- ***4 mois, 3 semaines et 2 jours*** (Christian Mungiu), Palme d'Or 2008 : Imagine Film (Belgium), Frenetic Film (Switzerland), Artcam (Czech Republic), Bac Film (France), Artificial Eye (United-Kingdom), Lucky Red (Italy), Arthaus (Norway), Gutek Film (Poland), Nonstop Entertainment (Sweden).

than digital projection, but they took place relatively quickly. Their costs were borne by the economic players who derived a direct benefit from these changes: the exhibitors. There was also a greater degree of vertical integration in many markets. However today, the problem represented by the digital conversion of cinemas is that the main economic benefit is enjoyed by the distributors, whose costs are reduced, whereas the main economic cost is borne by the exhibitors. Therefore, the slow pace of the digital transition is a function of the difficulty to identify a model which exhibitors consider as equitable.

- ***The excessive duration of the digital transition: cost overrun, and risk of loss for the consumer***

As long as the transition is not completed, distributors must provide copies to both digitised cinemas and the other cinemas that are still equipped with 35mm projectors, thereby incurring extra costs flowing from the need to make physical copies and to arrange for their transport.

Besides, it is doubtful that distributors will keep on paying for 35mm copies to supply the “non digitised cinemas” when there is no need for them to do so: they can work exclusively with the digitised cinemas, as soon as these cinemas provide the bulk of their revenues. Such a scenario is not optimal because it generates a loss for the public and for society as a whole: either because the public is faced by a two-speed exhibition sector (some cinemas being prevented from accessing the films that attract the largest audiences and which are exclusively available in digital format), or because it will result with many cinemas, ie. independent cinemas or cinemas in remote regions, being closed.

Therefore, an optimal digital transition would entail all cinemas being equipped at a rapid pace, because the incremental costs will continue until all cinemas are digitised, thereby preventing the fulfilment of all the benefits of the “network effect” (i.e. the positive externality which is generated when the value of using a good depends on the number of users).

### **I.3 The difficult pursuit of objectives of general interest**

To complement the above, if the digital transition is not achieved under optimal conditions, it risks not only failing to realize the economic benefit but it could also be at the cost of the objectives of general interest namely:

- An equity objective (i.e. the availability of cinemas throughout European countries, and the access for as many people as possible to the same film offer, and in the same quality level as that associated with 35mm)
- The objective of cultural diversity
- The objective of social integration and cohesion (which is fulfilled by providing a universal cultural offer, including in remote rural areas or in deprived urban areas).

It will be more difficult for the less-profitable cinemas to afford to become digitally-equipped and there is a significant risk that these cinemas will have to close. These cinemas make an important contribution to the availability of films for the widest public. They constitute a cornerstone of the policies of territorial cohesion and cultural diversity because they are important for making available to audiences of the most “difficult” films outside the urban hubs.

Therefore the market as it is structured today (cf. the asymmetric position of distributors and exhibitors) does not make possible in an optimal way the digital transition of cinema. It neither enables the realization of the economic benefit expected from the digital transition (as it both results in delays and impedes the “network effect”) nor does it enable the achievement of the objectives of general interest that are acknowledged within the European Union at both Community and national level (territorial and social cohesion, cultural diversity). This calls for the intervention of a third party.

## **II Meeting the challenge: the intervention of a public third party**

To date, to overcome the asymmetric situation described above, distributors and exhibitors have entered into negotiations, often via the intervention of a private third party, with a view to transferring the cost benefits made by distributors to the exhibitors, thereby enabling the exhibitors to finance the equipment costs.

And yet, even if the intervention of a private third party may ease the transition process, it is not sufficient to realize the expected economic benefit and at the same time advance the above-mentioned objectives of general interest.

### **II.1 The third investor model**

The principal of the VPF (Virtual Print Fee) emerged in the US. For each film distributed in digital format in a cinema, the distributor pays a fee to the exhibitor. This sum represents part of the difference between the cost of a 35mm copy and the cost of a digital copy. Together with the exhibitor's capital (and with the possible addition of State aid), VPFs contribute to financing the digital equipment.

The distributors' contribution is often collected by a third party, who also finances part of the exhibitors' digital equipment. Therefore the third party is, on the one hand, offering a way for the exhibitors to finance their equipment, and, on the other, is negotiating with distributors a contribution for each film distributed in the cinemas the third party is helping to finance.

However, such a financing model does not facilitate the participation of all the European cinemas in digital technology. A great number of cinemas cannot be equipped via third-parties because of the nature of their programming (the number of films being distributed in exclusivity during the first week of exhibition) does not match the requirements of the third-parties<sup>2</sup>.

Besides, the ability to make available capital, and the associated ability to access bank credit, constitute another limitation for many exhibitors. And capital is indispensable to complement the financing brought by VPF and to cover the refurbishing costs that are as a rule not taken into account by third-parties.

As a result, only a limited number of European cinemas could be equipped in line with the requirements of this financing model (approximately 10,000 out of a total 30,000 European cinema screens).

In other words, although the third-party model is valuable, it is only applicable to a limited number of cinemas. It will not lead to a comprehensive digital transition that addresses all European cinemas. It follows that using this financing model exclusively would not result in an optimal overall coverage of digitised cinemas, and will neither resolve the problem of the transition taking too long nor that of the incremental costs that result from the slow pace of the transition.

### **II.2 The necessity for public intervention**

So the case for providing State and Community aid to support digital conversion is that it is the only way forward for a fast and effective switch to digital cinema ensuring an adequate European cinema infrastructure.

In an optimal scenario, public intervention would result in all cinemas being included in the digital transition with a view to maximising the expected digital benefit while ensuring the pursuit of objectives of general interest such as: access for as many people as possible to as wide a range of films as possible, and the improvement of the circulation of films which is the backbone of intercultural dialogue and cultural diversity.

Finally, it is also important to stress that:

---

<sup>2</sup> The revenues received by third parties are based on the number of digital copies that are placed within the cinemas they are financing: the economic balance of their model therefore means that the exhibitors they are helping to finance:

- 1) present an interest to the distributor (in other words these cinemas are the ones to which the distributor provides a film during its first week of exploitation, the other cinemas getting second-hand copies),
- 2) are able to generate a sufficient amount of VPF (i.e. the exhibitor is able to propose a large number of films during their first week of release and/or has an important number of screens).

Many European cinema are unable to meet these conditions.

- Public intervention should include both EU and national measures. In this regard, European member States have thus far needed to find national solutions without any significant initiative at the EU level, in the form of a financial backup programme (such as might be provided by a European guarantee mechanism, for example), or of some support action with an adequate reach offered by the MEDIA Programme.
- EU and national support for digitisation should not be restricted *a priori* to only certain kinds of cinemas in certain localities and only certain approaches to programming.
- The type and the level of support required will vary from country to country and region to region, and it should be adapted to national and local specificities.
- The forms of public intervention do not only involve providing financial support but also in helping professionals to get organised, to overcome their asymmetric position, and to produce a network effect. In this context, the important role of national film agencies has to be recognised as well as their competence to develop adequate transition models and schemes.
- Financial support in the form of state aid programmes should be designed to avoid distortions of competition in the digital equipment market. This market is competitive today. In order to avoid the creation of competition distortions, state aid programmes should be based on an evaluation of digital equipments costs, taking into account the local conditions of each market; and the aid amount should be capped and be a function of these equipment costs.