



COMMISSION EUROPÉENNE

DOCUMENT D'ANALYSE

Appréciation des aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles

Le présent document ne constitue pas une prise de position officielle de la Commission européenne. Il s'agit d'un outil permettant de connaître l'avis des parties intéressées. Les suggestions contenues dans ce document ne préjugent pas de la forme ni du contenu d'une éventuelle proposition future de la Commission européenne.

Appréciation des aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles

1. INTRODUCTION ET OBJECTIF

- (1) Les œuvres audiovisuelles, en particulier les œuvres cinématographiques, jouent un rôle important dans la constitution des identités européennes. Elles reflètent la diversité culturelle des différentes traditions et histoires des États membres et des régions de l'UE¹. Les œuvres audiovisuelles sont à la fois des biens économiques, qui offrent des débouchés importants pour la création de richesses et d'emplois, et des biens culturels, qui reflètent et façonnent nos sociétés.
- (2) Au sein de l'EEE, toute aide aux entreprises accordée par un organisme public et susceptible de fausser la concurrence et d'altérer les échanges entre États membres de l'UE est soumise aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Les aides publiques aux œuvres audiovisuelles sont généralement concernées.
- (3) En 2001, la Commission européenne a adopté une communication qui énonçait les critères d'évaluation des aides d'État destinées à soutenir la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (la «communication cinéma»)². La validité de ces critères a été prolongée en 2004, 2007 et 2009.
- (4) La prorogation de 2009³ annonçait que de nouvelles règles en matière d'aides d'État accordées aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles entreraient en vigueur d'ici au 31 décembre 2012 au plus tard, au moment de l'expiration des règles existantes. Elle faisait également remarquer que la Commission avait réalisé une étude minutieuse sur l'impact économique et culturel des obligations de territorialisation des dépenses imposées par certains régimes d'aides à la création cinématographique. Les résultats de cette étude soulignent la nécessité d'approfondir la réflexion avant de proposer une modification, dans la communication de 2001 sur le cinéma, du critère actuel d'évaluation des aides d'État concernant les obligations de territorialisation des dépenses, afin de le rendre compatible avec les principes fondamentaux du traité.
- (5) Dans le même temps, la Commission a énoncé que «diverses tendances sont apparues depuis la communication cinéma de 2001. Il sera donc nécessaire à terme d'affiner ces critères [d'évaluation des aides d'État]. Parmi ces tendances figurent l'octroi d'aides pour des activités autres que la production cinématographique et télévisuelle (telles que la distribution des films et la projection numérique), une multiplication des régimes d'aides au niveau régional et une concurrence entre certains États membres

¹ Tel qu'exprimée dans la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005).

² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européennes et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, COM(2001) 534 final (JO C 43 du 16.2.2002, p. 6)

³ Communication de la Commission concernant les critères d'évaluation des aides d'État fixés par la communication de la Commission sur certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (communication cinéma) du 26 septembre 2001 (JO C 31 du 7.2.2009, p. 1).

qui utilisent les aides d'État pour attirer des investissements étrangers de grandes sociétés de production cinématographique, principalement des États-Unis».

- (6) Dans le prolongement de cette évolution ainsi que d'autres aspects qui sont apparus dans la pratique plus récente, la Commission devra procéder à un réexamen de la communication d'ici à la fin 2012, en tenant compte de ces tendances.
- (7) Le présent document d'analyse tente de définir le contexte dans lequel s'inscriront à l'avenir les œuvres cinématographiques et audiovisuelles et de définir des pistes de réflexion ainsi que des orientations éventuelles sur les règles futures des aides d'État pouvant s'y rapporter. La Commission s'inspirera des observations portant sur le document d'analyse présentées durant la période de consultation de trois mois qui prendra fin le 30 septembre 2011.
- (8) Chaque contribution sera publiée, probablement sous la forme d'un résumé, à moins que l'auteur souhaite ne pas révéler son identité. Dans ce cas, sa contribution pourra être publiée sous le couvert de l'anonymat. Dans le cas contraire, la contribution ne sera ni publiée ni prise en compte.
- (9) Les organisations devront utiliser le registre des représentants d'intérêt⁴ pour faire connaître leurs objectifs, leurs sources de financement et leurs structures à la Commission européenne et au grand public. Les déclarations des organisations non inscrites dans ce registre seront traitées comme des contributions individuelles.
- (10) Les contributions à la consultation et toute demande connexe devront mentionner la référence HT.2950 et être envoyées par courriel à l'adresse suivante: stateaidgreffe@ec.europa.eu.

2. CONTEXTE

2.1. Le secteur audiovisuel européen

- (11) Chaque année, les États membres de l'UE consacrent quelque 2,3 milliards d'EUR à l'aide apportée au secteur cinématographique: 1,3 milliard sous la forme de subventions et de prêts à taux réduits et 1 milliard sous la forme d'incitations fiscales⁵. Environ 80 % de ce montant va à la production cinématographique.
- (12) L'UE est devenue l'un des principaux producteurs cinématographiques du monde: 1 168 films de fiction y ont été produits en 2009 (contre 677 aux États-Unis et 456 en Chine)⁶. Les principaux États membres qui soutiennent l'industrie du cinéma sont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.
- (13) La plupart des films européens bénéficient d'une aide à la production. Très souvent, ces films détiennent une part de marché limitée, même sur leur propre marché national. Les films produits ou financés par les grands distributeurs américains représentent en moyenne environ 70 % des entrées dans les salles de l'UE⁷. La part de

⁴ www.ec.europa.eu/transparency/regrin

⁵ [2008 Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions & corrigendum.](#)

⁶ [Observatoire européen de l'audiovisuel, Focus 2010.](#)

⁷ Voir la note 6.

marché des États-Unis est même plus élevée dans certains États membres et sur le marché de la vidéo domestique.

- (14) Une des causes de la circulation insuffisante des œuvres européennes est la profonde fragmentation du secteur audiovisuel européen, qui est composé d'un grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME). En 2007, on dénombrait plus de 600 sociétés de production cinématographique en France, 400 au Royaume-Uni et 200 en Allemagne.
- (15) Très souvent, ces entreprises produisent un petit nombre de films, voire ont pour finalité la production de projets uniques. Les aides au développement de projets audiovisuels sont limitées. Il est donc difficile pour les producteurs d'obtenir un soutien commercial initial suffisant permettant de réunir les moyens financiers nécessaires à la concrétisation des projets. Le risque élevé associé à leur entreprise et à leurs projets, conjugué au sentiment de rentabilité insuffisante du secteur, a renforcé la dépendance de ce dernier vis-à-vis des aides d'État.
- (16) Les aides d'État en faveur de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles sont très souvent assorties d'obligations de territorialisation des dépenses, ce qui peut avoir pour conséquence involontaire une augmentation de la fragmentation du secteur.
- (17) Toutefois, financer principalement la production de films pourrait être considéré comme une forme de surproduction par rapport aux canaux de distribution classiques disponibles (cinéma, vidéo domestique, télévision). Le programme MEDIA de la Commission et certains États membres soutiennent la distribution et la promotion des films européens au moyen de plateformes tant traditionnelles que novatrices.
- (18) Des aides d'État accordées à des activités autres que la production, qui ne sont pas couvertes par la communication cinéma, ont été approuvées par la Commission directement au titre de l'article 107 du TFUE.

2.2. Critères actuels d'évaluation des aides d'État

- (19) La communication cinéma actuellement en vigueur énonce les principes et les critères spécifiques qui régissent les aides d'État en faveur de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles en vertu de la dérogation culturelle prévue à l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE. Les quatre critères spécifiques sont les suivants:
 - l'aide est destinée à un produit culturel; chaque État membre doit veiller à ce que le contenu de la production faisant l'objet de l'aide soit culturel, selon des critères nationaux vérifiables (conformément au principe de subsidiarité);
 - le producteur doit avoir la liberté de dépenser au moins 20 % du budget du film dans d'autres États membres. Le bénéficiaire peut alors être tenu de dépenser jusqu'à 80 % du budget de production d'une œuvre cinématographique ou télévisuelle aidée dans l'État membre qui accorde l'aide (territorialisation);
 - l'intensité de l'aide doit en principe être limitée à 50 % du budget de production. Les films difficiles et à petit budget sont exemptés de cette limite;

- l'aide destinée à la production de films ne doit pas être affectée par un État membre à des activités spécifiques de production de films (par exemple la postproduction), afin de garantir que l'aide a un effet d'incitation neutre et ne protège pas uniquement ces activités spécifiques dans l'État membre qui accorde l'aide.

3. POINTS À TRAITER

3.1. Un changement est-il nécessaire?

- (20) Lors du réexamen du fonctionnement de la communication actuelle, la Commission a relevé plusieurs points importants qui méritent, selon elle, d'être étudiés. La présente section aborde ces différents points et pose une série de questions pour lesquelles la Commission souhaite obtenir l'avis des parties prenantes.

3.2. Pourquoi finançons-nous le cinéma?

- (21) Depuis l'adoption du plan d'action de la Commission dans le domaine des aides d'État de 2005, les règles relatives aux aides d'État élaborées par la Commission présentent une structure commune qui débute par l'identification de l'objectif que l'aide proposée vise à atteindre. Toute aide visant l'objectif indiqué doit être nécessaire, proportionnée et efficace.
- (22) Les États membres semblent s'accorder à reconnaître que les subventions publiques sont importantes pour soutenir la production cinématographique européenne. Compte tenu des sommes dépensées par l'Europe ces dernières années pour subventionner la production de plus de 1 000 films de fiction chaque année, dont seule une faible minorité est vue en dehors du pays d'origine, il est important d'examiner si les fonds publics sont utilisés avec un maximum d'efficacité.
- (23) Selon l'origine du financement – européen, national, régional ou local – chaque fonds cinématographique dispose de critères de sélection et d'objectifs qui lui sont propres. Selon les notifications d'aides d'État reçues par la Commission, les fonds cinématographiques nationaux, régionaux et locaux européens ne semblent pas avoir de stratégie ou d'objectif commun. Bien qu'il s'agisse d'une marque de diversité culturelle et d'indépendance selon le principe de subsidiarité, cela ne devrait pas conduire à des financements contradictoires.
- (24) Il existe relativement peu de données comparables et globales sur le secteur audiovisuel européen dans le domaine public, ce qui entrave toute prise de décisions efficace et rationnelle par les acteurs publics.
- (25) Ainsi, les États membres recueillent des données sur le nombre d'entrées dans les salles, mais la majorité des recettes et des bénéfices générés par les films proviennent aujourd'hui d'autres sources, comme la vente de DVD. En effet, de nombreux films européens ne sont pas projetés dans les cinémas. Les budgets précis alloués à la production cinématographique sont considérés comme des secrets d'affaires, même si les films sont réalisés à l'aide de fonds publics. Les statistiques commerciales structurelles font défaut pour mieux évaluer le poids économique du secteur et les tendances qui caractérisent ce dernier.

- (26) Le secteur audiovisuel européen est à la croisée des chemins. Contraints de consolider leurs finances publiques au lendemain de la crise financière et économique, plusieurs États membres ont déjà réduit les budgets alloués au cinéma. Certains organismes de financement des œuvres cinématographiques ont même été menacés de fermeture.
- (27) Clarifier les objectifs qui sous-tendent l'aide apportée par les États membres aux films européens permettrait aussi d'évaluer si l'aide donne effectivement des résultats concrets au regard de ces objectifs.
- (28) En outre, une plus grande clarté permettrait également à la Commission d'élaborer des règles communes régissant les aides d'État dans le secteur. La diversification du choix offert aux spectateurs, la sensibilisation du public au cinéma européen, la diversité culturelle des contenus et l'amélioration de l'innovation, de l'ouverture et de la créativité sont des objectifs présents dans de nombreux régimes de financement et pourraient servir de point de départ à cette réflexion.

Quel devrait être l'objectif des aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles?

Comment devrait-on mesurer si cet objectif est atteint?

3.3. Comment faire cesser la surenchère dans l'offre de subventions destinées à attirer les grosses productions?

- (29) Comme indiqué au point 5, la Commission avait constaté, en 2009, que la «concurrence entre certains États membres qui utilisent les aides d'État pour attirer des investissements étrangers de grandes sociétés de production cinématographique, principalement des États-Unis» (la surenchère dans l'offre de subventions) était une tendance qui nécessitait d'affiner les critères d'évaluation des aides d'État. Il apparaît que cette tendance s'est maintenue.
- (30) Les compagnies internationales de production cinématographique, principalement situées aux États-Unis, sont présentes à l'échelon mondial et peuvent choisir parmi un très large éventail de lieux de tournage. Les superproductions et les autres grosses productions internationales sont extrêmement mobiles.
- (31) Si un pays dispose d'un grand studio de cinéma adapté, il s'efforce d'y attirer ces productions et d'obtenir un rendement maximal en faisant appel, au niveau local, à des sociétés de services cinématographiques, des acteurs, des techniciens et des équipements ainsi qu'à une large gamme de services auxiliaires. Pour attirer les superproductions, les autorités ont généralement recours aux incitations fiscales et à d'autres mesures destinées à faciliter la production de ces films de fiction et de ces programmes de télévision internationaux sur certains territoires. Le résultat est un mouvement dynamique de va-et-vient entre les producteurs internationaux et la sphère locale⁸.
- (32) Les budgets de production des grands films financés par les États-Unis s'établissent en moyenne à 65 millions d'USD (46 millions d'EUR), les films les plus chers pouvant dépasser les 200 millions d'USD (141 millions d'EUR)⁹, ce qui est bien supérieur aux budgets habituels des productions européennes. Si les subventions permettent d'attirer

⁸ The Film Studio – Film production in the global economy (2005) par Ben Goldsmith & Tom O'Regan.

⁹ Source: <http://www.the-numbers.com/glossary.php>. Taux de change: 1 EUR = 1,42 USD (7 avril 2011).

ces films hautement médiatisés pour qu'ils soient tournés en Europe plutôt qu'ailleurs, elles faussent néanmoins la concurrence entre les sites de production européens. La question n'est pas alors de savoir *si* le film sera produit, mais uniquement *où* il sera produit.

- (33) Dans la mesure où cette utilisation des subventions publiques induit effectivement une concurrence avec d'autres États membres, elle nuit à la fois au secteur et aux contribuables européens. Cet aspect n'avait pas été pris en compte lors de l'élaboration des règles initiales en matière d'aides d'État destinées à promouvoir la culture cinématographique européenne. Éviter la surenchère dans l'offre de subventions est précisément un des objectifs des dispositions du traité relatives aux aides d'État.
- (34) L'intensité d'aide maximale (50 %) autorisée par les règles existantes permet d'allouer à ces productions des montants d'aide très élevés. D'un point de vue économique, on pourrait prétendre que ces aides sont répercutées indirectement sur les services techniques cinématographiques européens et sont susceptibles d'avoir des retombées en matière de connaissances pour l'industrie européenne du cinéma, ainsi que des effets bénéfiques connexes (en termes de tourisme, par exemple). Toutefois, les bénéfices liés à ces productions peuvent être largement engrangés en dehors de l'UE et ne contribuent donc pas nécessairement à la viabilité à long terme du secteur. En outre, les films commerciaux financés et distribués par les grands studios américains ne devraient pas avoir le même problème d'accès aux fonds privés que leurs concurrents européens. Par conséquent, la nécessité d'une telle aide ne va pas de soi.
- (35) Pour tenter de mettre fin à cette surenchère dans l'offre de subventions, l'accent a été mis davantage sur le critère établissant que le film doit être un «produit culturel». Ainsi, le régime britannique d'aides fiscales pour le cinéma¹⁰ prévoit un «examen culturel britannique» (UK Cultural Test) qui exclut de toute aide les films ne présentant pas de contenu culturel à l'écran. Plusieurs autres États membres ont par la suite adopté une démarche similaire, basée sur les critères culturels de régimes d'aide de faible ampleur pour le cinéma précédemment approuvés par la Commission.
- (36) Toutefois, l'expérience acquise à ce jour par la Commission suggère que les critères énoncés dans la communication cinéma ne peuvent pas empêcher les régimes d'aide de se livrer concurrence afin d'attirer ces productions, qui constituent des investissements en provenance de l'étranger. En outre, l'examen minutieux systématique des conditions culturelles a suscité des controverses parmi les États membres, notamment parce que la Commission n'est pas en mesure d'apprécier les définitions nationales de ce qui constitue la «culture» et ce, en raison du principe de subsidiarité. À l'évidence, puisque les critères n'ont pas été conçus pour ce type de soutien, ils ne permettent pas de mettre fin à la guerre des subventions.
- (37) Il est difficile de définir des règles types qui permettraient d'exclure ou, du moins, de limiter la distorsion provoquée par les aides accordées à de grosses productions étrangères. Une option serait de limiter l'aide accordée à une seule production à un montant déterminé, en partant du principe que les films à très gros budget sont capables d'obtenir le financement initial nécessaire par des voies commerciales. Une autre possibilité serait d'insister également pour conditionner l'octroi de toutes les aides, ou du moins de celles dépassant ce seuil, à leur réinvestissement ou à leur remboursement si la production réalise des bénéfices.

¹⁰ Affaire SA.19919 (ex-N461/05) – Régime britannique d'aides fiscales pour le cinéma.

Quel serait, pour la Commission, le meilleur moyen de faire cesser cette surenchère dans l'offre de subventions?

3.4. Quelles activités autres que la production devraient être couvertes par la communication et quels critères d'évaluation des aides d'État peuvent s'y appliquer?

- (38) Comme indiqué au point 5, la Commission avait constaté, en 2009, que «l'octroi d'aides pour des activités autres que la production cinématographique et télévisuelle (telles que la distribution des films et la projection numérique)» était une tendance qui nécessitait d'affiner les critères d'évaluation des aides d'État.
- (39) Certains États membres soutiennent des activités autres que la production cinématographique et audiovisuelle, notamment l'écriture des scénarios, le développement, la distribution des films, leur promotion, les festivals, la formation, l'élaboration d'une culture cinématographique, la conservation et l'archivage des films. Bien que ces types d'aide ne soient pas couverts par la communication cinéma, lorsque l'aide dépasse le seuil de *minimis*¹¹, la Commission se réfère aux critères prévus dans cette communication pour évaluer la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation de l'aide.
- (40) Il pourrait être judicieux d'étendre la portée de la communication cinéma afin d'y inclure tous les aspects, depuis la conception de l'histoire jusqu'à sa diffusion au public, y compris le développement et la distribution. En outre, la communication pourrait peut-être couvrir l'aide apportée aux plateformes de promotion et de distribution, comme les festivals du cinéma, la vidéo à la demande, la projection numérique et les cinémas en milieu rural. Cela pourrait permettre d'éviter toute mesure encourageant la fourniture de contenu audiovisuel sans pour autant garantir que la distribution et la promotion de ces contenus répondent à la demande. Cela permettrait également de renforcer la sécurité juridique relative au soutien apporté à ces activités au titre de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, dès lors qu'elles concernent des films pouvant bénéficier d'une aide en tant que produits culturels. Ces films seraient alors assurés de toucher un public.

Quels sont les facteurs à prendre en compte dans les critères d'évaluation des aides d'État dans le cas d'activités autres que la production?

- (41) En septembre 2010, la Commission a adopté une communication sur les opportunités et les défis de l'ère numérique pour le cinéma européen¹². Elle a remarqué que des subventions ont été approuvées au titre de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE pour les cinémas dont la programmation comporte une certaine part de films européens ou de films d'art et d'essai et que des aides d'État ont été accordées au titre du point c) du même article aux petits cinémas, ainsi qu'à ceux situés dans des zones reculées. En outre, les subventions accordées aux cinémas sont susceptibles de relever du règlement *de minimis*. Les régimes d'aide publique en faveur du matériel de projection numérique devraient répondre au principe de la neutralité technologique.

¹¹ [Règlement \(CE\) n° 1998/2006 de la Commission.](#)

¹² http://ec.europa.eu/culture/media/programme/overview/consultations/docs/COMM_PDF_COM_2010_0487_F_FR_COMMUNICATION.pdf

Comment l'introduction de la projection numérique dans les salles devrait-elle être couverte par les futures règles sur les aides en faveur du cinéma?

3.5. Quel devrait être l'éventail des produits à soutenir?

- (42) Compte tenu des évolutions techniques survenues depuis 2001, il peut s'avérer nécessaire de revoir la définition de ce qui constitue une œuvre audiovisuelle pouvant bénéficier d'une aide au titre de la communication cinéma. La définition des «œuvres audiovisuelles» couvertes par les critères d'évaluation des aides d'État énoncés dans la communication actuelle se limite aux films et aux productions télévisuelles.
- (43) Il existe toutefois aujourd'hui de nouveaux types d'œuvres audiovisuelles comme les contenus cross-média¹³. Certains États membres ont fait valoir que différents types d'œuvres audiovisuelles, notamment les œuvres interactives comme les jeux vidéo, devraient être évalués sur la base des mêmes critères que ceux appliqués aux films et aux productions télévisuelles. Toutefois, ces secteurs présentant des caractéristiques différentes de celles des films et des productions télévisuelles, d'autres critères d'évaluation des aides d'État peuvent s'avérer utiles.

Convient-il d'élargir le champ d'application de la communication au-delà des films et des productions télévisuelles pour l'étendre à d'autres types de projets audiovisuels? Dans l'affirmative, quelle définition d'un «projet audiovisuel» faudrait-il utiliser?

3.6. Quelles devraient être les intensités d'aide maximales?

- (44) Les intensités d'aide maximales compatibles en application de la communication cinéma semblent avoir été acceptées par le secteur. Dans la pratique décisionnelle de la Commission, il s'est révélé nécessaire de préciser que l'intensité d'aide maximale fait référence à l'aide d'État globale accordée à une production prise individuellement, indépendamment du fait qu'elle provienne ou non d'un régime d'aide différent ou d'un État membre différent.

Faut-il maintenir à 50 % du budget de production l'intensité maximale actuelle de l'aide globale, en prévoyant des intensités d'aide supérieures pour les films difficiles et à petit budget?

Si des activités autres que la production doivent aussi être couvertes par la communication, convient-il de fixer l'intensité maximale de l'aide globale à 50 % de l'ensemble du budget du projet (en couvrant les coûts liés à l'écriture du scénario, au développement, à la préproduction, au tournage, à la postproduction, à la distribution, à la promotion et à la mise sur le marché)?

Convient-il d'encourager la coopération transfrontière en autorisant une intensité d'aide globale plus élevée (éventuellement 60 %) pour des projets de films qui supposent des activités dans plusieurs États membres, y compris des coproductions?

Si la communication doit couvrir d'autres types de projets audiovisuels, quelle devrait être l'intensité maximale appropriée de l'aide globale?

¹³ Les projets de films cross-média sont des histoires qui associent le cinéma, la télévision, l'internet, la téléphonie mobile et le jeu. Voir l'affaire SA.31720 – France: aide aux projets pour les nouveaux médias.

3.7. Dans quelle mesure les conditions de territorialité sont-elles justifiées?

- (45) En ce qui concerne l'aide à la production audiovisuelle, la territorialisation prévue dans la communication actuelle permet aux États membres d'insister pour que 80 % maximum du budget de production d'une production cinématographique subventionnée soit dépensé dans l'État membre qui offre l'aide¹⁴. Toutefois, cela pose des problèmes de cohérence par rapport aux principes fondamentaux du marché intérieur, qui garantissent la libre circulation des biens, des personnes et des services. C'est la raison pour laquelle les autres types d'aide visés à la section 3.4 ne peuvent pas être soumis à des conditions de territorialité.
- (46) Le critère ne donne aucune précision quant à son application dans le cas des coproductions. Dans sa pratique décisionnelle, la Commission interprète le critère comme signifiant que la condition est limitée à 80 % du montant alloué par le coproducteur au budget de production global.
- (47) Une étude de 2008 sur les conditions de territorialité¹⁵ a permis de constater qu'un large éventail de conditions de territorialité sont imposées dans les régimes d'aide au secteur cinématographique. Elle opérait une distinction entre les conditions de territorialité explicites et celles qui étaient implicites. Outre une insécurité juridique, le nombre et la complexité de ces conditions peuvent provoquer des conflits entre les règles appliquées par différents régimes d'aide pouvant financer le même film. Cette situation juridique a été jugée complexe et coûteuse, non seulement pour les producteurs de films, mais aussi pour les décideurs et les organismes de financement qui essaient d'adopter une démarche cohérente.
- (48) L'étude a révélé que dans les États membres qui imposaient des obligations de territorialité strictes, le secteur audiovisuel réalisait un chiffre d'affaires plus important¹⁶. En outre, les coûts liés à la production cinématographique semblent plus élevés dans les pays qui appliquent des conditions de territorialité que dans ceux qui n'en appliquent pas.
- (49) En ce qui concerne les coproductions, l'étude a révélé que les conditions de territorialité peuvent poser des problèmes aux coproductions et peuvent les rendre moins rentables. Elle a également montré qu'une suppression totale des conditions de territorialité explicites pourrait se traduire par une augmentation de l'imposition de conditions de territorialité implicites, ce qui réduirait la transparence pour les producteurs de films.
- (50) La communication cinéma de 2001 a indiqué que certaines conditions de territorialité «peu[ven]t être nécessaire[s] pour assurer la présence continue des ressources humaines et des capacités techniques requises par la création culturelle. Cette

¹⁴ Ainsi, si un État membre offre 500 000 EUR pour une production de 3 millions d'EUR, il peut conditionner cette aide à l'obligation de dépenser jusqu'à 2,4 millions d'EUR du budget de la production dans l'État membre. Il convient de remarquer que certains États membres expriment leurs obligations de territorialité sous la forme d'un pourcentage du montant de l'aide (par exemple, 150 % du montant de l'aide doit être dépensé dans l'État membre – soit 750 000 EUR dans l'exemple ci-dessus).

¹⁵ Voir la note Error: Reference source not found.

¹⁶ Toutefois, il est difficile de déterminer si le chiffre d'affaires plus élevé par tête d'habitant est dû au niveau de territorialisation plus important, ou si l'intérêt politique que revêt la territorialisation résulte de l'importance plus grande du secteur audiovisuel dans les pays dans lesquels ce secteur est relativement développé.

restriction ne doit pas dépasser le niveau minimal requis pour promouvoir les objectifs culturels». Les techniques de production numérique sont aujourd'hui largement répandues dans le secteur audiovisuel européen. Grâce à elles, le besoin de concentrer tout le savoir-faire nécessaire à la création culturelle sur un même territoire se fait moins ressentir.

- (51) La profonde fragmentation du secteur cinématographique européen, qui constitue un de ses handicaps concurrentiels depuis de nombreuses années, est peut-être encore aggravée par les conditions de territorialité. Cependant, si les producteurs ont défendu les conditions de territorialité par le passé, c'est essentiellement parce qu'ils avaient le sentiment que, grâce à elles, les organismes de financement pouvaient davantage inciter les ministères des finances à autoriser le financement d'un plus grand nombre de films.
- (52) Limiter la possibilité pour les États membres d'imposer des conditions de territorialité à 100 % du montant de l'aide, par exemple, pourrait résoudre les problèmes juridiques tout en préservant les incitations à soutenir la production cinématographique¹⁷. Parallèlement, cela devrait permettre de promouvoir les objectifs culturels et cela pourrait consolider le secteur, en augmentant sa viabilité.

Les États membres devraient-ils être autorisés à imposer des conditions de territorialité à l'aide accordée aux projets audiovisuels? Dans l'affirmative, serait-il légitime de limiter ces conditions à 100 % du montant de l'aide ou existe-t-il un critère plus adéquat?

3.8. La révolution numérique a-t-elle une incidence sur les règles relatives aux aides d'État?

- (53) Le secteur audiovisuel est confronté à de nouvelles technologies qui posent de multiples difficultés et à une modification du comportement des consommateurs qui ont profondément bouleversé le secteur de la musique il y a quinze ans¹⁸. Il existe aussi de nouveaux concepts créatifs, comme le «cross-média»¹⁹, auxquels s'initie une nouvelle génération de réalisateurs.
- (54) Les structures et les modèles d'entreprise actuels présentent un problème de surproduction de films européens par rapport à la demande pour de tels films, or cette demande peut être satisfaite à l'aide des canaux de distribution conventionnels. L'Europe devrait peut-être se pencher sur d'autres solutions innovantes faisant appel à l'internet et aux techniques de production et de distribution numériques. Il est intéressant d'observer que la plupart des réalisateurs indépendants qui utilisent ces méthodes avec succès sont établis aux États-Unis.
- (55) Une des questions importantes est de savoir si les règles spécifiques applicables aux aides d'État dans le secteur audiovisuel peuvent ou devraient être adaptées à cette évolution. L'expérience acquise par la nouvelle génération de réalisateurs suggère qu'une certaine forme de soutien, quelle qu'elle soit, pourrait être utile. Cette aide pourrait porter entre autres sur le développement, la production, la mise à disposition

¹⁷ Si l'on reprend l'exemple de la note 14 évoquant un État membre offrant une aide de 500 000 EUR pour une production de 3 millions d'EUR, cela signifie que l'État membre pourrait conditionner cette aide à l'obligation de dépenser jusqu'à 500 000 EUR du budget de la production sur son territoire.

¹⁸ Voir le récent rapport «[Digital revolution: engaging audiences](#)» préparé pour Cine-Regio.

¹⁹ Voir la note Error: Reference source not found.

d'outils de mise sur le marché ou l'organisation de formations dans les techniques de mobilisation du public.

Le soutien à la production devrait-il être assorti de conditions visant à encourager un passage en douceur vers le numérique, comme veiller à la production d'une copie originale numérique et exiger que les œuvres faisant appel à un financement public soient diffusées sous des licences «Creative Commons Paternité – Partage à l'identique»²⁰?

Le soutien à la distribution devrait-il concerner toutes les plateformes (et pas uniquement la diffusion dans les cinémas, par exemple)?

- (56) Dans certains cas, il peut s'avérer utile de soutenir aussi bien la production en 3D que la postproduction numérique et le cinéma numérique. Durant cette période de transition, il peut être nécessaire d'aider les modèles d'entreprise innovants, de prodiguer des conseils, de prévoir des formations et des capitaux d'amorçage et de soutenir l'archivage, notamment en élaborant des bases de données et en numérisant les anciens contenus analogiques.
- (57) Compte tenu du pourcentage élevé de PME que compte le secteur audiovisuel européen, il conviendrait peut-être d'appliquer d'autres règles existantes en matière d'aides d'État. Il existe déjà un règlement général d'exemption par catégorie²¹ qui exempte de l'obligation de notification certaines catégories d'aides publiques en faveur des PME, du capital-investissement, de la recherche, du développement, de l'innovation et de la formation. Des règles spécifiques sont également prévues pour la recherche, le développement et l'innovation²², le capital-investissement²³ et la formation²⁴. Ces règles devraient permettre aux États membres d'aider les entreprises audiovisuelles innovantes et les particuliers à étudier de nouveaux modèles commerciaux et/ou à s'initier à de nouvelles techniques cinématographiques.

Étant donné que la plupart des films européens reçoivent une aide publique, il pourrait être utile de développer la culture/connaissance cinématographique et de veiller à ce que les œuvres aidées soient préservées pour les générations futures en subordonnant le financement au dépôt des films aidés et à leur disponibilité à des fins culturelles/pédagogiques. Une nouvelle communication devrait-elle inviter les États membres à agir en ce sens, en particulier lorsque le financement public couvre plus de la moitié du budget du film?

Une nouvelle communication doit-elle inclure des règles supplémentaires en matière d'aides d'État pour soutenir les initiatives visant à encourager les entreprises à tirer parti de la révolution numérique?

3.9. Voyez-vous d'autres points à traiter?

- (58) D'autres aspects relatifs aux aides d'État en faveur du secteur audiovisuel européen n'ont peut-être pas été abordés ci-dessus.

²⁰ <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R0800:FR:NOT>.

²² [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1230\(01\):FR:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC1230(01):FR:NOT).

²³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XC1207\(02\):FR:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XC1207(02):FR:NOT).

²⁴ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0811\(01\):FR:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009XC0811(01):FR:NOT)

Voyez-vous d'autres éléments dont la Commission devrait tenir compte dans une nouvelle communication?

4. L'AVENIR

- (59) Les règles relatives aux aides d'État qui prendront la suite de la communication actuelle sur le cinéma devront couvrir une situation en mutation rapide, compte tenu de l'évolution constante des préférences des consommateurs et des développements technologiques. Il en sera de même pour le soutien apporté à partir de 2013 par le programme qui succédera au programme MEDIA actuel de la Commission.
- (60) Outre le financement de la création et de la distribution d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, des aides continueront probablement d'être nécessaires pour encourager le public à apprécier la culture cinématographique (au moyen des festivals, par exemple) et à interagir avec les films et les réalisateurs, notamment dans le cas des spectateurs plus jeunes et pour la présentation de films rares.
- (61) Pour compléter ce soutien financier, les administrations publiques seront peut-être également amenées à intervenir sur un plan non financier pour maximiser l'impact des aides d'État mises à disposition. Parmi les aspects réglementaires à traiter figurent les droits numériques, les exigences de contenu²⁵, la neutralité du réseau²⁶, les barrières artificielles entre les spectateurs et les films qu'ils souhaitent voir (comme les fenêtres de mise à disposition²⁷ et l'octroi de licences territoriales) ainsi que le règlement des différends entre les divers acteurs.

²⁵ L'article 16 de la directive «Services de médias audiovisuels» (2010/13/UE) impose aux organismes de radiodiffusion télévisuelle de réserver à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion. L'article 17 leur impose de réserver au moins 10 % de leur temps d'antenne ou 10 % au moins de leur budget de programmation à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants et le nouvel article 13 exige que les services de médias audiovisuels à la demande promeuvent la production d'œuvres européennes ainsi que l'accès à ces dernières.

²⁶ Le débat autour de la neutralité du réseau porte essentiellement sur la manière de préserver au mieux le caractère ouvert de l'internet et de veiller à ce que celui-ci puisse continuer à fournir des services de qualité à tous et à permettre à l'innovation de prospérer.

²⁷ Le calendrier habituel de diffusion des œuvres cinématographiques accorde une «fenêtre» d'exclusivité à différents canaux de distribution, notamment la diffusion en salle, la sortie en DVD, la diffusion sur les chaînes payantes et la diffusion sur les chaînes libres d'accès. Conformément à l'article 8 de la directive «Services de médias audiovisuels», les États membres sont tenus de veiller à ce que les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence ne transmettent pas d'œuvres cinématographiques en dehors des délais convenus avec les ayants droit.