

# EUROCINEMA

Association de producteurs  
de cinéma et de télévision



17.06.2013

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

1. La Commission européenne a publié une proposition de Communication révisée sur les aides d'Etat pour les œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles. Cette nouvelle proposition devrait remplacer la Communication de 2001 expirée le 31 décembre 2012. La Commission prévoit d'adopter une Communication révisée durant le second semestre 2013.

En vertu de cette nouvelle proposition, la condition de territorialisation des dépenses établie par la Communication de 2001, selon laquelle chaque Etat Membre peut exiger que jusqu'à 80% du budget entier du film soient dépensés dans l'Etat Membre accordant l'aide, a été modifiée substantiellement. La Commission propose que les Etats Membres puissent seulement exiger que jusqu'à 160% de l'aide accordée soient dépensés dans le territoire accordant l'aide.

Dans le même temps, la restriction à la prestation de service sur l'origine des biens et services est interdite. Ce changement fondamental est **infondé** et aura un **effet néfaste sur l'industrie du film européen**.

2. Comme la Commission le note elle-même dans la nouvelle proposition<sup>1</sup>, la fragmentation du secteur audiovisuel européen est liée à la diversité linguistique et culturelle de l'Europe et les aides d'Etat subventionnent un nombre important de petites productions.

Pour les producteurs d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles le développement d'une activité dynamique de production dans le pays qui alloue des mécanismes de soutiens variés (soutien automatique, soutien sélectif, crédit d'impôt, tax shelter) constitue la **justification principale à l'aide apportée** par le pays concerné à son système de production. L'obligation de territorialisation d'une partie des dépenses est nécessaire pour maintenir une masse critique d'activités. Ceci est prouvé par la France où les entreprises impliquées dans la production de films représentent environ 700 000 emplois et 3,5% du PIB. Cette masse critique d'infrastructures, d'expertise et de facilités a toujours été assurée grâce à l'obligation de dépenses territorialisées. Il est essentiel que des **industries techniques, viables et en bonne santé économique, auxiliaires de la création**, soient maintenues

<sup>1</sup> Point 3.

dans les pays de production. Ces justifications ont été présentées à maintes reprises à la DG compétition par EURO CINEMA et d'autres associations professionnelles.

3. EURO CINEMA constate avec surprise que la présente Communication estime que les obligations de territorialisation des dépenses dans les régimes de financement du cinéma et de l'audiovisuel **constituent un problème** au regard de sa conformité avec les principes du marché intérieur inscrit dans le Traité (point 17). Le projet de Communication estime qu'il convient de prendre en compte la jurisprudence de la Cour adaptée depuis 2001 sur l'importance du marché intérieur **en ce qui concerne les règles sur l'origine des biens et services** se fondant sur l'arrêt Laboratoires Fournier de 2005<sup>2</sup>.

A ce sujet, on peut se demander si la **Commission** n'est pas **en train de se déjuger** car lors de sa révision des lignes directrices, opérée en 2007 et 2009, **cette jurisprudence avait été délibérément écartée**.

En effet, le projet de Communication estime que *"les régimes qui définissent le montant de l'aide en tant que pourcentage des dépenses de production effectuées dans l'Etat membre qui accorde l'aide tentent, de par leur conception, d'attirer la plus grande part possible de l'activité de production dans l'Etat membre qui accorde l'aide et renforcent un élément inhérent de territorialisation"*. Il s'agit d'un contresens car il ne s'agit pas d'attirer "la plus grande part de l'activité" mais de **garantir une production nationale proportionnée aux ressources générées par l'Etat de siège**.

Les assurances apportées au point 30, notamment *"... Les caractéristiques particulières de l'industrie cinématographique, notamment l'extrême mobilité des productions, et la promotion de la diversité culturelle ainsi que des cultures et langues nationales peuvent constituer une exigence impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une restriction à l'exercice des libertés fondamentales. La Commission continue donc à reconnaître que, dans une certaine mesure, ces conditions peuvent être nécessaires pour maintenir une masse critique d'infrastructures en vue de la production cinématographique dans l'Etat membre ou la région qui octroie l'aide"* sont donc **dépourvues de tout effet juridique** dès lors qu'une **définition des coûts** qui *"obligent les producteurs à faire appel à des sous-traitants et fournisseurs locaux de biens et services"* constitue **"une discrimination des services fournis par des entreprises non résidentes et semble dépasser largement les exigences nécessaires à la promotion de la diversité et des objectifs culturels, notamment lorsqu'il s'agit de services techniques"** (point 32).

En conséquence, le projet de Communication exclut la discrimination basée sur l'origine des biens et services intervenant dans la production cinématographique<sup>3</sup> (point 34), ceci sur la base de l'arrêt Laboratoires Fournier sans que le **test de la nécessaire compatibilité de cet arrêt avec la "clause culturelle" (article 107, 3, d) ait été réellement envisagé**.

De notre point de vue, la référence à la jurisprudence Laboratoires Fournier, portant sur les activités de recherche, **annule en partie la "clause culturelle"** (article 107, 3, d) et remplace le contrôle des aides d'Etat au cinéma dans le **régime général du contrôle des aides d'Etat sans tenir compte de la haute spécificité du secteur de la production cinématographique** fournissant des biens et services à **caractère dual**, à la fois **culturel et économique**. En dépit des allégations contraires du projet de Communication (point 25 de la Communication)<sup>4</sup> ceci constitue une évidence.

<sup>2</sup> Arrêt du 10 mars 2005 – Laboratoires Fournier (Rec.2005-PI-2057)

<sup>3</sup> "34. Il semblerait également plus approprié d'exclure la discrimination basée sur l'origine des biens et services intervenant dans la production cinématographique et audiovisuelle. Autoriser une telle discrimination basée sur l'origine d'un bien ou d'un service entraverait la liberté d'activité des entreprises fournissant des services de production cinématographique et audiovisuelle sur le marché intérieur et empêcherait ces entreprises de jouir des libertés fondamentales prévues par le traité, notamment la libre circulation des biens et services. Cela porterait préjudice aux entreprises dont l'accès aux débouchés commerciaux et la possibilité de développement d'une offre concurrentielle sont réduits et imposerait des restrictions superflues aux producteurs en termes de prix et de qualité lors de la sélection des fournisseurs sur le marché interne. Les coûts de la production pourraient s'en trouver artificiellement gonflés, ce qui limiterait le potentiel de compétitivité des œuvres cinématographiques européennes."

<sup>4</sup> "25. Pour être compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, l'aide au secteur audiovisuel doit encourager la culture. Conformément au **principe de subsidiarité** consacré à l'article 5 du TUE, la

La lecture de ces dispositions est importante pour comprendre le nouveau régime de territorialisation imposé par le projet de Communication. En effet, se référer au point 52<sup>5</sup> exclusivement – comme le font beaucoup d'observateurs – ne permet pas de comprendre la portée du **revirement opéré par la Commission**.

Le point 52 stipule que les régimes d'aide à la production peuvent exiger que jusqu'à 160% du montant de l'aide accordée à la production d'une œuvre (ceci inclut les œuvres cinématographiques) soit dépensé sur le territoire qui l'accorde.

Ce critère se cumule avec deux critères, à savoir:

- un niveau de 50% du budget total de production qui ne doit pas être dépassé;
- et un "lien" territorial qui ne doit pas dépasser 80% du budget total de la production.

EUROKINEMA ne souhaite pas commenter l'incohérence de ce cumul difficilement compréhensible et source prévisible de contentieux, car là n'est pas le véritable problème.

EUROKINEMA tient à souligner l'élément suivant:

La territorialité, même si elle reste en apparence acquise, est **totale**ment vidée de sa substance dès lors qu'elle est "libéralisée de l'intérieur" en interdisant aux Etats membres fournisseurs de l'aide d'imposer des conditions de territorialité sur l'origine des biens et services prestés. Certes, la légalité du Traité peut être invoquée, comme elle l'est sur la Commission, mais la **clause culturelle** (article 107, paragraphe 3, point d) a été introduite dans le Traité pour **atténuer les tensions** entre les principes du marché intérieur dont les effets peuvent être intenses, et les caractéristiques liées au "marché de la culture" et en l'occurrence ici au marché du film (marché "hybride" de biens et services culturels et biens et services économiques tout à la fois).

En l'occurrence, même si la production est prestée sur le territoire du pays fournisseur de l'aide, cette dernière pour autant ne pourra plus être réservée comme en l'état actuel (et ce n'est pas une obligation pour les Etats membres et certains ne l'exigent pas, comme le rappelle la Communication) aux prestataires nationaux, et particulièrement aux industries techniques domestiques, dès lors que l'origine des biens et services prestés ne peut faire l'objet de discrimination.

Contrairement à ce qui est allégué dans le projet de Communication, ce **critère de territorialisation des dépenses peut certainement être justifié, même s'il constitue une restriction aux libertés fondamentales garanties par le Traité**. En effet, la Commission sait que ces **restrictions peuvent être justifiées** lorsqu'elles répondent à des **raisons impérieuses d'intérêt général**, de façon à **garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire**

---

**définition des activités culturelles relève en premier lieu de la responsabilité des États membres.** Lors de l'appréciation d'un régime d'aides au secteur audiovisuel, la Commission reconnaît que sa mission se limite à vérifier si l'État membre dispose d'un mécanisme de vérification opérationnel et efficace capable d'éviter les erreurs manifestes. Il peut s'agir d'une procédure de sélection culturelle permettant d'établir quelles œuvres audiovisuelles devraient bénéficier d'une aide ou d'un profil culturel auquel doivent se conformer toutes les œuvres audiovisuelles pour pouvoir bénéficier de l'aide. **Conformément à la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005, la Commission considère que la nature commerciale d'un film n'enlève rien à son caractère culturel.**"

<sup>5</sup> "52. Compte tenu de la situation particulière du secteur cinématographique européen, et à condition que les États membres ne recourent pas à des critères fondés sur l'origine des biens, services ou travailleurs sur le marché intérieur<sup>5</sup>, les régimes d'aide à la production cinématographique peuvent:

- soit exiger que jusqu'à 160 % du montant de l'aide accordé à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée soit dépensé sur le territoire qui accorde l'aide; soit
- calculer le montant de l'aide en pourcentage des dépenses liées aux activités de production dans l'État membre qui accorde l'aide, généralement dans le cas de régimes d'aide sous forme d'incitations fiscales<sup>5</sup>.

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

**pour atteindre cet objectif**<sup>6</sup>. La Commission reconnaît dans la **Communication de 2001** que la **condition de territorialité est justifiée par le besoin de promouvoir les objectifs culturels**. Ce besoin, reconnu par l'Article 167 du TFUE et l'Article 3 (3) du TFUE, a en outre été récemment réaffirmée par la Cour qui se réfère directement<sup>7</sup> à la Convention de l'UNESCO sur la Protection et la Promotion de la Diversité des Expressions Culturelles<sup>8</sup>.

Il est évident que cette condition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif car, comme la Commission le sait, **il est nécessaire d'assurer la présence continue des ressources humaines et des capacités techniques requises par la création culturelle**<sup>9</sup>. En effet, en l'absence d'une telle condition les Etats membres pourraient réduire les aides dans ce secteur et ainsi porter atteinte à la diversité culturelle européenne. La **mesure est également proportionnée** parce qu'il n'a jamais été prouvé qu'elle **était trop restrictive** et qu'elle avait **un effet négatif sur le marché intérieur**.

Par conséquent, **la Commission ne peut pas honnêtement s'appuyer sur la jurisprudence Laboratoires Fournier pour justifier un tel changement après 11 ans de mise en œuvre**.

Par ailleurs, en dépouillant la territorialité de toute exigence de dépense territorialisée dans le pays de ressort, le risque énorme d'une **"course aux subventions"** sans **aucun effet positif** sur l'industrie cinématographique et audiovisuelle européenne est avéré.

Cette condition d'interdiction de territorialisation des dépenses pourrait conduire à une situation où les sociétés de production auront accès à *une large quantité d'aide* dans les différents États membres et donc en mesure de se livrer à une **"course" aux meilleures subventions** accordées, **sans que cela conduise pour autant à l'augmentation de l'activité ou l'investissement dans le secteur cinématographique et audiovisuel européen**.

Les sociétés de production auront accès à de plus grandes quantités d'incitants entre les États membres, mais **il n'y aura pas augmentation compensatoire** du niveau global de la production cinématographique européenne.

Par conséquent, contrairement aux attentes de la Commission, **cette interdiction de territorialisation de la dépense encouragera la fragmentation du secteur cinématographique et audiovisuel européen** et se traduira par une perte qualité en matière de compétences, d'infrastructure et d'activité de production.

Les effets de ce changement sur les politiques d'aides d'Etat des Etats membres et sur la concurrence ne peuvent être que néfastes.

Cette nouvelle condition aura certainement une **incidence sur la stabilité et la durabilité du soutien public européen à l'industrie du film et des programmes audiovisuels, et induira une distorsion de la concurrence**. En effet, un certain nombre d'Etats membres<sup>10</sup> ont indiqué dans leur contribution que cette condition territoriale légitime l'utilisation de fonds publics provenant du contribuable.

Par conséquent, si la territorialisation des dépenses, telle que définie depuis la Communication de 2001 ne peut plus s'appliquer, cela conduira les Etats membres à **réduire** de manière significative, et sans doute plus tard supprimer, **l'existence d'un soutien financier public à ce secteur**<sup>11</sup>. Ce manque de volonté des Etats membres de fournir des aides pour promouvoir la culture va

<sup>6</sup> Arrêt C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgique et Autres*, [2007] ECR I-11135, point 39

<sup>7</sup> Arrêt C-222/07, *UTECA*, [2009] ECR I-1407, point 33

<sup>8</sup> Approuvée par la Communauté par une Décision du Conseil 2006/515/CE du 18 mai 2006, OJ 2006 L 201, p. 15.

<sup>9</sup> Voir la page 8 et la note n°13 de la Communication 2001.

<sup>10</sup> France, Norvège, Allemagne

<sup>11</sup> Voir les contributions de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Irlande.

probablement freiner la croissance et l'emploi dans ces secteurs et porter atteinte à la diversité culturelle Européenne.

4. EUROKINEMA précise que les salles de cinéma ne doivent pas être incluses dans les lignes directrices, les aides aux salles devant hier comme demain être examinées au regard du règlement de minimis ou de l'article 107 du TFUE.

En effet, du fait de leur localisation structurelle, les aides aux salles n'enfreignent en rien la libre circulation au sein du marché intérieur.

En conclusion, le projet de Communication ne devrait pas être adopté en l'état par les Etats membres, les incohérences constatées étant par nature source de contentieux, la remise en cause aussi brutale des dispositions de la clause culturelle de l'article 107, 3, d) amène à s'interroger si la Cour de Justice ne devrait pas être saisie afin d'apprécier, au regard des éléments du Traité révisé et notamment l'inclusion des obligations contractées au titre de la Convention sur la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles, l'interprétation développée par la DG concurrence sur la seule base de l'arrêt Laboratoires Fournier