Aides d'état au cinéma et à l'audiovisuel : la fin du nervous breakdown

Il suffisait d'entendre le discours prononcé par le commissaire européen en charge de la concurrence Joaquín Almunia, le 14 novembre dernier, annonçant l'adoption, pour le bien commun de l'industrie du cinéma et de l'audiovisuel au sein de l'Union, de la nouvelle Communication sur les aides d'état¹, pour savourer l'adresse que Monsieur Fernand, incarné par Lino Ventura dans les Tontons Flingueurs, aurait pu lancer au haut fonctionnaire espagnol, avec l'appui des représentants publics et privés des principales cinématographies européennes qui se battent depuis deux ans pour une Communication juste et équilibrée : « Je ne voudrais pas te paraître vieux jeu ni encore moins grossier ? l'homme de la pampa, parfois rude, reste toujours courtois, mais la vérité m'oblige à te le dire : ta DG Concurrence commence à me les briser menu ! »² Message reçu cinq sur cinq après deux consultations lancées par Bruxelles en septembre 2011 et en juin 2012 et un premier projet de texte préparé par la Commission qui menaçait clairement, au grand dam des principaux acteurs des marchés nationaux, le principe de la territorialisation des dépenses en matière de production audiovisuelle et cinématographique. Légalement, le régime des aides d'État n'était plus en vigueur depuis le 31 décembre dernier. Pratiquement, il était maintenu à bout de bras. Ainsi, par une décision datée du 28 octobre 2013, la Commission européenne prolongeait d'une année la validation des crédits d'impôts national et international français, permettant de valider les opérations menées en 2013 avec l'appui des dispositifs fiscaux d'encouragement à la production cinématographique et audiovisuelle sur le territoire français. Il fallait en sortir. Il n'en sera donc pas du cinéma et de l'audiovisuel comme d'EADS ou d'Airbus : « un consortium rassemblant les industries de la production, de la postproduction et de la distribution au service d'un contenu communautaire, d'un euro-cinéma »³. La Commission a finalement reconnu n'avoir jamais souhaité remettre en cause la possibilité pour les États membres d'exiger qu'une partie du budget des œuvres audiovisuelles aidées soit dépensée sur leur territoire en contrepartie d'un soutien financier estimé sur les territoires concernés à plus de 3 milliards d'euros. Il convenait tout au plus de donner un cadre juridique renouvelé, solide et pleinement compatible avec le Traité de Lisbonne, dans l'intérêt de tous les acteurs d'un secteur qui constitue une branche d'activité aussi importante que le secteur de l'industrie pharmaceutique en Europe⁴. En 2001, la Commission européenne avait adopté une série de lignes directrices relatives aux aides d'État au cinéma et à l'audiovisuel visant à clarifier les conditions générales d'octroi de subventions publiques par les États membres à leur secteur cinématographique et audiovisuel. Prorogées à plusieurs reprises, ces lignes directrices devaient probablement faire l'objet de modifications substantielles mais cela a été l'occasion d'intenses débats entre les États membres, les professionnels et la DG Concurrence. Les parties à la discussion ont acté qu'il convenait de s'appuyer et de respecter le principe de la diversité culturelle, principe emblématique de la Convention de l'Unesco⁵ sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005 inscrit dans le Traité de Lisbonne depuis 2007.

Celui-ci reconnaît en effet l'importance cruciale de la promotion de la culture pour l'Union européenne et ses États membres, en intégrant la culture parmi les politiques de l'Union spécifiquement mentionnées dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Tfue) 6. En reconnaissant le principe de la légalité des aides concernées, la Commission a finalement accepté de prendre en compte ? en dépit des réticences initiales, voire structurelles de la DG Concurrence ? les spécificités économiques du secteur culturel afin d'en préserver le tissu et d'en promouvoir la diversité. La Commission a tout d'abord considéré qu'il convenait d'ouvrir l'accès au système d'aides publiques aux oeuvres audiovisuelles et cinématographiques au-delà de leur seule production, mesurant l'importance de toute la chaîne d'activité qui structure cette industrie : le développement des projets, l'écriture des scénarios, la distribution des films ou leur promotion sur le marché international. Elle poursuit ici l'objectif consistant à protéger et à promouvoir le développement d'oeuvres audiovisuelles vues par un large public, « depuis l'élaboration du scénario jusqu'à la présentation de l'oeuvre au public » et en ouvrant d'ailleurs l'acceptation des projets audiovisuels à la narration transmédia ? ces projets transmédiés étant « inévitablement liés à la production d'un film » ? qui utilise diverses plateformes numériques interconnectées 7. Elle a ensuite renoncé à limiter à 100 % de l'aide accordée le montant des dépenses obligatoires dans l'État membre garantissant le soutien public, réalisant que la suppression de l'effet de levier mis en oeuvre par tous les systèmes proposés ? du crédit d'impôt au mécanisme de subvention ? risquait d'inciter les États à se désengager d'une politique d'investissement pourtant définie pour dynamiser le secteur 8. Dans sa première proposition de Communication, la Commission avait omis de tirer les conséquences de l'étude qu'elle avait commanditée en 2007 et qui n'avait pas établi formellement l'existence de distorsions de concurrence sur le marché intérieur du fait des obligations de territorialisation qui ne nuisaient pas en réalité aux coproductions mais les favorisaient 9. Le degré de ?territorialisation? autorisé a été réaffirmé, les États membres pouvant exiger que 160 % du montant de l'aide octroyée soit dépensé sur leur territoire 10. L'intensité maximale de l'aide publique autorisée reste de 50 % des coûts de production d'une oeuvre audiovisuelle, ce plafond étant maintenant porté à 60 % pour les coproductions financées par plus d'un État membre et ne s'appliquant pas pour les oeuvres dites ?difficiles?. Dans tous les cas, indépendamment du système utilisé, les obligations de dépense sur le territoire concerné ne pourront aller au-delà de 80 % des coûts de production, comme c'est le cas aujourd'hui. Le mécanisme est également préservé pour l'accueil d'importants tournages étrangers qui viendront tirer profit de réels leviers fiscaux 11. Enfin, la Commission a également abandonné l'exigence que soient prises en compte dans les dépenses de production éligibles celles qui seraient intervenues dans (ou auraient été facturées depuis) n'importe quel territoire de l'espace économique européen. Il convenait de respecter une certaine cohérence dans l'effet des aides d'État octroyées dans chaque territoire et de limiter le risque de pratiques de dumping de certains intervenants. Conciliant, le commissaire européen Joaquín Almunia concluait que dans le cadre de l'initiative de modernisation du contrôle des aides d'État, il était disposé à proposer que « le prochain règlement général d'exemption permette que soient

exemptés de notification préalable à la Commission toute une série de dispositifs d'aides au secteur audiovisuel » 12. Il semble bien qu'ait enfin été prise au niveau européen la mesure d'un secteur dont le Cnc avait récemment rappelé l'impact économique et social 13. Au-delà, et dans la perspective d'un marché international de l'image en pleine mutation où la Chine occupera bientôt une place importante, le cinéma et l'audiovisuel européen, dans leur diversité, leur ouverture et leur dynamisme aujourd'hui préservés, peuvent être considérés comme des acteurs importants.

Auteur(s) :

Charles-Edouard RENAULT - Charles-Edouard Renault Avocat associé De Gaulle Fleurance & Associés

Notes de bas de page :

2. Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des oeuvres cinématographiques et autres oeuvres audiovisuelles (Texte présentant de l'intérêt pour l'Eee) - http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html (2013/C 332/01).

3. L'auteur rend ici hommage à Georges Lautner, réalisateur de talent disparu le 22 novembre dernier, pendant la mise sous presse de Légipresse.

4. « Financement et distribution des oeuvres cinématographiques : quel avenir pour les aides publiques au niveau européen ? » par Charles-Edouard Renault, Gazette du Palais Droit du Cinéma N° 133 13/15 Mai 2007 p. 22.

5. Changements spécifiques.

6. Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Paris, 20 octobre 2005, ratifié par l'Union européenne le 18 décembre 2006 - <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/culturaldiversity/2005-convention>.

7. Considérant n° 9 de la Communication 2013/C332/01 : « L'action de l'Union vise à encourager la coopération entre les États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants : la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur audiovisuel ».

8. Considérants n° 21 et 23 de la Communication 2013/C332/01 sous le Chapitre

9. Considérants n° 28 et 29 de la Communication 2013/C332/01 sous le Chapitre 4.

10. Contribution au second appel à consultation de la DG Concurrence sur les futures règles applicables au soutien au secteur cinématographique et audiovisuel, 14 juin 2012, De Gaulle Fleurance & Associés

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/degaulle_fleurance_fr.pdf

11. Considérant n° 35 de la Communication 2013/C332/01 sous le Chapitre 4.

12. Considérants n° 36, 37, 39 et 42 de la Communication 2013/C332/01 sous le Chapitre 4.

13. Conférence de presse Aides d'État en faveur du cinéma Commission européenne - SPEECH/13/925 14/11/2013

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-925_fr.htm

14. « En 2012, la valeur ajoutée des secteurs du cinéma, de la production audiovisuelle, de la vidéo et du jeu vidéo représentent 16,2 Md ? en valeur ajoutée directe, indirecte et induite ? soit 0,8 % du Pib français ? et plus de 340 000 emplois - soit 1,3 % de l'emploi en France » Étude d'impact « Évaluation économique et sociale du périmètre d'intervention du Cnc » octobre 2013.