



INSTITUT DE RECHERCHE ET D'ETUDES EN DROIT DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

# LA COMPATIBILITE DES AIDES PUBLIQUES AU CINEMA AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Chronique cinéma réalisée par Laurent Fournier le 1<sup>er</sup> mars 2007



Faculté de droit et de science  
politique d'Aix-Marseille

Master professionnel « Droit et métiers de l'audiovisuel »

Aix-en-Provence  
2006-2007



Université Paul Cézanne  
U III

Il serait exagéré de dire qu'il existe une politique culturelle européenne. Malgré l'ouverture à de nouveaux champs d'intervention en 1992<sup>1</sup>, l'Union reste avant tout marquée par ses finalités premières, à savoir économiques. Certes, son nom est passé de « Communauté économique européenne » à « Communauté européenne ». L'objectif d'instauration du marché unique reste pourtant central.

Le principe de la libre concurrence symbolise bien la philosophie générale de l'économie de marché mise en place dans l'Union européenne. Il trouve sa base dans l'article 4 du traité instituant la Communauté européenne (TCE)<sup>2</sup>. La libre concurrence implique une certaine neutralité des pouvoirs publics, en ce qui concerne notamment les soutiens financiers qu'ils pourraient fournir aux agents économiques. En effet, aux termes de l'article 87 TCE, les aides accordées par un Etat à une entreprise sont incompatibles avec le marché commun « dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres » en créant des distorsions de concurrence.

La Commission européenne, gardienne des traités, a pour mission d'apprécier la validité des aides (article 88 TCE). Son contrôle s'étend à de nombreuses activités, notamment celles ne relevant pas à première vue des logiques commerciales. L'industrie cinématographique - et plus largement le secteur culturel - se voit ainsi considéré comme une activité économique qu'il convient de soumettre à la libre concurrence. « L'industrie du prototype que constitue le cinéma est ainsi traitée de façon identique à n'importe quelle activité sans tenir compte du fait que les films européens sont peu en concurrence entre eux »<sup>3</sup>.

En France, cette industrie doit en grande partie son succès aux aides étatiques. Elles ont permis au pays de devenir le premier producteur de films en Europe<sup>4</sup>. Basé sur un interventionnisme fort, ce système d'aides caractérise une volonté politique de soutenir un secteur de l'économie qui, de par ses spécificités, ne peut être complètement soumis aux lois du marché.

Depuis 1997, le système français a été maintes fois remis en question par la Commission européenne, sur la base de l'article 87 TCE. Malgré des ajustements successifs<sup>5</sup>, l'existence des aides reste précaire. La Commission ne cache pas sa volonté de restreindre encore un peu plus

---

<sup>1</sup> Le traité de Maastricht du 7 février 1992 introduit dans le traité instituant la Communauté européenne un titre XII intitulé « Culture ».

<sup>2</sup> « ...l'action des États membres et de la Communauté comporte [...] l'instauration d'une politique économique [...] conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre. »

<sup>3</sup> Farchy (J.), *L'industrie du cinéma*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 2004, p. 106.

<sup>4</sup> En 2004, sur 761 longs métrages produits en Union européenne, 203 l'ont été en France, 134 en Italie, 133 en Espagne et au Royaume-Uni, 87 en Allemagne (source : CNC).

leur champ d'action, considérant qu'elles « fragmentent le marché intérieur »<sup>6</sup>. Le risque majeur serait « qu'une application stricte des principes économiques communautaires [ne compromette] le subtil équilibre entre enjeux artistiques et économiques qui fonde le droit français du cinéma »<sup>7</sup>, et au-delà, le cinéma lui-même.

Pour la Commission européenne, le critère de territorialité dont dépendent de nombreuses aides ne peut pas cohabiter avec la réalisation du marché commun (I). Elle est néanmoins consciente de la fragilité du secteur cinématographique européen, en particulier face aux Etats-Unis. Elle a donc mis en place un régime de contrôle particulier (II).

---

<sup>5</sup> Décret n° 99-130 du 24 février 1999 et décret n° 2006-258 du 20 mars 2006.

<sup>6</sup> COM(2001) 534 final.

<sup>7</sup> Fouassier (C.), *Le droit de la création cinématographique en France*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, Paris, 2004, p. 372.

## **I. LA CONTRADICTION ENTRE LES AIDES TERRITORIALISEES ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE**

La Commission considère les soutiens à la production cinématographique comme des aides d'Etat (A). Elle critique cependant moins leur volume que les conditions de territorialité auxquelles elles sont soumises (B).

### **I-A. LES AIDES A LA PRODUCTION SAISIES PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE**

Aux termes de l'article 87 TCE, « sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Cette interdiction des aides d'Etat est la conséquence logique du principe de libre concurrence déjà évoqué.

En matière de cinéma, « les principales mesures d'intervention s'apparentent à des subventions dans leurs modalités d'attribution mais elles relèvent d'un financement qui n'est pas celui du budget de l'Etat. »<sup>8</sup> En effet, le compte de soutien qui finance les productions est en partie alimenté par les producteurs eux-mêmes. Un pourcentage des recettes réalisées lors de l'exploitation du film y est obligatoirement reversé. Ces modalités d'attribution sont établies par l'Etat mais il n'en est pas le contributeur direct. Toutefois, la Commission apprécie de manière large la notion d'aide d'Etat. C'est ainsi qu'elle y inclut les aides à production cinématographique.

L'article 87 TCE concède que certains types d'aides puissent être compatibles avec le marché commun, notamment « les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun »<sup>9</sup>. C'est sur la base de cette exemption que la Commission tolère les aides à la production.

Néanmoins, les clauses de territorialisation peuvent poser une autre difficulté : constituer une entrave à la libre circulation des travailleurs, des biens et des services.

---

<sup>8</sup> Farchy (J.), *op. cit.*, p. 80.

<sup>9</sup> Article 87, paragraphe 3, point d), TCE.

## I-B. LA CONDITION DE TERRITORIALITE DES AIDES A LA PRODUCTION CINEMATOGRAPHIQUE

La Commission européenne ne remet pas en cause le principe d'un soutien financier de l'Etat à la production cinématographique. Elle critique les conditions de territorialité ouvrant droit à leur bénéfice. Ces conditions se retrouvent à différents niveaux.

Pour déclencher le calcul du soutien automatique, un film doit être titulaire d'un agrément de production délivré par le directeur général du CNC. Cet agrément est attribué aux entreprises et organismes établis en France.<sup>10</sup>

Le montant de l'aide attribué à un producteur est indexé sur la localisation du tournage et le choix des techniciens. Le soutien potentiel généré par le nombre d'entrées en salle de son film précédent ne lui est pas automatiquement et intégralement reversé. Sa proportion dépend des caractéristiques de la nouvelle production, et notamment du degré de « territorialisation ». Des points sont attribués à différents postes (entreprise de production, langue de tournage, auteurs, artistes-interprètes, techniciens collaborateurs de création, ouvriers, tournage et post-production) si les dépenses afférentes à ces postes remplissent certaines conditions pour être considérées comme effectuées en France.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2004 a mis en place un crédit d'impôt au bénéfice des producteurs délégués, pour la production de films ayant accès au soutien automatique, et ce au titre des dépenses effectuées en France<sup>11</sup>. Ce crédit d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés, selon un montant proportionnel aux dépenses techniques de fabrication du film (article 220 F du Code général des impôts). Sont éligibles au crédit d'impôt les entreprises qui assument les fonctions d'entreprises de production déléguée, respectent la législation sociale, embauchent des intervenants techniques de nationalité française ou européenne et réalisent le tournage et la postproduction en France. Ce dernier critère caractérise la condition de territorialité.

En 1999, la France avait déjà dû modifier des dispositions de son droit interne en raison des critères de territorialité<sup>12</sup>. Cet ajustement n'était toutefois toléré que de manière temporaire par la Commission. Depuis, cette dernière n'a cessé de multiplier les tentatives de réforme des systèmes d'aide.

---

<sup>10</sup> Décret n° 99-130 du 24 février 1999, article 7-I.

<sup>11</sup> Loi de finances n° 2003-1311 du 30 décembre 2003, article 88.

<sup>12</sup> Décret n° 99-130 du 24 février 1999.

## II. LA TOLERANCE TEMPORAIRE DE LA COMMISSION ACCORDEE AUX AIDES A LA PRODUCTION

Lors du contrôle des aides françaises en 1998, la Commission a défini différents critères de contrôles des aides à la production cinématographique<sup>13</sup>. Ces critères ont été repris dans une communication du 26 septembre 2001 (A). Il était prévu qu'ils soient révisés en 2004 (B).

### II-A. LES CONDITIONS SPECIFIQUES A LA PRODUCTION CINEMATOGRAPHIQUE

Dans sa communication de 2001, la Commission précise « les principes à respecter dans le cadre de l'application des règles relatives aux aides d'Etat au secteur cinématographique ». Elle rappelle que « l'encouragement de la production audiovisuelle par les États membres joue un rôle clé »<sup>14</sup> dans la création et que le traité de Maastricht a reconnu la compétence de la Communauté en matière culturelle (article 151 TCE)<sup>15</sup>. La fragilité du secteur culturel conduit la Commission à proposer une méthode particulière d'évaluation du régime d'aides.

Cette méthode se déroule en deux temps. Tout d'abord, la Commission s'assure que le régime d'aide en question « ne comporte pas de clauses qui seraient contraires aux dispositions du traité CE dans des domaines autres que les aides d'État » (« légalité générale »).

Ensuite, elle examine des critères spécifiques aux aides à la production cinématographique. Ces critères sont au nombre de quatre :

- l'aide doit être destinée à un produit culturel.
- le producteur doit pouvoir dépenser 20 % du budget du film dans d'autres Etats membres sans que le montant de l'aide n'en dépende. Autrement dit, la territorialisation est admise jusqu'à 80 % du budget. Ceci « peut être nécessaire pour assurer la présence continue des ressources humaines et des capacités techniques requises par la création culturelle »<sup>16</sup>. Il s'agit là d'un des arguments des défenseurs des aides qui voient dans les délocalisations de production la disparition ou l'expatriation des professionnels.

---

<sup>13</sup> Aide d'Etat N3/98.

<sup>14</sup> COM(2001) 534 final, p. 5.

<sup>15</sup> « Cette compétence reste limitée, dès lors que le dernier paragraphe de l'article 151 ne permet au Conseil des ministres de l'Union européenne que d'adopter, "à l'unanimité, sur proposition de la Commission, des recommandations", c'est-à-dire des actes sans portée contraignante, et des actions d'encouragement, "à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres" » *in* Fouassier (C.), *op. cit.*, p. 372.

<sup>16</sup> COM(2001) 534 final, p. 8.

- l'aide se limite à 50 % du budget de production « afin de stimuler les incitations commerciales normales propres à une économie de marché et d'éviter toute surenchère entre États membres »<sup>17</sup> (sauf pour les films difficiles et à petit budget).
- l'aide ne peut pas concerner les activités de postproduction.

Malgré ce régime dérogatoire spécifique, la Commission rappelle que « les éventuelles distorsions de concurrence créées par les aides seraient davantage susceptibles de provenir des exigences de territorialisation que du niveau de l'aide lui-même »<sup>18</sup>. Ainsi, elle encourage les États membres à réduire leur préférence nationale, et ce d'ici l'entrée en vigueur d'une nouvelle communication en 2004.

## II-B. LA « DEFAITE » PROVISOIRE DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La volonté de la Commission était d'en finir avec « les exigences de territorialité [qui] fragmentent le marché intérieur des biens et services destinés à la production audiovisuelle et entravent leur développement »<sup>19</sup>. Cette territorialité ne peut se justifier que par des motifs culturels. Autrement dit, elle ne peut concerner que les professions artistiques. La Commission souhaitait donc exclure la localisation des professions techniques des critères d'attribution des aides. Très critiques, les professionnels estiment que ceci « favoriserait la délocalisation des tournages en rompant la nécessaire solidarité entre la création et les industries techniques »<sup>20</sup>.

Devant une opposition unanime, la Commission a finalement renoncé à toute réforme et a prolongé la validité des dispositions de la communication de 2001 jusqu'au 30 juin 2007<sup>21</sup>. Elle envisage, dans sa prochaine publication, d'accorder des aides d'un montant supérieur pourvu que soient réduites les entraves à la libre circulation. Ce nouveau délai est significatif de la volonté de la Commission de ne pas « abandonner » le dossier des aides à la production. Le régime de celles-ci n'est donc pas prêt de se stabiliser.

La France continue malgré tout de réadapter son système national aux exigences communautaires. Le décret du 20 mars 2006 est venu modifier le décret du 24 février 1999 : l'allocation complémentaire pour la promotion des œuvres à l'étranger est désormais supprimée ; certaines aides sont limitées à 100 000 euros par entreprise pendant 3 ans (les faisant échapper au

<sup>17</sup> COM(2001) 534 final, p. 8.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>20</sup> Déclaration de la SACD in Widemann (D.), « Qui veut la peau de "l'exception culturelle" », *L'Humanité*, 23 janvier 2004.

<sup>21</sup> COM(2004) 171 final.

contrôle de la Commission) ; l'assiette du crédit d'impôt, qui ne reposait que sur des dépenses techniques, a été élargie à des dépenses artistiques. La Commission européenne a validé ces ajustements jusqu'en 2011. D'ici là, le bras de fer n'est pas près de se terminer.

## ANNEXES

- Communication de la Commission européenne concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles - COM(2001) 534 final.

> [consulter](#)

- Communication de la Commission européenne sur le suivi de la communication sur certains aspects juridiques liés aux oeuvres cinématographiques et autres oeuvres audiovisuelles - COM(2004) 171 final.

> [consulter](#)

- Communication de la Commission européenne relative aux régimes d'aide au cinéma et à l'audiovisuel en France - C(2006) 832 final.

> [consulter](#)

- Loi de finances n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

> [consulter](#)

- Décret n° 99-130 du 24 février 1999 relatif au soutien financier de l'industrie cinématographique.

> [consulter](#)

- Décret n° 2006-258 du 20 mars 2006 relatif au soutien financier aux industries techniques de la cinématographie et de l'audiovisuel.

> [consulter](#)

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES :

- Bossis (G.) et Romi (R.), *Droit du cinéma*, L.G.D.J., coll. Systèmes Droit, Paris, 2004.
- Derieux (E.), *Droit de la communication*, L.G.D.J., 4<sup>e</sup> éd., Paris, 2003.
- Farchy (J.), *L'industrie du cinéma*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 2004.
- Fouassier (C.), *Le droit de la création cinématographique en France*, L'Harmattan, coll. Logiques Juridiques, Paris, 2004.

### RAPPORT :

- Sénat, *Rapport d'information sur les aides publiques au cinéma en France*, n°276, 2003.
- > [consulter](#)

### ARTICLES :

- Renault (C.-E.), « Le crédit d'impôt en matière cinématographique : un nouvel outil pérenne ? », *Légipresse*, avril 2004, n°210, II-37.
  - Widemann (D.), « Qui veut la peau de "l'exception culturelle" », *L'Humanité*, 23 janvier 2004.
- > [consulter](#)

### SITE INTERNET :

[www.cnc.fr](http://www.cnc.fr)