

II

(Communications)

COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2013/C 332/01)

1. INTRODUCTION

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'UE. 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. Parmi les œuvres audiovisuelles, les films occupent toujours une place particulière, en raison de leur coût de production et de leur importance culturelle. Leurs budgets sont beaucoup plus élevés que ceux des autres œuvres audiovisuelles, ils sont plus souvent l'objet de coproductions internationales et leur durée d'exploitation est plus longue. Ils sont notamment confrontés à une forte concurrence extra-européenne. En revanche, les œuvres audiovisuelles européennes sont peu diffusées en dehors de leur pays d'origine.
3. Cette circulation limitée est due à la fragmentation du secteur audiovisuel européen en marchés nationaux, voire régionaux. Bien que liée à la diversité linguistique et culturelle de l'Europe, cette proximité est aussi inscrite dans le soutien public aux œuvres audiovisuelles européennes, qui permet à des régimes de financement nationaux, régionaux et locaux de subventionner de nombreuses petites sociétés de production.
4. Il est communément admis que l'aide est importante pour soutenir la production audiovisuelle européenne. Il est 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, les rend dépendants des aides d'État. Si l'on s'en remettait aux seules lois du marché, nombre de films ne pourraient être réalisés en raison du double frein que constituent l'ampleur des investissements requis et la faiblesse de l'audience que reçoivent les œuvres audiovisuelles européennes. Dans ces conditions, l'encouragement de la production audiovisuelle par la Commission et les États membres joue un rôle clé pour assurer que leur culture et leur capacité créatrice puissent trouver à s'exprimer et refléter la diversité et la richesse de la culture européenne.
5. MEDIA, le programme de soutien de l'Union européenne aux secteurs du cinéma, de la télévision et des nouveaux médias, propose un éventail de régimes de financement, chacun axé sur différents domaines du secteur audiovisuel, y compris des régimes destinés aux producteurs, distributeurs, agents de vente, organisateurs de sessions de formation, opérateurs des nouvelles technologies numériques, opérateurs de plateformes de vidéos à la demande, exploitants de salles et organisateurs de festivals, marchés et événements promotionnels. Il encourage la circulation et la promotion des films

européens en privilégiant particulièrement les films européens non nationaux. Ces actions seront poursuivies dans le sous-programme MEDIA au sein d'«Europe créative», le nouveau programme européen de soutien aux secteurs de la culture et de la création.

2. POURQUOI CONTRÔLER LES AIDES D'ÉTAT EN FAVEUR DES ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUTRES ŒUVRES AUDIOVISUELLES?

6. Les États membres ont mis en œuvre un large éventail de mesures de soutien à la production de films, de programmes de télévision et d'autres œuvres audiovisuelles. Le total de l'aide fournie par les États membres au secteur cinématographique est estimé à 3 milliards d'euros par an ⁽¹⁾. Ce financement est alloué par l'intermédiaire de plus de 600 régimes d'aides nationaux, régionaux et locaux. Ces mesures se fondent sur des considérations tant culturelles qu'industrielles. Elles ont pour objectif culturel premier de veiller à ce que les cultures régionales et nationales et le potentiel créatif soient exprimés dans les médias audiovisuels tels que le cinéma et la télévision. D'autre part, elles visent à générer la masse critique d'activité requise pour créer la dynamique assurant le développement et la consolidation de l'industrie, par la création d'entreprises de production sur des bases solides et le développement d'un pool permanent de compétences humaines et d'expérience.
7. Cette aide fait de l'UE l'un des principaux producteurs d'œuvres cinématographiques au monde. En 2012, son industrie du cinéma a produit 1 299 longs métrages, contre 817 aux États Unis (2011) et 1 255 en Inde (2011), qui ont été vus par 933,3 millions de spectateurs ⁽²⁾. En 2008, le marché audiovisuel européen était évalué à 17 milliards d'euros ⁽³⁾. Le secteur audiovisuel de l'Union européenne emploie plus d'un million de personnes ⁽⁴⁾.
8. Ces chiffres confirment non seulement l'importance culturelle mais aussi le poids économique considérable de la production et de la distribution cinématographiques. En outre, les producteurs sont présents au niveau international et les œuvres audiovisuelles sont commercialisées dans le monde entier. Cela signifie que ces aides sous forme de subventions, d'incitations fiscales ou d'autres types de soutien financier sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. Les producteurs et œuvres audiovisuelles qui en bénéficient ont toutes les chances de disposer d'un avantage financier, et donc concurrentiel, sur ceux qui n'en bénéficient pas. Par conséquent, elles peuvent fausser la concurrence et sont considérées comme une aide d'État en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Selon l'article 108 du TFUE, la Commission est donc tenue d'apprécier la compatibilité des aides au secteur audiovisuel avec le marché intérieur, comme elle le fait pour les aides d'État dans d'autres secteurs.
9. Dans ce contexte, il est important de préciser que le traité reconnaît 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). L'article 167, paragraphe 2, du TFUE dispose:

«L'action de l'Union vise à encourager la coopération entre 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 de l'audiovisuel.»

10. L'article 167, paragraphe 4, du TFUE dispose:

«L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.»

⁽¹⁾ Les fonds européens d'aide au cinéma consacrent chaque année 2,1 milliards d'euros d'aide (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Selon l'étude sur les répercussions économiques et culturelles des conditions de territorialisation dans les régimes d'aide au cinéma, des aides supplémentaires estimées à 1 milliard d'euros sont allouées chaque année par les États membres au moyen d'incitations fiscales pour le cinéma (http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_fr.htm#territorialisation).

⁽²⁾ Sources: *Focus 2012 — World film market trends*, Observatoire européen de l'audiovisuel, mai 2012.

⁽³⁾ PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013, juin 2009, p. 193.

⁽⁴⁾ Étude de KEA European Affairs, *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, rapport final préparé pour la Commission européenne, DG Société de l'information et médias, octobre 2010, p. 21 (<http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>).

11. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE interdit les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence et les échanges entre les États membres. Toutefois, la Commission peut accorder une exemption pour certaines aides d'État. L'une de ces exemptions est l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE en ce qui concerne les aides destinées à promouvoir la culture, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
12. Les règles du traité sur le contrôle des aides d'État reconnaissent les spécificités de la culture et des activités économiques y afférentes. Les aides au secteur audiovisuel contribuent à assurer la viabilité à moyen et long termes des secteurs européens du cinéma et de l'audiovisuel dans tous les États membres et accroissent la diversité culturelle dans le choix des œuvres proposées aux publics européens.
13. En tant que partie à la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, l'Union européenne, avec ses États membres, est déterminée à faire de la dimension culturelle un élément essentiel de ses politiques.

3. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DEPUIS 2001

14. Les critères d'appréciation des aides d'État en faveur de la production d'œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles ont été énoncés à l'origine dans la communication sur le cinéma de 2001 ⁽¹⁾. La validité de ces critères a été étendue en 2004 ⁽²⁾, 2007 ⁽³⁾ et 2009 ⁽⁴⁾ et est venue à expiration le 31 décembre 2012. La présente communication reprend les grandes lignes de la communication de 2001 tout en tenant compte de plusieurs tendances apparues depuis 2001.
15. Les régimes d'aides approuvés par la Commission depuis l'entrée en vigueur des règles de 2001 montrent que les États membres ont recours à un large éventail de mécanismes et de conditions d'octroi. La plupart suivent le modèle pour lequel les critères d'appréciation de la communication de 2001 ont été élaborés, à savoir des subventions accordées à certaines productions cinématographiques, l'aide maximale étant calculée en tant que pourcentage du budget de production du bénéficiaire de l'aide. Toutefois, un nombre croissant d'États membres ont introduit des régimes qui fixent le montant de l'aide en tant que pourcentage des dépenses de production effectuées uniquement dans l'État membre qui accorde l'aide. Ces régimes se présentent souvent sous la forme d'un abattement d'impôts ou de tout autre mécanisme qui s'applique automatiquement à un film qui remplit certains critères lui permettant de bénéficier de l'aide. Par rapport aux fonds pour le cinéma qui accordent des aides aux films sur demande et à titre individuel, ces régimes, grâce à leur application automatique, permettent aux producteurs de prendre en compte un montant prévisible de financement dès la phase de planification et de développement.
16. En ce qui concerne le champ des activités aidées, certains États membres proposent également des aides en faveur d'activités autres que la production cinématographique, parmi lesquelles notamment la distribution cinématographique et les salles de cinéma, pour soutenir par exemple les cinémas en milieu rural ou les cinémas d'art et d'essai de manière générale ou pour couvrir leur rénovation et leur modernisation, y compris leur passage à la projection numérique. Certains États membres soutiennent des projets audiovisuels qui vont au-delà de la notion traditionnelle de productions cinématographiques et télévisuelles, notamment les produits interactifs comme le transmédia ou les jeux vidéo. Dans de tels cas, la Commission s'est référée aux critères de la communication sur le cinéma pour apprécier la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation de toute aide qui lui était notifiée. Elle a également constaté une concurrence entre les États membres, qui utilisent les aides d'État pour attirer des investissements étrangers de grandes sociétés de production originaires de pays tiers. Ces questions n'étaient pas abordées dans la communication de 2001.
17. La communication de 2001 annonçait déjà que la Commission reverrait le plafond des obligations de territorialisation des dépenses dans ce secteur autorisé en vertu des règles relatives aux aides d'État. Conformément aux obligations de territorialisation des dépenses prévues dans les régimes de financement des films, une part déterminée du budget aidé doit être dépensée dans l'État membre qui octroie l'aide. Lors de l'extension de 2004, il a été considéré que les obligations de territorialisation des

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (JO C 43 du 16.2.2002, p. 6).

⁽²⁾ JO C 123 du 30.4.2004, p. 1.

⁽³⁾ JO C 134 du 16.6.2007, p. 5.

⁽⁴⁾ JO C 31 du 7.2.2009, p. 1.

dépenses dans les régimes de financement du cinéma constituaient un problème devant être examiné au regard de sa conformité avec les principes du marché intérieur inscrits dans le traité. Il convient également de prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice adoptée depuis 2001 sur l'importance du marché intérieur en ce qui concerne les règles sur l'origine des biens et services ⁽¹⁾.

18. L'application par le Royaume-Uni du «cultural test» a également soulevé des questions dans la pratique. La compatibilité des aides à la production cinématographique est appréciée au regard de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE, qui donne la possibilité d'accorder des aides «destinées à promouvoir la culture». La communication de 2001 exigeait que les aides soient destinées à un produit culturel. Toutefois, le contrôle détaillé par la Commission des critères culturels dans les régimes d'aide au cinéma a été contesté par les États membres, notamment par rapport au principe de subsidiarité.
19. En conséquence, lorsqu'en 2009, la Commission a étendu les critères d'appréciation des aides d'État énoncés dans la communication sur le cinéma de 2001, elle a constaté qu'il était nécessaire de réfléchir davantage aux répercussions de ces évolutions et de revoir les critères d'appréciation.

4. CHANGEMENTS SPÉCIFIQUES

20. La présente communication aborde les questions ci-dessus et apporte des modifications aux critères de la communication de 2001. Elle couvre notamment les aides d'État en faveur d'un éventail plus large d'activités, elle souligne le principe de la subsidiarité dans le domaine de la politique culturelle et le respect des principes du marché intérieur, elle prévoit un plafond plus élevé pour l'intensité des aides aux productions transfrontalières et elle reconnaît la nécessité d'assurer la protection du patrimoine cinématographique et l'accès à ce dernier. La Commission est d'avis que ces changements sont nécessaires au vu de l'évolution enregistrée depuis 2001 et qu'ils permettront de renforcer la compétitivité et le caractère paneuropéen des œuvres européennes à l'avenir.

4.1. Champ des activités

21. En ce qui concerne le champ des activités auxquelles s'applique la présente communication, les critères en matière d'aides d'État de la communication sur le cinéma de 2001 privilégiaient la production cinématographique. Comme indiqué, certains États membres proposent toutefois aussi des aides à d'autres activités connexes comme l'écriture des scénarios, le développement, la distribution des films ou leur promotion (lors de festivals, par exemple). L'objectif consistant à protéger et à promouvoir la diversité culturelle européenne à travers les œuvres audiovisuelles ne saurait être atteint que si ces œuvres sont vues par un public. L'aide apportée à la seule production risque d'encourager la fourniture de contenu audiovisuel sans garantir la distribution et la promotion correctes de l'œuvre audiovisuelle financée. Il est donc judicieux que l'aide puisse couvrir tous les aspects de la création cinématographique, depuis l'élaboration du scénario jusqu'à la présentation de l'œuvre au public.
22. En ce qui concerne les aides aux salles de cinéma, les sommes allouées étant généralement modestes, le règlement *de minimis* devrait être suffisant pour couvrir les aides accordées, par exemple, aux cinémas en milieu rural et aux salles d'art et d'essai ⁽²⁾. Toutefois, si un État membre peut justifier la nécessité d'une aide plus importante aux salles de cinéma, celle-ci sera appréciée au regard de la présente communication en tant qu'aide à la promotion de la culture au sens de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE. Les aides aux salles de cinéma encouragent la culture car le but premier de ces salles est la projection du produit culturel que constitue le film.
23. Certains États membres ont envisagé de soutenir des projets audiovisuels qui vont au-delà de la notion traditionnelle de productions cinématographiques et télévisuelles. La narration transmédia (connue aussi sous le nom de narration multi-plateforme ou narration cross-média) est la technique consistant à raconter des histoires à travers diverses plateformes et formats à l'aide de technologies numériques, comme les films et les jeux. Il est important de constater que ces contenus sont interconnectés ⁽³⁾. Étant donné que les projets transmédiatiques sont inévitablement liés à la production d'un film, la composante «production cinématographique» est considérée comme une œuvre audiovisuelle dans le cadre de la présente communication.

⁽¹⁾ Notamment l'arrêt du 10 mars 2005 dans l'affaire C-39/04, Laboratoires Fournier (Rec. 2005, p. I-2057).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

⁽³⁾ À ne pas confondre avec les franchises médiatiques, les suites ou les adaptations traditionnelles couvrant plusieurs plateformes.

24. À l'inverse, même si les jeux sont peut-être l'un des moyens de communication de masse qui connaîtra l'essor le plus rapide au cours des prochaines années, tous ne rentrent pas nécessairement dans la catégorie des œuvres audiovisuelles ou des produits culturels. Ils présentent des caractéristiques différentes de celles des films en ce qui concerne leur production, leur distribution, leur commercialisation et leur consommation. En conséquence, les règles conçues pour la production cinématographique ne sauraient leur être automatiquement applicables. En outre, contrairement à la situation dans le secteur du cinéma et de la télévision, la Commission ne dispose pas d'une masse critique de décisions concernant des aides d'État accordées à des jeux. Par conséquent, la présente communication ne couvre pas les aides accordées aux jeux. Toute mesure en faveur de jeux qui ne répond pas aux conditions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ⁽¹⁾ ou du règlement *de minimis* continuera à être examinée au cas par cas. Dans la mesure où il peut être démontré qu'un régime d'aide axé sur des jeux ayant des finalités culturelle et éducative est nécessaire, la Commission appliquera mutatis mutandis les critères d'intensité de l'aide définis dans la présente communication.

4.2. Critère culturel

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 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 ⁽²⁾, la Commission considère que la nature commerciale d'un film n'enlève rien à son caractère culturel.
26. La diversité linguistique est un élément important de la diversité culturelle; c'est pourquoi défendre et promouvoir l'utilisation de l'une ou plusieurs des langues officielles d'un État membre favorise également la promotion de la culture ⁽³⁾. Selon la jurisprudence constante de la Cour, tant la promotion d'une langue d'un État membre ⁽⁴⁾ qu'une politique culturelle ⁽⁵⁾ peuvent constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction à la libre prestation des services. Par conséquent, les États membres peuvent notamment exiger, comme condition de l'aide, que le film soit produit dans une langue déterminée, lorsqu'il est établi que ce critère est nécessaire et approprié pour la poursuite d'un objectif culturel dans le secteur audiovisuel, pouvant aussi favoriser la liberté d'expression des différentes composantes sociales, religieuses, philosophiques ou linguistiques d'une région donnée. Le fait qu'un tel critère puisse constituer un avantage pour des entreprises productrices de cinéma, qui travaillent dans la langue visée par ledit critère, apparaît comme étant inhérent à l'objectif poursuivi ⁽⁶⁾.

4.3. Obligations de territorialisation des dépenses

27. Les obligations imposées par les autorités qui accordent l'aide aux producteurs de films pour qu'ils dépensent une partie déterminée du budget de production sur un territoire donné (appelées «obligations de territorialisation des dépenses») ont fait l'objet d'une attention particulière depuis que la Commission a entrepris l'examen des régimes d'aide au cinéma. La communication sur le cinéma de 2001 a permis aux États membres d'exiger que jusqu'à 80 % du budget total d'un film soit dépensé sur leur territoire. Les régimes qui définissent le montant de l'aide en tant que pourcentage des dépenses de production effectuées dans l'État membre qui accorde l'aide tentent déjà, de par leur conception, d'attirer la plus

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

⁽²⁾ Celle-ci dispose, en son article 4, paragraphe 4: «"Activités, biens et services culturels" renvoie aux activités, biens et services qui [...] incarnent ou transmettent des expressions culturelles, indépendamment de la valeur commerciale qu'ils peuvent avoir. Les activités culturelles peuvent être une fin en elles-mêmes, ou bien contribuer à la production de biens et services culturels.»

⁽³⁾ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA, points 27 à 33.

⁽⁴⁾ Arrêt du 13 décembre 2007 dans l'affaire C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium, point 43.

⁽⁵⁾ Arrêt du 28 octobre 1999 dans l'affaire C-6/98, ARD, point 50.

⁽⁶⁾ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA, points 34 et 36.

grande part possible de l'activité de production dans l'État membre qui accorde l'aide et renferment un élément inhérent de territorialisation des dépenses. La communication sur le cinéma doit tenir compte des différents types de régimes qui existent aujourd'hui.

28. Les exigences de territorialisation des dépenses constituent une restriction du marché intérieur de la production audiovisuelle. La Commission a donc demandé une étude externe sur les conditions de territorialisation imposées à la production audiovisuelle, qui a été achevée en 2008 ⁽¹⁾. Comme indiqué dans l'extension de 2009 de la communication sur le cinéma, de manière générale, cette étude n'a pas permis de tirer de conclusion définitive: elle n'a pu déterminer si les effets positifs des conditions de territorialisation primaient sur les effets négatifs.
29. Cette étude a toutefois constaté que 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. Elle a aussi relevé que les conditions de territorialisation peuvent créer des obstacles aux coproductions et les rendre moins rentables. De manière générale, elle a observé que les obligations de territorialisation des dépenses plus restrictives n'entraînent pas suffisamment d'effets positifs pour justifier le maintien de leurs niveaux actuels. Elle n'a pas non plus démontré que ces conditions sont nécessaires au vu des objectifs poursuivis.
30. Une mesure nationale qui entrave l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peut être acceptable que si elle remplit plusieurs conditions: elle doit répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général, être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre ⁽²⁾. 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'État membre ou la région qui octroie l'aide.
31. Pratiquement aucun État membre n'impose d'obligations de territorialisation des dépenses atteignant le plafond de 80 % du budget de production autorisé par la communication de 2001. Plusieurs États membres ne prévoient même aucune obligation de territorialisation des dépenses dans leurs régimes. De nombreux régimes régionaux sont liés au montant de l'aide et exigent que 100 ou 150 % de ce montant soit dépensé dans l'État membre qui octroie l'aide, sans préciser l'origine des services sous-traités ou des biens intervenant dans la production. Dans d'autres régimes, le producteur qui reçoit l'aide est libre de dépenser au moins 20 % du budget de production en dehors de l'État membre qui la lui octroie. Certains États membres conçoivent l'aide au cinéma comme un pourcentage des dépenses locales uniquement.
32. Le montant des dépenses soumis à des obligations de territorialisation doit au moins être proportionné à l'engagement financier effectif d'un État membre et non au budget de production global. Ce n'était pas nécessairement le cas avec le critère de territorialité de la communication de 2001 ⁽³⁾.
33. Il existe essentiellement deux mécanismes d'aide distincts appliqués par les États membres octroyant des aides à la production cinématographique:
 - les aides accordées — par un panel de sélection, par exemple — sous forme de subventions directes, définies, par exemple, en pourcentage du budget de production; et
 - les aides accordées et définies en pourcentage des dépenses de production dans l'État membre qui accorde l'aide (une incitation fiscale, par exemple).

⁽¹⁾ «Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Production (2008)», http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

⁽²⁾ Arrêt du 5 mars 2009 dans l'affaire C-222/07, UTECA (Recueil 2009, p. I-1407, point 25).

⁽³⁾ Exemple: un producteur d'un film disposant d'un budget de 10 millions d'euros demande à bénéficier d'un régime offrant au maximum 1 million d'euros par film. Il est disproportionné d'exclure le film du régime au motif que le producteur n'a pas l'intention de dépenser au moins 8 millions d'euros du budget de la production sur le territoire qui offre l'aide.

34. Le point 50 définit, pour chaque mécanisme, les limites dans lesquelles la Commission peut accepter qu'un État membre applique des obligations de territorialisation des dépenses qui pourraient malgré tout être jugées nécessaires et proportionnées pour un objectif culturel.
35. Dans le cas des aides accordées sous forme de subventions, l'obligation maximale de territorialisation des dépenses devrait être limitée à 160 % du montant de l'aide. Cela correspond à l'ancienne règle des «80 % du budget de production» lorsque l'intensité de l'aide atteint le plafond général énoncé au point 52(2), à savoir 50 % du budget de production ⁽¹⁾.
36. Dans le cas d'une aide accordée en pourcentage des dépenses consacrées à l'activité de production dans l'État membre qui accorde l'aide, le bénéficiaire est incité à dépenser davantage dans cet État membre pour percevoir une aide plus importante. Limiter l'activité de production pouvant bénéficier de l'aide à celle effectuée dans l'État membre qui accorde l'aide constitue une restriction territoriale. Par conséquent, pour établir un plafond qui soit comparable à celui prévu pour les subventions, les dépenses maximales qu'il est possible de soumettre à des obligations de territorialisation correspondent à 80 % du budget de production.
37. En outre, quel que soit le mécanisme retenu, le régime peut prévoir un critère d'éligibilité exigeant un niveau minimal d'activité de production sur le territoire de l'État membre qui accorde l'aide. Ce niveau ne doit pas dépasser 50 % du budget de production.
38. En tout état de cause, la législation de l'UE n'oblige pas les États membres à imposer des obligations de territorialisation des dépenses.

4.4. Concurrence en vue d'attirer de grandes productions étrangères

39. Lorsque la communication sur le cinéma de 2001 a été adoptée, peu d'États membres ont essayé d'utiliser l'aide pour le cinéma afin que d'importants projets cinématographiques étrangers soient produits sur leur territoire. Depuis lors, plusieurs États membres ont introduit des régimes afin d'attirer en Europe des productions hautement médiatisées, en concurrence mondiale avec d'autres sites et infrastructures, aux États-Unis, au Canada, en Nouvelle-Zélande ou en Australie, par exemple. Les participants aux consultations publiques qui ont précédé la présente communication ont reconnu que ces productions étaient nécessaires pour conserver des infrastructures audiovisuelles de haute qualité, contribuer à l'utilisation de studios, d'équipements et de personnel de haut niveau et favoriser le transfert des technologies, du savoir-faire et des compétences. L'utilisation partielle d'infrastructures par des productions étrangères permettrait aussi de disposer des capacités nécessaires à la réalisation de productions européennes de grande qualité et très médiatisées.
40. En ce qui concerne l'effet éventuel sur le secteur audiovisuel européen, la production étrangère peut avoir un impact durable étant donné qu'elle utilise généralement de façon abondante ces infrastructures et ces équipes locales. De manière générale, l'effet sur le secteur audiovisuel national peut donc être positif. Il convient aussi de noter que nombre de films considérés comme de grands projets de pays tiers sont en réalité des coproductions auxquelles participent aussi des producteurs européens. Ces subventions contribueraient ainsi également à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes et au maintien des infrastructures permettant les productions nationales.
41. Par conséquent, la Commission considère qu'une telle aide peut, en principe, être compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE en tant qu'aide visant à promouvoir la culture dans les mêmes conditions que l'aide aux productions européennes. Toutefois, étant donné que les aides aux grandes productions internationales peuvent être très conséquentes, elle surveillera le développement ultérieur de ce type d'aide pour veiller à ce que la concurrence s'effectue avant tout sur la base de la qualité et du prix plutôt que sur la base des aides d'État.

4.5. Productions transfrontalières

42. Peu de films européens sont distribués en dehors du territoire sur lequel ils ont été produits. Un film européen a plus de chances d'être projeté dans plusieurs États membres s'il a été coproduit par des producteurs originaires de plusieurs pays. Compte tenu de l'importance de la coopération entre les

⁽¹⁾ Exemple: un producteur d'un film disposant d'un budget de 10 millions d'euros demande à bénéficier d'un régime offrant au maximum 1 million d'euros par film. Le producteur n'est supposé dépenser que 1,6 million d'euros du budget de production sur le territoire qui offre l'aide. Toutefois, si le film avait disposé d'un budget de 2 millions d'euros et reçu le montant maximal d'aide, le producteur serait face à une obligation de territorialisation des dépenses correspondant à 80 % du budget de production.

producteurs de différents États membres pour la production d'œuvres européennes vues dans plusieurs États membres, la Commission estime qu'une intensité de l'aide plus élevée est justifiée dans le cas de coproductions financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un État membre.

4.6. Patrimoine cinématographique

43. Les films devraient être rassemblés, préservés et mis à la disposition des générations futures à des fins culturelles et éducatives ⁽¹⁾. Dans ses conclusions sur le patrimoine cinématographique européen du 18 novembre 2010 ⁽²⁾ le Conseil «Éducation, jeunesse, culture et sport» a invité les États membres à garantir que les films ayant bénéficié d'une aide d'État soient déposés dans une institution en charge du patrimoine cinématographique, ainsi que tout le matériel connexe, le cas échéant, et les droits appropriés liés à la préservation et à l'utilisation culturelle et non commerciale des films et du matériel connexe.
44. Certains États membres ont introduit une pratique consistant à verser la dernière tranche de l'aide après que l'institution du patrimoine cinématographique a certifié le dépôt du film aidé. Cette méthode s'est avérée être un instrument efficace de contrôle de l'obligation contractuelle de dépôt.
45. Certains États membres ont aussi introduit dans leurs conventions de subvention des dispositions permettant que des films financés par des fonds publics soient utilisés à des fins spécifiques lors de l'exécution de missions d'intérêt public par les institutions du patrimoine cinématographique après un délai convenu et à condition que l'utilisation normale du film ne soit pas entravée.
46. Les États membres devraient donc encourager, et aider, les producteurs à déposer une copie du film aidé dans l'institution du patrimoine cinématographique désignée par l'organisme de financement en vue de la préservation ⁽³⁾ et d'une utilisation non commerciale spécifique convenue avec le ou les détenteurs du droit conformément aux droits de propriété intellectuelle et sans préjudice d'une rémunération équitable du ou des détenteurs du droit après un délai fixé de commun accord dans la convention de subvention et de manière à ce que l'utilisation normale du film ne soit pas entravée.

5. ÉVALUER LA COMPATIBILITÉ DE L'AIDE AVEC LES DISPOSITIONS DU TFUE

47. Lorsqu'elle évalue les aides en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, la Commission vérifie sur la base des considérations ci-dessus:
 - premièrement, que les régimes d'aide respectent le principe de la «légalité générale», c'est-à-dire qu'elle doit s'assurer que le régime ne comporte pas de clauses qui seraient contraires aux dispositions du TFUE dans des domaines autres que les aides d'État;
 - deuxièmement, que le régime satisfait aux critères spécifiques de compatibilité de l'aide énoncés ci-dessous.

5.1. Légalité générale

48. La Commission doit d'abord vérifier que l'aide respecte le principe de la «légalité générale» et que les conditions d'éligibilité et les critères d'octroi ne contiennent aucune clause contraire au TFUE dans des domaines autres que les aides d'État. Cela consiste notamment à veiller au respect des principes du TFUE interdisant toute discrimination en raison de la nationalité et assurant la libre circulation des marchandises, la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux (articles 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 et 63 du TFUE). La Commission applique ces principes conjointement aux règles de concurrence, lorsque les dispositions contraires aux principes en question sont indissociables du fonctionnement du régime.

⁽¹⁾ Recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique (JO L 323 du 9.12.2005, p. 57).

⁽²⁾ JO C 324 du 1.12.2010, p. 1.

⁽³⁾ Des institutions du patrimoine cinématographique sont désignées par les États membres pour collecter, préserver et mettre à disposition le patrimoine cinématographique à des fins culturelles et éducatives. En application de la recommandation du Parlement européen et du Conseil sur le patrimoine cinématographique de 2005, les États membres ont répertorié leurs institutions du patrimoine cinématographique. La liste actuelle est disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>

49. Conformément aux principes ci-dessus, les régimes d'aide ne peuvent, par exemple, réserver l'aide aux seuls ressortissants du pays concerné; exiger des bénéficiaires qu'ils possèdent le statut d'entreprise nationale établie en vertu du droit commercial national (les entreprises établies dans un État membre et opérant dans un autre par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une agence permanente doivent pouvoir bénéficier de l'aide); en outre, l'exigence du statut d'agence ne doit être applicable qu'au moment du paiement de l'aide); ou obliger les entreprises étrangères assurant des services cinématographiques à se soustraire aux conditions et exigences de la directive 96/71/CE en ce qui concerne leurs travailleurs détachés ⁽¹⁾.

50. Compte tenu de la situation spécifique du secteur cinématographique européen, les régimes d'aide à la production 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 accordé à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée 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.

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 en aucun cas dépasser 80 % du budget total de la production.

5.2. Critères spécifiques d'appréciation au titre de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE

51. L'aide apportée à la production d'œuvres audiovisuelles européennes et au maintien des infrastructures nécessaires à leur production et leur diffusion visent à façonner les identités culturelles européennes et à renforcer la diversité culturelle. Elle a donc comme objectif de promouvoir la culture. Une telle aide peut être compatible avec le traité conformément à l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE. Les entreprises du secteur de la production cinématographique et télévisuelle peuvent aussi bénéficier d'autres types d'aides accordées au titre de l'article 107, paragraphe 3, points a) et c), du TFUE (aide à finalité régionale, aide en faveur des PME, de la recherche et développement, de la formation ou de l'emploi), dans le respect des intensités d'aide maximales en cas de cumul d'aides.

52. Dans le cas de régimes conçus pour soutenir l'écriture de scénarios, le développement, la production, la distribution et la promotion d'œuvres audiovisuelles couvertes par la présente communication, la Commission examinera les critères suivants pour toute œuvre audiovisuelle qui bénéficiera d'une aide, afin d'évaluer si le régime est compatible avec le traité en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE:

1) l'aide est destinée à un produit culturel. Chaque État membre veille à ce que le contenu de la production bénéficiant de l'aide soit culturel selon ses propres critères nationaux, au moyen d'un processus de vérification efficace pour éviter les erreurs manifestes: soit en choisissant des propositions de films, par exemple au moyen d'un panel ou d'une personne chargée de la sélection, soit, à défaut d'un tel processus de sélection, en dressant une liste de critères culturels au crible desquels la candidature de chaque œuvre audiovisuelle sera évaluée;

2) l'intensité de l'aide doit, en principe, être limitée à 50 % du budget de la production, afin d'encourager les initiatives commerciales normales. L'intensité de l'aide en faveur des productions transfrontalières financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un

⁽¹⁾ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997, p. 1).

État membre peut atteindre 60 % du budget de la production. Les œuvres audiovisuelles difficiles ⁽¹⁾ et les coproductions concernant des pays de la liste du CAD de l'OCDE ⁽²⁾ sont exclues de ces restrictions. Les films dont la version originale unique est dans la langue officielle d'un État membre dont le territoire, la population ou l'aire linguistique sont limités peuvent être considérés comme des œuvres audiovisuelles difficiles dans ce contexte;

- 3) en principe, l'aide à l'écriture des scénarios ou au développement n'est pas limitée. Toutefois, si le scénario ou le projet élaboré débouche finalement sur un film, les coûts de l'écriture du scénario et du développement sont ensuite inclus dans le budget de production et pris en compte dans le calcul de l'intensité maximale d'aide de l'œuvre audiovisuelle, comme indiqué au point 2 ci-dessus;
 - 4) les coûts de distribution et de promotion d'œuvres audiovisuelles admissibles au bénéfice d'une aide à la production peuvent bénéficier d'une aide d'une même intensité que s'il s'était agi ou aurait pu s'agir de la production;
 - 5) les aides destinées à des activités spécifiques de production autres que l'écriture de scénarios, le développement, la distribution ou la promotion ne sont pas autorisées. Autrement dit, une aide ne doit pas être réservée à certains segments de la chaîne de valeur de la production. Toute aide accordée à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée devrait contribuer à son budget global. Le producteur devrait être libre de choisir les postes du budget qui seront dépensés dans d'autres États membres. Le but est de garantir l'effet d'incitation neutre de l'aide. L'attribution d'une aide à des postes spécifiques du budget du film pourrait transformer cette aide en préférence nationale au bénéfice des secteurs fournissant les services concernés par l'aide, ce qui serait incompatible avec le traité;
 - 6) les États membres devraient encourager, et aider, les producteurs à déposer une copie du film aidé dans l'institution du patrimoine cinématographique désignée par l'organisme de financement en vue de la préservation et d'une utilisation non commerciale spécifique convenue avec le ou les détenteurs du droit conformément aux droits de propriété intellectuelle et sans préjudice d'une rémunération équitable du ou des détenteurs du droit après un délai fixé de commun accord dans la convention de subvention et de manière à ce que l'utilisation normale du film ne soit pas entravée;
 - 7) l'aide est octroyée de manière transparente. Les États membres doivent publier au moins les informations suivantes sur un seul site web, ou sur un seul site reprenant des informations provenant de plusieurs sites: le texte intégral du régime approuvé et ses modalités d'exécution, le nom du bénéficiaire de l'aide, le nom et la nature de l'activité ou du projet aidé, le montant de l'aide et son intensité en tant que proportion du budget total de l'activité ou du projet aidé. Ces informations doivent être publiées en ligne après l'adoption de la décision d'octroi, conservées pendant au moins 10 ans et mises à la disposition du grand public sans aucune restriction ⁽³⁾.
53. La modernisation des salles de cinéma, y compris leur passage au numérique, peut bénéficier d'une aide si les États membres peuvent en démontrer la nécessité, la proportionnalité et l'adéquation. Sur cette base, la Commission examinerait si le régime est compatible avec le traité en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point d), du TFUE.
54. Au moment de vérifier si l'intensité maximale de l'aide est respectée, le montant total des aides publiques accordées par les États membres à l'activité ou au projet aidé doit être pris en compte, que ce soutien soit financé ou non sur des fonds locaux, régionaux, nationaux ou de l'UE. Les fonds accordés directement par des programmes de l'UE tels que MEDIA, sans l'intervention des États

⁽¹⁾ Tels les courts métrages, les premiers et seconds films d'un réalisateur, les documentaires ou les œuvres à petit budget ou autres œuvres commercialement difficiles. Conformément au principe de subsidiarité, il appartient à chaque État membre d'établir une définition des films difficiles en fonction des paramètres nationaux.

⁽²⁾ La liste du CAD répertorie tous les pays et territoires pouvant bénéficier d'une aide officielle au développement. Il s'agit de tous les pays aux revenus faibles et moyens sur la base du revenu national brut (RNB) par habitant tels que publiés par la Banque mondiale, à l'exception des membres du G8, des États membres de l'UE et des pays disposant d'une date ferme d'entrée dans l'UE. La liste reprend aussi tous les pays les moins avancés (PMA) tels que définis par les Nations unies. Voir <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/listedesbeneficiairesdapdetablieparlecad.htm>

⁽³⁾ Ces informations devront être régulièrement mises à jour (par exemple, tous les six mois) et seront disponibles dans des formats non exclusifs.

membres dans la décision d'adjudication, ne constituent toutefois pas des ressources d'État. Par conséquent, l'assistance qu'ils apportent n'intervient pas dans le calcul du respect des plafonds d'aide.

6. MESURES UTILES

55. La Commission propose, comme mesures utiles aux fins de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE, que les États membres mettent leurs régimes existants en matière de financement du cinéma en conformité avec la présente communication dans les deux années suivant sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication, les États membres devraient confirmer à la Commission qu'ils acceptent les mesures utiles proposées. En l'absence de réponse, la Commission considérera que l'État membre concerné n'est pas d'accord avec la proposition.

7. APPLICATION

56. La présente communication s'applique dès le premier jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
57. La Commission appliquera la présente communication à l'ensemble des aides notifiées pour lesquelles elle est appelée à prendre une décision après la publication de la communication au Journal officiel, même si les aides ont été notifiées avant cette date.
58. Conformément à sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ⁽¹⁾, dans le cas des aides non notifiées, la Commission appliquera:
- a) la présente communication, si l'aide a été accordée après la publication de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*;
 - b) la communication sur le cinéma de 2001 dans tous les autres cas.

⁽¹⁾ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.