



Bruxelles, le 15.5.2014
COM(2014) 272 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Le cinéma européen à l'ère numérique
Associer la diversité culturelle et la compétitivité**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Le cinéma européen à l'ère numérique Associer la diversité culturelle et la compétitivité

Le secteur audiovisuel revêt une importance culturelle, sociale et économique significative. Il façonne les identités, projette des valeurs et peut être un moteur de l'intégration européenne en contribuant à notre identité européenne commune. Il contribue à la croissance et à l'emploi en Europe et est un moteur de l'innovation.

Ce secteur est également important car il est plus réglementé que d'autres secteurs de la création et est fortement tributaire des fonds publics¹.

L'industrie cinématographique européenne est variée et créative. Le monde entier rend hommage à son patrimoine cinématographique, qui a inspiré plusieurs générations de réalisateurs et leurs œuvres². Toutefois, même si l'Europe parvient à produire un grand nombre de longs métrages variés, la plupart des films européens n'atteignent pas la totalité de leur public potentiel en Europe, et moins encore sur le marché mondial. Pour la plupart, les films restent sur les marchés nationaux, mais, même au niveau national, certains ne sont jamais projetés au cinéma ou ne parviennent pas à trouver d'autres canaux de distribution.

Il s'agit d'une occasion manquée de diffuser la diversité des cultures européennes à travers le monde, d'améliorer la compétitivité et de lutter contre le déficit commercial actuel avec les pays tiers, en particulier les États-Unis.

La révolution numérique offre plus de possibilités et de souplesse pour la distribution et a une incidence fondamentale sur les habitudes des spectateurs. Il est donc primordial de s'adapter à l'ère numérique et d'utiliser son potentiel pour conserver les publics existants et en atteindre de nouveaux, ainsi que pour créer des passerelles entre la diversité culturelle et la compétitivité. Certains défis doivent être relevés à cet égard: l'industrie doit expérimenter de nouveaux modèles commerciaux et stratégies d'élargissement du public; des politiques publiques doivent aussi être mises en place aux niveaux régional, national et européen.

Une coopération transnationale sur les politiques à suivre et un dialogue structuré avec le secteur au niveau européen sont dès lors indispensables.

¹ Les fonds européens d'aide au cinéma consacrent chaque année 2,1 milliards d'EUR d'aide (Observatoire européen de l'audiovisuel, financement public des œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe, 2011).

² Des films récents comme «Intouchables» ont attiré un large public à travers le monde pour leur originalité, sont devenus des films à succès et ont permis de réaliser des bénéfices.

La présente communication est intégrée au cadre stratégique présenté dans la communication de la Commission sur la promotion des secteurs de la culture et de la création pour favoriser la croissance et l'emploi dans l'UE³ et est conforme à la stratégie numérique pour l'Europe⁴.

La communication présente l'état des lieux de l'évolution récente du secteur cinématographique et recense les défis actuels à relever dans le cadre des politiques publiques ayant une incidence sur ce secteur. Elle met également en évidence les instruments existants de l'UE pouvant contribuer au processus d'adaptation à ces problématiques.

Dans l'ensemble des domaines couverts, la communication vise à améliorer la complémentarité entre les politiques des États membres et de l'Union. Elle promeut des orientations communes destinées à mieux saisir les opportunités et à relever les défis liés au passage au numérique, tout en tenant compte de la diversité culturelle et linguistique et de la variété des paysages audiovisuels nationaux, et souligne la nécessité d'un effort conjoint pour renforcer l'efficacité globale des outils de financement existants, en vue d'assurer la compétitivité et la diversité du secteur cinématographique européen.

1. État des lieux du secteur cinématographique européen

1.1. Production cinématographique et public: un écart croissant?

Lorsqu'on examine le secteur cinématographique européen, on constate un déséquilibre entre, d'une part, la production et la distribution et, d'autre part, la consommation, c'est-à-dire entre le nombre de films produits et le nombre de films qui parviennent effectivement à leur public cible. Il y a nettement plus de productions européennes qu'américaines et canadiennes⁵, mais les films européens sont distribués à plus petite échelle et atteignent difficilement un public plus large sur les marchés extérieurs, y compris au sein de l'UE.

Le succès ne peut être mesuré par les seules parts de marché et recettes aux guichets. Les films peuvent cibler des publics spécialisés, ce qui peut entraîner une baisse des parts de marché au niveau national / de l'UE et au niveau mondial. Ces films peuvent néanmoins toucher leur public cible et contribuer de manière essentielle à la diversité culturelle. D'un point de vue économique, le succès relatif d'un film doit également être envisagé sous l'angle de la rentabilité, à savoir le rapport entre l'investissement dans le développement, la production et la distribution et les recettes générées⁶. Pour un grand nombre de films produits dans l'UE, toutefois, la sortie en salle reste limitée, voire inexistante, en particulier en dehors du marché intérieur. En outre, ces films ne semblent pas toucher un public plus large par d'autres canaux de distribution.

³ COM(2012) 537 final.

⁴ COM(2010) 245 final/2.

⁵ Le nombre de longs métrages produits dans l'Union européenne est passé de 1 159 en 2008 à 1 336 en 2011. Au cours de la même période, les productions américaines et canadiennes sont passées de 773 à 818 films (OEA, Focus 2013).

⁶ Selon les estimations, le film «Intouchables» a généré des recettes d'un montant de 309 189 989 EUR au niveau mondial, pour un budget de production d'environ 7 000 000 EUR, tandis que les recettes du film «The Artist» sont estimées à 96 718 509 EUR au niveau mondial, pour un budget de production d'environ 11 000 000 EUR.

La situation et les chiffres peuvent varier entre les différents modes de distribution (cinéma, diffusion, DVD, VoD⁷, etc.) et il peut y avoir des différences significatives entre les États membres.

En ce qui concerne l'exploitation en salle de cinéma, les principales tendances sont les suivantes:

- Au sein de l'UE, les films européens représentent en moyenne 62,52 % des sorties en salle et 32,9 % des entrées⁸. Les recettes aux guichets et les entrées des films européens sont nettement inférieures à celles des productions américaines. En 2012, ces dernières représentaient 19,84 % des sorties en salle et 65,11 % des entrées au sein de l'UE⁹. Les entrées réalisées par les films européens non nationaux sur le marché de l'UE sont stables et représentent près de 12 % en moyenne¹⁰.
- Seule une petite minorité de films européens sortent en salle en dehors de l'Europe (8 % en 2010), où ils touchent un public non négligeable, bien que modeste, en termes de parts de marché pour les recettes générées¹¹. En fait, plus de 19 % du total des entrées (et 16 % des recettes aux guichets) des productions européennes ont été générées en dehors de l'Europe en 2010¹².

La situation relative aux sorties en salle des films européens —décrite ci-dessus — correspond à celle des autres plateformes de visionnage.

La télévision demeure la plateforme la plus répandue pour regarder des films. En 2011, 41 % des près de 122 000 longs métrages diffusés à la télévision en Europe étaient des films européens (7,7 % étaient des productions nationales, 14,5 % étaient produits dans d'autres pays européens et 18,7 % étaient des coproductions européennes, totalement ou partiellement)¹³.

Alors que les DVD sont en baisse, la vidéo à la demande est un mode de distribution assez récent qui devrait se développer considérablement au cours des prochaines années¹⁴. En 2012, le marché de la vidéo à la demande a enregistré un taux de croissance de 59 % en Allemagne et de 14,7 % en France¹⁵. De nombreux prestataires de services de vidéo à la demande offrent

⁷ Vidéo à la demande.

⁸ Période: 2008-2012. Les données n'incluent pas Malte. Source: Observatoire européen de l'audiovisuel.

⁹ Période: 2008-2012. Source: Observatoire européen de l'audiovisuel.

¹⁰ Source: Observatoire européen de l'audiovisuel, Annuaire 2012, volume 2, p. 234.

¹¹ Par exemple, en 2012, les films européens n'étaient guère présents sur le marché américain, atteignant à peine 8 % des parts de marché, tandis que les films américains représentaient plus de 90 % de celles-ci. Source: Observatoire européen de l'audiovisuel, base de données Focus, 2013.

¹² Source: étude de l'Observatoire européen de l'audiovisuel sur «L'exportation en salle de cinéma des films européens en 2010», couvrant les pays suivants: Argentine, Australie, Brésil, Chili, Colombie, Corée du Sud, Mexique, Nouvelle-Zélande, États-Unis et Canada, Venezuela. Au cours de la même période, les productions américaines ont généré 66 % de leurs recettes aux guichets à l'étranger.

¹³ Source: Observatoire européen de l'audiovisuel: Annuaire 202, pp. 150-155.

¹⁴ Contrairement aux DVD, la vidéo à la demande est couverte par la directive SMA et ses dispositions visant à promouvoir les œuvres européennes.

¹⁵ En 2011, les dépenses de consommation en contenus audiovisuels sur les plateformes et services numériques et en ligne ont augmenté de 20,1 %, pour atteindre un total de 1,2 milliard d'EUR, tandis

leurs services et utilisent leur marque sur un seul marché territorial, alors que seuls quelques prestataires proposent leurs activités sous la même marque au niveau mondial. Alors que la vidéo à la demande offre en principe une capacité de distribution illimitée (contrairement aux autres points de vente), il existe peu de données concernant la disponibilité et la part de marché des films européens sur les plateformes de vidéo à la demande. Les premières études réalisées indiquent que la majorité des recettes générées par les plateformes de vidéo à la demande peuvent provenir de films non européens, comme pour le marché du DVD¹⁶. Pour ce qui est de la présence des films européens, les données disponibles révèlent qu'un acteur mondial (présent dans 26 pays de l'UE) propose, dans les principaux magasins nationaux, plus de superproductions de l'UE et de films ayant remporté le Prix du cinéma européen que les prestataires nationaux de vidéo à la demande¹⁷. À la lumière de ces considérations, il est possible d'augmenter la distribution des films européens — tant au sein de l'Europe qu'en dehors de celle-ci — dans tous les circuits de distribution.

1.2. Public potentiel et évolution des habitudes

Selon une enquête récente menée auprès des Européens âgés de 4 à 50 ans¹⁸, 97 % des Européens visionnent des films de toutes origines et 54 % d'entre eux en regardent même tous les jours¹⁹. Quelque 27 % des spectateurs sont férus de cinéma et affirment visionner plus de 11 films par mois²⁰. La fréquentation des salles de cinéma est restée stable ces dernières années²¹, mais l'enquête révèle que les Européens se rendent au cinéma moins d'une fois par mois et que 39 % n'y vont jamais²². Outre le cinéma, les Européens regardent également des films sur les chaînes non cryptées (79 % de la population), sur des DVD (67 %) et par

que les dépenses de consommation européennes en DVD ont diminué de 10 % pour la septième année consécutive, atteignant un total de 9,4 milliards d'EUR. Dans un avenir prévisible, la croissance des supports numériques et en ligne pour le secteur européen de la vidéo devrait se poursuivre. Par exemple, le montant total des recettes générées par la fourniture de la vidéo à la demande sur des réseaux exclusifs (appelés services de type «jardin clos») l'emporte sur la distribution sur l'Internet. En Europe, les recettes devraient augmenter, passant de 850 millions d'EUR en 2011 à 1,5 milliard d'EUR en 2017. Les dépenses en DVD/Blu Ray devraient diminuer. Sources: Observatoire européen de l'audiovisuel, Annuaire 2012; base de données Screen Digest, 2013.

¹⁶ Étude de l'IPTS: «Statistical, ecosystems and competitiveness analysis of the media and content industries — the film sector», Sophie de Vinck, Sven Lindmark, 2012, point 3.4.3.

¹⁷ Source: Observatoire européen de l'audiovisuel. En Allemagne, iTunes a proposé 36 films sur un échantillon de 50 films composé des 25 premiers lauréats du Prix du cinéma européen (1988-2012) et des 25 plus grandes superproductions européennes (1996-2012), tandis que les prestataires nationaux de services de vidéo à la demande ne proposent que 29 films au maximum. Les chiffres étaient de 30-21 pour la France et de 2-8 pour l'Italie.

¹⁸ L'enquête a porté sur 4 550 consommateurs européens âgés de 4 à 50 ans, dans 10 pays: A profile of current and future audiovisual consumers (Profil des consommateurs des services audiovisuels actuels et futurs), rapport final, EAC/08/2012, p. 10.

¹⁹ A profile of current and future audiovisual consumers (Profil des consommateurs des services audiovisuels actuels et futurs), rapport final, EAC/08/2012, p. 55.

²⁰ A profile of current and future audiovisual consumers (Profil des consommateurs des services audiovisuels actuels et futurs), rapport final, EAC/08/2012, p. 77.

²¹ Voir Observatoire européen de l'audiovisuel — Annuaire 2012, volume 2, p. 222 (966 millions en 2011). La fréquentation des salles a toutefois baissé dans certains États membres comme la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Bulgarie, la Slovaquie et la Slovaquie.

²² A profile of current and future audiovisual consumers (Profil des consommateurs des services audiovisuels actuels et futurs), rapport final, EAC/08/2012, p. 60.

l'intermédiaire de services à la demande (56 %)²³. Le visionnage à domicile ou mobile représente par conséquent un marché important, en particulier parce que les spectateurs s'attendent de plus en plus à pouvoir visionner des contenus à tout moment, partout et sur tout support. L'étude reconnaît toutefois que des contenus illicites sont également utilisés et qu'au-delà du visionnage, une fraction du public souhaite de plus en plus interagir avec le contenu et participer à sa création ou programmation, par exemple grâce à des applications ou par l'intermédiaire des médias sociaux.

En ce qui concerne le temps consacré aux médias, la télévision reste le moyen le plus utilisé pour visionner des contenus audiovisuels et le temps d'écoute est encore d'environ 4 heures par jour dans l'UE²⁴. Ces chiffres sont globalement stables dans l'UE et parfois en baisse pour ce qui est du visionnage de contenus linéaires par les jeunes générations²⁵. D'autre part, le visionnage moyen de vidéos en ligne par spectateur, bien qu'encore relativement peu élevé sur les principaux marchés de l'UE, s'est accru de 155 % à 200 % sur la période 2008-2011²⁶.

1.3. Difficultés structurelles du secteur cinématographique européen à atteindre des publics potentiels dans l'Union européenne et dans le monde

La situation du secteur de l'audiovisuel varie considérablement d'un État membre à l'autre. La taille du secteur, le volume de production et l'environnement linguistique diffèrent, mais également la manière dont les films sont financés, le montant et la structure des fonds publics de soutien à la production cinématographique, la participation des radiodiffuseurs ou d'autres parties prenantes au système de financement et les stratégies mises en place dans le cadre des politiques cinématographiques nationales et régionales.

Chaque film étant un prototype unique, toute tentative de reproduire les facteurs de réussite risque d'être trop simpliste. Il est toutefois clair que certaines faiblesses structurelles ont une incidence déterminante sur la capacité des films européens à atteindre leur public potentiel tant au niveau national qu'à l'étranger.

- ***Fragmentation de la production et du financement***

Le secteur cinématographique européen est composé principalement de petites et microentreprises s'appuyant sur des actifs immatériels limités. Ces entreprises se heurtent à

²³ Ce dernier chiffre couvre également le streaming ou les téléchargements «gratuits», dont la majorité provient probablement de plateformes illégales.

²⁴ Livre vert - Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent: croissance, création et valeurs, en référence à l'Annuaire de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, volume II, p. 171.

²⁵ Au Royaume-Uni, une analyse récente suggère que le temps d'écoute de la télévision linéaire pour les générations âgées de 16 à 24 ans a diminué, passant de 168 minutes par jour en 2010 à 142 minutes par jour en 2013; ces chiffres devraient encore baisser, pour atteindre 119 minutes par jour en 2020; pour les générations âgées de 25 à 34 ans, le temps d'écoute est passé de 200 minutes par jour en 2010 à 183 minutes par jour en 2013; ces chiffres devraient encore baisser, pour atteindre 148 minutes par jour en 2020. Analyse d'Enders intitulée «Where have all the young viewers gone?» (Où sont passés les jeunes spectateurs?), janvier 2014.

²⁶ En 2011, le visionnage en ligne au Royaume-Uni s'élevait à 20,5 minutes par mois. Les données pour la France et l'Allemagne étaient de 15 et 22 minutes respectivement.

des difficultés croissantes pour obtenir des budgets conséquents et dépendent largement des fonds publics.

Le budget de production moyen varie considérablement d'un État membre à l'autre. Au Royaume-Uni, il s'élève à 10,9 millions d'EUR, en Allemagne et en France à environ 5 millions d'EUR et en Suède à 2,6 millions d'EUR. En revanche, en Hongrie ou en Estonie, les films sont produits avec un budget moyen de 300 000 EUR²⁷. Selon la Motion Picture Association of America, le budget moyen des films produits aux États-Unis s'élève à 15 millions d'USD²⁸. En ce qui concerne les films américains produits par les grands studios de cinéma, le budget moyen s'élevait à 106,6 millions d'USD en 2006, selon les derniers chiffres disponibles.

Compte tenu des coûts conséquents nécessaires à la production cinématographique, des recettes élevées, notamment pour ce qui est des recettes aux guichets, demeurent nécessaires pour parvenir à la viabilité économique. Malgré l'importante part de marché des productions américaines, plusieurs superproductions américaines récentes ont eu des difficultés à amortir les investissements élevés. Certains films européens — avec leurs budgets plus modestes — pourraient atteindre le seuil de rentabilité, même avec un nombre d'entrées relativement restreint, mais, selon les quelques données disponibles, la grande majorité des films européens ne sont pas rentables et ne permettent pas d'amortir les investissements réalisés²⁹. De ce fait, il est difficile pour les entreprises européennes de devenir plus stables, d'abandonner une approche par projet et de se développer.

Le système complexe de financement de la production cinématographique est remis en cause par les changements survenus au niveau de la distribution et de la consommation, déclenchés par les technologies numériques. Les recettes de la télévision pourraient être affectées par la multiplication des chaînes et le morcellement de l'audience; les recettes en ligne connaissent une croissance dynamique, mais ne compensent pas encore la perte de recettes liées aux DVD³⁰. En outre, il s'avère que, tant à la télévision qu'en vidéo à la demande, les séries télévisées, y compris des productions européennes, sont particulièrement populaires auprès du public et enregistrent des taux d'écoute élevés³¹. La distribution en salle est confrontée aux

²⁷ Voir l'Annuaire 2012 de l'OEA, vol. 2, p. 206.

²⁸ Motion Pictures Association of America: <http://www.mpa.org/Resources/3037b7a4-58a2-4109-8012-58fca3abdf1b.pdf>, page 21.

²⁹ Voir l'étude intitulée «Rentabilité des investissements dans les films français», O. Bomsel et C. Chamaret, 2008. Cette étude révèle que sur 162 films produits en France en 2005, seuls 15 ont amorti leurs frais de production et de distribution. http://crg.polytechnique.fr/fichiers/crg/perso/fichiers/chamaret_728_RentabContango2.pdf.

³⁰ Le marché de la vidéo au niveau des consommateurs s'est contracté de 1,1 % au total dans les 17 principaux pays européens en 2012 par rapport à 2011, tandis que la vidéo numérique et la vidéo à la demande de type «jardin clos» (à la télévision) ont connu une augmentation des ventes de 71 % et 26 % respectivement. Source: Fédération internationale de la vidéo, Annuaire 2013, pp. 17 et 18.

³¹ Des statistiques couvrant les 100 programmes attirant le plus grand nombre de spectateurs dans six États membres (UK, DE, FR, IT, ES et PT) indiquent que les séries télévisées étaient le type de programme le plus populaire en décembre 2012, avec une audience cumulée de 62 %. Source: lesaudiencestv.com; <http://www.lesaudiencestv.com/categorie-12499478.html>. Des productions européennes de séries gagnent du terrain dans la programmation nationale et internationale; ainsi, la

coûts de la numérisation des cinémas et à l'évolution des habitudes des spectateurs. De nouveaux acteurs (tels que les plateformes de vidéo à la demande et les opérateurs de télécommunications) jouent un rôle croissant dans le secteur de la distribution, mais ne sont pas associés de manière significative à la production ou au financement des films.

- ***Possibilités et incitations limitées pour internationaliser les projets et cibler plusieurs marchés***

Seul un nombre limité de producteurs de films européens opère sur plus d'un marché. De manière plus générale, le secteur cinématographique ne mobilise pas des financements appropriés pour les projets dans une optique internationale ou ne fait pas appel de manière adéquate à des subventions publiques, à des investisseurs dans la chaîne de valeur traditionnelle ou à de nouveaux investisseurs. Une part significative du financement provient souvent de subventions publiques nationales ou régionales et soutient la production de projets ayant une dimension régionale ou nationale. Seule une part très restreinte des fonds publics provient de fonds supranationaux (par exemple, en 2009, 1 919 millions d'EUR étaient issus de fonds nationaux et infranationaux en Europe, contre 144 millions d'EUR provenant de fonds supranationaux)³². Par conséquent, les projets ont tendance à cibler un public local. Ce phénomène semble renforcé par une attention insuffisante accordée à la phase de développement, lorsque le public potentiel d'une production peut être identifié et optimisé de manière effective. Par ailleurs, alors que les coproductions circulent mieux que les productions purement nationales³³, il s'avère qu'elles visent généralement surtout à assurer un financement, notamment dans les pays dotés d'une faible capacité de production. Le potentiel que représentent les coproductions pour accroître le rayonnement d'un film donné peut être mieux exploité; trop de coproductions manquent encore d'une stratégie claire de distribution dans les pays concernés et au-delà.

- ***Accent mis sur la production et attention limitée portée à la distribution et à la promotion***

L'accent mis par les politiques cinématographiques sur le soutien à la production ne va pas de pair avec les efforts liés à la diffusion auprès du public. Le système actuel des aides d'État soutient essentiellement la production cinématographique, sans mettre suffisamment l'accent sur la distribution. En 2009, les organismes publics européens de financement des œuvres cinématographiques ont consacré en moyenne 69 % de leur budget à la création des œuvres, tandis que seulement 8,4 % a été consacré à leur distribution et 3,6 % à leur promotion. Les fonds supranationaux ont tendance à accorder une plus grande priorité à la distribution (33,6 %, contre 35,7 % consacré à la création) que les fonds nationaux (7,4 % pour la

série «Real Humans» (Suède/Danemark/Finlande) sera prochainement adaptée au Royaume-Uni et a déjà été exportée vers 53 territoires. Source: Médiamétrie, Scripted Series Report 02. Octobre 2013.

³² Source: Observatoire européen de l'audiovisuel, financement public des œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe, 2011.

³³ Observatoire européen de l'audiovisuel: «The circulation of European co-productions and entirely national films in Europe 2001 to 2007» (La circulation des coproductions européennes et des films purement nationaux en Europe de 2001 à 2007) http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/film/paperEAO_en.pdf

distribution, contre 70,4 % pour la création) et infranationaux (3,5 % pour la distribution, contre 75,5 % pour la création). Toutefois, comme déjà précisé plus haut, seule une très petite part des fonds publics provient de fonds supranationaux. Aux États-Unis, des budgets considérables sont consacrés à la commercialisation des films³⁴, mais ce n'est généralement pas le cas en Europe.

L'accent mis sur la sortie en salle et la diffusion, fondamentales pour amortir les investissements, fait passer au second plan le potentiel de distribution sur toutes les plateformes possibles. Le système actuel de fenêtres de mises à disposition³⁵ subit une pression croissante en raison de l'évolution des habitudes des spectateurs³⁶. La rigidité des règles dans ce domaine et la tendance des acteurs du marché en place à préserver le statu quo peuvent empêcher le développement et l'utilisation de nouveaux modèles commerciaux et stratégies de mise à disposition innovants. Cette situation peut également empêcher les petites productions de niche — qui parviennent difficilement à sortir en salle et ne sont diffusées, le cas échéant, que pour une courte période — d'atteindre leur public par d'autres plateformes de distribution, telles que la vidéo à la demande³⁷.

La vidéo à la demande offre d'importantes perspectives, mais nécessite des investissements adaptés et le développement de nouvelles compétences. Pour mettre les films à disposition sur les plateformes de vidéo à la demande, les opérateurs font face à de nouveaux coûts techniques et de transaction. Les coûts liés à l'encodage des masters numériques et à l'élaboration des différentes versions linguistiques (doublées ou sous-titrées) représentent un investissement pour chaque film. Les coûts de transaction sont particulièrement élevés en Europe, du fait de la fragmentation des droits et du faible développement des activités d'agrégation³⁸ dans le secteur cinématographique. Ceci limite l'attrait des catalogues européens pour de nouveaux acteurs. En outre, une fois que les films sont accessibles en vidéo à la demande, des investissements supplémentaires sont requis dans les activités éditoriales et la conception d'outils pertinents de promotion et de visibilité. Au total, l'ensemble de ces coûts ne peuvent être amortis que par un nombre important de visionnages et, par conséquent, un laps de temps probablement long. Des outils de financement devraient permettre une utilisation rationnelle des ressources en prenant ces coûts en considération.

³⁴ Aux États-Unis, le budget moyen s'élevait à 106,6 millions d'USD en 2006, dont 70,8 millions d'USD en frais de production et 35,9 millions d'USD en frais de commercialisation. Sources: Motion Picture Association of America, Theatrical Market Statistics (statistiques du marché du cinéma), 2007.

³⁵ Système selon lequel les films sortent successivement sur différentes plateformes d'exploitation. Ces fenêtres ou calendriers varient selon les États membres, mais la séquence habituelle pour un long métrage, par exemple, commencerait avec sa sortie en salles de cinéma, suivie de sa commercialisation sur vidéo/DVD/Blu Ray, puis en vidéo à la demande, puis de sa diffusion sur les chaînes de télévision payantes, et se terminerait avec sa diffusion sur les chaînes de télévision à accès libre.

³⁶ Voir point I.2 ci-dessus.

³⁷ Il convient de noter que bon nombre de films européens qui rencontrent le succès sur leur marché intérieur ont aussi tendance à devenir des films de niche dans d'autres pays.

³⁸ Services d'intermédiaires visant à négocier avec les détenteurs de droits des différents films afin de créer un catalogue attrayant pour les plateformes de vidéo à la demande; cette activité peut être complétée par une composante éditoriale active (activités de conservation).

En ce qui concerne le patrimoine cinématographique européen, l'Europe accuse un certain retard sur le plan de la numérisation, qui est une condition préalable à l'accès numérique. Seul 1,5 % du patrimoine cinématographique a été numérisé³⁹. Cette situation est due à l'absence de financement et à des coûts élevés — tant sur le plan financier qu'en termes de temps — pour l'affranchissement des droits. La simplification des procédures d'autorisation des droits pourrait faciliter le processus, y compris grâce à une réduction des coûts.

- ***Lacunes au niveau des compétences entrepreneuriales et des partenariats intersectoriels***

La formation initiale des professionnels du cinéma ne fournit généralement pas les compétences commerciales et entrepreneuriales nécessaires. Les liens entre les écoles de cinéma et le monde professionnel sont ténus et la formation n'offre toujours pas suffisamment de possibilités d'acquérir une perspective et des contacts internationaux.

Le secteur cinématographique européen n'associe pas de manière substantielle les partenaires potentiels, tels que les annonceurs et le secteur des TIC, et ne coopère pas avec ces derniers, or ils pourraient contribuer grandement à maximiser le public pour les productions proposées en vidéo à la demande.

2. Problématiques actuelles

Un effort concerté à tous les niveaux serait nécessaire pour surmonter ces faiblesses structurelles. Les points suivants devraient être abordés pour rendre la riche diversité des films européens plus accessible et attrayante pour un plus large public et rendre les films et les sociétés cinématographiques européens plus rentables.

2.1. Revoir le cadre de financement

Une industrie cinématographique européenne prospère a besoin d'un rééquilibrage des dépenses entre la production, la distribution et la promotion de films, et des progrès doivent être accomplis dans les trois domaines suivants:

- ***Régimes de financement public***

Les mécanismes de soutien interne pour la production, le développement et la distribution des films ont — directement ou indirectement — un impact sur les structures et les pratiques de l'industrie et sur le type de films produits et distribués. Le soutien européen peut compléter ces mécanismes au niveau national, mais ne peut en jeter les bases. Compte tenu des changements apportés par l'environnement numérique et de l'évolution des attentes du public, les régimes de financement public, en conformité avec les règles relatives aux aides d'État⁴⁰,

³⁹ Selon une estimation de l'Association européenne des archives du film (ACE).

⁴⁰ Il convient de noter, en particulier, que la communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, adoptée le 15 novembre, a mis à jour les critères relatifs aux aides d'État utilisés pour évaluer les régimes d'aide des États membres; elle couvre les aides d'État en faveur d'un éventail plus large d'activités, souligne le principe de subsidiarité dans le domaine de la politique culturelle et le respect des principes du marché intérieur, prévoit un plafond plus élevé pour l'intensité des aides aux productions transfrontalières et reconnaît la nécessité d'assurer la protection du patrimoine cinématographique et l'accès à ce dernier.

doivent être réexaminés. Dans l'ensemble, le défi ne consiste pas à augmenter le niveau de l'aide publique dans ce secteur, mais plutôt à optimiser sa valeur ajoutée globale, ainsi qu'à maximiser la complémentarité entre les instruments et les politiques à différents niveaux.

Les questions suivantes méritent une attention particulière dans ce contexte:

- Mettre davantage l'accent sur la phase de développement en vue d'améliorer la qualité et la rentabilité des projets financés. Veiller à ce que le projet soit développé de manière à toucher son public cible, en tenant compte des particularités du projet, au niveau national, mais également au niveau de l'UE et au niveau mondial.
- Trouver un bon équilibre entre l'aide à la production et l'aide à la distribution et à la promotion, et renforcer les liens entre les deux. Par exemple, faire en sorte que les projets financés par des fonds publics soient accompagnés d'une stratégie de distribution et de commercialisation bien conçue, ou prévoir des mesures d'incitation pour les producteurs et les sociétés de production afin qu'ils mettent davantage l'accent sur la diffusion à un plus large public.
- Veiller à ce que les films qui bénéficient de fonds publics soient effectivement exploités et mis à la disposition du public.
- Accroître la transparence quant aux résultats des films bénéficiant d'un financement public. À titre d'exemple, fournir des données sur les chiffres d'audience pour ces films, dans les différents canaux de distribution, pourrait être exigé. Cela permettrait de publier les chiffres d'audience pour toutes les plateformes de distribution pour chaque film bénéficiant d'une aide publique.
- Renforcer la complémentarité et la cohérence globales des aides publiques afin d'accroître leur efficacité générale. Cela engloberait les niveaux régional, national et supranational de financement et couvrirait les différentes activités financées (développement, production, distribution, promotion et commercialisation).
- Donner aux producteurs et aux autres opérateurs les moyens de passer d'une approche par projet à des stratégies de croissance d'entreprise.
- Garantir le dépôt contractuel des films ayant bénéficié d'un financement et la mise en place de mécanismes destinés à faciliter leur utilisation didactique après leur vie commerciale, dans le respect des droits de propriété intellectuelle⁴¹.

Dans le cadre du nouveau programme «Europe créative», le sous-programme MEDIA reposera sur les enseignements tirés des programmes MEDIA 2007 et MEDIA Mundus. Il permettra de soutenir le développement, la distribution et l'exploitation des films en salle, mais aussi d'aider le secteur à examiner les possibilités offertes par l'environnement numérique, notamment pour ce qui est d'atteindre le public. Il se concentrera également sur les domaines présentant une valeur ajoutée manifeste de l'UE et une complémentarité avec les instruments des États membres. Il soutiendra en particulier les services à la demande

⁴¹ Comme c'est le cas, par exemple, au Danemark, en Espagne, en Suède et en Lettonie. Voir le troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation sur le patrimoine cinématographique, https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/swd_2012_431_en.pdf.

fournissant des efforts particuliers sur le plan de la disponibilité et de la visibilité des films européens, les opérateurs se consacrant à la constitution d'offres éditorialisées de films européens prêts pour une exploitation en ligne, ainsi que de nouvelles formes de synergies entre les plateformes d'exploitation.

- ***La participation de nouveaux acteurs à la chaîne de valeur***

Avec l'émergence de nouvelles formes de distribution, notamment la vidéo à la demande, l'une des questions clés concernant l'évolution du paysage médiatique est la manière dont le modèle de financement actuel est appelé à évoluer et le rôle joué par les nouveaux acteurs dans le financement de nouveaux contenus. Les plateformes mondiales de vidéo à la demande telles que Netflix montrent une tendance à investir dans le contenu original, principalement dans les séries, mais aussi de plus en plus dans d'autres genres comme les documentaires et les monologues comiques (*stand-up comedies*). Il reste à voir si ces acteurs manifesteront de manière générale un intérêt commercial à participer davantage à la production d'autres types de contenus audiovisuels, y compris des œuvres cinématographiques. L'essor dynamique des services de vidéo à la demande et la contribution actuelle des radiodiffuseurs à la production d'œuvres européennes dans certains pays — y compris à la législation imposant ces obligations — ont donné lieu à des débats dans les États membres concernés. Dans certains cas, cette situation soulève des questions liées à l'application de la législation nationale en ce qui concerne les acteurs établis dans d'autres États membres ou en dehors de l'Union européenne.

- ***Accès aux financements privés au moyen d'instruments financiers de l'UE***

En raison des risques et incertitudes particuliers liés à la production cinématographique, l'accès aux prêts bancaires est souvent difficile pour les entreprises du secteur⁴². Les instruments d'ingénierie financière (en particulier les fonds de garantie) ont démontré leur capacité à ouvrir l'accès aux financements privés. La collecte de capitaux pour des projets d'infrastructure (cinémas, patrimoine, nouvelles plateformes technologiques, etc.) pourrait également bénéficier d'un instrument de garantie de ce type. Il est cependant essentiel d'améliorer la compétitivité générale de l'industrie cinématographique européenne pour débloquer l'accès aux prêts dans ce domaine.

À partir de 2016, le mécanisme de garantie en faveur des secteurs de la culture et de la création dans le cadre du programme «Europe créative» contribuera à ce processus. Il devrait faciliter l'accès aux financements privés sous la forme de prêts. Le secteur cinématographique aura également recours à des instruments plus horizontaux pour le développement commercial (instruments de la politique en faveur des PME au titre du programme COSME⁴³), les investissements (Fonds de cohésion, instruments de financement dans le cadre des programmes COSME et Horizon 2020), la création et la fourniture de contenus au moyen des

⁴² Voir «Study on the Role of Banks in the European Film Industry» (Étude sur le rôle des banques dans l'industrie cinématographique européenne), Peacefulfish, mai 2009, <http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/documents/about/filmbanking.pdf>

⁴³ COSME est le programme de l'UE pour la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (PME) pour la période 2014-2020.

nouvelles technologies, des médias sociaux et de la convergence (LEIT dans le cadre du programme Horizon 2020)⁴⁴ et la promotion de la réutilisation innovante des archives cinématographiques⁴⁵.

2.2. Mise en place d'un environnement commercial innovant

Le cadre réglementaire joue un rôle majeur dans la conception de l'environnement commercial du secteur cinématographique. Le cadre en matière de droits d'auteur et la réglementation des médias et du contenu sont particulièrement importants à cet égard.

Les droits d'auteur constituent à la fois la principale incitation à l'investissement dans les films et la base des recettes de tous les acteurs de la chaîne de valeur, à commencer par les auteurs. Les films sont souvent financés par la vente de droits exclusifs sur des territoires restreints, une pratique commerciale qui rend l'octroi de licences pour les services en ligne multiterritoriaux au sein du marché unique numérique plus difficile et plus coûteux. À cet égard, parallèlement au dialogue avec les parties prenantes intitulé «Des licences pour l'Europe»⁴⁶, désormais clôturé, la Commission procède à un réexamen du cadre de l'UE en matière de droits d'auteur, comme annoncé dans sa communication sur le contenu dans le marché unique numérique⁴⁷. Ce débat sera d'une importance particulière pour le secteur cinématographique.

L'évolution rapide du secteur requiert une souplesse suffisante pour permettre aux opérateurs d'expérimenter et d'essayer de nouveaux modèles commerciaux et approches. La souplesse est tout particulièrement requise concernant les fenêtres de mise à disposition⁴⁸ pour mettre à l'épreuve, élaborer et utiliser d'autres stratégies de mise à disposition adaptées aux différents types de films, et maximiser les complémentarités des différentes plateformes afin d'atteindre les publics. L'expérimentation et le développement de voies d'exploitation en réponse à l'évolution des attentes du public permettront aux spectateurs d'obtenir rapidement l'accès aux films lorsqu'ils en entendent parler. Cela pourrait permettre d'obtenir une part d'audience supplémentaire pour les films européens qui sont plus adaptés à de nouveaux modes de distribution, par exemple au moyen de la vidéo à la demande, et de maximiser l'effet des efforts de commercialisation; il s'agirait d'un instrument efficace de lutte contre le piratage, en augmentant l'offre légale. La sortie en salle simultanée ou plus coordonnée dans les différents pays ou un accès plus rapide aux services en ligne pourraient être envisagés.

La définition de délais spécifiques à chaque type de fenêtre pour la diffusion des œuvres cinématographiques doit en premier lieu faire l'objet d'accords entre les parties intéressées ou les professionnels concernés. À cet égard, les règles en matière de fenêtres de mise à

⁴⁴ Horizon 2020 est le programme de recherche de l'Union européenne pour la période 2014-2020. LEIT fait partie du programme Horizon 2020: primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles.

⁴⁵ Défi de société 6 dans le cadre d'Horizon 2020.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/en/content/about-site>.

⁴⁷ COM(12) 789 du 18.12.2012.

⁴⁸ Tout particulièrement pour la séquence de diffusion des films au cinéma, sur les chaînes payantes, en vidéo à la vente, en vidéo à la location, sur les chaînes non cryptées et en vidéo à la demande.

disposition pourraient être réexaminées à la lumière de l'évolution des marchés et des technologies. Cela permettrait aux détenteurs de droits de mettre sur pied et d'utiliser de nouvelles stratégies innovantes de promotion et de distribution de leurs films, y compris la possibilité de diffusion simultanée ou quasi simultanée en salles et en vidéo à la demande.

À ce sujet, les résultats de l'action préparatoire en cours sur la circulation des films européens — en ce qui concerne la combinaison de différentes fenêtres de mise à disposition — seront partagés avec le secteur au printemps 2014⁴⁹. Les enseignements tirés et les données des projets financés peuvent contribuer à élaborer des modèles commerciaux et des stratégies de mises à disposition plus innovants.

La directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA)⁵⁰, qui régit la coordination au niveau de l'UE des législations nationales relatives à tous les médias audiovisuels, qu'il s'agisse des émissions de télévision classiques ou des services à la demande, fixe un ensemble minimal de règles communes. Elle permet la libre circulation des services de médias audiovisuels au sein de l'UE, tout en préservant les objectifs stratégiques importants. Dans le cadre du livre vert intitulé «Se préparer à un monde audiovisuel totalement convergent: croissance, création et valeurs»⁵¹, une consultation publique a été lancée sur un large éventail de questions liées à la transformation en cours du paysage médiatique audiovisuel. Cette consultation vise à recueillir des réponses sur la question de savoir si les exigences actuelles de la directive SMA offrent le meilleur moyen de promouvoir la création, la distribution, la disponibilité et l'attrait commercial des œuvres européennes au sein du marché unique numérique.

2.3. Renforcement de l'environnement créatif

L'Europe doit encourager les talents et développer les compétences professionnelles dans l'industrie cinématographique européenne. C'est impératif pour la qualité, la diversité et l'originalité des films européens, et constitue un atout déterminant pour attirer le public et renforcer la compétitivité.

La coopération entre les écoles de cinéma européennes (sur les programmes d'études ou la mobilité) et les partenariats créatifs entre les écoles et le monde professionnel doivent être encouragés. L'objectif devrait être de promouvoir une meilleure adéquation de la formation et des compétences par rapport aux besoins de l'industrie (y compris l'esprit d'entreprise, les TIC, la publicité et les compétences commerciales). Il s'agirait également de doter la partie créative de l'industrie d'une perspective plus internationale et mondiale en termes d'audience.

Il convient aussi d'encourager la coopération créative entre le secteur cinématographique et d'autres secteurs, non seulement avec les secteurs connexes (fiction télévisée, jeux vidéo, cross-média, etc.) et les acteurs de l'environnement numérique (tels que les opérateurs de

⁴⁹ C(2012) 1890 du 27.3.2012.

⁵⁰ Directive 2010/13/UE (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1).

⁵¹ COM(2013) 231 final.

télécommunications ou les fabricants d'équipement électronique grand public), mais également avec d'autres secteurs de la création ou avec le secteur de l'éducation.

Au-delà du programme «Europe créative», et notamment son volet intersectoriel, qui contribuera à la réalisation de cet objectif, le programme Erasmus+ soutiendra la coopération et la mobilité au niveau de la formation initiale, ainsi que les partenariats de la connaissance et les alliances pour les compétences entre le secteur de l'éducation cinématographique et les entreprises.

2.4. Accessibilité et élargissement du public

Parallèlement à la créativité, le public — grand public ou public de niche — doit être au cœur des politiques cinématographiques à tous les stades, du développement à l'exploitation. Pour cela, comme dans d'autres secteurs culturels, il est nécessaire d'élaborer des stratégies et des outils permettant d'accroître les possibilités d'accès et la demande des films européens, tout particulièrement pour ce qui est des films non nationaux. Il est essentiel de faire participer le public à toutes les étapes de la création et de la distribution. Des informations sur les préférences du public et le comportement des consommateurs permettraient de mieux cerner et cibler les facteurs pouvant contribuer au succès d'un film. La phase de développement pourrait tirer profit de ces informations.

Il est également nécessaire de promouvoir la visibilité des films européens et la possibilité de les découvrir, et d'y faire participer le public. Les approches doivent être adaptées à chaque projet, mais il est évident que l'échange d'expériences et le développement d'outils communs (applications ou services web, événements et activités de marque, etc.) peuvent renforcer l'efficacité des efforts déployés pour mieux identifier et cibler le public du cinéma européen.

L'existence de services de médias audiovisuels offrant un accès légal à un grand choix de films européens à un prix abordable dépend d'un certain nombre de facteurs. Le cumul des droits et une approche plus coordonnée du mastering et de la gestion des versions linguistiques pourraient réduire considérablement les coûts techniques et de transaction, qui peuvent constituer des barrières à l'entrée pour les services de vidéo à la demande. Par exemple, pour chaque film, un master numérique unique de référence, d'une qualité suffisante, d'où découleraient toutes les versions appropriées pour les différents services de vidéo à la demande, pourrait être mis à disposition. Cela permettrait d'éviter la nécessité de financer autant d'actes de mastering que de pays couverts ou de plateformes de vidéo à la demande concernées.

L'éducation cinématographique constitue également un investissement majeur pour les publics de demain. Le cinéma européen a généralement recours à une grammaire visuelle et narrative complexe, dont la richesse ne peut être pleinement appréciée qu'avec une certaine

capacité d'analyse. Le public s'intéresse à l'éducation cinématographique⁵² et le secteur cinématographique devrait investir dans ce domaine.

Les activités d'élargissement du public constituent par ailleurs un élément central du programme «Europe créative».

Le dialogue entre les parties prenantes intitulé «Des licences pour l'Europe»⁵³ a également mené à d'importants résultats pertinents pour le secteur cinématographique, qui devront faire l'objet d'un suivi⁵⁴. En particulier, des représentants de l'industrie audiovisuelle ont publié une déclaration conjointe affirmant leur volonté de continuer à œuvrer à la poursuite de la portabilité transfrontières des services en ligne réservés aux abonnés et, dans le domaine du patrimoine cinématographique, les producteurs de films, les auteurs et les institutions chargées du patrimoine se sont mis d'accord sur un ensemble de principes et de procédures visant à faciliter la numérisation des œuvres du patrimoine cinématographique européen et l'accès à celles-ci, ainsi qu'à accroître l'intérêt des citoyens européens pour ces œuvres. Les débats ont également porté sur la manière d'améliorer la disponibilité d'un plus grand nombre de versions linguistiques des films dans un pays donné, voire de la totalité de ces versions.

3. Conclusion

L'industrie cinématographique européenne a besoin d'un environnement stimulant pour atteindre son plein potentiel culturel et économique. Pour mettre en place cet environnement, les acteurs doivent être mobilisés à tous les niveaux: au sein du secteur même et dans les États membres, du niveau local au niveau national. Dans le plein respect du principe de subsidiarité, l'Union européenne peut également contribuer à ce processus.

Au-delà des réseaux de fonds publics et des partenariats régionaux existants, comme dans les pays nordiques, la présentation ci-dessus illustre l'ampleur des contributions que l'UE peut apporter à l'objectif commun consistant à relever les défis de la diversité culturelle et du développement économique dans le secteur cinématographique. Néanmoins, ce sont les pouvoirs publics dans les États membres et les opérateurs et parties prenantes du secteur qui détiennent de toute évidence les principales responsabilités et les outils les plus puissants.

Face à l'évolution rapide du secteur, il est nécessaire de promouvoir un débat européen et d'engager un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes — pouvoirs publics et secteur privé — sur la politique cinématographique en Europe. Ce débat devrait être axé sur les objectifs communs visant à rendre la riche diversité des films européens plus accessible au public et le secteur cinématographique plus compétitif et plus rentable.

⁵² A profile of current and future audiovisual consumers (Profil des consommateurs des services audiovisuels actuels et futurs), rapport final, EAC/08/2012, p. 72 f.

⁵³ <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/en/content/about-site>.

⁵⁴ Voir document «Ten pledges to bring more content online» (Dix engagements pour diffuser davantage de contenus en ligne), http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113_ten-pledges_en.pdf

À cet effet, la Commission entend lancer un forum du film européen sur la base des instruments existants, afin de promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, ainsi que l'étude et le partage des connaissances sur des questions d'intérêt commun. L'objectif principal du forum sera de débattre des politiques publiques dans le secteur cinématographique. Les parties intéressées au niveau européen seront appelées à participer — sur une base volontaire — à ce processus, qui sera effectué dans la plus grande transparence, dans l'intérêt de l'ensemble du secteur.