

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 5 mars 1979

- 01 -

Confidentiel
AS/Cult (30) 51

~~ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE~~



PACCOM054653

COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION

Le cinéma et l'Etat

(Rapporteur: M. Voogd)

INTRODUCTION

Le cinéma est en crise. Ce cri d'alarme retentit depuis quelques années dans presque tous nos pays. C'est pour analyser les causes de cette crise et tenter d'y apporter quelques remèdes que la Commission de la culture et de l'éducation a organisé à Lisbonne, du 14 au 16 juin 1978, un colloque sur "le cinéma et l'Etat". L'Etat doit-il en effet aider cette industrie, qui est aussi un art, et de quelle façon?

Les difficultés économiques nous amènent à nous interroger sur le rôle de l'Etat vis-à-vis des différentes formes d'expression culturelle et sur la détermination des priorités dans la répartition des fonds qu'il réserve à la culture. Mais l'aide de l'Etat peut signifier contrôle et atteinte à la liberté d'expression. La Commission avait déjà examiné plusieurs aspects de la liberté d'expression et du rôle de l'artiste au cours de trois colloques portant sur "la liberté d'expression et le rôle de l'artiste" (Florence 1973), "les télécommunications" (Munich 1974) et "le renouveau démocratique des arts du spectacle" (Athènes 1976). En un sens, le dernier colloque, celui de Lisbonne, a fait la synthèse des questions abordées dans les trois précédents en y ajoutant certains aspects tout à fait spécifiques.

Les discussions de Lisbonne ont été passionnantes et, si parfois un peu confuses, toujours enrichissantes. Elles ont toutefois posé un réel problème à votre rapporteur. La complexité du sujet, la richesse des points de vues exprimés, l'abondance des informations contenues dans les nombreux documents soumis au colloque étaient telles qu'après deux jours de débats, ma perplexité était aussi grande qu'au début. Le foisonnement des chiffres et des arguments, les principes contradictoires énoncés tour à tour n'étaient pas faits pour faciliter la tâche de celui qui a la charge de préparer un rapport.

Je m'efforcerai donc de restituer l'esprit du colloque tout en étant conscient qu'il me faut, dans un document destiné à l'Assemblée et qui doit rester bref, effectuer une sévère sélection pour retenir les quelques questions susceptibles de faire l'objet d'une action du Conseil de l'Europe. Vouloir embrasser tout le problème dans ses multiples aspects serait folie et ne pourrait aboutir à rien de concret.

Je voudrais aussi, dans la mesure du possible, éviter de répéter ce que des personnes beaucoup plus compétentes que moi ont déjà dit ou écrit, notamment dans les documents de base élaborés pour le colloque (rapports des experts consultants et remarques finales). Les autres contributions, très importantes également mais soumises à titre d'information, m'ont été très utiles pour élaborer mon rapport, et j'espère que tous les documents préparés pour le colloque de Lisbonne feront, comme pour les colloques précédents, l'objet d'une brochure qui sera publiée après le débat de l'Assemblée parlementaire.

Le colloque, rappelons-le, a rassemblé trois catégories de personnes: des représentants du monde cinématographique; des représentants des administrations nationales directement concernées par le problème; des parlementaires enfin qui, en tant que responsables politiques, sont appelés à définir le cadre de solutions éventuelles par leur action législative et budgétaire. C'est dans ce contexte que le colloque devait s'efforcer d'énoncer les grandes lignes d'une politique de l'Etat à l'égard du cinéma.

Le colloque a immédiatement mis en évidence que, dans tous nos pays, le cinéma est en crise et que des moyens doivent être mis en oeuvre d'urgence pour assurer sa survie. Une action du Conseil de l'Europe est d'autant plus importante que l'échec des politiques nationales met en évidence la nécessité d'envisager des mesures dans un cadre plus large, donc au niveau européen.

Le colloque a fait naître de grands espoirs. J'espère qu'il n'est pas trop tard pour en analyser les résultats et que, malgré nos modestes moyens, nous pourrions déclencher un processus qui permettra de sauver cette richesse culturelle qu'est le cinéma. J'espère que, comme nous le suggèrait Luigi Comencini, notre colloque aura permis de "définir quelques points de repère et de formuler des recommandations en vue d'harmoniser quelque peu les différentes règles qui, dans les divers Etats européens, protègent l'existence du cinéma national" (1),

(1) Notes pour le colloque par Luigi Comencini

J'ai dit qu'il est très difficile d'analyser le contenu général du colloque de Lisbonne. Il n'a pas été possible en effet d'orienter véritablement dès le départ les débats sur des questions précises. En réalité, les documents de base qui portaient sur "la situation économique du cinéma en Europe" (Claude Degand), "la culture cinématographique en Europe" (Nicholas Garnham), "Les Jeunes et le cinéma en Europe" (Heinz Rathsack) et les "Notes pour le Colloque" du rapporteur général (Luigi Comencini) posaient un grand nombre de questions qui allaient susciter au départ une série de déclarations générales et une discussion confuse. C'est petit à petit que les choses se sont décantées et qu'un dialogue s'est véritablement instauré.

Voilà pourquoi il me paraît préférable, plutôt que de présenter une analyse détaillée des débats et des documents du colloque, d'exposer les principaux points soulevés à Lisbonne et les réflexions qu'ils m'inspirent.

Tout d'abord l'étude du marché cinématographique (financement, production, distribution) a mis en évidence la grande complexité de la question: l'enchevêtrement des problèmes économiques et culturels et artistiques en complique les données et rend bien difficile la recherche de solutions.

Les débats ont clairement souligné l'importance et la nécessité d'un soutien des pouvoirs publics au cinéma. Les dangers d'une mauvaise politique d'aide et de subvention ont été rappelés. A cet égard, les pouvoirs publics devront faire preuve d'imagination pour éviter de répéter les erreurs du passé. Les différentes sortes d'aides (automatiques ou sélectives etc) pratiquées au plan national et leurs résultats ont été discutés en tenant compte également des exemples de la Suède (pas de soutien de l'Etat) et de la Norvège (cinémas municipaux).

Les causes de la crise du cinéma en Europe, en particulier la concurrence du cinéma américain et de la télévision ont fait l'objet de débats animés de même que la perspective de solutions dans le cadre d'une nouvelle politique de l'audiovisuel.

Les aspects culturels devaient bien sûr tenir une grande place dans un débat où ont été abordés la créativité, le rôle éducatif du cinéma, la formation, les écoles de cinéma et le problème des débouchés professionnels, mais aussi le doublage des films, l'importance du cinéma pour les jeunes et la différence pour le débat culturel selon qu'un film est projeté en salle ou diffusé à la télévision.

A propos de la liberté d'expression artistique, le colloque s'est préoccupé de la censure et a passé en revue différentes formes de cinéma: d'auteur, politique, militant, d'avant-garde, sans négliger le documentaire et le court métrage. Il n'a pas oublié non plus les problèmes de la conservation et de l'archivage des films, des cinémathèques et du droit d'auteur.

Un problème primordial a été posé, auquel il n'a guère été apporté de véritable réponse: . quel cinéma faut-il défendre ou aider?

Enfin, pour ne pas alourdir ce rapport, je me garderai d'évoquer toutes les conclusions qui auraient pu résulter du colloque. Je me bornerai à énoncer celles qui m'ont paru correspondre aux sentiments de la grande majorité des participants et que je résumerai ainsi:

- le cinéma européen doit être défendu;
- pour sa survie, l'aide de l'Etat est nécessaire;
- le système de coproduction a fait faillite;
- une codistribution européenne pourrait être organisée;
- un film européen n'est pas concevable, mais une politique européenne de coopération est souhaitable;
- un système d'aide semblable pour tous les pays n'est pas préconisé: unité ne veut pas dire uniformité;
- la création d'un fonds européen d'aide a été suggérée;
- il convient de relancer le cinéma, mais en tenant compte des spécificités nationales;
- il faut distinguer entre les mesures à prendre: purement nationales ou de coopération internationale;
- les mesures en faveur du cinéma doivent s'insérer dans le contexte plus vaste des médias et de l'audiovisuel (y compris la télévision) compte tenu de l'évolution technologique;
- la création d'un prix européen (Oscar européen) a été suggérée.

Il est impossible de donner suite sérieusement à une telle somme de réflexions. C'est pourquoi je me propose de développer certains aspects qui pourraient constituer des domaines d'actions pour le Conseil de l'Europe ou pour d'autres institutions européennes.

CHAPITRE 1. IMPORTANCE CULTURELLE ET COMMERCIALE DU CINEMA

Si la Commission de la culture et de l'éducation s'intéresse principalement à l'aspect artistique et culturel du cinéma, elle ne peut, comme je l'ai souligné dans les propos qui précèdent, négliger son aspect commercial. Le cinéma est sans doute le seul domaine où la culture et le commerce se mélangent si étroitement et l'on peut dire que le mal profond dont il souffre est d'être en même temps art et industrie. Le film est un bien économique qui doit faire les comptes de ses coûts et de ses recettes. C'est ce que disait Claude Degand dans l'introduction de son rapport présenté au Colloque de Lisbonne: "dans le cinéma, l'art et l'émotion sont en combinaison instable avec l'industrie et le commerce".

Il me paraît donc indispensable d'exposer ici la situation économique du cinéma en Europe, étant bien entendu que l'on peut, pour de plus amples détails, se reporter /aux différentes annexes du présent rapport et /aux documents du Colloque organisé par la commission, dans lesquels j'ai moi-même puisé la majeure partie des données chiffrées que je cite.

L'art n'existe que lorsqu'il est perçu. Pour le cinéma, cela implique l'existence de salles. On estime leur nombre en Europe à quelque 27.000 (dont 1/3 en Italie, où en vérité la moitié seulement ont une activité régulière), ce qui représente environ 1.500 millions d'entrées dans l'année. Il est bien évident que le volume et la densité de cette infrastructure de points de vente sont loin d'être semblables dans tous les pays. Les modes de gestion et d'utilisation des salles sont aussi très divers selon les pays. En Norvège, par exemple, sur un total de 439 salles 217 "salles municipales" totalisent 81% des spectateurs. Dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas, des circuits de salles drainent une fraction importante des spectateurs. Les "multisalles" ou "complexes" se sont inégalement développés. La France et la Grande-Bretagne sont à la pointe de cette évolution. En France 439 complexes totalisent 1.318 des 4.443 écrans, soit près du 1/3 de la capacité. En Grande-Bretagne les 252 complexes regroupent 848 écrans, soit plus de la moitié des 1.530 salles de projection.

Ces chiffres sont alarmants car ils traduisent une contraction très sensible d'un réseau européen qui, il y a vingt ans, comprenait quelque 42.000 salles. Certains pays comme la Grande-Bretagne, la Belgique et la République Fédérale d'Allemagne ont enregistré dans ce domaine jusqu'à 60% de pertes.

Que représente économiquement la gestion de ces salles? Le chiffre annuel de recette brute peut être estimé à 10.000 millions de FF correspondant à un volume de ventes d'environ 1.500 millions de billets. Ce dernier chiffre représente un effondrement de la demande cinématographique européenne si on le compare à celui des années 1959/60 où le double d'entrées (3.300 millions environ) était enregistré. Par contre, la valeur globale des ventes n'a pas regressé. La recette a même marqué

une progression par l'augmentation régulière du prix des places. Phénomène intéressant: la chute de la demande provoque une hausse des prix. Il est vrai que l'offre (nombre de salles et sans doute leur capacité moyenne) est également en déclin et qu'il existe apparemment, au moins pour certaines qualités et catégories de films, une demande assez inélastique. On peut néanmoins admettre qu'une politique des prix pourrait avoir une influence sur la relance de la fréquentation. Des initiatives ont été prises dans certains pays pour offrir des places à prix réduit à certaines catégories de spectateurs, notamment aux jeunes et aux personnes âgées; elles méritent d'être encouragées.

Dans l'étude du marché cinématographique en Europe un autre élément important est la production. On peut l'évaluer à environ 700 longs métrages. Je reviendrai plus loin sur le problème du court métrage, dont la production est difficile à évaluer, pour l'examiner sous un autre angle. La valeur de l'ensemble de la production de longs métrages peut être chiffrée à quelque 2.000 millions de FF sur la base des deux productions les plus importantes d'Europe, celle de la France et de l'Italie qui représentent chacune quelque 200 films et 600 millions de FF. Le nombre de films produit annuellement diffère considérablement d'un pays à l'autre. En 1976 par exemple, l'Italie a produit 220 films et la France 214, alors que l'Espagne en produisait 103, la République Fédérale 61, la Grande-Bretagne 64, la Suède 14 et les Pays-Bas une dizaine. Cette production est en outre morcelée entre un très grand nombre de firmes. Ces écarts entre pays (et aussi d'une année à l'autre) amènent à se demander si certains ne produisent pas trop et d'autres pas assez et s'il ne serait pas préférable de concentrer les efforts sur des films plus aptes à affronter la concurrence internationale.

En dehors de ces problèmes d'ordre matériel, la production semble se heurter à une certaine stérilisation de la créativité. Le talent reste une denrée rare. Peut-être faudrait-il réfléchir davantage au rôle de la création et à son incitation.

Mention doit être faite ici des aspects techniques de la production et notamment à la situation des studios de tournage qui, en Europe, paraît précaire, le coefficient d'occupation des plateaux étant généralement inférieur à 50%. Une exception doit être faite pour la Bavière, qui à Munich bénéficie depuis quelque temps d'un régime fiscal qui favorise le tournage des films en République Fédérale d'Allemagne. Malgré la diminution du nombre de plateaux en Europe, on peut se demander si l'équipement européen correspond aux besoins, compte tenu des disparités de coûts de main-d'oeuvre et donc de prix de revient des prestations. Une certaine redistribution de ces activités à l'intérieur de l'Europe et plus particulièrement au sein des Neuf, pourrait être mise à l'étude. Les difficultés financières énormes des studios de Cinecittà à Rome sont assez connues pour constituer un exemple des problèmes qui se posent dans ce secteur. Il est évident par exemple que la rentabilité du "National Film Studio of Ireland" ne pourra être assurée que si le tournage, actuellement limité à 2 ou 3 films par an, est sérieusement augmenté. Les pouvoirs publics devraient en pareil cas prévoir des aides ou des facilités fiscales pour attirer les producteurs de films.

Un autre secteur très important, sinon capital, est celui de la distribution des films. Je me limiterai ici encore à résumer la situation en me réservant d'y revenir ultérieurement pour formuler des propositions concrètes. En réalité l'étude de la distribution pourrait conduire à aborder tous les problèmes du cinéma puisqu'il s'agit d'une activité d'intermédiaire entre le producteur et l'exploitant. Mais je tenterai de me limiter à quelques aspects que j'estime essentiels.

Il est difficile de connaître exactement le nombre de distributeurs qui ont pignon sur rue dans les pays européens. Ils peuvent être environ 150 en Espagne, 120 en France et en Italie, 65 en République Fédérale d'Allemagne. Ils sont moins nombreux encore en Grande-Bretagne. Quant aux films en distribution, et donc exploités dans les salles, il seraient au nombre de 9.000 en Italie (375 milliards de lires de recettes), 4000 en France (1.740 millions de FF de recettes) et en Espagne (13 milliards de pesetas de recettes), 2.000 en République Fédérale (600 millions de DM de recettes). Ces chiffres doivent être distingués du nombre de films nouveaux, qui a été pour 1976 de l'ordre de 400 en Espagne, plus de 500 en France et en Italie, 320 en République Fédérale d'Allemagne, 260 en Norvège et en Suède. Il s'agit bien sûr non seulement des films nationaux, mais aussi des films étrangers, principalement américains, la part des recettes du cinéma américain par rapport au cinéma national représentant un pourcentage en augmentation constante. Le problème de la distribution des films en Europe pose donc celui de la place qu'y occupent les productions américaines. La télévision joue également un rôle essentiel. Ces deux questions seront abordées dans le prochain chapitre.

Le rôle de la distribution est de mettre en rapport l'offre et la demande du produit de manière à lui assurer le meilleur rendement dans l'intérêt des uns et des autres y compris, en principe, des spectateurs. Dans la pratique, il n'est pas surprenant que ce secteur soit riche de conflits puisqu'il peut mettre en présence des intérêts divergents. L'une des principales distorsions à la libre circulation des films peut résulter de la position dominante de certaines firmes. Les firmes américaines par exemple, groupées dans le MPEA (Association des Exportateurs du Cinéma Américain), sont en mesure d'imposer certaines contraintes. La logique du profit commercial, par le jeu des rapports de force économiques mondiaux, constitue une menace constante pour l'identité culturelle européenne.

Mais la distribution des films, c'est aussi leur exportation, et il faut souligner ici les faiblesses de l'Europe, qui découlent notamment de ses insuffisances de structure et d'organisation face à un marché mondial dominé par quelques "majors". Le problème se pose en effet de faire naître des oeuvres qui, tout en conservant leur spécificité nationale, visent à une très large audience internationale grâce en particulier à l'importance des moyens mis en oeuvre pour leur réalisation. Cela implique un financement international et par conséquent un bon réseau de distribution au niveau international.

En Europe, dans les conditions actuelles, ce secteur-clé de l'économie du cinéma qu'est la distribution ne paraît pas très efficace. On pourrait assurément favoriser le renforcement de la distribution au niveau européen. Un financement commun pourrait équilibrer les chances de gains et les risques de pertes et assurer une rentabilité que chacun ne pourrait obtenir isolément. Un tel système offrirait en outre des garanties aux producteurs, qui pourraient compter sur une distribution au niveau européen. Les gouvernements de nos Etats membres, mais aussi les Communautés européennes, qui à cet égard me paraissent mieux équipées que le Conseil de l'Europe, puisqu'il s'agit d'une question principalement économique, pourraient favoriser une telle coopération.

Cette analyse succincte, mais globale, du marché cinématographique en Europe ne doit pas nous faire oublier le rôle culturel du cinéma. Alors qu'on ne se préoccupe trop souvent du cinéma que sous l'angle économique ou purement commercial, cet aspect doit retenir tout particulièrement notre attention d'hommes politiques responsables. La culture est aujourd'hui l'une des composantes de la vie sociale et le cinéma, art moderne par excellence, y occupe une place prépondérante. Comme l'a dit si justement Roberto Rossellini: "Le cinéma a aujourd'hui un rôle éducatif capital à jouer".

L'un des buts de ce rapport est de provoquer une prise de conscience du rôle culturel du cinéma. Le film, l'une des formes de l'art qui, selon Robert Bresson, n'est pas un luxe mais un besoin vital, doit bénéficier du soutien des pouvoirs publics. Les activités cinématographiques méritent un encouragement du même ordre que celui qui est accordé au théâtre, à la musique ou à l'opéra. Faut-il en effet renoncer à la valeur artistique au nom de l'autonomie financière? Une évolution encore timide et limitée apparaît à cet égard et j'en veux pour preuve la situation du cinéma suisse ou de ce que l'on appelle aujourd'hui le "nouveau cinéma allemand". Des films remarquables qui placent la jeune génération devant ses grands problèmes auraient été des échecs financiers sans les mesures de promotion qui existent par exemple en République Fédérale d'Allemagne. Grâce à elles, et nous ne pouvons que nous en réjouir, la production cinématographique de ce pays attire à nouveau l'attention du monde. De tels moyens assurent la relève en permettant aux vocations de s'affirmer.

Une action en faveur du cinéma de qualité ne saurait toutefois être complète si les films produits ne trouvaient pas un public. Il convient donc parfois de corriger certains effets du marché en prévoyant une aide à la diffusion.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le cinéma est un document audio-visuel culturel et historique important qui mérite d'être protégé. Il importe par conséquent de prévoir des moyens appropriés pour assurer la conservation, l'archivage et la restauration des oeuvres cinématographiques. Le rôle des cinémathèques est dans ce domaine irremplaçable et mérite tout notre appui.

Avant de clore ce chapitre, je voudrais reprendre à mon compte une remarque de Heinz Rathsack, qui dans son document sur "Les Jeunes et le cinéma en Europe" présenté à Lisbonne concluait en ces termes: "Le cinéma a pris dans la politique en matière de culture et de formation une grande importance qui offre un contraste frappant avec le rang médiocre qu'il occupe dans l'économie. On continue cependant de voir dans la promotion du cinéma ... un élément de la politique économique tandis que les aspects culturels et de formation sont considérés au mieux comme secondaires. Si l'on réussissait à inverser cette hiérarchie, il y aurait quelque espoir pour le cinéma en Europe".

A la fin du Colloque de Lisbonne, tout imprégné encore des propos de tant d'hommes avertis, j'ai voulu souligner que le cinéma est un élément essentiel de la culture, qui mérite autant d'attention que le théâtre et la musique mais aussi que tout autre activité plus politique. Or, dans la plupart de nos pays, le budget du cinéma est dérisoire. "Le cinéma reste le parent pauvre de cet éternel parent pauvre qu'est la culture" (cf Le Film Français - novembre 1978). C'est à nous, hommes politiques, qu'il incombe de tenter d'améliorer cette situation déplorable. Rien depuis Lisbonne ne m'a amené à changer d'avis et je voudrais redemander ici que, pour une fois, on laisse ces fous de la culture l'emporter sur les économistes.

N'oublions jamais toutefois que le cinéma est à la fois art, industrie, commerce et spectacle et qu'il ne peut prospérer qu'en assumant sa condition ambiguë et ses contradictions. Le cinéma, acte créateur, ne peut échapper aux contraintes techniques et financières. "Jean-Luc Godard disait que le cinéma, c'est à la fois la Régie Renault et le musée du Louvre. Mais nos énarques élitistes, se souvenant avec nostalgie du mécénat des princes de jadis, refusent d'aider le cinéma dans l'authenticité de sa vraie nature art-industrie. Ils négligent la Régie Renault du cinéma pour cajoler l'hypothétique musée. Subventionnant l'écriture, la réalisation et la diffusion de films échappant à toute considération de marché, l'Etat institutionnalise le divorce qui mine notre cinéma au lieu de le résorber ... Il encourage le cinéma français à fuir les réalités. Tandis que du côté du ministère des finances on étouffe le cinéma sous les taxes, du côté du ministère de la culture on lui enseigne le mépris de la rentabilité. Est-ce cohérent? Est-ce aider le cinéma?" (Le Point No 295 - 15 mai 1978.) Je ne saurais mieux dire.

Si le cinéma fait partie de la culture, si son activité est artistique, l'investissement y est industriel et non artisanal comme dans mainte autre forme de l'art. Le produit est donc nécessairement condamné à un certain succès commercial ou à mourir. Mais il n'existe pas de réelle dichotomie entre qualité et rendement financier, entre l'art et le succès commercial.

CHAPITRE II. LA CRISE DU CINEMA ET SES PRINCIPALES CAUSES

Depuis quelque temps, la lecture de la presse spécialisée pourrait laisser croire que la crise du cinéma, dont on a tant parlé ces dernières années, à été surmontée. Il y a peu de temps encore, le cinéma britannique était considéré comme moribond. En 1978, le redressement semble acquis. Dans un hebdomadaire aussi bien informé que le "Giornale dello Spettacolo" nous avons trouvé récemment les titres suivants: "D'une année à l'autre le nombre des spectateurs reste enfin stationnaire" (22 avril 1978); "1978: plus de spectateurs dans les salles de cinéma" (17 juin 1978); "Augmentation des spectateurs d'environ 40%" (18 novembre 1978). Le 25 novembre 1978, sous le titre: "Les exploitants aux prises avec les problèmes posés par l'augmentation imprévue de la fréquentation des salles", ce même journal expliquait que l'augmentation inattendue de la fréquentation en 1978 semblait avoir pris de court l'industrie cinématographique britannique et en particulier les exploitants. Des données tout aussi positives, ainsi que moins spectaculaires, semblent résulter de l'analyse de la situation dans différents autres pays européens.

Les statistiques internationales pour 1978 (comparées à celles de 1977 pour la même période) donnaient pour les salles de cinéma les résultats suivants:

France	1er semestre 1978	spectateurs + 8,8%
		recettes + 20,4%
Rép. Féd. d'Allemagne	" " "	spectateurs + 7,9 %
Grande Bretagne	" " "	spectateurs + 23,9%

Ce qui permettait au "Giornale dello Spettacolo" d'écrire: "Depuis quelque temps nous parvenons des indices d'une augmentation considérable de la fréquentation des cinémas sur les principaux marchés occidentaux: Grande-Bretagne, France, République Fédérale d'Allemagne. Le phénomène est digne d'attention, puisque c'est la première fois que l'on enregistre un accroissement du public après plusieurs années de régression ininterrompue."

Ces quelques chiffres prometteurs ne doivent pas faire oublier les problèmes profonds qui, depuis 20 ou 30 ans, ont ébranlé le cinéma jusqu'à l'entraîner dans une crise profonde qui a amené les pouvoirs publics à intervenir, le plus souvent sans grand succès, dans presque tous nos pays. Les chiffres sont là. Dans un document d'information présenté au Colloque de Lisbonne, la Fédération internationale des associations de distributeurs de films (FIAD) indiquait: "En 20 ans /en Europe de l'ouest/, le nombre de spectateurs dans les salles a diminué de moitié, passant de 3 milliards 300 millions à 1 milliard 500 millions, tandis que le nombre de théâtres cinématographiques est tombé de 42.000 à 27.000".

Si l'on préfère des chiffres nationaux, il suffit de rappeler que, en Grande-Bretagne, les salles étaient au nombre de 4700 en 1947 et qu'elles vendaient annuellement 1.462 millions de billets. Elles n'étaient plus que 1562 en 1977 pour 107 millions de spectateurs. De même, en République Fédérale d'Allemagne, on est passé de 866 millions

de spectateurs en 1955 à 124,2 millions en 1977 et les établissements cinématographiques qui étaient 6000 environ en 1950 ne sont plus guère que 3000 aujourd'hui. En France les 440 millions de spectateurs de 1957 se comparent à 168,7 millions en 1977. En Italie le nombre d'entrées a décliné de 820 millions en 1955 à 373 millions en 1977 et les recettes ont suivi une courbe tout aussi significative. Enfin la Grèce a vu ses spectateurs passer de plus de 135 millions en 1969 à seulement 39 millions en 1977. Ces quelques indications sont assez parlantes pour qu'il soit inutile d'en allonger la liste: la tendance se vérifie dans les autres pays européens.

Il y a donc une crise et, pour l'affronter et y porter remède il faut d'abord en déceler les causes. Les éléments de la situation sont nombreux et leur effet est souvent cumulatif. Ainsi, la baisse du nombre de spectateurs entraîne la fermeture de salles; il en résulte une diminution des recettes qui, à son tour, freine la production et donc la création. Il n'est pas dans mon intention d'analyser tous ces aspects. Je me bornerai à analyser deux facteurs qui, selon une opinion presque unanime, sont les causes principales de la crise du cinéma en Europe: la puissance du cinéma américain et la concurrence de la télévision

On sait que le nombre de salles est en Europe beaucoup plus élevé qu'aux Etats-Unis où l'on ne compte qu'environ 15.000 points de projection, guère plus de la moitié du chiffre de notre continent. Le nombre annuel des entrées est chez nous supérieur de quelque 50% au marché des Etats-Unis où il n'atteint qu'environ 1.000 millions.

C'est surtout dans le domaine de la distribution qu'apparaît par rapport à l'Europe, la supériorité des Majors qui ont compris que, pour réduire les risques, il fallait grouper sous une même responsabilité les fonctions de production, de financement et de distribution. Pareil système, bien organisé, présente d'autres garanties que celles que peuvent offrir les structures atomisées de l'Europe. Grâce à lui, les Majors tirent profit non seulement de leur marché intérieur, qui est déjà vaste, mais aussi du marché mondial, tant au niveau des salles qu'à celui de la télévision. Comme le soulignait Paolo Bafille dans ses "Notes pour un cinéma européen dans le contexte de la CEE" préparées pour le Colloque de Lisbonne, "s'il existe entre l'industrie cinématographique américaine et l'européenne un fossé qui peut paraître infranchissable, il ne s'agit - tout bien considéré - que d'un hiatus d'organisation dans la façon d'affronter le marché international, et non pas d'un écart technologique, productif ou artistico-culturel".

Une fois de plus les chiffres sont révélateurs puisque les recettes américaines continuent allègrement de gonfler. Le "Giornale dello Spettacolo" écrivait par exemple le 27 mai 1978: "Les recettes du cinéma américain continuent à se maintenir à un niveau exceptionnellement élevé et à enregistrer presque chaque mois de nouveaux records. Pour les quatre premiers mois de 1978, les recettes globales, évaluées à 190 millions de dollars par mois, sont supérieures de 21, 5% à celles de la période correspondante de 1971. Ce montant représente un record absolu dans l'histoire de l'industrie cinématographique américaine (même si l'on tient compte de l'inflation) ... Les prévisions demeurent extrêmement optimistes pour le proche avenir ... On estime que 1978 pourrait enregistrer un nouveau record absolu de recette globale, évaluée pour le moment à plus de 2,6 milliards de dollars ..." Le nombre de spectateurs a, quant à lui, marqué un accroissement de 17% pour la période janvier - septembre 1978.

Il s'agit là de perspectives qui contrastent, à quelques exceptions près, avec l'évolution des marchés intérieurs de nos pays qui ont plutôt tendance à s'effriter.

Et ce n'est pas tout car - il ne faut pas se leurrer - le film américain occupe des positions importantes et de plus en plus dominantes partout en Europe, alors que le marché américain est pratiquement inaccessible aux films européens. Pour illustrer mon propos, je me référerai une fois encore au rapport de Claude Degand qui indique qu'en Italie la part du film italien dans les recettes était en 1973 de 60,8% et celle du film USA de 26,3%. Trois années plus tard, les chiffres correspondants étaient 57% et 30,4%. En France, le film français représentait 56,12% des recettes en 1971 et le film USA 24,53%, mais en 1977 ces chiffres passaient respectivement à 47,3% et 30,50%. En République Fédérale d'Allemagne, le film national qui représentait 36,1% du marché en 1971 n'atteignait plus que 11,4% en 1976, la part du film USA étant passée de 37,7% à 43,1%. Autre série de chiffres très significatifs: en France, la masse des recettes (en francs courants) augmentait de 87% de 1971 à 1977, mais cela correspondait à un gain de 114% pour le film USA et seulement de 75% pour le film français; en République Fédérale d'Allemagne, la masse des recettes progressait de 5,5% de 1971 à 1976, mais de 20,62% pour le film USA alors que le film allemand enregistrait une perte de 66,7%.

La démonstration me paraît d'autant plus probante qu'elle est corroborée par d'autres éléments décisifs. Si le film américain est pratiquement minoritaire dans chacun de nos pays, il devient, par cumul, largement majoritaire au niveau du marché européen pris globalement. De même, le cinéma américain, qui est concentré dans les mains d'une demi-douzaine de firmes, est en position de force face aux centaines de firmes qui existent en Europe. Cette situation qui est encore aggravée par le fait que les Majors distribuent également des films non américains, produits notamment par des firmes européennes, ce qui diminue d'autant les possibilités de recettes des distributeurs des pays européens.

L'importance de la distribution pour l'industrie cinématographique a bien été ressentie par les Américains puisque, même à l'époque où la crise frappait leur cinéma, les grandes compagnies, qui ont démantelé leur production et de nombreux studios, ont maintenu un réseau multinational efficace de vente et de location du produit de manière à toucher directement et immédiatement le montant réel des gains réalisés par leurs films sur tous les marchés mondiaux. Ce ne fut malheureusement pas le cas des firmes de nos pays qui rencontrent de grandes difficultés non seulement pour pénétrer les marchés extérieurs, mais même pour encaisser la totalité de leurs recettes. Cette solide organisation mondiale de vente explique certainement en bonne partie le rapide redressement du cinéma américain.

Si le cinéma européen se suffit rarement à lui-même, c'est notamment parce qu'il n'a pas su s'affirmer à l'étranger faute d'une organisation efficace de vente directe. Il en résulte que le producteur européen ne peut guère compter que sur un marché national limité et sur de modestes bénéfices encaissés à l'étranger par le biais d'intermédiaires qui prennent leur commission au passage.

Je ne crois pas devoir m'étendre encore sur ce sujet. Les débats de Lisbonne ont fait amplement ressortir l'emprise excessive du cinéma américain en Europe. Dans son discours d'ouverture, le Ministre de l'éducation et de la culture du Portugal avait bien posé le problème en disant: "Le cinéma vit aujourd'hui en Europe une phase délicate de son existence face à la concurrence du cinéma nord-américain ... Une telle situation demande la recherche solidaire de solutions efficaces ... Comment redimensionner les facteurs de production de l'activité cinématographique à l'échelle européenne de manière à répondre au défi d'un cinéma qui lui oppose, avec un statut multinational, des facteurs de puissante concentration de moyens? Comment dépasser le simple cadre des intérêts compétitifs qui motivent nos entreprises, en vue de la définition d'un projet commun à la mesure de nos responsabilités dans le monde culturel contemporain? Comment rendre compatible l'organisation de la défense industrielle et commerciale du cinéma européen avec l'intransigeante sauvegarde de la créativité et la présence culturelle de chaque peuple?..."

Ce n'est, à mon sens, que par une politique européenne que nous pourrions relancer nos industries cinématographiques nationales face à la concurrence américaine. Mais je voudrais que l'on me comprenne bien: il s'agit de renforcer l'organisation du cinéma en Europe en respectant les identités culturelles nationales. Mais il faut exclure catégoriquement toute idée d'un film européen. Une politique du cinéma au niveau européen ne pourra d'ailleurs être efficace que s'il existe une politique efficace dans chacun des pays intéressés.

Si l'on veut éviter que la crise ne devienne une donnée permanente de notre cinéma il faut changer de cap et le plus rapidement possible. Si l'on veut que l'industrie cinématographique de l'Europe trouve la place qui lui revient sur le marché international, les ressources humaines et financières existent qui permettraient d'atteindre le but recherché. Il faut donc favoriser la coopération internationale, car c'est le seul moyen dont nous disposons pour réaliser en Europe une production compétitive sur le marché mondial. Dans cette perspective, il faudrait regarder l'industrie cinématographique américaine non comme un ennemi à combattre, mais comme un partenaire dans une saine et stimulante concurrence.

Une organisation efficace et structurée à l'échelle européenne peut effrayer. Certains peuvent craindre que leur cinéma national n'y soit absorbé dans un ensemble plus vaste où il risquerait de disparaître. En réalité, comme le soulignait Luigi Comencini, aucune cinématographie d'Europe ne menace une autre cinématographie d'Europe. Lorsqu'on parle d'une nécessaire réorganisation des moyens actuels pour arriver à une véritable politique de soutien du film d'origine européenne, on sait bien que ce film devra rester aussi national que son auteur ou son réalisateur le conçoit. Mais cela ne devrait pas l'empêcher de bénéficier des aides qui auraient été mises en place en sa faveur au niveau européen. D'ailleurs, comme nous le rappelait Luigi Comencini à Lisbonne: "Je ne peux et ne sais faire que des films italiens, mais j'ai besoin des structures européennes pour les produire et les exploiter correctement".

Telle sera ma conclusion de la discussion de cet aspect du problème.

La télévision est, pour la profession cinématographique, le fléau du cinéma. La tension créée par la diffusion de films en nombre toujours plus grand s'est manifestée en France, au début de 1978, par la publication dans les principaux journaux et périodiques par les organisations patronales du cinéma (le Bureau de Liaison des Industries Cinématographiques) d'une lettre ouverte au Président de la République française où il était dit: "...Ce cinéma, on est en train de le tuer...la télévision française programme en moyenne 10 films par semaine. Tant mieux pour les français, ils adorent le cinéma, le vrai, et nous nous en réjouissons: on a calculé que grâce à la télévision, 4 milliards de téléspectateurs par an voient des films sur leur petit écran... En 20 ans le nombre des entrées dans les salles /qui représentent l'essentiel (89%) des ressources du cinéma/ est tombé de 410 à 175 millions par an. Dans le même temps, le nombre de films annuellement diffusés par les chaînes est passé de 100 à plus de 500. Ce sont les oeufs d'or...en échange de 90 minutes qu'elle prend au cinéma aux heures de grande écoute, la télévision paie un prix moyen égal à celui qu'elle demande pour une minute de publicité! ...Oui, c'est vrai, la télévision vit du cinéma... Mais le cinéma en meurt et ceci d'autant plus sûrement qu'il est en outre assujéti à une fiscalité excessive contrairement aux autres spectacles et autres activités culturelles. Si le cinéma meurt, un jour viendra où il n'y aura plus de films français, ni dans les salles de cinéma...ni à la télévision. On aura tué la poule aux oeufs d'or! ..."

Le problème est posé. Les professionnels du cinéma ont voulu dénoncer non seulement le nombre de films diffusés par la télévision mais aussi le prix qu'ils lui coûtent. Pour ces films, qui sont vus par 4 milliards de téléspectateurs, soit 96% du total des spectateurs, la télévision ne verse que 80 millions de FF, soit 11,5% des recettes des producteurs-distributeurs. Les salles de cinéma leur apportent 620 millions de FF, soit 88,5% de leurs recettes pour 175 millions de spectateurs ou 4% du total.

La situation dans d'autres pays européens n'est pas plus enviable. Si la Norvège, où l'on ne diffuse que 65 films par an, ne pose pas de problème, il n'en va pas de même en Grande-Bretagne et en République Fédérale d'Allemagne où l'on programme quelque 1000 films par an.

La Belgique est le pays d'Europe où la télévision par câble est la plus répandue et il est entouré de pays dotés chacun de plusieurs chaînes de télévision. Chaque foyer belge peut capter une douzaine de chaînes et dispose donc d'une vaste gamme de programmes où les films occupent une place privilégiée. La sortie au cinéma devient encore plus un choix prémédité. La fréquentation des salles s'en ressent forcément.

L'Italie constitue un cas tout à fait spécial qui mérite une attention particulière. Le cinéma y subit la concurrence de la télévision nationale, des télévisions voisines, mais aussi et surtout des télévision "locales" ou "privées". Quelques chiffres donneront une idée de la situation. Pour les 200 films diffusés en un an par la télévision nationale à l'intention de 3 milliards de spectateurs, l'industrie cinématographique encaisse environ 3 milliards de lires. Pour 375 millions de spectateurs dans les salles, les recettes représentent 360 milliards de lires qui rapportent à la production et à la distribution au moins 170 milliards de lires. Ainsi les salles contribuent pour 98% aux ressources financières du cinéma et la télévision pour 2%. Mais - et la situation n'a d'égal dans aucun pays - il faut en outre

compter avec les télévisions "locales" ou "privées" qui ne subissent aucun contrôle et bénéficient d'un régime fiscal absolument privilégié puisqu'elles "n'ont pas d'existence légale". Au nombre de 400 environ, elles diffusent surtout des films et peuvent fonctionner 24 heures sur 24 sans avoir à payer aucun droit d'auteur. Pour Rome et sa banlieue, 20 émetteurs privés diffusent 300 films par semaine. Cet état de choses rend naturellement caducs les accords passés entre les professionnels du cinéma et la télévision. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'en Italie 16 millions de personnes restent chaque soir devant leurs récepteurs tandis qu'un million seulement vont au cinéma.

S'il est ressenti dans la plupart de nos pays, ce phénomène télévision n'a heureusement pas partout les mêmes conséquences.

En République Fédérale d'Allemagne, la collaboration entre le cinéma et la télévision a été dans une certaine mesure institutionnalisée. En 1974 a été signé entre les deux chaînes de télévision et l'Institut d'aide au cinéma, un accord de coproduction de films valable jusqu'au 31.12.78. Au cours de ces 5 années, la télévision a apporté au cinéma 34 millions de DM dont l'utilisation, combinée avec le fonds d'aide sélective, a été déterminée par une commission mixte. Si cette coopération n'a pas fait l'unanimité, si elle a été parfois sévèrement critiquée par certains professionnels, elle a sans doute néanmoins créé une situation privilégiée qui permet à certains cinéastes de continuer à réaliser des films pour lesquels "chaque fois...la critique, enthousiaste bat le rappel du public, lequel, de Hambourg à Munich, prend littéralement la fuite. Pourquoi? Pour toutes sortes de raisons. D'abord le grand style baroque, flamboyant...qui laisse les gens là-bas /en Allemagne/ à la fois méfiants et froids... Et puis parce que dans la République Fédérale d'Allemagne, le cinéma n'est qu'une filiale de la télévision. Et que... le petit écran s'en voudrait de laisser au grand le privilège de ses explosifs audacieux, engagés. Enfin, parce que ces subventions largement distribuées...à des réalisateurs de la télévision, et qui y retournent volontiers entre deux tournages, les dispensent d'avoir à rameuter les foules. Syberberg le déclarait sans ambages...ses films n'ont pas leur place sur le marché commercial... A mes yeux, c'est tout le drame du cinéma allemand, il n'est pas, il n'est jamais populaire"(1). Une nouvelle loi, sur le cinéma, qui devait entrer en vigueur au 1.1.79, est encore en discussion.

Aux Pays-Bas, le problème de la concurrence de la télévision se pose en termes ambigus puisqu'une centaine de films seulement sont diffusés annuellement. Les téléspectateurs accusent les professionnels du cinéma de méthodes restrictives.

Il n'y a pas de doute: la télévision a une influence sur la fréquentation des salles. Une preuve concrète en a été récemment administrée. La répercussion sur le cinéma de la grève qui a frappé la télévision française en février 1979, a été immédiate. Le 21 février 1979, le journal "France-Soir" portait en première page le titre: "A Paris, depuis le début de la grève télé, le cinéma a gagné 350.000 spectateurs". Et d'expliquer que la grève de la

./.

(1) Claude Sarraute: "Le Nouveau cinéma allemand", Le Monde 7 février 1979

télévision avait redonné aux français le goût de sortir et que le cinéma en était le principal bénéficiaire. Il ajoutait: "Du mercredi 14 au dimanche 18 février, la fréquentation des cinémas de Paris et de la proche banlieue à été, selon le périodique "Le Film français", d'environ 1 million d'entrées, soit 200.000 de plus que dans une semaine normale... On peut grosso modo, estimer à plus de 350.000 personnes le nombre de spectateurs gagné par le cinéma depuis le début de la grève de la S.F.P /Société française de production/ le 8 février". L'information est corroborée par le "Corriere della Sera" du 20 février, qui concluait: "Le Phénomène a fourni une preuve supplémentaire et tangible de la concurrence que fait la télévision aux spectacles publics".

Outre le nombre de films diffusés et les heures de passage, on reproche surtout à la télévision de payer des droits trop faibles pour des films qu'elle diffuse aux meilleures heures d'écoute alors que les programmes autoproduits lui coûtent extrêmement cher. Les films sont les programmes préférés des téléspectateurs, ce qui prouve que l'on continue à aimer le cinéma. Si la fréquentation des salles a tellement baissé au cours des dernières années, c'est bien notamment parce que les films arrivent directement à domicile par le canal de la télévision.

Cette situation met en péril la production cinématographique nationale, qui ne peut plus compter sur un nombre suffisant de spectateurs payants. Il est paradoxal que, grâce à la télévision, les films trouvent un nombre toujours plus grand de spectateurs, mais que les recettes, qui proviennent presque exclusivement des salles, aient tendance à baisser et que les télévisions européennes soient de ce fait plus ou moins dépendantes des productions américaines.

On peut certes s'efforcer de voir l'aspect positif de cette image et dire, comme le faisait Roberto Rossellini au Festival de Cannes 1977: "Votre cher cinéma se meurt, réinventez un art, découvrez la télévision, pensez au reste du monde" (1). Le monde d'aujourd'hui est en effet devenu, à travers la télévision, un immense consommateur de films, bien que l'on puisse reprocher à la télévision de créer une audience passive et de tuer le débat culturel qui est vraiment possible seulement dans les salles qui constituent un lieu de réunion et de rencontre, de discussion et d'échange d'idées, (surtout pour les jeunes).

La télévision est une réalité: si les difficultés sont immenses, le souci principal ne doit pas être de la combattre, mais de vivre avec elle. Elle peut être complémentaire du cinéma à la condition qu'un équilibre puisse s'établir qui tienne compte à la fois du goût du public pour les films à la télévision et de la rémunération suffisante des oeuvres ainsi diffusées. Dans l'affrontement entre les deux médias, il ne doit y avoir ni vainqueur ni vaincu. La télévision est et restera désormais l'un des principaux débouchés du cinéma mais encore faudrait-il qu'elle en paie le juste prix. Le cinéma de son côté, doit admettre que le fait d'être diffusé par la télévision lui crée des obligations de qualité culturelle.

./.

(1) Le Monde - 16 juin 1977

La crise du cinéma a certes bien d'autres causes que l'existence de la télévision. Aussi ai-je pu constater dans la masse de documentation que j'ai consultée pour préparer ce rapport que les opinions "neutres" - celles qui ne représentent pas exclusivement l'industrie cinématographique ou la télévision - ne sont jamais totalement en faveur de l'une ou l'autre. Joris Ivens par exemple s'exprime en ces termes: "Entre la télévision et le cinéma, je n'ai jamais pensé qu'il y avait une vraie contradiction" (1); et Marcello Mastroianni dit "Je ne fais aucune différence entre le cinéma et la télévision, je suis optimiste sur les rapports qui peuvent exister entre l'une et l'autre. Je suis même d'avis que cette concurrence entre grand et petit écran, si elle existe, est utile pour éliminer tout ce cinéma de mauvaise qualité qui n'a certainement pas donné du lustre à notre profession..."

Il faut donc en arriver à un mariage de raison. La télévision n'a pas que des torts; il lui arrive même de venir en aide au cinéma. C'est ce qu'exprime Hans Peter Claas: "La télévision soutient les auteurs...sans elle, il n'y aurait pas eu de nouveau cinéma allemand" (2). D'autres vont plus loin encore. Dans une interview publiée dans "Le Monde" du 20 mai 1978, David Puttman (producteur de Midnight Express), disait: "Si le cinéma, c'est le producteur, alors il n'y a pas de crise: on tourne plus de films que jamais. Il y a plus de gens que jamais pour les regarder /grâce à la télévision/ ... il faut produire pour la télévision car je ne crois pas à la spécificité des films selon l'écran qui les reçoit".

La récession du cinéma américain, commencée en 1968, a pu être rapidement surmontée grâce à une organisation et des méthodes exemplaires et à des structures financières exceptionnelles; mais l'attitude favorable des "Majors" envers la télévision a également contribué à ce redressement. A l'heure actuelle, les Majors sont le principal fournisseur de stations de télévision, dont elles détiennent d'ailleurs une bonne partie des actions. La télévision constitue pour les Majors une source importante, et en augmentation, de leurs revenus; elle leur assurait en 1976, 753 millions de dollars de recettes pour le seul marché intérieur (230 millions de dollars pour le marché extérieur) tandis que le marché cinématographique national ne rapportait que 480 millions de dollars (contre 470 millions de dollars pour le marché extérieur). Sur un montant total de 1933 millions de dollars, les recettes provenant de la télévision (983 millions de \$) étaient donc supérieures à celles du cinéma (950 millions de \$). Le développement futur des nouvelles méthodes d'exploitation de la télévision (vidéo-cassettes, vidéo-disques) trouvera une fois de plus les Majors bien placées.

Une évolution se dessine en Italie où, depuis la dernière réforme de la RAI, la télévision, tend à accentuer son caractère de service public. Au lieu de se borner à diffuser des oeuvres, elle a pris des initiatives intéressantes dans le secteur de la production cinématographique, dont elle voudrait notamment promouvoir la qualité. Les films "Padre Padrone" et

./.

(1) "La longue marche de Joris Ivens" - Le Monde 23/11/1978

(2) "Entretien avec Hans Peter Claas" - Le Monde 2/11/78

"l'Albero degli zoccoli" (l'arbre aux sabots), primés à Cannes, ont été produits par la télévision et sont socialement et culturellement parmi les chefs-d'oeuvre les plus achevés du récent cinéma italien. Tout en développant ce type nouveau d'activité, la télévision italienne n'aspire pas à se substituer à la production traditionnelle; elle veut la compléter par des réalisations de bon niveau artistique et à budget modeste. "Il n'est pas question que la télévision se lance dans ce qu'on appelle le cinéma commercial" a déclaré Eugenio Scalfari de la première chaîne. La télévision peut, dans cet esprit, contribuer à la promotion, à la diffusion et au soutien du cinéma.

Cette volonté de collaboration pourrait aboutir à l'institutionnalisation des rapports cinéma - télévision par la création d'une commission spéciale composée de représentants de la télévision et des différentes branches productives du cinéma. Les difficultés que soulèvent de tels rapports nécessitent en tout cas un effort particulier, qui devrait peut-être se matérialiser au niveau législatif. C'est dans ce sens que l'on s'oriente en République Fédérale d'Allemagne, où l'on s'efforce d'apporter des solutions dans le cadre de la nouvelle loi sur le cinéma.

Dans cette recherche de compromis, le cinéma représente la liberté de la production. Il peut se permettre certaines recherches artistiques qui n'intéressent qu'un public restreint. Une production cinématographique libre, non liée aux seuls besoins de la télévision, reste donc indispensable.

Mais peut-être faut-il aussi à ce propos envisager l'avenir. Les nouvelles techniques de diffusion des images par câbles, vidéo-cassettes, vidéo-disques, satellites etc. auront des incidences sur tous les problèmes dont nous nous occupons ici. Il est difficile de prévoir tous les usages de la vidéo (c'est à dire de l'image électronique). Depuis l'été 1978, par exemple, on expérimente en Grande-Bretagne un système de "vidéo-cinéma" qui pourrait connaître une fortune rapide. Il s'agit d'utiliser la méthode des vidéo-cassettes, déjà utilisée par la télévision, dans une salle équipée d'un grand écran. On peut déjà entrevoir certains des avantages notamment économiques, qu'apporterait la généralisation de cette méthode. Il ne faut pas non plus s'en dissimuler les inconvénients. Je n'en mentionnerai qu'un (valable aussi pour d'autres nouveautés techniques): comment protéger les droits de reproduction mécanique des oeuvres cinématographiques? La vidéo-cassette permet déjà au téléspectateur de "piller" un film télévisé sans paiement d'aucun droit."...n'importe quel "collectionneur" mal intentionné sera en mesure de revendre autant de cassettes qu'il voudra des chefs-d'oeuvre du cinéma... Le prix dérisoire des cassettes est un encouragement à la piraterie et l'investissement qu'exige un magnétoscope-enregistreur - loin d'être dissuasif - se trouvera à la portée de n'importe quelle "coopérative" de pirates bien organisés...il est temps d'envisager un système qui protège notre patrimoine créatif et professionnel exposé au pillage..."(1). Il est du devoir des pouvoirs publics de trouver des remèdes avant qu'il ne soit trop tard. La tâche du législateur est de prévoir et sa responsabilité est déjà engagée.

./.

(1) Henry Chapier "Les vidéo-pirates" - Le Monde, 13-14 août 1978

Ceci m'amène à dire qu'il faut concevoir l'audio-visuel et ses moyens de diffusion comme un tout. Il n'existe pas actuellement de véritable politique des médias. Vouloir s'occuper du seul cinéma serait irréaliste. Le cinéma n'a un avenir qu'à la condition de s'insérer dans son tissu naturel, c'est-à-dire s'il s'accepte comme membre de la culture audio-visuelle. La véritable solution aux problèmes de l'industrie cinématographique dans les pays européens ne consistera pas à élaborer de nouvelles politiques nationales du cinéma. Il s'agit d'inventer et de mettre en oeuvre une politique qui dépasse le cadre national et qui englobe l'activité audio-visuelle dans son ensemble.

Une concertation et même une coordination au niveau européen me paraissent indispensables. La mise en oeuvre d'une telle politique nécessite bien sûr un effort permanent d'étude, d'information et de liaison et je suis heureux qu'un premier pas ait été accompli dans ce sens par la création récente à Bruxelles d'un Bureau européen du cinéma (BEC) confié à Claude Degand, sur qui nous pouvons certainement compter pour oeuvrer dans la bonne voie.

Les difficultés sont grandes, mais les mutations à venir paraissent si considérables qu'elles appellent des solutions à leur échelle. C'est l'identité culturelle de l'Europe qui est en jeu.

CHAPITRE 3. INTERVENTIONS DE L'ETAT

L'activité cinématographique, nous l'avons vu, ne peut pas être soumise simplement aux mécanismes du marché. L'enjeu culturel a amené les pouvoirs publics à intervenir dans le processus économique de cette industrie pour assurer une continuité d'orientation et d'action et favoriser la créativité. L'intervention de l'Etat est indispensable aussi pour promouvoir la diffusion des films à l'étranger.

Mais si ces considérations justifient l'intervention de l'Etat, il faut aussi que les méthodes soient propres à résoudre les problèmes du cinéma et ne correspondent pas à un souci de dirigisme. Dans l'économie du cinéma, les différents problèmes s'enchevêtrent à tel point qu'aucune réforme partielle ne saurait aboutir. En outre, l'action de l'Etat ne se limite pas à la voie réglementaire; elle intervient aussi dans les mécanismes financiers par la voie du crédit bancaire, de la fiscalité etc.

Il n'est pas possible d'examiner ici toutes les formes de financement en vigueur dans nos différents pays. Je m'en tiendrai aux grandes lignes en relevant cependant que la question méritait un examen beaucoup plus fouillé. La solution des problèmes du cinéma en Europe passe incontestablement par la voie financière et il nous appartient en tant que parlementaires, d'élaborer les lois nécessaires. Si je ne puis, dans le cadre de ce rapport, que survoler le problème, j'espère que nos parlements nationaux l'approfondiront, notamment ceux qui s'appêtent à modifier dans ce domaine leur législation nationale.

En Europe, le financement du cinéma revêt essentiellement deux aspects : celui de l'aide et celui de la fiscalité. Je décrirai d'abord brièvement les systèmes nationaux qui me paraissent significatifs.

En France, l'Etat aide financièrement le cinéma par l'intermédiaire du compte de soutien financier à l'industrie cinématographique qui représente actuellement 300 millions de francs. Ce compte, qui est alimenté essentiellement par une taxe parafiscale sur le prix des places représentant 14% des recettes, permet le versement d'aides à la production et l'octroi de crédits bancaires à taux privilégié pour le financement des films. Il contribue en outre par des aides, à la modernisation des salles. Le régime d'imposition des recettes cinématographiques à la TVA (taxe à la valeur ajoutée) est de 17,6%. Le gouvernement a toutefois annoncé que ce taux sera ramené à 7% en 1979. Cette mesure entraînerait pour le cinéma français un gain supplémentaire de quelque 160 millions de francs. Cet allègement serait cependant assorti d'autres mesures, dont une augmentation de 4 points de la taxe spéciale additionnelle (TSA) qui alimente le compte de soutien à l'industrie cinématographique. Ainsi pourraient être maintenus inchangés les niveaux de certaines aides publiques au cinéma visant par exemple à compenser la disparition des avantages actuels dont bénéficient les salles d'art et d'essai et à stimuler la création et la production des films pour le public des salles et celui de la télévision. L'augmentation de la TSA devrait rapporter à l'Etat quelque 60 millions de francs.

L'aide au long métrage, qui était automatique jusqu'en 1960, a été complétée par une aide sélective, l'avance sur recettes, et par la mise en place d'un Office de création cinématographique. Par contre, l'aide au court métrage est entièrement sélective. Les avances sur recettes sont accordées par le gouvernement après avis d'une commission (dont la composition vient de passer de 18 à 7 membres) et interviennent avant ou après la réalisation d'un film à condition que le réalisateur trouve le financement complémentaire nécessaire à sa production. La commission, dotée en 1978 et 1979 de 25 millions de francs en provenance du compte de soutien, a financé jusqu'ici entre 30 et 40 films par an. Ce système d'aide à la création, destiné à promouvoir un cinéma d'auteur (et de jeunes auteurs), a permis de découvrir des cinéastes importants car il incite les producteurs privés à investir dans des oeuvres dont ils auraient refusé d'assumer seuls les risques commerciaux. Cependant la dégradation de la situation du cinéma fait que le montant des avances apparaît de plus en plus insuffisant. En outre, environ 10% des projets ne sont jamais réalisés ou, lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas toujours distribués ou ne rencontrent pas une audience permettant le remboursement des avances accordées. D'où la remise en cause du principe même de l'avance sur recettes.

Un système de crédits bancaires et d'aides sélectives a également été instauré récemment pour venir en aide aux petits et moyens exploitants.

En République Fédérale d'Allemagne, le mécanisme d'aide est complexe en raison de la structure politique du pays. Il est régi par la loi de 1968, complétée par l'accord de 1974. Il s'agit fondamentalement d'un système "d'auto-secours" qui doit inciter les chefs d'entreprises à prendre leurs responsabilités

L'Institut d'aide (FFA) gère un fonds alimenté par un système de prélèvement fixe sur la recette des salles qui permet d'allouer des aides en grande partie automatiques bien qu'elles soient devenues plus sélectives depuis 1974. L'aide culturelle consiste en primes et subventions et comporte des prix du film allemand. Le financement est assuré par des crédits inscrits au budget du ministère fédéral de l'intérieur. En 1978 les subventions en faveur des activités cinématographiques ont été portées à plus de 6 millions de DM qui se répartissent comme suit :

- 2,5 millions de primes aux films de qualité
- 2,4 millions d'aides aux projets de films de qualité
- 500.000 de subventions à la diffusion dans les salles de films de qualité
- 250.000 de subventions pour les distributeurs
- 300.000 de subventions pour la recherche scientifique dans le domaine cinématographique
- 150.000 d'autres primes.

Enfin 1,7 millions de DM ont été attribués à l'Académie du cinéma et de la télévision de Berlin, 5,2 millions au Festival de Berlin et 500.000 pour le Film-archiv (cinémathèque).

Ces crédits ont été augmentés pour 1979.

Une dernière catégorie d'aide est prévue dans le budget des Länder pour le soutien au jeune cinéma.

La loi d'aide actuelle venait à expiration le 31.12.1978, mais elle a dû être prorogée, la nouvelle loi, d'une durée de 5 ans, n'ayant pu être adoptée à temps. Les exigences des milieux cinématographiques sont connues. Les associations professionnelles se prononcent en faveur du maintien d'un prélèvement fixe sur la recette plutôt que pour un prélèvement proportionnel. Elles demandent surtout que la nouvelle loi s'inspire des principes de l'économie de marché en facilitant la production de films pour le grand public et en abandonnant les motivations politico-culturelles qui semblent avoir la faveur du gouvernement. En effet, depuis 1974, date de l'introduction d'un mécanisme sélectif dans l'attribution des aides, les subventions accordées sur la base de critères culturels se sont accrues au détriment des aides économiques. Les premières sont passées de 17% en 1973 à 66% en 1976 tandis que les secondes diminuaient de 56% en 1973 à 17% en 1976.

En Grande-Bretagne, le Fonds d'aide au cinéma national est administré par le British film fund agency qui est alimenté par une contribution parafiscale, la "levy", perçue sur les recettes des salles. La redistribution aux producteurs (les exploitants ne bénéficiant d'aucune aide) se fait quasi automatiquement à la condition que le film soit "habilité". Pour être "habilité", un film doit normalement être réalisé par une société de production nationale installée dans le Royaume-Uni, mais elle peut être sous contrôle étranger. Il est par conséquent difficile de dire si l'industrie du film britannique, prise dans son ensemble, tire réellement profit du système d'aide. La taxe (levy) représente un investissement forcé des exploitants dans la production, mais les profits qui en découlent ne vont jamais aux exploitants et ils ne vont pas toujours aux producteurs britanniques.

L'intervention de l'Etat s'exerce également par le canal de l'Institut national de financement du cinéma (NFFC) qui reçoit une dotation, inscrite au budget, de l'ordre de 1 million de livres pour des prêts à l'industrie cinématographique. En règle générale, les prêts sont consentis sur la seule garantie des recettes escomptées des films pour lesquels ils sont accordés. A ce jour, l'Institut a consenti pour 30 millions de livres de prêts, aidant ainsi à financer quelque 750 films et 174 courts métrages.

En août 1975 a été créé un groupe de travail chargé d'examiner les moyens de relance du cinéma britannique. Le groupe a recommandé une intervention accrue des pouvoirs publics en faveur de l'industrie cinématographique et la création d'un nouvel organisme public, la British film authority (BFA) qui deviendrait le principal instrument de la politique cinématographique en remplaçant les organismes publics existants. Il n'a toujours pas été donné suite à ces propositions, qu'il s'agisse de la création de la BFA ou de l'attribution du crédit de 5 millions de livres qui avait été promis au NFFC pour parer au plus pressé.

En Italie, l'aide de l'Etat est alimentée presque exclusivement par le budget. Les films bénéficient de subventions automatiques, de primes et de prix sélectifs. Il existe une administration publique très importante s'occupant du cinéma et des aides. La Banca Nazionale del Lavoro est spécialisée notamment dans l'attribution de prêts à taux avantageux pour le financement des films.

Depuis quelques années les difficultés du cinéma italien ont amené les différents secteurs de la profession à faire pression sur les pouvoirs publics pour que soit révisé tout le système d'intervention de l'Etat dans le cadre d'une nouvelle loi sur le cinéma. Un projet est en cours d'élaboration, mais des mesures d'urgence ont été prises pour alimenter les trois fonds spéciaux destinés au crédit cinématographique. Le Parlement a voté en janvier 1978 un crédit de 20 milliards de liras, réparti à parts égales sur l'année 1977 et 1978, pour faciliter la reprise de la production. Sur ce total, 14 milliards étaient destinés à la section spéciale de la Banca Nazionale del Lavoro et 2 milliards au fonds spécial qui finance les films à caractère artistique et culturel.

Le faible montant du crédit voté et sa limitation dans le temps (1977 et 1978) montrent bien qu'il s'agit de simples mesures conjoncturelles. C'est dans ce sens que s'est d'ailleurs exprimé le Ministre compétent au moment du vote en précisant que la mesure proposée, bien que de portée modeste, avait pour but de relancer les investissements dans le secteur du cinéma et que le gouvernement était conscient de la nécessité de réexaminer la question dans son ensemble pour y apporter des solutions globales et structurelles. La tendance actuelle serait d'abolir les aides automatiques, qui n'ont généralement pas atteint l'objectif de promouvoir un cinéma de qualité, et de développer par contre une intervention de l'Etat tendant à faciliter le crédit pour les oeuvres de plus grande qualité. Ces mesures devraient être complétées par des interventions permettant de venir en aide aux circuits spécialisés dans la projection de films "culturels". Dans la situation politique

actuelle, il est à craindre toutefois que les délais d'adoption d'une nouvelle loi soient tels que ses dispositions se révèlent insuffisantes. Il faut ajouter que les lenteurs administratives dans le versement des subventions et des primes découragent déjà les investisseurs et limitent la portée des interventions de l'Etat.

Alors que les autres spectacles bénéficient d'un taux réduit de 6%, la taxe à la valeur ajoutée (IVA)⁽¹⁾ sur les recettes du cinéma a été portée à 12%, puis à 14%. Ce dernier taux, qui devait être valable jusqu'au 31 décembre 1977, a été prorogé en février 1978 pour un temps indéterminé alors qu'on parle toujours de l'aligner sur le taux applicable aux autres spectacles. Or, la pression fiscale sur les recettes (IVA comprise) a été d'environ 50 milliards de lires en 1976 alors que les aides de toutes sortes accordées par l'Etat à l'industrie cinématographique étaient évaluées à quelque 37 milliards.

Dans d'autres pays tels que la Belgique, les Pays-Bas ou la Suisse, le soutien de l'Etat se manifeste principalement par des aides surtout sélectives. Par contre, les pays scandinaves ont des systèmes tout à fait originaux.

En Suède, le film a été jusqu'en 1963 une affaire essentiellement privée. A partir de cette date, à la suite de la réforme proposée par Harry Schein, une politique publique du cinéma a été mise en place et l'Institut suédois du film a été créé. Cet organisme gère un fonds d'aide alimenté par un prélèvement de 10% sur les recettes des salles qui sont depuis lors exemptes de la taxe sur les spectacles. Outre ces ressources qui se sont élevées en 1977 à quelque 26 millions de couronnes, l'Institut reçoit des subventions spéciales dont l'utilisation est fixée par des directives gouvernementales. L'Institut n'est pas un organisme public, mais il constitue le principal instrument de la politique de l'Etat en matière de cinéma. La politique d'aide est dans ce pays de caractère nettement qualitatif (soutien du film ayant une ambition de qualité) bien que les films bénéficient également d'une aide automatique (proportionnelle à la recette). De plus, la hausse des coûts de production et le rétrécissement du marché international ont réduit la production privée de longs métrages et accru l'importance de l'Institut qui joue aussi le rôle de producteur de films.

Au Danemark, l'Institut danois du film est un organisme gouvernemental dont les fonds (environ 20 milliards de couronnes en 1977) proviennent exclusivement du budget annuel. Il subventionne la production de longs métrages (allant de 40 à 70% de leur budget), accorde des prêts pour l'aménagement et la rénovation des salles, compense les déficits de longs métrages et vient en aide à des actions de promotion et à des écoles de cinéma. Son but est de promouvoir l'art cinématographique au Danemark, les films subventionnés étant essentiellement des oeuvres artistiquement ambitieuses. La production et la distribution des films de court métrage et de documentaires sont assurés par l'Office national du film, autre organisme gouvernemental dont les fonds (environ 14,5 millions de couronnes en 1977) proviennent aussi exclusivement du budget national.

./.

(1) Taxe à la valeur ajoutée : TVA en France, IVA en Italie, Mwst en République Fédérale d'Allemagne et VAT en Grande-Bretagne

La situation en Norvège est particulière. Il existe une Association nationale des cinémas municipaux qui, grâce aux fonds récoltés par le versement de 2,6% des recettes brutes de toutes les salles (municipales ou privées), peut soutenir la production cinématographique norvégienne et déployer une large activité culturelle dans le domaine du cinéma. En outre tout film norvégien (ou coproduction agréée) de long métrage bénéficie d'une subvention de l'Etat correspondant à 45 à 55% des recettes brutes des salles. De plus, l'Etat garantit, à concurrence de 90% des frais de production, les emprunts contractés pour la production d'un film.

Enfin, je voudrais mentionner brièvement le cas de l'Espagne. Le document soumis au Colloque de Lisbonne par le Ministère de la culture espagnole nous a déjà permis de constater que le gouvernement ne ménage pas ses efforts pour venir en aide à un cinéma qui soit l'expression de la liberté artistique. Un premier pas a été franchi avec l'adoption en novembre 1977 d'un décret royal qui est venu modifier le statut du cinéma et en particulier son régime d'aide. Le gouvernement semble vouloir en outre faire adopter une loi sur le cinéma qui comprendrait un ensemble de mesures visant à permettre le développement de l'industrie cinématographique espagnole. Selon la note espagnole préparée pour Lisbonne, il s'agirait de "dégager des ressources pour financer un système de promotion au bénéfice tant des producteurs que des exploitants, des distributeurs et des industries auxiliaires, système qui comportera l'octroi non seulement de subventions, mais aussi de crédits particuliers pour des films, qu'il s'agisse de longs ou de courts métrages... L'idée qui préside est qu'une industrie solide est la meilleure base pour la création artistique... il ne faut pas oublier qu'à côté des aspects industriels et commerciaux du cinéma, il y a le rôle essentiel que ce mode d'expression joue dans sa dimension artistique comme véhicule de culture". Il semble en ressortir que l'aide de l'Etat sera sélective plutôt qu'automatique.

S'agissant de la politique financière de l'Etat à l'égard du cinéma, on peut dire qu'elle se définit par l'importance et la forme du prélèvement auquel l'industrie cinématographique est soumise et par le niveau et les bénéficiaires de la redistribution des sommes ainsi prélevées.

Nous avons constaté qu'il y a essentiellement deux méthodes de redistribution de ces sommes : l'automatique et la sélective. Tout système d'aide de l'Etat est subordonné à un choix entre ces deux méthodes.

Je suis partisan d'une aide sélective à finalité culturelle qui entrave moins la liberté d'expression des artistes et je suis heureux que, dans leur très grande majorité, les participants au Colloque de Lisbonne se soient prononcés dans le même sens. Cela ne veut pas dire qu'une aide automatique ne puisse se concevoir dans des cas précis et limités.

Le cinéma ne peut se passer de l'aide de l'Etat. L'opinion générale est que l'intervention de l'Etat est nécessaire si l'on veut que le cinéma subsiste en tant qu'expression culturelle. Il reste la question des modalités de cette intervention.

On pourrait à cet égard penser que l'Etat devrait avoir pour seule préoccupation de permettre au cinéma d'exister en espérant que l'oeuvre réalisée sera une expression de la culture. Or, presque toutes les lois sur le cinéma ont le souci de favoriser la qualité, ce qui pose le problème de la définition de cette qualité. Malgré les échecs des systèmes d'aide mis en place par l'Etat dans les grands pays producteurs européens, il nous faut rechercher de nouveaux moyens pour permettre aux industries cinématographiques nationales de l'Europe de trouver l'autonomie financière nécessaire. C'est seulement sur une base saine que peut se développer une véritable politique culturelle du cinéma. Il faut que l'Etat lui-même équilibre son action entre le dirigisme stérilisant et une simple assistance qui ne pourrait que conforter la situation existante.

La relance du cinéma ne peut se concevoir dans nos sociétés démocratiques que dans un pluralisme politique, économique et culturel. L'Etat ne doit donc pas viser à s'emparer du cinéma, mais à corriger ses déséquilibres fondamentaux, à soutenir en particulier ses aspects, notamment culturels, qui sont le moins liés à la dimension industrielle. Toute action en ce sens pouvant contribuer au succès d'un film aura des incidences sur sa commercialisation. Il est donc essentiel de privilégier un cinéma de qualité.

Qualité veut dire aussi liberté d'expression. Il faut fournir aux minorités la possibilité de s'exprimer. Les circuits parallèles peuvent à cet égard jouer un grand rôle et il importe qu'ils soient soutenus. Dans ce même ordre d'idées, l'Etat devrait aider les écoles de cinéma, les cinémathèques et les différentes manifestations, festivals, etc.

Mais il ne faut pas passer d'une extrémité à l'autre, regarder le cinéma comme un phénomène purement culturel en oubliant complètement les aspects économiques de ce qui reste une industrie articulée en trois secteurs : production, distribution et exploitation. L'aide éventuelle de l'Etat ne doit pas privilégier l'un de ces secteurs au détriment des autres.

Il est un autre domaine où l'Etat peut et sans doute doit intervenir : c'est l'exportation. Au chapitre 2., parlant de la concurrence du cinéma américain, j'ai mentionné la faiblesse de l'exportation des films européens. Nos cinémas nationaux ne sauraient s'imposer seuls face au concurrent américain. Une politique d'exportation, qui reste à définir, devrait avoir une dimension européenne et une action concertée devrait être possible dans ce domaine.

Enfin, pour ce qui est de la fiscalité touchant les recettes des salles, je rappellerai les trois possibilités : détaxation totale, taxe unique ou plusieurs taxes. La taxe à la valeur ajoutée déjà généralisée à certains pays, même si le taux n'en est pas encore uniforme, en représente un volet spécial dont j'ai déjà examiné certaines incidences.

L'ampleur des mesures nécessaires exclut que le problème du financement du cinéma puisse être résolu par des demi-mesures ou des replatrâges successifs. Une politique globale du cinéma peut seule être efficace. Plusieurs pays en ont ressenti le besoin et préparent de nouvelles lois sur le cinéma. C'est le cas de l'Italie, de la République Fédérale d'Allemagne et de la Grande-Bretagne. D'autres ont déjà voté de telles lois dont il est encore trop tôt pour analyser et évaluer les résultats.

Ce chapitre a montré la grande diversité des politiques d'intervention de l'Etat, de même que, dans la très grande majorité des cas, l'échec de ces politiques. Peut-être le moment est-il venu de confronter les expériences pour dégager, au niveau européen, ce que pourrait être une politique efficace de soutien de l'Etat en faveur du cinéma, notamment par des mesures fiscales et financières. C'est dans cet esprit qu'il faut interpréter l'appel que lançait Sir John Terry (1) à la fin de 1977 en présentant un plan d'harmonisation des aides au cinéma dans la Communauté européenne (cf. The Times du 12.5.1978). Cet appel soulignait que la position dominante occupée dans le marché mondial du cinéma par l'industrie américaine ne pouvait être contrebalancée que par des mesures d'aide gouvernementales. Mais ces mesures ne sont concevables que dans le cadre d'un plan d'harmonisation qui élimine les distorsions de concurrence entre les industries du cinéma de la Communauté. Il ne faut pas oublier que les aides de toute nature sont en effet illégales au terme du Traité de Rome dont l'article 92 dispose "sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". L'incapacité de nos gouvernements à se mettre d'accord sur un système harmonisé pourrait conduire la Commission des Communautés à prévoir l'imposition d'un régime limité aux Neuf. Il me paraît évident qu'une solution applicable à toute l'Europe démocratique serait préférable.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, ou Parties à la Convention culturelle européenne, ne sont pas tous tenus au respect de ce Traité, mais il leur faut trouver des solutions acceptables au niveau des Communautés européennes. Ce qui est important, c'est d'éviter, au sein de l'Europe, les pertes inutiles d'énergie. Une bonne solution valable au départ pour les Neuf ne peut qu'être profitable à tous.

Notre Assemblée parlementaire a récemment adopté, sur le rapport de notre collègue McNamara, la Recommandation 850 relative à la coopération culturelle européenne où ont été mis en évidence des principes qui peuvent trouver une application immédiate dans le domaine du cinéma. C'est dans cet esprit que "le cinéma peut contribuer à unifier l'Europe" comme l'écrivait Franz De Biase dans le Corriere della Sera le 31 mars 1978 à la veille du Sommet de Copenhague. Il ajoutait : "Il n'y a pas de doute

./.

(1) Sir John a été jusqu'à récemment Directeur de l'Institut national de financement du film - NFFC (Londres) et Président du groupe de travail sur l'avenir du cinéma anglais

que c'est par le tourisme, le sport, les rapports culturels que peut être facilement réalisée cette adhésion réelle aux idéaux communs sur lesquels doit se fonder une collectivité comme l'est, ou devrait l'être, celle des peuples européens. Dans ce contexte, le cinéma, qui est porteur de traditions culturelles, d'expériences artistiques, historiques et culturelles, est donc un formidable moyen de communication de masse qui peut, s'il est placé dans des conditions où il peut produire des oeuvres valables et significatives, ... apporter une contribution de portée incalculable... Le phénomène cinématographique ne peut pas être pris en considération seulement dans le contexte économique de la libre concurrence, mais aussi dans ses aspects sociaux primordiaux liés au développement même de la culture. Voilà pourquoi le problème de l'harmonisation des législations nationales ne sera pas de solution facile et demandera par conséquent beaucoup de temps. Mais voilà aussi qu'apparaît la nécessité de trouver en attendant une entente entre les Neuf qui offre, dans le respect des directives communautaires adoptées ou en cours d'émanation, la possibilité d'accords multilatéraux... entre les différents pays."

Nous savons que la Commission des Communautés examine depuis quelque temps déjà le problème de l'harmonisation des législations relatives au cinéma, notamment en ce qui concerne les aides. Les conclusions de ses travaux, qui peuvent mettre en jeu la survie de certaines de nos industries cinématographiques, mais qui représentent aussi une grande espérance, sont attendues avec impatience dans les milieux professionnels. Notre souci est d'accueillir avec faveur toute initiative concrète et valable au niveau européen et d'y apporter notre concours. L'un des objectifs de mon rapport reste, dans un esprit de coopération européenne, d'appuyer toute recherche d'une solution efficace aux problèmes dont souffre le cinéma européen.

CHAPITRE 4. CENSURE ET INGERENCE POLITIQUE

La censure

Le Colloque de Lisbonne s'est délibérément abstenu d'aborder la question de la censure. Il s'agit d'un aspect controversé, à propos duquel la plupart des pays ont déjà adopté une position assez rigide. Mais c'est en même temps une question qui est liée étroitement au thème du présent rapport; et bien que je ne souhaite pas ouvrir un débat exhaustif sur la censure, il m'apparaît nécessaire de formuler une ou deux observations à ce sujet (ainsi que sur la question connexe de l'utilisation du film en tant qu'instrument politique).

Il est de fait que dans la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe une certaine forme de censure cinématographique est pratiquée. Bien que nous considérions généralement que cet état de choses va de soi, il n'en constitue pas moins une étrange survivance. Très rares sont les pays qui exercent une censure préventive sur le théâtre, la musique, la radio, la sculpture, la littérature, etc. Ce serait là, à nos yeux, une atteinte à la liberté de l'artiste, liberté que l'Assemblée a déjà eu l'occasion de défendre vigoureusement et qui est depuis plusieurs années au centre des travaux de la Commission de la culture et de l'éducation.

Le fait que la censure cinématographique ait été normalement exclue d'un tel débat s'explique par des raisons qui tiennent à l'histoire du cinéma. Celui-ci, à l'origine, était considéré comme une sorte d'attraction populaire du même ordre que les fêtes foraines et les spectacles de music-hall; une attraction non dépourvue de dangers, surtout pour les jeunes. Aux Pays-Bas, avant l'entrée en vigueur, en juillet 1977, de la nouvelle loi sur le cinéma, l'ancienne loi portait comme sous-titre "Loi contre les dangers moraux et sociaux du cinéma". Il y a là manifestement, à mon avis, une séquelle du passé. Si l'on songe à ce qui était autorisé sur les scènes de théâtre (ou tout au moins au niveau de l'oeuvre dramatique écrite) et en littérature. Après la première guerre mondiale, le cinéma est progressivement parvenu à maturité en tant que discipline artistique. Il a ses hauts et ses bas, ses bons côtés et ses mauvais côtés, mais en cela il ne diffère d'aucune autre discipline artistique.

Si la censure est devenue un sujet de discussion, ce n'est pas seulement parce que le cinéma est devenu un mode d'expression artistique sérieux. Il y a une autre raison, liée à un changement d'attitude qui s'est manifesté surtout après la deuxième guerre mondiale : le public désire être considéré comme adulte et responsable, comme capable de décider lui-même ce qu'il entend accepter ou rejeter. Dans tous les secteurs de la vie humaine, cette tendance est abondamment illustrée, et il n'est pas étonnant qu'elle apparaisse également dans le domaine du cinéma : les gens tiennent à décider eux-mêmes quels sont les films qu'ils ont envie de voir.

Les objections à cette tendance en général, et en particulier à cette tendance dans le domaine cinématographique, ont je crois fait l'objet de discussions dans tous nos pays membres. Le cinéma a un grand pouvoir de pénétration, et il possède de nombreux moyens techniques pour exercer une influence très forte sur le public; et, bien entendu, un bon metteur en scène fait usage de ces possibilités. Beaucoup de films parmi les plus remarquables (par exemple "La vie devant soi", avec Simone Signoret) sont l'aboutissement d'un tel talent d'exploitation.

Mais naturellement, les mêmes possibilités sont à la disposition de ceux dont le but n'est pas de réaliser un bon film, mais de gagner beaucoup d'argent aux moindres frais. Ainsi, il est inévitable que nos pays soient envahis par des films pornographiques, pervers et violents. Dans quelle mesure ces films ont-ils une influence mauvaise, neutre ou décomplexante sur le public (jeune) ? C'est là une question à laquelle nous ne pouvons répondre ici d'une manière détaillée. Les avis à ce sujet diffèrent - même les avis scientifiques. Dans ces conditions, on pourrait comprendre que des hommes politiques puissent juger préférable de ne pas prendre de risques et d'appliquer la censure préventive aux adultes comme aux jeunes, comme cela se fait dans beaucoup de pays. Pourquoi, en effet, promulguer des lois pour protéger le corps contre tel ou tel produit dangereux - denrées alimentaires, cosmétiques, etc - et n'adopter aucune loi contre des produits qui peuvent avoir des effets nocifs sur notre esprit et peuvent être tout aussi dangereux, sinon davantage, pour la société ?

Je remarque à ce propos qu'au vu de ce qui se passe dans de nombreux pays, ce que les autorités redoutent apparemment le plus est l'influence de la sexualité (laquelle, à mon avis, est un phénomène normal de la société); elles redoutent beaucoup moins l'influence de la violence (qui, selon moi, ne doit jamais être acceptée comme un phénomène "normal"). On refuse la violence lorsqu'elle est liée à la sexualité, mais autrement on l'accepte en général. Combien de "westerns spaghetti" marqués par la violence ont-ils été interdits dans nos pays ? Beaucoup de films ont été censurés à cause des nudités qui y étaient exposées, mais rares sont ceux qui ont été interdits à cause du nombre de meurtres qui y étaient commis. Je crains qu'à cet égard l'attitude de beaucoup d'autorités ne soient dictée par des idées démodées, voire par l'hypocrisie.

Tout en comprenant et respectant les sentiments des hommes politiques dont j'ai essayé d'exposer tout à l'heure le point de vue, je suis néanmoins convaincu qu'il ne doit pas y avoir de censure préventive sur des films destinés aux adultes. Je veux qu'il soit bien entendu que je parle uniquement des adultes. Tout le monde conviendra, je l'espère, de la nécessité de maintenir la censure sur les films destinés aux enfants⁽¹⁾. Ceci est valable surtout pour les scènes de violence, contre lesquelles les enfants sont dépourvus de défenses "acquises". Compte tenu des grandes différences qui caractérisent l'évolution des mœurs dans nos pays, il ne paraît pas raisonnable de proposer, pour le moment, un âge européen commun de maturité dans ce domaine (12, 14, 16 ou 18 ans). Il va de soi que ce que je viens de dire ne s'applique qu'à la projection de films dans les cinémas publics. Tout autres sont les critères applicables aux films qui passent à la télévision et qui parviennent directement dans l'intimité des foyers. Ces réserves étant formulées, je suis convaincu que le cinéma, en tant que forme d'art parvenue à maturité, doit être traité de la même façon que le théâtre et la littérature. En effet, l'on peut admettre que les adultes disposent de ces défenses "acquises" qui font défaut aux enfants. Les adultes, dans notre monde, ont été exposés de nombreuses fois - hélas, pouvons-nous dire, mais le fait est là - aux dures réalités de la vie : maladie, mort, guerres, crime. Il est pratiquement impossible d'imaginer dans une oeuvre de fiction - y compris dans un film - quelque chose qui ne se serait pas produit dans la vie réelle. Il me paraît quelque peu ridicule et hypocrite d'essayer de cacher ces aspects uniquement dans le secteur du cinéma.

Il existe toutefois une raison plus fondamentale. Nos sociétés démocratiques reposent sur le postulat selon lequel les citoyens sont des êtres adultes, raisonnables et responsables. Ils sont censés être capables de choisir leur gouvernement, leurs représentants locaux, le nombre de leurs enfants, leurs vacances, leur logement, bref leur propre destin. Refuser ce point de départ, c'est refuser la démocratie et bien que nous sachions

./.

(1) Aux Pays-Bas, la censure a été abolie pour les adultes, mais elle est maintenue pour les jeunes de moins de 16 ans, ou de moins de 12 ans, selon le cas.

pertinemment qu'il existe des personnes irresponsables, nous nous en tenons malgré tout à notre principe, car autrement nous sombrerions dans la dictature ou dans la société technocratique. Chaque choix que nous faisons dans la vie, nous devons le payer, soit pécuniairement, soit mentalement ou intellectuellement. Le prix à payer pour la démocratie, c'est les risques que nous prenons. La démocratie n'est pas un système conçu pour des peureux. Je suis pleinement conscient de l'influence négative que quelques films peuvent avoir sur certains, même sur les adultes. Mais je suis encore plus fermement persuadé que la seule société dans laquelle il vaut la peine de vivre est une société dont les membres choisissent eux mêmes d'accepter ce qui est bon et de rejeter ce qui est mauvais. Un tel langage peut paraître quelque peu forcé, s'agissant d'un problème mineur comme celui du cinéma; mais pour moi il s'agit d'un test déterminant pour répondre à la question : faisons-nous, oui ou non, confiance à nos concitoyens ?

La censure peut aussi affecter directement la créativité artistique. Si la censure préventive empêche un film d'être projeté, du moins l'artiste peut-il en théorie avoir l'impression qu'il est libre de le réaliser. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue le fait qu'une telle censure peut forcer l'artiste à éviter de se lancer dans une création qui risque de ne pas "passer", et à réaliser au contraire des films qui ont des chances d'être approuvés. Cette auto-censure apparaît plus nettement dans les pays socialistes, où les autorités entendent contraindre l'artiste, par des moyens physiques ou psychologiques, à jouer son rôle d'une manière qui soit acceptable pour le système. Il ne faut pas confondre politique du cinéma (politique qui peut varier d'un gouvernement à l'autre et qui, dans une société démocratique, peut refléter les aspirations générales du public) et intervention directe dans la création artistique (chose que nous n'acceptons pas en Europe occidentale). Nous devons nous garder d'oublier cette distinction lorsqu'il est question de censure, et par conséquent de politiques à définir pour imposer la censure.

Le cinéma : un instrument politique ?

J'ai indiqué tout à l'heure, à propos de l'aide de l'Etat, plusieurs formes d'aide, et j'ai exprimé une préférence pour un système sélectif. Je voudrais revenir brièvement sur le problème des critères à appliquer pour la sélection. C'est une question politique. Si le cinéma fait partie d'une politique culturelle, de quelle politique culturelle s'agit-il ? Et s'il est utilisé comme instrument politique, au service de quel choix de société est-il placé ?

Je sais très bien que le simple fait de poser ces questions peut provoquer l'indignation de certains. On m'objectera qu'il n'est nul besoin d'être un adepte de la théorie - périmée - de l'art pour l'art pour penser que les arts ne doivent pas être au service de la politique. L'art a une nature et des caractéristiques qui lui sont propres. Laisser la politique mettre la main sur l'art, c'est s'engager dans une voie dangereuse : qu'on songe à l'"art aryen", sous Hitler, ou au "réalisme artistique" en Union Soviétique. Même si, sous ces régimes, des artistes ont pu produire de belles oeuvres, ces systèmes ont abouti en définitive à la mort de l'art.

Néanmoins, il faut bien voir que n'importe quel Etat, quel que soit son régime, pratique une politique culturelle. Même s'il s'abstient de toute ingérence dans la culture, il met en oeuvre une politique parce qu'il donne carte blanche aux forces qui par le pouvoir, par l'argent, par le monopole etc., ont la situation en main. Un Etat qui laisse le cinéma aux mains des forces commerciales poursuit en réalité une politique - sans le dire, mais caché derrière un rideau de "laisser-faire", et donc abdiquant une partie de ses responsabilités. En réalité, cette attitude est tout à fait anti-démocratique.

Quant aux objections historiques, elles s'estompent si nous considérons qu'au Conseil de l'Europe nous avons affaire à des sociétés démocratiques. Dans une société démocratique, si un organe de l'Etat cherche à opprimer ou à interdire un acte créateur, il existe un parlement, une presse et une opinion publique (et, en cas de besoin, un juge indépendant) pour mettre les autorités au pilori. Par conséquent, dans un Etat démocratique, la question n'est pas de savoir s'il faut gérer une politique culturelle (avec ou sans objectif politique), mais bien par quels moyens cette politique doit être mise en oeuvre. S'il est licite d'avoir une politique sociale, économique, étrangère d'éducation, il n'y a absolument aucune raison de ne pas avoir de politique artistique - à condition que celle-ci soit régie par des lois, des mesures juridiques, etc., sur lesquelles le parlement, la presse et le public puissent exercer leur contrôle.

J'irai plus loin; non seulement il est inévitable que la politique culturelle (et par conséquent la politique en matière de cinéma) varie selon le gouvernement qui se trouve au pouvoir, mais il est raisonnable qu'il en soit ainsi. Un gouvernement libéral, par exemple, pourra choisir d'intervenir le moins possible; il pourra préférer l'aide générale à l'aide sélective; un gouvernement socialiste pourra être plus sélectif et accorder une aide supplémentaire aux projets de création artistique qui prennent en considération les classes sociales les plus démunies. Il nous paraît acceptable qu'un changement de gouvernement puisse entraîner une modification de la politique fiscale ou de la politique économique; c'est précisément pour cela qu'il y a des élections. Par conséquent, aucune raison ne s'oppose à ce qu'un changement de gouvernement implique une modification de la politique en matière de cinéma.

CONCLUSION

Je suis tout à fait conscient des lacunes de mon rapport. Beaucoup de questions importantes, comme le doublage, le court métrage, les écoles de cinéma, la formation n'ont pu être abordées. Mon principal souci a été de faire ressortir l'urgente nécessité d'élaborer au plan européen des législations harmonisées. Les réglementations nationales ont fait la preuve de leur inefficacité et, dans presque tous nos pays, les interventions publiques se sont soldées par des échecs. La situation appelle une réorganisation en profondeur de tout ce secteur d'activité sur les plans commercial et industriel aussi bien que culturel et artistique. Mais seules des solutions globales peuvent apporter des remèdes. Il nous faut donc favoriser et soutenir toute initiative de coopération cinématographique européenne impliquant une politique de développement du cinéma national.

La vitalité du cinéma américain doit être pour nous un exemple et un stimulant. De même, il nous faut voir dans la télévision un moyen de développement d'un cinéma de qualité dans le cadre d'accords équitables entre les deux médias. Aussi ne convient-il pas de traiter le cinéma indépendamment de l'ensemble de l'audiovisuel dont il est une branche. De nouveaux procédés technologiques, offrant de vastes possibilités, sont au seuil de la commercialisation. Il nous faut nous préoccuper de leur avenir pour éviter de nous retrouver dépassés une fois de plus par l'évènement. La crise du cinéma peut être à l'origine d'une politique coordonnée de l'audiovisuel et plus généralement des médias.

A N N E X E

LE CINEMA EUROPEEN EN CHIFFRES: (1976 (en principe)
(tableau extrait du rapport de M. Claude Degand, expert consultatif)

PAYS	Population (en millions)	Nombre de cinémas	Spectateurs (millions)	Recettes brutes en monnaie locale (millions)	Nombre de films produits	Nombre de films dif- fusés à la TV
AUTRICHE	7,5	563	17,7	538	5	572
BELGIQUE	9,8	594	24,8 (1975)	1729 (1975)	4	351(a)
CHYPRE						
DANEMARK	5,1	350	18,8 (1975)	160 (1975)	16	103
ESPAGNE	35,5	5076	256	12972	103	224 (b)
FINLANDE	4,70	309	8,8	74,4	9	
FRANCE	52,8	4443	176	1745	214	517
GRANDE- BRETAGNE	56	1590	107	79,9	64	1200 (+)
GRECE	9		49			
IRLANDE	3,13					

(a) Non compris : films sur télévisions "locale", "à câble", "périphérique".

(b) Evaluation , chiffre approximatif.

(+) Il s'agit vraisemblablement du nombre de "diffusions" et non du nombre de titres différents (ce dernier est inférieur)

PAYS	Population (en millions)	Nombre de cinémas	Spectateurs (millions)	Recettes brutes en monnaie locale (milliards)	Nombre de films produits	Nombre de films dif- fusés à la TV
ISLANDE						
ITALIE	55,8	8730 ^(c)	454,5	375,2 (milliards)	230	120 ^(a)
LIECHTEN- STEIN						
LUXEMBOURG	0,4	36				
MALTE						
NORVEGE 4	4	439	16,8	131,5		65
PAYS-BAS	13,7	419	26,5	141,8	8	115
PORTUGAL	8,76		40			
R.F.A.	61,8	3092	115,1	591,9	61	1008 ⁽⁺⁾
SUEDE	8,2	1183	22,3	290(b)	14	220
SUISSE	6,40	501	22,6	133		
TURQUIE						
USA	213,6	14650	957	2036	200(b)	

(a) Non compris : films sur télévisions "locale", "à câble", "périphérique".

(b) Evaluation, chiffre approximatif.

(c) 4.703 cinémas seulement exercent une activité commerciale régulière.

(+) Il s'agit vraisemblablement du nombre de "diffusions" et non du nombre de titres différents (ce dernier est inférieur).