

CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

Strasbourg, le 15 septembre 1981

AS/Cult (33) 25
Partie II

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

CONSEIL DE COOPERATION CULTURELLE

AFFAIRES CULTURELLES



Colloque Européen sur la
"Création et Production Cinématographique face à
l'Etat en Europe"

2 octobre 1981

AIDE ET PRODUCTION
Etude de M. C. DEGAND

71.601

NOTULES POUR LES CHAPITRES 5-7

CHAPITRE 5

1. Il en découle que les régimes d'aides autorisés par Bruxelles doivent en principe être limités dans leur volume, dégressifs dans le temps, et présenter une bonne transparence économique.
2. Document IV/128/1977, rappelant que des Etats membres, notamment en 1970 et 1973, avaient été vainement invités à élaborer "des lignes directrices" telles que : ouverture graduelle des aides nationales, cofinancement communautaire et codistribution européenne.
3. Les aides belges et hollandaises échapperont à la mise en demeure vu leur nature sélective et leur faible volume.
4. Arrêts inspirés par la notion "d'applicabilité directe" d'articles fondamentaux du Traité :
 - A-48 (libre circulation des personnes)
 - A-52 (liberté d'établissement)
 - A-59 (liberté de prestation de services)
5. Conformément à l'article 93-3 Bonn avait notifié à la Commission européenne le texte du projet de loi ; le même article prévoit qu'en cas de non observation par un Etat des observations de la Commission, celle-ci doit engager une procédure (prévue par l'article 92), l'Etat en cause ne pouvant alors mettre en application les aides projetées. C'est pourtant ce que Bonn a fait puisque la nouvelle aide fonctionne depuis lors. On pourrait alors se poser la question théorique suivante : compte tenu de certains Arrêts rendus par la CJE en matière de taxe parafiscale, un recours déposé auprès de la CJE contre l'aide allemande n'aboutirait-il pas à l'obligation de reversement de la taxe d'aide illégalement prélevée ?
6. Le CICCE devant déposer le 30.4.1981 auprès de la Direction Générale de la Concurrence (Bruxelles, DG IV) une plainte en abus de position dominante contre la télévision.
7. Cf. "Film Act-1980, clause 8 (dont les conditions d'application ont été publiées en juillet 1981).
8. La France faisait l'objet de 3 autres procédures : contre la taxe frappant les films classés "X" en provenance des pays CEE, contre le quota de films "français" (au lieu "de films d'origine communautaire") à la TV, et enfin, comme le Danemark, contre l'accord de co-production franco-danois pour non-respect de la libre circulation des cinéastes (étant entendu qu'en fait, tous les autres accords de coproduction sont également en infraction).

9. Par ailleurs, Bruxelles considère également comme contraire au droit communautaire : a) le projet de nouvelle loi-cinéma italien (en remplacement de la loi 1213) permettant à un non-italien appartenant à la sphère culturelle italienne - celle-ci étant considérée comme acquise après 2 ans de résidence en Italie - de travailler dans un film "italien" donc ayant droit à l'aide ; b) l'accord spécial de la coproduction franco-allemand de juillet 80 (combinant les deux aides sélectives pour un nombre limité de films). Dans le premier cas, un Américain ou un Chinois résidant 2 ans à Rome pourrait participer à un film italien et non pas un Français ou un Allemand, etc ... Dans le deuxième cas la libre circulation des ressortissants de la CEE n'est pas non plus assurée (ici comme dans les autres accords de coproduction en vigueur. il suffirait de dire "film réalisé par des cinéastes français, et/ou allemand, et/ou ressortissant des pays membres ..."

10. L'aide anglaise et allemande, comme en France, est alimentée par une taxe de type parafiscal donc soumise au même risque "d'illégalité". En fait si Lors Carrington s'est rapidement mis d'accord en 1979-80 avec le Commissaire E. Davignon sur les critères de nationalité, c'est qu'il avait reçu l'assurance que, ce faisant, il pouvait considérer sa taxe d'aide ("Levy") comme préservée de poursuites éventuelles. A quoi on peut ajouter que c'était aussi parce que le Foreign Office considérait comme peu susceptible d'effets pratiques la modification ainsi apportée à la définition du film "anglais" ...

11. On peut voir une confirmation de cette attitude dans la demande expresse du CICCE, adressée en mai 1981 par le CICCE à la Commission européenne, de ne pas considérer comme devant faire jurisprudence la thèse adoptée à Rome par la Cour dans "l'affaire DE SICA", où la nationalité, donc l'aide, avait été refusée par le Ministère du spectacle à un film de DE SICA sous le motif que le réalisateur n'avait plus la nationalité italienne mais française.

12. Selon l'exposé de E. Davignon, à Paris, le 13 novembre 1980, devant les professionnels rassemblés pour un déjeuner-débat.

13. Ce qui, assez curieusement, ne suscite pas toujours l'approbation des professionnels tels que, par exemple, le producteur italien Zingarelli reprochant à Bruxelles sa passivité (article "Réveille-toi Europe", in "cinema d'Oggi", Rome). Les professionnels reprocheraient-ils aux "Eurocrates" de ne pas être assez "technocrates" ?

14. D'où l'obligation "d'ouvrir" des critères de nationalité.

15. A noter que cette distinction entre deux niveaux d'intervention se trouve dans la Recommandation 862 du Conseil de l'Europe (mai 79) adoptée suite aux débats du Colloque de Lisbonne (juin 78).

16. En faisant une telle proposition, le Commissaire tenait compte du projet, qui venait de lui être soumis, et qu'il avait approuvé, de prochaine création d'un Festival annuel du film européen précédé, précisément, d'une Conférence portant sur l'ensemble des problèmes du cinéma en Europe.

17. Voir le chapitre "Politique européenne des media" - Rapport C. Degand (Colloque de Lisbonne), document 4306, p. 50.

18. Proposition de Résolution sur "la radiodiffusion et la TV dans la CEE" du 18.9.1980 par W. Hahn, Pedini, etc.- Proposition de Résolution sur "la promotion du cinéma européen du 7.5.1981 par L. Tindemans, Pedini, Hahn, Diligent, etc. - Proposition de Résolution sur "le cinéma dans les pays-CEE" du 6.7.1981 par

Mme Pruvot, M. Lecanuet, etc. (ces textes ont été publiés dans les n° 33, 34 et 35 de la "Lettre mensuelle d'informations européennes" diffusée par le CNC (Bureau Européen du Cinéma, Paris).

CHAPITRE 6

1. Cette réflexion et les suivantes sont de P.A. Touchard, suite au rapport "Un projet pour le théâtre", présenté en 1980 par un groupe de travail mis en place par le Ministère français de la Culture. P.A. Touchard se déclare frappé par la disparition dans le théâtre de l'esprit de ce que J. Vilar appelait "le service public". Il déplore aussi que le groupe de travail ait donné l'impression de vouloir ramener toute la crise du théâtre à la médiocrité de l'aide de l'Etat, remarque à laquelle semble faire écho, au Cabinet du nouveau Ministre de la Culture, en juillet 1981, M.R. Abirached, déclarant "qu'il existe une mentalité d'assisté qu'il faut absolument combattre".
2. En Italie par contre la fréquentation des théâtres malgré la hausse des prix, a augmenté de 0,4 % en 1979. Les observateurs estiment que les auteurs, réalisateurs et artistes ont répondu aux exigences du public, public jeune y compris. Le cinéma, dans le même temps, enregistrait une chute de 13,3 %.
3. A rapprocher de la remarque de J.P. Belmondo : "... à force d'intelligence, le théâtre s'est desséché et les spectateurs ont déserté les salles ...".
4. Rapport du Comité interprofessionnel, présidé par R. Bolt, et à l'initiative de l'AIP, sur "l'industrie du film-1977".
5. Selon la thèse du Professeur J.Cl. Batz (Bruxelles), d'A. Filson (Londres), du Professeur Guback (USA) et de l'auteur de ce rapport.
6. Le mot est du réalisateur (de films) français Serge Moatti.
7. Au Colloque de Lisbonne du Conseil de l'Europe (juin 78), le Suédois H. Schein avait évoqué le facteur "d'ambiance" favorisant plus ou moins la création. De même - mais s'agissant d'édition musicale - D. Toscan du Plantier (Gaumont) affirme-t-il "il faut revaloriser cette fonction de l'homme de talent qui fait éclore les talents".
8. Car, y compris dans le secteur Art et Essai, "on ne songe pas - il faut payer les films - à se passer du public", rappelle J. Lescure dans sa communication (p. 7) au Colloque de Strasbourg (2.10.1981) ; de même que pour M. Karmitz "un film c'est un ensemble qui va de la production aux salles".
9. Ce qu'on peut rapprocher du point de vue exprimé par M. Comencini à Lisbonne (juin 1978) "je ne sais faire que des films italiens mais j'ai besoin de structures européennes pour le financer et le distribuer", point de vue qui semble partagé par un autre réalisateur italien, Mme Liliana Cavani. Ajoutons que la CLT a également conclu un accord de même type avec une société britannique, "Consolidated".

10. A ceci près aussi qu'il est généralement reproché aux Majors de ne pas savoir très bien diffuser un "petit film" ... Mais en fait, quand prennent-ils de tels films en distribution ? Rarement et sans doute "par erreur".

11. Avec un tel processus, les Européens font "des coups", parfois très réussis, mais ils n'édifient pas une "industrie". En somme, de beaux accords mais pas de symphonie !

12. M. Toscan du Plantier en a fait l'expérience avec un film Gaumont ayant pourtant bien réussi dans les salles USA ; les "indépendants" américains ne réussissent pas mieux ainsi que le scénariste et producteur exécutifs de "Alien" l'ont expliqué en détail, suite à leurs démêlés "comptables" avec la société Fox, distributeur de leur film (cf. "Film Exchange" - Paris - automne 1980 ; p. 31-38). De même qu'il serait intéressant de savoir ce que Seitz et Artemis-Films, les deux firmes allemandes productrices du "Tambour", ont finalement encaissé de "United Artists" pour la distribution de ce film à succès ...

13. Décision du 12.7.1976 du Secrétaire d'Etat au Commerce, relative au fonctionnement du "National Film Development Fund" (NFDF).

14. La Commission des monopoles et des fusions a été à nouveau saisie par le gouvernement : une enquête est donc en cours, visant essentiellement les deux circuits Rank et Emi.

15. Et ce d'autant plus qu'il fallait préparer pour 1980 un nouveau texte de loi et que, d'autre part, se posait le problème de la compatibilité avec le droit communautaire.

16. M. Meacher, alors Ministre du Commerce dans le gouvernement Labour.

17. Réaction de la revue "The Economist" : "ces chiffres sont si scandaleux que si on les avait publiés plus tôt, l'aide aurait été supprimée depuis longtemps".

18. Ce cartel constitué par les membres du MPEA a été autorisé en 1975 par l'Office fédéral des Cartels (BKA) malgré l'opposition des exploitants de cinémas.

19. Pendant les premières années d'aide, le "prélèvement" représentait, tout d'abord 3 % (années 1968 et 1969), puis un peu plus de 2 % de la recette-salle, alors qu'elle atteint actuellement (1980) : 3,5 %. Mais les "prélèvements" anglais (5,5 % de la recette) et surtout français (12 % de la recette) sont nettement plus élevés.

20. Le "Gremienfilm" est un des aspects négatifs du système d'aide allemand que dénonce le réalisateur-producteur allemand G. Ehmck. Rappelant que les 80 membres du "Comité d'action des nouveaux cinéastes allemands", dont il fait partie, représentent au moins 75 % de la production, mais n'obtiennent, avec 6 % du marché national, qu'un résultat dérisoire, il estime indispensable une refonte du système (cf. "Film Echo" du 20.5.1981).

21. Le 2e accord passé avec le FFA et doublant pratiquement la participation-TV au Fonds d'aide (79 Mio DM contre 43 du 1er accord) ne put être signé que le 26.6.1980. Mais la TV fournit d'autres sources de revenus à la production de films : aussi la 2e chaîne (ZDF) prévoit-elle, en 1981, un budget film de 200 Mio DM à destination de 80 firmes du secteur privé.
22. A Londres, le Comité interprofessionnel déjà cité est très sévère sur l'exemple allemand : "le financement TV, avec sa perspective d'audience bivalente et ses objectifs artistiques mixtes a abouti au total écroulement de l'industrie allemande du cinéma".
23. Colloque de Lisbonne - juin 1978 - "Remarques finales" de N. Garnham, Doc. 4306 (p.103), J.C. Batz remarquant lui aussi que "ce n'est guère la vocation des budgets d'Etat de se dissoudre en profits privés" (p. 182).
24. Rapport C. Degand, Doc. 4306, p. 43) - Colloque de Lisbonne - juin 1978.
25. Quelques-uns de ces films ayant bénéficié de diverses aides, télévision comprise, ont enregistré un bon succès commercial, notamment : "Die Ehre der Maria Braun" et "Die Trommel". Mais dans l'ensemble les aides "aux projets" n'ont été que très rarement remboursées, faute de succès auprès du public (Voir Tab.n° 2).
26. Les crédits d'aide prévus pour les 3000 salles allemandes représentent en moyenne 1000 DM par salle, alors que la production peut bénéficier de 1 Mio DM d'aide par film.
27. Questions de Mme Martiny (SPD) le 8.12.1977 (réponse du Secrétaire D'Etat Gruner), puis en 1981 (réponse du 13.4.1981 du Secrétaire d'Etat D. von Wurzen).
28. Cf. interview de M. von Andrenyi, membre du Conseil d'administration du FFA et Président de la Commission d'attribution des aides, in "Film Echo" du 29.11.1980.
29. Rappelons que les Américains consacrent au lancement de leurs films des sommes de plus en plus élevées : dans certains cas elles s'approchent du coût "copie négative" du film ...
30. Cf. W. Grassman au séminaire organisé par l'Association "A.G.Kino" au cours duquel fut soulignée la nécessité d'une enquête faisant le point sur la situation du secteur distribution.
31. Un des reproches classiquement formulé par les économistes aux systèmes d'aide et de subventions est qu'ils tendent à masquer la réalité économique au secteur qui en bénéficie alors que, selon la thèse de P. Uri, une aide n'est acceptable que dans la perspective d'aider le secteur en question à se passer d'aide. Bien sûr les effets "pervers" de l'aide peuvent se faire sentir dans d'autres branches que la production de films. Ainsi certains voient-ils dans l'aide française à la branche exploitation la cause du suréquipement en salles de certaines villes ou quartiers. Il est vrai que le suréquipement peut aussi se

produire en l'absence d'aide, ou presque, comme en Rép. Féd. d'Allemagne, où certaines villes seraient guettées par le suréquipement de "Programmkinos" (salles avec programmes axés sur un thème, un auteur, etc.).

32. En 1979, le volume de la production américaine s'est élevé à 138 films pour les firmes du MPAA, et à un total de 215 si on ajoute les films réalisés par les autres sociétés (et en y incluant 26 films antérieurs, mais lancés seulement en 1979 sur le marché). Dans la même année les 4 "grands" pays européens ont produit environ 300 films "différents", coproductions décomptées (si on ajoute les 3 "petits" pays : 30 de plus environ).

33. Aux USA le coût moyen (d'après les estimations du MPAA) est passé de 2 Mio \$ en 1972 à 4 Mio \$ en 1976 et à 8,5 Mio \$ en 1979. Mais les dirigeants s'inquiètent de cette progression : en 1981 ils chiffrèrent à 10 Mio \$ le coût de son lancement, prévoyant pour 1985 des coûts s'élevant respectivement à 14 et à 11 Mio \$, soit donc un total de 25 Mio \$ par film.

34. W.J. Baumol et W.G. Bowen : "Performing arts - The economic dilemma - 1976 - New-York.

35. "Existe-t-il une économie de la production lyrique ?" par X. Greff et X. Dupuis, in "Le Monde", 13.7.1980.

36. "Culture et industrie dans les rapports cinéma-TV", in "Film Echange" n° 9, Paris, hiver 1980.

37. On pourrait objecter que l'aide à base de prélèvement de recette présente l'avantage de "faire payer les Américains", puisqu'ils acquittent la cotisation, sans - théoriquement du moins - bénéficier de l'aide à la production. Et on peut ajouter que plus la part de marché du film national est faible, d'autant plus forte est la charge d'aide supportée par les films étrangers (américains notamment) : actuellement c'est à hauteur de 65 Mio ECU environ que le film américain contribue à fournir les 135 Mio ECU du total d'aide des quatre grands pays européens (soit 50 % environ). Reste qu'il s'agit là d'un rouage présentant d'évidentes limites.

CHAPITRE 7

1. In "Film und Recht" - Munich - 15.6.1976.

2. Il avait observé au passage : "si, comme on nous le répète inlassablement, ce sont les composantes créatrices et irrationnelles qui, avant tout, déterminent la valeur d'un film, alors la pénurie des moyens matériels ne saurait être un obstacle à la réalisation de films qui seraient à la fois des films de qualité et des succès commerciaux".

3. Cf. rapport Colloque du 2.10.1980 à Strasbourg.

4. En préface d'une étude "Le Cinéma dans le Marché Commun" par C. Degand, Mai 1978.

5. Pour 6 films maximum par an, le nombre des coproductions majoritaires étant égal pour chaque pays ; le budget total s'élève à 3,5 Mio FF (soit : 0,75 Mio DM et 1,75 Mio FF) chaque projet de film recevant de 100 à 200 000 DM du côté allemand et 230 à 460 000 FF du côté français).
6. Rapport du groupe de travail sur "Le cinéma et les nouvelles techniques de l'audiovisuel" - Paris - Octobre 1980.
7. En l'occurrence, J. Losey pour le film "Monsieur Klein", cas qui surprit d'autant plus Bruxelles que le film représentait la France dans la compétition internationale annuelle que constitue le Festival de Cannes.
8. Sam Peckinpah en l'occurrence.
9. V. de Sica - En l'occurrence la nationalité française.
10. Ce qui fut d'ailleurs longtemps le cas de l'Italie : à la grande époque de la "Run away production" américaine, Rome n'était-elle pas qualifiée de "Hollywood sur Tibre" ?
11. En l'occurrence "Quartet" de James Ivory.
12. Outre qu'on peut compter sur les pesanteurs, commerciales et autres, pour continuer à freiner une telle liberté de circulation et de choix une fois celle-ci inscrite dans les textes.
13. Les qualités artistiques, et finalement le talent, seraient-ils une affaire de nationalité ? Sûrement pas, répond-on à Bruxelles où on cite l'exemple de la France confiant l'Opéra de Paris à un Autrichien ; et n'est-ce pas dans le même esprit que J. Lang (Ministre français de la Culture) affirme que :
" ... le métissage culturel et l'immigration enrichissent et ravivent les valeurs et les potentialités d'une nation ..." ?
14. Interview de l'administrateur de RTL in "Le Film Français" du 3.7.1981, dans lequel J. Rigaud ajoute que la créativité en question s'étend, au-delà du cinéma et de la TV, à ce qui est à la source de toute création intellectuelle, c'est-à-dire dans le livre et la presse.
15. Voir "L'industrie-USA du cinéma - 1969/79 par C. Degand - Edité par le Conseil de l'Europe - Décembre 1979.
16. Cf. "Der Film aus weltweiter Sicht - Gegenwart und Zukunft", C. Degand, in "Film und Recht", Munich, 15.1.1981.
17. La TV-Câble, avec la recette publicitaire qu'elle apporte, est passée de 3 Mio de foyers en 1969 à 19 Mio actuellement et s'approche du chiffre de 30 % (plus de 73 Mio de foyers-USA). Dans certaines villes le câble apporte 37 programmes dont certains de qualité (films nouveaux, sans coupure publicitaire, 24h. sur 24).
18. "Hollywood assure son expansion sur les nouveaux marchés de la TV, de la TV payante, et du vidéo à domicile", par T. Guback, in "Media Perspektiven", 1981/3, Francfort-sur-le-Main.