



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 09.XI.2005

C(2005)3680 final

Objet : **Aide d'Etat N 261/2005 – France**
 Aide à la création audiovisuelle innovante

Monsieur le ministre,

I. Procédure

1. Par courrier en date du 19 mai 2005, enregistré le 23 mai 2005, les autorités françaises ont notifié le projet de régime de soutien financier à la création d'œuvres audiovisuelles à caractère innovant. Par courriers en date du 29 juillet et du 10 octobre 2005 les autorités françaises ont complété la notification. C'est sur la base de ces éléments que la Commission adopte la présente décision.

II. Description de la mesure

1. Présentation générale

2. L'ensemble du dispositif notifié à la Commission a pour objectif de soutenir, le plus en amont possible du processus de création et de production l'écriture et le développement de projets d'œuvres audiovisuelles qui présentent, de par leur format, leur dramaturgie et leur réalisation, un caractère innovant. Ces aides visent à favoriser le renouvellement des talents artistiques ainsi qu'à diversifier la programmation des chaînes de télévision.
3. Le régime de soutien à la création d'œuvres audiovisuelles à caractère innovant comprend deux volets. Le premier volet est une aide à l'écriture accordée aux auteurs personnes physiques, afin de leur permettre de formaliser leurs idées sous forme de scénario, de synopsis ou de toute autre forme d'écriture (ci-après les « aides à l'écriture »). Le second volet est une aide au développement accordée à l'entreprise de production qui accepte de prendre en charge l'adaptation du projet d'écriture précité en tenant compte des impératifs de la réalisation audiovisuelle et de la diffusion télévisuelle (ci-après les « aides au développement »). Ce régime est administré par le Centre National de la Cinématographie (ci-après le « CNC »). Dans les deux cas il s'agit de subventions directes.

Son Excellence Monsieur Philippe DOUSTE-BLAZY
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

2. Les aides à l'écriture

4. Les aides à l'écriture sont accordées aux auteurs personnes physiques qui sont à l'origine de projets d'œuvres audiovisuelles afin de leur permettre de s'investir dans la réalisation d'un travail à caractère essentiellement littéraire portant sur les scénarios et synopsis devant servir à la réalisation d'œuvres de fiction, documentaires ou d'animation qui se singulariseront par leur format, leur dramaturgie et leur réalisation. Les aides sont destinées à couvrir le travail d'écriture proprement dit : pour les fictions le travail d'écriture porte soit sur un scénario (pour les œuvres unitaires), soit sur un concept développé accompagné de dialogues (pour les séries) ; pour les documentaires le travail d'écriture porte sur l'élaboration d'un synopsis et d'une plaquette de présentation détaillée et illustrée du projet ; pour les œuvres d'animation le travail d'écriture porte sur la première version d'une « bible littéraire » et d'une « bible graphique » accompagnées, le cas échéant d'une première version dialoguée. A titre accessoire, les aides à l'écriture sont également destinées à couvrir les éventuels frais de repérage impliquant par exemple des déplacements éventuels et les frais liés à la consultation d'archives et de documentations.
5. Les aides à l'écriture sont accordées par le CNC, assisté par une personnalité choisie en fonction de sa compétence et d'experts ad hoc spécialisés dans les différents domaines de la création audiovisuelle. Les aides à l'écriture sont accordées de manière sélective en considération d'une part de l'intérêt que présente le projet pour le renouvellement de la création audiovisuelle, notamment en termes de format, de dramaturgie et de réalisation, d'autre part des impératifs de mise en production et de la diffusion effective sur un service de télévision.
6. Les aides à l'écriture sont accordées aux auteurs quelle que soit leur nationalité ou leur lieu de résidence. Un même auteur ne peut présenter plus de 3 demandes par an. Les auteurs bénéficient d'une aide à l'écriture dès lors qu'ils justifient d'une expérience ou d'une formation artistique dans le domaine audiovisuel mais également dans d'autres domaines des arts et de l'activité culturelle.
7. En matière d'intensité d'aide, les textes généraux relatifs au soutien financier à la production d'œuvres audiovisuelles (notamment l'article 9 du décret du 2 février 1995 relatif au soutien financier à la production, à la préparation et à la distribution d'œuvres audiovisuelles) limitent l'intensité d'aide à la production des œuvres audiovisuelles à 50%. Les aides à l'écriture sont prises en compte pour le contrôle du respect de cette limite.
8. Concernant le montant des aides accordées, les autorités françaises prévoient qu'ils se situeront dans une fourchette de 10 000 et 35 000 euros.

3. Les aides au développement

9. Les aides au développement sont accordées aux entreprises de production pour la prise en charge de l'adaptation des projets d'écriture (qui ont généré une aide à l'écriture) aux impératifs de la réalisation audiovisuelle et de la diffusion télévisuelle. L'objet est d'aider à préparer la mise en image future des projets d'écriture.
10. Les aides au développement sont accordées aux entreprises établies en France. Les autorités françaises ont précisé que cette condition devait s'entendre comme s'appliquant à toute entreprise disposant d'un établissement stable en France, quelle que soit sa forme juridique (filiale, succursale, agence, etc...).

11. Les aides au développement sont accordées de manière sélective par le CNC, assisté par une personnalité choisie en fonction de sa compétence et d'experts ad hoc spécialisés dans les différents domaines de la création audiovisuelle. Comme pour les aides à l'écriture, les aides au développement sont accordées en considération d'une part de l'intérêt que présente le projet pour le renouvellement de la création audiovisuelle, notamment en termes de format, de dramaturgie et de réalisation, d'autre part des impératifs de la mise en production et de la diffusion effective sur un service de télévision.
12. En matière d'intensité d'aide, les entreprises de production peuvent bénéficier de l'aide au développement à la condition qu'elles prennent un risque financier réel dans le financement du développement : l'aide n'est accordée que si l'entreprise de production investit dans le développement qui fait l'objet de l'aide un montant qui s'établit au minimum à 50% du montant de l'aide pour la fiction et l'animation et 20% pour le documentaire. En outre, les textes généraux relatifs au soutien financier à la production d'œuvres audiovisuelles (notamment l'article 9 du décret du 2 février 1995 relatif au soutien financier à la production, à la préparation et à la distribution d'œuvres audiovisuelles) limitent l'intensité d'aide à la production des œuvres audiovisuelles à 50%. Les aides au développement sont prises en compte pour le contrôle du respect de cette limite.
13. Les entreprises de production ne peuvent bénéficier des aides au développement que si le projet aidé a, au stade de l'écriture, bénéficié d'un soutien au titre des aides à l'écriture. Une entreprise de production ne peut présenter plus de 6 demandes d'aide par an et ne peut bénéficier de plus de 3 aides par an.

4. Financement et budget

14. Le financement de ce régime provient de la partie du budget du CNC constituée par le produit de la taxe sur les services de télévision prévue à l'article 302 bis KB du code général des impôts. Sur la base de la notification telle que complétée par les autorités françaises, cette taxe sera due par les seuls exploitants établis en France de services de télévision reçus en France métropolitaine et dans les départements d'outre mer qui ont diffusé au cours de l'année précédente une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles au soutien du CNC. La taxe est assise sur le montant de la valeur ajoutée des abonnements et des autres sommes versées par les usagers, par les organismes qui exploitent des réseaux câblés et par tout organisme chargé de la commercialisation de services de télévision diffusés par satellite ou par voie hertzienne terrestre. Lorsque les redevables exploitent un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre, la taxe est également assise sur (i) les recettes de publicité, (ii) le cas échéant le produit de la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision encaissé par les redevables concernés, à l'exception de la Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer, (iii) les recettes tirées des appels à revenu partagé, des connexions et des services télématiques et des envois de minimessages liés à la diffusion des programmes. Le taux appliqué à ces recettes est progressif pour atteindre 5,5% pour la fraction supérieure à 11 millions d'euros. Les autorités françaises ont indiqué que cette taxe produit une recette annuelle d'environ 200 millions d'euros.
15. Les autorités françaises estiment que le budget consacré annuellement au régime notifié s'établit à 4 millions d'euros.

5. Durée

16. La durée de validité du régime notifié s'étend jusqu'au 30 juin 2008. Toutefois les autorités françaises s'engagent à procéder au 30 juin 2007 aux modifications éventuellement nécessaires pour l'adaptation du régime aux règles applicables en matière d'aides d'Etat au cinéma et à l'audiovisuel, au cas où celles-ci seraient modifiées.

III. Appréciation de la mesure

1. Application de l'article 87 § 1 du traité

17. L'article 87 § 1 du traité prévoit que sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
18. Tant les aides à l'écriture que les aides au développement trouvent leur financement dans la partie du budget géré par le CNC qui est le produit de la taxe sur les services de télévision prévue à l'article 302 bis KB du code général des impôts. Ces mesures sont donc financées par des ressources d'Etat. En outre, le CNC ayant un statut d'établissement public à caractère administratif, sous l'autorité du ministère de la culture, il est clair que l'octroi de ces aides est imputable à l'Etat.
19. Les auteurs et les entreprises de production qui se voient accorder les aides en cause jouissent d'un avantage dans la mesure où il s'agit de sommes dont elles n'auraient pas bénéficié dans des conditions normales de marché.
20. Les mesures de soutien notifiées sont octroyées à un secteur économique spécifique et seulement aux personnes physiques et entreprises qui possèdent les caractéristiques précitées. Cette sélectivité des mesures en question a pour conséquence qu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence.
21. Concernant les aides à l'écriture, la Commission doute, en ce qui concerne la plupart des cas de figure, que la condition relative à l'affectation des échanges soit remplie. Il est vrai que les auteurs ont une activité économique au sens des règles applicables aux aides d'Etat. Toutefois, compte tenu des montants considérés, l'aide remplira en général les conditions du règlement relatif aux aides de minimis¹. Dans les cas restants, le soutien n'aura aucun effet sur les échanges lorsque le produit soutenu, par exemple un scénario, ne trouve pas d'acheteur (rappelons que les aides sont réservées à des personnes physiques). Enfin, il y a lieu de mentionner que l'aide est octroyée sans condition de résidence de l'auteur bénéficiaire et que certains sujets hautement spécialisés n'ont par essence qu'un intérêt national voire régional ou local. Il apparaît donc que ce n'est probablement que dans des cas résiduels qu'on ne peut écarter que les aides à l'écriture remplissent la condition d'affectation des échanges. En matière d'aides au développement, la Commission considère que les mesures notifiées ont pour effet de soutenir des opérateurs économiques opérant sur des marchés concurrentiels internationaux, et que dès lors la condition de l'affectation du commerce entre États membres est également remplie.

¹ Règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis, JOCE L 010 du 13/01/2001.

22. Par ailleurs, les autorités françaises ont fait valoir qu'elles considéraient que les aides à l'écriture ne constituent pas des aides d'Etat car les bénéficiaires sont des auteurs personnes physiques.
23. Il est vrai que les auteurs ne sont pas des personnes morales poursuivant un but commercial, comme peuvent l'être les entreprises de production en règle générale. La Commission note cependant que, malgré la dimension littéraire et artistique de l'intervention des auteurs à ce stade d'un projet d'œuvre audiovisuelle, leurs prestations donnent lieu à rémunération. Dès lors, la Commission ne saurait considérer que les auteurs n'exercent pas une activité économique au regard du droit applicable en matière d'aides d'Etat.
24. En conclusion, la Commission considère que tant les aides à l'écriture que les aides au développement constituent des aides d'Etat au sens de l'article 87 § 1 du traité.

2. Application de l'article 87 § 3 d) du traité

2.1 Contexte juridique

25. L'article 87 § 3 d) du traité prévoit que les aides destinées à promouvoir la culture peuvent être considérées compatibles quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Communication concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (ci-après la « Communication »)² décrit les modalités selon lesquelles la Commission applique l'article 87 § 3 d) aux aides à la production cinématographique et audiovisuelle.
26. En plus du respect du principe de légalité générale, la Communication établit quatre critères spécifiques :
- l'aide accordée doit être destinée à un produit culturel. Chaque Etat membre doit veiller à ce que le contenu de la production faisant l'objet de l'aide soit culturel, selon des critères nationaux vérifiables ;
 - le producteur doit avoir la liberté de dépenser au moins 20% du budget du film dans d'autres Etats membres, sans que l'aide prévue par ce régime soit aucunement réduite de ce fait. En d'autres termes, la Commission a admis que soit fixée une condition de territorialisation, en termes de dépenses, jusqu'à 80 % du budget de production d'une oeuvre cinématographique ou télévisuelle aidée.
 - L'intensité de l'aide doit en principe être limitée à 50 % du budget de production. Les films difficiles et à petit budget sont exemptés de cette limite. La Commission considère que, conformément au principe de subsidiarité, il appartient à chaque Etat membre d'établir une définition des films difficiles et à petit budget, en fonction des paramètres nationaux.
 - Les suppléments d'aide destinés à des activités spécifiques de production de films ne sont pas autorisés, afin de garantir que l'aide ait un effet d'incitation neutre et, par conséquent, que l'effet de protection/d'attraction de ces activités spécifiques dans l'Etat membre qui accorde l'aide soit évité.

²

Communication de la Commission concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, JOCE C 043 du 16/02/2002.

2.2 Application à l'espèce

27. Les régimes notifiés interviennent en amont de la production des œuvres audiovisuelles. Il ne s'agit donc pas de soutiens à la production au sens de la Communication. Dès lors, il convient d'examiner la compatibilité des régimes notifiés sur la base de l'article 87 §3 d) du traité. Cependant, considérant que ces mesures concourent en fin de compte à la production d'œuvres audiovisuelles et emportent des risques comparables, au regard de l'article 87 §3 d), à ceux de la production d'une œuvre stricto sensu, la Commission considère que la Communication constitue une référence pertinente pour l'application de l'article 87 §3 d) du traité. Elle sera appliquée ici par analogie.

2.2.1 La légalité générale

28. Les aides à l'écriture ne présentent pas de contradiction avec le principe de légalité générale.

29. En matière d'aides au développement, l'obligation d'établissement imposée aux entreprises de production pour bénéficier de ce type d'aide ne soulève pas de difficulté puisque la condition d'établissement est remplie par toute entreprise disposant d'un établissement stable en France, quelle que soit sa forme juridique (filiale, succursale, agence, etc...). Il y a donc conformité avec la Communication qui dispose que « les entreprises établies dans un Etat membre et opérant dans un autre par l'intermédiaire d'une succursale ou d'une agence permanente doivent pouvoir bénéficier de l'aide ».

30. Le principe de légalité générale est donc respecté.

2.2.2 Soutien destiné à un produit culturel

31. Les régimes notifiés ont pour objectif de favoriser la production d'œuvres audiovisuelles innovantes. Ils soutiennent, en amont de la production, l'écriture et le développement de projets d'œuvres audiovisuelles. Il s'agit donc bien d'aides destinées aux œuvres, et non d'aides destinées à certaines catégories d'opérateurs économiques.

32. Concernant l'objectif culturel de ces régimes, la Commission relève tout d'abord que les mesures en question ne bénéficient pas à tous les types d'œuvres audiovisuelles. En effet, le soutien est limité à la préparation d'œuvres de fiction, documentaire et animation. Sont donc notamment exclues les émissions dites de flux (telles que les émissions d'information, de sport, de télé-réalité, de divertissement ainsi que les jeux). En outre, l'objectif global de ces régimes, à savoir le renouvellement de la création audiovisuelle et des talents artistiques, contribue à la dimension culturelle des mesures en question. Les critères de sélection des projets soutenus garantissent également la dimension culturelle de l'œuvre aidée : le projet soutenu doit avoir un caractère innovant apprécié en considération de son format, de sa dramaturgie et de sa réalisation. Enfin, les projets font l'objet d'une sélection qui concourt à garantir la dimension culturelle du soutien : la qualité du projet sera appréciée par une personnalité qualifiée assistée d'experts spécialisés dans les différents domaines de la création audiovisuelle.

33. En conséquence, la Commission considère que les régimes notifiés mettent en place un soutien à des produits culturels.

2.2.3 Conditions de territorialisation

34. Les régimes notifiés n'établissent aucune condition ou contrainte en matière de localisation des dépenses. La condition relative à la territorialisation est donc remplie.

2.2.4 Intensité d'aide

35. En matière d'aides à l'écriture, il n'existe pas de limite d'intensité d'aide. Cependant, les autorités françaises ont indiqué qu'elles préoyaient que les montants accordés s'établiraient individuellement dans une fourchette de 10 000 à 35 000 euros.
36. En matière d'aides au développement, les entreprises de production doivent investir un montant qui s'établit au minimum à 50% du montant de l'aide octroyée au projet pour la fiction et l'animation et 20% pour le documentaire. Dans l'hypothèse où le budget de développement est constitué exclusivement de l'aide et de la contribution de l'entreprise de production, le budget est composé pour deux tiers de l'aide (au maximum) et pour un tiers de l'investissement de l'entreprise de production (au minimum). Ainsi, à titre d'illustration, si le montant de l'aide s'établit à 1000 euros, l'entreprise de production devra investir au minimum 500 euros. Si une tierce personne contribue en plus au budget de développement, alors la part représentée par l'aide diminue et donc l'intensité également. L'intensité d'aide maximum se situe donc à deux tiers (1000 sur 1500 dans l'exemple évoqué ci-dessus), soit 67%, pour la fiction et l'animation. En matière de documentaires, en appliquant le même raisonnement, l'intensité d'aide maximum s'établit à 83%.
37. Il apparaît donc que l'intensité d'aide est supérieure à 50% dans le cas des aides au développement et on ne peut exclure que l'intensité d'aide soit également supérieure à 50% dans le cas des aides à l'écriture. Dans ce dernier cas, la Commission relève cependant que les montants concernés sont faibles.
38. Cependant, les autorités françaises, ont indiqué que la législation française garantit que le plafond d'intensité d'aide de 50% permis par la Communication en matière d'aide à la production cinématographique et audiovisuelle est respecté. C'est le CNC qui est en charge du contrôle du respect de ce plafond pour chaque production aidée. Les autorités françaises ont indiqué à cet égard que les aides notifiées sont prises en compte par le CNC pour le contrôle du respect de ce plafond. En d'autres termes, les aides à l'écriture et au développement n'auront pas pour effet de porter l'intensité d'aide au-delà de 50% pour l'ensemble des coûts de production d'une œuvre audiovisuelle. En conséquence, les régimes notifiés ne comportent pas de risque que l'intensité d'aide maximale définie par la Communication soit dépassée pour la production d'une œuvre audiovisuelle.
39. La Commission considère que, s'agissant de régimes de soutien qui interviennent au niveau d'une étape essentielle pour la production d'une œuvre, même si elle ne fait pas partie de la production stricto sensu, c'est essentiellement le respect de l'intensité maximum de 50% d'aide pour la production de l'œuvre qui doit être assuré. En conséquence, la Commission estime que les niveaux d'intensité prévus pour les régimes notifiés ne soulèvent pas de difficulté.

2.2.5 Suppléments d'aide

40. Les régimes notifiés ne comportent pas de suppléments d'aide destinés à des activités spécifiques de production de films. En conséquence, les régimes notifiés ont un effet d'incitation neutre par rapport aux activités spécifiques impliquées dans la production d'une œuvre.

2.3 Conclusion sur l'application de l'article 87 § 3 d)

41. La Commission considère que tant les aides à l'écriture que les aides au développement remplissent les conditions pour l'application de l'article 87 § 3 d).

IV. Décision

La Commission a décidé de considérer que tant les aides à l'écriture que les aides au développement sont compatibles avec le marché commun sur la base de l'article 87 §3 d) du traité jusqu'au 30 juin 2008.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet :

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Direction H
Bâtiment/Bureau B-1049 BRUXELLES
Fax : (32) 2 296 12 42

Veillez croire, Monsieur, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Neelie KROES
Membre de la Commission