Analyse d'une sélection de régimes d'aide à la production audiovisuelle

L'article suivant

La gouvernance de l'aide à la production audiovisuelle en Europe du sud-est

Fondements juridiques, structure, critères d'éligibilité

de Christian M. Bron et Peter Matzneller
est un extrait de la publication IRIS *plus* 2011-2
"Analyse d'une sélection de régimes d'aide à la production audiovisuelle".
Cette publication est disponible sous forme imprimée
auprès de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.
Pour plus d'informations et pour commander, veuillez cliquer sur :
Série IRIS *plus*
Publication IRIS *plus* 2011-2

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Avant-propos

L'aide à la production audiovisuelle est non seulement dédiée au développement de la créativité, mais elle peut elle-même se révéler particulièrement créative au niveau de sa conception. Ceci est probablement dû au fait que la définition même de ses objectifs habituels, telles que la préservation et la promotion de la diversité et de l'identité culturelles ou le soutien organisé par l'Etat au profit de l'industrie audiovisuelle locale, reste plutôt vague. Qu'est-ce que la culture, qu'est-ce que la diversité ? Quel est le fondement de l'identité culturelle ? Quelle incidence doivent ou peuvent avoir les subventions publiques au cas par cas ? Ces questions sont abordées, en premier lieu, dans la formulation des objectifs du financement public des œuvres audiovisuelles. Mais elles resurgissent à chaque décision concrète concernant la répartition des fonds nationaux et européens, qui doit s'adosser à ces critères. La véritable difficulté consiste donc à définir préalablement des critères d'attribution de façon à ce que les décisions qui s'en inspirent soient pour le moins applicables et servent à concrétiser les objectifs fixés.

Afin de dégager les composants potentiels, voire indispensables d'un tel système, il est pertinent de comparer les structures et les critères de financement qui sous-tendent les différents régimes. Comment ces dispositifs d'aide à la production audiovisuelle sont-ils structurés ? Comment et selon quels critères sélectionnent-ils les projets éligibles ? Existe-t-il des similitudes ? Les concepts européens ont-ils une influence sur l'élaboration des régimes nationaux ? Les systèmes nationaux sont-ils subordonnés à des règles de rang supérieur ?

Dans notre numéro d'IRIS *plus* « Aides nationales à la production cinématographique : caractéristiques et tendances juridiques » paru en 2001, nous nous étions déjà penchés sur ces questions. Et comme aujourd'hui, nous avions pu constater que de multiples facteurs entraient en ligne de compte pour l'affectation des fonds. Outre les critères concrets de sélection des projets, il convient de déterminer qui est éligible, quelle procédure de décision appliquer et sur quels aspects concrets la subvention doit avoir une incidence. Aujourd'hui comme en 2001, l'intégration des règles du marché intérieur européen joue un rôle majeur dans la conception des régimes nationaux d'aide à la production audiovisuelle. Du fait de l'élargissement de l'UE, mais également de l'intensification de la coopération entre l'UE et certains pays du sud-est de l'Europe, l'influence de la politique audiovisuelle de l'UE et du droit de la concurrence de l'UE s'est peu à peu développée « géographiquement ». Ce phénomène n'a, pour l'instant, suscité que peu d'intérêt, ce qui explique pourquoi les régimes

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

d'aide de ces pays sont, d'une façon générale, à peine connus. L'article de fond du présent IRIS *plus*, complété par l'éclairage complémentaire de la rubrique Zoom, permettra de combler cette lacune.

La partie consacrée aux évènements pertinents de ces derniers mois démontre que, dans d'autres parties de l'Europe également, la situation ne cesse d'évoluer et que les régimes d'aide restent des outils de régulation décisifs et souvent remis en cause.

Strasbourg, avril 2011

Susanne Nikoltchev
Coordinatrice IRIS
Responsable du département Informations juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

iris plus
2011-2 p.7

La gouvernance de l'aide à la production audiovisuelle en Europe du sud-est

Fondements juridiques, structure, critères d'éligibilité

Christian M. Bron et Peter Matzneller
Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruxelles

I. Introduction

> « *In […] Europe, it [scil. „filmproducing"] is like being in a zoo – you are kept in a cage but you have a roof over your head and someone feeds you every day; in the US, it is the jungle – you are free to go where you like but everyone is trying to kill you.*[1] »
>
> (« En Europe, quand on produit des films, c'est comme de vivre au zoo : on est enfermé dans une cage, mais on a un toit et on est nourri tous les jours ; aux Etats-Unis, c'est la jungle : on est libre d'aller où on veut, mais chacun essaie de vous tuer. »)

Cette déclaration étonnante de Milos Forman fournit une excellente introduction au thème de cet article, du moins en ce qui concerne les caractéristiques de l'aide à la production audiovisuelle en Europe. A cet égard, il convient d'analyser les points suivants : de quoi est constitué le toit protecteur, quelle est la quantité de nourriture reçue et de quelle façon est-elle distribuée ? Mais en premier lieu : quelle est cette cage dans laquelle le producteur et les autres professionnels du secteur ont l'impression de vivre, quand ils évoquent leur existence protégée ?

Concernant la « production audiovisuelle», la Commission européenne a souligné que les longs métrages revêtaient à cet égard une importance particulière - d'une part en raison des coûts de production élevés et, d'autre part, du fait de leur dimension culturelle. Elle reconnaît aux médias audiovisuels en général, et au cinéma en particulier, un rôle majeur dans la formation de l'identité des populations européennes, tant au niveau des points communs que de la diversité culturelle de pays ayant des traditions et des histoires différentes[2]. D'une part, les films sont des biens économiques qui génèrent un chiffre d'affaires considérable sur le marché de l'audiovisuel européen : en 2010, le nombre des entrées en Europe atteignait 961 millions[3]. D'autre part, les films sont également des biens culturels, qui reflètent les opinions et les sensibilités de notre société tout en contribuant à les façonner

1) M. Forman, cité d'après Castendyk, *Die deutsche Filmförderung*, Konstanz 2008, p. 11.
2) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 26 septembre 2001 concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, COM(2001)534 final, 2002, C 43, p. 3 (Communication sur le cinéma-2001).
3) Voir le communiqué de presse du 11 février 2011 de l'Observatoire européen de l'audiovisuel : « 2010, une année mitigée pour la fréquentation des cinémas européens », disponible sur : http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/berlinale2011pdf.pdf.fr

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Pour les producteurs de films, il est difficile d'obtenir seuls sur le marché les ressources financières nécessaires à la réalisation d'un projet. C'est pourquoi les Etats membres de l'UE, les pays candidats, les pays potentiellement candidats et les pays liés à l'UE par le biais de la politique européenne de voisinage soutiennent la production audiovisuelle au niveau national. Les créateurs de culture doivent s'écarter, d'une certaine façon, des pressions commerciales pour développer leur créativité. Dans tous les pays européens, de même qu'au niveau européen, il y a donc des régimes d'aide à la production audiovisuelle qui subventionnent des projets de films à partir de fonds diversement constitués[4]. Les programmes d'aide nationaux et européens se complètent dans la mesure où ils soutiennent différentes phases de production ou différentes configurations. L'aide de l'UE se concentre sur le financement des phases de pré et post-productions (tournage), le Conseil de l'Europe fournit les fonds pour la production, la distribution et l'exploitation des coproductions européennes. En principe, rien ne s'oppose à une formule combinant différents mécanismes de soutien à plusieurs niveaux.

Il est donc d'autant plus intéressant, pour un producteur, d'examiner si les critères qui sont respectivement décisifs pour l'éligibilité d'un projet présentent des caractéristiques communes. En d'autres termes, il s'agit de savoir si les dispositifs nationaux d'aide à la production audiovisuelle sont basés sur les critères et les procédures d'examen appliqués dans les programmes d'aide européens. En même temps, la réponse permet de dresser un constat sur le degré de similarité de notre approche culturelle européenne.

Il peut s'avérer utile, pour les programmes nationaux d'aide à la production audiovisuelle, de choisir de s'appuyer sur certains critères et sur la structure des systèmes européens. Mais les Etats sont également tenus de respecter certaines normes européennes : les Etats membres sont régulièrement rappelés à l'ordre sur ce point par les décisions de la Commission sur les aides d'Etat. La Convention européenne des droits de l'homme impose également certaines contraintes dans ce domaine. Par conséquent, les programmes nationaux d'aide à la production audiovisuelle doivent être conçus en conformité avec les normes de l'UE et du Conseil de l'Europe. Ceci s'applique en tout état de cause aux pays liés par leur adhésion à l'UE ou au Conseil de l'Europe, mais également aux pays candidats du sud-est de l'Europe, qui doivent mettre en œuvre les dispositions légales de l'UE pour obtenir leur adhésion. En outre, le respect de l'acquis communautaire est également une condition requise pour recevoir des fonds des programmes d'aide à la production audiovisuelle de l'UE.

Ce numéro d'IRIS *plus* se penche sur deux aspects de la question : en premier lieu, nous examinons dans quelle mesure les exigences européennes contraignantes sont reprises par les programmes nationaux d'aide à la production audiovisuelle et, en second lieu, nous analysons quels sont les critères de sélection et les structures nationales qui sont communs aux dispositifs européens et nationaux d'aide à la production audiovisuelle. Ce dernier point exigera évidemment une présentation détaillée des programmes d'aide nationaux.

A cette fin, nous procédons ici à l'étude des différents régimes nationaux d'aide à la production audiovisuelle dans neuf états du sud-est de l'Europe[5], qui se retrouvent ainsi pour la première fois sous les projecteurs[6]. Pour commencer, nous proposons une présentation générale du cadre

---

4) Voir K. Schaefer/J. Kreile/S. Gerlach, « Nationale Filmförderung: Einfluss und Grenzen des europäischen Rechts », *ZUM* 2002, p. 182. La base de données KORDA de l'Observatoire européen de l'audiovisuel fournit un excellent aperçu des dispositifs d'aide dans toute l'Europe, disponible sur : http://korda.obs.coe.int

5) L'analyse se limite ici délibérément aux systèmes de soutien direct au cinéma par le biais de subventions. Les mesures nationales d'allégements fiscaux pour les projets de film (« régimes d'incitation fiscale ») ou les autres systèmes de soutien indirect n'entrent pas dans le cadre du présent rapport. Concernant les aspects fiscaux de l'aide à la production audiovisuelle, voir également H. Bermek, « L'impact du droit communautaire sur la fiscalité du secteur de l'audiovisuel en Europe », IRIS *plus* 2007-12, p. 2 et suivantes (tous les numéros d'IRIS *plus* cités sont disponibles sur : http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/index.html).

6) Les numéros d'IRIS *plus* consacrés aux aides au cinéma sont les suivants :: F. Cabrera Blázquez, « Aides publiques au cinéma numérique », IRIS *plus* 2010-2, p. 7 et suivantes; A. Herold, « Les aides publiques européennes au cinéma dans le cadre de l'OMC », IRIS *plus* 2003-6, p. 44 et suivantes; S. Nikoltchev/F. Cabrera Blázquez, « Aides nationales à la production cinématographique : caractéristiques et tendances juridiques », IRIS *plus* 2001-4, p. 2 et suivantes; voir également *« Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique », IRIS Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel (éd.), Strasbourg 2006.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

européen et des principaux programmes d'aide à la production audiovisuelle de l'UE et du Conseil de l'Europe (II). Ensuite, nous procédons à une présentation détaillée des systèmes d'aide à la production audiovisuelle de divers Etats du sud-est de l'Europe, en nous attachant aux fondements juridiques, à la structure et aux critères d'éligibilité, mais aussi aux modalités d'application concrète (III). En conclusion, nous présentons une synthèse de tous ces éléments (IV).

II. Lignes directrices et orientation de l'aide à la production audiovisuelle en Europe

Concrètement, la conception de l'aide nationale à la production audiovisuelle en Europe se conforme à certaines dispositions contraignantes de l'Union européenne, mais aussi du Conseil de l'Europe. En outre, elle peut s'inspirer des programmes mis en place au niveau européen.

1. L'Union européenne

1.1. Remarques générales

Dans le cadre de la promotion de l'industrie audiovisuelle, l'Union européenne assume un double rôle. D'une part, elle soutient cette industrie avec ses propres programmes (MEDIA 2007 et MEDIA Mundus, voir II.1.3). D'autre part, elle contrôle les systèmes d'aide nationaux dans le cadre du droit des aides d'Etat et des libertés fondamentales, pour s'assurer de leur conformité avec le droit européen (voir II.1.2). L'Union européenne doit mener ces deux missions en harmonie avec la politique culturelle européenne, qui lui impose de prendre en compte les aspects culturels dans la conception concrète du marché intérieur et préconise une certaine réserve dans la poursuite active des objectifs culturels au regard de la compétence prioritaire des Etats membres dans ce domaine.

Pour la politique culturelle au sens large, l'article 167, paragraphe 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est significatif[7]. L'objectif de la norme est de définir, mais aussi de limiter la compétence de l'Union dans le secteur culturel. L'article 167, paragraphe 1, du TFUE énonce :

> « L'Union contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun. »

L'article 167, paragraphe 4 du TFUE précise que l'Union doit tenir compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures. Dans ce contexte, l'importance des « aspects culturels » est limitée au domaine culturel tel qu'il est spécifié à l'article 167, paragraphe 2 du TFUE. En vertu de cet article, l'UE se doit d'encourager et de soutenir les Etats membres, en particulier dans le domaine de « la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel » (alinéa 4), tout en appuyant et complétant leur action dans ce domaine. L'action de l'UE concerne également les médias qui diffusent des contenus culturels par des moyens audiovisuels[8], notamment l'industrie du cinéma. Conformément à l'article 167, paragraphe 5 du TFUE, l'UE n'est pas habilitée à prendre des mesures visant à une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Par conséquent, l'article 167 du TFUE exclut l'intervention de l'UE dans la conception et l'organisation juridique des programmes nationaux d'aide à la production audiovisuelle.

---

7) Sur ce point et sur la politique générale de l'UE en matière de concurrence dans le secteur de l'audiovisuel, voir L. Mayer-Robitaille, « L'application de la politique communautaire de concurrence aux accords et aux aides d'Etat relatifs à l'audiovisuel », IRIS *plus* 2005-10, p. 2, 6; voir également (concernant les mesures d'incitation fiscale) J. Broche/O. Chatterjee/I. Orssich/N. Tosics, « State aid for films – a policy in motion? », dans *European Commission, Competition Policy Newsletter* 1/2007, disponible sur : http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_1_44.pdf

8) Voir par exemple la Décision 1855/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant le programme « Culture » (2007-2013), JO 2006, L 372, p. 1, fondée sur l'ex-art. 151 du Traité instituant la Communauté européenne (actuellement art. 167 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle[9] exerce, pour sa part, une influence croissante sur la politique culturelle de l'UE et, partant, sur la politique cinématographique nationale. La Convention a été ratifiée aussi bien par l'UE et ses Etats membres que par tous les autres pays étudiés ici. Ses objectifs comprennent la réaffirmation du droit des Etats membres à prendre toutes les mesures requises pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles (voir l'article 1, alinéa h). Elle traite de la « promotion de l'industrie du film » en particulier à l'article 6, paragraphe 2, sans toutefois la mentionner explicitement. En même temps, cette promotion s'inscrit à différents égards dans « les mesures réglementaires qui visent à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles » (article 6, paragraphe 2, alinéa a) et que « chaque Partie peut adopter [...] dans le cadre de ses politiques et mesures culturelles. » (article 6, paragraphe 1). La Convention s'appuie également sur le caractère contraignant des mesures prises au niveau de l'UE et réaffirme l'obligation visée à l'article 167, paragraphe 4 du TFUE, de prendre en compte le développement culturel.

En ce sens, selon certains, toutes les mesures d'Etat inscrites dans la Convention peuvent être considérées *prima facie* comme légitimes et ne devraient, en principe, pas être rejetées par la Commission[10].

1.2. Droit de l'UE et aide nationale à la production audiovisuelle

La conformité des dispositifs nationaux d'aide à la production audiovisuelle avec la législation de l'UE est examinée d'une part sur la base des libertés fondamentales, d'autre part, à l'aune du droit européen sur les aides d'Etat, qui est appliqué par le biais des décisions de la Commission. Dans les deux cas, il convient de tenir compte des aspects culturels mentionnés ci-dessus et de la compétence culturelle des Etats membres.

a) Libertés fondamentales

Un programme national d'aide à la production audiovisuelle peut, du fait de sa conception, entrer en conflit avec les libertés fondamentales, notamment par le biais des critères d'éligibilité appliqués. Le champ d'application de la libre prestation de services (articles 56 et suivants du traité) et de la liberté d'établissement (article 49 et suivants du traité), par exemple, s'ouvre lorsqu'un Etat membre détermine que les parties prenantes d'un projet en suspens (producteur, réalisateur, acteur, cinéaste, etc.) doivent avoir la nationalité ou être ressortissant de l'Etat chargé du financement. En ce qui concerne l'obligation d'appartenance nationale pour les autres opérateurs, qui ne sont généralement pas des professionnels indépendants mais participent au processus de réalisation en tant que subordonnés (acteurs dans des seconds rôles, techniciens, décorateurs et costumiers), on peut la considérer comme une restriction à la libre circulation des travailleurs (article 45 et suivants du traité). La libre circulation des marchandises (articles 28 et suivants du traité) est affectée quand un système d'aide limite l'utilisation des biens nécessaires à la production (équipement technique, accessoires) aux produits nationaux. En outre, la circulation des capitaux (article 63 et suivants du traité) peut être entravée si un Etat membre prend des dispositions relatives aux instruments financiers, telles que des garanties pour couvrir les fonds de l'aide, ou des exigences liées, entre autres, à l'origine des autres ressources financières nécessaires à la production.

Le simple fait que la portée des libertés fondamentales susmentionnées soit touchée n'implique pas pour autant que ces critères d'éligibilité soient illicites. Il convient d'établir au cas par cas s'il existe des motifs fondés pouvant justifier ces restrictions. Dans la mesure où tel est le cas, les Etats sont libres d'organiser leur régime d'aide à la production audiovisuelle comme ils l'entendent.

---

9) Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005. Voir également T. McGonagle, « Nouvelle Convention sur la diversité des expressions culturelles », IRIS 2005-10/1 (toutes les citations de la lettre d'information mensuelle IRIS-*Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel* sont disponibles dans la base de données IRIS Merlin : http://merlin.obs.coe.int), le texte de la Convention est disponible sur : http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919f.pdf

10) V. Wiedemann, « Ein Kyoto-Protokoll für die Kultur – Die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt », *ARD-Jahrbuch* 2007, p. 23, 26. Voir également T. McGonagle, « La promotion de la diversité culturelle grâce aux nouvelles technologies des médias : Introduction aux défis opérationnels », IRIS *plus* 2008-6, p. 6f.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Outre les justifications écrites (telles que la protection du patrimoine culturel national visée à l'article 36 du TFUE concernant la libre circulation des marchandises), certaines limitations des libertés fondamentales peuvent être validées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne si elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général[11]. En outre, les restrictions doivent satisfaire au principe de proportionnalité, c'est-à-dire être de nature à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi sans aller au-delà ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif[12]. Par exemple, l'exigence de nationalité pour les acteurs, parmi les critères d'éligibilité nationaux, constitue une restriction de la libre circulation des travailleurs, mais elle peut être justifiée par la poursuite des objectifs de politique culturelle. En ce qui concerne la libre circulation des services ou des capitaux, une obligation nationale, en vertu de laquelle une certaine part de la subvention doit être utilisée dans le pays, peut être nécessaire afin de répondre à certaines exigences culturelles nationales, telles que la préservation de l'industrie culturelle nationale[13].

Les raisons culturelles et politiques invoquées peuvent également être liées à des aspects linguistiques, telles que la protection d'une langue autre que la langue principale du pays. La Cour de Justice de l'Union européenne a jugé dans l'affaire UTECA qu'une disposition espagnole imposant aux chaînes télévisées d'investir 5 % de leurs revenus annuels dans le préfinancement de films cinématographiques ou de téléfilms européens (dont 60 % consacrés aux productions dans une des langues officiellement reconnues par l'Espagne), constituait une entrave à la liberté de circulation des personnes et des capitaux. Toutefois, cette mesure est acceptable, car elle est justifiée par le but de protéger et de promouvoir une ou plusieurs langues officielles de l'Espagne. C'est pourquoi elle ne porte pas atteinte aux libertés fondamentales de l'UE[14].

b) Contrôle des aides d'Etat

La production de films est l'un des domaines où l'homme agit comme un créateur de culture et relève donc incontestablement du secteur culturel[15]. Les règles économiques du TFUE[16], y compris les règles relatives aux aides d'Etat, s'appliquent également aux questions culturelles.

La Commission considère régulièrement les dispositifs nationaux d'aide à la production audiovisuelle comme des aides au sens visé à l'article 107 paragraphe 1, du TFUE[17]. Conformément à l'article 107, paragraphe 3, alinéa d du TFUE, elle peut approuver les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine[18]. L'article 107, paragraphe 3, alinéa c du TFUE autorise les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, mais exclut les aides directes au fonctionnement (pour des projets spécifiques)[19]. Pour les dispositifs nationaux d'aide à la production audiovisuelle, cela signifie que la Commission doit examiner dans le cadre de la procédure de notification, si la conception du système concerné respecte les exigences de l'article 107, paragraphe 3 du TFUE. La promotion de projets spécifiques ne peut se faire que si les exigences requises pour leur éligibilité sont admissibles.

---

11) Voir l'arrêt sur le fond de la CJCE du 20 février 1979, affaire 120/78, *Cassis de Dijon*, rec. 1979, 649.
12) Voir l'arrêt à titre préjudiciel de la CJCE du 17 octobre 2002, affaire C-79/01, *Payroll Data Services*, rec. 2002, I-8923, alinéa 28.
13) La Commission tient compte également de cet élément dans sa Communication sur le cinéma en acceptant qu'un Etat membre impose à un producteur de dépenser jusqu'à 80 % du montant de la subvention au Danemark, (voir II. 1.2 b)).
14) Arrêt de la CJCE du 5 mars 2009, C-222/07, *UTECA*, notes de marge 21-40.
15) G. Ress, « Die Zulässigkeit von Kulturbeihilfen in der Europäischen Union », dans Randelzhofer/ Scholz/Wilke (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, Munich 1995, p. 622 f.
16) Sur ce point, voir H. Geier, *Nationale Filmförderung und europäisches Beihilfenrecht*, Baden-Baden 2006, p. 26 et suivantes.
17) Voir notamment les décisions de la Commission du 16 juillet 2008, C(2008)3542, N 233/08 – Lettonie, régime letton d'aides à l'industrie du film, et du 10 juillet 2008, C (2008) 2608, N 214/08, Royaume-Uni, Second Extension of the Northern Ireland Film Production Fund.
18) L'art. 107 par. 3 alinéa d) TFUE est une concrétisation de l'obligation de prise en compte de cet élément au sens visé par l'article 167 par. 1 du TFUE ; voir le premier rapport de la Commission sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de l'Union européenne du 17 avril 1996, COM(96)160, final, p. 2 et suivantes.
19) Les incitations financières pour la modernisation de la projection des films (notamment par le biais de systèmes de projection ou de l'aménagement des salles), par exemple, relèvent de l'art. 107 par. 3, al. c) du TFUE, cf. décision de la Commission du 26 novembre 2008, NN 70/2006 – Finlande, note de marge 87 et suivantes.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Dans sa première Communication sur le cinéma de 2001, la Commission exige, outre une conformité juridique générale avec le droit de l'UE (telles que la compatibilité avec les libertés fondamentales), le respect de quatre critères spécifiques. Ces quatre critères doivent être remplis simultanément pour qu'une aide nationale à la production cinématographique soit compatible avec l'article 107, paragraphe 3, alinéa d du TFUE[20] :

« 1. L'aide est 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 (conformément au principe de subsidiarité).

2. 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 le 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 œuvre cinématographique ou télévisuelle aidée.

3. L'intensité de l'aide doit en principe être limitée à 50 % du budget de production, afin de stimuler les incitations commerciales normales propres à une économie de marché et d'éviter toute surenchère entre Etats membres. 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.

4. Les suppléments d'aide destinés à des activités spécifiques de production de films (par exemple la postproduction) ne sont pas autorisés, afin de garantir que l'effet d'incitation neutre de l'aide et, par conséquent, d'éviter l'effet de protection/d'attraction de ces activités spécifiques dans l'Etat membre qui accorde l'aide. »

La Commission reconnaît avec le premier critère, la compétence principale des Etats membres dans le domaine culturel, en leur laissant le choix dans la définition du « produit culturel »[21]. Elle se contente de vérifier que la conception des tests d'éligibilité garantissant le contenu culturel d'un film est exempte d'erreur manifeste (« *manifest error* »)[22]. Pour répondre à cette exigence, il suffit, lors de la sélection des films, d'évaluer la compétence professionnelle et la réputation des auteurs du projet et des collaborateurs créatifs, ainsi que la contribution potentielle du projet à la culture et à la créativité nationales[23]. Il suffit de prendre en considération les valeurs culturelles nationales et la contribution nationale artistique et créative lors de la décision d'attribution[24] ou de la sélection par un comité *ad hoc* fondée essentiellement sur la base de critères culturels[25]. Par ailleurs, les Etats membres sont également en droit de limiter leur aide à la production audiovisuelle à certains films et œuvres audiovisuelles. En revanche, ils sont obligés d'exclure certains genres,

20) Communication sur le cinéma - 2001, (note 2), par. 2.3.b). La communication s'appuie sur une décision de la Commission du 3 juin 1998 relative à l'aide, N 3/98, sur le soutien français à la production audiovisuelle du CNC en 1998. La période de validité de la libération a été étendue jusqu'au 31 décembre 2012 ; voir le récent communiqué de presse de la Commission IP/09/138 (extension 2009).

21) Voir la Communication sur le cinéma - 2001, (note 2), par. 2.3.b), (1).

22) D'après la *Filmförderungsgesetz* (loi allemande sur l'aide à la production audiovisuelle - FFG 2010) il convient d'appliquer les critères culturels suivants pour le soutien aux longs métrages. Outre la condition initiale énoncée par l'article 15, paragraphe 1, n° 5, selon laquelle le film doit comporter un thème artistique ou historique, au moins trois des huit critères énumérés à l'article 15, paragraphe 1, n° 6 doivent être remplis. Trois d'entre eux exigent que le scénario original, les motifs, l'action, le « matériau » de base et la version finale du film s'inscrivent de façon culturelle ou explicite dans la sphère culturelle ou linguistique allemande ou européenne (article 15, paragraphe 1, n° 6, alinéas b), c), et d). Trois autres critères exigent que l'action ou le « matériau » de base s'inspirent d'une œuvre littéraire ou traitent du mode de vie de minorités, de sujets scientifiques ou de phénomènes naturels, ou que le film aborde des aspects sociaux, politiques ou religieux de la vie en société de façon documentaire (article 15, par. 1, n° 6, al. e), f) et g)). Les deux critères restants concernent la version originale en langue allemande et la réalisation d'une description audio (article 15, par. 1, n° 6, al a) et h)).

23) Décisions de la Commission du 18 août 1999, n° 49/97 et n° 357/99, Régime irlandais d'incitations fiscales en faveur de l'investissement dans le domaine de la production cinématographique, section 35/481, note de marge 3.11.

24) Décision de la Commission du 25 septembre 2000, n° 237/2000, Régime irlandais d'aide à la production audiovisuelle, p. 6.

25) Décision de la Commission du 16 décembre 2003, n° 513/2003, Régime autrichien d'aide à la production télévisuelle, note de marge 17.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

tels que les films publicitaires ou pornographiques[26]. Ils peuvent également intégrer dans leurs critères d'admissibilité des exigences spécifiques concernant la version originale du film[27].

Les restrictions territoriales au sens visé par le deuxième critère de compatibilité énoncé dans la Communication sur le cinéma de la Commission sont généralement justifiées parce qu'elles visent à implanter ou à développer dans le pays l'infrastructure, le personnel et le savoir-faire nécessaires à la production cinématographique. Toutefois, leur champ d'application ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire et proportionné, sous peine de sortir du cadre de l'aide culturelle pour devenir une aide au développement économique[28]. C'est pourquoi la part des subventions destinées à un usage national est plafonnée à 80 %.

La Commission examine actuellement si la Communication doit être adaptée aux spécificités de la situation actuelle[29].

1.3. Les programmes de l'UE en matière d'aide à la production audiovisuelle

Le programme MEDIA 2007[30] constitue la base du dispositif d'aide de l'UE pour les œuvres audiovisuelles. Il a pour objectif global de promouvoir le dialogue interculturel et de renforcer la compréhension et la connaissance mutuelles des cultures européennes[31]. Pour accomplir ces missions, le programme dispose d'un budget de près de 755 millions EUR pour une durée totale de 7 ans.

La participation à MEDIA 2007 est ouverte à un large cercle de pays européens[32]. Parmi les pays couverts par cette étude, outre les Etats membres de l'UE, on compte la Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie ; seule la Croatie est membre à part entière de MEDIA 2007. Pour la Macédoine, également candidate à l'UE, l'adhésion au programme dépend de l'harmonisation du système juridique national avec l'acquis communautaire ; il en va de même, *grosso modo,* pour les pays candidats potentiels que sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie. La Moldavie, qui est engagée dans une coopération avec l'UE dans le cadre de la politique européenne de voisinage, devrait, pour participer, ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière[33].

---

26) Décision de la Commission du 27 janvier 2010, n° 587/2009, Régime espagnol d'aide à la production audiovisuelle, note de marge 11 et suivantes

27) Voir décision de la Commission du 27 janvier 2010, loc. cit., notes de marge 11 et 39; la version originale du film doit être produite dans l'une des langues officielles de l'Espagne.

28) Voir la Communication sur le cinéma - 2001 (note 2), par. 2.5. Voir également le rapport final sur l'étude consacrée à la territorialisation (*Study on the economic and cultural impact, notably on co-productions, of territorialisation clauses of state aids schemes for films and audiovisual productions*), disponible sur : http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf; et M. D. Cole, « Klein, aber fein: Luxemburgs Filmförderung im Herzen Europas », dans Kleist/Roßnagel/Scheuer (éd.), *Europäisches und nationales Medienrecht im Dialog*, volume 40 de la série d'EMR, Baden-Baden 2010, p. 407, 422 et suivantes, consacrée à la compatibilité de la clause luxembourgeoise de territorialité avec le droit européen.

29) Fadila Laanan, ministre de la communauté belge francophone a proposé, lors du séminaire « From the AVMS Directive to the Cinema communication: towards a global and coherent approach for European cinema » qui s'est tenu du 4 au 6 juillet 2010 (http://www.audiovisuel.cfwb.be/index.php?id=avm_mons2010fr) dans le cadre de la présidence belge du Conseil, d'étendre le champ d'application de la Communication sur le cinéma à d'autres domaines que la seule production de films et de renforcer les aspects culturels du régime d'aide.

30) Décision n° 1718/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 portant sur la mise en œuvre d'un programme de soutien au secteur audiovisuel européen (MEDIA 2007), JO 2006, L 327, p. 12-29.

31) Concernant les objectifs concrets de MEDIA 2007 voir l'art. 1 de la Décision n° 1718/2006/CE. Le portail d'information suivant propose une présentation détaillée du programme :
http://ec.europa.eu/culture/media/programme/overview/index_fr.htm

32) Voir art. 8 de la Décision n° 1718/2006/CE.

33) Convention européenne sur la télévision transfrontière. Strasbourg du 5 mai 1989 (STE n° 132), texte révisé conformément aux dispositions du Protocole portant amendement du 1er octobre 1998 (STE n° 171) La question est de savoir si la ratification de cette Convention, dont il est fait expressément référence à l'article 8 de la Décision n° 1718/2006/CE, peut encore être exigée, dans la pratique, comme condition préalable à la participation au programme MEDIA 2007. D'une part, du fait de la deuxième modification de la Directive Télévision sans frontières (devenue SMAV), intervenue fin 2007, et de son extension aux services non linéaires le champ d'application et la règlementation propres à ces deux instruments juridiques ne se recouvrent plus dans une large mesure. D'autre part, la Commission européenne estime que la Directive SMAV bloque la possibilité d'une ratification par les Etats membres de l'UE de la version révisée de la Convention (en vue de l'aligner sur la directive), un avis exprimé entre autres par la commissaire Kroes devant le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, voir http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/t-tt/default_FR.asp?

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Les projets et les productions financièrement admissibles comprennent, entre autres, ceux qui ont pour objet la promotion de la créativité et le renforcement de la structure du secteur audiovisuel européen (en particulier les petites et moyennes entreprises). Les critères (formels) détaillés, ainsi que le nombre et le coefficient des points pouvant être attribués dans les différentes catégories, sont publiés périodiquement dans le programme d'action annuel[34] . Les critères englobent en particulier la capacité du demandeur à produire en Europe, la qualité du projet et du plan de développement, la qualité de la stratégie de financement et de distribution, ainsi que le potentiel de l'équipe créative et le potentiel de distribution européenne et internationale des projets candidats.

Les spécifications suivantes de Media 2007 sont particulièrement intéressantes, car d'une part elles reprennent les critères susmentionnés propres aux règles de l'UE sur les aides d'Etat, et d'autre part, comme nous le verrons dans l'examen des dispositifs nationaux en Europe du sud-est, elles intègrent les critères négatifs énoncés[35] :

- Les œuvres violentes, racistes ou pornographiques, les programmes en direct, les émissions de jeux et de débat, les reality-shows et feuilletons documentaires (*docu-soaps*), les documentaires à des fins touristiques, *making-of*, reportages animaliers et journaux d'actualité sont exclus de l'aide.

- Sont également exclus tous les projets qui s'inscrivent directement ou indirectement contre les intérêts de l'Union européenne, notamment lorsqu'ils enfreignent les règles de santé publique (telles que la consommation d'alcool, de tabac et de drogues), les droits de l'homme ou la liberté d'expression.

- Les fonds alloués dans le cadre du programme doivent normalement être plafonnés à 50 % du budget réel du projet.

Parallèlement, il y a le programme MEDIA Mundus, mis en place par une décision prise en 2009[36]. Ce programme vise à intensifier la coopération entre l'industrie audiovisuelle européenne et celle des pays tiers, par le biais, notamment, d'une politique d'échanges entre professionnels européens[37] et ceux des pays tiers et de financement des projets de coopération internationale dans le domaine de l'audiovisuel[38]. Pour atteindre ces objectifs, le programme est doté d'un budget de 15 millions EUR pour une durée de 3 ans.

Le financement est destiné aux projets conçus et réalisés conjointement par des professionnels européens et des pays tiers. Parmi les pays tiers concernés, au sens visé par le programme et en l'état actuel des choses, figurent l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, la Moldavie et la Serbie. Les critères d'éligibilité retenus comprennent la qualité et l'expérience du candidat, une méthodologie claire et cohérente, et la rentabilité du projet. Par ailleurs, le projet soumis doit avoir un impact à court et à moyen terme sur le professionnalisme des participants et entraîner des effets positifs durables au niveau du réseau international.

Les fonds alloués dans le cadre de ce programme ne doivent pas excéder 50 % (exceptionnellement 80 %) du coût final du projet.

L'Agence exécutive « Education, audiovisuel et culture » est responsable de l'ensemble des appels à projets lancés dans le cadre de Media 2007 et de l'examen formel des projets présentés. A partir de

34) Pour l'année 2011 voir *Annual Work Programme 2011*, disponible sur :
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/calls/docs/c_2010_5756.pdf
35) Commission, Guidelines to the Call for Proposals EACEA 25/2010, Support for the Development of Single Projects, p. 8, disponible sur :
http://ec.europa.eu/culture/media/programme/producer/develop/single/docs/25_2010/25_10_guidelines_sp_en.pdf
36) Décision n° 1041/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instituant un programme de coopération audiovisuelle avec les professionnels des pays tiers (MEDIA Mundus), JO 2009, L 288, p. 10-17.
37) Au sens visé à l'article 3, par. 1 de la Décision n° 1041/2009/CE, le terme « professionnel européen » désigne les professionnels ressortissants d'un pays membre ainsi que de nombreux pays liés d'une façon ou d'une autre à l'UE.
38) Concernant les objectifs concrets de MEDIA Mundus, voir l'art. 1 de la Décision n° 1041/2009/CE.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

2012, ses compétences s'étendront également aux aides attribuées dans le cadre de MEDIA Mundus. Plusieurs experts nommés par la Commission procèdent à la présélection des projets en fonction du contenu. Ensuite, un comité formé au sein de la Commission, composé d'un représentant de chaque Etat membre, se prononce généralement sur l'octroi d'aides pour les projets proposés.

Les exigences liées à la justification des décisions de financement découlent d'un arrêt du Tribunal européen de première instance (actuellement Tribunal de l'Union européenne). En cas de vote défavorable de la Commission, le tribunal de l'Union européenne considère que pour évaluer la conformité d'une décision, il convient de tenir compte non seulement de la formulation, mais également du contexte particulier. Si - comme en l'espèce - près de 84 % des projets candidats sont rejetés, sur un total de 577 demandeurs, on ne saurait exiger de la Commission qu'elle justifie chaque décision en détails. Cela retarderait le processus d'attribution de façon excessive[39].

2. Le Conseil de l'Europe

2.1. Remarques générales

Le Conseil de l'Europe appuie également la préservation et le développement de la culture audiovisuelle. Il agit sur la politique culturelle des Etats membres et, partant, sur le développement de l'aide nationale à la production audiovisuelle principalement par le biais de recommandations et d'accords. En outre, la « liberté cinématographique », qui inclut « la liberté de la promotion du cinéma » est sous la protection de l'article 10 de la CEDH. Parallèlement, le Conseil de l'Europe soutient les productions audiovisuelles par des aides financières dans le cadre du programme *Eurimages*. Ce programme est également axé sur certains aspects des instruments politiques et juridiques ayant une influence sur les régimes nationaux d'aide à la production audiovisuelle. Dès lors, la question se pose de savoir si l'initiative de soutien du Conseil de l'Europe est conçue selon des critères pertinents pour les systèmes des pays d'Europe du Sud et si elle peut y trouver son application.

2.2. Cadre politique et juridique

Généralement, l'aide à la production cinématographique dans les pays européens est un domaine d'intervention majeur en matière de politique culturelle pour le Conseil de l'Europe. Ainsi, la Recommandation CM/Rec (2009) 7 du Comité des Ministres[40] incite les Etats membres à adapter leur politique nationale en matière de cinéma aux évolutions technologiques et culturelles, à optimiser l'utilisation des ressources en vue d'accroître la diffusion, et à améliorer l'accès du public aux films. L'annexe à cette recommandation contient sept propositions pour améliorer la politique nationale en matière de production audiovisuelle. Les directives concernent, par exemple, le développement d'une approche politique globale et la prise en compte du développement et de la production du cinéma, ainsi que de la transparence et de la compétence.

Pour autant qu'on puisse en juger, aucune décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) concernant la (non) recevabilité des programmes nationaux et européens d'aide à la production audiovisuelle n'a encore été rendue. Néanmoins, la CEDH a établi, dans l'affaire *Wingrove*, que l'interdiction de distribuer sur cassette vidéo un film blasphématoire et sexuellement choquant était nécessaire et approprié dans une société démocratique et, partant, n'enfreignait pas l'article 10 de la CEDH[41]. On peut en conclure que l'article 10 de la CEDH n'est pas opposable aux programmes d'aides à la production audiovisuelle, qui excluent par principe les films de cette nature.

39) CJCE, arrêt du 9 juillet 2002 dans l'affaire T-333/00, *Rouge marine*, rec. 2002, II-2983, notes de marge 43, 44.
40) Recommandation CM/Rec(2009)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques cinématographiques nationales et la diversité des expressions culturelles.
41) CEDH, arrêt du 25 novembre 1996, *Wingrove v. UK*, n° 17419/90, note de marge 35 et suivantes.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

En outre, on pourrait faire valoir que la CEDH a contesté un processus national d'octroi de licences de stations de radio[42]. La CEDH a exposé que l'autorité responsable avait renoncé, contrairement à ses obligations, à des audiences publiques dans la procédure en cause et avait tenu ses délibérations secrètes. Par ailleurs, l'autorité avait simplement déclaré que le demandeur ne remplissait pas les conditions requises, sans fournir aucune justification. Or ceci constitue une violation de l'article 10 de la CEDH, qui ne saurait être justifiée par l'article 10, paragraphe 2 de la CEDH. Les exigences relatives à la transparence de la procédure et à la justification des actes administratifs (favorables) exprimées dans cette décision peuvent être appliquées de manière analogue aux procédures nationales pour l'octroi d'une aide à la production audiovisuelle. Les Etats membres sont tenus de mettre leurs procédures d'attribution en conformité avec les exigences de la CEDH.

2.3. Le programme Eurimages de soutien à la production audiovisuelle

Eurimages est le programme central d'aide à la production audiovisuelle du Conseil de l'Europe[43]. L'objectif du fonds est de promouvoir l'industrie cinématographique européenne, notamment en renforçant la production de films et leur distribution. Actuellement, le programme comprend 35 membres, dont tous les pays étudiés ici à l'exception de la Moldavie. Pour atteindre ses objectifs, Eurimages soutient les coproductions réalisées par au moins deux producteurs d'au moins deux Etats membres, la distribution de films, la numérisation des œuvres financées par Eurimages, et soutient, d'une façon générale, les salles de cinéma[44]. Ces dernières années, le fonds a versé une moyenne annuelle de subventions d'environ 21 millions EUR. L'orientation du fonds, la définition des critères de sélection et la sélection des projets à financer incombent au Comité de direction (organe directeur) d'Eurimages, dans lequel chaque Etat membre est représenté. La décision d'accorder ou non une aide est prise par le Comité de direction à une majorité des deux tiers, la majorité représentant au moins la moitié des contributions des Etats membres au budget d'Eurimages. La gestion du Fonds (préparation des réunions, mise en œuvre des décisions) est confiée au Secrétariat, qui est placé sous la responsabilité du Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

Le Comité de direction évalue d'un point de vue artistique la qualité du scénario et son potentiel, ainsi que la contribution des producteurs, scénaristes et acteurs en matière d'expérience et de notoriété. En ce qui concerne la production, les chances du projet d'obtenir la plus large diffusion possible et d'avoir une audience grand public sont cruciales. Ne sont pas admissibles les projets qui sont clairement pornographiques, font l'apologie de la violence ou incitent à porter atteinte aux droits de l'homme[45].

---

42) CEDH, arrêt du 11 octobre 2007, *Glas Nadezhda EOOD und Elenkov v. Bulgarien*, n° 14134/02, note de marge 50 et suivantes; voir également D. Voorhoof, « *Affaire Glas Nadezhda EOOD et Elenkov c. Bulgarie* », IRIS 2008-1/1.

43) Résolution (88) 15 du Comité des Ministres du 26 octobre 1988 instituant un fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles (« Eurimages ») disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/Source/2003REVResolution8815amended_fr.pdf

44) Près de 90 % du budget global sont consacrés au financement de coproductions. Pour une liste détaillée des subventions versées, voir http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/History/Coproduction/default_fr.asp (concernant le financement des coproductions) et http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/history/distribution/default_FR.asp? (concernant les aides à la distribution).

45) Voir également les règles régissant actuellement l'attribution d'une aide, disponibles sur : http://www.coe.int/t/dg4/eurimages/Source/Regulations/RegulationsCoprod2011_FR.pdf

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

III. L'aide à la production audiovisuelle dans des Etats sélectionnés

Nous proposons ci-après une présentation des régimes nationaux d'aide à la production audiovisuelle de certains pays du sud-est de l'Europe.

1. Albanie

1.1. Fondements juridiques

En Albanie[46], la *Ligji për Kinematografinë* (loi n° 8096 sur l'industrie cinématographique de 1996[47]) constitue le fondement juridique de l'aide à la production audiovisuelle. La loi prévoit les bases et les principes de l'organisation, du suivi et du développement de l'industrie audiovisuelle, y compris du financement public. Sur ce dernier point, la loi définit la mission de l'autorité compétente, son mode de fonctionnement et les sources de financement.

1.2. Structure

Le *Qendra Kombetar e Kinematografisë* (Centre cinématographique national)[48], placé sous la tutelle du ministère du Tourisme, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, est l'autorité responsable du suivi de l'application de la loi et du développement du secteur cinématographique.

Le Centre est composé du directeur et de trois comités (respectivement pour le domaine de la fiction, du documentaire et de l'animation). Les associations professionnelles de réalisateurs choisissent les membres des comités respectifs pour une période de deux ans. Ils sont chargés d'évaluer et de sélectionner les projets à financer. Une commission des finances examine les projets présentés d'un point de vue financier. Parallèlement, d'autres commissions s'occupent de la classification (dans le cadre de la protection juridique des mineurs) des œuvres audiovisuelles.

Le directeur du Centre est nommé par le Conseil des ministres sur proposition du ministère de la Culture pour un mandat de quatre ans. Le directeur a le pouvoir de révoquer les décisions des comités.

Les fonds prévus pour le financement sont fixés chaque année par la loi générale sur le budget de l'Etat. Ces fonds sont complétés par des recettes provenant de la vente et de la distribution des œuvres réalisées avec cette aide, de parrainages et de dons.

1.3. Critères d'éligibilité

Les fonds publics sont fondamentalement destinés à promouvoir la production de films albanais. Pour remplir ce critère, les principaux éléments de la production doivent être de propriété albanaise, mais aucune valeur exacte n'est spécifiée.

Les demandes peuvent être déposées deux fois par an, aux dates fixées par le Centre. D'une façon générale, la participation aux appels à projets est ouverte à tous les cinéastes. Toutefois, les sociétés de production ne peuvent déposer à chaque session qu'un seul projet (dans la catégorie « cinéma ») ou deux projets (pour les courts métrages, documentaires, animations et autres catégories).

Les statuts du Centre cinématographique national énoncent les critères d'éligibilité spécifiques suivants : au moins deux des principaux auteurs du projet doivent être de nationalité albanaise

46) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Albanie repose, sauf mention contraire, sur le rapport spécifique rédigé par I. Londo (Albanian Media Institute) dans le cadre de l'étude « *The Media in South-East Europe – Comparative Media Law and Policy Study* », EMR/FES (éd.) 2011 (en cours de publication).
47) Pour les références détaillées des législations nationales, consulter le tableau « Données utiles sur l'aide à la production audiovisuelle en Europe du sud-est » dans la rubrique Zoom de ce numéro d'IRIS *plus*.
48) Le site internet du Centre est disponible en albanais : http://www.nationalfilmcenter.gov.al/

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

et le lieu de tournage doit se trouver en Albanie. Dans certains cas particuliers, des exceptions peuvent être faites concernant ce critère géographique, mais doivent être dûment justifiées dans la demande. En outre, une version de l'œuvre en langue albanaise doit être disponible.

Les statuts excluent toute aide aux productions qui menacent la sécurité publique, font l'apologie de la violence, incitent à la haine ou à la discrimination raciale ou portent atteinte à la dignité et au respect humains.

1.4. Application

Depuis 14 ans qu'elle existe, l'aide albanaise au cinéma a financé 29 longs métrages, 17 courts métrages, 63 documentaires et 42 films d'animation avec un budget d'environ 5,8 millions EUR. Les longs métrages ont reçu en moyenne 145 000 EUR et les documentaires 10 000 EUR.

Certains critiques se sont plaints par le passé du manque de transparence dans l'application des critères et du manque de publication des projets soutenus par le Centre. Cela a changé avec la nomination d'un nouveau directeur en 2010 et désormais, le titre des projets financés et le détail des subventions versées sont publiés régulièrement[49].

2. Bosnie-Herzégovine

2.1. Fondements juridiques

La Bosnie-Herzégovine[50] se compose de deux collectivités territoriales largement autonomes, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska. Il n'y a pas de loi nationale encadrant de façon contraignante l'aide à la production audiovisuelle[51].

En 2002, le ministère de la Culture et des Sports du canton de Sarajevo, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, a fondé le *Fondacija za kinematografiju Sarajevo* (Fonds d'aide à la production audiovisuelle de Sarajevo) pour soutenir financièrement la production audiovisuelle[52].

2.2. Structure

Le Fonds d'aide à la production audiovisuelle de Sarajevo est géré par un comité de financement et un président. L'allocation des subventions a lieu dans le cadre d'un appel public à projets et d'un concours de 30 jours. Durant cette période, des comités spéciaux interviennent ponctuellement pour examiner les demandes et donner un avis. Ensuite, le comité de financement prend une décision finale concernant les aides. Le budget annuel du Fonds du cinéma de Sarajevo est de 1 million EUR.

2.3. Critères d'éligibilité

Le Fonds du cinéma de Sarajevo soutient la production et la distribution de longs métrages, courts métrages et documentaires, et contribue au financement d'institutions comme la Cinémathèque ou l'Association des Cinéastes.

En principe, tous les projets émanant d'une société de production établie en Bosnie-Herzégovine et réalisés par celle-ci peuvent participer à l'appel à projets correspondant du Fonds. D'autre part,

---

49) Une liste détaillée et classée par genres est disponible sur :
http://www.nationalfilmcenter.gov.al/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=53

50) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Bosnie-Herzégovine repose, sauf mention contraire, sur les renseignements fournis par E. Tataragic (Union des producteurs de Bosnien-Herzegowina).

51) La Republika Srpska possède une loi sur l'industrie du cinéma depuis 2009, la *Zakon o kinematografiji Republike Srpske*; et le Canton de Sarajevo, depuis 2001, avec la *Zakon o filmskoj djelatnosti*.

52) Le ministère de la Culture et de l'Education de Republika Srpska a fondé le *Filmski Centar Republike Srpske* (Centre cinématographique) en février 2011. Mais ce dernier n'a pas encore démarré ses activités.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

les cinéastes de la République de Srpska sont habilités à déposer une demande, mais à ce jour, aucune demande de cette province n'a encore été enregistrée.

D'un point de vue qualitatif, l'attribution d'une aide du Fonds implique que le projet possède une qualité esthétique et culturelle appropriée qui contribue au développement de la diversité culturelle et de l'identité de la Bosnie-Herzégovine, et que la version originale du film soit produite en bosniaque, en croate ou en serbe. En outre, la contribution financière des producteurs de Bosnie-Herzégovine doit répondent aux exigences du programme *Eurimages* (au moins 20 % du budget total du film), afin que le projet puisse être considéré comme national. Le producteur doit avoir rempli toutes ses obligations découlant d'une précédente sélection à une aide du Fonds.

En outre, la contribution financière du Fonds au projet subventionné est limitée à 17 %.

2.4. Application

Certains critiques déplorent le montant des ressources qui avec 1 million EUR, ne peuvent fournir qu'une contribution réduite à la production cinématographique. Un autre problème réside dans le fait que l'appel à projets n'a lieu qu'une fois par an pour l'attribution des subventions. L'association des cinéastes tente d'imposer des changements sur ce point de la procédure d'attribution.

En 2010, deux longs métrages ont été subventionnés (l'un avec 250 000 EUR, l'autre avec 150 000 EUR), ainsi que trois films d'animation, quatre documentaires et deux coproductions régionales.

3. Bulgarie

3.1. Fondements juridiques

En Bulgarie[53], l'aide à la production audiovisuelle est principalement basée sur la *Закон за филмовата индустрия* (loi relative à l'industrie audiovisuelle) du 19 novembre 2003[54]. Cette loi vise à réguler les aides d'Etat au cinéma, à promouvoir la reconnaissance des films en tant que biens culturels, et à créer des incitations à la production, la distribution et l'exploitation des œuvres audiovisuelles.

3.2. Structure

La responsabilité de la gestion de l'aide d'Etat à l'industrie audiovisuelle est confiée au *Национален Филмов Център* (Centre cinématographique national)[55] qui est placé sous la tutelle du ministère de la Culture.

L'aide d'Etat englobe la production de films bulgares ainsi que de projets créés dans le cadre des accords de coproduction passés avec d'autres Etats ou des chaînes de télévision nationales. L'Etat subventionne également des projets tels que la rédaction de scénarios, etc.

La *годишния Закон за държавния бюджет* (loi du budget bulgare) établit le budget annuel du Fonds, dont la majeure partie des ressources est fournie par le ministère de la Culture. Le Fonds tire également ses ressources des recettes générées par les amendes, l'exploitation des productions subventionnées ainsi que des dons. En vertu de l'article 17 de la loi sur l'industrie audiovisuelle, ce budget est calculé selon la moyenne du budget de l'année précédente pour sept longs métrages, 14 documentaires et 160 minutes d'animation. A cela s'ajoutent le montant des cotisations de la Bulgarie aux divers organismes, fonds et programmes internationaux du secteur

53) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Bulgarie repose, sauf mention contraire, sur le rapport spécifique rédigé par E. Nikolova (avocat) dans le cadre de l'étude « The Media in South-East Europe – Comparative Media Law and Policy Study », loc. cit. (note 46).
54) Voir. O. Kirkorian-Tsonkova, « Le droit d'auteur dans la LRT », IRIS 2011-1/12.
55) Le site internet du Centre est disponible en bulgare et en anglais : http://www.nfc.bg/

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

cinématographique et les fonds nécessaires au fonctionnement administratif de l'organisme. Le Centre cinématographique établit le budget requis sur la base de ces exigences légales et soumet une demande au ministère pour approbation. Pour les années 2011 à 2013, le ministère de la Culture a annoncé que le budget accordé ne dépasserait pas 4,6 millions EUR par an.

La commission artistique du Centre cinématographique sélectionne les projets à soutenir. Elle se compose de neuf membres, dont huit sont nommés pour un an par les associations professionnelles concernées et les organisations gouvernementales, et un membre désigné par le Centre lui-même. Le montant des subventions est proposé par la Commission des finances, qui comprend sept membres. Quatre d'entre eux viennent des associations professionnelles et d'organisations non-gouvernementales, les trois autres étant mandatés respectivement par la chaîne de télévision publique, le ministère de la Culture et le Centre lui-même. La décision finale concernant l'octroi d'une aide échoit au directeur du Centre.

3.3. Critères d'éligibilité

Sont éligibles les producteurs qui sont inscrits au registre du Centre cinématographique et dégagés de toute obligation financière vis-à-vis du Centre cinématographique ou de l'Etat.

Le Fonds bulgare subventionne les longs métrages, les documentaires et les films d'animation. En outre, les films et reportages consacrés aux grandes manifestations nationales, aux jours fériés ou aux personnalités de renommée nationale peuvent bénéficier d'une subvention. Les projets incitant à la violence ou à l'intolérance religieuse, raciale ou ethnique, ainsi que les projets à caractère pornographique sont expressément exclus de l'aide.

L'article 27 de la loi bulgare sur le cinéma fixe les critères d'éligibilité. Les critères décisifs pour l'évaluation positive d'un projet portent sur son potentiel artistique dans le cadre de la diversité culturelle européenne, son potentiel de commercialisation et de reconnaissance au niveau international, ainsi que sur l'expérience et la notoriété des producteurs et des auteurs.

Le fonds subventionne les projets éligibles à concurrence de 50 % maximum du budget. Cette règle ne s'applique pas aux longs métrages ayant un budget de production réduit, qui peuvent être subventionnés jusqu'à 80 % du budget.

3.4. Application

De 1992 à 2009, le Centre cinématographique a subventionné 99 longs métrages. En 2009, 2,57 millions EUR ont été consacrés au financement de longs métrages, 725 000 EUR à des documentaires et 425 000 EUR à des films d'animation.

La principale critique visant l'aide bulgare au cinéma porte sur l'écart considérable entre le montant demandé par le Centre cinématographique et le budget réel approuvé par le gouvernement. Dans les années 2005 à 2009, ce déficit s'élevait à plus de 10 millions EUR. En 2010, le Centre cinématographique a dû boucler son budget avec 5,5 millions EUR de moins que l'enveloppe demandée[56] .

4. Croatie

4.1. Fondements juridiques

La *Zakona o audiovizualnim djelatnostima* (loi sur les activités de l'audiovisuel) du 13 juillet 2007 réglemente l'organisation et la promotion des œuvres audiovisuelles, la promotion de la culture audiovisuelle croate et la protection du patrimoine culturel.

56) B. Tomova/D. Andreeva, Observatoire de la culture, « L'industrie du cinéma à la lumière des nouvelles conditions du marché », 2010, p. 2, disponible en albanais sur : http://ncf.bg/wp-content/film_industry_observatory.pdf

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

4.2. Structure

L'autorité compétente pour la gestion du Programme national pour le développement de la créativité audiovisuelle et du Fonds correspondant est la *Hrvatski audiovizualni centar* (Centre audiovisuel croate)[57]. Le Centre audiovisuel est doté d'un directeur, d'une Conférence de direction (composée de quatre représentants éminents de l'industrie du cinéma et d'un représentant du Centre lui-même) et du Conseil croate de l'audiovisuel, qui regroupe respectivement un représentant des divers syndicats et associations de cinéastes.

Le Centre audiovisuel a pour mission de préparer et de mettre en œuvre le *Nacionalni program promicanja audiovizualnog stvralaštva obavljanje* (Programme national de promotion de la créativité audiovisuelle), promulgué par le ministère de la Culture sur proposition du Centre audiovisuel pour une durée de quatre ans, et d'octroyer les subventions à partir des fonds mis en place. Le Centre audiovisuel soutient et encourage notamment les films de jeunes auteurs et les premières œuvres. Il soutient également la participation des producteurs croates dans les coproductions européennes et internationales.

Le budget annuel du Programme national est prélevé pour une part sur le budget de l'Etat. Par ailleurs, il est financé par une partie des recettes perçues par les radiodiffuseurs et les fournisseurs de réseau pour leurs services audiovisuels. En outre, le Programme perçoit des dons et des taxes pour l'usage privé des œuvres audiovisuelles.

4.3. Critères d'éligibilité

Le Centre audiovisuel fixe les conditions de diffusion des œuvres audiovisuelles subventionnées et définit les différentes mesures de soutien dans le plan annuel de mise en œuvre du Programme national.

Les aides sont ouvertes à toutes les personnes physiques et morales travaillant dans le secteur des médias audiovisuels. Les projets admissibles doivent contribuer au développement de scripts et d'œuvres audiovisuelles, et promouvoir la créativité et autres activités complémentaires.

4.4. Application

Selon les informations fournies par le Centre audiovisuel, le fonds a versé les sommes suivantes en 2010 : 4,1 millions EUR pour huit longs métrages, 181 342 EUR pour trois documentaires, 295 925 EUR pour 15 courts métrages documentaires et 438 356 EUR pour 14 films d'animation.

5. "L'ex-République yougoslave de Macédoine"

5.1. Fondements juridiques

La *Закон за култура* (loi macédonienne sur la culture) du 10 octobre 2003 souligne que la culture est une valeur fondamentale de "l'ex-République yougoslave de Macédoine"[58]. Elle encadre la promotion de la culture et les dispositifs requis à cet effet, notamment la création d'un fonds d'aide à la production audiovisuelle.

La *Закон за Филмски Фонд* (loi sur l'aide à la production audiovisuelle) du 26 mai 2006 prévoit des outils d'assurance-qualité et des mesures visant à garantir une production cinématographique continue. Elle établit des règles de transparence et prévoit un régime de responsabilité.

57) Le site internet du Centre est disponible en croate et en anglais : http://www.havc.hr/index_h_box.php
58) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Macédoine est basée, sauf mention contraire, sur le rapport spécifique rédigé par A. Skerlav-Cakar (Conseil de la radiodiffusion) dans le cadre de l'étude « The Media in South-East Europe – Comparative Media Law and Policy Study », loc. cit. (note 46).

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

5.2. Structure

Fondé en 2006, le *Филмски Фонд* (Fonds cinématographique)[59] sert à doter des projets de films d'intérêt national des fonds dont ils ont besoin pour assurer le développement de la créativité dans le secteur du cinéma. A cette fin, le Fonds cinématographique développe un programme annuel, qui doit recevoir l'approbation du ministère de la Culture, qui exerce sa tutelle sur le Fonds.

Les organes du Fonds cinématographique comprennent le comité de direction - composé d'un président et de quatre autres membres représentant l'industrie audiovisuelle - et le directeur. Les membres de ces deux organes sont nommés par le gouvernement sur proposition du ministère de la Culture. Deux fois par an (en mai et en septembre), le comité de direction organise des appels publics à projets. Il décide de l'octroi des subventions sur la base des propositions du directeur.

Le budget annuel du fonds provient en majeure partie du budget de l'Etat. Il comprend également les recettes provenant de l'exploitation des droits de propriété intellectuelle, les revenus de la coopération avec les organisations et institutions internationales, des dons et des taxes obligatoires versées par les radiodiffuseurs et les salles de cinéma. En 2008, le budget du fonds s'élevait à 2,2 millions EUR. Mais il a baissé au cours des années suivantes, passant à 1,6 millions EUR en 2009 et 1,7 million EUR en 2010.

Outre la production de films classiques, le Fonds soutient la distribution des films et leur programmation en salles, les activités culturelles liées aux œuvres audiovisuelles, ainsi que les œuvres de cinéastes amateurs et les projets de jeunes acteurs de talent.

5.3. Critères d'éligibilité

Sont éligibles tous les producteurs de films (personnes physiques ou morales) inscrits au Registre central de "l'ex-République yougoslave de Macédoine" et participant à concurrence d'au moins 7,5 % au projet à financer. Le *Правилник за критериумите за финансирање на проектите од филмската продукција* (recueil des règles fixant les critères de financement des productions cinématographiques) n° 125/07 énonce les critères d'éligibilité spécifiques et définit les éléments que doit comporter un projet pour être subventionné. Les critères qualitatifs englobent notamment la prise en compte de l'aspect multiculturel du pays, le thème et le format du film, l'équipe de tournage et le matériel. En principe, au moins 50 % de la subvention doivent être utilisés en Macédoine. En outre, une copie de l'œuvre doit être remise à la cinémathèque nationale. Toute violation de cette condition entraîne l'exclusion du Fonds pour une période de cinq ans. Par ailleurs, « l'intérêt national » intrinsèque aux projets financés est un critère décisif.

En 2011, le Fonds cinématographique participe au financement des projets en subventionnant plus de 70 % du budget total, avec un plafonnement à 492 585 EUR.

5.4. Application

Dans les années 2008, 2009 et 2010, le Fonds a financé un total de 79 projets, dont 27 longs métrages, 20 courts métrages, 25 documentaires et 7 films d'animation. Le film « *Mothers* » de 2010 a reçu (encore sous l'ancien régime) une subvention de 916 208 EUR pour sa réalisation.

59) Le site internet du Fonds cinématographique est disponible en macédonien et en anglais : http://www.filmfund.gov.mk/

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

6. Moldavie

6.1. Fondements juridiques

Le fondement juridique de l'aide à la production audiovisuelle en Moldavie[60] est la *Legea cu privire la cinematografie* (loi sur le cinéma) n° 386-XV du 25 novembre 2004. Cette loi prévoit, entre autres, que l'Etat doit soutenir l'industrie audiovisuelle en lui assurant des ressources financières et *via* la création d'un fonds cinématographique national.

6.2. Structure

L'autorité compétente pour l'industrie audiovisuelle est le ministère de la Culture. Au sein du ministère, il y a le *Consiliul Artistic in domeniul cinematografiei* (Conseil artistique en matière de cinéma), une instance *ad hoc* qui décide de l'aide accordée aux projets soumis. Le Conseil se compose de neuf membres émanant du ministère, des représentants des industries créatives et divers organismes similaires.

Le budget du *Fondul National de Cinematografie* (Fonds cinématographique national) est fixé chaque année et dépend des ressources disponibles du ministère de la Culture, qui constituent 25 % des ressources totales. Les 75 % restants sont issus des revenus obtenus grâce à l'exploitation des films, de 3 % des revenus locatifs du ministère de la Culture pour des locaux mis à disposition pour la production de films, de 25 % du produit de la vente des droits des films réalisés avant 1992, de 1 % du budget de production de films étrangers en Moldavie, etc. En 2010, le montant total des subventions accordées s'élevait à environ 100 000 EUR.

6.3. Critères d'éligibilité

Toute personne physique ou morale inscrite au registre cinématographique moldave et auteur d'un projet peut faire une demande de financement par l'Etat. L'appel à projets est lancé au moins 30 jours avant la date limite d'inscription.

En principe, le Fonds cinématographique national finance des longs métrages d'une durée minimale de 80 minutes, des courts-métrages, des documentaires et des films d'animation d'une durée minimale de 20 minutes.

La décision d'accorder ou non une aide à un projet se fonde sur les critères suivants : 1) l'intérêt général du projet et sa contribution à la société ; 2) l'originalité du sujet ; 3) la qualité du scénario ; 4) la qualité esthétique ; 5) le potentiel du projet de représenter la Moldavie sur la scène internationale et 6) les opportunités commerciales existantes.

Sont exclus de l'aide les projets de films diffamatoires vis-à-vis de l'Etat, incitant à la violence et à la haine pour des motifs de nationalité, de race ou de religion, ou à la discrimination d'ordre ethnique, religieuse ou sexuelle, ou incitant au séparatisme territorial. Par ailleurs, les films diffamatoires envers des tiers, visant à déstabiliser la société ou diffusant de la propagande politique et religieuse ne sont pas admissibles à une aide de l'Etat, de même que tous les projets contrevenant aux principes moraux.

6.4. Application

En 2009, l'enveloppe totale des subventions accordées s'élevait à environ 150 000 EUR. En 2010, des demandes de financement ont été présentées pour 20 projets, parmi lesquels l'instance ministérielle *ad hoc* a sélectionné trois longs métrages et un documentaire. Le studio de cinéma Moldau-Film a toutefois reçu des aides d'un montant total d'environ 100 000 EUR. Certains

60) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Moldavie est basée, sauf mention contraire, sur le rapport spécifique rédigé par N. Gogu (Independent Journalism Center) dans le cadre de l'étude « The Media in South-East Europe – Comparative Media Law and Policy Study », loc. cit.. (note 46).

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

producteurs indépendants ont dénoncé par la suite le fait qu'ils n'aient pas réellement accès au Fonds cinématographique national. Le budget total suffirait à peine à fournir une aide significative à un seul long métrage, et il est souvent attribué exclusivement au studio de cinéma Moldau-Film (comme en 2010).

7. Roumanie

7.1. Fondements juridiques

En Roumanie[61], l'aide à la production audiovisuelle est fondée sur la *Legea privind cinematografia* (loi sur le cinéma) n° 303 du 3 décembre 2008[62].

7.2. Structure

Le *Centrul Naţional al Cinematografiei* (Centre cinématographique national - CNC) est l'autorité chargée de l'application de la réglementation en matière de cinéma. Il est sous la tutelle du ministère de la Culture et attribue des fonds publics pour la réalisation de films roumains. Le CNC nomme ses membres à partir des propositions des associations professionnelles de réalisateurs. La sélection des projets à subventionner est assurée par un jury au sein duquel siègent des cinéastes.

Outre l'enveloppe publique, le fonds d'aide à la production audiovisuelle tire ses ressources comme suit : 3 % des ventes et des locations de cassettes VHS, DVD et autres supports de stockage, 4 % de l'équivalent de la publicité diffusée par les chaînes de télévision sur une base contractuelle (ce qui représente environ la moitié du budget total du fonds), 3 % du prix des plages publicitaires que les câblo-opérateurs ont vendues par contrat, 4 % des recettes provenant des projections publiques de films, 1 % des revenus mensuels liés aux transmissions télévisées par câble et par satellite[63] et 20 % des recettes provenant des biens publics immobiliers dans l'industrie du cinéma. Les contribuables de la redevance peuvent également soutenir directement l'industrie du cinéma jusqu'à concurrence de la moitié du montant de leur redevance audiovisuelle. La part du chiffre d'affaires des jeux de hasard qui servait de source de financement a été abolie en 2009. Cette mesure a entraîné en 2010 une perte de revenus de 40 % par rapport à 2009.

La procédure d'attribution d'une aide est spécifiée dans l'*Ordin* (ordonnance) n° 39/2005 du 14 juillet 2005 (dans sa version modifiée par l'*Ordin* n° 2520 du 17 décembre 2009). Il y a deux sessions par an pour décider du soutien aux projets cinématographiques. Les demandes doivent être adressées au secrétariat du CNC, qui vérifie si chaque dossier est complet. En 2009, il n'y a pas eu d'appel à projets.

7.3. Critères d'éligibilité

Le CNC soutient les longs métrages, les documentaires et les films d'animation. Les critères d'éligibilité portent notamment sur l'originalité du sujet et du scénario, ainsi que sur le potentiel du projet à être diffusé au niveau national et international. Ne sont pas admissibles les projets à caractère violent ou pornographique.

Le CNC finance les projets sélectionnés à plus de 50 % du budget. Des exceptions sont prévues pour les longs métrages à faible budget et pour les projets « ambitieux ».

---

61) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Roumanie est basée, sauf mention contraire, sur le rapport spécifique rédigé par M. Preoteasa (Université de Bucarest) dans le cadre de l'étude « The Media in South-East Europe – Comparative Media Law and Policy Study », loc. cit. (note 46).

62) Dans une décision du 14 décembre 2010, n°303/2010, la Commission a validé une aide roumaine au cinéma d'un montant de 80,68 millions EUR. La Commission estime que la règlementation applicable jusqu'en 2014 est conforme à la Communication sur le cinéma, car elle poursuit un objectif culturel sans entraîner de distorsion excessive de la concurrence ; voir également E. Cojocariu, « Approbation du régime roumain d'aides au cinéma », IRIS 2011-2/5.

63) Voir également M. Stoican, « Modification de la loi sur la production cinématographique », IRIS 2009-1/106.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

Les bénéficiaires de l'aide sont tenus de rembourser au CNC 40 % du montant de la subvention dans un délai de 10 ans. En cas de non-respect de cette condition, le CNC devient titulaire de tous les droits d'exploitation de l'œuvre.

7.4. Application

En 2009, l'aide d'Etat octroyée par le CNC s'élevait à 755 000 EUR. En 2010, une dizaine de projets de films a été financée par le CNC. Deux des projets ont respectivement reçu une subvention d'un montant de 380 000 EUR. En décembre 2010, le CNC a ouvert une nouvelle procédure de sélection pour l'octroi de subventions. Les demandes devaient être déposées au plus tard le 31 janvier 2011[64]. Le montant total des fonds attribués est de 2,331 millions EUR, soit 396 300 EUR pour les fictions, 163 200 EUR pour les courts métrages et respectivement 233 100 EUR pour les documentaires et les films d'animation, 1,282 millions pour les longs métrages de fiction et 23 300 EUR pour le développement de projets de films[65].

Les professionnels du cinéma critiquent la procédure de sélection du CNC qui, selon eux, est irrégulière, partiale et privilégie certains projets par rapport à d'autres. En 2009, les membres de la commission du CNC ont été nommés par le ministère de la Culture et du Patrimoine national (*Ministerul Culturii şi Patrimoniului National* - MCPN). La nomination des membres actuels du CNC a certes conduit à une plus grande indépendance, mais elle est en même temps porteuse d'un risque de conflits d'intérêts. En outre, les critiques dénoncent le fait que les membres du CNC font l'objet de pressions et de chantage[66]. Par ailleurs, ils estiment que la procédure d'appel à projets est par trop complexe et opaque[67].

8. Serbie

8.1. Fondements juridiques

En Serbie[68], l'industrie audiovisuelle est essentiellement règlementée par la *Zakon o kulturi* (loi sur la culture) du 31 août 2009 et la *Zakon o kinematografiji* (loi sur le cinéma) du 1er octobre 1991.

La loi sur la culture classe l'industrie audiovisuelle dans le domaine de la culture et prévoit que les ressources consacrées aux activités culturelles sont prélevées sur le budget de l'Etat et proviennent également de fonds spéciaux et de fondations. La loi sur le cinéma a pour objet la production, la location, le prêt et la projection publique de films. Le ministère de la Culture envisage une révision de la loi sur le cinéma, notamment pour améliorer la distinction entre les coproductions et films nationaux et les films étrangers. La révision devrait également permettre de (re)définir la notion d'« intérêt public » (par exemple la préservation de la continuité, de la liberté et de la diversité du patrimoine cinématographique, l'introduction de nouvelles technologies, la modernisation de l'industrie cinématographique ou la protection de la spécificité culturelle des minorités nationales).

8.2. Structure

Le ministère de la Culture est l'autorité compétente suprême pour l'industrie cinématographique. Le ministère de la Culture possède un service spécialisé dans ce domaine, intitulé *Sektor za*

64) Voir E. Cojocariu, « Les attributions de subventions aux événements cinématographiques entre juillet et décembre 2010 », IRIS 2010-7/34.
65) Voir E. Cojocariu, « Appel à candidatures pour l'attribution de subventions au cinéma et soutien financier d'Eurimages », IRIS 2011-2/34.
66) Voir C. Mungiu, *Open Letter to the Minister of Culture*, Tehodor Paleologu, 2009, disponible sur : http://www.mobrafilms.ro/files/scrisoare/scrisoare-deschisa--domnului-ministru-Theodor-Paleologu.pdf
67) C. Popescu, entretien avec Răzvan Georgescu, CNC - the rules of the game, *Dilema veche*, 2 - 8 septembre 2010.
68) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Serbie est basée, sauf mention contraire, sur le rapport spécifique rédigé par S. Kremenjak (avocat) dans le cadre de l'étude « The Media in South-East Europe – Comparative Media Law and Policy Study », loc. cit. (note 46).

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

savremeno stvaralaštvo i kreativne industrije (Département des arts contemporains et des industries créatives). Par ailleurs, le *Nacionalni savet za kulturu (Conseil culturel national)*, qui regroupe des représentants des auteurs, producteurs et acteurs, exerce un rôle consultatif.

La décision relative à l'allocation des fonds est prise dans le cadre d'une procédure d'appel à projets qui est organisée par le ministère de la Culture, les autorités compétentes des provinces autonomes ou les autorités compétentes des communautés locales autonomes. Les demandes de subventions peuvent être déposées avant le 1er octobre de chaque année auprès des autorités précitées. L'attribution des subventions se fait par le biais de contrats d'aide entre les candidats choisis et l'autorité respective. Parallèlement, le ministère de la Culture, les provinces et les communautés locales autonomes peuvent soutenir financièrement des projets indépendamment des appels publics à projets, sous réserve qu'ils soient d'une importance particulière et que, pour des raisons évidentes, ils n'aient pas pu faire l'objet d'une demande dans les délais impartis. Pour ce type de dossiers, l'autorité compétente ne peut pas accorder plus de 25 % de l'enveloppe annuelle globale des subventions.

En vertu de la loi sur la culture, les ressources financières destinées aux subventions proviennent non seulement du budget d'Etat de la République de Serbie, des provinces autonomes ou des municipalités mais également des recettes réalisées par la mise en œuvre d'activités culturelles, des taxes sur les services culturels, des droits d'auteur et des droits connexes, des recettes de parrainage, etc. Le budget annuel se situe entre 1,5 et 2 millions EUR.

Par ailleurs, le gouvernement a créé le *Filmski centar Srbije* (Centre cinématographique serbe)[69], qui alloue des fonds supplémentaires pour certains types de films. L'organe exécutif est composé de neuf membres, nommés par le gouvernement sur proposition du ministère de la Culture. Ces membres sont, entre autres, des experts de renom de l'industrie cinématographique. Le projet actuel de révision de la loi sur le cinéma cherche à maintenir une plus grande indépendance et à renforcer la stabilité du Centre cinématographique serbe en instaurant sa création par une loi parlementaire.

Le Centre cinématographique serbe a publié récemment un document intitulé *Pravilnik o postupku sprovođenja konkursa za sufinansiranje projekata iz oblasti filmskog stvaralaštva* (Règles de procédure concernant la soumission de propositions pour le cofinancement de projets dans le domaine de l'art cinématographique)[70] Le Centre cinématographique serbe met en place et désigne différentes commissions *ad hoc* selon la nature des films (par exemple la *Komisija za domaće dugometražne Filmové* – Commission sur les longs métrages nationaux ou la *Komisija za manjinske koprodukcije* – Commission sur la coproduction de films sur le thème des « minorités », etc.) Ces commissions, où siègent des experts de l'industrie cinématographique, sont chargées d'évaluer les projets et de choisir le gagnant de l'appel à projets dans un délai de 40 jours. Le Centre cinématographique serbe prend ensuite la décision finale sur l'attribution des fonds. Il est possible de contester cette décision par un recours.

8.3. Critères d'éligibilité

Les critères d'éligibilité dépendent de l'autorité adjudicatrice (ministère de la Culture, autorités compétentes des provinces autonomes ou l'autorité compétente des communautés locales autonomes).

Le *Pravilnik o načinu, kriterijumima i merilima za izbor projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije (*recueil de règles pour la méthode, les critères et les mesures de sélection des projets de films pouvant être subventionnés par le budget d'Etat de la République de Serbie) du ministère de la Culture énonce, entre autres, les critères d'admissibilité suivants : l'œuvre doit contribuer à l'identité culturelle et historique de la République de Serbie ou

69) Le site internet du centre est disponible en serbe et en anglais : http://www.fcs.rs/
70) La règlementation a été promulguée le 20 décembre 2010 par le Centre cinématographique de Serbie et publiée au journal officiel serbe n° 3/09, 91/10; elle est disponible sur : http://www.fcs.rs/app/01pravilnik.pdf

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

diffuser des valeurs culturelles et artistiques exceptionnelles. Le recueil de règles du ministère de la Culture ne fournit aucune information concernant les projets nonadmissibles.

Les règles de procédures du Centre cinématographique serbe établissent les critères suivants pour l'obtention d'une aide : le projet présenté doit venir de Serbie et présenter un potentiel artistique, moderne et visionnaire. Par ailleurs, le projet doit contribuer au développement de la culture cinématographique serbe et servir l'intérêt public. Ne sont pas admissibles les projets à caractère pornographique, incitant à la violence ou à la haine.

8.4. Application

Chaque année, 5 à 7 longs métrages sont produits en Serbie. L'autorité compétente de la ville de Belgrade, par exemple, a distribué environ 357 000 EUR dans le cadre de l'appel à projets pour l'année 2010, pour un total de 22 films (longs et courts métrages, documentaires, films d'animation et films pour enfants). En 2010, le Centre cinématographique serbe a octroyé près de 280 000 EUR pour le financement de 14 documentaires, quatre courts métrages et 5 films d'animation, ainsi qu'un montant supplémentaire de 1,28 millions EUR pour 5 longs métrages et 350 000 EUR pour six productions ayant pour thème spécifique les minorités.

9. Slovénie

9.1. Fondements juridiques

En Slovénie[71], le régime d'aide à la production audiovisuelle est principalement basé sur la *Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju culture* (loi d'application de l'intérêt public dans le domaine de la culture) du 5 novembre 2002. La *Zakon o slovenskem filmskem centru, javni agenciji* (loi sur le Centre cinématographique slovène) du 23 septembre 2010 a instauré la création dudit Centre[72].

9.2. Structure

Le *Slovenski filmski center* (Centre cinématographique slovène)[73] est responsable de la distribution des subventions à l'industrie audiovisuelle. Il a été fondé le 19 janvier 2011 et remplace le *Filmski sklad Slovenije* (Fonds cinématographique slovène). Le budget annuel du Centre cinématographique slovène est d'environ 6,5 millions EUR et il est fourni par le ministère de la Culture sur une base contractuelle. Par ailleurs, le Centre cinématographique slovène est financé par la coopération avec des organismes internationaux, des dons et des recettes de parrainage. Le Centre cinématographique slovène est doté d'un directeur et d'une assemblée exécutive, qui se compose de huit membres nommés par le gouvernement. Le ministère de la Culture propose quatre membres sur la base des recommandations des parties concernées (notamment la chaîne de télévision d'Etat et le studio de cinéma d'Etat Viba Film) ; les associations professionnelles du secteur de l'audiovisuel et les associations de producteurs indépendants proposent respectivement deux membres. Sur proposition du directeur, l'Assemblée exécutive désigne également des commissions de trois membres, dans lesquelles sont représentés des spécialistes du secteur audiovisuel.

Le directeur décide de l'aide accordée aux projets respectifs en concertation avec les commissions d'experts. Toute divergence d'opinion de la part des commissions doit être justifiée devant l'assemblée exécutive.

71) La présentation du régime d'aide à la production audiovisuelle en Roumanie est basée, sauf mention contraire, sur les renseignements fournis par D. Miklavčič (Conférence de l'association des travailleurs indépendants de la culture et des médias, SUKI).
72) La décision de la Commission du 16 novembre 2010, n° 325/2010, sur l'autorisation du régime d'aide slovène est disponible sur : http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N325_2010
73) Le site internet du centre est disponible en slovène et en anglais : http://www.film-center.si/

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

9.3. Critères d'éligibilité

Le Centre cinématographique soutient les films de fiction et longs métrages, les séries et documentaires et les films d'animation. Toute demande doit comporter une présentation écrite ou audiovisuelle du contenu et de l'approche artistique du projet, et être exposée par le réalisateur et/ou le producteur. Hormis ces contraintes, il n'existe pas de critères spécifiques imposant des exigences en termes de contenu et/ou de qualité artistique des projets candidats.

Les films à caractère violent, pornographique ou incitant à la haine sont exclus du dispositif d'aide. D'autre part, le Centre cinématographique n'accepte pas les demandes de candidats à l'égard desquels il détient des créances financières en cours.

Le Centre cinématographique finance les projets subventionnés à raison de 50 % maximum de leur budget. Pour les films pour enfants et pour la jeunesse, et pour les projets particulièrement ambitieux, le plafond de la subvention peut être étendu jusqu'à 80 %.

Le projet doit être terminé deux ans après la signature du contrat de subvention.

9.4. Application

La Slovénie produit 5 à 6 films par an, dont le budget moyen était jusqu'à présent de 1,3 million EUR. Mais la situation devient problématique car les coûts de production augmentent (environ 2,7 millions EUR par film en 2010) alors que le Centre cinématographique qui a remplacé le Fonds cinématographique, ne peut fournir qu'une enveloppe annuelle totale de subventions de 4,5 millions EUR. En outre, malgré un marché du cinéma relativement réduit en Slovénie, la concurrence est très rude pour obtenir des fonds et il existe un risque de prise d'influence sur la procédure d'attribution par des organismes de lobbying.

En 2010, le Fonds a subventionné six longs métrages pour un total de 3,1 millions EUR, trois courts métrages pour un total de 280 000 EUR, deux films d'animation pour un total de 232 000 EUR et cinq documentaires pour un total de 418 000 EUR.

IV. Conclusion

Comme nous l'avons mentionné en introduction, la question qui est au cœur de la présente étude concerne, d'une part, les points communs entre les systèmes d'aide nationaux et les programmes existant au niveau européen ; d'autre part, il convient de clarifier si – et, le cas échéant, dans quelle mesure – les Etats se basent sur ces programmes ou sur les exigences légales de l'UE pour mettre en place leur régime de soutien.

On constate une forte similarité en ce qui concerne l'exclusion systématique de certains contenus de l'accès aux aides. Les Etats qui ont mis en place un catalogue de critères négatifs d'exclusion (c'est-à-dire tous les pays présentés, sauf la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Macédoine) refusent, conformément aux programmes européens et aux règles de l'UE en matière d'aides d'Etat, de soutenir des projets à caractère pornographique, violent, ou dangereux pour la sécurité publique.

En revanche, la comparaison des critères positifs fait apparaître des différences nettement plus marquées, qui sont inscrites dans la loi ou les statuts dans tous les pays étudiés, à l'exception de la Slovénie. Ceci peut s'expliquer par la différence des objectifs de chaque programme. Alors que l'aide de l'UE et du Conseil de l'Europe est axée sur les phases de pré/post-production (programme MEDIA) et sur la coproduction (Eurimages), les programmes nationaux ciblent davantage la production de films nationaux. Néanmoins, on remarque que les différents pays s'appuient sur les dispositions de l'UE en matière d'aides d'Etat pour définir leurs programmes d'aide à la production audiovisuelle, dans la mesure où ils exigent, souvent de façon très explicite, que les projets financés comportent une dimension artistique ou culturelle.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)

La comparaison des mesures nationales d'aide à la production cinématographique montre que la conception de l'aide cinématographique en Europe du sud est très hétérogène.

Cependant, l'étude fait apparaître une homogénéité au niveau de la base juridique de l'aide à la production audiovisuelle, qui est fixée par législation parlementaire. Pour mener à bien les programmes d'aide prévus (fonds), la plupart des pays étudiés ont créé leur propre centre cinématographique, au sein duquel sont présents, dans la plupart des cas, les représentants des industries audiovisuelles et créatives, qui sont également impliqués dans le processus de prise de décision. L'évaluation et la (pré)sélection des projets présentés sont assurées dans la plupart des centres cinématographiques par des commissions spéciales ou des comités (Bosnie-Herzégovine, Roumanie et Serbie) et, dans certains cas, l'ultime pouvoir de décision échoit au président ou au directeur du centre, soit sur la base d'une procédure de présélection des projets (Bulgarie et Slovénie), soit en exerçant un pouvoir de révocation de la décision des commissions (Albanie). Dans le Fonds cinématographique de Macédoine, la direction décide sur proposition du directeur.

On constate des différences significatives au niveau du montant du budget de financement annuel prévu ou accordé. Comparativement à la moyenne du revenu par habitant dans les pays respectifs, l'Albanie et la Moldavie accordent de loin le budget le plus faible, tandis que la Bulgarie et la Serbie, suivies par la Croatie, la Macédoine et la Slovénie, consacrent des sommes significativement plus élevées pour soutenir les productions audiovisuelles nationales.

Dans tous les pays, l'Etat fournit une part plus ou moins grande des fonds de soutien. En outre, certains régimes d'aide exigent des radiodiffuseurs et/ou des exploitants de cinéma le versement d'une contribution financière au Fonds cinématographique. D'autres sources de revenus, telles que, par exemple, les dons ou des revenus de l'exploitation des droits, font également partie du financement de la grande majorité des régimes d'aide étudiés.

Globalement, on observe que les différents pays se sont largement appuyés sur les dispositions du droit européen pour concevoir leur régime d'aide à la production audiovisuelle. A cet égard, il ne semble pas y avoir de risque de voir émerger de graves conflits en lien avec le droit de l'UE ou les directives du Conseil de l'Europe.

© 2011, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (France)