

RAPPORT

SUR

EURIMAGES

OCTOBRE 2002

JACQUES RENARD

RESUME DU RAPPORT

- 1- Créé en 1988 au sein du Conseil de l'Europe, le Fonds Eurimages , qui rassemble 27 pays membres , a pour objet le développement de la coproduction européenne et la circulation transnationale des films en Europe.
Des réformes ont été instaurées à partir de 1998 : coproductions bipartites , création d'un système à 2 guichets (films à potentiel commercial, films représentatifs de la diversité culturelle).
- 2- Constats : les moyens du F.E sont stagneants (environ 20M€par an) ; le cinéma français joue un rôle important (la moitié des dossiers le concerne) ; la France a été jusqu'ici financièrement bénéficiaire (A titre d'exemple, en 2001, la contribution versée a été de 4,2M€et le cumul des aides allouées aux productions majoritaires français a été d'environ 5M€).
- 3- Pour les professionnels français du cinéma, le F.E est avant tout un complément de financement , apprécié en tant que tel.
- 4- Dans un contexte de croissance des financements internationaux et de développement des coproductions, l'effet levier du F.E est plus faible aujourd'hui qu'hier : si le F.E favorise les coproductions par ses aides financières, sa fonction d'incitation s'est affaiblie.
- 5- Source de financement pour les producteurs français, le F.E a cependant d'abord une fonction d'aide au développement pour maints pays membres du Conseil de l'Europe.
- 6- Le fonctionnement du F.E fait l'objet de critiques vives et recurrentes de la part des professionnels :opacité des décisions, illisibilité « des règles du jeu »,absence d'évaluation artistique des projets , lourdeur et bureaucratie, inadéquation avec les pratiques professionnelles.
- 7- La sélectivité des décisions du F.E s'est aujourd'hui substituée à la quasi-automaticité de fait qui avait pu prévaloir dans le passé.
- 8- La question de la pertinence de la procédure des deux guichets mérite d'être approfondie.
- 9- Que faire ? Les professionnels français sont partagés sur les solutions possibles et n'ont pas de position définitivement arrêtée.
- 10- L'hypothèse du maintien du F.E suppose que de nouvelles réformes puissent être impérativement acceptées par le comité de direction du F.E et mises en œuvre.
Les propositions principales sont les suivantes :
 - . modification du système de vote afin de privilégier d'avantage les apports financiers des pays que la règle « un pays , une voix ».
 - . création d'un mécanisme à deux temps pour les décisions d'aide financière (d'abord décision sur le principe, puis décision sur le montant).

. mise en place d'une procédure d'évaluation artistique :création d'un comité ad hoc, restreint et composé d'experts et de professionnels, localisé auprès du comité de direction du F.E , ou encore auprès de chaque pays membre. Cette proposition suscite cependant l'opposition ou le scepticisme de certains professionnels.

- 11- Une autre hypothèse est celle du retrait du F.E , avec mise en place simultanée d'une solution alternative. La préférence des professionnels va en ce cas aux mécanismes bilatéraux (accords de coproduction et mini-traités) assortis de soutien financier , plutôt qu'au transfert du F.E à l' Union Européenne ou au « rapatriement » des moyens financiers au C.N.C.
- 12- La position que les pouvoirs publics français doivent adopter dépend de la définition préalable d'un objectif clair et prioritaire, sachant que le F.E a davantage réussi à soutenir la coproduction européenne qu'à favoriser la circulation des films en Europe. La toile de fond de toute décision est , d'une part , l'évolution du mode de financement des films français , d'autre part , la construction d'un espace cinématographique européen.

I Introduction

- 1- Par lettre de mission en date du 3 mai 2002, Mme Catherine Tasca , précédente Ministre de la Culture et de la Communication , m'a chargé d'une mission d'évaluation du Fonds Eurimages. Il s'est agi de recueillir l'opinion des professionnels du cinéma français sur les objectifs , le fonctionnement et l'efficacité de ce Fonds, qui relève du Conseil de l'Europe, afin d'éclairer les autorités compétentes de notre pays sur ce dispositif qui, mis en œuvre en 1989, n'est pas à l'abri d'interrogations ou de critiques, et de leur permettre d'envisager les initiatives les plus appropriées qu'il leur paraîtra opportun d'envisager.
- 2- Le Fonds Eurimages a été créé par une résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en date du 26 octobre 1988, qui institue « un fonds européen de soutien à la coproduction et à la diffusion des œuvres de création cinématographiques et audiovisuelles ».Rassemblant à l'origine 12 Etats membres du Conseil de l'Europe, il compte aujourd'hui 27 membres (mais un absent notable, la Grande-Bretagne qui s'est retirée).
La création du Fonds résulte d'une initiative de la France, qui avait imaginé , dans un

premier temps, d'en faire un instrument relevant de l'Union Européenne .Le contexte de l'époque , et en particulier la position adoptée par la Grande-Bretagne et l'Allemagne, avait conduit à l'instituer au sein du Conseil de l'Europe. Cette localisation institutionnelle n'est évidemment pas quelconque, et les conséquences en sont tangibles aux plans du périmètre d'intervention, des modalités de fonctionnement,

et aussi de « la culture » qui imprègne la structure.

Les aides du Fonds Eurimages sont de 3 types :l'aide à la coproduction , l'aide à la distribution , et l'aide aux salles de cinéma. Pour l'essentiel , seule l'aide à la coproduction concerne les professionnels français du cinéma, puisque l'aide à la distribution s'adresse d'abord aux distributeurs des Etats membres ne pouvant bénéficier de l'aide à la distribution fonctionnant au sein du programme Média de l'Union Européenne , et que l'aide aux salles de cinéma , dont la gestion technique a été confiée à Europa Cinémas, est spécifiquement réservée aux salles situées dans les pays membres n'ayant pas accès aux dispositions du programme Média relatives aux salles .

- 3- Des réformes du Fonds Eurimages ont été mises en œuvre à partir de 1998. Les conditions d'octroi de l'aide à la coproduction ont été modifiées.
Les coproductions bipartites ont été rendues éligibles alors qu'auparavant l'apport d'au moins 3 coproducteurs relevant d'Etats membres du F.E était requis. Deux guichets différents ont été créés :l'un consacré aux films dotés « d'un potentiel commercial », l'autre consacré aux films reflétant « la diversité culturelle du cinéma européen ».Notons qu'il ne s'agit pas , tout au moins pour ce qui est de la philosophie affichée de cette réforme, de distinguer d'un côté des films commerciaux et de l'autre des films culturels, mais de spécifier le profil des films. Dans le premier cas, c'est le potentiel de circulation des films qui est surtout pris en compte (pourcentage de financement confirmé, et fixé à 75% du financement du pays

coproducteur majoritaire, et interêt du marché, mesuré aux minima garantis, aux préventes TV et aux préventes monde). Dans le second cas, c'est la valeur artistique des

projets et la diversité culturelle européenne qui sont privilégiées : les films soutenus à ce titre sont plus modestes par leur budget (quoique la taille du budget ne soit pas un critère d'éligibilité), et plus innovants par leur forme ou leur sujet.

L'application effective du système des 2 guichets a commencé en 2000. Au moment où

ces lignes sont écrites, seuls deux exercices se sont écoulés, 2000 et 2001, si bien qu'il

est probablement un peu tôt pour apprécier la pertinence d'un tel changement. Il a d'ailleurs été constaté, lors des entretiens avec les professionnels, que certains d'entre eux n'en avaient pas encore l'expérience concrète, n'ayant pas eu l'occasion de présenter de dossier depuis 2 ans.

De plus les pourcentages et seuils de coproduction ont été assouplis ; part du coproducteur majoritaire fixée à un maximum de 80% du budget (70% auparavant), part du coproducteur minoritaire fixée à un minimum de 10% pour les coproductions multilatérales, de 20% pour les coproductions bilatérales. Mais en ce qui concerne les coproductions bilatérales présentées au premier guichet et supérieures à 5,4 M d'€, le pourcentage pour le producteur majoritaire peut être abaissé à 10%.

Ces réformes n'ont pas touché en revanche les modalités de décision du comité de direction du Fonds Eurimages : chaque Etat membre dispose d'une voix, les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées, et sont valables lorsque cette

majorité représente la moitié du capital versé au fonds.

- 4- Le Fonds Eurimages a déjà fait l'objet en 1997 d'une étude réalisée, par Bipe Conseil. Cette étude, différente par son objet, et par son champ d'investigation (européen, et pas seulement national) de la présente mission, est très complète, et, si elle est dépassée sur certains aspects, conserve son actualité et sa pertinence sur d'autres. Elle montrait notamment le caractère indispensable de la coproduction internationale dans l'environnement économique et financier de la production cinématographique européenne, et soulignait à cet égard le réel soutien apporté par le F.E à la coproduction européenne. Elle pointait cependant l'insatisfaction des producteurs européens vis à vis du fonds et la déficience de celui-ci dans la sélectivité des procédures de soutien. Elle recommandait dès lors un certains nombre de modifications, dont l'ouverture aux coproductions bipartites, ce qui a été fait, ou encore l'adaptation et l'affinement des critères d'éligibilité et d'examen, et préconisait aussi la mise en place d'une procédure de lecture de scénarios, d'un collège de professionnels ainsi que d'un système de « scoring » (pour formaliser les procédures d'examen et accroître la sélectivité de l'aide).
- 5- Le rappel de quelques grandes données chiffrées est indispensable. Le Fonds Eurimages a alloué en 2001, au titre de l'aide à la coproduction, 18,5M d'€(soit environ 120 MF). Le premier constat d'importance est celui de la stagnation des moyens du Fonds. C'est

ainsi qu'en 1996, le chiffre était exactement le même que celui de 2001. Les moyens du Fonds n'augmentent pas au fil des ans, alors que le nombre de projets de longs métrages de fiction et d'animation et de documentaires déposés au F.E a tendance à

croître, et que les pays membres du F.E sont désormais 27 au lieu de 12 initialement. Le second constat d'importance est celui du poids du cinéma français , ce qui n'est d'ailleurs pas une surprise. Ainsi , et selon les chiffres fournis par les services du C.N.C , sur 82 projets à l'ordre du jour des sessions du F.E , 45 étaient français (28 majoritaires , 17 minoritaires) ; sur 101 projets à l'ordre du jour en 2001, 58 étaient français (31 majoritaires , 27 minoritaires). Il en résulte que la sélectivité se fait, inévitablement , surtout sur les projets français.

Le troisième constat d'importance , et pas toujours connu des professionnels français du

reste , est que la France « récupère sa mise ». En 2001 , celle-ci a versé au Fonds 27 MF, tandis que 33 MF (5,138 M d' €) ont été alloués aux projets majoritaires français. Le pourcentage du budget d'aide à la coproduction du F.E a été des lors consacré pour 27,85% en 2001, et 25,64% en 2000, à ces projets .

- 6- La méthode utilisée par le chargé de mission a consisté à rencontrer, un par un, une bonne part des producteurs français concernés par le F.E , selon une liste fournie par le C.N.C , ainsi que les organisations professionnelles. Le chargé de mission tient , avec la plus grande sincérité, à remercier toutes les personnes rencontrées pour la qualité et l'amabilité de leur accueil , la disponibilité qu'elles ont manifestée , ainsi que la compétence dont elles ont fait preuve.

II- Les objectifs du Fonds Eurimages :un complément de financement

- 1- Les objectifs initiaux du F.E sont le développement de la coproduction européenne , par l'intensification des échanges et de la coopération , elle même stimulée par le soutien financier, ainsi que l'amélioration de la circulation transnationale des films. Il est de fait que , depuis sa création , le Fonds Eurimages a soutenu la coproduction européenne : en moins de 15 ans , les coproductions se sont développées significativement en nombre , et comme le soulignait l'étude du Bipe à propos de la période 1989-1997 , le F.E a soutenu la moitié des coproductions de long métrage réalisées en Europe.
De plus , sur les presque 500 films réalisés dans la même période , un quart a été primé dans les festivals et compétitions , ce qui témoigne de la qualité artistique des films soutenus. Par contre , les résultats ont été plus mitigés pour ce qui est du succès recueilli auprès du grand public, mesuré par le nombre moyen des entrées réalisées par les films soutenus par le F.E , ou encore pour ce qui est des performances à l'exportation : en 1996 , selon les chiffres du secrétariat d'Eurimages , seulement 44,5 % des films aidés sont sortis des les pays coproducteurs. En d'autres termes, si la coproduction européenne s'est développée , il n'en est pas allé de même pour la circulation en Europe des œuvres européennes.

- 2- Si le Fonds Eurimages favorise par ses aides la coproduction européenne , contribue t-il cependant à inciter à celle-ci les producteurs français , a-t-il un effet levier ?
Sur ce point , plusieurs professionnels interrogés ne cachent pas que le F.E ne joue pas , ou plus ,à leurs yeux , un tel rôle. Il semble bien en effet que , au fil des ans , la coproduction internationale soit devenue pour certains producteurs français , - même si ceux-ci ne représentent pas encore la majorité - , une pratique courante , voire une habitude acquise. Sans aucun doute , le F.E a à son début non seulement aidé , mais

encore stimulé la coproduction , dans un contexte de rareté de la coopération inter-pays. Aujourd’hui , aide du F.E ou pas , le montage de coproductions se développe , soit en raison de la nature des projets , soit par construction progressive d’un réseau de partenaires européens partageant la même ligne éditoriale , soit encore , et bien sûr souvent , parce que la coproduction est un outil de financement afin de permettre la maximisation du potentiel de financement ainsi que des recettes d’un film (en cas de bon marketing du coproducteur dans le pays de diffusion). De surcroît , il est loisible de constater que la génération de producteurs dans la tranche d’âge 30-45 ans est d’emblée ouverte sur l’extérieur , et européenne comme naturellement.

L’importance croissante des financements internationaux dans les plans des financements des films doit être en fait soulignée , notamment lorsque ceux-ci échouent à rassembler les préachats Pay-TV. Les chiffres du C.N.C font d’ailleurs état

d’une augmentation sensible en 2001 du nombre des films coproduits avec au moins un partenaire étranger (78 films en 2001 , 60 films en 2000) , ainsi que de la croissance des investissements étrangers dans les films agréés (176,43 M€en 2001 , 137,99 M€en 2000).

A cet égard , plusieurs producteurs ont fait référence aux systèmes de fonds d’investissement régionaux mis en place depuis quelques années dans des pays limitrophes (Belgique, Allemagne...) , auxquels ils recourent volontiers , même si les contreparties ou les contraintes de ces nouveaux types d’aide ne sont pas négligeables (pourcentage de dépenses dans la région dispensatrice des aides par exemple). Cet élargissement de la gamme des financements qu’un producteur peut solliciter à l’international vient relativiser objectivement le rôle du F.E, alors que le nombre des coproductions avec les pays limitrophes est , naturellement , plus consistant que celui des coproductions avec les cinématographies d’autres parties de l’Europe.

- 3- Quelle est donc l’utilité du Fonds Eurimages pour les producteurs français ?
Elle est simple : l’aide du F.E est un opportun complément de financement , et le F.E est un guichet que l’on sollicite à bon droit , pour boucler ou optimiser le plan de financement des films , par ailleurs articulé d’abord autour des contributions des chaînes cryptées ou claires , ensuite autour des apports propres des producteurs , enfin autour des soficas ou des à valoir des distributeurs. Certes , le taux de contribution du F.E au financement total des films soutenus peut paraître en soi modeste : pour la période 1989-1997 , il a été de 9,3 % pour l’ensemble des pays membres , et de 8,1 % pour la France, et selon les indications recueillies auprès des services du C.N.C , ces chiffres n’ont pas sensiblement bougé depuis lors.
Néanmoins , cet apport est très apprécié, et ce , que l’on soit un producteur indépendant aux moyens limités ou bien un grand groupe. Il y a là une source de financement supplémentaire , une « manne » même pour reprendre l’expression de certains , d’autant plus opportune qu’il s’agit de « l’argent le moins cher » (pas de cession de droit en contrepartie du soutien du F.E , par exemple).
Par conséquent , si le F.E ne joue plus actuellement un rôle déterminant pour le déclenchement des coproductions , il répond en revanche à un besoin réel , et son caractère positif sera d’autant plus volontiers reconnu que le nombre de dossiers présentés avec succès par le producteur aura été significatif .
A la différence de l’avance sur recettes ou des participations des chaînes cryptées ou en clair , l’aide du F.E n’est ni fédératrice ni catalysatrice , et chronologiquement elle est en général sinon sollicitée , du moins obtenue , une fois d’autres financements

ressemblés. Si elle est un « complément », elle n'est pas autant superflue ou secondaire , telle une cerise posée sur le gâteau. Au titre du premier guichet , le soutien maximum est de 610 000€(4 MF) pour les films au budget inférieur à 5,4 M€ (35 MF) , et de 763 000€(5MF) pour les films au budget supérieur à 5,4M€. Au titre du second guichet , le soutien maximum est de 380 000€(2,5 MF) pour les films au budget inférieur à 3 M€(20MF) , et de 460 000€(3 MF) pour les films au budget supérieur à 3 M€ L'aide du F.E , jugée par certains producteurs , notamment les indépendants , comme « décisive » ou « essentielle » , est un apport précieux pour l 'économie des films , et le rejet d'un dossier par les instances du F.E déséquilibre celle-ci , ce d'autant plus qu'il arrive fréquemment que la décision , positive ou négative , soit notifiée quelques jours seulement avant le début du tournage.

Il en résulte aussi un effet pervers , à savoir l'existence de coproductions « fictives » , montées pour décrocher l'aide du F.E , même si celles-ci ne sauraient sans injustice occulter l'existence des coproductions « réelles » , où les partenaires jouent de façon complémentaire un rôle effectif.

Il convient en outre d'ajouter –quoique ceci n'explique pas cela – que le taux de remboursement de l'aide du F.E , celui –ci étant une avance sur recettes , est très bas , de l'ordre de 3% (soit un taux nettement inférieur à celui de l'avance sur recettes du C.N.C).

- 4- La fonction réelle du F.E aux yeux des professionnels français est bien évidemment en contradiction avec la fonction réelle de ce Fonds aux yeux d'un certain nombre de pays membres , laquelle consiste à soutenir les cinématographies « difficiles » , « émergentes » ou en développement , notamment , celles des pays du Sud et du Nord de l'Europe , dont l'état de l'industrie du film , les moyens financiers, ou tout simplement le bassin démographique ne sont pas comparables avec ceux de la France, voire même de pays qui lui sont limitrophes. Les professionnels français manifestent au demeurant leur attachement au soutien à de telles cinématographies ou à celles d'autres continents , mais s'interrogent sur l'adéquation du F.E avec cet objectif , comme aussi sur la cohabitation d'objectifs qui ne sont pas aisément conciliables au sein d'une même structure. Le Fonds Sud pour les pays en développement , ou autrefois le Fonds « ECO » destiné à favoriser les coproductions avec les pays de l'Europe centrale et orientale sont souvent cités comme contre-exemples , en tant qu'instruments adaptés au soutien de ces cinématographies.
- 5- Le F.E a pour les professionnels français le mérite d'exister en tant que source de financement. Il ne s'agit en aucun cas , on va le voir , d'une adhésion à ce fonds en considération de son fonctionnement actuel ou de son efficacité. Ces professionnels y sont donc attachés , et sont dès lors attentifs à son devenir dans une conjoncture où des incertitudes planent , comme on le sait , sur la sécurité des modalités actuelles du financement des films. La baisse attendue des financements des télévisions , le devenir problématique de Canal Plus , la crise qui a secoué Vivendi Universal et les conséquences possibles sur les participations de cette société dans le Studio Canal ou dans UGC esquisse les contours d'un paysage en mutation et de difficultés à venir , et contribuent notamment à fragiliser la production indépendante . Cette évolution survient alors que le nombre des films augmente ainsi que les besoins de financement du secteur. Tandis que l'on s'interroge sur la mise en place de moyens alternatifs ou supplémentaires de financement du cinéma , faut – il simultanément mettre en cause un guichet existant , dont les déficiences de fonctionnement sont certes avérées , mais dont les effets sont palpables et tangibles ?

III) Le fonctionnement et l'efficacité du Fonds Eurimages :des critiques aigues et récurrentes

- 1- « Usine à gaz » , « machine terrifiante » , « cauchemar permanent » , tels sont quelques uns des qualificatifs souvent utilisés dont le Fonds Eurimages a été gratifié lors des entretiens , pour ne pas citer le vocabulaire parfois plus fleuri dont il a aimablement fait l'objet. Les critiques sont sévères et sans concessions , elles sont convergentes et partagées par presque tous , et elles sont manifestement justifiées , si bien que l'on ne peut reprocher à leurs auteurs de « cracher dans la soupe » , même si elles peuvent être ici ou là nuancées ou mises en perspective.
- 2- Une observation essentielle doit être faite en préalable , afférente au taux de sélectivité de l'aide à la coproduction , c'est à dire le rapport entre le nombre de projets soutenus et le nombre de projets déposés. Selon les chiffres issus de l'étude du BIPE , ce taux de sélectivité est de 75 % sur la période 1989-1997 pour l'ensemble des films européens , et de 69 % pour les films français. Pour ceux-ci , ce taux a été de 75 % en 1989 puis, de 100 % pendant 4 ans , de 1990 à 1993 , pour baisser ensuite de façon significative : 69 % en 1994, 49 % en 1995 , 54 % en 1996 , 47 % en 1997.
Si l'on considère les deux années 2000 et 2001 suivant la mise en place de la réforme , les chiffres fournis par le C.N.C sont les suivants. En 2000 , la France a été présente dans 45 projets à l'ordre du jour des sessions du F.E : 28 étaient majoritaires français dont 10 au 1^{er} guichet , et 18 au 2^{ème} guichet , et 17 étaient minoritaires français. Le nombre des projets soutenus a été de 21 :11 majoritaires français , dont 4 au 1^{er} guichet , et 7 au 2^{ème} guichet , et 10 minoritaires français. Le taux de sélectivité sur l'ensemble des projets est de 46 % . Il est de 39 % pour les majoritaires , et de 59 % pour les minoritaires. Parmi les majoritaires , il est de 40 % au 1^{er} guichet , et de 38 % au 2^{ème} guichet.
En 2001 , la France était présente dans 58 dossiers à l'ordre du jour : 31 étaient majoritaires français dont 16 au 1^{er} guichet et 15 au 2^{ème} guichet , et 27 étaient minoritaires français . Le nombre de projets soutenus a été de 23 :16 majoritaires français dont 6 au 1^{er} guichet , et 10 au 2^{ème} guichet , et 7 minoritaires français. Le taux de sélectivité sur l'ensemble des projets est de 39 % . Il est de 51 % pour les majoritaires et de 25 % pour les minoritaires. Parmi les majoritaires , il est de 37 % au 1^{er} guichet , et de 66 % au 2^{ème} guichet.

On constate donc une forte tendance à la baisse depuis la création du Fonds Eurimages : de 100 % au début , à la moitié au milieu des années 90 , puis à un

glissement vers un tiers aujourd’hui , en particulier pour les films majoritaires français au 1^{er} guichet. Ces chiffres convergent avec le sentiment des professionnels : d’ une quasi- automatité de fait au début du F.E , le système est passé à une forte sélectivité des projets de films français. Du droit de tirage automatique autrefois à l’aide sélective aujourd’hui... :cette évolution s’explique par la croissance des dossiers déposés alors que les moyens financiers du F.E ont stagné. L’offre était égale à la demande dans le passé , elle lui est sensiblement inférieure à présent (quoique l’assertion puisse être nuancée , selon certaines analyses , par le fait que le secrétariat du F.E ne procède peut-être pas à un passage au crible des dossiers aussi rigoureux que nécessaire , de sorte que certains d’entre eux , qui ne remplissent pas toute les conditions administratives et financières d’éligibilité , sont néanmoins présentés en séance).

Dès lors que la demande est plus forte que l’offre , le refus entraîne nécessairement déceptions ou frustrations. Telle est cependant la règle du jeu pour la plupart des mécanismes de soutien non automatiques , par exemple l’avance sur recettes du C.N.C , et cette règle du jeu est globalement acceptée , à condition qu’elle soit claire et transparente. Tel n’est pas le cas du Fonds Eurimages , et c’est bien le problème.

- 3- En effet , la première série de critiques concerne le processus de décision du Fonds Eurimages.

L’opacité et l’absence de transparence des décisions sont quasi- unanimement dénoncées.

Certes des règles ont été établies , qui régissent en principe l’aide à la coproduction. Des critères d’éligibilité existent , modifiés depuis la création des 2 guichets , en ce sens qu’il y a des critères d’éligibilité communs aux 2 guichets et des critères additionnels pour chacun d’eux , et de même des critères de sélection distincts existent pour les 2 guichets (potentiel commercial ou valeur artistique et culturelle). Dans l’ensemble ces critères ont d’abord un caractère administratif, technique et financier : respect des règles de coproduction , caractère effectif des financements et des engagements, potentiel effectif de circulation internationale pour le 1^{er} guichet..., mais s’y ajoutent des critères plus culturels et artistiques , notamment , mais pas seulement , pour le 2^{ème} guichet : expérience du producteur et du réalisateur , valeur artistique et culturelle des projets. Pour le 1^{er} guichet , 75 % du financement du pays coproducteur majoritaire doit être confirmé , et pour le 2^{ème} guichet , 50% du financement seulement.

Le secrétariat exécutif instruit les dossiers , et le comité de direction du F.E tranche , composé d’un représentant par pays , lequel aura aussi participé au processus de préparation des dossiers , ne serait-ce que par ses discussions avec les producteurs ou les conseils apportés. Le comité de direction délibère à raison de 5 sessions par an . Il se prononce sur dossier et ne motive pas ses décisions.

Dans les faits , l’incertitude règne sur les choix du comité de direction et les raisons de ses choix , de sorte que , selon le sentiment des professionnels , la combinaison des critères laisse la place au jeu inter – Etats et au critère « géopolitique ». Un dossier rassemblant toute les conditions administratives et financières pourra être accepté , ou refusé , sans que le producteur sache ou comprenne le motif de la décision. Tandis que la qualité et la rigueur du travail des représentants français sont saluées , il est fait état d’arrangements de couloir et de la prégnance de l’appartenance à un pays ou à une zone géographique dans le choix final du comité.

Le fait que les représentants des 27 pays membres ne soient pas ou plus , des professionnels , mais davantage des personnalités à profil administratif ou politique est de surcroît mal vécu : la décision reviendrait à des « fonctionnaires » , au lieu d’émaner de collèges de professionnels (comme c’est le cas dans les commissions du C.N.C).

L'absence , ou la déficience , de l'évaluation artistique est particulièrement dénoncée. Le comité de direction en effet ne se prononce pas sur les scénarios , mais sur des synopsis de 10 à 15 pages , rédigés en 2 langues , français et anglais. Comment peut-il juger en connaissance de cause ? Et comment de toute façon le profil de ses membres peut-il légitimer qu'il se prononce sur la dimension artistique ? C'est pourquoi le soupçon vient à certains que la notoriété artistique du réalisateur ou encore des principaux acteurs sera déterminante , la priorité étant ainsi donnée aux talents déjà reconnus sur l'émergence artistique. Dès lors que la sélectivité est la règle et que la qualité des dossiers sur le plan du montage administratif et financier ne suffirait pas à les distinguer , la question du mode d'évaluation artistique devient un abcès de fixation.

- 4- La deuxième série de critiques porte sur la lourdeur du fonctionnement et la bureaucratie qui imprègne le Fonds Eurimages.
La complexité du dossier à constituer , l'abondance des pièces qu'il faut rassembler , la précision toute « paperassière » des éléments à fournir sont vilipendées à satiété , entraînant un surcroît de travail ou le recrutement de collaborateurs ad hoc.
Au lieu d'aider le développement des projets , le Fonds Eurimages décourage , voire dissuade , certains producteurs affirmant ne plus déposer de dossiers au Fonds Eurimages en raison même de ce contexte courtelinesque. Il semble cependant que ces critiques soient d'autant plus vives que la société de production soit légère ou récente , alors que les producteurs plus expérimentés ou à la structure plus établie relativisent ce type d'inconvénients.
- 5- De même l'inadéquation du fonctionnement du Fonds Eurimages avec les pratiques professionnelles apparaît flagrante.
Ainsi la condition de confirmation des 75 % de financement au 1^{er} guichet , et de 50 % au second guichet , par des engagements formels ou de principe à la fois des pays coproducteurs majoritaires et minoritaires paraît décalée par rapport aux modalités concrètes du montage des plans de financement des films. En égard aux dates des sessions du comité de direction du F.E , les dossiers sont par voie de conséquence souvent présentés ou trop tôt ou trop tard par rapport au début du tournage des films , lequel ne peut être aisement reporté. Trop tôt car alors le plan de financement ne sera pas bouclé , et toutes les pièces justificatives pas encore constituées. Trop tard si la session du comité de direction du F.E a lieu quelques jours avant le tournage : le producteur se retrouve le couteau sous la gorge , et obligé à des décisions drastiques en cas d'échec de sa demande d'aide. C'est pourquoi la présentation de dossiers « virtuels » ou artificiels dans certains de leurs aspects n'est , par la force des choses , pas exceptionnelle , quelles que soient la bonne volonté et la rigueur des coproducteurs. Parallèlement la rigidité du système est contestée : le F.E refuse de prendre en compte les modifications du plan de financement , une fois le dossier examiné par lui : l'augmentation des préventes sera ainsi considérée comme des recettes.
Quant aux modalités de versement de l'aide , elles ne sont pas non plus à l'abri de critiques. Trois tranches de soutien pour le 1^{er} guichet (50% , 25% , 25%) deux tranches pour le 2^{ème} (75% et 25%) ont été établies . Pour chacune d'elles , des pièces justificatives doivent être fournies , allant jusqu'à la fourniture des contrats d'engagement avec les acteurs et les techniciens : c'est une nouvelle course d'obstacles administrative. Le versement de la dernière tranche de 25% suppose la confirmation de

la sortie en salles dans les pays coproducteurs ainsi que la réception et l'approbation par le F.E de l'état définitif du coût total de production et des dépenses effectuées par chaque producteur , certifiés par un expert comptable indépendant des sociétés de production impliquées , et faisant apparaître les variations de coût par rapport au budget approuvé par le comité de direction . La difficulté concrète à présenter de tels éléments conduit fréquemment le producteur à renoncer de fait au versement de la dernière tranche , ce qui aboutit à une réduction du montant de l'aide.

- 6- S'agissant de la réforme instituant les 2 guichets , on sait que son principe même avait été contesté par une partie des producteurs. Le SPI (syndicat des producteurs indépendants) avait manifesté son opposition , craignant que les œuvres produites par les producteurs indépendants ne soient de fait exclues du premier guichet , qui serait réservé aux « gros » films , que la dichotomie commercial / culturel enferme les films d'auteurs dans un ghetto , et que la répartition de la dotation du F.E à 50/50 entre les 2 guichets diminue donc de moitié la dotation disponible pour les films indépendants français.

Ainsi qu'on l'a vu , les films français sont présentés et soutenus aux deux guichets , et en ce qui concerne les films majoritaires français , sur le total des 2 années 2000-2001 , 10 dossiers ont été soutenus au 1^{er} guichet , et 17 l'ont été au 2^{ème} guichet, sans que l'on puisse affirmer avec une certitude absolue que la distinction des 2 guichets reflète la distinction gros / petits ou indépendants.

Il en reste que le système des 2 guichets continue de susciter la réserve ou le septicisme de producteurs , aussi bien gros qu' indépendants du reste.

Dans les faits , certains dossiers ont été présentés avec évidence soit au 1^{er} guichet , soit au 2^{ème} guichet , parce qu'ils répondaient clairement aux critères d'éligibilité et de sélection établis et au profil des films qui en résultait. Dans d'autres cas , il est manifeste que le producteur a hésité sur le choix du guichet et a opté pour l'un ou l'autre en fonction de considérations d'opportunité ou de tactique plutôt que pour des raisons de principe ou de conformité aux règles. Par exemple , la contrainte de la confirmation préalable des 75% de financements a pu conduire à opter pour le 2^{ème} guichet , alors même que le potentiel commercial du film présenté était non négligeable.

La question de la pertinence de la création des deux guichets reste posée et mérite , sans doute un suivi approfondi. L'ambiguité du sujet réside dans le fait qu'au niveau européen du Conseil de l'Europe , il y a deux types de pays :ceux dont la cinématographie existe réellement , et les petits pays à la cinématographie plus récente , voire balbutiante. Il en résulte que le F.E est un fonds de coproduction pour les premiers , un fonds d'aide au développement pour les seconds. La distinction des 2 guichets recouvre sans doute en partie cette réalité , mais quant aux films français , notamment ceux des indépendants , leur distribution entre les 2 guichets montre qu'ils ne sont en général ni des « gros » films relevant du 1^{er} guichet , ni des « petits » films. Pour les producteurs indépendants , l'incertitude sur leur positionnement au sein du F.E rejoint l'interrogation plus générale sur leur devenir dès lors que les modalités de financement du cinéma français sont appelées à bouger.

IV) Les solutions et les propositions : un éventail ouvert

- 1) Machine lourde , complexe , opaque , le F.E , malgré ses défauts a été perçu de façon positive durant les premières années parce que le système donnait une suite favorable à la plus grande partie des dossiers déposés. Cet âge d'or de la quasi-automaticité de fait est aujourd'hui révolu , et le taux d'insatisfaction croît avec le taux de sélectivité.

Est-il urgent d'agir ? Même avec un taux de sélectivité certes inférieur à 50% , mais encore au-dessus d'un tiers , le F.E ne demeure - t'il pas une source de financement appréciée ? Faut-il faire la part des choses , et relativiser l'exaspération au quotidien ressentie par tout producteur sollicitant une aide au F.E ? Ne peut-on continuer de s'accommoder encore quelque temps d'un système en définitif profitable à l'industrie du cinéma français ?

Tel qu'il fonctionne actuellement le dit système cependant apparaît difficilement supportable , en raison de l'absence totale de lisibilité de ses règles du jeu .

- 2) Un premier scénario consiste à maintenir le F.E , mais à procéder à une série de nouvelles réformes. Ceci suppose bien entendu que , dès lors que la France s'engage dans cette voie , les autres pays membres en conviennent aussi , et il est clair que rien n'est acquis à ce sujet.

Quoiqu'il en soit , un certain nombre de suggestions et propositions ont été émises par les professionnels.

La première a trait aux modalités de la prise de décision du comité de direction du F.E. Il s'agirait de supprimer la clause de la majorité des deux tiers des voix exprimées , pour ne garder que celle afférente à la moitié du capital versé au fonds (calculée sur la base du montant de la contribution versée par chacun des Etats membres du fonds). Une telle disposition permettrait de davantage prendre en compte les films français , dont certains peinent à rassembler la majorité des deux tiers requise , les membres du comité de direction défendant d'abord les projets émanant de leur pays. Au lieu de la règle « 1 pays une voix » , c'est l'apport financier de chaque pays qui serait privilégié. La seconde proposition porte sur le mécanisme de détermination de l'aide du F.E.

Actuellement , le comité de direction se prononce en une seule fois : accord ou non sur le dossier présenté , définition du montant de l'aide. Cette définition fait d'ailleurs souvent l'objet d'une discussion ou négociation préalable entre le secrétariat du fonds et le producteur quelques jours avant la session du comité de direction.

Un mécanisme en deux temps est préconisé , qui serait mieux adapté aux pratiques professionnelles et à la préparation concrète des plans de financement des films. Une première décision serait prise par le comité de direction sur le principe même de l'aide , en fonction des critères artistiques , et européens. Une deuxième décision serait prise plus tard sur la détermination précise de son montant , ainsi plus affiné qu'actuellement , eu égard aux éléments définitifs fournis par le producteur sur le plan de financement et les aspects administratifs.

La deuxième décision relèverait , plus logiquement de la compétence du secrétariat du fonds qui instruit au quotidien les dossiers. Il en résulte aussi que les pouvoirs ou la marge de manœuvre du secrétariat devraient être accrus.

Cette disposition devrait de toute façon être accompagnée par toutes mesures favorisant la simplification administrative et comptable de la présentation des dossiers , ainsi que des modalités de versement des tranches de soutien (exemple : suppression de la confirmation de la sortie en salles dans les pays coproducteurs , s'agissant du versement de la dernière tranche).

Il convient en outre de signaler que certains producteurs plaident pour que la possibilité soit ouverte de définir le montant définitif de l'aide après le début du tournage du film , (ce que le F.E refuse actuellement , sauf dérogation exceptionnelle).

Enfin , et de manière marginale , doivent être citées les suggestions suivantes :réserver les aides du F. E aux producteurs indépendants (ceci rejoint l'idée exprimée pour les aides sélectives nationales) , transformer l'avance sur recettes du F.E en subvention

pure et simple , ou encore transformer le soutien du F.E en fonds de garantie pour les producteurs.

3) Une troisième proposition a trait aux modalités de l'évaluation artistique. Puisque le critère artistique notamment au 2^{ème} guichet , est un élément de la décision , il convient

d'instituer un dispositif « ad hoc » à même d'apprécier la valeur artistique des projets dans de bonnes conditions : un comité de lecture des scénarios , ou toute autre instance spécifique. On doit observer que cette proposition , qui n'est pas nouvelle , d'une part ne recueille pas l'unanimité des professionnels , d'autres part suscite des points de vue différents sur les modalités de son éventuelle mise en œuvre.

En premier lieu , certains professionnels , il est vrai minoritaires parmi les producteurs avec qui le chargé de mission s'est entretenu , rejettent l'idée même de la sélectivité sur critère artistique , au profit de la seule application du critère économique et financier. Il en résulte le retour à une certaine automatичité , ce qui signifie , dans le contexte actuel de stagnation des moyens du F.E , la baisse systématique du montant des aides en contrepartie d'une augmentation du nombre de dossiers qui seraient aidés. Cette suggestion ne paraît cependant pas en phase avec l'évolution actuelle du F.E , clairement orientée vers la sélectivité.

En second lieu , l'idée même de la création d'un comité ad hoc n'est pas partagée par tous. La crainte est l'alourdissement supplémentaire d'un système pêchant déjà par sa complexité et son formalisme , ou les difficultés concrètes de fonctionnement d'une telle instance , où des personnalités émanant de pays fort divers et au profil hétérogène seraient conduites à apprécier le contenu artistique des projets. Les partisans d'une telle instance , dont le nombre est à peu près égal à ceux de ses opposants ou des sceptiques , considèrent cependant que cette objection peut-être levée. Il ne s'agirait pas de créer un comité de 27membres , mais un comité restreint de 5 à 10 membres , renouvelé tous les ans ou tous les 2 ans , et composé uniquement d'experts et de professionnels (réaliseurs , scénaristes , producteurs , artistes...). Léger , mobile , indépendant , ce comité serait à même d'apprécier la logique artistique des projets , ainsi que le trio producteur –réalisateur-scénariste.

En troisième lieu , si cette idée d'une instance à compétence artistique est admise , il est parfois estimé que sa localisation ne doit pas être au F.E , mais dans le pays de nationalité majoritaire des projets. Il en découle que chaque pays serait alors en charge de hiérarchiser ou de sélectionner ses projets , et d'en faire rapport aux instances du F.E. Cette proposition a l'avantage de garantir aux professionnels français l'indépendance et la compétence des membres du comité ainsi que leur connaissance du cinéma français. Elle semble cependant quelque peu contradictoire avec la logique multilatérale et européenne du F.E.

4) Un second scénario est le retrait de la France du F.E , et la création simultanée d'une procédure alternative. Il convient d'insister sur le fait que , les professionnels étant attachés à la source de financement que constitue le fonds , la mise en place d'un nouveau mécanisme ou la réutilisation des crédits ainsi récupérés à des fins d'aide à la production est bien évidemment indispensable.

Un certain nombre d'hypothèses ont été évoquées au-cours des entretiens avec les professionnels. Il s'agit principalement du recours aux mécanismes de coopération bilatérale (assortis des moyens financiers correspondants , à l'instar du mini-traité conclu avec l'Allemagne) , du transfert du F.E à l'Union Européenne , enfin du « rapatriement » des moyens alloués au Fonds Eurimages auprès du C.N.C , et plus

particulièrement de l'avance sur recettes , avec création d'un nouveau type d'aide spécifiquement destinée aux coproductions européennes.

La synthèse des opinions exprimées par les professionnels entendus fait apparaître une diversité de points de vue. En substance , un quart est favorable au maintien du F.E actuel sous condition de réformes , un second quart manifeste sa préférence pour les accords bilatéraux , l' autre quart est partagé entre les diverses solutions exposées , et un dernier quart est sans opinion. Autrement dit , un certain embarras est perceptible , et les professionnels n'ont pas de point de vue définitivement arrêté.

C'est également le cas des organisations professionnelles telles que le SPI et l'UPF qui , au moment où ces lignes sont écrites , n'ont pas de position affirmée.

Le transfert du F.E à l'Union Européenne a été très peu évoqué , de même qu'une articulation entre le plan Média et le Fonds Eurimages. Une formule mixte a été aussi suggérée , consistant en un « mini-traité multilatéral » avec les quelques « grands » pays et le maintien du F.E pour la coopération avec les petits pays , les moyens actuellement alloués étant ainsi distribués entre les deux procédures.

Le rapatriement des crédits au C.N.C serait un gage d'efficacité pour les professionnels , mais nombre d'entre eux sont sensibles au fait qu'un retrait du F.E dans de telles conditions risque de donner le sentiment d'un repli sur le pré-carré national au détriment de mécanismes multilatéraux , voire d'un abandon de la dimension européenne au profit d'une vision à court terme.

L'adhésion , même relative , que suscitent les mécanismes bilatéraux en cas de retrait du F.E s'explique par le fait que ces accords ou traités permettent une vraie cogestion administration-professionnels et sont respectueux des pratiques de la profession.

L'expérience que les professionnels ont de l'application concrète de ces accords est à l'évidence plutôt positive.

V) Conclusion

- 1- Que faire ? La réponse à cette question dépend des objectifs que se donnent les pouvoirs publics. S'agit-il d'augmenter le nombre des films français coproduits bénéficiant de l'aide du F.E ? S'agit-il de préserver une source de financement public supplémentaire des films dans un contexte de turbulences sur le mode actuel de financement du cinéma français ? S'agit-il d'encourager la coproduction européenne ? S'agit-il de développer la circulation en Europe des films européens et de contribuer à construire un véritable espace cinématographique européen ? S'agit-il de soutenir le développement des cinématographies des petits pays à l'instar des fonds Sud et Eco ? S'agit-il de favoriser une européanisation des systèmes nationaux d'aide automatique, production et distribution bénéficiant d'un soutien généré par les entrées réalisées dans les divers pays européens ? Ces objectifs sont différents et en partie contradictoires.
- 2- Le F.E a été créé pour développer la coproduction européenne et améliorer la circulation transnationale des films. Le premier objectif est atteint dans une assez large mesure , si bien que la coproduction européenne , on l 'a vu , s'accroît à présent , nonobstant le soutien du F.E , et que les investissements étrangers dans le financement des films français est en augmentation constante. Le second objectif n'est pas atteint. L'aide à la coproduction est-elle le moyen le plus adéquat pour faciliter la circulation des œuvres européennes en Europe ? Le problème principal est-il celui de la production des films en Europe , ou plutôt celui de leur distribution et de leur promotion sur le continent européen ?

La notion de film européen est ambiguë. Les films les plus susceptibles de circuler en Europe ne sont sans doute pas les films à construction multilatérale artificielle , mais ceux qui , enracinés dans leur langue et leur culture , connaissent le succès sur leur marché national et peuvent le connaître aussi sur les autres marchés.

- 3- Le devenir du Fonds Eurimages , et les décisions que doivent prendre les pouvoirs publics français à ce sujet , gagnent à être mis en perspective avec deux grandes préoccupations qui en constituent la toile de fond : d'une part la réflexion sur l'évolution du système de financement de la production des films français , d'autre part l'élaboration progressive d'une politique européenne du cinéma , concertée tant avec les pays européens qu'avec l'Union Européenne , avec l'objectif de construction d'un espace cinématographique européen .
- 4 - Ce rapport est un premier constat de la situation , et de l'opinion que les professionnels français peuvent avoir du F.E .
Il est loisible de suggérer à présent :
 - la poursuite de la concertation avec les professionnels
 - la définition d'une position interministérielle sur le dossier
 - dès lors , la définition d'une procédure de discussion et / ou d'une stratégie de négociation avec les pays membres du F.E du Conseil de l'Europe.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les responsables et agents du C.N.C , qui m'ont permis de réaliser cette mission ou qui ont apporté leur concours , en particulier

Monsieur David Kessler , D.G du C.N.C

Monsieur Xavier Merlin , directeur des affaires européenne et internationales

Madame Sophie Loyrette , chargée de mission

Mademoiselle Marie Acaries , secrétaire

Madame Marie- Claude Debiais , secrétaire

Ainsi que Madame Paule Iappini , représentante de la France au Comité de Direction du Fonds Eurimages , et chargée de mission auprès du D.G du C.N.C .

LISTE DES PROFESSIONNELS RENCONTRES DANS LE CADRE DE LA MISSION PAR JACQUES RENARD

MARTINE MARIGNAC (PIERRE GRISE PRODUCTION)
PATRICK SOBELMAN (EX NIHIL)
YVES MARMION (UGC YM)
NATHALIE KREUTHER (MK2)
DIDIER BRUNNER (LES ARMATEURS)
FREDERIQUE DUMAS (NOE PRODUCTIONS)
MANUEL MUNZ (VERTIGO PRODUCTIONS)
ANTOINE DE CLERMONT TONNERRE (MACT PRODUCTIONS)
MARIE MASMONTEIL (ELZEVIR FILMS)
PAOLO BRANCO (GEMINI FILMS)
CHRISTOPHE ROSSIGNON (NORD OUEST PRODUCTION)
DAVID THION (LES FILMS PELLEAS)
JEAN COTTIN (PLAYTIME)
FABIENNE VONIER (PYRAMIDE)
GILLES SACUTO (TS PRODUCTION)
HUMBERT BALSAN (OGNON PICTURES)
MARC SILLAM (PARADIS FILM)
GREGOIRE SORLAT (WHY NOT PRODUCTIONS)
JEROME DOPFER (BALTHAZAR PRODUCTIONS)
JOEL LEYENDECKER (EXTRAVAGANZA)
ALAIN ROZANES (ADR PRODUCTIONS)
DENIS FREYD (ARCHIPEL 35)
BERTRAND FAIVRE (LAZENNEC)
LAURENT LAVOLEE (GLORIA FILMS)
PHILIPPE CARCASSONNE (CINE B)
JEROME VIDAL (QUO VADIS)
JEAN-FRANCOIS LEPESTIT (FLACH FILM)
BRUNO PESERY (ARENA FILMS)
ANNE MATHIEU (DIAPHANA)
YAEL FOGIEL (LES FILMS DU POISSON)
CHRISTOPHE BARRATIER (GALATEE FILMS)
ERIC ALTMAYER (MANDARIN)
JACQUES BIDOU (JBA PRODUCTIONS)
MARGARET MENEGOZ (LES FILMS DU LOSANGE)
DANIEL TOSCAN DU PLANTIER (UNIFRANCE)
MARIE-PAULE BIOSSE DUPLAN (U.P.F)
PASCAL ROGARD (A.R.P)
ERIC STEMMELEN (U.S.P.A)
CHRISTINE PALLUEL (S.P.I)
SYLVAIN BURSZTEIN (ROSEN FILMS)
FRANCOIS HURARD (CNC)