

**Recommandation CM/Rec(2009)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques cinématographiques nationales et la diversité des expressions culturelles**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 2009, lors de la 1066e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Réaffirmant l'importance primordiale de la liberté d'expression et de la protection de la diversité, qui sont des idéaux communs de l'Europe ;

Considérant la Convention européenne sur la coproduction cinématographique (STE n° 147) et la contribution vitale du Fonds européen du soutien à la coproduction, à la distribution et à l'exploitation d'œuvres cinématographiques européennes « Eurimages » à la culture cinématographique européenne ;

Tenant compte de sa Résolution Res (97) 4 confirmant la continuation de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, dont la mission est d'améliorer les transferts d'information au sein de l'industrie de l'audiovisuel et de promouvoir une meilleure perception du marché et sa plus grande transparence ;

Considérant la Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132), qui prévoit des mesures destinées à garantir la diffusion d'œuvres européennes ;

Considérant la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (Paris, 20 octobre 2005), qui reconnaît la diversité culturelle comme une caractéristique inhérente à l'humanité et qui vise à renforcer la création, la production, la diffusion, la distribution et la jouissance des expressions culturelles ;

Tenant compte du Mémoire d'accord du 11 mai 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et du potentiel qu'il offre pour consolider les échanges d'informations et la coopération dans le domaine des politiques audiovisuelles ;

Affirmant, dans l'esprit de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, que le cinéma a une double nature, économique et culturelle, si bien qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'établir une distinction entre films culturels et films commerciaux ;

Conscient que le cinéma est un important moyen d'expression culturelle et artistique qui joue un rôle essentiel dans la défense de la liberté d'expression, de la diversité et de la créativité, ainsi que de la citoyenneté démocratique ;

Rappelant la Recommandation 1674 (2004) de l'Assemblée parlementaire sur les « Enjeux du secteur audiovisuel européen », selon laquelle l'audiovisuel reste dans une situation précaire en Europe et se trouve aujourd'hui confronté à un véritable défi consistant à concilier la créativité artistique et la diversité culturelle des œuvres européennes avec une dimension véritablement européenne, par les valeurs culturelles que ces œuvres représentent et les publics touchés ;

Tenant compte des résultats du Forum du Conseil de l'Europe « Elaborer des politiques pour le cinéma de demain », qui s'est tenu à Cracovie du 11 au 13 septembre 2008 ;

Affirmant que les responsables politiques nationaux et régionaux et les instances cinématographiques ont la responsabilité de mettre en place des politiques qui portent non seulement sur la production, mais aussi sur tous les aspects de la chaîne de valeur cinématographique - développement, production, distribution et promotion, exploitation, éducation et formation aux médias, accès aux publics et patrimoine cinématographique - et qui s'étendent non seulement aux aides financières, mais aussi à la réglementation, à la recherche et à la collecte de données ;

Affirmant que c'est notamment par sa capacité à toucher différents publics que le cinéma atteint ses objectifs culturels, en particulier en ce qui concerne la diversité culturelle, et que les politiques cinématographiques devraient faciliter l'accès aux films de ces différents publics ;

Conscient que la mondialisation et l'évolution des marchés, les avancées technologiques et les changements de comportement du public exigent d'adapter en permanence les politiques cinématographiques afin qu'elles continuent d'atteindre leurs objectifs,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

a. d'utiliser tous les moyens dont ils disposent, conformément à leur constitution et en fonction de leur situation nationale, régionale ou locale, pour tenir compte des principes et mettre en œuvre les mesures figurant dans l'annexe à la présente recommandation pour l'élaboration de politiques cinématographiques ;

b. de porter, par les voies nationales appropriées, la présente recommandation à l'attention des instances publiques et privées compétentes de leur pays ;

c. d'utiliser les outils d'information qui existent au sein du Conseil de l'Europe en matière de politique culturelle, notamment les transferts de connaissances et les échanges de bonnes pratiques, pour donner suite à la présente recommandation ;

d. de renforcer l'impact positif de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique, en réexaminant cet instrument en vue de promouvoir la coopération transnationale dans ce secteur, afin de garantir son efficacité à long terme ;

e. de coopérer dans le cadre du Conseil de l'Europe et, si nécessaire, avec d'autres organisations internationales poursuivant des buts et

objectifs communs dans le domaine culturel, en particulier audiovisuel, afin :

i. d'étudier la possibilité d'élaborer une série d'objectifs et d'indicateurs ainsi que des outils d'évaluation et des critères de comparaison communs, et d'émettre des lignes directrices pour les politiques cinématographiques, auxquels les Etats membres pourraient se référer sur une base volontaire ;

ii. de réfléchir à de futures occasions de poursuivre la discussion, au niveau européen, sur les questions et principes majeurs concernant les politiques cinématographiques, de manière à favoriser la réalisation des mesures et des objectifs énoncés dans la présente recommandation et dans les autres textes juridiques pertinents du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dans le domaine des politiques cinématographiques, du secteur de la création et de la diversité culturelle ;

Demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de porter la présente recommandation à l'attention des Etats parties à la Convention culturelle européenne (STE n° 18) qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

*Annexe à la Recommandation CM/Rec(2009)7*

### **Contexte**

1. Les conditions de financement, de production et d'accès aux films européens connaissent de profonds bouleversements. Si de nouvelles opportunités sont apparues, notamment sous l'effet des avancées technologiques et des possibilités qu'elles offrent pour diversifier et améliorer l'accès aux films, la plupart des modèles commerciaux actuels sont obsolètes et les films européens luttent pour trouver leur juste place sur les écrans dans le monde.

2. S'il existe un consensus de longue date sur l'importance, d'un point de vue économique et culturel, d'avoir une production cinématographique forte en Europe, il est clair qu'une telle production ne peut être maintenue et renforcée qu'en mettant davantage l'accent sur l'efficacité et l'efficience des politiques cinématographiques et en optimisant l'utilisation des ressources à tous les niveaux.

3. Les organisations et plates-formes de discussion européennes concernées permettent d'améliorer les synergies entre les politiques cinématographiques nationales et un cadre permanent d'apprentissage et d'échange de bonnes pratiques.

4. Il convient de revoir les politiques cinématographiques nationales pour prendre en compte les changements intervenus sur les marchés et dans le domaine des technologies, et aboutir à de meilleures décisions, afin de déterminer si, et à quel point, ces changements ont été bénéfiques pour la spécificité et la qualité du cinéma européen.

### **Objet**

5. Cette annexe fixe des lignes directrices pour l'examen des politiques cinématographiques nationales, dans le but de permettre leur développement et de renforcer leur efficacité dans un paysage

audiovisuel en mutation. Les thèmes prioritaires proposés sont les suivants : I) élaboration d'une approche globale des politiques cinématographiques ; II) développement et production cinématographiques ; III) amélioration des cadres réglementaires de coproduction et de codistribution ; IV) encouragement à la distribution et à la diffusion des films européens ; V) le cinéma européen et les jeunes ; VI) exploitation optimale du potentiel des technologies numériques ; et VII) transparence et responsabilité.

## **I. Élaboration d'une approche globale des politiques cinématographiques**

6. Les politiques cinématographiques devraient mettre l'accent sur les différents maillons de la chaîne de valeur cinématographique.

7. Le rôle des instances cinématographiques publiques est d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer ces politiques par le biais des moyens financiers, réglementaires et autres, qui conviennent.

### **Mesures recommandées**

8. Les autorités cinématographiques nationales et (le cas échéant) régionales en Europe devraient en général :

- élaborer des politiques cinématographiques globales qui portent non seulement sur la production mais aussi sur la formation, le développement, la distribution, la promotion et l'exploitation, ainsi que sur l'éducation et le patrimoine cinématographique, afin d'accroître les chances, pour les films européens, de toucher le public. Les politiques cinématographiques devraient fixer des principes et des objectifs clairs, allier continuité et mécanismes d'examen adéquats et pragmatiques, s'appuyer sur des règles et des outils clairs et efficaces privilégiant la transparence et la responsabilité ;

- veiller à ce que les objectifs des politiques cinématographiques et la spécificité des œuvres audiovisuelles soient dûment pris en compte lors de l'élaboration et de l'application d'autres politiques et réglementations, en particulier dans les domaines de l'éducation, des droits de propriété intellectuelle, des médias, de la concurrence et du commerce. Pour ce faire, il faudrait chercher à améliorer la coordination entre les différents organismes publics compétents aux niveaux régional, national et européen ;

- encourager les instances cinématographiques à partager et à développer leurs bonnes pratiques, ainsi qu'à se fixer et poursuivre des objectifs communs ;

- participer, sur une base volontaire et dans un esprit de coopération et de solidarité, à des initiatives transnationales visant à tirer le meilleur parti des systèmes de financement au niveau européen, et, notamment, à améliorer la convivialité, l'efficacité et la complémentarité opérationnelle des dispositifs régionaux, nationaux et européens d'aide publique et d'autres formes de soutien ;

- veiller à ce que les films financés par des fonds publics puissent être collectés, conservés, restaurés et mis à disposition à des fins culturelles et éducatives par des institutions patrimoniales cinématographiques reconnues. Il pourrait par exemple être demandé aux

producteurs ayant reçu des fonds publics de consentir à ce que ces institutions organisent des projections culturelles des films en question sans avoir à acquitter aucun droit.

## **II. Développement et production cinématographiques**

9. Les fonds publics devraient réduire les risques liés au développement auxquels s'exposent les producteurs et, si possible, permettre une utilisation plus efficace des fonds destinés à la production en offrant un financement adapté pour la phase de développement.

10. En particulier, l'aide au développement devrait encourager l'émergence de nouveaux talents et l'innovation.

11. Les politiques cinématographiques devraient récompenser les producteurs et les distributeurs qui assument une plus grande responsabilité quant aux résultats de leurs films. Les producteurs et les distributeurs devraient ainsi être encouragés à mettre au point des stratégies communes, le plus tôt possible dans le processus de production, afin de mieux prendre en compte les coûts de promotion et de distribution, et de concevoir des stratégies de distribution réalistes.

12. Les politiques cinématographiques devraient adopter une approche globale et structurée pour aider les sociétés à se développer, par exemple en permettant le financement de lots de films et en facilitant l'accès aux ressources financières.

## **III. Amélioration des cadres réglementaires de coproduction et de codistribution**

13. La coproduction et la codistribution favorisent la coopération artistique et technique transfrontalière et contribuent à la diffusion internationale des films. Le fait d'encourager la conclusion d'accords de coproduction et de codistribution, et de garantir leur mise en œuvre effective joue un rôle important pour promouvoir la diversité culturelle par le biais de la production cinématographique. La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles reconnaît la contribution des coproductions à la diversité et invite les Parties à encourager la conclusion d'accords de coproduction et de codistribution (article 12.e).

14. Il existe de nombreuses possibilités de coproduction en Europe et entre producteurs européens et non européens, mais il faut que les règles de coproduction européennes soutiennent véritablement les ambitions artistiques des films et aident le plus possible les films à franchir les frontières.

15. La Convention européenne sur la coproduction cinématographique pourrait permettre de se rapprocher de ces deux objectifs. Elle aurait peut-être besoin d'être révisée pour tenir pleinement compte de l'évolution des modes de fabrication, de distribution et de visionnage des films et pour prendre en considération les objectifs généraux des politiques cinématographiques.

## **Mesures recommandées**

16. Les Etats membres devraient entreprendre une révision de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique, afin qu'elle tienne compte des nouveaux développements concernant les marchés, les technologies et les pratiques de coproduction.

17. L'attention devrait être portée sur le soutien aux lots de coproductions.

18. La diffusion des œuvres coproduites dans chaque territoire pourrait être améliorée en conditionnant l'attribution de fonds publics à l'existence d'un projet de distribution réaliste.

#### **IV. Encouragement à la distribution et à la diffusion des films européens**

19. Les pays européens ont une production cinématographique abondante mais beaucoup de films rencontrent d'importantes difficultés pour toucher le public car ils sont « évincés » par les productions des principaux acteurs de l'industrie. En conséquence, le potentiel de diversité culturelle du cinéma européen ne peut s'exprimer pleinement.

#### **Mesures recommandées**

20. Tout en maintenant leur engagement à soutenir la diffusion des films dans les salles, les politiques publiques devraient tenir compte des différents modes de consommation des films à l'ère du numérique. Elles devraient également intégrer totalement le rôle que les opérateurs de l'audiovisuel (en particulier ceux du service public), les fournisseurs de vidéo à la demande et les festivals jouent - ou peuvent jouer - dans la diffusion des films.

21. Les barrières linguistiques peuvent être largement surmontées grâce aux technologies. Il faudrait par conséquent accorder un soutien prioritaire au sous-titrage et au doublage des films, en particulier ceux qui sont destinés à une diffusion numérique.

22. Tous les opérateurs concernés par la diffusion de contenus audiovisuels ont un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre des objectifs des politiques cinématographiques. Ils doivent définir et appliquer des stratégies claires pour contribuer à atteindre les buts fixés par les politiques cinématographiques non seulement en matière de financement de la production, mais aussi de promotion des films et de la culture cinématographique.

23. Les Etats membres devraient envisager la possibilité d'améliorer le suivi des objectifs culturels fixés dans la Convention européenne sur la télévision transfrontière, afin d'évaluer s'ils ont des retombées positives sur la diffusion des films européens.

#### **V. Le cinéma européen et les jeunes**

24. Il convient d'attacher une attention particulière aux mesures visant les enfants et les jeunes, quels films ils regardent, comment ils les regardent et comment ils participent à la culture cinématographique. Il est crucial pour le succès du cinéma européen de voir se développer un public qui apprécie la diversité des films européens et qui recherche activement ces films. L'objectif n'est pas de soutenir des films spécialement produits à l'intention des jeunes - c'est là une autre question - mais plutôt de proposer des films de

qualité au jeune public afin de lui enseigner la variété et la richesse de la culture cinématographique.

25. L'éducation au cinéma est essentielle au développement du jeune public. Il est important de donner aux jeunes une éducation cinématographique qui s'inscrive dans le cadre du programme scolaire mais qui passe aussi par des activités extrascolaires. Dans les établissements scolaires, l'objectif est de présenter des films au jeune public (découverte d'un film, commentaire et analyse de l'œuvre projetée). En dehors du cadre scolaire, plusieurs objectifs peuvent être visés : encourager la pratique cinématographique (en organisant des ateliers pour former les jeunes à la programmation de films, à la réalisation, etc.) et nourrir l'« expérience cinématographique » (en emmenant les jeunes voir des films en salle).

#### **Mesures recommandées**

26. Les politiques cinématographiques publiques devraient soutenir activement la production et la distribution de films pour le jeune public.

27. L'éducation au cinéma devrait être intégrée au programme scolaire et les initiatives en la matière devraient être développées aussi bien à l'école qu'en dehors. L'éducation au cinéma devrait permettre de vivre une expérience cinématographique.

28. Les obstacles à l'utilisation de films à l'école devraient être supprimés, par exemple en fournissant du matériel adapté et en facilitant la délivrance des autorisations ou une tarification spéciale. Les producteurs des films bénéficiant d'une aide publique pourraient se voir demander d'autoriser l'utilisation de leur film à des fins éducatives en contrepartie du versement de l'aide publique.

29. Des instruments facilitant la diffusion transfrontalière des films européens destinés au jeune public devraient être adoptés ou renforcés. Il pourrait s'agir par exemple d'un service de vidéo à la demande pour les enfants et les jeunes au sein et en dehors de l'environnement éducatif, d'un réseau européen d'éducation au cinéma ou d'une chaîne européenne pour enfants.

30. Le financement public du sous-titrage et du doublage des films pour enfants devrait être une priorité.

#### **VI. Exploitation optimale du potentiel des technologies numériques**

31. Les technologies numériques ont un impact sur toute la chaîne de valeur, donnant naissance à de nouveaux modes de création, de production, de distribution et d'accès cinématographiques, et permettant de nouvelles avancées comme une meilleure qualité de projection, une plus grande flexibilité de la programmation et un accès direct à des catalogues de films beaucoup plus riches - ce à tout moment et en tout lieu.

32. Cependant, ces améliorations ne découlent pas directement des technologies. Ces dernières ne peuvent garantir la diffusion des films européens.

33. Concrètement, en Europe, de nombreux cinémas luttent pour passer au numérique, surtout ceux qui n'ont qu'une ou quelques salles.

## **Mesures recommandées**

34. Chaque Etat partie à la Convention culturelle européenne devrait élaborer d'urgence des politiques publiques solides et judicieuses en matière de numérisation à chaque étape de la chaîne de valeur.

35. Les politiques publiques devraient tenir compte de façon urgente et proactive de la nécessité de favoriser l'émergence de modèles commerciaux adaptés au cinéma numérique et le développement de nouvelles plates-formes et de nouveaux services pour le cinéma européen.

36. Ces modèles devraient respecter la diversité et les spécificités des salles de cinéma en Europe, y compris leur programmation, et garantir que les distributeurs gardent le contrôle sur les plans de sortie des films. Ils devraient aussi permettre de veiller à ce que toutes les salles souhaitant se lancer dans un « processus de numérisation » puissent le faire de manière coordonnée et dans un délai raisonnable.

37. Il faudrait renforcer la participation des Européens au processus international en cours qui devrait déboucher sur la définition de normes pour le cinéma numérique, et veiller à l'application de ces normes.

38. L'intervention des pouvoirs publics, y compris sous la forme de partenariats entre le public et le privé, est cruciale pour éviter un nouveau recul du cinéma européen sur les écrans.

39. Les politiques publiques devraient également :

- inciter les producteurs et les distributeurs à profiter des opportunités offertes par la diffusion numérique ;
- faciliter la diffusion transfrontalière des films en format numérique ;
- revoir le dispositif de chronologie des médias pour maximiser le potentiel de la diffusion numérique sous toutes ses formes ;
- stimuler l'offre légale de films en numérique et lutter contre la piraterie et les atteintes au droit d'auteur ;
- favoriser l'accessibilité du patrimoine cinématographique européen par le biais d'Europeana.

## **VII. Transparence et responsabilité**

40. La transparence et la responsabilité sont des éléments clés d'une politique efficace. Le degré actuel de transparence ne devrait pas être jugé satisfaisant : en effet, des données fondamentales, comme celles qui concernent la diffusion des films en DVD, à la télévision et par l'intermédiaire des nouveaux services à la demande, ou encore la présence des films européens sur les marchés internationaux, sont soit trop limitées soit inexistantes.

41. La valeur des politiques cinématographiques se juge à l'aune de la performance et des résultats obtenus, sur un plan tant culturel

qu'économique. C'est également sur cette base que doivent être décidées les améliorations futures.

42. De plus, le fait de disposer de données détaillées, fiables et à jour concernant ce secteur contribuera à le rendre plus attractif pour les investisseurs privés et les banques.

#### **Mesures recommandées**

43. Les bailleurs et les bénéficiaires de l'aide publique devraient avoir l'obligation de veiller à ce que les informations nécessaires soient disponibles pour permettre une évaluation correcte, une rémunération équitable des titulaires de droits et le remboursement des prêts publics.

44. Dans un contexte de concurrence croissante entre les différents protagonistes, la divulgation volontaire des données ne semble pas suffisante pour garantir la transparence. Par conséquent, une intervention réglementaire pourrait être requise pour assurer des règles du jeu équitables ainsi que l'exactitude, la disponibilité et la divulgation des données, tout en protégeant la confidentialité légitime des sociétés.

45. Les autorités publiques chargées des politiques cinématographiques devraient être habilitées à collecter, traiter et publier les données pertinentes sur tous les aspects de la production, de la distribution et de l'exploitation cinématographiques, et être dotées de ressources suffisantes pour s'acquitter de cette tâche en s'appuyant sur une méthodologie sérieuse, conformément à ce que préconisent l'Observatoire européen de l'audiovisuel et le European Film Agency Research Network (Réseau des services d'études des instances cinématographiques européennes).

46. Les gouvernements devraient renforcer la position de l'Observatoire européen de l'audiovisuel et sa capacité à relever les défis lancés par les marchés audiovisuels et les mutations technologiques.