



HAL
open science

**Le bonheur est dans le prêt ou la (re)territorialisation
des politiques de soutien au cinéma : une analyse
comparée des “ commissions locales du film ” en France
et en Italie**

Frédéric Gimello-Mesplomb, Marco Cucco

► **To cite this version:**

Frédéric Gimello-Mesplomb, Marco Cucco. Le bonheur est dans le prêt ou la (re)territorialisation des politiques de soutien au cinéma : une analyse comparée des “ commissions locales du film ” en France et en Italie. colloque “Les territoires du cinéma”, Jan 2013, Angers, France. halshs-01875404

HAL Id: halshs-01875404

<https://shs.hal.science/halshs-01875404v1>

Submitted on 17 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le bonheur est dans le prêt *ou* la
(re)territorialisation des politiques de soutien
au cinéma: une analyse comparée du
développement des «commissions locales du
film» en France et en Italie

FREDERIC GIMELLO-MESPLOMB

Centre Norbert Elias UMR 8562 UAPV - CNRS – EHESS – AMU

Email: frederic.gimello@univ-avignon.fr

et

MARCO CUCCO

Université de Lugano (Suisse)

Email: marco.cucco@usi.ch

Abstract

A l'heure où les (re)localisations de tournages deviennent un enjeu majeur des politiques nationales de soutien aux industries cinématographiques en Europe tout autant que des stratégies des états américains, où les « film funds » des régions européennes s'organisent en réseau pour donner une nouvelle impulsion aux critères de sélection des films articulés désormais entre qualité artistique, dynamiques d'emploi local et attractivité touristique des territoires, cette communication interroge ces mutations de l'économie du cinéma au niveau du territoire en observant le modèle original des « commissions locales du film » qui fait éclater les frontières entre global et local. Nous proposons une analyse comparée de la question et des nouveaux enjeux économiques qu'elle sous-tend, à travers les modèles français (44 collectivités territoriales soutenant les longs-métrages cinéma) et italiens (18 commissions locales du film).

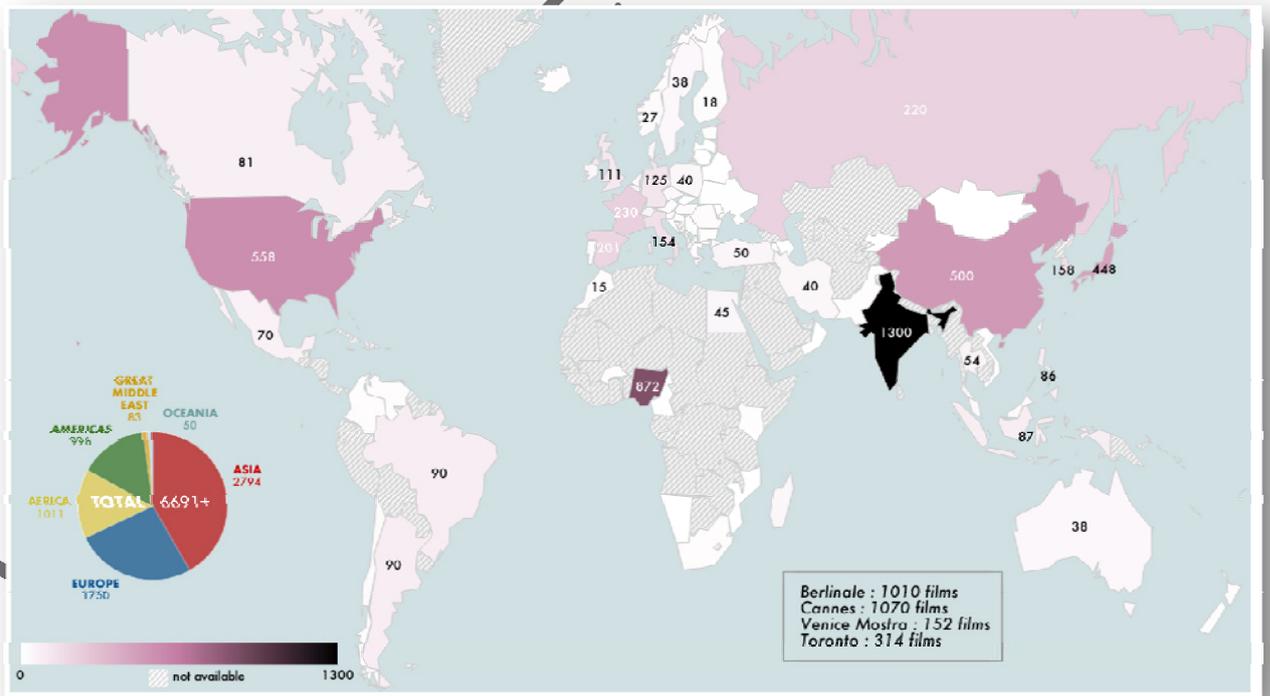
Mots-clés : territoire, cinéma, régions, soutien, financements, Europe

1 La territorialisation du soutien économique au cinéma : contexte et enjeux

Un nombre croissant d'administrations publiques locales dans le monde sont en train d'adopter des politiques et des initiatives fiscales en faveur du cinéma, afin de générer des bénéfices économiques pour leur territoire (Miller et al. 2005, Augros 2008, Cucco-Richeri 2013). Depuis quelques années ce processus a touché aussi bien la France que l'Italie, avec l'appui des collectivités territoriales, Régions (France), Provinces (Italie) et parfois des municipalités (Ville de Strasbourg, ou encore Milan), démontrant un intérêt sans précédent dans l'histoire de l'investissement territorial dans l'audiovisuel. En l'espace d'une quinzaine d'années, les administrations publiques locales sont ainsi devenues des interlocuteurs économiques incontournables pour l'industrie du cinéma. On dénombre aujourd'hui près de 150 film funds dans 36 pays d'Europe, selon Cineregio (Network of European regional film funds) qui en fédère environ un tiers. Et la tendance est mondiale comme en témoigne l'augmentation des fonds régionaux et des commissions locales du film aux Etats Unis et en Asie du Sud-est. L'European Film Commissions Network fédère les commissions adhérentes au réseau tandis qu'une association mondiale, l'AFCI (Association of Film Commissioners International), fédère les commissions actives dans le monde. Excepté les Etats-Unis, où la concurrence entre Etats conduit ces derniers à se doter de systèmes incitatifs afin de capter les tournages pour des raisons fiscales (Peltzman 2013), si l'on compare la répartition géographique des commissions adhérentes à l'AFCI avec la carte mondiale des principaux pays producteurs de films, on constate une non correspondance. Le premier cas de figure concerne les commissions principalement installées dans des pays finalement assez peu actifs en matière de production de films (Norvège, Pologne, République Tchèque), et qui entendent rattraper un avantage concurrentiel en accueillant des tournages étrangers *a priori* délocalisés. Le second cas de figure concerne les pays qui se dotent de dispositifs de soutien du type commissions locales du film et fonds régionaux afin de maintenir une activité de production existante et relocaliser les tournages nationaux (pays dotés de structures de production et d'un marché local constitué d'un réseau de salles et d'un socle de spectateurs suffisant pour générer une économie autour de films tournés en langue locale; cas, notamment, de la France et de l'Italie).



Figure 1: localisation des Commissions du film adhérentes au réseau international AFCI
 (source : AFCI - Association of Film Commissionners International)



En 2011, les soutiens consacrés par les collectivités territoriales au cinéma et à l'audiovisuel s'élevaient en France à 55,8 M€. En 10 ans, les crédits ont été multipliés par 4 et le nombre d'aides par deux. 163 œuvres, soit 11 % des projets, ont fait l'objet de financements pluriterritoriaux. 30% du budget d'un film est dépensé sur le(s) lieux de tournage et cet aspect n'a pas manqué d'intéresser très tôt les collectivités locales qui, dans le sillage de films comme *Le bonheur et dans le pré* (1995, soutien du Conseil général du Gers et film emblématique des nouveaux partenariats entre producteurs et régions) ou *Microcosmos* (1996, soutien de la Région Midi-Pyrénées) ont développé depuis le début des années deux mille diverses stratégies dans le but de concilier développement territorial et attractivité touristique des territoires en subordonnant le versement des subsides publics à l'intégration de scènes valorisant explicitement la région de tournage. Alors que la participation des collectivités locales dans le financement public de la culture s'élève, en France, à plus de 7 milliards d'euros, soit plus que le budget du ministère de la Culture, les opérateurs privés des industries audiovisuelles ont très tôt identifié ces nouvelles ressources économiques offertes par les administrations locales comme autant de leviers afin de réduire l'incertitude inhérente à l'entreprise de production (Gimello-Mesplomb 2012). Outre l'impact économique sur le territoire (emploi d'intermittents du spectacle via les bureaux "spectacle" de Pôle-Emploi ou la diffusion sur les écrans des salles de cinéma de l'image de marque de la région à des fins touristiques), cette évolution structurelle a également généré des incidences en terme de management public et de recrutement. Désormais, dans les administrations territoriales d'Europe qui s'impliquent activement dans le soutien à la production de films, travaillent des personnels davantage qualifiés, connaisseurs du secteur audiovisuel. Ces agents, bien souvent passés par le secteur privé des médias et de la télévision, possèdent une expérience du milieu de la production, et sont en mesure de comprendre les exigences, le langage et la sensibilité des équipes de tournage, ce qui n'est pas forcément dans la "culture" des attachés territoriaux, pour prendre le cas français, lesquels sont recrutés dans la filière culturelle par la voie des concours et selon deux spécialités (celle du patrimoine, ou celle des bibliothèques) spécialité dans lesquelles l'audiovisuel et, plus largement, le secteur dit des *industries créatives*, n'a pas toujours sa place.

2 Catégorisation des modes d'intervention en France et en Italie

En se démarquant culturellement des motivations *auteuristes* des politiques nationales du cinéma, caractérisées le jacobinisme, les critères de sélection des commissions locales du film concernent la (re)territorialisation des tournages, la valorisation de sites naturels remarquables à l'échelon de la région administrative, ou encore les efforts concernant l'employabilité temporaire comme figurants ou techniciens des demandeurs d'emploi sur les lieux de tournage des films. Selon les cas, leurs moyens, ou leurs ambitions, les régions d'Europe investissent également en équipements techniques du type studios de tournage mutualisés à l'échelle du territoire (Région Rhône-Alpes) ou sites destinés à l'accueil d'opérations de postproduction telles que l'enregistrement des musiques de film par des orchestres symphoniques européens (Londres, Prague, Varsovie); sociétés financières

d'investissement (Pologne); bureaux d'accueil des tournages et commissions locales du film (Italie, France, Portugal, Grèce); défiscalisation sous forme de « tax shelter » (Communauté française de Belgique) et financements directs (fonds de soutien régionaux ou « film funds » à la production cinématographique et audiovisuelle (France, Allemagne et Grande-Bretagne) (Goldsmith-O'Reagan 2005, Miller et al. 2005, Scott 2005, Cucco 2010; Gimello 2012). Aussi bien en Italie qu'en France, et bien que le modèle soit à l'image de celui en vigueur dans bien d'autres pays d'Europe, on observe que les principales initiatives des collectivités locales ayant décidé d'inscrire dans leur agenda le soutien à la production cinématographique se traduit par l'institution d'une commission locale du Film et la création d'un fonds de soutien régional à la production. Ces deux initiatives menées souvent conjointement cherchent avant tout à re-territorialiser les capitaux de production en conservant le plus longtemps possible les tournages des productions cinématographiques nationales ou internationales dans les pays où les administrations publiques opèrent. Mais elles cherchent aussi à éviter que des projets cinématographiques ambitieux, nés localement, puissent être tournés ailleurs (incitations fiscales pour conserver les tournages dans le pays de la langue mère. En Europe, l'objectif principal des dispositifs d'aide au cinéma et à l'audiovisuel adoptés par les collectivités locales n'est donc pas uniquement culturel : il consiste aussi et surtout à générer sur le territoire d'accueil le maximum de retombées économiques (directes, indirectes et induites) que toute activité audiovisuelle est en mesure de produire, essentiellement durant la phase de tournage, la plus coûteuse pour une production, la plus rentable aussi en nuitées, hébergement et restauration d'équipes.

Les cas français et italiens sont symptomatiques de cette activité multidimensionnelle des collectivités locales. D'une part, ce sont deux pays qui ont une longue tradition de qualité dans le domaine cinématographique et où les politiques nationales du cinéma furent très centralisées, avec, pour prendre l'exemple français, un CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée) garant, depuis 1946, de la continuité des principes d'action et des cadres prescripteurs. Dans les deux pays, la territorialisation de la politique du cinéma a été relativement récente et n'a fait l'objet, jusqu'ici, que de peu d'études. Elle est, symptomatiquement, absente de l'histoire des politiques culturelles (lesquelles délaissent bien souvent le "local" pour se concentrer, par tradition, sur les grandes administrations culturelles, sur l'histoire des élites, ou sur les modes de gouvernance). Quant à l'Italie, elle représente les deux domaines d'intervention (commission locales du Film et les fonds régionaux de soutien à la production) pour lesquels les régions, provinces et communes ont décidé de se lancer de manière stratégique par l'affectation de services et ressources économiques. La politique volontariste des régions en allocations de ressources financières et ressources humaines représente une spécificité en France et en Italie qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire des politiques du cinéma des deux pays. L'allocation de ressources et crédits d'intervention dans le domaine de la production rééquilibre, en Italie, une réduction drastique des financements publics en faveur du cinéma durant l'ère Berlusconi tandis qu'elle comble la quasi absence de crédits locaux en faveur de la production de films en France jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix. Aussi, d'un côté et de l'autre de la frontière, l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de la

production cinématographique et audiovisuelle tend à suppléer l'absence de l'Etat.

2.1 Les Commissions locales du Film et fonds régionaux de soutien à la production en France

Depuis la mise en place, en 2004, de la nouvelle génération de conventions triennales de développement cinématographique et audiovisuel Etat-CNC-Régions dite " Conventions Etat - CNC - Régions " 1 euro pour 2 euros ", toutes les régions françaises se sont engagées dans une procédure de coopération tripartite avec l'Etat et le CNC : 17 conventions furent signées la première année, en 2004, et 7 autres le furent en 2005. Au total, 44 collectivités ont signé une convention depuis le lancement du dispositif. Le principe est simple : abordant à la fois le soutien à la création et les enjeux de diffusion culturelle et d'éducation artistique, ces conventions traduisent un engagement financier de l'Etat, via le CNC, dans un domaine jusqu'ici laissé partiellement en friche. L'Etat, via le CNC, s'engage depuis lors pour un remboursement de 1 euro pour 2 euros de dépensés par les collectivités locales partenaires du dispositif. La mise en place de ce soutien d'Etat, initialement lancé en 2004 pour la production de long-métrages, fut élargi en 2005 à la production audiovisuelle, et en 2006 au soutien à la production de courts-métrages. Par cet outil, le CNC (qui avait fermé progressivement dans les années 90 ses 5 délégations régionales ouvertes dans les années 80, et qui devaient servir de relais à sa politique régionale), délègue désormais aux collectivités territoriales françaises (et via le réseau des conseillers cinéma des DRAC pour ce qui concerne les salles et l'éducation artistique) une mission dans le financement du secteur du court métrage, celles-ci se positionnant comme les seconds contributeurs au financement des films de format court. Pour la première année, en 2004, le CNC s'engagea à hauteur de 10 millions d'euros (contre 1,6 million d'euros en 2003 avant la mise en place du dispositif de soutien dit " 1 euro pour 2 euros "). En 2005, l'effort de l'Etat fut porté à 11,7 millions d'euros et 13 millions d'euros en 2006. Symptomatiquement peu connue, cette action de (re)territorialisation reste portant l'un des axes majeurs de la politique française du cinéma de la première décennie des années deux-mille : depuis la création du CNC, en 1946, aucun autre dispositif sélectif du Centre n'aura connu, sur une période d'à peine cinq années, une multiplication par huit du niveau de ses interventions.

A côté de cet effort du CNC, les Régions et collectivités territoriales ne sont pas en reste. Selon des données analysées par Centre images, l'antenne cinéma de la région Centre, qui recense l'essentiel des données que nous citons ci-après, 44 collectivités locales¹, au premier rang desquelles les régions, soutiennent aujourd'hui la production de films et la base de données recense 1754 films soutenus depuis 2003. Les premiers fonds régionaux d'aide au cinéma ont été créés en France en 1985 (Aquitaine) et 1986 (Midi-Pyrénées), quand d'autres collectivités ont créé leurs dispositifs de soutien beaucoup plus tardivement, à la fin de la première décennie des années 2000, soit plus de vingt ans après les premières initiatives (Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon et Guadeloupe en 2005; Lorraine en 2006; Guyane en 2012). Les collectivités peuvent aussi quitter le dispositif à l'instar de la Région Franche-Comté, qui soutenait le secteur cinématographique et audiovisuel depuis 1993, et décida en 2013 de suspendre son action dans le secteur. Le CNC et la plupart des collectivités impliquées dans le soutien au cinéma et à l'audiovisuel signent une convention de partenariat et de développement qui encadre leurs objectifs et financements respectifs. En 2012, les

1

collectivités se sont impliquées à hauteur de 45,1 M€ et le CNC s'est engagé au versement de 15,4 M€*, en accompagnement direct des politiques locales. Ce montant comprend les apports du Centre national de la cinématographie (CNC), dans le cadre du dispositif «1 euro pour 2 euros». Mais ces données cachent certaines disparités sectorielles. Ainsi, près de la moitié des aides (49% en 2011) vont au long métrage; les aides à la postproduction concernent essentiellement le cinéma (98,5%), et tous supports confondus la fiction domine (78%).

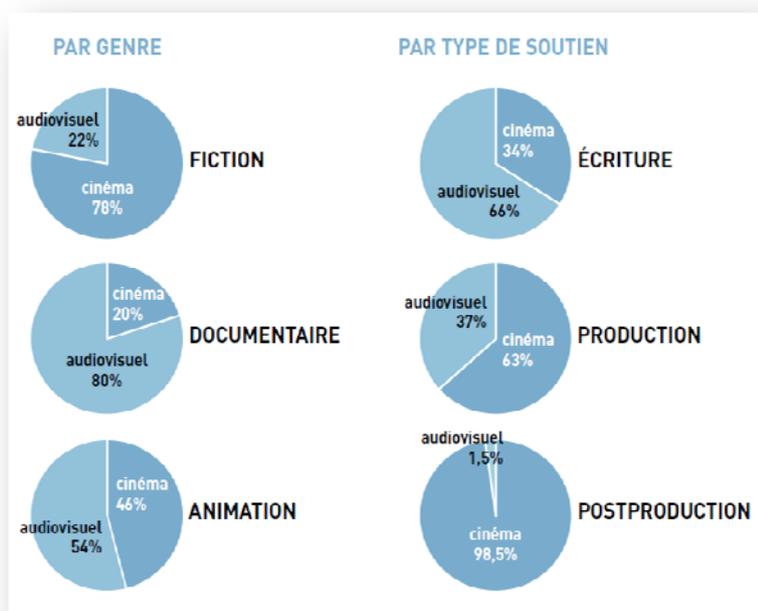


Figure 6: ventilation des crédits régionaux à la production par genre et type de soutien en 2012
(source : Centre Images)

En tête des 44 collectivités les plus actives dans le domaine de la production de films figurent essentiellement les régions les plus riches: l'Ile-de-France (14,3 millions d'euros), Rhône-Alpes (5,1 millions), Nord-Pas-de-Calais (2,7 millions), Paca (2,4 millions), mais selon des stratégies d'intervention différentes : Rhône-Alpes investit selon une logique essentiellement industrielle visant un retour sur investissement, quelle que soit la qualité ou le genre des projets présentés (les films soutenus par cette collectivité ne sont pas subventionnés, mais *coproduits* avec la région, via une société à capitaux mixtes *Rhône-Alpes-Cinéma*, premier producteur français de long métrage en volume de films produits annuellement). La région l'Ile-de-France investit dans le cinéma selon une logique davantage "éditoriale", tel un éditeur sélectionnant des auteurs destinés à être promus ensuite via les instances de légitimation du champ du cinéma (prix, festivals, filiales cinéma des télévisions publiques) Enfin, Nord-Pas-de-Calais soutiendra plutôt des *blockbusters* régionaux tournés dans le Nord, avec des acteurs connus, œuvres destinés à créer du lien social et de l'employabilité locale pour les besoins de la figuration dans la région de tournage (*Germinal* en 1995 et *Bienvenue chez les Ch'tis* en 2008). D'autres régions ont plutôt centré leurs aides sur la production audiovisuelle, à l'instar de la Guadeloupe qui possède un tissu de chaînes locales susceptibles. D'autres régions se concentrent sur des premiers et deuxièmes films et sur les courts métrages (Centre, Bretagne, Limousin). Mais il apparaît également que des clauses excessives de

localisation des tournages bloquent la possibilité de trouver des financements tiers pour les producteurs "locaux". Cette forme de rigidité fait suite à une première période (1994-2004) où les fonds régionaux finançaient selon le modèle éditorial en vigueur au sein des commissions de soutien sélectif du CNC, c'est à dire sans se soucier d'un impact économique sur le territoire, sans imposer non plus de critères trop rigides aux demandeurs. L'enquête réalisée par Centre Images montre que désormais, les producteurs peinent à attirer plusieurs subventions pour un même projet tourné localement. Hormis en Poitou-Charentes, et dans une moindre mesure en Alsace et en Bretagne, les collectivités locales d'un même territoire imposent aux producteurs qu'elles financent de ne pas juxtaposer les subsides locaux d'autres collectivités, ce qui impose aux auteurs des films financés d'adopter une scénarisation localisée - et localisable – à destination du public auquel le film sera projeté (le cas de la série des films *Camping*, par exemple).

VERSION DE TRAVAIL

MOYENNE DES SOUTIENS

Classement par moyenne des soutiens à la production (colonne de droite, le nombre d'aides accordées).

RÉUNION	364 164 €	3
ÎLE-DE-FRANCE	355 448 €	29
RHÔNE-ALPES CINÉMA	323 000 €	10
CENTRE	191 250 €	4
GUADELOUPE	190 000 €	2
Moyenne des collectivités	168 000 €	
HAUTE-NORMANDIE	150 000 €	2
CORSE	150 000 €	1
BOURGOGNE	150 000 €	2
AQUITAINE	142 500 €	8
NORD - PAS-DE-CALAIS	138 571 €	7
BRETAGNE	115 714 €	7
PACA	115 625 €	16
LANGUEDOC-ROUSSILLON	108 571 €	7
LORRAINE	100 000 €	3
Alpes-Maritimes	100 000 €	2
LIMOUSIN	93 333 €	6
PAYS DE LA LOIRE	87 750 €	8
Charente	81 500 €	2
Pyrénées-Atlantiques	80 000 €	2
MIDI-PYRÉNÉES	61 400 €	5
AUVERGNE	60 000 €	3
ALSACE	58 000 €	5
POITOU-CHARENTES	57 833 €	6
CHAMPAGNE-ARDENNE	52 100 €	2
Charente-Maritime	50 000 €	3
Strasbourg	49 167 €	6
GUYANE	30 000 €	1
FRANCHE-COMTE	30 000 €	1
Vienne	25 000 €	1

Figure 8: classement des régions françaises en montant de leurs investissements cinéma 2012
(source : source : Ciclic - Centre Images)

Titres I, II et III des conventions 2012	Titre I Création, production cinéma et audiovisuel, accueil de tournages			Titre II : Education artistique et diffusion culturelle Titre III : Aide aux salles de cinéma		
	Total collectivités	Total CNC	Total Titre I	Total collectivités	Total DRAC+CNC	Total Titre II et III
ALSACE	901 422	350 000	1 251 422	1 059 344	276 891	1 336 235
Strasbourg	628 400	266 500	894 900	-	-	-
AQUITAINE	1 966 500	770 000	2 736 500	1 329 500	866 654	2 196 154
Landes	100 000	50 000	150 000	219 700	-	219 700
Pyrénées-Atlantiques	180 000	60 000	240 000	178 562	-	178 562
AUVERGNE	425 000	150 000	575 000	589 900	570 380	1 160 280
BOURGOGNE	676 000	266 000	942 000	521 000	119 700	640 700
BRETAGNE	1 814 193	670 000	2 484 193	2 809 000	399 100	3 208 100
Côtes d'Armor	123 500	-	123 500	299 000	-	299 000
Finistère	100 000	50 000	150 000	464 452	-	464 452
CENTRE	1 750 000	600 000	2 350 000	1 205 700	469 950	1 675 650
CHAMPAGNE-ARDENNE	297 000	105 000	402 000	482 471	114 056	596 527
CORSE	2 030 000	700 000	2 730 000	74 174	20 000	94 174
FRANCHE-COMTÉ	346 600	123 400	470 000	510 000	201 960	711 960
GUADELOUPE	817 140	283 360	1 100 500	490 000	108 720	598 720
GUYANE	135 000	60 000	195 000	15 000	32 333	47 333
ÎLE-DE-FRANCE	12 000 000	2 000 000	14 000 000	5 336 000	899 100	6 235 100
Seine-Saint-Denis	140 000	50 000	190 000	1 673 100	-	1 673 100
Paris	180 000	90 000	270 000	3 164 955	325 000	3 489 955
LANGUEDOC-ROUSS.	1 373 000	465 000	1 838 000	939 500	866 943	1 806 443
LIMOUSIN	1 291 000	500 000	1 791 000	519 032	295 507	814 539
LORRAINE	714 000	259 000	973 000	612 500	177 923	790 423
MARTINIQUE	670 000	281 500	951 500	130 000	120 230	250 230
MIDI-PYRÉNÉES	1 142 680	415 000	1 557 680	757 640	882 180	1 639 820
NORD-PAS DE CALAIS	2 664 815	910 000	3 574 815	1 168 000	378 500	1 546 500
BASSE-NORMANDIE	480 000	150 000	630 000	437 554	257 225	694 779
HAUTE-NORMANDIE	880 000	350 000	1 230 000	325 000	394 187	719 187
PAYS DE LA LOIRE	1 208 000	465 000	1 673 000	839 000	512 856	1 351 856
PICARDIE	326 000	110 000	436 000	917 000	392 000	1 309 000
POITOU-CHARENTES	1 485 000	660 000	2 145 000	710 520	430 900	1 141 420
Charente	1 261 350	538 650	1 800 000	-	-	-
Charente-Maritime	397 700	172 300	570 000	-	-	-
Deux-Sèvres	100 000	-	100 000	-	-	-
Vienne	100 000	44 050	144 050	-	-	-
PACA	2 544 300	1 086 700	3 631 000	2 020 500	485 230	2 505 730
Alpes-Maritimes	300 000	150 000	450 000	1 098 350	4 000	1 102 350
RÉUNION	2 302 942	461 000	2 763 942	233 728	105 000	338 728
RHÔNE-ALPES	3 818 000	1 640 000	5 458 000	5 831 000	2 237 625	8 068 625
Haute-Savoie	150 000	75 000	225 000	672 100	34 200	706 300
TOTAL	47 819 542	15 377 460	63 197 002	37 633 282	11 978 350	49 611 632

Figure 10 : Bilan 2012 financier des interventions des collectivités, du CNC et des DRAC dans les conventions signées. (source : CNC)

Une partie des fonds décentralisés du CNC alimente enfin le réseau français des commissions du film dont les premières furent créées à la fin des années 90. Une commission du film est, légalement, une structure en charge de « l'attractivité du territoire français pour la production cinématographique et audiovisuelle. » Divers statuts coexistent (associations professionnelles en DSP (délégation de service public), bureau administratif d'un Conseil régional ou général, service d'une communauté de communes (Strasbourg ou Paris-Nord). Une commission fournit à titre gracieux un certain nombre de prestations pour les équipes de production s'engageant à tourner tout ou partie d'un film sur son territoire d'action :

- renseignements sur les sites de tournage et pré-repérages (constitution d'une base de données, photos numérisées)
- recherche de techniciens, de comédiens et de figurants (dans la plupart des bureaux d'accueil : possibilité de casting)
- démarches administratives, aide aux autorisations de tournage
- logistique et informations diverses (location de véhicule, hébergement, etc.)
- mise à disposition de bureaux de production, de documentation
- relations avec la presse et les autorités locales

En Janvier 2012, les 40 commissions du film actives en France et fédérées par la Commission du Film France (en abrégé Film France) se sont dotées d'une charte. Ce document, qui a vocation à être communiqué aux professionnels de la production audiovisuelle et cinématographique au profit desquels les services sont rendus, a pour objectif de présenter les services communs rendus par les bureaux d'accueil de tournages membres du réseau Film France dans une démarche qualité. Cette charte est désormais annexée à la convention d'adhésion définissant les engagements mutuels de Film France et des nouvelles commissions du film locale adhérentes au réseau). Le secteur d'activité de l'accueil de tournages, tel que pratiqué sur le sol français, se définit selon trois axes :

1/ Identification des *bénéficiaires* des services :

Les services des commissions du film en France sont destinés aux professionnels de l'industrie cinématographique et audiovisuelle, quelle que soit la nature de la production (long et court métrage, fiction télévisée, documentaire, animation, publicité, film institutionnel, etc.), et quelle que soit la nationalité du projet ou de la société qui en est productrice

2/ Identification des *services* des commissions du film :

Les commissions du film poursuivent une mission d'intérêt général pour faciliter les tournages et/ou la post-production sur leur territoire et l'accès aux ressources locales. Elles pratiquent à ce titre un service *gratuit*. Les bureaux d'accueil de tournages accompagnent les demandeurs pour (liste non-exhaustive) :

- la recherche de décors et les repérages,
- l'obtention des autorisations de tournages,
- le recrutement de techniciens locaux,
- le casting local (interprètes et figuration),
- l'identification de prestataires techniques,

- l'hébergement et le transport.

3/ Installation d'une relation de *confiance* avec les équipes :

Les bureaux d'accueil de tournages s'engagent à respecter la confidentialité des informations fournies par les équipes de production.



Figure 11: localisation des 41 commissions locales du film en France
(source : Commission du Film France)

2.2 Les Commissions du Film en Italie

En Italie, et tout comme en France, les commissions locales du film sont des institutions à but non lucratif créées par les collectivités territoriales afin d'attirer les tournages des productions audiovisuelles (films, séries télévisées, documentaires, vidéos musicales, publicité, etc.) et de leur fournir des services gratuits (conventions avec des hôtels et des services de restauration, repérage, aide dans la récupération des permis de tournage et de voirie auprès des institutions locales, médiation avec la population, contacts avec les professionnels locaux pouvant être impliqués dans le tournage, mise à disposition de lieux, etc.). L'objectif poursuivi par les institutions à travers la création d'une commission du film est de produire des retombées économiques sur le territoire qui soient supérieures aux frais engendrés par le maintien en activité d'une commission du film. Ces retombées sont généralement enregistrées dans un accroissement des activités des entreprises locales, par l'augmentation du taux d'occupation hôtelier, par l'emploi de professionnels locaux de l'audiovisuel, par la promotion de l'image de marque du territoire à des fins touristiques. Durant les quinze dernières années, nombreuses sont les régions italiennes à avoir créé leur commission du

film, souvent grâce à l'initiative de particuliers réussissant à catalyser l'intérêt de leurs administrations et à encourager leurs espoirs. L'Italie a un retard de presque dix ans sur les pays européens qui ont créé les premières commissions locales du film et bureaux d'accueil des tournages, mais elle a rattrapé ce retard à une vitesse remarquable. On enregistre le premier cas de commission du film opérant en Italie en Émilie-Romagne en 1997, soit 10 ans après la première initiative française, et c'est seulement trois ans plus tard qu'est fondée l'*Association Italian Film Commissions*. Cette dernière préside à l'essor de nouvelles commissions du film, à la consolidation des commissions existantes, et en promeut une image commune; elle encourage par ailleurs à la souscription d'alliances susceptibles de renforcer l'industrie cinématographique nationale et développe une activité de représentation auprès du ministère en charge de la culture (Cucco-Richeri 2011). Pour adhérer à l'association italienne, une commission du film doit respecter trois critères :

- être une institution à but non lucratif fournissant des services gratuits aux sociétés de production ;
- avoir été créée ou reconnue par un gouvernement local au niveau régional, provincial ou communal ;
- ne pas posséder de liens avec l'industrie de la production ou de la distribution cinématographique.



Figure 12: localisation des commissions locales du film en Italie
(source : IFC - Italian Film Commissions Association Network)

Aujourd'hui l'association comprend 18 commissions du film italiennes². Cependant, cette liste ne

² Apulia Film Commission, Business Location Südtirol Alto Adige, Bologna Film Commission, Emilia-Romagna Film Commission, Film Commission Regione Campania, Film Commission Roma & Lazio, Film Commission Torino Piemonte, Fondazione Calabria Film Commission, Friuli Venezia Giulia Film Commission, Genova Liguria Film Commission, Italian

permet pas d'avoir un aperçu complet du phénomène. En fait, outre ces 18 organisations, d'autres commissions locales existent en Italie. Etant donné qu'aucune structure fédérative ni registre obligatoire imposant aux commissions du film de s'inscrire, on ne peut pas calculer avec exactitude leur nombre. Certaines estimations font état d'une trentaine d'unités réellement actives, mais si l'on fait une recherche sur Internet, on en trouve déjà plus de cinquante. Il s'agit probablement de Commissions en vigueur et pourvues d'une page web. Les administrations locales recensent de plus en plus d'études de faisabilité, en cours ou sur le point d'être lancées, pour la création de nouvelles cellules. Contrairement à la France où l'effort de normalisation effectué la Commission du Film France a conduit à l'adoption de modes de fonctionnement relativement homogènes pour les commissions locales du film via, notamment, la mise en réseau d'outils (bases de données de sites de tournage, fichiers de Pôle-Emploi, et l'adoption de la charte de 2012), l'univers des commissions du film italiennes est extrêmement hétérogène sur le plan de la représentativité territoriale et de l'histoire, ainsi que sur le plan de l'organisation, des mécanismes internes, de la quantité d'activités et de ressources disponibles. Il est toutefois possible de repérer quelques tendances prédominantes.

- 1) Sur le principe, les commissions du film italiennes sont des émanations d'établissements publics à vocation touristique, considérant le tourisme et la culture comme des objets à but non lucratif. Elles peuvent adopter le statut de *fondation* (Calabre, Gênes Ligurie, Lombardie, Pouilles, Rome Latium, Turin Piémont), d'une *association* (Abruzzes, Frioul-Vénétie julienne, Sardaigne) ou d'un simple *bureau* administratif d'une collectivité locale (Émilie-Romagne, Marches, Vénétie, Sicile).
- 2) D'autres réalités s'ajoutent à ces trois formes, des réalités souvent nées d'une initiative privée de professionnels locaux, en raison de l'absence d'une commission du film locale ou à cause de l'inefficacité supposée de cette dernière (di Cesare-Rech 2007, Versace et al. 2008, Fondazione Ente dello Spettacolo 2010, Cucco-Richeri 2011). Au fil du temps des commissions italiennes du film ont gagné en maturité et autonomie, au point qu'aujourd'hui elles gèrent, sous mandat des administrations locales, d'importantes structures présentes sur le territoire (par exemple, des cinémathèques et des archives) et ont donné naissance à plusieurs projets différents liés à l'audiovisuel (festivals) acquérant une certaine autorité qui fait d'elles des opérateurs auxquels les producteurs soumettent leurs projets. Cependant, après une période initiale d'enthousiasme et de dynamisme ou après des épisodes (souvent fortuits) de tournage sur leur territoire ayant fait rêver durant un temps les administrateurs et la population locale, d'autres commissions locales se trouvent aujourd'hui dans l'impasse et ne semblent pas en mesure de développer leur activité.

Comme toute commission du film, les commissions italiennes doivent travailler sur un double front: attirer des productions audiovisuelles nationales mais aussi internationales. En ce qui concerne ce second point, le charme de l'Italie en tant que plateau cinématographique peut compter sur deux atouts : une grande richesse de paysages, d'art et d'architecture et un climat méditerranéen favorable au tournage en extérieur. Cet attrait a été favorisé ces dernières années grâce à l'introduction de leviers fiscaux tels que le crédit d'impôt, ainsi qu'à l'augmentation de fonds cinématographiques disponibles qui ont conduit à une augmentation de films étrangers tournés en Italie (*The American*, 2010; *Le Monde de Barney*, 2010; *The Tourist*, 2010), et donc à une activité de plus en plus intense et centrale des commissions du film dans le système cinématographique italien.

2.3 Les fonds régionaux de soutien à la production cinématographique en Italie

En Italie le soutien public à la production cinématographique se traduit à travers les fonds nationaux et des crédits décentralisés. Bien que la forme de légitimation de l'action soit la même, la philosophie de l'intervention nationale et celle des crédits décentralisés sont différentes. L'État soutient le domaine cinématographique afin de garantir la survie d'une forme d'expression artistique et culturelle indispensable car menacée par les lois du marché. En même temps, le soutien se fait au niveau local pour garantir la survie de l'industrie en soutenant des productions qui nécessitent des investissements plus importants qui ne sont pas toujours récupérables lors de la commercialisation des films sur le marché italien. On retrouve régulièrement la sauvegarde et la défense du patrimoine cinématographique parmi les objectifs des fonds régionaux, sans pour autant que ce soit le principal moteur de leur action. De fait, tout comme en France, ce qui pousse les Régions à investir dans le secteur, c'est essentiellement la prise de conscience des retombées économiques que ces investissements peuvent produire pour leur territoire. Le choix d'investir stratégiquement dans le domaine de l'audiovisuel a conduit beaucoup d'administrations locales italiennes à suivre l'exemple d'autres pays européens, et à adosser à leurs commissions du film un fond de soutien à la production audiovisuelle (European Audiovisual Observatory 2011), dont l'action est destinée à optimiser la productivité, attirer de nouveaux capitaux humains et financiers sur le territoire, à créer de nouveaux secteurs d'emploi, à développer des campagnes de marketing territorial avec des retombées attendues en matière de flux touristiques (Zambardino-D'Urso 2011 : 166). Alors que, dans les principaux pays européens, les fonds sont créés entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, en Italie, le Frioul-Vénétie julienne a été la première région en 2003 à se doter de cet instrument, avec un retard de presque quinze ans par rapport à la France ou l'Allemagne. Depuis cette date, on enregistre un fort développement, aussi bien au niveau des ressources régionales allouées qu'au niveau du nombre de fonds régionaux créés. Selon les données d'une étude menée par l'ANICA (2011), entre 2003 et 2010, les régions italiennes ont affecté environ 116 millions d'euro pour le cinéma et l'audiovisuel. En quatre ans seulement (2006-2009) les ressources ont augmenté de cinq fois et ont atteint en 2009 un total de 29,6 millions d'euros, dont environ 40% ont été dépensé pour le cinéma. À l'heure actuelle en Italie 24 fonds sont actifs, répartis dans 16

régions. Ces fonds allouent une contribution moyenne de 146.000 euros pour chaque projet. Les fonds ne sont pas uniquement à la charge des Régions, mais dans certains cas (c'est-à-dire dans les régions du sud de l'Italie) ils s'appuient également sur des fonds structurels européens (FSE) destinés à appuyer les politiques de cohésion et de développement régional (cf. programma Sensi Contemporanei, Versace et al. 2008).

Dans ce panorama national, et contrairement au cas français, les initiatives promues sont très disparates en ce qui concerne l'orientation stratégique, la dimension financière, la nature administrative et les critères d'allocation de ressources. On peut comprendre les raisons de cette hétérogénéité en raison d'une absence de réglementation à propos des compétences respectives de l'État et des régions dans le domaine de l'audiovisuel, mais aussi au manque d'une stratégie coordonnée commune entre les régions administratives, lesquelles ont toujours agi en pleine autonomie en ce qui concerne le soutien au cinéma. La multiplicité de formes d'intervention se prête, de plus, à une double lecture. D'une part, elle peut être interprétée comme un indice de la vivacité et de la liberté d'action qui caractérisent l'action des Régions en Italie, et peut donc être considérée, à ce titre, comme une véritable richesse à garantir. D'autre part, la multiplicité des formes et des critères d'éligibilité pourrait ne pas représenter la forme la plus efficace de capitalisation de la production audiovisuelle, et elle peut fort bien désorienter les producteurs étrangers intéressés par des tournages en Italie, perdus entre les différents registres d'intervention et coutumes locales en matière de soutien à la production de films. En dépit d'une telle hétérogénéité de forme, il est cependant possible de faire émerger des caractéristiques communes aux différents fonds régionaux de soutien à la production concernant : a) la couverture territoriale, b) l'approche au secteur de l'audiovisuel, c) les critères d'éligibilité.

a) *La couverture territoriale*

Les fonds régionaux sont, en principe, établis au niveau régional, pour trois raisons :

- les compétences en matière de cinéma et spectacle sans tutelle de l'État sont confiées aux Régions et non pas aux Provinces, ni aux Communes ;
- le tournage d'un film n'a que très rarement lieu dans une seule commune. C'est pourquoi il est raisonnable de créer un fonds en mesure d'intervenir sur une zone territoriale suffisamment large ;
- l'institution d'un fonds représente un choix stratégique du point de vue économique et les Régions sont des institutions territoriales capables d'endosser cette fonction et la charge financière afférente. Cependant, deux fonds non régionaux sont actifs en Italie : ils appartiennent aux Provinces Autonomes de Bolzano et de Trente. On en compte 13 en France (cf. Figure 10) .

b) *L'approche au secteur de l'audiovisuel*

L'action menée par les institutions territoriales à travers l'institution de fonds régionaux est

caractérisée par une approche de système et une approche transversale (Zambardino-D'Urso 2011). L'approche *de système* (ou systémique) indique que les fonds régionaux s'adressent à tout le secteur audiovisuel (cinéma, TV, animation vidéo et industries créatives) en marquant un tournant par rapport aux politiques du passé qui s'adressaient uniquement au soutien du cinéma. Au contraire, l'approche *transversale* consiste à un soutien alloué non seulement à une phase spécifique du cycle vital d'un produit, mais sur la durée, à différents stades du processus de création (développement, pré-production, tournage, postproduction, distribution, promotion, formation, etc.). Grâce à ces deux approches, les régions italiennes sont prêtes à accueillir des projets de différente nature, à promouvoir des emplois qualifiés et à encourager de plus longs séjours de tournage, étant donné que les productions invitées peuvent organiser sur place différents stades du travail de leurs projets, avant et après la traditionnelle phase du tournage.

c) *Les critères d'éligibilité*

Pour pouvoir bénéficier de l'appui financier d'un fonds régional, il est nécessaire qu'un pourcentage du financement accordé soit dépensé sur le territoire de tournage, qu'une part en personnel employé localement (postes artistiques, techniques, ou sous-traitance), et qu'une certaine visibilité soit donnée au patrimoine historique, culturel et naturel à travers un pourcentage minimal de scènes tournées en extérieur et insérées dans le montage du film. L'allocation des ressources se produit à travers des mécanismes répondant principalement à des logiques économiques, selon une tendance inaugurée dans les pays de l'Europe du Nord (*economy-driven funds*), une tendance censée privilégier la dimension économique et matérielle des projets, les retombées possibles sur le territoire et le renforcement du tissu local d'entreprises. Il s'agit d'une tendance de plus en plus fréquente, aussi dans les pays méditerranéens où ont toujours prévalu des financements fléchés à travers des processus sélectifs récompensant la qualité artistique des produits indépendamment des considérations de nature économique, commerciale ou industrielle (*culture-driven funds*).

3 Conclusion

La capacité de certains fonds de soutien italiens à générer des retombées sur le territoire a fait récemment l'objet de plusieurs études qui ont mis au jour des facteurs multiplicateurs pour l'économie locale dépassant les 50% : 1.6 aux Pouilles et 1.9 au Frioul-Vénétie julienne (Cucco Richeri 2011, Fondazione Rosselli 2011). En France, il a été démontré que les incitations fiscales et aides régionales ont limité l'impact de la crise sur les tournages en Ile-de-France (Observatoire de la production audiovisuelle et cinématographique en Ile-de-France 2013). D'autres enquêtes confirment l'effet bénéfique de ces dispositifs. Cela démontre non seulement l'intérêt de ces fonds pour l'industrie cinématographique, mais aussi pour le développement économique des régions d'Europe où ces fonds sont établis. La multiplication des commissions du film et des fonds de soutien dans le monde tout autant que la montée en puissance des collectivités locales dans la

gestion des crédits culturels déconcentrés et les décisions d'allocations de ressources conduit à un changement des dynamiques d'intervention publique vis-à-vis du cinéma. Il convient de prendre désormais davantage en compte le rôle du « local » dans l'élaboration des cadres d'action du domaine cinématographique, et de repenser le rôle des réseaux d'acteurs locaux comme dotés d'une compétence en matière d'élaboration de normes dans ce secteur de la politique culturelle (Gimello-Mesplomb 2012). Les états centraux en Europe sont, en effet, en train d'orienter leur intervention de manière progressive vers un rôle de coordination d'activités qui leur était auparavant dévolues, en déléguant aux territoires la mise en place et la promotion d'initiatives en faveur du cinéma (l'introduction, par exemple, du crédit d'impôt en Belgique, de l'éducation artistique au cinéma en France, ou du soutien aux salles en Hongrie). Les régions européennes sont en phase de devenir les acteurs incontournables en ayant contrôlé le second stade en amont de la chaîne de production du film, celui du tournage, laissé vacant dans les politiques culturelles. En ayant fait le choix d'e conjuguer optimisation des conditions pratiques des tournages et attractivité des territoires, l'action des régions est désormais complémentaire et interdépendante de celles des politiques nationales. Un transfert de compétences qui s'est réalisé sans grands heurts mais qui a encore du mal à trouver une reconnaissance adéquate du point de vue législatif (Cucco 2013).

Bibliographie

- ANICA (2011), *Fondi regionali per il cinema e l'audiovisivo*.
- AUGROS, J. (2008), 'Glocalisation, runaway et local production', *Questions de communication*, 13: 225-238.
- BEGIN, D., COLBERT, F. et DUPRÉ, R. 2000. "Comparative analysis of French and French-Canadian willingness to support the national film industry." *International Journal of Cultural Policy* 7 (2) (December): 355-368.
- CENTRE IMAGES (2013), *Guide 2013 des soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle*. [URL : <http://www.ciclic.fr/ressources/le-guide-2013>]
- CHRISTOPHERSON, S. et RIGHTOR, N. (2009), "The Creative Economy as "Gig Business": Evaluating State strategies to Lure Filmmakers", *Journal of Planning Education and Research*, 29(3): 336-52.
- COCQ, E., et MESSERLIN, P. 2003. *The French Audiovisual Policy: Impact and Compatibility with Trade Negotiations*. Hamburg.
- CRETON, L. 2004. "Retour sur les origines du système d'aide à la production cinématographique en France." *Quaderni* 54 (1): 109-118.
- CUCCO, M. (2013), 'From the State to the regions: the Devolution of Italian Cinema', *Journal of Italian Cinema and Media Studies*, 1(3): 263-277.
- , RICHERI, G. (2013), *Il mercato delle location cinematografiche*. Venezia: Marsilio.
- , RICHERI, G. (2011), "Regole, funzioni e strutture delle Film Commission in Europa e modelli per il Canton Ticino", Università della Svizzera italiana.
- , RICHERI, G. (2011), 'Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci', *Economia della cultura*, 21(2): 171-185.
- DI CESARE, F., RECH, G. (2007), *Le produzioni cinematografiche, il turismo, il territorio*, Roma,

- Carocci.
- ELMER, G. (2002), The trouble with Canadian 'body double': runaway productions and foreign location shooting, *Screen*, 43(4): 423-31.
- , GASHER, M. (2005), *Contracting Out Hollywood: Runaway Productions and Foreign Location Shooting*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- , DAVIS, C.H. – MARCHESSAULT, J. – McCULLOUGH J. (2010), *Locating Migrating Media*. Lanham, Lexington Books.
- EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY (2011), *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*. Strasbourg: Observatoire Européen de l'Audiovisuel - Conseil de l'Europe.
- FAGIANI, M.L. (2008), *Città, cinema, società. Immaginari urbani negli USA e in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- FILM FRANCE - COMMISSION NATIONALE (2012), *Charte du réseau*.
- FONDAZIONE ROSSELLI – IEM (2011), *Il sostegno alla filiera audiovisiva in Puglia: per una analisi di impatto di Apulia Film Fund (2007-2010)*.
- GIMELLO-MESPLOMB, F. 2003. "Le prix de la qualité. L'Etat et le cinéma français (1960-1965)." *Politix* 16 (61): 95-122.
- . 2006. La politique publique du cinéma en France. In *Art et pouvoir, de 1848 à nos jours*, ed. Philippe Poirrier, 60-64. Paris: SCEREN-CNDP
- . 2012 "La question du soutien à la qualité dans le cinéma et l'audiovisuel en France. Socio-histoire d'un cadre d'action publique et de ses dispositifs (1946-2000)". Mémoire d'HDR. 3 Tomes [tome 1].
- GOLDSMITH, B., O'REAGAN T. (2005), *The Film Studio. Film Production in the Global Economy*. Lanham: Rowan & Littlefield Publisher Inc.
- HAYWARD, S. 1993. "State, culture and the cinema: Jack Lang's strategies for the French film industry." *Screen* 43 (4).
- JÄCKEL, A. 2000. "Film Policy and Cooperation Between East and West: The Case of France and Romania in the Nineties." *International Journal of Cultural Policy* 7 (1): 131-150.
- LITVAK, I et M. 2007. "US film commissions & Hollywood." *Economic Development Journal*; 6 (3): 5-14.
- LUKINBEAL, C. 2004. "The rise of regional film production centers in North America, 1984-1997." *GeoJournal* 59 (4): 307-321.
- MENEGUZZO, M. et TRIMARCHI, M. (2009), *Creatività e territorio: l'azione pubblica regionale*, Economia della cultura, n. 1, pp. 11-18.
- MIHAILEANU, R ; et LELOUCH, C. 2010. "Aides régionales au cinéma, chronique d'une disparition programmée", *Libération*, 26 février 2010, p.24.
- MORAN, A. 1994. *Film policy: An Australian reader*. Ed. Institute for Cultural Policy Study. Griffith University's Faculty of Humanities.
- . (dir.) 1996. *Film Policy. International, National and Regional Perspectives*. New York: Routledge.
- OBSERVATOIRE DE LA CREATION ET DE LA PRODUCTION EN REGION (2004), « Convergence des politiques nationales et régionales en faveur de la création audiovisuelle », Actes de la table ronde de décembre 2004.
- OBSERVATOIRE DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE ET CINEMATOGRAPHIQUE EN ILE-DE-FRANCE (2013) *Rapport d'étude 2013*
- PELTZMAN, D. (2013), The film and television tax credit and its impact on California motion

- picture industry, communication au colloque Cinecosa "Les politiques de l'audiovisuel dans les pays anglophones / Film and Television Policies in English-speaking Countries", Université Paris VIII, 25 octobre 2013.
- RENAULT, C.-E., et GUINOT-DELÉRY, J. 2009. "Le crédit d'impôt en faveur des films étrangers tournés en France." *La Gazette du Palais* (137-139): 20-23.
- ROCCO, A. (2001), « Studio sull'impatto economico delle produzioni cinematografiche e televisive sul territorio umbro », Umbria Film Commission.
- SCOTT, A.J. (2005), *On Hollywood. The Place, the Industry*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- TUROK, I. 2003. "Cities, Clusters and Creative Industries: The Case of Film and Television in Scotland." *European Planning Studies* 11 (5): 549 (17p).
- ULFF-MOLLER, J. 1999. *Hollywood's Film Wars With France: Film-Trade Diplomacy and the Emergence of the French Film Quota Policy*. Rochester: University of Rochester Press.
- VERNIER, J.-M. 2004. "L'État français à la recherche d'une politique culturelle du cinéma: de son invention à sa dissolution gestionnaire." *Quaderni* 54: 95-108.
- VERSACE, A. et CANOVA, L. – FABBRIO, T.M. – MEDOLAGO ALBANI, F. (2008), "L'evoluzione del sostegno pubblico all'audiovisivo", Rapporto IEM, Milano: Guerini & Associati, pp. 275-302.
- WASKO, J. et ERICKSON, M. (2008), *Cross-Border Cultural Production. Economic Runway or Globalization?* Amherst, N.Y , Cambria Press.
- WHITE, J. 2010. "A model small cinema: Icelandic film policy since 1978." *Journal of European Popular Culture* 1 (1): 41-52.
- ZAMBARDINO, B., D'URSO, F. (2011), 'Prove di federalismo audiovisivo. Fondi regionali in Europa e in Italia', *Economia della cultura*, 21(2): 161-170.