60 ANS DU CNC

éclairage historique

Pour nous tous l'année 2006 sera celle des 60 ans du Centre national de la cinématographie. C'est en effet le 25 octobre 1946, soit quelques jours avant de mettre un terme à ses travaux, que l'Assemblée nationale constituante adopte à l'unanimité la loi portant création d'un Centre national de la cinématographie. Ce texte fondateur est l'aboutissement d'un long processus tourmenté et parfois douloureux, dont les origines lointaines remontent à 1936.

Lors de sa session du 17 juillet 1936, sur la base du rapport remis par Guy de Carmoy, Inspecteur des finances, le Conseil national économique adopte des conclusions dont émergent deux idées force : la nécessité de prendre en compte la spécificité des liens qui unissent les différentes branches de l'industrie cinématographique et celle d'instaurer des mécanismes d'essence corporatiste pour répondre aux besoins particulier du secteur. Il propose ainsi l'octroi d'attributions d'ordre régalien à un organisme professionnel unique. Ce n'est que dans l'hypothèse où la profession ne parviendrait pas à s'entendre pour réaliser son unité et définir le cadre de ses activités, que les compétences nécessaires à la mise en œuvre des solutions qu'il suggérait seraient confiées à l'autorité administrative. Ces propositions firent l'objet d'un projet de loi déposé en 1938 par Jean Zay, Ministre de l'éducation nationale et de la culture, mais qui ne put être discuté compte tenu des circonstances.

Dans le cadre du régime néo-corporatiste des années de guerre, les suggestions du Conseil national économique vont partiellement trouver à s'appliquer. Un Comité d'organisation de l'industrie cinématographique (COIC) est créé en 1942 en même temps qu'une Direction générale de la cinématographie. Celui-ci est remplacé à la libération par un Office professionnel du cinéma (OPC), la direction d'administration centrale étant maintenue. Cependant cette situation ne pouvait qu'être transitoire.

C'est à l'occasion du Festival de Cannes de septembre 1946 que le sous-secrétaire d'État à l'information, Robert Bichet, présente en ces termes le projet du gouvernement : *« Le Conseil des ministres vient d'être saisi d'un projet de loi portant création d'un Centre national du cinéma français appelé à se substituer d'ici peu à la Direction générale et à l'Office professionnel du cinéma. Ce projet de loi a recueilli l'approbation des délégations ouvrières et patronales et je tiens à marquer ici toute la satisfaction que j'ai éprouvée à constater l'esprit de conciliation constructive dont n'ont cessé de faire preuve les membres des deux délégations ».*

Avec la loi n° 46-2360 du 25 octobre 1946 portant création d'un Centre national de la cinématographie, le législateur opte pour une solution originale en réunissant au sein d'un organisme unique placé sous l'autorité du ministre chargé du cinéma et faisant une large place aux professionnels, les fonctions de conception incombant à la puissance publique et les tâches d'exécution qu'elles impliquent.

—

La Belle et la bête de Jean Cocteau / 1946
© DR

—

PRÉSIDENCE DU CONSEIL

CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE

L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE

CONCLUSIONS adoptées par le Conseil national économique dans sa session du 17 juillet 1936

et

RAPPORT présenté par M. de CARMOY, inspecteur des finances.

L'Industrie cinématographique, rapport présenté en 1936 par Guy de Carmoy, Inspecteur des finances au Conseil économique des finances. (page de couverture).

60 ANS DU CNC

60 ans de concertation : une histoire des instances placées auprès du CNC

En 1946, le CNC naît de la concertation entre les pouvoirs publics et la profession du cinéma. Depuis lors, une liaison étroite a toujours existé entre l'administration du cinéma et les différentes professions concernées. Au-delà des rapports informels qu'il entretient avec l'ensemble de ses partenaires et du rôle de conciliateur qu'il est amener à jouer, le CNC a constamment fait une place éminente à la concertation grâce à des instances consultatives de diverses natures dont le nombre ainsi que la composition, l'organisation et le fonctionnement ont fortement évolué au cours des soixante dernières années.

Dans un premier temps, la loi du 25 octobre 1946 créant le CNC disposait que son Directeur général était assisté d'un conseil paritaire composé de huit représentants patronaux et de huit représentants salariés. Plus tard, les lois du 23 septembre 1948 et du 6 août 1953 respectivement relatives au fonds d'aide puis au fonds de développement prévoyaient chacune un conseil chargé dans le premier régime de gérer le fonds, dans le second de donner un avis sur la gestion assurée par le Directeur général. C'est la même volonté d'associer la profession aux décisions de l'administration qui se manifeste lors de la création, par un décret de septembre 1953, du Conseil supérieur du cinéma placé auprès du ministre chargé du cinéma.

À partir du 1er janvier 1960, à un dispositif consultatif quelque peu disparate, a été substitué, par le décret du 30 décembre 1959, un système comportant une instance unique constituée par la Commission consultative du cinéma et ses sous-commissions spécialisées : agrément des films de long métrage, avances sur recettes, presse filmée, expansion à l'étranger et affaires générales. Cette commission avait pour mission de donner un avis au ministre chargé du cinéma sur les questions relatives d'une part, au soutien financier de l'État à l'industrie cinématographique, d'autre part à la politique générale de la cinématographie.

À la suite des événements de 1968, de nouvelles formes de concertation plus souples vont être recherchées tandis que la Commission consultative du cinéma dans sa formation plénière et la sous-commission des affaires générales ne vont plus être réunies. De la sous-commission des affaires générales va cependant subsister un groupe de travail chargé de suivre la gestion du compte de soutien, groupe qui chaque année tiendra deux séances et suivra la préparation et l'exécution des budgets du compte de soutien. Présidé initialement par Roger Sallard, ce groupe de travail est l'ancêtre de l'actuelle « Commission Chavane ». Quant aux diverses sous-commissions spécialisées dont l'activité est étroitement liée à l'octroi du soutien financier, elles vont progressivement être transformées en commissions autonomes.

Au début des années 80, les pouvoirs publics tenteront de faire de nouveau fonctionner une instance exerçant des attributions consultatives pour l'ensemble des activités se rapportant au cinéma ou siégeraient des représentants patronaux et salariés, des représentants des différentes professions artistiques ainsi que des parlementaires et des représentants des administrations. Un décret du 8 décembre 1983 crée un Conseil national de la cinématographie, mais cette institution apparaît très vite inadaptée aux nouveaux besoins du temps et ne sera jamais installée.

En revanche, les évolutions du dispositif de soutien financier et de régulation du secteur du cinéma ainsi que l'élargissement progressif des compétences du CNC à la vidéo puis à l'industrie audiovisuelle donneront lieu à la mise en place de nombreuses instances à compétences techniques. En 2006, on compte plus de 50 organes consultatifs placés auprès du CNC.

—

L'Année dernière à Marienbad de Alain Resnais © Studio Canal Film ayant bénéficié de l'avance sur recettes en 1960, année des premières attributions accordées.

—

60 ANS DU CNC

histoire du rattachement ministériel du CNC

Au cours de ces 60 dernières années, l'autorité ministérielle en charge de la conception et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière cinématographique, et donc la place du CNC au sein du système administratif français, ont fortement varié en fonction de la conception politique que se sont fait les pouvoirs publics de ce secteur d'activité et des besoins propres à celui-ci.

Si à ses débuts le cinéma est rattaché à l'autorité ministérielle en charge des beaux-arts, à partir de 1939 et jusqu'en 1947 il relève de celle en charge de l'information, les pouvoirs publics ayant très vite pris conscience que le cinéma, s'il est un art et une industrie, est également une technique de diffusion des idées et un formidable moyen d'information et de propagande. Dans ce contexte, il est naturel qu'en 1946 le projet de loi portant création du CNC soit présenté devant l'Assemblée nationale constituante par Robert Bichet alors sous-secrétaire d'État à l'information et que l'article 1er de la loi n° 46-2360 du 25 octobre 1946 indique que le CNC est placé sous l'autorité du Ministre chargé de l'information.

Mise entre parenthèse durant les années de guerre, la conception du cinéma comme art ressurgit dans l'atmosphère de renouveau qui règne au tout début de la Quatrième République. En avril 1947, le cinéma est ainsi rattaché au Ministre de la jeunesse, des arts et des lettres qui a autorité sur le CNC et compétence en matière de contrôle cinématographique et de presse filmée. La pertinence de ce rattachement sur le plan de l'opportunité politique et de l'efficacité administrative est cependant rapidement mise en doute. Face à la crise que traverse alors le cinéma, la responsabilité de celui-ci va, dès novembre 1947, être confiée au Ministre de l'industrie et du commerce. Ce rattachement s'inscrit dans un plan gouvernemental d'ensemble pour le cinéma, élaboré cette année-là au sein d'une commission interministérielle, dont les principales recommandations devaient notamment aboutir à l'élaboration de la première loi d'aide à l'industrie cinématographique. Le Ministre de l'industrie et du commerce hérite ainsi de l'ensemble des questions techniques, industrielles et commerciales relatives au cinéma mais également celles qui concernent le contrôle cinématographique et la presse filmée ainsi que le caractère artistique du cinéma. L'unité ainsi réalisée autour d'une autorité ministérielle unique fût pourtant de courte durée puisqu'en 1948 la responsabilité du contrôle cinématographique est transférée au Président du Conseil.

La politique menée sous la Quatrième République dans le domaine du cinéma fut en priorité d'ordre économique. Celle de la Cinquième République n'avait initialement pas lieu d'être différente.
Les circonstances politiques en décidèrent pourtant autrement. En février 1959 est créé pour André Malraux un Ministère chargé des affaires culturelles auquel est désormais rattaché le CNC mais pas le contrôle cinématographique, qui reste de la compétence du Ministre chargé de l'information. En juillet 1969, cette compétence est confiée au nouveau Ministre chargé des affaires culturelles. Le dispositif qui se met en place cette année-là confère désormais à une autorité ministérielle unique s'appuyant sur le CNC l'ensemble des questions intéressant le cinéma.

—

André Malraux, Ministre des affaires culturelles et André Holleaux, Directeur de cabinet du Ministère des affaires culturelles en 1964. André Holleaux a été le Directeur général du CNC de 1965 à 1969. © DR

—

Les Quatre cents coups de François Truffaut (1959) © DR

60 ANS DU CNC

l'élargissement des compétences du CNC à l'industrie audiovisuelle

Si l'année 2006 est d'abord celle de l'anniversaire de la création du Centre national de la cinématographie elle est également celle de la mise en place effective, il y a 20 ans, sous Jérôme Clément alors Directeur général, du Compte de soutien financier à l'industrie des programmes audiovisuel (COSIP) dans la forme où nous le connaissons encore aujourd'hui. En effet, l'un des événements marquants de l'histoire récente du CNC est son ouverture progressive à l'industrie audiovisuelle.

C'est avec la création en 1978, lors du troisième gouvernement Barre, d'un Ministère de la culture et de la communication confié à Jean-Philippe Lecat, que le CNC s'investit concrètement dans les problématiques liées à l'audiovisuel. En pratique, la création du Ministère de la culture et de la communication s'accompagne de la nomination en 1979 d'un délégué à l'audiovisuel en la personne du Directeur général du Centre national de la cinématographie. La définition des actions était confiée à un comité de l'audiovisuel tandis que sur le plan technique, le délégué disposait d'un service de l'audiovisuel rattaché au secrétariat général du CNC. C'est également en 1979 qu'est créé le Fonds de création audiovisuelle visant à favoriser la production de documentaires de qualité coproduits et diffusés par les sociétés nationales de programmes. Il faut cependant attendre la première moitié des années 1980 pour que soient mis en place des mécanismes proches de ceux du cinéma et que le Centre en tire des conséquences quant à son organisation interne.

En 1983, le gouvernement fit du développement des industries de communication l'une de ses priorités pour le IXe Plan. En particulier, plusieurs initiatives visant notamment à créer de nouveaux réseaux de diffusion audiovisuelle furent prises : équipement du territoire en réseaux câblés (Plan câble) et surtout création d'une quatrième chaîne de télévision. Parallèlement, pour encourager la production d'œuvres audiovisuelles destinées à alimenter ces nouveaux réseaux et favoriser le développement des industries de programmes nationales, il fut décidé de créer un régime de soutien financier.

Le Centre se réorganise en intégrant, en 1983, dans ses structures, la délégation à l'audiovisuel, jusque là toujours théoriquement un service ministériel. En 1985 cette délégation sera érigée en une Direction des programmes audiovisuels chargée de gérer à la fois le nouveau régime de soutien aux industries de programmes et le fonds de création audiovisuelle.

Institué par la loi de finances pour 1984, ce régime était initialement alimenté par une taxe assise exclusivement sur les recettes des nouveaux réseaux. Cependant, le rendement attendu de cette taxe, évidemment fonction du rythme de câblage et des abonnements à la quatrième chaîne étant nécessairement modeste en phase de démarrage, il fut décidé de mettre en place, à titre transitoire et pour une durée de trois ans, un Fonds de soutien aux industries de programmes (FSIP) sous forme d'avances remboursables financées sur crédits budgétaires. Ce n'est que deux ans plus tard, dans le prolongement des conclusions du rapport Bredin sur les nouvelles télévisions hertziennes remis au Premier ministre en 1985, qu'est véritablement institué le Compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) dans le cadre de la loi de finances pour 1986 et le décret du 6 février 1986 : désormais les chaînes privées comme celles du secteur public sont mises à contribution au moyen d'un prélèvement sur leurs ressources et les financements peuvent être attribués quels que soient les réseaux et les chaînes sur lesquels seront diffusées les œuvres.

Sur le plan institutionnel, c'est tout naturellement au Centre national de la cinématographie que seront confiées les tâches d'instruction et d'exécution du nouveau dispositif, sans que pour autant sa mission originelle telle qu'elle résulte de ses textes institutifs ne soit modifiée.

—

Jérôme Clément, Directeur général du CNC de 1984 à 1989.
Photo : Thierry Pétillot

60 ANS DU CNC

les origines du Compte de régime de soutien financier

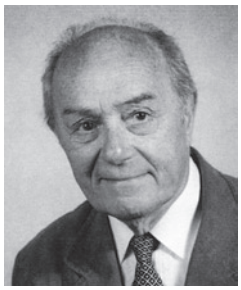
Dès sa création en 1946, le CNC s'est prioritairement vu assigner une mission de régulation du secteur cinématographique. Si elle confie également au Centre une mission de soutien économique, la loi du 25 octobre 1946 en limite le champ à des subventions et avances accordées, dans l'intérêt général, à la seule production cinématographique.

Ce n'est que deux ans plus tard, pour réagir à la crise que traverse alors le cinéma (le parc de salles a été fortement endommagé par les années de guerre et n'a pu être modernisé ; la production subit la vive concurrence du cinéma américain renforcée par les accords Blum-Byrnes) qu'est institué le premier régime d'aide au cinéma par la loi du 23 septembre 1948 créant, pour une durée de trois ans, portée ensuite à cinq ans, un fonds spécial d'aide temporaire à l'industrie cinématographique. Ce fonds, non personnalisé, présente la particularité de se superposer au Centre national de la cinématographie. Il est géré, selon un mode paritaire, par un conseil d'administration présidé par le Directeur général du CNC et est composé de représentants des administrations concernées et des organisations professionnelles. Pour alimenter ce fonds, la loi du 23 septembre 1948 crée la taxe spéciale additionnelle aux prix des places de cinéma dont le montant est alors de cinq ou dix francs selon le prix du billet. Le fonds est, en outre, abondé par une taxe de sortie perçue sur tous les films et dont le montant était calculé par mètre de pellicule. Les ressources du fonds étaient redistribuées selon un mode exclusivement automatique.

La loi de 1948 était une « loi de crise » visant à assurer la survie des secteurs de la production et de l'exploitation, alors seuls bénéficiaires des aides. Cet objectif atteint, il convenait désormais de s'engager dans une phase de développement de l'industrie cinématographique nationale en consolidant et en étendant le dispositif précédent. Tel est l'objet de la loi du 6 août 1953 portant création d'un fonds de développement de l'industrie cinématographique. Sur le plan institutionnel, ce fonds est intégré au CNC et va profondément bouleverser ses structures internes qui vont être réorganisées en fonction des missions du fonds. Celui-ci est désormais directement géré par le Directeur général du Centre. Un Conseil du fonds, composé de représentants des administrations et de représentants des organisations professionnelles, est maintenu mais il n'a plus, auprès de lui qu'un rôle consultatif. La taxe spéciale additionnelle au prix des places et la taxe de sortie des films sont reconduites comme ressources directes du fonds. Ces ressources sont désormais réparties en six catégories de bénéficiaires : producteurs de longs métrages, producteurs de courts métrages, exploitants de salles, industries techniques, presse filmée, organismes d'intérêt général. En outre, le nouveau dispositif introduit aux côtés des modes de redistribution automatique, des mécanismes sélectifs.

À la fin des années cinquante, plusieurs facteurs vont conduire les pouvoirs publics à repenser le régime d'aide en vigueur ; un facteur externe d'abord : l'adoption du Traité de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne ; un facteur interne ensuite : la création d'un Ministère de la culture. Au cours de l'année 1959, sont adoptés plusieurs textes législatifs et réglementaires qui instituent le Compte de soutien financier de l'industrie cinématographique. Le système instauré en 1959 marque, sur le plan juridique, une rupture radicale avec les systèmes antérieurs des fonds autonomes. Il réintègre le régime d'aide dans un cadre conforme à la nouvelle orthodoxie budgétaire en même temps qu'il témoigne d'une volonté politique de reprise en main par l'autorité ministérielle. Le fonds de développement de l'industrie cinématographique, liquidé à compter du 1er janvier 1960, fait place, à partir de cette date, à un compte spécial du Trésor qui est d'affectation spéciale. La taxe spéciale additionnelle au prix des places trouve désormais son fondement dans un article du code général des impôts. C'est sur ces bases que fonctionne le dispositif aujourd'hui en vigueur.

—



Jacques Flaud a été Directeur général du CNC de 1952 à 1959 © DR

60 ANS DU CNC

une curiosité historique : les arbitrages rendus sous l'égide du CNC de 1949 à 1974

Au cours de son histoire, le Centre national de la cinématographie a rempli certaines fonctions qui aujourd'hui apparaissent bien lointaines et mystérieuses. Tel est le cas notamment de la fonction d'arbitrage qu'il a exercée au cours de la période 1949-1974.

La naissance de cette fonction est directement liée à l'organisation néo-corporatiste issue des années de guerre. Le premier mécanisme d'arbitrage cinématographique placé sous l'égide des pouvoirs publics est institué dans le cadre du Comité d'organisation de l'industrie cinématographique.
Une décision réglementaire de 1941 modifiée en 1944 crée une Commission arbitrale de l'industrie cinématographique dont le Comité d'organisation assure le greffe par l'intermédiaire de son Secrétariat général.
Les principes de ce mécanisme ont été en partie maintenus à la Libération dans le cadre de l'Office professionnel de la cinématographie. C'est donc tout naturellement que le CNC prenant le relais des institutions précédentes se voit confier par le législateur le soin d'intervenir dans les différends opposant les ressortissants de l'industrie cinématographique car comme l'ont écrit de bons auteurs : « Maître et serviteur de la profession, le CNC est la grande plaque tournante du cinéma français vers laquelle tout converge ».

C'est ainsi qu'après avoir investi le CNC d'un pouvoir réglementaire autonome dont le champ d'application est extrêmement large, la loi du 25 octobre 1946 ajoute que celui-ci est également chargé « d'arbitrer, éventuellement, les conflits nés de cette réglementation à l'exception des conflits du travail proprement dits ». Dans l'exercice de cette compétence, le Centre a toujours fait preuve de souplesse quant à la recevabilité des litiges dont il était saisi au nom des objectifs généraux de développement de l'industrie cinématographique dont il a la charge. En revanche, le Centre a toujours refusé d'admettre la recevabilité de litiges ayant trait à la production de téléfilms.
Les principaux litiges dont fut saisi le CNC portaient sur des questions d'ordre commercial entre entreprises (inexécution des clauses financières des contrats, mauvaise exécution d'un mandat de distribution, mauvaise exécution de travaux de sous-titrage, retards dans la fourniture de matériels techniques ou contestation sur la qualité de ce matériel, etc.).

L'autre grande catégorie de litiges opposait des entreprises cinématographiques, notamment des entreprises de production, aux auteurs, aux artistes-interprètes et aux techniciens (inexécution des clauses financières des contrats de cession de droits ou d'engagement, qualité du travail effectué par tel réalisateur, modification du montage ou du mixage, changement de titre, etc.).
Pour l'anecdote, des noms célèbres du cinéma français de l'époque ont eu recours ou ont été appelés dans une procédure d'arbitrage sous l'égide du Centre : Charles Vanel, Madeleine Robinson, Marcel l'Herbier, Henri Alekan pour n'en citer que quelques-uns.

Formellement, le CNC n'a jamais personnellement prononcé de sentence arbitrale, bien que la loi dise qu'il est « chargé d'arbitrer » les conflits nés de la réglementation qu'il édicte.
Son rôle s'est toujours limité à celui d'un greffe d'arbitrage dont le secrétariat était assuré par le Service des études générales et du contentieux.
La procédure se déroulait en trois temps : le premier était celui de l'instruction de la demande par le Centre, le second celui du compromis d'arbitrage également préparé par le Centre et signé par les parties et leurs arbitres, le troisième celui de la sentence arbitrale, celle-ci étant enregistrée au greffe du tribunal compétent et, le cas échéant, inscrite au Registre public de la cinématographie.

Pendant environ 25 ans, le CNC aura eu à connaître de plusieurs centaines de questions d'arbitrage sur des sujets extrêmement variés. Au cours de la période 1949-1961, plus de 500 dossiers d'arbitrage ont été ouverts ou suivis. Au seul titre de l'année 1962, on en recense 108 mais il n'y en plus que 72 en 1965.
Au cours des années suivantes, le nombre de dossiers s'amenuise progressivement et la procédure tombe en désuétude pour disparaître en 1974.
En fait, les compétences du Centre en matière d'arbitrage ont suivi l'évolution générale du régime de l'organisation professionnelle de la cinématographie, cette évolution étant caractérisée par le passage du néo-corporatisme d'origine à un régime administratif plus traditionnel. L'idée d'une « restitution » à la Profession de l'entière responsabilité des procédures d'arbitrage s'est finalement imposée d'elle-même.

—

60 ANS DU CNC

les rendez-vous du personnel du Centre national de la cinématographie avec l'histoire, des origines à nos jours

Alors que le Centre national de la cinématographie fête cette année son soixantième anniversaire, le Parlement est amené à se pencher pour la première fois depuis 1946 sur la situation du personnel de l'établissement. À cette occasion il n'est pas inutile de faire un détour par l'histoire des origines du Centre et des soixante dernières années pour mieux comprendre certains aspects de cette délicate question. Lors de sa création par la loi du 25 octobre 1946, le CNC s'est substitué d'une part à la Direction générale de la cinématographie du Ministère de l'information et d'autre part à l'Office professionnel du cinéma. Les personnels de ces deux administrations, 50 agents pour la Direction d'administration centrale et 283 agents pour l'Office professionnel, ont constitué le premier personnel du CNC auquel se sont ajoutées quelques personnes recrutées sur titre. Globalement, jusqu'à la fin des années 70, le personnel d'origine, notamment en ce qui concerne les cadres, est demeuré d'une remarquable stabilité à l'image de l'établissement lui-même et de ses missions.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi qui allait devenir la loi du 25 octobre 1946, Michel Fourré-Cormeray, alors Directeur général de la cinématographie avait saisi le sous-secrétaire d'État à l'information, Robert Bichet, du vœu exprimé par le personnel dont il avait la charge de bénéficier du statut général de la fonction publique, alors en discussion au Parlement et devenir ainsi agents titulaires du futur établissement public. C'est dans ces conditions que le ministre de l'information accepta d'ajouter dans le projet de loi une disposition conditionnant la dissolution de la Direction générale de la cinématographie et de l'Office professionnel du cinéma et donc l'installation du Centre interviendrait à l'adoption du règlement d'administration publique pris pour l'application de la loi qui devait « fixer notamment le statut du personnel du Centre national ». Cette disposition adoptée le 25 octobre 1946 a longtemps été interprétée comme établissant la volonté du législateur de doter le personnel du CNC d'un statut de titulaires au motif que la loi du 19 octobre 1946, relative au statut général de la fonction publique adoptée six jours plus tôt, prévoyait que les statuts particuliers étaient fixés par règlement d'administration publique alors qu'un décret simple était suffisant pour le personnel contractuel. Quoiqu'il en soit, pendant toute la période au cours de laquelle s'est appliquée la loi du 19 octobre 1946, le dispositif prévu par la loi du 25 octobre 1946 et son règlement d'application du 28 décembre 1946 resteront lettre morte. La question du statut des agents du CNC fut à nouveau débattue à l'occasion de l'adoption de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au nouveau statut général de la fonction publique. Mais là encore aucune mesure concrète ne put être adoptée. Cette situation s'explique en partie par le fait que, de manière récurrente pendant les années 50, le CNC a été l'objet de remises en cause qui ont suscité l'élaboration de projets, plus ou moins aboutis, mais visant tous à scinder ses compétences d'origine entre une direction d'administration centrale et un établissement public gestionnaire de type classique. Ces velléités ont notamment eu pour effet de paralyser toute mise en place d'un statut particulier.

Au cours des décennies qui suivirent, la question a pu de nouveau être débattue notamment au début des années 80 mais globalement, la perspective de l'adoption d'un statut particulier des agents du CNC s'était progressivement estompée. Dès lors, on ne s'étonna guère lorsqu'exactement 50 ans après l'adoption des dispositions de la loi du 25 octobre 1946, le projet de code de la communication et du cinéma déposé en 1996 sur le bureau du Sénat prit acte de cette situation en ne reconduisant pas les dispositions de cette loi devenues entre temps l'article 12 du code de l'industrie cinématographique. Ce projet, qui n'a jamais été discuté, est depuis lors totalement tombé en désuétude.

Par un retour dont l'histoire a le secret, dix ans plus tard, précisément l'année des 60 ans du Centre, le projet de loi sur la fonction publique, dans une approche renouvelée de la question, vise à compléter l'article 1er du code de l'industrie cinématographique tandis qu'un projet de décret statutaire est en cours d'élaboration.

—

Michel Fourré-Cormeray remet à Bretislav Pojar (Tchécoslovaquie) le Grand prix du Festival international du film d'animation d'Annecy pour le court métrage *Le lion et la chanson* (1960). Michel Fourré-Cormeray a été Directeur général du CNC de 1946 à 1952 et de 1959 à 1965. © André Gobeli

60 ANS DU CNC

la TSA : le symbole de la politique cinématographique

En cette année 2006 où l'on célèbre l'anniversaire de diamant du CNC, il convenait de rendre hommage à l'un de ses plus beaux joyaux : la taxe spéciale additionnelle au prix des places, plus connue sous la dénomination TSA. Historiquement cette taxe est aux origines du régime français d'aide au cinéma, politiquement elle fait figure de symbole de l'exception culturelle française. Cette aura, elle la tient en grande partie des circonstances de sa création.
On s'est souvent interrogé pour savoir à qui revenait la paternité de la TSA, qui en était le génial inventeur. Ce que l'on sait c'est que l'idée n'est ni exactement contemporaine de la création du CNC, ni exactement une création de celui-ci. C'est en effet à la Libération qu'est institué, parallèlement à une augmentation du prix des places, un prélèvement de 7 % sur les recettes au profit d'un fonds de soutien à la production mais ce dispositif est supprimé dès le début de l'année 1946. L'idée renaît pourtant, dès l'année suivante, dans le cadre des réflexions d'une commission d'étude sur le cinéma français présidée par Wilfrid Baumgartner, alors Directeur du Crédit national. En 1947 le cinéma français est en crise : l'outil industriel et les salles n'ont pas été modernisés, la production nationale est au plus bas tandis que les films américains bénéficient à plein des effets des accords Blum-Byrnes de 1946. C'est donc dans un contexte économique et politique particulièrement tendu que naît la TSA et le régime d'aide qu'elle finance. À ce titre elle reste le symbole d'une politique cinématographique volontariste.
À sa création la TSA a été conçue comme une taxe « exceptionnelle » alimentant des régimes d'aides en principe limités dans le temps. C'est ainsi que la première TSA instituée par la loi d'aide temporaire à l'industrie cinématographique de 1948 l'est pour une durée de cinq ans. Une nouvelle TSA prend le relais dans le cadre de la loi de 1953 créant le fonds de développement de l'industrie cinématographique. Instituée pour une durée de 4 ans, cette taxe sera prorogée avant qu'un nouveau dispositif ne vienne s'y substituer à compter du 1er janvier 1960.
À la différence des régimes antérieurs, la création du compte de soutien financier à compter de cette date ne conduira pas formellement à la création d'une nouvelle TSA mais à son maintien en vigueur et à son aménagement.
Sous l'acronyme TSA se cachent trois mots dont le sens a fortement évolué. À l'origine la TSA consiste, au moyen de procédés de puissance publique, à « détourner » une part de la recette de son circuit normal, à la faire bénéficier d'une ristourne fiscale et à en réinjecter le produit en faveur de l'industrie cinématographique nationale. La première évolution va porter sur sa nature en tant que prélèvement obligatoire : après avoir été parafiscale, son produit étant alors directement affecté au CNC, la TSA est devenue fiscale à partir de 1960 et alimente un compte spécial du Trésor. Originairement qualifiée de « spéciale » en ce sens qu'elle recevait une affectation déterminée dans un but d'ordre économique et culturel particulier, la TSA a conservé cette caractéristique essentielle mais le mot lui-même est un héritage du passé appelé à disparaître du langage juridique. En revanche, la TSA a cessé d'être effectivement « additionnelle » depuis le milieu des années 80 bien que l'expression subsiste encore. Durant près de 40 ans, la taxe s'est ajoutée au prix normal du billet payé par le spectateur, son montant faisant l'objet d'une défiscalisation et ce dans un contexte général de prix encadrés. Sa mise en conformité avec les exigences communautaires conduira à en édulcorer les spécificités pour en faire une taxe désormais « incluse » dans le prix des places et « fiscalisée ».
Tout au long de son histoire la TSA s'est complexifiée, notamment quant à son barème, en même temps qu'elle est mise au service des grandes évolutions du régime d'aide au cinéma. La mise en place du nouveau régime de soutien financier en 1959, la réintégration de l'exploitation cinématographique dans ce régime en 1967 ou l'ouverture de celui-ci à l'art et essai en 1979 en sont quelques exemples. Par ailleurs la taxe va, à diverses reprises, être mise au service d'objectifs économiques ou culturels déterminés : que l'on songe aux exonérations dont bénéficient les exploitants des départements d'Outre-Mer depuis 1963, les petites exploitations depuis 1969 ou, au contraire, à la taxe majorée qui depuis 1976 pèse sur les séances où sont représentés des films à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.
En 2006, 60 ans après la création du CNC, la TSA est à un tournant de son histoire en même temps qu'elle s'apprête incidemment à retrouver son passé. Elle va quitter le Code général des impôts pour retrouver la place qu'elle occupait dans le Code de l'industrie cinématographique de 1956 et va resserrer ses liens avec le Centre pour retrouver en partie ceux qu'elle a entretenus avec lui de 1948 à 1959.

—

Wilfrid Baumgartner © DR

60 ANS DU CNC

petite généalogie des directions et services du CNC

Lorsqu'il se met en place au début de l'année 1947, le CNC est organisé en cinq sous-directions. Soixante ans plus tard, le Centre comprend 10 directions dont certaines, par-delà les multiples évolutions d'organigramme, sont les héritières des sous-directions d'origine et témoignent de l'attachement du Centre à ses missions traditionnelles. D'autres, de création plus récente, attestent de la capacité d'adaptation du Centre à son environnement et sa faculté à répondre aux évolutions économiques, techniques et artistiques du monde des images et à ses enjeux.

En terme d'organisation et de fonctionnement, les textes qui ont créé le Centre indiquent seulement que celui-ci est dirigé par un Directeur général assisté d'un conseil paritaire et d'un comité administratif. Alors que ces organes consultatifs vont progressivement tomber en désuétude avant de disparaître purement et simplement, la structure de la Direction générale va s'étoffer au fil des ans. La création du poste de Directeur général adjoint intervient avec le rattachement du Centre au ministère de l'Industrie à la fin de l'année 1947. Ce poste fut pendant très longtemps occupé par des fonctionnaires de ce ministère mis à disposition jusqu'à ce que soit créé à partir de 1953 un poste budgétaire spécifique au Centre. La structure de la Direction générale se modifie singulièrement à partir de l'année 1952 avec le rattachement direct de différents services à vocation technique. Par la suite, cette situation évoluera au gré notamment de l'ouverture du Centre à de nouveau champs de compétences ou pour répondre à des besoins particuliers. Tel sera notamment le cas dans les domaines de l'audiovisuel, des affaires européennes, du patrimoine et de la communication externe et interne.

Les questions liées à l'administration générale relèvent aujourd'hui du Secrétariat général et de la Direction financière et juridique. L'un et l'autre sont les héritiers d'une part de la Sous-direction de l'administration générale (Henri Goldschild) qui a existé entre 1947 et 1949, d'autre part de la Sous-direction de la formation professionnelle et des services sociaux (Raymond le Bourre) qui a existé de 1947 à 1952, avant que leurs services ne soient directement rattachés à la Direction générale ou transférés à d'autres sous-directions. À partir de 1968, ces différentes fonctions sont rattachées à deux entités : la Sous-direction des affaires générales (Gérard Valter) et la Sous-direction des affaires financières et des organismes contrôlés (Jean Grundler). À partir de 1986, les affaires générales et financières seront regroupées au sein d'une même entité.

L'ensemble des compétences concernant le cinéma relèvent depuis 1996 d'une direction unique. La Direction du cinéma est l'héritière d'une part de la Sous-direction de la production et des services techniques (Claude Jaeger), d'autre part de la Sous-direction de l'exploitation et de la distribution (Léo Vogelweith) mises en place en 1947. Au cours de la période 1947-1996, ces deux sous-directions, qui changeront de noms à diverses reprises, se caractérisent par une très grande stabilité quant à leurs attributions et à la nature des services qui les composent. Elles seront néanmoins affectées par la mise en place des trois régimes d'aides successifs. Avec la mise en place du soutien financier à la distribution, l'année 1978 constitue également pour elles une date clé.

Lointaine héritière de la Sous-direction de la production et des services techniques créée en 1947 (Claude Jaeger), la Direction du multimédia et des industries techniques est également de création récente. Jusqu'en 1989, date de la création du Service des industries et techniques de l'image et du son initialement rattaché à la Direction en charge de l'industrie audiovisuelle, les questions techniques étaient traitées avec celles de la production cinématographique. Le développement des nouvelles technologies et les exigences du principe de neutralité technologique ont naturellement conduit au regroupement de l'ensemble de ces questions au sein d'une même entité.

La Direction des affaires européennes et internationales créée en 1991, trouve également sa source dans l'organisation d'origine du Centre. Entre 1947 et 1952, une Sous-direction de l'exportation et de l'importation (Robert Cravenne) prend en charge les questions liées aux relations avec l'étranger et à l'organisation des festivals avant que celles-ci ne soient rattachées soit à la Direction générale, soit à la Direction chargée de la production cinématographique. Quant aux questions multilatérales et européennes, elles seront traitées au niveau de la direction en charge des questions juridiques. L'unification de ces différentes questions est réalisée en 1989 dans le cadre de la Délégation aux affaires européennes et internationales rattachée à la Direction générale.

La Direction de la création, des territoires et des publics et la Direction du patrimoine sont de création récente. Elles n'en sont pas moins pour partie les héritières directes de services anciens. La première de ces directions peut être regardée comme l'héritière du service du court métrage (Jacques Chausserie-Laprée) créé en 1947 au sein de la Sous-direction de la production et des affaires techniques et du bureau du cinéma non commercial créé en 1949 (Paul Léglise) au sein de la Sous-direction de l'exploitation. Quant à la Direction du patrimoine, elle a principalement été constituée autour du service probablement le plus connu du Centre : le Service des archives du film créé en 1969 (Jean Vivier). Originairement rattaché à la Sous-direction des affaires financières et des organismes contrôlés, ce service fut, par la suite, rattaché à la Direction générale puis en 1995 à la Délégation aux actions patrimoniales dont est issue la Direction du patrimoine.

60 ANS DU CNC

l'importance des questions internationales et européennes

Depuis sa création, le CNC a constamment pris en compte la dimension internationale puis européenne du cinéma. La loi du 25 octobre 1946 qui crée le Centre lui assigne la mission d'organiser, avec le concours des groupements syndicaux, des manifestations nationales et internationales susceptibles de contribuer au rayonnement des films français. Ses fonctions plus générales le conduisent parallèlement, sous l'autorité du ministre chargé du Cinéma, à participer à la détermination de la position de la France dans les négociations multilatérales et à engager un dialogue permanent avec les instances internationales et européennes ainsi qu'avec ses homologues.

Dès 1947, une Sous-direction de l'exportation et de l'importation prend en charge les questions relatives aux échanges et accords commerciaux, aux coproductions et au suivi des manifestations internationales. C'est dans ce cadre qui fait une place éminente aux relations bilatérales que vont très rapidement être créés les nouveaux instruments de politique commerciale et de protection du cinéma. L'année 1947 verra ainsi l'institution d'un mécanisme de garantie de l'État à l'exportation. Deux événements d'importance marqueront également l'année 1949 : la création d'un Fonds d'aide à la diffusion du cinéma français à l'étranger et la création d'Unifrance film ; la signature avec l'Italie du premier accord international de coproduction. En 1953 le Fonds de développement de l'industrie cinématographique intègre la dimension internationale avec une aide aux exportations.

C'est dans la seconde moitié des années 1950 que se développe l'implication du Centre dans les questions multilatérales menées au sein de l'OECE puis de l'ODCE. C'est à la même époque qu'émerge la question européenne. Une proposition de loi restée sans lendemain, sera même déposée au Parlement en vue de l'instauration d'une Communauté européenne du cinéma sur le modèle de la Communauté européenne de défense (CED). C'est un peu plus tard cependant que l'on commence à prendre conscience d'un événement qui va devenir majeur pour l'avenir du cinéma : l'adoption du traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne. Aussi, lorsqu'en 1959 se met en place le nouveau régime de soutien, la question de sa compatibilité avec le traité de Rome et de son autorisation par la Commission européenne est immédiatement posée.

Depuis le début des années 1960, les relations entre le cinéma et l'Europe ont connu plusieurs étapes au cours desquelles le rôle du CNC a été déterminant. Si le traité de Rome n'appréhende pas directement le cinéma en tant que tel, dès 1962 celui-ci est mentionné dans les programmes généraux pour la suppression progressive des restrictions à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement. Conscient des enjeux, c'est en décembre de la même année que le Centre organise un colloque international sur ces questions. Durant la période dite transitoire qui s'étend jusqu'au début des années 1970, plusieurs directives communautaires relatives au cinéma, à l'élaboration desquelles le Centre apportera une contribution essentielle, vont être adoptées. Quant aux régimes d'aides, ils bénéficient d'un statu-quo tout en faisant l'objet d'une surveillance permanente, les dispositions nationales faisant l'objet d'une notification systématique.

Au cours des années 1970 et des années 1980, les rapports avec la Commission européenne seront plus difficiles. La fin de la période transitoire et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) conduisent en effet les autorités européennes à s'engager dans un réexamen de l'ensemble des mécanismes d'aides des États membres. C'est donc dans un contexte tendu qu'en 1981 un avis motivé est adressé aux autorités françaises et il faudra attendre 1989 pour qu'une solution de compromis soit trouvée. Depuis la fin des années 1980 les relations sont plus apaisées quoique riches en événements d'importance majeure auxquels le Centre a particulièrement œuvré : adoption de la directive TVSF, mise en place du programme MEDIA, négociations à l'OMC et bien entendu pérennisation des systèmes de soutien financier. Enfin, en 2002, le Centre et le UK Film Council ont pris l'initiative de réunir régulièrement les agences européennes du cinéma dans une optique de coordination de leurs actions et de promotion de la diversité culturelle.

—

Signature du Traité de Rome du 25 mars 1957 © DR

60 ANS DU CNC

l'affirmation d'une politique patrimoniale

La question de la conservation et de la sauvegarde des films n'est pas contemporaine de la création du CNC. Les premières lois sur le dépôt légal énoncent déjà le principe du dépôt des films cinématographiques, notamment la loi du 21 juin 1943 qui en confie la responsabilité à la Bibliothèque nationale. Quant à l'initiative privée, elle se manifeste dès les années trente, notamment par la création de la Cinémathèque française.

Si la loi du 25 octobre 1946 est silencieuse sur cette question, le Centre ne va cependant pas rester inactif et va rapidement œuvrer à la mise en place de la politique de l'État pour la préservation du patrimoine culturel cinématographique. Comme les administrations qui l'ont précédé, le Centre va tout d'abord soutenir activement l'initiative privée. La Cinémathèque française sera subventionnée dès cette époque.

Très tôt va se poser la question de la conservation et du stockage des films sur support nitrate. Il faut trouver un lieu pour rassembler non seulement les collections de la Cinémathèque française mais également celles des institutions publiques et des entreprises privées. En juin 1948 le ministère de la Défense met à la disposition du Centre, pour une durée initiale de neuf ans, l'ancienne batterie militaire de Bois d'Arcy. La question devient d'autant plus sensible qu'à partir de 1950, divers règlements viennent imposer le recours à l'usage des pellicules de sécurité et le retrait des « films flamme » avant qu'en février 1961, soit adopté un décret interdisant toute circulation, distribution et projection des films sur support nitrate. Ce texte imposait soit la destruction de ces films, soit leur placement en blockhaus aux fins de conservation ou de tirage sur support de sécurité.

Cette réglementation, qui provoque la multiplication des dépôts va conduire le Centre, dans le cadre des travaux d'élaboration du VIe Plan, à approfondir la réflexion sur le devenir des films dans une optique patrimoniale. En octobre 1965, un arrêté impose l'inventaire précis des collections bénéficiant de crédits publics et crée auprès du Centre une Commission pour la sauvegarde des films. Cette commission est chargée de contrôler les crédits et de mettre en place un plan de construction de bâtiments spécifiques pour la protection des films. C'est dans ce contexte qu'éclate en 1968 « l'affaire Langlois » et que les pouvoirs publics choisissent d'engager, hors de la Cinémathèque française, une politique plus volontariste. La même année, un Service des archives du film est créé au Centre avant qu'un décret du 29 octobre 1969 ne vienne officiellement étendre les compétences de l'établissement.

Le dispositif mis en place en 1969 n'a cependant aucun caractère obligatoire et même si le bénéfice des avances sur recettes est alors subordonné au dépôt du négatif des films aidés, cela ne pouvait suffire à asseoir une politique patrimoniale ambitieuse. Il est alors apparu indispensable de franchir une nouvelle étape en mettant en place le dépôt légal prévu par la loi du 21 juin 1943. Un décret de 1977 pris pour l'application de cette loi viendra imposer le dépôt à la Bibliothèque nationale des films produits en France. Un protocole d'accord entre la Bibliothèque nationale et le Centre permet à ce dernier de conserver les films dans ses emprises de Bois d'Arcy.

Alors que la production et la demande d'images s'accentuent au cours de la décennie suivante, la réforme de la politique patrimoniale du cinéma et de l'audiovisuel apparaît de plus en plus indispensable. En 1989, le ministre de la Culture, de la Communication, des Grands travaux et du Bicentenaire confie à Christian Bourgois une mission de réflexion sur le patrimoine audiovisuel. Ce rapport qui conclut à la nécessité de réviser en profondeur les mécanismes en vigueur aboutira en 1990 à la mise en place d'un plan de sauvegarde et de restauration. Des moyens financiers importants sont mis à la disposition du Centre en même temps que sont modernisés les instruments qui organisent ses rapports avec les déposants. Quant au dépôt légal, il est directement confié au Centre par la loi du 20 juin 1992. Une Délégation puis une Direction du patrimoine cinématographique sont alors créées en vue d'assurer le fonctionnement de ces nouveaux mécanismes, la coordination avec les partenaires publics et privés et le développement d'une politique patrimoniale d'ensemble.

—

Entrée du Site de Bois d'Arcy.
Archives française du film du CNC © DR

Site de Bois d'Arcy.
Cellule de stockage des Archives françaises du film du CNC © DR