

Les régions font leur cinéma



©Anne-Françoise Brillot

Animées par des professionnels du cinéma, les commissions du film assurent la promotion de leur région auprès des productions cinématographiques et audiovisuelles qui recherchent des lieux et des moyens de tournage. Les collectivités territoriales s'impliquent de plus en plus dans ces structures.

Par Damien Richard*

Un patrimoine, bâti ou naturel, offre de fabuleux décors aux tournages de films, et cela fait plus de dix ans que les collectivités publiques ont pris la mesure de l'intérêt d'une exposition médiatique de leur patrimoine et de son impact sur la fréquentation touristique. Les médias visuels agissent comme un vecteur de développement touristique, selon deux axes complémentaires. L'attractivité du territoire, au regard des producteurs et des réalisateurs, nécessite cependant une organisation administrative spécifique qui vise à faciliter le recours aux outils juridiques classiques indispensables à l'occupation du domaine public.

Plus-value culturelle et médiatique

Progressivement, les collectivités locales ont mesuré l'intérêt d'apporter un appui financier, humain et technique à l'industrie cinématographique, chaque territoire étant à la recherche d'une identité sur laquelle communiquer. Leur présence dans la production audiovisuelle devient ainsi un élément de marketing territo-

rial, permettant d'associer une ville ou une région à quelques sites marquants (tour Eiffel, Mont-Saint-Michel, pont du Gard...) ou à une thématique (« Lyon, ville de la lumière », « Lille, capitale de la culture en 2005 »...).

En portant à l'écran des sites ou des monuments, le cinéma accroît leur notoriété et, par voie de conséquence, celle de leur ville d'implantation. Des éléments peu connus du patrimoine ou des ambiances de quartier se font aussi connaître par ce biais. Certains films à succès créeront à eux seuls un marché touristique de masse : *Le Fabuleux Destin d'Amélie Poulain* pour le quartier Montmartre, ou *Da Vinci Code* pour un circuit dans Paris sur les traces du héros. D'autres, plus nombreux, serviront d'argument pour inscrire un lieu dans les circuits des tours opérateurs.

Ces retombées – à plus ou moins long terme – restent difficiles à quantifier. Mais le « tourisme d'affaires » que génère le tournage de film est, lui, immédiatement observable, avec l'installation temporaire d'une équipe de tournage qui fréquente hôtels, restaurants et autres installations dites touristiques. Si le chiffrage précis des bénéfices économiques paraît difficile, leur réalité n'est pas discutée. Aussi villes et régions

* Avocat, cabinet Racine.

ont-elles créé des structures spécialisées pour accueillir, prospecter et attirer les tournages, les professionnels du secteur touristique s'investissant dans les structures nationales ou régionales qui œuvrent pour le développement cinématographique.

Un maillage progressif

Ces différentes initiatives sont coordonnées par la Commission nationale du Film France (cf. encadré), créée en 1994 et placée sous le patronage du Centre national de la cinématographie (CNC). Film France, qui a pour objet de développer les activités de tournage et de postproduction sur le territoire français⁽¹⁾, réunit industries techniques et collectivités territoriales ; elle fournit des renseignements sur les autorisations administratives, les réglementations techniques, les soutiens locaux et les aides financières.

Elle coordonne un réseau de 34 commissions locales qui assurent l'accueil de tournage et un meilleur recours aux ressources locales : techniciens et artistes, lieux de tournage, prestataires... Pour les productions étrangères, Film France est souvent la première source d'information lors de la préparation d'un tournage.

En pratique, que ce soit directement ou via les commissions locales, cette structure associative

combine les intérêts d'un guichet unique, d'un pôle de compétences et d'une base de données à disposition des producteurs.

Cette organisation, aujourd'hui plus ou moins pyramidale, est le fruit d'un développement local, à l'image de ce qui s'est fait en Rhône-Alpes avec « Rhône-Alpes Cinéma et la Commission du film Rhône-Alpes » (cf. page suivante).

En France, à la différence des pays anglo-saxons, la Commission du film, tant au niveau local que national, n'a pas de pouvoir administratif en propre. Elle vient en appui, en médiateur, mais ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel en matière d'occupation du domaine public, d'accès au patrimoine ou encore de mobilisation ponctuelle des forces de l'ordre. Néanmoins, les collectivités locales fréquemment sollicitées (grandes villes de France, lieux touristiques) mettent en place, elles aussi, un guichet unique qui facilite la prise de décision.

Des outils juridiques classiques

Au final, la collectivité n'agit le plus souvent qu'en facilitant le projet privé et en tentant, de manière plus ou moins directe, de mettre en valeur ses atouts territoriaux. Elle usera donc d'outils juridiques classiques, regroupés sous le vocable « autorisations de tournage », qui recourent l'autorisation d'oc-

Film France, la Commission nationale du film

Constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 et financée essentiellement par le CNC, Film France a pour objet (cf. statuts, art. 2, sur <http://filmfrance.net/fr/index.cfm>) :

« de susciter et favoriser par tous les moyens la multiplication de tournages en France de productions cinématographiques et audiovisuelles de toutes origines, dans le but de lutter contre la délocalisation des tournages des productions françaises, mais également d'inciter à la venue de tournages de productions étrangères sur le territoire français. »

« Elle constitue un relais entre, d'une part, les professionnels du cinéma et de l'audiovisuel français et étrangers et, d'autre part, les collectivités territoriales développant des services d'accueil de tournage ou "commissions régionales, départementales ou locales du film". »

« Son rôle consiste à :

- mettre en place des services facilitant les productions en France, avant, pendant et après le tournage ;
- informer les professionnels du cinéma et de l'audiovisuel sur la variété des sites de tournages, la capacité d'accueil et d'intervention et les soutiens à la production proposés sur le territoire ;
- créer une dynamique dans les régions en stimulant et renforçant les initiatives des collectivités territoriales en matière d'accueil de tournage et de soutien à la production, essentiellement par des actions de formation, d'information et de promotion au niveau national et international ;
- et, plus généralement, valoriser l'ensemble des ressources existant sur le territoire français. »

Le soutien à la production en Rhône-Alpes

ENTRETIEN AVEC SERGE TACHON,

DIRECTEUR DE LA COMMISSION DU FILM RHÔNE-ALPES

La Région Rhône Alpes a-t-elle une démarche active en matière de promotion de son territoire par le cinéma ?

Oui, un rôle pionnier, puisque, à l'initiative de Roger Planchon, elle a développé une cellule d'aide à la production cinématographique sur la région.

Le « plan de bataille » repose sur trois structures complémentaires :

- RHÔNE-ALPES CINÉMA, une société anonyme de coproduction cinématographique (un statut particulier résultant d'un décret pris en Conseil d'État, puisqu'il s'agit d'une participation minoritaire de la collectivité par dérogation au droit des sociétés d'économie mixte) qui investit chaque année dans une dizaine de films produits en tout ou pour partie dans la région. Sa capacité d'investissement est d'environ trois millions d'euros. Les films soutenus sont choisis par des professionnels du cinéma, après que les projets ont reçu l'agrément du Centre national du film. La part de la société Rhône-Alpes Cinéma s'élève au maximum à 10 % du budget d'un film, et les bénéfices sont réinvestis dans le projet. La Région utilise cet outil pour tenter de développer l'équivalent d'un pôle de compétence autour du septième art. Les Frères Lumière lui apportant une légitimité historique...

- LA COMMISSION DU FILM, une EURL filiale à 100 % de Rhône-Alpes Cinéma et dont Roger Planchon assure la gérance. Elle joue un rôle d'interface entre les producteurs et les différentes instances administratives. Sa base de données recense en Rhône-Alpes les sites et constructions susceptibles de présenter un intérêt pour un tournage de film, les comédiens et techniciens, les ouvrages documentaires. Lorsque le tournage s'achève, la Commission recueille les informations techniques pour incrémenter sa base de données et évalue les retombées économiques de l'activité. Le fonctionnement de cette structure, dont les services rendus aux producteurs de cinéma sont gratuits, est assuré par une subvention de la Région (convention pluriannuelle d'objectifs).

- STUDIO 24, SARL gérée par Roger Planchon, qui commercialise des services techniques pour le tournage de films (studio, caméras...) ou pour le montage de pièces de théâtre ; la structure permet aussi

d'accueillir des pièces. L'originalité du projet est de mêler cinéma et théâtre dans un même lieu évolutif. La ville de Villeurbanne a fait réaliser le bâtiment, loué à Studio 24, mais aucun autre financement public ne va à cette structure qui, si elle participe au développement du cinéma en Rhône-Alpes, n'est pas directement un outil de promotion du territoire.

À quelles limites peut se heurter ce type d'initiative ?

Elles sont principalement de deux ordres : administratives et financières. Contrairement aux pays anglo-saxons qui connaissent des commissions du film dotées de pouvoirs administratifs, la Commission du film Rhône-Alpes est le trait d'union entre les producteurs et les décideurs. Pour le cinéaste, l'attractivité du territoire repose sur la base de données, le vivier de techniciens et la qualité des relations existant entre la commission et les différents pouvoirs de police. À Lyon, ces relations sont de bonne qualité, et les différents organismes décideurs (ville, Grand Lyon, communes aux alentours...) accueillent volontiers les tournages, à condition que les exigences de la production soient compatibles avec la sécurité publique et, surtout, la circulation.

Quant à la capacité financière, elle est forcément limitée, notamment au regard des budgets nécessaires au tournage d'un long métrage. Cette limite est cependant saine, il n'appartient pas à une organisation publique ou parapublique de s'impliquer majoritairement dans une telle entreprise.

Rhône-Alpes Cinéma et la Commission du film sont-ils des outils de promotion du patrimoine touristique, ou un support favorisant la production cinématographique ?

Ce sont des aides humaines, techniques et financières nécessaires à la réalisation d'un film, lequel génère de l'activité économique et favorise le rayonnement culturel de la région. Mais ces structures sont au service du producteur, et non de telle ou telle collectivité. La base de données contient tous les sites dignes d'intérêt pour un tournage, pas seulement les monuments beaux ou touristiques. Les pressions politiques sont d'ailleurs extrêmement rares et, en principe, tous les lieux peuvent être montrés avec l'appui de la Commission du film.

cupation du domaine public (voirie ou non) et l'intervention de l'autorité de police, notamment pour permettre l'utilisation d'espaces dédiés à des services publics comme les musées, les gares et les aéroports ou encore les monuments historiques.

Les commissions du film, soutenues, au niveau local, par les collectivités locales et, au niveau national, par le ministère de la Culture, sont là pour guider la production dans les différents services administratifs compétents.

Le titre d'occupation du domaine public est délivré par l'autorité compétente sous réserve d'une saisie officielle par écrit et à condition de démontrer que l'utilisation ponctuelle du site ne compromettra pas son affectation principale. Il s'agit en effet de vérifier que le tournage n'empêchera pas l'utilisation normale du lieu, du moins qu'il ne portera qu'une atteinte limitée à sa destination principale. Ainsi, le juge administratif qui pourrait être saisi vérifiera que l'occupation privative autorisée n'est pas incompatible avec la vocation et la destination du site⁽¹⁾.

Concrètement, pour apprécier les contraintes d'utilisation générées par un tournage, les collectivités locales exigent un dossier présentant le projet et les moyens mobilisés. La difficulté tient plutôt à l'identification de l'autorité du gestionnaire, ce qui motive la création des commissions régionales. En effet, si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale sera compétent pour les autorisations sur le domaine public de la voirie, les gares et aéroports ne sont accessibles qu'avec l'accord du gestionnaire (SNCF, CCI...), les forêts sont protégées par l'ONF, etc.

L'attractivité du territoire passe donc par la mise en place d'un interlocuteur unique, lequel entretient des liens privilégiés avec les autorités décisionnaires.

La collectivité peut cependant intervenir directement dans les choix en participant au financement des films. Cet investissement peut être ponctuel, sous la forme d'un contrat de coproduction, ou, fait rare, plus pérenne, via une société anonyme de production cinématographique.

Des coproductions encore rares

Le gouvernement a prévu, voire encouragé, la coproduction publique, en excluant du champ d'application du Code des marchés publics les « accords-cadres et marchés qui ont pour objet l'achat, le développement, la production ou la coproduction de programmes destinés à la diffusion par des organismes de radiodiffusion et aux marchés concernant les temps de diffusion »⁽²⁾.

En application de ce texte, les collectivités qui s'associent à des investisseurs privés pour financer un projet audiovisuel peuvent apporter ce financement sans recourir à une procédure de publicité et de mise en concurrence. Cette disposition, conforme au droit communautaire, se justifie pour deux motifs : d'une part, la collectivité n'est pas véritablement propriétaire de l'œuvre, elle en partage les droits ; d'autre part, les créations artistiques sont, par principe, traitées de manière dérogatoire dans le droit de la commande publique, compte tenu de la difficulté rencontrée pour comparer objectivement deux créations.

Ce type d'intervention est parfois directement conduit par la collectivité locale. C'est le cas de la Région Provence – Alpes – Côte-d'Azur qui, il y a quelques années, a coproduit une série de reportages sur l'environnement côtier. Le plus souvent, cette aide intervient via la Commission nationale du film, qui a mis en place un système d'aides aux producteurs financées en partie par les collectivités locales dans le cadre d'une convention tripartite.

La Région Rhône-Alpes s'avère pionnière en la matière en participant au capital de Rhône-Alpes Cinéma, société anonyme de production audiovisuelle.

à retenir

- Le soutien à la production cinématographique vise au développement d'un tourisme d'affaires et à la promotion du territoire.
- Il existe un modèle national, et des commissions du film sont implantées au niveau régional.
- Le Code des marchés publics prévoit une participation des collectivités hors commande publique.

(1) CE, 23 juin 1995, ministère de la Culture, *Revue du droit de l'immobilier*, 1995, p. 774, à propos de l'implantation d'une fête foraine dans le jardin des Tuileries.

(2) Nouveau C. marchés publ., art. 3, 4°, issu du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006, JO du 4, p. 11627.