

Brussels, May 1964
P-31/64

INFORMATION MEMO

PROBLEMS OF THE FILM INDUSTRY IN THE EEC

The film industries of many countries have been in a state of crisis for several years, but not all EEC countries have been affected to the same extent. Although they are all consumers, only three of them (Federal Republic of Germany, France and Italy) have an important feature-film production and consequently a film industry in the proper sense. The main characteristics of the general economic situation in this field are as follows:

Cinema attendances increased up to 1956 (between 1953 and 1956, from 2 000 million to 2 200 million), but have consistently decreased since then (1 640 million in 1962). The drop therefore amounted to approximately 25% in six years, without taking into account the growth of population during this period. Maximum attendance in individual countries was reached between 1955 (Italy) and 1957 (France). The subsequent drop was especially rapid in Germany (over 1/3) but slower in the other Member States. This is especially true of Italy, where cinema attendances have been fairly constant since 1958.

Total feature-film production in the EEC has remained more or less stable. During the last few years it has been between 300 and 350 annually. This is very much higher than the production figures in the United States (around 200), whereas cinema attendances (1 700 million as opposed to 2 300 million), and above all box-office receipts (600 million as opposed to 1 400 million dollars), are decidedly lower than in the United States.

This overall stability in the EEC area, however, conceals the very diverse situations in the three major producing countries. Whilst production in Italy has continued to increase, a considerable decline set in in France in 1962, and more particularly in Germany since 1955, where it has reached nearly 50%.

A higher standard of living of consumers results in changes in their behaviour, spending habits and way of life. Such changes have been especially noticeable in the European countries in the last ten years or so. The equipping of homes and the acquisition of new means of transport, in particular, have had a detrimental effect on the film industry: on the one hand considerable funds have been immobilized, rendering less money available for cinema-going, and on the other the

.../...

motor-car and television have brought about profound changes in leisure habits. Weekend excursions and the "theatre in the home" are in very strong direct competition with the cinema. All this constitutes a very good explanation for the great loss of interest of the public in Germany, where television is a very active competitor, while in Italy, where the population in the south still has a low standard of living, interest has hardly been affected.

Films imported from non-member countries account for approximately half the box-office receipts within the Community, American films alone accounting for 37%. But this proportion has shown a downward trend in France and Italy in the last few years, so that the competition of non-member countries, intense as it is, does not appear to be the only reason for the present difficulties of the European film industry. And it must be borne in mind that the exhibition of good foreign films is not only desirable from a cultural or artistic point of view but is also beneficial to European producers, as it counteracts the indifference of the public and the closing of cinemas.

The film industry has introduced numerous technical improvements (colour films, wide-screen, stereophonic sound, etc.) and has produced some "epics", in order to combat the crisis and win back audiences. These innovations, combined with increases in salaries and artistes' fees due partly to the production of American films in Europe and the dearth of specialists, have resulted in a considerable rise in the average cost of films in recent years.

In contrast to American producers, who draw an increasingly large part of their revenue from films made specially for television, European producers in general have not changed over to this type of production. In some cases, for example in France, they are prevented from doing so by the television statutes.

To compensate for the lower receipts caused by the drop in attendances, all countries have been raising admission fees in the last years (on average by 10 to 15%, in France by twice that amount, not taking into account the devaluation of 1958). This policy can be dangerous as it may cause even more people to turn away from the cinema.

The policy of the authorities regarding cinematography shows itself in two different ways: on the one hand, the governments grant aid to the film industry, notably in the form of automatic subsidies or awards for quality; on the other hand, they collect a considerable proportion of the proceeds in the form of special taxes.

Total expenditure by the different EEC countries on support of the film industry in 1962 was as follows (in millions of units of account = dollars):

.../...

| | |
|--------------|-------|
| Italy | 18.81 |
| France | 15.30 |
| Germany (FR) | 2.01 |
| Netherlands | 0.25 |
| Belgium | 0.20 |

One cannot, however, form an opinion of these aids without considering the taxation imposed on the film industry. In most EEC countries the industry is subject not only to the direct and indirect taxes imposed on all other industrial and commercial enterprises, but also to certain special taxes of the State or regional authorities. In 1961, the following amounts were levied in the three major producing countries:

44.9 million u.a. in Italy, including the special tax for the National Winter Aid Fund;

31.7 million u.a. in France, including the special Aid Tax and stamp duty;

20.5 million u.a. in the Federal Republic of Germany.

In all the member countries these dues are considerably higher than the subsidies. They are of course levied on the receipts from native and foreign films alike, whereas the aids are reserved for the home industry. But the taxation on native films alone still yields amounts slightly higher than the subsidies.

On the economic plane the various liberalization measures already in force should stimulate the exchange of films, at least between the three major producing countries of the EEC. In spite of the progress made between 1958 and 1961, the share of films from other EEC countries in the total proceeds is still only 5% in Italy, 9% in France and 16.7% in Germany. Even if the percentages for France and Italy are doubled to cover co-productions which are shown as native films in the statistics of these countries, this share is still considerably lower than that of films from the United States which in 1961 accounted for 46, 29 and 34% of proceeds in Italy, France and Germany respectively.

Assistance is one of the chief problems of the film industry in the opinion of the various bodies concerned, whether they are the competent authorities of the Member States or the representatives of the industry. In view of the situation described above, complete agreement exists between the interested parties that assistance is necessary to the industry, since the producers' share of receipts does not cover the film production costs. The Member States therefore grant this assistance in order to ensure the continuance of film

.../...

production which they consider indispensable.

It must be borne in mind, however, that the question of support mainly concerns feature-length films, which constitute the basic activity of the film industry; the other spheres, such as the production of newsreels and shorts or the technical industries, are only of limited interest from the point of view of aids and their effect on competition.

The Benelux countries appear so far to have been content with a more or less symbolic aid, in view of their very modest production of only a few feature-length films a year. But in France and Italy the film industry is considered an important part of the economy, a cultural vehicle and a pillar of national prestige. This explains why the system of automatic aid was given preference, thus ensuring an overall balance between receipts and production costs according to the market situation. In Italy, provision for helping the industry is included in the Budget; in France, on the other hand, it is helped by a special tax levied on the receipts from all films exhibited. This latter method means, of course, that a considerable if not preponderant part of the funds required for the aid system is obtained from the receipts from foreign films; in this respect it could be termed a protective measure.

In Germany, where after the war the Federal authorities started by paying guarantees, they have now discontinued all financial assistance to the film industry, leaving it to those Länder principally interested to take over certain limited measures of assistance. However, a system of awards for quality has been instituted quite recently. A Bill known as the "Martin Plan" was lately submitted to the Federal German Parliament with the object of introducing automatic aid to be financed by voluntary contributions from all branches of the film industry. But this aid will be more modest than either the French or the Italian.

Various national aid systems therefore exist within the Community which lead to distortions of competition; and it is to be feared that activities may be transferred to those countries granting most assistance. It would therefore be desirable for the Member States to co-ordinate their policies of aid for cinematography. The individual national systems should be gradually adapted so as to achieve the common final objective by the end of the transitional period.

NOTE D'INFORMATION

Les problèmes de la cinématographie dans la CEE

Depuis plusieurs années, il est couramment admis que la cinématographie est en crise dans de nombreux pays, mais les pays de la CEE ne sont pas tous affectés au même degré. En effet, si tous sont des marchés de consommation, seuls trois d'entre eux (R.F. d'Allemagne, France et Italie) ont des productions importantes de longs métrages et par là de véritables industries cinématographiques. Voici les traits essentiels de la situation économique générale dans ce secteur:

Le nombre des spectateurs a progressé jusqu'en 1956 (passant de 2 milliards à 2.200 millions entre 1953 et 1956) mais depuis cette date il est en régression régulière (1 640 millions en 1962). La perte a été d'environ 25 % en six ans, compte non tenu de l'augmentation de la population pendant le même laps de temps. Suivant les pays, le point culminant a été atteint entre 1955 (Italie) et 1957 (France). La régression qui s'est manifestée ensuite a été particulièrement rapide en Allemagne (plus du tiers), plus lente dans les autres pays et surtout en Italie où l'on observe une stabilisation du nombre de spectateurs depuis 1958.

La production globale de films de long métrage est d'une assez grande stabilité si l'on considère l'ensemble des pays de la C.E.E.. Au cours de ces dernières années, elle a constamment oscillé entre 300 et 350 films par an. Ce nombre reste ainsi très supérieur à celui des films produits aux Etats-Unis (200 environ), alors que le nombre de spectateurs (1 700 millions contre 2 300 millions) et surtout le montant des recettes (600 millions de dollars contre 1 400 millions) sont nettement moins importants.

Mais cette stabilité cache en réalité des situations très différentes dans les trois grands pays producteurs. Alors que l'expansion de la production s'est poursuivie en Italie, une diminution sensible s'est manifestée en France en 1962 et surtout, depuis 1955, en Allemagne où le recul atteint près de 50%.

L'élévation des niveaux de vie des consommateurs entraîne des modifications dans leur comportement, dans la structure de leurs dépenses et dans leur genre de vie. Ce phénomène a été particulièrement noté dans les pays européens depuis une dizaine d'années. En particulier l'équipement des logements et l'acquisition de nouveaux moyens de transport ont eu une double conséquence fâcheuse pour le spectacle cinématographique: d'une part

ils ont mobilisé des ressources financières importantes, d'autre part ils ont entraîné des modifications profondes dans l'utilisation des loisirs grâce notamment au développement de l'automobile et de la télévision. Les déplacements de fin de semaine et le spectacle à domicile représentent une concurrence directe très vive pour les salles de cinéma. Ces considérations expliquent fort bien pourquoi la désaffection du public est importante en Allemagne où la concurrence de la télévision est très vive, et atteint à peine l'Italie, où dans les régions méridionales, la population a encore un niveau de vie peu élevé.

Les films importés des pays tiers réalisent près de la moitié des recettes encaissées dans la communauté, les films américains y entrant à eux seuls pour 37 %. Cette part a cependant marqué une tendance à diminuer au cours des dernières années en France et en Italie, de sorte que la concurrence des pays tiers, aussi vive soit-elle, ne semble pas être le seul motif des difficultés actuelles de la cinématographie européenne. Aussi bien doit-on considérer que la projection de bons films étrangers n'est pas seulement souhaitable du point de vue culturel et artistique, mais est également profitable aux producteurs européens eux-mêmes dans la mesure où elle contribue à enrayer la désaffection du public et la fermeture des salles.

Pour combattre la crise et tenter de retenir un public défaillant, les professionnels ont introduit de nombreuses améliorations techniques (couleur, écran panoramique, stéréophonie ...) et réalisé certains films à grand spectacle. Ces innovations, jointes aux augmentations de salaires et de cachets, en partie dues au tournage en Europe de productions américaines et au manque relatif de techniciens spécialisés, se sont répercutées sur le coût moyen des films qui s'est accru d'une manière considérable au cours de ces dernières années.

A la différence des producteurs américains, dont une partie de plus en plus importante des revenus est tirée de productions tournées spécialement pour la télévision, les producteurs européens ne se sont en général pas convertis à ce type de production. Parfois, comme en France, ils en ont été empêchés par le statut de la télévision.

D'autre part, pour tenter de compenser les baisses de recettes dues à la diminution du nombre de spectateurs, le prix des places a subi des majorations régulières dans tous les pays ces dernières années (10 à 15 % en moyenne, et le double en France, compte non tenu de la dévaluation de 1958). Cette politique n'est pas sans danger puisqu'en même temps elle contribue à accentuer l'exode des spectateurs.

La politique des pouvoirs publics à l'égard de la cinématographie se manifeste d'une double façon; d'une part les gouvernements accordent des aides à la profession, notamment par le moyen de subventions automatiques ou de primes à la qualité; d'autre part ils prélèvent, au titre d'une fiscalité spécifique, des pourcentages souvent appréciables sur les recettes encaissées.

-7-

Les budgets globaux consacrés par les différents pays au soutien de la cinématographie étaient en 1962 les suivants, calculés en millions d'unités de compte :

| | |
|------------------|-------|
| Italie | 18,81 |
| France | 15,30 |
| R.F. d'Allemagne | 2,01 |
| Pays-Bas | 0,25 |
| Belgique | 0,20 |

On ne saurait cependant considérer les aides sans tenir compte de la fiscalité qui frappe la profession. En effet, dans la plupart des pays, outre les impôts directs et indirects qui frappent normalement la profession comme les autres professions industrielles et commerciales, le secteur cinématographique est assujéti à certaines taxes spécifiques perçues par l'Etat ou par les collectivités locales. Les prélèvements opérés à ce titre dans les trois grands pays producteurs ont été les suivants en 1961 :

44,9 millions d'unités de compte en Italie, y compris la taxe additionnelle spéciale au profit du fonds national de secours d'hiver

31,7 millions d'unités de compte en France, compte tenu de la taxe additionnelle d'aide et du droit de timbre

20,5 millions d'unités de compte en R.F. d'Allemagne

Dans tous les pays, ces prélèvements sont nettement supérieurs aux subventions. Ils s'appliquent, il est vrai, aux recettes réalisées par tous les films, qu'ils soient nationaux ou étrangers, alors que les aides sont réservées aux industries nationales. Toutefois, si l'on ne tient compte que des prélèvements effectués sur les films nationaux, ils apparaissent encore légèrement supérieurs aux subventions accordées.

Sur le plan économique les diverses mesures de libération déjà prises devraient permettre une intensification progressive des échanges, au moins entre les trois grands pays producteurs de la CEE. En effet, malgré les progrès accomplis entre 1958 et 1961, les films en provenance des autres pays de la CEE ne bénéficient encore que de 5 % des recettes globales en Italie, 9 % en France et 16,7 % en Allemagne. Ces pourcentages, même doublés en France et en Italie pour tenir compte des coproductions, considérées comme films nationaux dans les statistiques de chacun de ces pays, restent notablement inférieurs à ceux des films en provenance des Etats-Unis qui ont réalisé respectivement 46, 29 et 34 % des recettes dans les trois pays en 1961.

Il est apparu d'autre part que la question des aides constitue un des problèmes essentiels de la cinématographie dans l'opinion des différentes instances intéressées, qu'il s'agisse des autorités compétentes des Etats membres ou des représentants des professionnels. Se référant à la situation décrite ci-dessus les intéressés s'accordent à constater qu'une

./.

intervention en faveur de la cinématographie est nécessaire parce que la part des recettes qui revient aux producteurs est insuffisante pour compenser le coût des films. Cette aide est alors consentie par les Etats afin de maintenir la production cinématographique qu'ils jugent indispensable.

Il convient toutefois d'observer que la question du soutien à la cinématographie est essentiellement un problème qui concerne le secteur des longs métrages qui constitue l'activité fondamentale de l'industrie cinématographique; les autres secteurs, tels que la production de journaux filmés, des courts métrages ou des industries techniques, ont, du point de vue des aides et de leurs effets sur la concurrence, un intérêt limité.

Dans le Benelux, face à une production très modeste de quelques films de long métrage par an, on semble s'être jusqu'ici contenté d'un soutien plutôt symbolique. En France et en Italie, on considère au contraire que le cinéma constitue à la fois une activité économique importante, un véhicule de la culture et un support du prestige national. Ceci explique que l'on ait poursuivi l'application d'un régime d'aide automatique, en vue d'assurer l'équilibre global "recettes / coût de production" au gré de la conjoncture. Cependant, en Italie, le financement est d'origine budgétaire. En France, il est assuré par une taxe spéciale, assise sur les recettes d'exploitation de tous les films programmés. Cette dernière forme de financement conduit à faire supporter une part notable, sinon la plus large part, du coût du régime d'aide aux recettes des films étrangers; à ce titre, elle est assimilable à une protection.

En Allemagne, après application de la mesure de garantie au lendemain de la dernière guerre, les autorités du Bund ont cessé tout concours financier à l'industrie cinématographique, laissant aux Länder principalement intéressés le soin de prendre à charge des mesures d'aide limitées. Assez récemment toutefois, un système de prime à la qualité a été établi. Récemment, une proposition de loi connue sous le nom de "Projet Martin" a été introduite devant le Bundestag, qui aurait pour objet d'instituer un régime d'aide automatique, financé par des contributions volontaires de l'ensemble de la profession cinématographique. Ce régime serait d'une intensité plus modeste que celle des systèmes français et italien.

Il existe donc, dans la Communauté, des régimes d'aide nationaux de nature différente qui faussent la concurrence et il y a lieu de craindre un déplacement de l'activité économique en faveur des pays accordant les aides d'Etat comparativement les plus élevées. Aussi conviendrait-il d'amener les Etats membres à définir des objectifs concordants pour leur politique d'aide à la cinématographie, les systèmes nationaux devant être graduellement adaptés à l'objectif final commun, le dernier délai étant l'expiration de la période de transition.