

370627

REFERE

29 JUL 2013



CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux

REQUETE ET MEMOIRE

128
CONSEIL D'ETAT
29.07.2013 13:37:06.27

POUR

1/ **L'ASSOCIATION DES PRODUCTEURS DE CINEMA**, le siège se situe 37 rue Etienne Marcel 75001 Paris, prise en la personne de ses représentants légaux en exercice domiciliés en cette qualité audit siège,

2/ **L'ASSOCIATION DES PRODUCTEURS DE FILMS PUBLICITAIRES**, dont le siège se situe 79/81 rue du Faubourg Poissonnière 75009 Paris, prise en la personne de ses représentants légaux en exercice domiciliés en cette qualité audit siège,

3/ **Le SYNDICAT DES PRODUCTEURS INDEPENDANTS**, dont le siège se situe 40 rue Louis Blanc, 75010 Paris, pris en la personne de ses représentants légaux en exercice domiciliés en cette qualité audit siège,

4/ **L'UNION DES PRODUCTEURS DE FILMS**, dont le siège se situe 9 rue d'Artois, 75008 Paris, pris en la personne de ses représentants légaux en exercice domiciliés en cette qualité audit siège,

S.C.P. GADIOU, CHEVALLIER

CONTRE l'arrêté du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social du 1^{er} juillet 2013 portant extension de la convention collective nationale de la production cinématographique n° 3097

I. RAPPEL DES FAITS

A. Présentation des requérantes

1. Les associations requérantes sont des syndicats d'employeurs très actifs dans le secteur de la production de films cinématographiques et de films publicitaires.

L'Association des Producteurs de Cinéma (« APC ») est un syndicat professionnel créé le 5 novembre 1944 sous le nom de Chambre Syndicale des Producteurs de Films (CSPEF), qui avait été à l'origine de la création de nombreux organismes professionnels comme le Festival de Cannes, le Marché du Film à Cannes, UNIFRANCE ou l'Association de gestion internationale collective des œuvres audiovisuelles. Elle a été réformée en mars 2007 dans un souci de modernisation et afin d'accueillir de nouveaux membres. L'APC compte actuellement environ 120 adhérents.

Le Syndicat des Producteurs indépendants (« SPI ») a été créé en mars 1977 et regroupe actuellement environ 360 producteurs de l'audiovisuel et du cinéma.

L'Union des Producteurs de films (« UPF ») a été créée en 1987 et compte actuellement environ 70 membres.

Enfin, l'Association des producteurs films publicitaires (« APFP ») a été fondée en 1981 par des sociétés de production de films publicitaires. Elle est la seule organisation professionnelle française représentant cette profession. L'APFP regroupe actuellement environ 25 membres.

2. Ces syndicats sont les acteurs de premier plan du monde patronal des secteurs de la production de films cinématographiques et de films publicitaires.

Ils sont des interlocuteurs privilégiés des organisations de salariés et des pouvoirs publics et interviennent régulièrement pour assurer une évolution de la réglementation en faveur du secteur de la production.

B. Les négociations engagées pour l'élaboration d'une convention collective de la production cinématographique

3. A la fin de l'année 2004, le ministère du travail et les organisations syndicales ont engagé des travaux afin de moderniser les relations sociales dans le secteur de la production cinématographique.

4. Les organisations syndicales requérantes ont ainsi participé à une commission mixte paritaire (CMP) organisée sous l'égide du ministère du travail et ayant pour objet de conclure une convention collective de la production cinématographique et de films publicitaires devant être étendue à toutes les entreprises de ces secteurs.

5. Afin d'accélérer le processus de négociations, la CSPEF (devenue ensuite l'APC) a dénoncé en mars 2007 les deux anciennes conventions collectives de techniciens de la production cinématographique de 1950 et des ouvriers indépendants des studios de la production cinématographique de 1960, non étendues et qui s'imposaient aux seuls membres de cette organisation. Au fil des discussions au sein de la CMP, des désaccords persistants entre les partenaires sociaux ont progressivement engendré des tensions sociales qui se sont cristallisées autour des conditions salariales proposées par les organisations d'employeurs. Pour mettre un terme à celles-ci, les partenaires sociaux ont décidé, dans le cadre de la CMP, de conclure un accord d'étape en date du 3 juillet 2007 définissant la méthode à suivre pour parvenir à l'élaboration de ladite convention collective.

6. Les discussions se sont, donc, poursuivies à la suite de cet accord d'étape en CMP. Afin de parvenir promptement à un compromis sur les questions les plus sensibles de la convention collective, à savoir les salaires minima et la durée du travail, le ministre de la culture a nommé, en juillet 2010, un médiateur, M. Antoine Gosset-Grainville, à la demande de la majorité des partenaires sociaux. Celui-ci a entamé des discussions avec les partenaires sociaux à la rentrée 2010.

Cependant, l'Association des Producteurs Indépendants (« API »), organisation syndicale patronale regroupant quatre acteurs essentiellement de la distribution et de l'exploitation des salles de cinéma, a choisi de se démarquer du collège employeurs jusque là uni et de communiquer, en octobre 2010, sa propre proposition de texte, complètement différente de celle discutée en CMP depuis des mois et ne tenant pas compte de la désignation du médiateur (**Pièce n° 1**).

Les travaux engagés par celui-ci lui ont néanmoins permis, après de longs mois d'échanges avec les différents partenaires sociaux, de formuler une proposition de texte conventionnel en avril et juin 2011. Dans un courrier du 1^{er} août 2011 adressé aux requérantes, le médiateur estimait pouvoir « surmonter les dernière réticences et points de blocage », pour « aboutir rapidement à une position commune » (**Pièce n°2**).

Malgré cette proposition, l'API a, en juin 2011, soumis à nouveau le texte déjà présenté en octobre 2010.

Parallèlement, en septembre 2011, le SNTPCT et la CGT ont rejeté en bloc la proposition du médiateur qui constituait pourtant une solution de compromis entre les différentes positions des partenaires sociaux et ont demandé que le texte proposé par l'API constituât désormais la base des négociations.

Lors de la CMP du 7 décembre 2011, le SNTPCT et la CGT ont maintenu leur exigence de voir le texte proposé par l'API signé avant la fin de l'année 2011, alors même que, d'une part, les modifications apportées par l'API à son texte communiquées lors de la CMP du 7 décembre 2011, n'ont pas été discutées en CMP, et que, d'autre part, les amendements proposés par les requérantes n'ont pas pu être examinées en séance.

7. Le 19 janvier 2012, une nouvelle réunion plénière de la CMP a été organisée. Au cours de cette réunion, les organisations syndicales SNTPCT, SNTR-CGT, SGTIF-CGT, SFR-CGT ont décidé de mettre fin aux discussions engagées pour la négociation d'une convention collective et de soumettre à signature le texte proposé par l'API, dont plusieurs dispositions n'avaient jamais été négociées en CMP et sans que cette mise à la signature figure de quelque manière à l'ordre du jour de la réunion. Ce texte a été signé, à partir du 19 janvier 2012, entre l'API, d'une part, et les syndicats de salariés : SNTPCT, SNTR-CGT, SGTIF-CGT, SFR-CGT, FORTAC-FO, SNAMTC-CFE CGC, USNA-CFTC, FEDECOM-CFTC, d'autre part. (**Pièce n°3**).

8. Hormis l'API, aucune autre organisation syndicale d'employeurs n'a signé cet accord qui porte gravement atteinte à la diversité des films et dont l'impact économique est extrêmement négatif sur l'emploi. Cette convention comporte, en effet, dans son titre relatif aux techniciens de la production cinématographique et de films publicitaires, des conditions salariales minimales extrêmement élevées, impossibles à mettre en œuvre notamment pour les productions à faible et moyen budget.

9. Les requérantes, ont, dès le 16 février 2012, alerté le ministre du travail sur les différentes irrégularités qu'elles ont constatées lors du déroulement de cette négociation et lui

ont notamment demandé qu'il diligente une enquête sur la représentativité de l'API dans le secteur de la production, sur le fondement de l'article L. 2121-2 du code du travail (**Pièce n° 4**).

Cet article précise, en effet, que *« s'il y a lieu de déterminer la représentativité d'un syndicat ou d'une organisation professionnelle autre que ceux affiliés à l'une des organisations représentatives au niveau national, l'autorité administrative diligente une enquête. L'organisation intéressée fournit les éléments d'appréciation dont elle dispose »*.

10. Sans donner suite à cette demande, le ministre du travail a enregistré, le 12 mars 2012, le dépôt du texte signé le 19 janvier 2012. Il a ensuite publié, le 18 juillet 2012, un avis au *Journal officiel* faisant part de sa volonté de prendre un arrêté tendant à rendre obligatoire, pour tous les employeurs compris dans son champ d'application, l'accord signé par l'API (**Pièce n°5**).

11. Par courrier du 26 juillet 2012, les requérantes se sont opposées à l'extension envisagée. Elles ont, dans ce cadre, contesté à nouveau la représentativité de l'API et sollicité une nouvelle fois la mise en œuvre d'une enquête de représentativité (**Pièce n°6**).

La CFDT a également adressé un même courrier d'opposition le 31 juillet 2012 critiquant notamment le caractère déloyal des négociations menées jusqu'ici (**Pièce n°7**).

12. Le ministre n'a jamais répondu à cette demande réitérée.

13. Le 22 janvier 2013, les organisations de producteurs indépendants AFPP, APC, SPI et UPF ont signé avec la CFDT un autre texte de convention collective de la production cinématographique définissant les règles permettant d'assurer à la fois la sauvegarde des intérêts des producteurs et la défense des intérêts des salariés.

14. Le 28 janvier 2013, l'accord signé par l'API a, conformément à l'article L. 2261-27 du code travail, été présenté à la sous-commission de l'extension de la commission nationale de la négociation collective en vue de l'édiction de l'arrêté d'extension envisagé. Cet accord a fait l'objet d'une quadruple opposition ; une double opposition du collège employeurs et une double opposition du collège salariés.

15. Lors de cette même réunion de sous-commission, la Direction générale du travail a demandé que les partenaires sociaux procèdent, dans un délai raisonnable, à une évaluation partagée de l'impact de l'application de cet accord. Seuls les syndicats requérants ont procédé à cette évaluation, qui a été soumise aux autres partenaires sociaux en vue d'une réunion de concertation que les requérantes ont proposé de tenir le 26 février 2013. Cette évaluation a mis en avant que l'application de la convention signée par l'API aurait, compte tenu des hausses de coûts insupportables qu'elle générerait pour les producteurs, des effets dévastateurs sur tout le secteur de la production. (**Pièce n°8**).

Par courrier du 22 février 2013, une partie des organisations syndicales signataires du texte du 19 janvier 2012 a fait savoir aux requérantes son refus de participer à cette réunion. Elles n'ont pourtant jamais produit d'évaluation, ni contesté celle des requérantes. Cette réunion s'est tenue avec la F3C-CFDT et la FASAP-FO qui ont pris acte de l'évaluation présentée par les requérantes.

16. Le 14 mars 2013, le ministre du travail et la ministre de la culture ont conjointement adressé un courrier aux membres de la commission paritaire de la production cinématographique et de films publicitaires leur indiquant que, compte tenu de la double opposition formulée, l'accord signé par l'API serait soumis à un nouvel examen de la sous-

commission paritaire et qu'au vu du nouvel avis, un arrêté d'extension de cet accord serait pris. Puis, par courrier du 3 avril 2013, les mêmes ministres ont annoncé la nomination d'un nouveau médiateur, en la personne de Monsieur Raphaël Hadas-Lebel, Conseiller d'Etat honoraire, afin de trouver une solution permettant de parvenir à l'extension de l'accord du 19 janvier 2012 **(Pièce n°9)**.

17. Le 25 mars 2013, les requérantes ont de nouveau sollicité la mise en œuvre d'une enquête de représentativité de l'API **(Pièce n°10)**.

18. Le 8 avril 2013, le texte signé le 19 janvier 2012 a été de nouveau présenté à la sous-commission de l'extension et a de nouveau fait l'objet d'une double opposition côté patronal et d'une opposition côté salariés.

19. Le ministre du travail a parallèlement adressé aux organisations de salariés, aux organisations requérantes et à l'API une convocation aux fins d'assister aux nouvelles réunions de la CMP devant se tenir les 8 avril 2013, 26 avril 2013 et 6 et 28 mai 2013 **(Pièce n°10)**.

20. Par courriers du 3 avril 2013, du 22 avril 2013 et du 27 mai 2013, les requérantes ont indiqué au ministre du travail qu'elles ne souhaitent pas assister aux réunions de la CMP compte tenu notamment de l'absence de représentativité de l'API et du fait qu'une médiation était en cours. Le ministre du travail a malgré tout décidé de poursuivre les travaux de la CMP avec la seule API, comme en atteste le courriel adressé par la présidente de la CMP le 10 mai 2013 **(Pièce n°11)**.

Les organisations requérantes se sont rendues à la CMP du 28 mai 2013, à l'ouverture de laquelle elles ont lu une déclaration faisant état de la position exprimée dans les courriers précités. Elles se sont heurtées à un nouveau refus de la part de la direction générale du travail et ont, alors, quitté la séance.

21. Le 13 juin 2013, Monsieur Hadas-Lebel a rendu un rapport d'étape sur la négociation conventionnelle dans la production cinématographique. Ce rapport met en évidence que l'extension de la convention signée par l'API emporterait des conséquences particulièrement graves pour la production cinématographique. Les conclusions de ce rapport ont été présentées par Monsieur Hadas-Lebel lors d'une réunion d'étape qui s'est tenue le même jour entre les différentes parties prenantes. Au vu de ses conclusions qui confirmaient l'analyse des requérantes, une partie du collège des salariés a décidé de quitter la réunion sans même écouter le collège des employeurs ou le reste du collège des salariés. **(Pièce n°12)**.

22. Le 26 juin 2013, les requérantes ont saisi le tribunal administratif de Paris de deux demandes, l'une visant à obtenir l'annulation de la décision implicite du ministre reconnaissant la représentativité de l'API et l'autre visant à obtenir l'annulation des décisions implicites du ministre refusant de mettre en œuvre une enquête de représentativité concernant cette association.

23. Le 27 juin 2013, une nouvelle commission mixte paritaire a été organisée. Compte tenu des conclusions décisives du rapport de Monsieur Hadas-Lebel, les requérantes ont sollicité une modification de l'ordre du jour de cette séance afin de pouvoir discuter des points soulevés par ce rapport. Ignorant encore une fois les conclusions de ce rapport, la majorité des organisations de salariés signataires du texte de l'API et le ministère du travail ont rejeté cette demande de modification de l'ordre du jour. Face à ce refus de toute négociation, les requérantes ont été contraintes de quitter cette réunion. **(Pièce n°13)**.

24. En dépit des conclusions pourtant alarmantes du rapport du médiateur et contre l'avis de la grande majorité des secteurs de la production, le ministre du travail a, par arrêté du 1^{er} juillet 2013, décidé de procéder à l'extension de la convention en cause.

25. Cet arrêté d'extension étant manifestement illégal et de nature à causer un préjudice particulièrement grave et irréversible aux entreprises des secteurs de la production cinématographique et de films publicitaires, les requérantes ont introduit un recours pour excès de pouvoir aux fins d'en obtenir l'annulation. Elles en sollicitent également, par la présente, la suspension de l'exécution sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

*
* *

II. SUR L'URGENCE

Le juge administratif considère traditionnellement que la condition d'urgence est remplie lorsque l'exécution d'un acte administratif porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

Il en va ainsi y compris lorsque la décision a un objet ou des répercussions purement financières et qu'en cas d'annulation ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire¹.

Il considère, à ce titre, que la suspension est justifiée lorsque l'exécution de la décision aurait pour effet de placer les requérants dans une situation difficilement réversible et qu'aucun intérêt général ne justifie un tel préjudice.

Il a spécifiquement fait application de ces principes dans le cas particulier d'arrêtés d'extension de conventions collectives.

Il a ainsi jugé, s'agissant d'arrêtés étendant l'application d'une convention collective applicable à des discothèques, qu'« *eu égard aux conséquences que l'extension aux discothèques de cette convention collective entraîne quant aux conditions de travail des salariés intéressés et de fonctionnement des entreprises concernées, et malgré l'intérêt général de fixer la convention collective applicable à ce secteur professionnel, la condition d'urgence est en l'espèce remplie* »².

Il a également jugé de manière plus globale que l'urgence pouvait être caractérisée lorsque l'exécution d'une décision administrative était de nature à entraîner des effets anticoncurrentiels durables sur la structure du marché³.

Dans le cas présent, la seule application de ces principes suffit à considérer que la condition d'urgence est remplie.

¹ CE, Section, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815, Lebon p. 29.

² JRCE, 21 février 2005, Syndicat national des discothèques et lieux de loisirs, n° 277154, inédite au Lebon ; JRCE, 26 mai 2009, Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, n° 327210, inédite au Lebon.

³ CE, 10 février 2006, Société Poweo, n° 289013, inédite au Lebon.

1. SEULE LA SUSPENSION DE L'EXECUTION DE L'ARRETE CONTESTE POURRAIT NEUTRALISER SES EFFETS DEVASTEURS ET PRESERVER L'INTERET GENERAL

Le nœud du problème est que la convention qui a été étendue par l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 institue des méthodes de travail et des modalités de rémunération qui ne peuvent être appliquées que par une partie seulement du secteur de la production : les productions cinématographiques de plus 7 millions d'euros.

Or, comme il sera expliqué ci-après, le secteur de la production cinématographique se caractérise par sa diversité et ne peut pas supporter l'application de règles conçues pour les seuls « films à gros budget » ; le secteur de la production de films publicitaires est quant à lui spécifique et rend nécessaire l'élaboration de règles conventionnelles qui lui sont adaptées (1.1.)

L'extension de cette convention à toute la production cinématographique et de films publicitaires générerait des surcoûts colossaux pour les productions de moins de 7 millions d'euros insusceptibles d'être compensés compte tenu des règles particulières de financement du secteur et pour les productions de films publicitaires.

En effet, la production cinématographique est un secteur déprimé et la situation de crise rend de plus en plus difficile le financement d'une production. Augmenter le budget d'une production pour faire application des nouvelles règles posées par l'arrêté d'extension est donc purement et simplement impossible.

En outre, le financement d'une production nécessite le recours à des investisseurs privés et se détermine longtemps à l'avance, très en amont du lancement d'un tournage. Une fois arrêté, le budget d'une production ne peut donc pas être modifié ou allongé en cours de route.

Les productions en cours de tournage ou celles à venir sont donc dans une situation inextricable car ces règles de financement ne permettent absolument pas l'application de l'arrêté.

Une grande partie de la production est donc vouée à disparaître menaçant à la fois les emplois et la diversité culturelle.

Quant à elle, la production de films publicitaires disparaîtrait complètement de notre pays en raison des hausses de coût exorbitantes générées par les stipulations de la convention collective du 19 janvier 2012. (1.2.)

La suspension de l'exécution de l'arrêté est donc la seule voie pour sortir de cette situation de danger imminent.

1.1. L'état de la situation : un secteur hétérogène et une situation financière extrêmement tendue

1.1.1. Un secteur hétérogène qui ne peut pas être traité de manière uniforme

La grande particularité des secteurs de la production de films cinématographiques et de films publicitaires est que ces secteurs ne sont pas uniformes.

Les méthodes de travail, les compétences des salariés, les projets artistiques portés par les films, les modalités de financement varient considérablement d'une production à une autre.

S'agissant des films cinématographiques, on peut globalement faire plusieurs distinctions pour donner une vision d'ensemble, :

- i. On peut tout d'abord distinguer les films selon leur durée, c'est-à-dire les courts métrages et les longs métrages ;

On entend par courts métrages les films dont la durée de projection en salles de cinéma est inférieure à une heure et par longs métrages les films dont la durée de projection est supérieure ou égale à une heure.

En 2012, 639 courts métrages français ont obtenu un visa d'exploitation du CNC et 279 longs métrages ont reçu un agrément du CNC, dont 209 films d'initiative française et 70 films à majorité étrangère.

Il est à noter que les membres de l'API n'ont produit aucun court métrage au cours des dernières années.

Le court métrage relève d'une économie totalement différente de celle du long métrage. Pour un financement total de 22 millions d'euros, l'économie du court métrage est principalement composée d'apport du CNC à hauteur de 53,5%, des collectivités territoriales à hauteur de 20,7%, des chaînes de télévision, à hauteur de 21,3 %. Le court métrage est donc principalement financé par de l'argent public⁴. Par ailleurs, le court métrage assure un rôle de « recherche et développement » pour la création cinématographique et audiovisuelle et permet à de jeunes réalisateurs, techniciens et producteurs, d'acquérir de l'expérience, d'expérimenter de nouvelles formes cinématographiques et de s'insérer professionnellement. Sa diffusion est principalement assurée par un important réseau de festivals et par les salles art et essai.

- ii. On peut, en outre, classer les films selon leur genre. Ainsi, les films cinématographiques d'animation relèvent d'une convention collective qui leur est propre et doivent être distingués des films en prises de vues réelles.

Au sein des films en prises de vues réelles, il convient de distinguer les films de fiction des films documentaires. Les films documentaires doivent relever de règles spécifiques par rapport aux films de fiction, en raison de méthodes de travail et de financement très différentes qui ont des conséquences sur la durée du projet, l'organisation de l'équipe, son temps de travail, les matériels utilisés, les compétences mises en œuvre. En effet, la fabrication des films documentaires est liée à la prise en compte de situations « réelles » (et non des situations fictives). La phase de préparation et de repérages est longue, le plan de travail doit en permanence s'adapter à la situation concrète du « sujet » qui est évolutive. En outre, en fonction de contraintes techniques ou de choix artistiques ou d'écriture, la taille des équipes varie fortement. Par exemple, des documentaires peuvent être tournés avec des équipes techniques de 3 ou 7 techniciens. Cette spécificité rend impossible l'application de définitions de fonctions rigides. Les durées des contrats sont également très variables, avec des compositions d'équipes qui sont amenées à évoluer en taille, notamment sur les projets se déroulant sur des périodes longues.

Parmi les 209 films d'initiative française produits en 2012, 162 sont des fictions, 37 sont des documentaires et 10 sont des animations.

Il est à noter que les membres de l'API n'ont produit aucun documentaire au cours des dernières années.

⁴ Source CNC : L'économie du court métrage en 2012.

iii. On peut également distinguer, parmi les films de fiction, plusieurs catégories de films en fonction de leurs budgets. Aux fins de la présente analyse, on peut s'appuyer sur les typologies de budgets établies par le CNC dans le cadre de sa publication : « La production cinématographique en 2012 » :

- Les productions dont le budget est inférieur à 4 millions d'euros : pour ce type de production, les équipes sont peu nombreuses et les moyens sont réduits voire très faibles. Ce type de production nécessite de mettre en place des méthodes de travail fondées sur l'adaptation et l'emploi de salariés qui sont polyvalents. Les équipes étant très réduites, il faut, en effet, qu'un salarié soit à même d'exercer plusieurs fonctions. Ce type de production est structurellement confrontée à des contraintes de financement importantes.
- Parmi ces productions, les films dont le budget est inférieur à 1 million d'euros sont particuliers et caractéristiques du passage du court au long métrage. Essentiels dans les parcours professionnels, cette catégorie de films comporte une part importante de films bénéficiaires de l'avance sur recettes (cf. Infra Pour la description de ce mécanisme) : 22 sur 58 films d'initiative française dans cette catégorie en 2012. Enfin, parmi les 77 premiers films produits en 2012, 34 relèvent de cette catégorie de budget. Comme il sera démontré ci-après la disparition immédiate de 34 de ces premiers films (selon le rapport de Raphaël Hadas-Lebel, l'application du texte API met en cause l'existence même de ces films) porterait atteinte irrémédiablement au renouvellement de la création en France.
- Les films de 4 à 7 millions d'euros (voire 8 millions d'euros conformément à la charte des SOFICA) : ces films comprennent notamment des films dits « du milieu » qui prennent le risque d'ambitions artistiques et économiques fortes. Toutefois, ces productions ne disposent pas des moyens des comédies familiales dans lesquelles jouent des acteurs de grande notoriété qui attirent un financement important des chaînes de télévision. Cette catégorie de films est donc, elle aussi, confrontée à des problèmes de financement importants car tous les postes sont extrêmement serrés et interdépendants et le dépassement même limité d'un poste peut anéantir un projet tout entier.

Les difficultés de production de ce type de films ont été retracées par le rapport du Club des treize qui a souligné que « *le fossé n'a jamais été aussi grand qu'aujourd'hui entre les différentes familles de films, et entre leurs modes de production : d'un côté, une production riche et qui vit confortablement sur la fabrication du film en cumulant un maximum de financements (...). De l'autre, des films à petit ou très petit budget (...). Entre les deux, les films dits « du milieu » (de 3/4 à 7/8 M€), qui se révèlent aujourd'hui les plus difficiles à financer, alors qu'ils sont pourtant la vie même du cinéma et son renouvellement. Ce sont des films qui exigent une capacité d'écriture et de développement de longue durée, et sont donc très coûteux pour des sociétés indépendantes. A la mise en fabrication, ils n'ont généralement pas trouvé l'intégralité de leur budget et ce sont ces mêmes sociétés de production qui doivent prendre le plus de risques financiers pour les faire aboutir* ». (Pièce n°14).

- Les films à budget de plus de 7 millions d'euros : ces films sont des films à gros budget qui correspondent essentiellement à des standards de production. Ce type de production n'est pas confronté à des difficultés de financement et peut donc recourir à des équipes importantes, des matériels précisément

adaptés à chaque tâche, des effets spéciaux plus développés, des décors importants ...

On peut également souligner la particularité de la production de films publicitaires : ces films sont produits sur des périodes extrêmement courtes (de l'ordre de 1 à 4 jours) avec des horaires de travail étendus. En outre, contrairement à la production cinématographique, la masse salariale représente généralement entre 50% et 75% du budget d'un film publicitaire, avec les charges sociales (contre environ 30% dans le cadre de la production cinématographique). Toute augmentation des coûts liés à la masse salariale perturbe donc considérablement la production.

Le constat de cette hétérogénéité conduit naturellement à mettre en évidence que toutes les productions ne sont pas dans des situations identiques et ne peuvent pas, par définition, se voir appliquer des règles uniformes.

Il est ainsi évident que les productions dont le budget est supérieur à plus de 7 millions d'euros peuvent supporter des surcoûts de productions sans grandes conséquences sur leur budget et leur modèle économique et social.

Tel n'est pas le cas des productions plus fragiles sujettes à des contraintes de financement.

De même, il est également évident que les productions de plus de 7 millions d'euros peuvent mettre en place des règles de fonctionnement basées sur un découpage extrêmement précis des tâches entre salariés compte tenu du caractère très étoffé de leurs équipes.

Tel n'est pas le cas des productions de moins de 7 millions d'euros ou des productions de films publicitaires qui fonctionnent avec des équipes réduites.

1.1.2. Les coûts de production : l'importance des coûts salariaux

Le cinéma français est quasi-exclusivement produit par un important tissu d'entreprises indépendantes qui sont des TPE. Cette particularité est d'ailleurs une des clés de sa reconnaissance à travers le monde puisqu'elle garantit la diversité, l'originalité et l'audace de ses œuvres.

Or, la production notamment celle de long-métrages cinématographiques relève d'une économie de coûts fixes qui nécessite un investissement moyen important, évalué en 2012 à 5,10 Millions d'euros par film⁵.

Le tableau ci-dessous retrace ces données :

STRUCTURE ET EVOLUTION DES COÛTS DES FILMS PRODUITS EN FRANCE

L'analyse ci-dessous porte sur les films ayant fait l'objet d'un agrément de production (c'est-à-dire que le détail de leur coût définitif a été validé a posteriori par le CNC), soit 204 Films d'Initiative Française en 2012 dont 166 films de fiction, 30 documentaires et 8 films d'animation.

En 2012, ces œuvres présentent :

- *un coût moyen de 5,17 Millions d'euros*
- *un coût médian de 3,39 Millions d'euros*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Droits artistiques	7,6%	7,1%	8,1%	8,9%	9,4%	9,5%
dont dépense d'écriture	3,0%	3,1%	3,1%	3,8%	4,0%	4,3%
Personnel	18,9%	18,5%	19,5%	19,7%	18,8%	20,0%
Rémunération producteurs	4,8%	4,2%	5,0%	4,9%	5,1%	5,5%
Interprétation	12,5%	12,9%	11,4%	10,9%	12,1%	10,9%
dont rôles principaux	8,1%	8,0%	6,8%	6,8%	7,7%	6,8%
dont rôles secondaires	1,5%	1,6%	1,7%	1,6%	1,6%	1,4%
dont agents artistiques	0,9%	1,0%	0,8%	0,7%	1,0%	0,8%
Charges sociales	12,6%	12,0%	12,3%	11,8%	13,0%	12,5%
Moyens techniques	8,7%	9,8%	8,6%	9,0%	7,7%	8,5%
Pellicule / Laboratoires	5,6%	4,5%	4,8%	4,5%	4,2%	3,7%
Coûts de tournage	24,8%	26,0%	25,2%	26%	25,4%	24,9%
Frais Financiers	4,5%	5,0%	5,1%	4,3%	4,3%	4,5%

Aux fins de bonne compréhension du tableau, il est expressément spécifié que la rubrique « rémunération producteurs » ne couvre pas des salaires effectivement versés, mais des salaires valorisés pour le financement du film, au vu des conventions comptables en vigueur.

- En outre au sein de ces coûts, les couts salariaux occupent une place prépondérante.

On distingue trois grandes catégories de coûts : les dépenses de rémunération (57%), la technique (14%) et les autres éléments du tournage (29%)⁷. La rémunération recouvre les droits artistiques réglés aux auteurs du film, les salaires bruts du personnel (c'est-à-dire les équipes techniques), la rémunération du producteur et des interprètes et, enfin, les charges patronales pour l'ensemble de ces rémunérations ; la technique : les moyens techniques essentiels au tournage (caméras, éclairages, etc.), les pellicules et les dépenses de laboratoires et, enfin, les autres éléments du tournage : les décors et costumes, les transports, les défraiements, la régie, les assurances, les frais généraux de la société de production et les imprévus – qui constituent une provision pour risques afin d'anticiper les aléas du tournage⁸.

Entre 2006 et 2010, 121 895 intermittents ont travaillé sur 664 films français, pour une masse salariale de 725 millions d'euros. Les artistes interprètes ont représenté 81,9% de ces effectifs, pour 32,1% de la masse salariale, contre 36,6% pour les techniciens cadres qui n'ont pourtant représenté que 5,2% des effectifs. Les non-cadres (12,9% des effectifs) ont représenté 31,3% de la masse salariale totale⁹.

Plus le devis de production est élevé, plus la part de la masse salariale consacrée aux artistes est élevée, à l'inverse des techniciens: les artistes représentent ainsi 24% de la masse salariale des films dont le devis de production est inférieur à 4 millions d'euros, contre 47% pour les techniciens; ces chiffres sont respectivement de 33,5% et près de 35% pour les films dont le devis de production excède 7 millions d'euros¹⁰.

⁶ Source : CNC – Les coûts de production des films en 2012

⁷ CNC, *Les coûts de production des films en 2012*, spéc. p. 16. Ces chiffres sont de 49%, 28% et 23% pour les films documentaires et 48%, 23% et 29% pour les films d'animation : Ibid. spéc. pp. 70 et 76.

⁸ CNC, *Les coûts de production des films en 2012*, spéc. p. 17.

⁹ CNC, *L'emploi dans les films cinématographiques*, 2012, spéc. p. 11.

¹⁰ Ibid., spéc. p. 29.

En moyenne, un film fait appel à 387 intermittents dont 289 artistes-interprètes (72,5%), 78 techniciens non cadres (19,6%) et 32 techniciens cadres (7,9%)¹¹.

Les salaires bruts du personnel représentent en moyenne 20 % du coût total du film en 2012, et 28% en incluant les charges patronales. Le poste interprétation représente quant à lui 10,9% du coût total des films en 2012, et 14% avec les charges patronales.

Les dépenses liées au personnel français (équipes techniques) dans les films dont le budget est supérieur à 15 millions d'euros sont sensiblement inférieures à celles des films à plus petit budget. Ceci est notamment dû au fait que les films supérieurs à 15 millions d'euros sont le plus souvent des coproductions internationales dont une partie du tournage est réalisée à l'étranger¹² :

Part des films de fiction ayant effectué des dépenses de production à l'étranger (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
moins de 1 M€	59,1	31,6	42,1	50,0	31,8	55,6	36,4	62,5	47,4	60,0
1 M€ à 2,5 M€	50,0	60,0	45,0	34,5	68,2	43,2	56,8	55,8	45,5	60,0
2,5 M€ à 4 M€	53,8	50,0	46,7	51,9	45,8	56,5	70,4	55,2	48,0	62,5
4 M€ à 5,5 M€	54,5	52,6	50,0	46,7	62,5	41,7	60,0	61,5	62,5	52,6
5,5 M€ à 7 M€	66,7	71,4	60,0	70,0	61,5	57,1	69,2	80,0	75,0	63,6
7 M€ à 15 M€	52,9	41,7	45,8	60,0	40,0	47,6	61,8	62,5	77,8	80,0
plus de 15 M€	50,0	69,2	85,7	87,5	66,7	81,8	80,0	83,3	100,0	87,5
total	54,5	53,6	48,8	52,0	52,8	51,8	62,0	62,5	58,8	65,7

Base FIF (fictions) : 121 films (2003), 125 films (2004), 160 films (2005), 127 films (2006), 142 films (2007), 141 films (2008), 142 films (2009), 160 films (2010), 136 films (2011), 166 films (2012).

Source : CNC

Ainsi, globalement, plus le devis de production est important, plus le pourcentage de la production à l'étranger augmente. Les dépenses à l'étranger représentent 30% des dépenses totales pour les films de plus de 15 millions d'euros, contre seulement 17% pour l'ensemble des films. Les dépenses liées aux films au devis de production supérieur à 7 millions d'euros ont représenté en moyenne 65% des dépenses réalisées à l'étranger pour l'ensemble des films français¹³.

Les dépenses de personnel constituent le poste de dépenses étrangères le plus important : elles représentent 24,3% des dépenses totales effectuées à l'étranger.

De plus, 20,5% des dépenses de personnel totales sont effectuées à l'étranger, contre 79,5% effectuées en France¹⁴. S'agissant des films de plus de 15 millions d'euros - qui concentrent la part de dépenses étrangères la plus importante parmi les différentes tranches budgétaires -, la part des dépenses de personnel effectuées à l'étranger représente 35,8% des dépenses totales de personnel¹⁵.

1.1.3. Des modes de financement spécifiques qui ne supportent pas d'augmentation drastique des coûts de production

i. La production cinématographique

¹¹ Ibid., spéc. p. 14.

¹² Ibid., pp. 41 et 50.

¹³ Ibid., spéc. pp. 44 et 51 et s.

¹⁴ Ibid., spéc. pp. 44 et 45.

¹⁵ Ibid., spéc. p. 57.

Compte tenu des coûts fixes particulièrement élevés, les entreprises de production indépendantes françaises ne peuvent pas, contrairement aux majors américaines et à leurs filiales, assumer sur leurs seuls fonds propres ce niveau de financement.

Dans ce cadre, on peut constater que la production cinématographique bénéficie d'une grande variété de financements privés et publics ainsi répartis¹⁶ :

Répartition du financement des films d'initiative française (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
apports des producteurs français ¹	24,8	27,6	29,0	34,0	26,7	28,0	30,8	28,7	27,9	28,9
apports des SOFICA	4,5	3,1	3,1	3,5	3,9	2,8	3,8	4,3	3,0	4,0
soutien automatique ²	6,7	6,0	5,8	5,8	4,8	4,2	4,3	4,3	2,7	2,7
aides sélectives	3,5	3,5	3,0	2,6	2,7	2,1	2,5	2,7	2,2	2,3
aides régionales ³	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,0	1,9	1,7	1,5
apports en coprod. des chaînes de TV	3,8	4,3	3,8	3,3	3,8	3,2	3,7	3,6	4,2	4,2
préachats des chaînes de TV	26,2	28,1	25,5	25,3	26,9	24,5	28,7	28,9	28,3	27,7
mandats groupés ⁴						9,8	8,8	5,2	6,6	10,8
à valoir des distributeurs français	6,8	6,0	9,8	7,4	9,5	2,3	3,3	4,5	4,6	1,7
à valoir des éditeurs vidéo français	2,0	2,0	3,1	2,2	2,1	1,7	0,7	0,9	1,4	0,8
mandats étrangers ⁵	5,6	6,5	5,3	4,2	8,2	12,8	3,2	6,5	7,0	6,2
apports étrangers	14,9	11,6	10,3	10,2	9,9	6,8	8,1	8,4	10,5	9,3
total	100,0									

¹ Le poste des apports des producteurs français est calculé par déduction : devis – somme des financements identifiés.

² Soutien automatique mobilisé sur les films au cours de l'année de leur agrément.

³ Aides régionales incluant les apports du CNC.

⁴ Mandats couvrant plusieurs catégories de droits d'exploitation ne pouvant être dissociés. Comptabilisés séparément à partir de 2008. Inclus dans les à valoir des distributeurs français jusqu'en 2007.

⁵ Mandats pour la vente des films sur les marchés hors des pays coproducteurs.

Source : CNC

La structure du financement dépend du budget du film.

Ainsi, tandis que les films dont le budget est inférieur à 4 millions d'euros sont davantage soutenus par les aides publiques, les films dont le budget est supérieur à 7 millions d'euros sont financés pour près d'un quart de leur budget par les acteurs en aval de la filière cinématographique (distributeurs, éditeurs vidéo, chaînes de télévision) sous forme d'apports en coproduction, de préachats de droits, de mandats ou d'à-valoir comprenant des minima garantis¹⁷.

La participation financière des groupes exploitants de salles est fortement concentrée sur les grosses productions de plus de 15 millions d'euros¹⁸ :

Mandat d'exploitation selon le devis des films agréés bénéficiaires

	2008	2009	2010	2011	2012
15 M€ et plus	220,20	62,62	100,72	105,55	104,89
10 M€ à 15 M€	47,68	34,94	34,20	44,04	40,82
7 M€ à 10 M€	44,83	27,43	26,70	35,03	34,55
5 M€ à 7 M€	10,47	11,38	27,45	32,24	21,92
4 M€ à 5 M€	7,25	8,19	5,16	7,07	1,71
2 M€ à 4 M€	11,65	10,98	9,67	13,04	15,93
1 M€ à 2 M€	1,63	2,90	0,88	2,27	2,72
moins de 1 M€	1,49	1,22	1,48	0,88	1,35
total	345,20	159,65	206,25	240,12	223,89

Source : CNC

¹⁶ CNC, *La production cinématographique en 2012*, spéc. p. 29.

¹⁷ Ibid., p. 30.

¹⁸ Ibid., p. 59.

Plus spécifiquement, s'agissant des mécanismes de financement autres que ceux résultants d'aides publiques, on peut constater que les entreprises ont recours à deux modalités de financement :

- le recours à des investisseurs extérieurs qui interviennent selon la logique dite de « préfinancement des œuvres » ;
 - le soutien financier du producteur.
- La méthode du préfinancement des œuvres consiste, pour le producteur, à céder, en amont du processus de production d'un film, les droits de ses futures exploitations commerciales à différents diffuseurs et distributeurs qui peuvent, ainsi, soit préacheter des droits de diffusion télévisuelle, soit verser une avance – ou « minimum garanti » - sur les recettes escomptées pour le support d'exploitation concerné (Salles, Vidéo, VOD...).

Afin d'encourager l'investissement de ces diffuseurs et distributeurs, les professionnels ont organisé des séquences - ou « fenêtres » - successives d'exploitation des films, définies média par média, qui permettent de garantir à chacun une exclusivité propre au support qu'il exploite et de maximiser ainsi ses perspectives d'amortissement et de rentabilité. C'est ce que l'on appelle la « chronologie des médias », faisant l'objet d'un accord professionnel étendu par arrêté du ministre de la culture.

En sus de ces préachats et minima garantis, les producteurs indépendants français ont recours, toujours en amont du processus de production, à divers partenaires financiers qui investissent en contrepartie d'une part des recettes futures à revenir au producteur (coproducteurs français ou étrangers, SOFICA...).

Ainsi, sur les 1,065 milliard d'euros investis globalement en 2012 dans la production des films dits « *d'initiative française* », 688,83 millions proviennent d'intervenants privés extérieurs au producteur de l'œuvre considérée et sont composés de :

- Minima Garantis distributeurs : 207,43 millions d'euros
- Préachats des chaînes de TV: 295,62 millions d'euros
- Apports en coproduction des chaînes de TV: 44,95 millions d'euros
- Apports de coproducteurs étrangers : 98,73 millions d'euros
- Apports des SOFICA : 42,10 millions d'euros.

Lorsque le distributeur est également coproducteur du film, cette participation à une partie de la production est un moyen pour le distributeur d'optimiser ses chances de remboursement de son investissement en tant que distributeur, lequel est constitué d'un Minimum Garanti distributeur (avance sur les recettes à venir du film) et de frais de distribution.

Etre coproducteur d'un film peut en effet s'avérer sécurisant dans la mesure où les producteurs bénéficient du dispositif du « soutien financier » (cf ci-dessous), lequel soutien peut dès lors constituer une « garantie » de récupération des sommes investies en qualité de distributeur.

Le distributeur n'agit donc pas en producteur (il n'est pas à l'initiative du projet), mais plutôt en financeur trouvant le moyen de sécuriser son investissement de distributeur. C'est le cas de nombre de films coproduits et distribués par les membres de l'API.

- Le « soutien financier producteur » repose, quant à lui, sur un principe d'affectation automatique d'une partie des recettes du cinéma au financement de nouveaux films.

Ainsi, l'on prélève à la source (soit directement sur le prix public du billet de cinéma ou des DVD ainsi que sur une contribution des chaînes qui diffusent des films) une partie du chiffre d'affaires réalisé par l'exploitation des films en France afin d'approvisionner un fonds, appelé « fonds de soutien producteur », dont les montants sont exclusivement réservés au financement de nouvelles œuvres.

Chaque entreprise de production française se voit ensuite attribuer, suivant le succès de ses précédents films, une partie de ce fonds de soutien, qu'elle ne peut mobiliser que dans le cadre d'un investissement dans une nouvelle œuvre cinématographique.

En 2012, 209 sociétés ont investi un montant total de 54,96 millions d'euros issus du fonds de soutien dans les films qu'elles ont produits¹⁹. Alors qu'en 2003, les films d'initiative française d'un devis supérieur à 7 millions d'euros représentaient 56,1 % des investissements dans la production cinématographique, ils représentent en 2012, 66,7 % des financements, soient le plus haut niveau jamais atteint pour la production française.

Les statistiques montrent une concentration des financements sur les films au budget supérieur à 7 millions d'euros²⁰.

- La conséquence directe de ces modes de financement est que la détermination du budget d'un film se décide très en amont du lancement d'un tournage car les contrats de financement doivent être conclus plusieurs mois avant la mise en production du film, en raison tout à la fois de la complexité des montages financiers et des obligations d'investissement des partenaires financiers, fixées à l'avance dans des contrats pluri-annuels pour toute la production cinématographique (notamment dans le Contrat d'Objectifs et de Moyens en ce qui concerne France Télévisions).

En effet, le processus de production d'une œuvre cinématographique s'étale sur plusieurs années. Sans qu'il y ait de règles prédéfinies dans cette économie de prototype, on peut considérer qu'il se passe un délai de 3 à 5 ans entre l'écriture du synopsis d'une œuvre et le tournage de celle-ci.

Corrélativement une fois qu'un budget est arrêté, il n'est plus possible de l'allonger afin de prendre en compte d'éventuels surcoûts car les contrats de financement ont d'ores et déjà été négociés. La survenance d'un surcoût perturbe donc considérablement la production d'un film car le budget d'un film n'est pas extensible.

Ainsi, les producteurs n'ont pas la possibilité d'anticiper la nouvelle configuration de la convention collective, qui à terme entraînera par exemple pour de nombreux longs métrages la disparition de toute scène de nuit, en raison du surcoût excessif (multiplié par 3) de ces heures de tournages.

Tout surcoût de production est donc très vite insupportable.

- Au surplus, on ajoutera que les devis des films suivent une logique comptable en 9 grands postes fixée par le Centre National de la Cinématographique pour les dossiers d'agrément. Si parmi ces postes, figure le poste « imprévus », lequel représente 10% du devis global, ce poste n'est, en réalité, presque jamais financé, tout comme les postes relatifs aux frais généraux et au salaire du producteur, lequel est généralement mis en participation. Les surcoûts de production notamment les hausses de salaires ne peuvent donc pas être absorbées par ce poste.

¹⁹ Source CNC – Bilan 2012 de la Production Cinématographique

²⁰ Source : CNC – Bilan 2012 de la Production Cinématographique.

ii. **La production de films publicitaires : l'absence de tout soutien au financement**

Contrairement aux films cinématographiques, l'exploitation des films publicitaires n'engendre aucun revenu.

Au contraire, il constitue un poste de charge pour l'exploitant.

De ce fait, la production de ces films est entièrement financée par le donneur d'ordre (l'annonceur) sans bénéficier d'aucun des soutiens financiers qui structurent la production de films cinématographiques (CNC, subventions, crédit d'impôt).

La production de films publicitaires constitue ainsi une pure prestation de service, pour laquelle le donneur d'ordre privilégie le mieux disant en termes de coûts de production.

Or, un même film peut indifféremment être produit en France ou à l'étranger, par des sociétés françaises ou étrangères, ce qui soumet cette activité, depuis déjà de nombreuses années à une concurrence internationale, particulièrement exacerbée.

Là aussi, le constat est le même, un surcoût de production peut anéantir une production de films publicitaires.

1.2. **L'application de l'arrêté d'extension place la production de films cinématographiques et de films publicitaires dans une situation de danger imminent**

- Alors que le secteur de la production se caractérise, comme on l'a vu, par sa diversité et obéit à des règles de financement qui ne supportent pas les surcoûts de production, la convention signée par l'API et étendue par l'arrêté contesté définit des règles uniformes, frontalement contraires à la logique du secteur.

En effet, l'article 9 de la convention signée par l'API figurant dans le titre II relatif aux techniciens de la production cinématographique prévoit que « *pour chacune des fonctions fixées à l'article 2, chapitre 1, est établi un salaire minimum garanti de 39 heures hebdomadaires comprenant 35 heures au salaire horaire de base et 4 heures supplémentaires majorées de 25 %. La grille de salaires ci-dessus définie est fixée dans l'annexe I de la présente convention* ».

L'article 30 du même titre dispose quant à lui que : « *Exclusivement pour la période de tournage, le nombre d'heures de travail garanti pour certains techniciens s'inscrit dans un décompte de durée de présence d'équivalence consistant hebdomadairement en une durée d'heures de travail effectif et de temps d'inactivité qui n'est pas considéré comme une durée de travail effectif. Ce temps d'inactivité ne comprend pas les pauses repas et autres.*

Ces durées et la rémunération afférente sont fixées pour ces catégories dans les annexes I et II. Il est rappelé que pour les besoins de lisibilité de ces annexes les minima garantis correspondent à 5 ou 6 jours de travail. Il est bien entendu que les rémunérations indiquées seront proratisées en fonction du nombre de jours concernés. [...] »

Les annexes I et II prises en application de ces dispositions définissent des grilles de salaires qui comportent des minima extrêmement élevés puisqu'ils se situent entre 1 880 euros bruts et 15 000 euros bruts par mois.

Le relèvement de ces minima salariaux entraîne inévitablement une augmentation des coûts de production pour l'intégralité du secteur de la production.

Dans l'optique d'atténuer la dureté de ces règles, l'annexe III à cette convention prévoit la possibilité de mettre en place un régime dérogatoire. Toutefois, ce régime est conçu de manière tellement restrictive qu'il ne pallie en rien les problèmes soulevés par l'application de la convention :

- ce régime dérogatoire n'est que temporaire puisqu'il est limité à une période de 5 ans ;
 - ce régime a un champ d'application extrêmement restreint puisqu'il ne vise, d'une part, que les films cinématographiques, et, d'autre part, que les productions cinématographiques dont le budget est inférieur à 2,5 millions d'euros et qu'enfin il comporte un *numerus clausus* limitant le bénéfice du dispositif à 20% de la production de films de fiction d'initiative française. Or les productions dont le budget est de l'ordre de 4 millions sont, elles aussi, confrontées à des contraintes de financement comme l'atteste le rapport du Club des treize relatif à la situation des films « du milieu », précité ;
 - la mise en œuvre de ce régime dérogatoire n'est pas de droit et suppose que les producteurs concernés sollicitent une dérogation auprès d'une commission paritaire d'examen, laquelle doit encore être instituée par les parties signataires. A ce jour, ce régime dérogatoire destiné à adoucir la convention ne peut pas s'appliquer faute de mise en place d'une telle commission, dont on ignore tout de la composition effective, de la date d'installation, du mode de fonctionnement ou des critères qu'elle utilisera pour déterminer ceux des films qui pourront continuer à se faire et ceux qui seront amenés à disparaître. Des syndicats signataires de la convention du 19 janvier 2012 estiment eux-mêmes qu'elle ne sera pas opérationnelle avant 2014. Au surplus, à supposer même que la commission puisse être mise en place et fonctionner d'ici le 1^{er} octobre prochain, les productions ne pourraient pas bénéficier du régime dérogatoire avant plusieurs mois compte tenu des délais très longs de développement et de mise en production des films, comme indiqué précédemment. Ce n'est qu'au cours de la phase de recherche de financements et des montages financiers que la production pourrait solliciter l'autorisation de la commission d'examen pour bénéficier du régime dérogatoire, c'est-à-dire des mois avant la mise en production du film. Les productions déjà mises en production, ou sur le point de l'être, à la date du 1^{er} octobre 2013, seraient de fait exclues du bénéfice du dispositif. En conséquence, de nombreux films sont d'ores et déjà certains de ne pas pouvoir se faire si l'arrêté d'extension n'est pas suspendu.
 - enfin, dans l'hypothèse où ce régime dérogatoire serait appliqué, les producteurs concernés devront alors appliquer une autre grille de salaires. Or cette grille comportant des minimas salariaux qui restent très élevés, elle ne permet pas de remédier aux problèmes posés par l'application de la convention.
- Au-delà de ces grilles salariales, cette convention prévoit, en outre, différents niveaux de majorations jamais appliqués à l'échelle du secteur, ainsi que le rapport de M. Raphaël Hadas-Lebel le souligne. comme il sera détaillé ci-après. Elle comporte, enfin, un dispositif de forfaits en jours qui n'est pas applicable à la période essentielle qu'est le tournage alors même que cette période justifie l'application de ce dispositif légal pour un certain nombre de postes.
 - Dans le cas présent, en prenant en considération des données objectives et vérifiables qui sont (i) les données de l'agrément des investissements, (ii) l'étude du CNC relative aux « coûts de production des films en 2011 » de mars 2012, (iii) l'étude CNC - Audiens relative

à « l'emploi dans les films cinématographiques » de décembre 2011, et (iv) les statistiques fournies par Audiens en novembre 2012 sur les entreprises cotisant au CCHSCT Cinéma, on constate que l'application de l'arrêté d'extension entraînerait, comme il sera démontré ci-après, une augmentation insoutenable des coûts préjudiciables à tous et contraire à l'intérêt général.

1.2.1. Une augmentation insupportable des coûts de production

• Comme l'indiquait l'ARP dans une étude publiée il y a déjà dix ans, la France supporte les coûts salariaux de production cinématographique les plus élevés en Europe.

Parmi ces coûts, les salariés des équipes techniques représentent, à eux seuls, en moyenne près de 30 % du coût d'un film, charges sociales incluses alors que les autres salariés pourtant deux fois plus nombreux, en représentent au plus la même proportion.

De plus, si l'on prend en considération les chiffres du CNC pour la période allant de 2003 à 2011, on peut constater que le budget des films cinématographiques et les dépenses artistiques ont augmenté en moyenne de 33 %, les salaires des techniciens ont progressé de 35 % et la part des prestations des industries techniques a, quant à elle, baissé.

Le constat s'impose de lui-même : la production française ne peut pas supporter de hausse drastique de ses charges.

• Pourtant comme le montre l'évaluation de l'impact de la convention étendue réalisée par les requérantes sur demande du ministère du travail et dont les résultats n'ont été contestés par personne, pas même par les organisations syndicales de salariés signataires du texte conventionnel du 19 janvier 2012, l'application de cette convention entraînerait une augmentation intenable des coûts de production.

A ce titre, le tableau ²¹ qui figure en annexe 1 du présent recours et qui mesure l'impact de l'application de l'arrêté en procédant à une comparaison entre (i) le coût de la masse salariale des techniciens de tournage au regard des pratiques actuelles et (ii) le coût de cette masse salariale en application de la convention étendue (dont les salaires minima se situent entre 1 880 euros bruts et 15 000 euros bruts par mois) établit que l'application de cette convention provoquerait **une augmentation allant de 20 % à plus de 120 % des salaires des**

²¹ Ce tableau a été réalisé à partir de différentes simulations des pratiques salariales actuelles, se déclinant elles-mêmes sous différents tableaux détaillés figurant également en annexe 1 :

- tableau n°1a : coût actuel d'une équipe de techniciens de tournage, lorsque le tournage s'effectue en région parisienne, selon différentes pratiques salariales (cf ci-après) ;
- tableau n°1b : coût actuel d'une équipe de techniciens de tournage, lorsque le tournage s'effectue en province, selon différentes pratiques salariales ;
- tableau n°2a : coût d'une équipe de techniciens de tournage, lorsque le tournage s'effectue en région parisienne, en application des annexes I et II du texte du 19 janvier 2012 (annexes « générales ») ;
- tableau n°2b : coût d'une équipe de techniciens de tournage, lorsque le tournage s'effectue en province, en application des annexes I et II du texte du 19 janvier 2012 (annexes « générales ») ;
- tableau n°3a : coût d'une équipe de techniciens de tournage, lorsque le tournage s'effectue en région parisienne, en application de l'annexe III du texte du 19 janvier 2012 (annexe « dérogatoire » ouverte aux films de moins de 2,5 millions d'euros de budget) ;
- tableau n°3b : coût d'une équipe de techniciens de tournage, lorsque le tournage s'effectue en région parisienne, en application de l'annexe III du texte du 19 janvier 2012 (annexe « dérogatoire » ouverte aux films de moins de 2,5 millions d'euros de budget) ;

techniciens employés sur les tournages des films dont le budget est inférieur à 7 millions d'euros, pour une composition d'équipe similaire²².

L'application de l'arrêté ferait donc peser sur les productions de moins de 7 millions d'euros des hausses considérables de charges alors qu'il s'agit là, comme on l'a vu, des productions les plus exposées à des contraintes de financement.

- Or face à cette situation, les producteurs ne peuvent pas compter sur un accroissement de leurs sources de financement.

Le contexte actuel est très tendu et se caractérise en effet par une baisse des financements des films et par une augmentation importante des délocalisations de tournages.

Les chiffres communiqués par le CNC au titre des agréments des investissements accordés au cours du premier semestre 2012 sont éloquentes puisqu'ils mettent en évidence :

- une baisse des financements de 16 % dans les films d'initiative française par rapport au premier semestre 2011 ;
- une baisse du nombre de jours de tournage en France et une hausse du nombre de jours de tournage à l'étranger.

De même très récemment, la Fédération des industries techniques du cinéma (FICAM) a souligné une baisse du niveau de la production et des investissements.

Ainsi, dans un communiqué du 16 juillet 2013, elle faisait état d'une « baisse du nombre de films de fiction (-8%) et du nombre de semaines de tournage (-13%), (hors documentaire et animation) - Baisse de l'investissement dans la Production cinéma – Perte de valeur pour les Industries Techniques. 85 Films de Longs métrages d'initiative française ont été tournés au 1er semestre 2013 contre 102 en 2012, dont 71 films de fiction, 11 documentaires et 3 films d'animation. Au total, les 71 Longs métrages de fiction ont généré 536 semaines de tournage au 1er semestre 2013 contre 617 un an plus tôt (-13%). Cette évolution est principalement due à la chute du nombre de semaines de tournage à l'étranger (-44%), les tournages sur le territoire national progressant de 5%. L'observatoire note cependant que la Production du 1er semestre reste la plus faible des 6 dernières années. L'investissement dans les films mis en production au 1er semestre 2013 est en baisse de 20% par rapport à 2012. Alors que les films inférieurs à 1 M€ et entre 1 et 2 M€ augmentent de 9%, nous constatons dans le même temps une baisse du nombre de films supérieurs à 7M € de budget (-13%). Ainsi, le budget moyen de longs métrages au 1er semestre passe de 6 M € en 2012 à 5,2 M € en 2013. La part budgétaire généralement affectée aux « Industries Techniques » qui accompagnent les Productions de Longs métrages français régresse quant à elle de 12 à 10% dans la même période »²³.(Pièce n°15).

La Fédération des industries techniques du cinéma constate donc une baisse de 20% du financement, ce qui est considérable.

L'étude réalisée par le CNC en mars 2013 sur la production cinématographique en 2012 montre également que les financements sont de plus en plus difficiles à obtenir et en baisse ces dernières années²⁴.

²² Par soucis de clarté et de complétude, l'annexe 2 explicite la méthodologie suivie pour établir ce tableau.

²³ Communiqué de presse FICAM Observatoire Longs Métrages 1er semestre 2013 du 16 juillet 2013.

²⁴ « La production cinématographique en 2012, étude CNC mars 2013, pp. 29 et s.

Le secteur de la production cinématographique connaît actuellement un double mouvement de réduction de ses financements, qui peut pour partie expliquer l'attitude de l'API sur ce dossier.

Concernant la diminution de ses financements, il est à noter qu'en 2012, les investissements sur les films d'initiative française représentaient 1 065,68 millions d'euros, en diminution de 62,5 M€ par rapport à l'année précédente.

Les ponctions sur le CNC, la dégradation de la rentabilité des films en salles de cinéma et la baisse du chiffre d'affaires des chaînes de télévision, servant de base au calcul des obligations, font penser à l'ensemble des spécialistes du secteur que ce mouvement de baisse des investissements sur les films d'initiative française n'en est qu'à ses débuts.

Dans cette configuration déjà critique, il est certain qu'aucun investisseur n'acceptera de renégocier le contrat conclu avec un producteur pour augmenter sa part de financement afin de couvrir des hausses de rémunérations liées à l'application de l'arrêté contesté.

En outre, si tant est qu'un investisseur accepte de modifier ses conditions de financement, il va de soi qu'il compensera ce coût par des investissements moindres dans les films à venir. Le problème de l'insuffisance du financement se posera tout autant.

1.2.2. Des conséquences dramatiques pour le secteur de la production, les salariés et la diversité culturelle

i. La mise en péril d'au moins un tiers de la production française de long métrage de fiction.

Si l'on prend en considération la répartition des films selon leur tranche budgétaire, on peut constater que la grande majorité des films produits se situe dans la tranche de moins de 7 millions d'euros avec un nombre relativement important de films inférieurs à 1 millions d'euros ou compris dans la tranche de 2 à 4 millions d'euros.

L'application de l'arrêté a donc directement pour effet de menacer ces productions, ce qui représente au moins un tiers de la production cinématographique de long métrage. **Cela représente 70 films cinématographiques d'initiative française par an, c'est-à-dire pas moins de 15 000 emplois en CDD d'usage, représentant un total de salaires et de charges sociales d'environ 80 millions d'euros par an.**

Le tableau ci-dessous retrace à cet égard le bilan de la production cinématographique 2012 établi par le CNC :

Nombre de films d'initiative française selon le devis

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
+15M€	11	9	12	9	12	18	11	12	12	18
10M€-15M€	7	15	10	15	16	17	14	16	16	15
7M€-10M€	12	9	17	21	21	25	21	24	24	22
5M€-7M€	20	33	21	12	20	11	18	30	26	22
4M€-	17	16	7	7	9	17	9	16	12	3

5M€										
2M€-4M€	38	32	46	37	43	41	45	47	41	46
1M€-2M€	37	33	33	35	29	23	36	18	29	25
-1M€	41	20	41	28	35	44	28	40	47	58
TOTAL	183	167	187	164	185	196	182	203	207	209

- Corrélativement, la disparition d'une partie du secteur de la production entraînerait inévitablement une atteinte à la diversité culturelle puisque seules les productions de plus de 7 millions d'euros de budget seraient à même de faire application de l'arrêté contesté sans mettre en péril leurs activités.

A titre d'illustration, on peut relever que nombre de films qui se sont récemment distingués et qui font la fierté du cinéma français n'auraient pas pu voir le jour si la convention étendue avait dû être appliquée. **La masse salariale du tournage en aurait été augmentée jusqu'à 120 %**, qu'il s'agisse de films entrant dans le dispositif prévu par le texte conventionnel du 19 janvier 2012 pour les films de la diversité, ou pas, rendant de ce fait impossible la production.

De même, la nouvelle configuration de la convention collective entraînera à terme une modification contrainte des scènes en tournage pour de nombreux longs métrages avec notamment la disparition de toute scène de nuit, en raison du surcoût excessif (multiplié par 3) de ces heures de tournages.

Echantillon de films emblématiques de ces dernières années qui n'auraient pas pu être produits si la convention étendue avait été appliquée :

1. Polisse, de Maïwenn ;
2. La Guerre est Déclarée, de Valérie Donzelli ;
3. Tout ce qui brille, de Géraldine Nakache et Hervé Mimran ;
4. Holy Motors, de Leos Carax ;
5. Séraphine, de Martin Provost ;
6. Elle s'appelait Sarah, de Gilles Paquet-Brenner ;
7. Tomboy, de Céline Sciamma ;
8. Mammuth, de Gustave Kervern et Benoît Delépine ;
9. Tournée, de Mathieu Amalric ;
10. L'Apollonide, Souvenirs de la maison close, de Bertrand Bonello ;
11. La Conquête, de Xavier Durringer ;
12. Radiostars, de Romain Levy ;
13. Quelques heures de printemps, de Stéphane Brizé.

L'application de la convention collective risque d'avoir un impact sensible sur la production de premiers films. En effet, les premiers films ont un devis moyen sensiblement inférieur à celui de l'ensemble des films d'initiative française à 3,22 millions d'euros, contre 5,10 millions d'euros pour l'ensemble des films d'initiative française.

Le dynamisme du cinéma français provient en grande partie de sa capacité à produire un nombre de premiers films sensiblement supérieur à celui des autres pays européens. L'impact de la convention collective portera un coup fatal au renouvellement des auteurs, techniciens et producteurs.

Par ailleurs, la diversité cinématographique est soutenue par les collectivités territoriales, qui subventionnent la production d'œuvres cinématographiques, en contrepartie de la localisation des tournages. Fondés sur des modèles proches de l'avance sur recettes, les aides des collectivités territoriales sont axées vers des films fragiles économiquement, à la dimension artistique forte.

Il ne fait pas de doute que, dans un contexte de réduction des soutiens des collectivités territoriales résultant de leur baisse de ressources, et alors que la culture n'est pas une compétence obligatoire, que la non mise en production des films d'ores et déjà soutenus ainsi que l'évolution des projets déposés vers un cinéma à vocation plus commerciale remettront profondément en cause l'investissement des régions. L'application de cette convention collective aura donc un effet préjudiciable sur les financements des films les plus fragiles, ce qui rendra ces films encore plus fragiles.

• La situation est d'autant plus critique que les simulations décrites plus haut et l'impact estimé sur le volume de films et d'emplois sont le reflet d'hypothèses optimistes, dès lors que l'on tient compte des éléments suivants :

- conditions de tournage : les analyses ont été menées sur la base d'une configuration « basique » de l'équipe de tournage et des conditions de travail (voir l'annexe 2 pour plus de précisions);
- composition de l'équipe légère : les définitions de fonctions retenues par la convention du 19 janvier 2012 limitent la liberté du producteur de composer ses équipes sur un plan quantitatif (obligation d'occuper les postes hiérarchiques supérieurs pour pouvoir recruter un assistant) mais également sur un plan qualitatif (absence de polycompétence). Or, les simulations ne tiennent compte que de la dimension quantitative. L'impact sur le coût du film sera donc supérieur à celui indiqué dans les estimations en cas d'impossibilité de recourir à la polycompétence sur les différents postes d'une équipe légère ;
- masse salariale totale des techniciens : seule la hausse du coût de la masse salariale des techniciens travaillant sur la période de tournage a été prise en compte. L'impact sur la masse salariale des techniciens travaillant sur les périodes de préparation et de post-production n'a pas été pris en compte. Or, cet impact existera également compte tenu de l'écart entre les niveaux de salaires minimaux de la convention du 19 janvier 2012 applicables à ces périodes de travail et les niveaux des pratiques salariales actuelles pour ces mêmes périodes ;
- l'impact sur le coût du film est estimé à partir du niveau en 2012 des cotisations sociales versées par les producteurs sur les salaires des techniciens : l'actualité (loi du 14 juin 2013 pour la sécurisation de l'emploi, renégociation fin 2013 de la convention d'assurance chômage) a abouti à une hausse de ces cotisations et cela risque fort de ne pas être terminé. Si cette hausse se poursuivait, l'impact sur le nombre de films et le volume d'emplois devrait alors être encore revu à la hausse.
- Le phénomène des délocalisations : il est à noter que la localisation des tournages est fortement liée à l'attractivité d'un territoire qui résulte principalement de 3 facteurs :
 - le coût et la compétence des techniciens,
 - le coût et la qualité des industries techniques,
 - les dispositifs d'incitation fiscale (crédit d'impôt en France et Tax Shelter en Belgique).

Concernant la compétence des techniciens, et la qualité des industries techniques, il existe de fortes disparités en Europe, mais il est possible de dire aujourd'hui qu'un certain nombre de pays ont atteint des standards français en la matière.

En conséquence, la localisation des tournages se fait actuellement principalement selon des questions de coût final (coût effectif après avantage fiscal).

Ainsi, la baisse de l'attractivité du crédit d'impôt a conduit à une diminution du nombre de jours de tournage en France (cf. communiqué de la FICAM). L'annonce de la mise en place de l'amélioration du crédit d'impôt (par un élargissement de l'assiette des dépenses éligibles) a conduit au premier semestre 2013 à une relocalisation importante des tournages sur le territoire français. Ainsi, dans son communiqué du 16 juillet 2013, la FICAM précise-t-elle que *« la délocalisation recule pour s'établir au 1er semestre à 24% des semaines de tournage contre 37% en 2012. Les producteurs ayant anticipé la réforme du Crédit d'impôt Cinéma et sa rétroactivité au 1er janvier 2013 comme l'avait annoncé la Ministre de la Culture au Festival de Cannes, la délocalisation revient à son niveau de 2010. » « Au total, les 71 longs métrages de fiction ont généré 536 semaines de tournage au 1er semestre 2013 contre 617 un an plus tôt (-13%). Cette évolution est principalement due à la chute du nombre de semaines de tournage à l'étranger (-44%), les tournages sur le territoire national progressant de 5%. »*

En conséquence, dans un secteur économique actuellement fragilisé, il ne fait pas de doute que l'augmentation des coûts salariaux conduira, au-delà de la disparition de très nombreux films, à une chute sensible du nombre de semaines sur le territoire français.

- Le rapport d'étape du 13 juin 2013, établi par M. Hadas-Lebel, chargé d'une mission de médiation par les ministres du travail et de la culture sur la négociation conventionnelle dans la production cinématographique confirme cette analyse, en soulignant les conséquences extrêmement graves qui résulteraient de l'application de cette convention (**Pièce n°12**).

Il relève, en effet, que *« pour les films dont le budget est inférieur ou égal à 1 M€, la convention collective nationale du 19 janvier 2012, même en appliquant la clause dérogatoire, conduirait à des surcoûts de la masse salariale pouvant aller jusqu'à 70% ou 80%. Dans ces cas, eu égard à l'importance de la masse salariale « personnel » dans le budget du film, des augmentations de budget de 20% à 25% sont constatées [...]*

Pour les films dont le budget est compris entre 1 M€ et 2,5 M€, deux situations contrastées sont observées.

Dans le cas des films pour lesquels les personnels techniques ont été rémunérés au niveau de la grille salariale de référence ou jusqu'à 20% en dessous, l'application du régime dérogatoire de la convention collective du 19 janvier 2012 n'a pas pour effet d'augmenter la masse salariale et, dans certains cas, la diminue dans une proportion pouvant aller jusqu'à 15%. Hors dérogation, la masse salariale augmente en revanche de 25 % à 40 % selon le cas, le budget du film progressant de 8 à 13%. [...]

S'agissant de la tranche de films dont les budgets sont compris entre 2,5 et 4M€, a été notamment examiné le cas de films dans lesquels a été appliquée la grille salariale de référence ou jusqu'à 10% en dessous, mais où a été également observée une forfaitisation d'une partie importante des heures supplémentaires et une absence de majoration des heures de nuit. Dans ce cas, l'application de la convention collective du 19 janvier 2012 emporte augmentation de la masse salariale de 20%, correspondant à une augmentation des budgets de 7%. Il est à noter que la prime de transport pour les films tournés hors de Paris représente une part non négligeable de cette augmentation. Il résulte de cette observation que l'écart de coût salarial serait encore plus sensible dans le cas des films qui auraient appliqué une politique salariale moins favorable [...]

S'agissant de la tranche des films dont les budgets sont compris entre 4M€ et 6M€, a été étudié le cas de films appliquant la grille salariale de référence mais sans majorer les heures de nuit, ni payer toutes les heures supplémentaires : cette étude conclut à une augmentation de la masse salariale de l'ordre de 5,5 à 12%, et du budget de 2,5% à 4% après application des dispositions de la convention collective du 19 janvier 2012. Il faut noter que dans les cas étudiés, une part substantielle de l'augmentation de la masse salariale est liée à des majorations de nuit non prises en compte précédemment [...] ».

Sur cette base, M. Hadas-Lebel souligne que « *la singularité de la situation des films de moins de 1M€ de budget est clairement ressortie de l'étude. L'examen statistique de la situation générale de ces films révèle ainsi qu'il n'existe pas, dans cette catégorie, de modèle d'organisation type. La part de la masse salariale est, on l'a vu, très variable, pouvant passer, selon le cas, de 9% à 52% du budget du film. Plus encore que dans le reste du secteur, l'activité ne peut être modélisée et se prête difficilement à l'application de dispositions conventionnelles générales. Mais surtout, les effets constatés des dispositions conventionnelles sont tellement importants (augmentation de la masse salariale atteignant parfois 80%) qu'ils sont manifestement susceptibles de poser la question de la pérennité des projets. L'examen de tous les documents n'a d'ailleurs pas permis de mettre à jour des cas où les effets de la convention seraient facilement absorbables, y compris dans les cas où le dispositif dérogatoire trouverait à s'appliquer. La situation de cette catégorie de films qui permettent souvent aux jeunes cinéastes de commencer à déployer leur talent, à faire leurs preuves et à trouver leur public, paraît donc mériter un traitement particulier. L'augmentation, constatée ces dernières années, du nombre des films relevant de cette catégorie, tant en matière de documentaires que de fictions (de 28 films en 2009 à 57 films en 2012), rend d'autant plus nécessaire cet examen ».*

Il conclut en ajoutant que « *la sauvegarde de la diversité des films, qui, outre qu'elle est créatrice d'emplois, a contribué à la richesse et à l'originalité du cinéma français, est un objectif primordial. Il convient dès lors de veiller à ce que puisse être sauvegardée cette diversité, ce qui devrait notamment conduire à réexaminer le régime dérogatoire applicable aux films à économie fragile (« petits films » et « films du milieu »), à la lumière de l'étude d'impact et des informations recueillies dans le cadre de la présente mission ; afin de préserver le niveau d'emploi tout autant que les savoirs faire et les compétences dans la branche professionnelle de la production cinématographique, il faudra aussi veiller à ne pas amplifier un mouvement de délocalisation dont les effets négatifs peuvent déjà être observés ».*

Il ajoute qu'il lui « *paraît souhaitable d'ouvrir dès maintenant, avec la participation du médiateur, une série de discussions, entre les parties en présence en vue d'examiner si des solutions de compromis peuvent être dégagées concernant les principaux sujets de différends constatés lors des contacts que j'ai eus avec les organisations concernées au cours de la première phase de ma mission.* ». Ces discussions doivent selon lui porter sur trois thématiques :

- les films de la diversité,
- les autres dispositions conventionnelles sujettes à caution (tels que la composition des équipes ou l'applicabilité du texte aux courts métrages, aux documentaires et aux films publicitaires) en abordant ces discussions sous l'angle de la couverture complète de l'ensemble du secteur,
- et enfin la problématique du financement du cinéma français.

Au vu de ce rapport, qui procède, en toute objectivité et après un travail approfondi de rassemblement des données, à une analyse des conséquences de l'application de la convention

du 19 janvier 2012, le médiateur tire plusieurs conséquences qui ne font que confirmer la position des requérantes :

- Tous les films ne seront pas impactés de la même manière du fait de l'application de l'arrêté d'extension. En effet, chaque film est un prototype et il est par conséquent difficile de fixer un seuil au-delà duquel le surcoût éventuel causé par l'application de l'arrêté ne peut être absorbé.
- Le surcoût résultant de l'application de l'arrêté sera d'autant plus pénalisant que la production n'a pas la possibilité de différer son projet dans le temps (mise à disposition des fonds, disponibilité du réalisateur et/ou des acteurs principaux).
- L'application de l'arrêté aux films dont le budget est inférieur à 1 million d'euros est « structurellement » impossible. Pour les autres catégories de films, le préjudice résultant de l'application de ce texte dépend essentiellement des pratiques salariales. A ce jour aucune convention collective n'est applicable sauf celle de 1967 pour les acteurs et aux seuls membres de l'APC. De son côté l'API a décidé de mettre en place un certain nombre d'avantages qui ne sont absolument pas prévus par le code du travail : majorations pour heures de nuit, jours fériés, majoration de 75 % des heures supplémentaires allant au-delà de 48 heures, primes de déplacement... Le préjudice lié à l'application de l'arrêté est donc d'autant plus important que les productions relevant désormais du champ d'application de cette convention ne pratiquaient pas de tels avantages.

La situation particulière des films dont les budgets varient entre 2,5 et 4M€ - seuil déjà retenu par ailleurs pour déterminer les « films de la diversité » - a été relevée par le médiateur, qui a signalé qu'elle est marquée à la fois par la fragilité des équilibres économiques en présence et par l'importance de l'impact de l'application des dispositions conventionnelles.

- Afin de préserver le niveau d'emploi tout autant que les savoirs faire et les compétences de la branche professionnelle de la production cinématographique, il faudra veiller à ne pas amplifier un mouvement de délocalisation dont les effets négatifs peuvent déjà être observés.
- De même Monsieur Nicolas Traube, Président de Film France indiquait que, avec l'application de cette convention « *la France sera le pays le plus cher d'Europe en matière de tournage* ».

Film France soulignait également que « *nous sommes profondément en désaccord avec LE point déséquilibré du texte actuellement envisagé pour extension : la modulation des salaires proposés est sans rapport avec l'économie réelle de la production, en raison d'une absence de prise en compte de la réelle diversité de la création, donc du monde réel* ». L'organisme précisait également que la convention emporterait « *un coup désastreux pour l'attractivité de la France, actuellement au plus bas ; une menace directe pour les tournages en région, et les politiques de soutien des collectivités territoriales* ». (Pièce n°16).

Il n'y a donc pas de doute sur le fait que l'application de l'arrêté emporterait des conséquences dramatiques pour la production cinématographique et irréversibles. Plusieurs précédents en Europe, dont l'exemple italien, montrent à cet égard qu'une production cinématographique peut disparaître en quelques années et ne plus jamais se reconstituer.

ii. Un anéantissement de la production des films publicitaires

S'agissant des films publicitaires, le constat est également sans appel.

Comme on l'a dit la particularité des films publicitaires tient, en effet, dans ce qu'il nécessite l'emploi d'une importante masse salariale.

Or la convention du 19 janvier 2012, prévoit en son titre II, Chapitre VI article 34, d'une part, une majoration du salaire horaire minimum garanti de 50% pour les contrats courts (inférieurs à 5 jours) et d'autre part, une majoration de 100% du salaire (d'ores et déjà majorées de 50%) pour les heures réalisées au-delà de la huitième heure quotidienne.

Ce faisant, cette convention démultiplie avec un effet de levier extrêmement violent le coût des charges sociales et donc le budget de production des films publicitaires.

Si l'on prend en considération les estimations de l'APFP, on arrive aux simulations suivantes :

22/11/12

TABLEAU C

IMPACT DU TEXTE API SUR LA PRODUCTION ET L'EMPLOI

2/ FILMS PUBLICITAIRES

(Source: APFP)

Impact texte API sur les pratiques salariales actuelles et le coût du film:

	Impact sur masse sal.Tech.	Impact sur coût film
Pour un tournage d'une journée	77%	58%
pour un tournage de 4 jours	87%	70%

Estimation de la perte de films et d'emplois intermittents :

Nombre de films tournés en France	Emplois intermittents générés	Disparition (%) films et emplois
180	6480	100%

Estimation de la perte de charges sociales et de masses salariales intermittents :

Perte charges soc.interm.	11 500 000 €
Perte masse sal.interm.	35 000 000 €
TOTAL:	46 500 000 €

Il résulte de ce qui précède que l'application de l'arrêté aboutirait à une augmentation de plus de 70 % des salaires des techniciens employés sur les tournages de films publicitaires.

La masse salariale brute de l'équipe technique, augmentée des charges patronales, représentant environ 75 % du coût d'un film publicitaire, l'augmentation de cette masse salariale provoquée par l'application de l'arrêté reviendrait tout simplement à faire disparaître du territoire national la totalité de la production de films publicitaires.

Or la commande de films publicitaires intervenant plusieurs mois avant le tournage, les budgets des productions débutant en octobre 2013 ont d'ores et déjà été validés. Les producteurs ne seront donc pas en mesure de faire face à leurs engagements.

Pour les tournages à venir, la question reste entière car le contexte de financement est très dur surtout puisqu'il n'existe absolument pas de soutien financier spécifique pour ce type de production.

Il serait, de fait, extrêmement simple et efficace pour un annonceur qui finance 100% du coût de production d'un film, de réduire le poste représentant 75% de ce budget en délocalisant la production de ces films notamment vers la Belgique où les salaires et charges sociales sont considérablement moins élevés.

Ce secteur d'activité devrait, donc, entièrement se délocaliser pour survivre dans un contexte européen hyper compétitif, ce qui représenterait la disparition supplémentaire de 7 000 à 10 000 emplois correspondant à une masse de salaires et de charges sociales de plus de 45 millions d'euros par an.

Cette situation est évidemment particulièrement préjudiciable et dessert l'intérêt général car la production de films publicitaires constitue :

- un laboratoire permettant de révéler et développer des talents pour le cinéma;
- une source d'emplois et de revenus pour de nombreux intermittents : la délocalisation de cette activité portera atteinte à l'équilibre du régime d'intermittence en privant les techniciens d'emploi entre deux longs métrages.

iii. Une disparition totale de la production des courts métrages

La convention du 19 janvier 2012 s'applique aux courts métrages, à l'exception des grilles de salaires, comme précisé à l'article 1 du Titre I.

Toutefois, les diverses dispositions du titre II, et plus particulièrement les dispositions d'ordre financier (majorations, primes de déplacement...), sont applicables aux courts métrages, ce qui est en contradiction totale avec les pratiques salariales actuellement observées sur ce type de films,

L'extension du texte du 19 janvier 2012 aux courts métrages, en l'absence de dispositions spécifiques à cette catégorie de films, **entraînera donc la disparition de 100% des courts métrages.**

iv. Une disparition quasi-totale de la production de films documentaires

L'économie de la production des films documentaires fait obstacle à l'application des niveaux de salaires tels que définis par le texte de l'API (y compris les niveaux de l'annexe III), et ceci y compris les niveaux de majorations du texte signé le 19 janvier 2012 (majorations pour heures supplémentaires (hormis les taux légaux), travail de nuit (tranche horaire et niveaux), jours fériés chômés et jours fériés travaillés (hormis le 1^{er} mai), travail du dimanche, travail le 6^e jour à Paris/RP, dépassement quotidien engagements en extra, majoration salaire de base pour engagements en extra, heures anticipées) et les niveaux de remboursement des frais (résidence, chambre isolée, indemnités voyages) sont également disproportionnés par rapport à l'économie dans laquelle se situent ces productions.

Le niveau du salaire du réalisateur n'est pas adapté à la spécificité de ces tournages notamment en terme de durée très longue pour le documentaire. Il en est de même du point de vue du niveau de responsabilités (dimension mise en scène, direction d'acteurs et taille de l'équipe).

Pour mieux le comprendre, il convient de rappeler que 37 documentaires d'initiative française ont été agréés en 2012 ; ceux-ci ont un devis moyen de 710 000 euros et un devis médian de 360 000 euros.

Enfin, les règles rigides de composition d'équipes seraient un frein à la mise en œuvre de très nombreux projets, qui sont susceptibles d'être composées de très peu de personnes (tournage en prison par exemple). C'est pourquoi il avait toujours été convenu lors des discussions en Commission Mixte Paritaire, que les documentaires devaient faire l'objet d'un traitement spécifique.

2. UNE SITUATION UNANIMEMENT JUGEE CRITIQUE ET INEXTRICABLE POUR LES PRODUCTEURS

- Pour mesurer à quel point la gravité de la situation n'est pas contestable, il faut rappeler que l'arrêté d'extension a été pris par les ministres contre l'avis de tous.

Le constat dressé aujourd'hui par les requérantes est donc unanime.

Le rapport du médiateur Monsieur Hadas-Lebel a, on l'a vu, mis en évidence les conséquences particulièrement dommageables qui résulteraient de l'application de la convention. Pourtant les ministres n'ont pas considéré opportun de suivre les préconisations du médiateur qu'ils avaient eux-mêmes désigné.

La CFDT qui représente pourtant le collège salariés s'est également opposé à une extension de l'arrêté contesté. Ainsi les observations établies lors de la séance du 11 avril 2013 concernant l'extension de la convention collective nationale de la production cinématographique du 19 janvier 2012 indiquent que « dans un courrier daté du 31 juillet 2012, la F3C/CFDT expose les motifs d'opposition suivants :

1/ La loyauté des négociations est remise en cause par une « opposition véhémente » au titre II de la convention collective de la part des organisations d'employeurs non signataires du texte qui ne permettrait pas d'aboutir à une négociation loyale et juste pour les autres catégories professionnelles. La CFDT considère, dès lors, que les négociations ne sont pas terminées et que par conséquent, le texte ne peut pas être étendu.

2/ La CFDT est réservée sur le champ d'application prévu par le texte conventionnel qui impose l'application de ses dispositions aux entreprises de production de films publicitaires. Il aurait été décidé unanimement d'adapter les dispositions conventionnelles en créant une annexe spécifique.

3/ La CFDT relève par ailleurs des illégalités sur certaines dispositions du texte, notamment en matière de représentativité des organisations syndicales de salariés, sur l'article 31 relatif à la commission paritaire d'interprétation et de conciliation, ou encore sur l'article 34 du titre 1^{er} de la convention relatif aux règles d'adhésion.

4/ La CFDT regrette enfin que le texte ne reprenne pas les propositions du médiateur Monsieur Gosset-Grainville en ce qu'il avait permis d'obtenir un consensus ». (Pièce n°8).

La position des requérantes n'est donc pas le reflet d'intérêts strictement catégoriels.

Les professionnels du secteur n'ont, quant à eux, eu de cesse de multiplier les appels pour demander au gouvernement de renoncer à l'adoption de cet arrêté d'extension qui met en péril la production cinématographique.

Plusieurs lettres ouvertes de réalisateurs et producteurs ont été adressées au Président de la République. On compte parmi ses signataires des personnalités telles que Robert Guediguian, Agnes Jaoui, Djamel Bensalah.

Une pétition rassemblant pas moins de 2 000 professionnels dont un nombre considérable de salariés parmi lesquels des techniciens a également été diffusée.

Un collectif des cinéastes a été mis en place pour « appeler à sortir de l'impasse ». (Pièce n°17).

Peu de temps après la publication de l'arrêté, un communiqué de presse explicite a été publié par la Société des Réalisateur de films (« SRF ») et indique que « nous tenons à répéter nos craintes quant aux conséquences potentiellement dévastatrices que cette convention étendue peut avoir sur la diversité de la création française, le nombre de films produits, mais aussi leurs conditions de fabrication et, ce faisant, leur qualité.

Moins de production, c'est aussi moins de travail pour tout le monde. Nous ne nous résignerons pas à accepter que seuls les "gros films" ou les plus désirés par le marché puissent continuer à exister, faits par des techniciens et des réalisateurs qui certes vivront mieux, mais en laissant sur le côté tous ceux qui survivent déjà difficilement aujourd'hui et risquent de disparaître demain, ainsi que tous ceux – les plus jeunes – qui veulent faire ces métiers mais auront le plus grand mal à y accéder.

Nous sommes par ailleurs profondément choqués par le sort réservé au Médiateur M. Hadas-Lebel, qui, bien que nommé conjointement par le Ministère de la Culture et le Ministère du Travail, a vu les conclusions alarmantes de son rapport – proches des analyses que nous faisons nous-mêmes – totalement passées sous silence avant d'être lui-même écarté par ceux qui l'avaient pourtant missionné officiellement.

Si nous sommes particulièrement inquiets au sujet des premiers films, ou des productions à très petits budgets, nous le sommes tout autant pour les films dits « du milieu », ces films d'auteurs ambitieux aujourd'hui déjà sous financés, et dont une partie risque demain de disparaître, alors même qu'ils participent activement du rayonnement culturel de la France

Pour notre part, nous ne pouvons imaginer nous borner à faire le sinistre décompte des films qui ne pourront plus se faire ou de ceux qui seront délocalisés à l'étranger pour combler leur déficit de financement [...] ». (Pièce n°18).

Alors même qu'il existe un consensus pour constater l'existence d'un danger imminent, tous ces appels à la raison ont été ignorés par le gouvernement.

- Aujourd'hui, la presse multiplie les articles qui ne font que confirmer que la situation n'est objectivement pas tenable.

Ainsi, le Monde, dans un article du 15 juillet 2013, livrait une interview de Monsieur Hadas-Lebel²⁵ qui confirmait cet état de fait.

Interrogé sur le caractère suffisant de l'annexe dérogatoire prévue par la convention pour les productions les plus fragiles, le médiateur indiquait que « cette clause est d'abord conçue comme provisoire, pour une durée limitée à cinq ans. Elle concerne ensuite les fictions de moins de 2,5 millions d'euros – soit 94 films pour l'année 2012, sur un total de 199 films d'initiative française (hors animation) – ainsi que les documentaires de moins de 1,5 millions d'euros.

²⁵ Le Monde 15 juillet 2013, « La mission [sur la convention collective du cinéma] n'est pas un échec ».

Mais attention : si l'on prend en compte tous les critères prévus par le texte pour qu'un film puisse bénéficier de la dérogation, le nombre de films éligibles à la dérogation est très inférieur. Si l'on retient l'année 2009 – pour laquelle nous disposons de toutes les données – seuls 26 fictions pourraient en bénéficier, sur un total de 84 films de moins de 2,5 millions d'euros – et seuls 4 documentaires, sur un total de 23 de moins d'1,5 millions d'euros.

Ce qui doit sans doute conduire à élever le seuil de la dérogation : car, parmi les films à économie fragile, certains ont des budgets supérieurs à 2,5 millions d'euros. Par ailleurs, le texte prévoit un "numerus clausus" : le nombre de films bénéficiant de la dérogation ne doit pas excéder 20% du total de films produits.

Ce qui a suscité diverses interrogations : la question de la date à laquelle se tiendra la commission qui attribuera les places disponibles est en effet fondamentale. Dans tous les cas, elle favorisera les films qui ont pu présenter un dossier dans le premier semestre, ce qui serait contraire au principe d'équité entre les productions. Des solutions peuvent être trouvées sur ce point ».

Il indiquait également que « notre étude a montré que même en appliquant la dérogation, la convention collective engendre un surcoût de la masse salariale pouvant aller jusqu'à 70 ou 80%, soit, au final, à des augmentations de budget de 20 à 25%. Ce qui pose la question de la pérennité de ce type de projets ».

Interrogé sur le fait que les résultats de son étude « auraient pu conduire le gouvernement à repousser l'extension du texte », Raphaël Hadas-Lebel a « constaté que le gouvernement s'est senti lié par sa promesse, faite antérieurement à sa mission, d'étendre le texte au 1^{er} juillet ».

Dans un article du même jour intitulé « la convention qui va tuer les films d'auteur »²⁶, on pouvait lire dans ce même journal « Comment peut-on avoir réussi à imposer aux Allemands et aux Américains une idée à laquelle ils ne croyaient pas le moins du monde, "l'exception culturelle", et ruiner dans un même mouvement ce qui la constitue, à savoir la diversité du cinéma français ?

C'est pourtant ce qu'est en train de faire le gouvernement français, ministre de la culture et ministre du travail en tête, en avalisant depuis le 1 juillet la convention collective du cinéma, véritable torpille lancée pour couler la majeure partie du cinéma d'auteur français [...]

Cette convention collective, signée en catimini par les grands groupes du cinéma – qui sont plutôt des financiers que de réels producteurs – avec la CGT et trois autres syndicats, suscite un concert de protestations depuis six mois.

A tel point que le gouvernement avait fini par nommer un médiateur, Raphaël Hadas-Lebel, pour en étudier les répercussions concrètes et tenter de calmer le jeu. Il rédige un rapport, publié mi-juin, dans lequel il annonce, chiffres à l'appui, la disparition de près de 80 films par an : les plus petits et les plus fragiles.

La raison : l'augmentation de la masse salariale des films à moins de 1 million d'euros de près de 80 % et de 25 % à 40 % pour ceux d'un budget inférieur à 4 millions ».

Ce même article ajoutait : « le rapport dénonce aussi le risque évident de délocalisation des tournages – surtout vers la Belgique et le Luxembourg –, qui causera un grand nombre de pertes d'emploi chez ceux-là mêmes, les syndicats, qui défendent cette convention.

²⁶ Le Monde, 15 juillet 2013, « La convention collective qui va tuer les films d'auteur ».

Ce rapport est aussitôt rejeté par lesdits syndicats. Puis, après quelques jours d'hésitation, le gouvernement enterre ce rapport, ni vu ni connu. Un rapport qu'il avait pourtant commandité, mais dont les conclusions lui déplaisaient, puisqu'il le fâchait avec la CGT. Une chose qu'il ne peut se permettre dans un contexte où il n'a qu'une seule peur : des grèves à répétition à l'automne ».

Dans un article du 16 juillet 2013, Le Monde écrivait encore que *« l'enjeu mérite effort. Il n'est pas sain qu'un secteur entier, fût-il artistique, échappe au droit social. Une convention est nécessaire. Mais si elle aboutit à la disparition des films les plus fragiles, les plus risqués, mais aussi souvent les plus audacieux, c'est bien le cinéma français dans son ensemble qui en sortira perdant »*²⁷. (Pièce n°19).

Il importe également de citer la Tribune parue dans Libération du 17 juillet 2013 : *« La nouvelle génération du cinéma veut une autre convention »,* par de jeunes réalisateurs et techniciens du cinéma (Pièce n°19).

C'est dire que le constat est unanime.

- Ne pouvant, toutefois, nier complètement la réalité des faits, les ministres ont, au même de l'adoption de leur arrêté, appelé les syndicats à conclure un avenant modificatif à la convention étendue.

Ainsi dans un communiqué de presse diffusé par les ministres à l'occasion de l'adoption de cet arrêté, ils indiquaient de manière tout à fait révélatrice que *« pour tenir compte de l'impact de cette convention collective pour les productions cinématographiques les plus fragiles, comme l'ont souligné les travaux du médiateur Raphaël Hadas-Lebel, les ministres ont fixé la date d'effet de l'arrêté d'extension au 1^{er} octobre 2013, permettant que soit conclu un avenant, avant cette date, modifiant certains paramètres de la convention collective afin de mieux tenir compte de la situation des films économiquement les plus fragiles. Les ministres appellent donc solennellement les partenaires sociaux à poursuivre, dans un esprit de responsabilité, le dialogue afin de conclure cet avenant. L'objectif est que ces modifications puissent prendre effet le 1^{er} octobre prochain, en même temps que la convention collective étendue. La Direction générale du travail et le Centre National du Cinéma et de l'Image animée apporteront chacun leur appui pour la préparation et la tenue d'une nouvelle commission mixte paritaire dans les jours qui viennent »*. (Pièce n°20).

Les ministres n'ont donc pas hésité, au risque de se contredire, à demander que la convention qu'ils ont étendue contre l'avis de tous soit modifiée avant même son entrée en vigueur.

Plus encore, dans leur courrier de notification de l'arrêté d'extension aux membres de la commission mixte paritaire, les ministres indiquaient que *« nous réaffirmons une urgence : que tous les partenaires se retrouvent pour conclure un avenant modifiant certains paramètres de la convention collective pour mieux tenir compte de la situation des films économiquement les plus fragiles, comme soulevé par le rapport de Monsieur Raphael Hadas-Lebel et comme s'y sont déclarés ouverts les signataires à l'issue de la commission mixte paritaire (CMP) du 28 juin. Cette négociation doit s'ouvrir dès maintenant pour que l'avenant prenne effet le 1^{er} octobre prochain, en même temps que la convention collective »*. (Pièce n°21).

En d'autres termes, selon les ministres eux-mêmes, il y a urgence à ne pas appliquer la convention étendue en l'état.

²⁷ Le Monde du 16 juillet 2013, *« Liberté de créer et droit social : un rêve français »*.

- Cela étant, la négociation d'un avenant ne constitue en rien une solution permettant de sortir de cette impasse.

Pour que cette négociation produise un quelconque effet utile, encore faut-il qu'un dialogue puisse s'instaurer de manière équilibrée entre toutes les parties prenantes et que les syndicats justifient d'une véritable capacité de discussion des points critiques de la convention.

Or dans la mesure où l'arrêté d'extension a déjà été publié et que la convention a déjà été rendue obligatoire pour l'ensemble du secteur, cette configuration prive, par nature, les syndicats de toute capacité de négociation.

La manière dont la procédure d'extension de l'arrêté a été menée est tout à fait révélatrice de cette absence de marge de manœuvre des syndicats requérants.

On peut, par exemple, rappeler que lors de la réunion d'étape du 13 juin 2013 au cours de laquelle Monsieur Hadas-Lebel a rendu ses conclusions pourtant décisives sur l'impact de l'application de la convention signée par l'API, les syndicats salariés signataires du texte conventionnel ont purement et simplement décidé de quitter la réunion sans même vouloir discuter ou écouter le collègue des employeurs ni le reste du collègue des salariés.

Pire encore, les requérantes n'ont même pas pu obtenir une modification de l'ordre du jour de la CMP qui s'est tenue le 27 juin 2013 dans le but de voir inscrire une discussion sur les points soulevés par ce rapport. Cette demande s'est heurtée à un veto des syndicats salariés signataires et du ministère du travail contraignant les requérantes à quitter la CMP. **(Pièce n°13).**

S'agissant de la négociation de l'avenant, les organisations de salariés signataires de la convention du 19 janvier 2012 ont effectué une déclaration d'intention le 28 juin 2013 au soir, dans laquelle elles ont ancré le caractère extraordinairement restrictif de leur position.

Peu après, le Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de Télévision (SNTPCT) a affirmé sans détour dans un communiqué du 8 juillet 2013 que « *négoier un avenant se saurait se justifier et est sans objet* » et que « *en référence à cette situation le SNTPCT ne saurait envisager de négocier un avenant modifiant l'un ou l'autre des paramètres de l'annexe III en vu d'ouvrir son application à un plus grand nombre de films. L'annexe III est une exception et une dérogation ne saurait être élargie à un plus grand nombre* ». **(Pièce n°22).**

Sans surprise, les réunions de la Commission mixte paritaire des 11 et 12 juillet 2013 convoquées en urgence par le Ministre du travail sont restées vaines. Le SNTPCT et la CGT sont restés figés sur un aménagement marginal, au sein de l'annexe « dérogatoire », et ont entendu même introduire de nouvelles restrictions, comme l'ont souligné les requérantes dans un courrier aux ministres de la culture et du travail en date du 24 juillet 2013 **(Pièce n°23).**

Les faits parlent d'eux-mêmes. Quels que soient les efforts des organisations requérantes, toute négociation est aujourd'hui vouée à l'échec.

Il est donc illusoire de penser que les problèmes soulevés par l'application de l'arrêté pourront être réglés par le biais d'un avenant à la convention signée par l'API.

Seule la suspension de l'arrêté serait de nature à permettre de sortir de cette impasse.

Par conséquent, l'application de l'arrêté entraînant des conséquences graves et irréversibles pour les producteurs et les salariés et desservant fondamentalement l'intérêt général, le Conseil d'Etat ne pourra que suspendre l'arrêté en cause.

II. SUR L'EXISTENCE D'UN MOYEN SERIEUX DE NATURE A ENTRAINER L'ANNULATION DE L'ARRETE ATTAQUE

Plusieurs éléments sont de nature à établir que l'arrêté contesté est, à plusieurs égards, illégal.

La consultation réalisée par le Professeur Philippe Langlois jointe aux présentes (**Pièce n°24**) le confirme également puisqu'elle met notamment en avant que :

- l'API ne peut pas être regardée comme représentative ;
- la convention signée par l'API n'a pas été négociée dans des conditions conformes au principe de loyauté des relations contractuelles ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

1. L'ARRETE A ETE PRIS AU TERME D'UNE PROCEDURE IRRÉGULIERE

- L'article L. 2261-19 du code du travail précise que *« pour pouvoir être étendus, la convention de branche ou l'accord professionnel ou interprofessionnel, leurs avenants ou annexes, doivent avoir été négociés et conclus en commission paritaire. / Cette commission est composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le champ d'application considéré »*.

L'article L. 2261-20 du même code prévoit qu'*« à la demande de l'une des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives, ou de sa propre initiative, l'autorité administrative peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. / Lorsque deux de ces organisations en font la demande, l'autorité administrative convoque la commission mixte paritaire »*.

Interprétant la portée de ces dispositions, le Conseil d'Etat a jugé *« qu'en application de ce texte [l'article L. 2261-19] et ainsi que proposition en a été faite au cours de l'audience publique par le représentant du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, il appartient à l'ensemble des organisations syndicales professionnelles représentatives du champ considéré dont en l'espèce les organisations syndicales requérantes et le syndicat national des discothèques et lieux de loisirs (SNDLL) à l'origine de l'extension de la convention collective des espaces de loisirs d'attractions et culturels, de se réunir pour définir, avec les organisations syndicales de salariés et le ministère du travail, la convention collective applicable à la profession des discothèques dans ses différentes composantes ; / Considérant que le moyen tiré de ce que, faute d'association des organisations requérantes, dont il n'est pas contesté qu'elles sont représentatives de la majeure partie du secteur d'activité des discothèques, à la négociation et à la conclusion de l'avenant étendu par l'arrêté contesté, cet arrêté incluant les discothèques dans le champ d'application de la convention collective nationale des espaces de loisirs, d'attractions et culturels a été pris dans des conditions qui méconnaissent les prescriptions de l'article L. 2261-19 du code du travail, est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur sa légalité »²⁸*.

Tout récemment, le Conseil d'Etat a jugé, et la décision est fichée sur ce point, que si les dispositions de l'article L. 2261-19 du code du travail *« ne font pas obstacle à ce que soient conduites des consultations entre les participants aux négociations, elles soumettent en*

²⁸ CE, 26 mai 2009, Union des métiers et des industries de l'hôtellerie et autres, n° 327210, inédite au Lebon.

revanche la légalité de l'extension des accords à la condition que les étapes essentielles de la négociation de ceux-ci se soient déroulées en présence de toutes les organisations syndicales représentatives dans leur champ d'application ».

Il en a tiré la conséquence que l'arrêté d'extension pris par les ministres de l'écologie et du travail était entaché d'illégalité au motif qu'« *il ressort des pièces du dossier que l'avenant du 14 décembre 2009 à la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport et l'accord salarial du même jour, étendus par l'arrêté attaqué, ont fait l'objet de premières négociations en commission paritaire entre les mois de février et d'octobre 2009, puis d'une adoption lors d'une réunion de la même commission paritaire le 14 décembre 2009 ; que toutefois, dans l'intervalle, au motif que les difficultés rencontrées dans cette négociation créaient un risque de grève dans les transports routiers, le secrétaire d'Etat aux transports a procédé, les 9, 10 et 11 décembre 2009, à des consultations avec certaines fédérations de salariés et d'employeurs engagées dans la négociation ; / Considérant que ces consultations, qui se sont déroulées sous la forme de discussions collectives organisées par les pouvoirs publics entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs qui y avaient été conviées, qui ont porté sur les sujets en débat dans les négociations alors en cours, et qui ont abouti à la signature, par certains des participants, d'un " protocole d'accord " qui a servi de base à l'avenant conventionnel et à l'accord salarial signés à l'issue de la réunion paritaire du 14 décembre suivant, constituaient en réalité, en l'espèce, une étape essentielle de la négociation de l'avenant conventionnel et de l'accord salarial étendus par l'arrêté attaqué et non pas de simples consultations informelles* »²⁹.

Il résulte de ce qui précède qu'un accord ne peut être étendu que sous réserve que toutes les organisations syndicales représentatives entrant dans son champ aient participé aux étapes essentielles de sa négociation.

Cette exigence s'impose d'autant plus fort lorsque la commission au sein de laquelle une convention collective de branche est négociée n'est pas simplement la commission paritaire prévue à l'article L. 2261-19 du code du travail mais une commission mixte paritaire dont la réunion a été décidée comme, en l'espèce, conformément à l'article L. 2261-20 du code du travail, par l'autorité administrative.

- Dans la présente affaire, la chronologie des faits démontre que cette exigence n'a absolument pas été respectée.

On rappellera, en effet, qu'en juillet 2010, le ministre a décidé de nommer un médiateur afin de dégager une solution de compromis sur un projet de texte de convention collective nationale.

Sans même attendre les résultats de cette négociation, l'API a communiqué un projet de texte qui n'a fait l'objet d'aucune discussion.

En avril 2011 et après plusieurs mois de discussions avec l'ensemble des partenaires, le médiateur a présenté un projet de texte conventionnel qui, sous quelques réserves, a recueilli l'adhésion de toutes les organisations patronales à l'exception de l'API.

Faisant fi des discussions en cours et du texte proposé par le médiateur, l'API a, en juin 2011, décidé de soumettre de nouveau à discussion le texte déjà présenté en octobre 2010, sans modification majeure et ignorant ainsi la teneur et l'évolution des négociations qui s'étaient déroulées en CMP.

²⁹ CE, 4 juillet 2012, Fédération nationale des transports routiers, n°337698, à publier au Lebon.

En septembre 2011, le SNTPCT et la CGT ont décidé de rejeter purement et simplement la proposition du médiateur qui avait pourtant recueilli l'assentiment d'une grande majorité des partenaires sociaux et ont demandé à ce que le texte proposé par l'API constitue désormais la base des négociations.

Lors de la CMP du 7 décembre 2011, le SNTPCT et la CGT ont maintenu leur exigence de voir le texte proposé par l'API signé avant la fin de l'année 2011. Or, comme le montre la note du Professeur Langlois, ce texte a entretemps été modifié par l'API sans aucune discussion en CMP. En outre, les amendements proposés par les requérantes n'ont absolument pas été examinés en séance.

Les organisations syndicales représentatives, dont les requérantes n'ayant pas participé aux étapes essentielles de la négociation ayant conduit à l'adoption de la convention du 19 janvier 2012 étendue par le ministre, il en résulte nécessairement que l'arrêté d'extension attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière.

2. L'ARRETE PROCEDE A L'EXTENSION D'UNE CONVENTION QUI N'A PAS ETE SIGNEE PAR UNE ORGANISATION REPRESENTATIVE

Dans le but de garantir qu'un accord collectif qui a fait l'objet d'une extension à toute une branche d'activité a été négocié par des organisations syndicales représentant réellement les intérêts du secteur concerné, les dispositions applicables ont encadré les conditions dans lesquelles une procédure d'extension pouvait être mise en œuvre.

Comme il a déjà été rappelé, l'article L. 2261-19 du code du travail précise que « *pour pouvoir être étendus, la convention de branche ou l'accord professionnel ou interprofessionnel, leurs avenants ou annexes, doivent avoir été négociés et conclus en commission paritaire. / Cette commission est composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le champ d'application considéré* ».

Il résulte de ce texte qu'un accord ne peut être étendu que s'il a été négocié par une commission paritaire composée de syndicats représentatifs.

L'article L. 2121-1 du code travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 fixe les critères qui doivent être remplis pour qu'une organisation syndicale soit considérée comme représentative.

Il dispose que « *la représentativité des organisations syndicales est déterminée d'après les critères cumulatifs suivants :*

- 1° Le respect des valeurs républicaines ;*
- 2° L'indépendance ;*
- 3° La transparence financière ;*
- 4° Une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation. Cette ancienneté s'apprécie à compter de la date de dépôt légal des statuts ;*
- 5° L'audience établie selon les niveaux de négociation conformément aux articles L. 2122-1, L. 2122-5, L. 2122-6 et L. 2122-9 ;*
- 6° L'influence, prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience ;*
- 7° Les effectifs d'adhérents et les cotisations ».*

Le Conseil d'Etat juge depuis longtemps que ces critères de représentativité, qui sont cumulatifs, s'appliquent aux organisations syndicales patronales comme aux organisations de salariés³⁰.

Si, pendant un temps il a considéré que, par exception, il en allait autrement du critère de l'indépendance, qui ne pouvait être pris en compte s'agissant des organisations patronales, il est revenu sur cette jurisprudence par une décision du 2 mars 2011, par laquelle il a jugé qu'« *aux termes de l'article L. 133-2 du code du travail, en vigueur à la date des décisions litigieuses : " La représentativité des organisations syndicales est déterminée d'après les critères suivants : / - les effectifs ; / - l'indépendance ; / - les cotisations ; / - l'expérience et l'ancienneté du syndicat ; / - l'attitude patriotique pendant l'occupation " ; que ces dispositions s'appliquent tant aux organisations d'employeurs qu'aux syndicats de salariés, y compris pour ce qui est du critère d'indépendance ; que la satisfaction à ce critère par une organisation d'employeurs suppose de vérifier que les conditions de son organisation, de son financement et de son fonctionnement permettent d'assurer effectivement la défense des intérêts professionnels qu'elle entend représenter, notamment dans le cadre de la négociation des conventions et accords collectifs* »³¹.

Et, dans cette affaire, il a estimé que la Fédération française d'équitation ne remplissant pas le critère de l'indépendance, elle ne pouvait pas être regardée comme représentative.

Cette jurisprudence a été confirmée sous l'empire de l'article L. 2121-1 dans sa rédaction issue de la loi du 20 août 2008 par une décision Chambre nationale des professions libérales, qui juge « *que la représentativité des organisations professionnelles appelées à désigner des représentants des professions libérales ou CESE doit être appréciée au regard de l'ensemble des critères de représentativité, notamment de l'ancienneté, des effectifs et de l'audience* »³².

Dans le cas présent, l'API ayant été signataire de l'accord conclu le 19 janvier 2012 et étant aujourd'hui formellement associée par le ministre aux négociations engagées au sein de la CMP afin d'assurer l'extension de cet accord, elle doit nécessairement remplir les critères de représentativité définis par l'article L. 2121-1 précité.

Dans le cas présent, et sans même qu'il soit nécessaire d'examiner chacun des critères énoncés par l'article L. 2121-1 du code du travail, il est certain que l'API ne peut pas être considérée comme représentative.

i. Critère des effectifs

Le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, jugé qu'une organisation d'employeurs ne pouvait pas être regardée comme représentative si elle ne rassemblait qu'un nombre relativement faible d'adhérents.

Ainsi, dans une décision du 9 février 2005, il a jugé que « *si la CGPME a revendiqué, dans le dossier qu'elle a fait parvenir au ministre chargé de l'artisanat, 63 570 chefs d'entreprises artisanales cotisants, elle a réduit ce chiffre à 50 000 dans le dernier état de ses écritures*

³⁰ CE, Section, 2 mars 1962, Confédération nationale artisanale, Lebon p. 145 ou CE, 26 mars 2004, Nouveau syndicat des artisans boulangers-pâtisseries Midi-Méditerranée, Lebon p. 143.

³¹ CE, 2 mars 2011, Syndicat national des entreprises du secteur privé marchand de la filière équestre des loisirs et du tourisme, n° 313189, Lebon p. 77, fichée comme abandonnant la jurisprudence CE, 21 mai 2008, Société nouvelle de remorquage du Havre et Société de remorquage maritime de Rouen, n° 291115, 291210 et 291247, fichée au Lebon mais sur d'autres points.

³² CE, 8 octobre 2012, Chambre nationale des professions libérales et autres, n° 343082, 343456, 343557, 343598 et 344618, inédite au Lebon.

devant le Conseil d'Etat ; que ces cotisants appartiennent dans leur grande majorité au seul métier du bâtiment et adhèrent à la Fédération française du bâtiment, qui, elle-même affiliée à la CGPME, figure sur l'arrêté attaqué parmi les organisations représentatives au plan national du secteur des métiers et de l'artisanat ; que la CGPME ne justifie pas de l'adhésion d'une part significative d'artisans appartenant aux autres catégories mentionnées au 1°) de l'article 1er précité du décret du 27 mai 1999 ; qu'au surplus, elle n'a pas constitué la structure propre à l'artisanat que ses statuts prévoient ; que la CGPME n'établit donc pas qu'à la date de l'arrêté attaqué, elle était représentative du secteur des métiers et de l'artisanat au plan national ; que, dès lors, le ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation n'a pu légalement la faire figurer parmi les confédérations représentatives au plan national du secteur des métiers et de l'artisanat pour les élections des chambres des métiers et de l'artisanat »³³.

De même, il a jugé, dans la décision du 2 mars 2011 précitée, qu'« *après avoir relevé que le SNEFELT ne regroupait qu'une dizaine d'adhérents et n'était implanté que dans six départements et estimé qu'eu égard à sa faible audience, le ministre pouvait légalement refuser de lui reconnaître la qualité d'organisation syndicale représentative, la cour, qui a porté sur ces faits une appréciation souveraine, ne leur a pas donné une qualification juridique erronée ni commis d'erreur de droit* »³⁴.

Cette exigence relative au nombre d'adhérents s'impose strictement, puisque la jurisprudence considère que le nombre d'adhérents doit être pris en compte exclusivement dans les secteurs d'activités couverts par les accords concernés.

Par conséquent, le fait qu'une organisation syndicale justifie d'un poids dans des secteurs d'activités non couverts par les accords en cause ne peut naturellement pas être pris en compte comme indice de représentativité.

Le Conseil d'Etat l'a rappelé en jugeant que « *les accords modifiant ou complétant des conventions précédemment étendues ainsi que leurs avenants ou annexes ne peuvent légalement faire l'objet d'un arrêté d'extension que s'ils ont été négociés et signés par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives ; que cette représentativité doit être appréciée par le ministre chargé du travail au niveau du champ d'application des accords considérés, sauf lorsque ce champ recouvre plusieurs branches d'activités distinctes* »³⁵.

Or, dans le cas présent, l'API ne compte, parmi ses membres, que quatre groupes de cinéma qui sont Pathé, UGC, MK2 et Gaumont, dont l'activité essentielle n'est pas la production, mais la distribution et l'exploitation de salles de cinéma.

Au surplus, ces quatre membres ne produisent aucun film publicitaire, aucun court métrage, aucun film documentaire. En d'autres termes, leur effectif pour ces domaines d'activité peut être ramené à zéro...

Par ailleurs, les résultats financiers du groupe Gaumont, publié le 1^{er} mars 2013, ne font pas état de son activité de production, mais uniquement de ses activités de distribution et d'exploitation (Pièce n°25).

³³ CE, 9 février 2005, Union professionnelle artisanale, n° 276064, Lebon p. 37.

³⁴ CE, 2 mars 2011, Syndicat national des entreprises du secteur privé marchand de la filière équestre des loisirs et du tourisme, précitée.

³⁵ CE, 3 avril 1998, Fédération de la plasturgie, Lebon p. 127.

En outre, on relèvera que d'après les statistiques d'Audiens (annexe 3), on dénombre en moyenne 1945 entreprises de production cinématographique et 775 entreprises de production de films publicitaires. L'API, avec ses 4 membres, ne représente que 0,15 % de ces entreprises, sachant en outre que, selon les chiffres de l'agrément des investissements, MK2 n'a produit aucun film en 2012 et a annoncé arrêter son activité de production déléguée de films cinématographiques.

Par comparaison, les requérantes comptent environ 580 entreprises adhérentes, soit entre 25 (pour l'APFP, seule organisation existante pour la branche de la production de films publicitaires) et 360 membres (pour ce qui concerne la production cinématographique) qui relèvent tous du secteur de la production. Il en résulte que l'API ne représente que 0,7 % des entreprises qui sont affiliées à une organisation professionnelle d'employeurs.

Compte tenu de la faiblesse du nombre de ses adhérents lesquels relèvent, de surcroît, non pas du secteur de la production mais des secteurs de la distribution et de l'exploitation, l'API ne peut pas être regardée comme représentative dans le secteur de la production de films cinématographiques ou de films publicitaires.

ii. Critère de l'influence

Le nombre de membres de l'API n'a nullement augmenté depuis sa fondation en 2002 en raison du fait qu'ils sont strictement limités aux quatre groupes d'exploitation de salles de cinéma qui émettent des cartes d'abonnement illimité.

L'API ne cherche en rien à recruter des adhérents ou à faire sa promotion, n'a pas de site web et oriente son action professionnelle vers la défense des intérêts des quelques groupes verticalement intégrés qui composent cette organisation et non vers ceux de l'ensemble de la profession de producteurs délégués, employeurs des équipes des films.

De ce fait, les membres de l'API ne représentent, en tant qu'employeurs dans le secteur la production de films cinématographiques de long métrage, qu'à peine 3 % des films d'initiative française, soit seulement 19 productions sur 556, au cours des années 2009, 2010 et 2011.

Cela ne correspond qu'à 6 % en moyenne de la masse salariale engagée pour la production des longs métrages de fiction.

Par comparaison, les requérantes représentent un total de 368 films produits en tant qu'employeurs sur les années 2009, 2010 et 2011, sur un total de 556, soit une moyenne de 66 % du volume de production, ce qui correspond à 67 % en moyenne de la masse salariale engagée pour la production des longs métrages de fiction.

Les 26 % restants de masse salariale sont générés par des producteurs de films cinématographiques indépendants, mais qui ne sont affiliés à aucune organisation professionnelle.

Le tableau ci-dessous retrace, au vu des données du CNC, la part des films présentés par l'API à l'agrément des investissements par comparaison avec les autres syndicats du secteur.

REPRÉSENTATION DES MEMBRES DE L'API COMME EMPLOYEURS DANS LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE FRANÇAISE
 (base: Agrément aux investissements)

Local des films présentés: Investissements	2009			2010			2011			Moyenne sur trois ans		
	FILMS Nombre Part	DEVIS Montant Part	EFFECTIFS INTERVENANTS* Nombre Part	FILMS Nombre Part	DEVIS Montant Part	EFFECTIFS INTERVENANTS* Nombre Part	FILMS Nombre Part	DEVIS Montant Part	EFFECTIFS INTERVENANTS* Nombre Part	FILMS Nombre Part	DEVIS Montant Part	EFFECTIFS INTERVENANTS* Nombre Part
5-2M	17	14.772.710,00 €	2728	35	20.299.548,00 €	3860	35	20.299.548,00 €	3860	35	20.299.548,00 €	3860
1-2,5M	34	95.923.422,98 €	7722	32	57.828.573,00 €	4976	41	97.835.226,00 €	5803	41	78.428.071,67 €	5004
1,5-4M	13	72.712.806,00 €	4821	34	111.784.336,00 €	6634	28	97.976.836,00 €	5628	28	85.851.882,67 €	5695
4-5,5M	3	30.741.122,00 €	2424	30	92.884.831,00 €	6080	16	84.548.637,00 €	4848	16	72.068.196,67 €	4488
5,5-7M	47	307.479.766,00 €	5886	22	199.789.034,00 €	3888	16	102.195.633,00 €	6464	16	116.651.011,00 €	2407
7-15M	38	187.872.836,00 €	28426	34	329.577.092,00 €	31518	38	383.734.833,00 €	23876	37	366.984.986,00 €	1.3000
Plus de 15M	13	255.995.437,00 €	10465	12	298.864.258,00 €	6690	12	305.534.962,00 €	8660	12	299.481.168,33 €	9128
Total	180	1.008.921.841,00 €	58.223	189	1.044.822.064,00 €	60.311	187	1.068.814.773,00 €	59.949	189	1.079.888.095,33 €	59.994
APC / 30% / 10%												
5-1M	10	5.899.134,00 €	858	20	11.657.636,00 €	3.700	17	9.366.276,00 €	4.616	15	8.640.857,33 €	1.322
1-2,5M	34	60.712.370,00 €	4.882	21	81.239.438,00 €	4.848	28	68.889.440,00 €	4.904	28	48.186.028,33 €	3.576
2,5-4M	18	70.460.348,00 €	3.818	26	85.321.697,00 €	7.884	24	85.285.817,00 €	4.824	21	77.946.627,33 €	4.556
4-5,5M	6	28.505.808,00 €	1.788	16	37.687.781,00 €	7.932	13	66.577.400,00 €	4.076	11	55.883.697,50 €	3.535
5,5-7M	11	69.552.722,50 €	6.884	17	77.988.720,00 €	7.776	11	69.578.465,00 €	4.414	13	82.417.800,33 €	3.837
7-15M	28	236.581.886,00 €	18.962	21	304.181.370,00 €	13.167	28	289.988.573,00 €	17.556	25	248.984.677,33 €	15.679
Plus de 15M	8	176.571.131,33 €	6.288	4	74.291.510,00 €	3.229	9	241.633.488,33 €	7.246	7	148.933.108,00 €	5.638
Total	113	699.389.603,83 €	38.334	175	997.288.265,00 €	58.327	140	801.969.480,00 €	73.366	113	684.195.681,67 €	39.741
APC												
1-2,5M	3	9.800.273,66 €	626	0	0 €	0	0	0 €	0	0	0 €	0
2,5-4M	4	9.800.273,66 €	261	0	0 €	0	0	0 €	0	0	0 €	0
4-5,5M	0	0 €	0	0	0 €	0	1	0 €	0	0	0 €	0
5,5-7M	2	11.672.730,00 €	808	1	6.057.821,00 €	454	2	5.900.600,36 €	393	0	0 €	0
7-15M	7	82.509.248,30 €	4.389	0	0 €	0	1	8.670.600,00 €	694	0	0 €	0
Plus de 15M	1	16.613.667,00 €	805	1	24.434.008,00 €	875	2	21.359.000,00 €	1.154	1	32.047.461,00 €	1.080
TOTAL	11	114.553.926,00 €	6.828	2	34.956.997,00 €	2.165	6	32.048.427,00 €	3.521	1	32.047.461,00 €	1.079
PRODUCTEURS NON AFFILIÉS												
10-1M	17	8.860.636,00 €	1.045	15	6.651.256,00 €	1.725	19	13.833.789,00 €	1.615	17	8.889.587,67 €	1.465
1-2,5M	23	34.111.254,26 €	2.860	11	26.389.316,00 €	1.973	13	20.997.780,00 €	1.839	13	27.232.652,33 €	2.057
2,5-4M	4	17.946.385,00 €	1.776	8	20.592.639,00 €	2.048	4	12.680.990,00 €	1.850	5	17.344.007,67 €	1.077
4-5,5M	3	10.423.216,00 €	2.776	4	19.427.950,00 €	2.458	2	14.871.735,00 €	1.894	3	14.917.816,00 €	2.134
5,5-7M	4	24.251.896,00 €	2.648	1	24.927.421,00 €	1.816	4	26.025.194,00 €	2.534	4	25.718.682,66 €	2.236
7-15M	5	48.579.692,00 €	1.934	14	72.830.492,00 €	2.726	9	77.683.262,00 €	2.038	8	66.463.811,67 €	1.864
Plus de 15M	4	69.511.816,00 €	1.728	7	105.128.657,00 €	6.668	1	15.877.893,00 €	558	4	201.507.714,33 €	3.446
TOTAL	56	233.081.816,00 €	2.804	62	372.758.632,00 €	3.865	51	379.285.174,00 €	1.774	56	301.988.273,67 €	2.574

* Les effectifs moyens intervenants sont ceux de l'Union CNC - Ausiciens de décembre 2011 - l'empire dans la production audiovisuelle.

En 2012, sur 209 films d'initiative française qui ont obtenu un agrément des investissements, les membres de l'API ont produit quatre films en tant que producteurs délégués employeurs de l'ensemble des équipes et deux films en tant que coproducteurs délégués employeurs d'une partie seulement des équipes.

Le devis moyen des films produits par l'API a été en 2012 de 11,69 M€ (contre 5,10M€ pour l'ensemble des films d'initiative française) et le devis médian est de 10, 37 M€ (contre 3,22 M€ pour l'ensemble des films d'initiative française).

Le devis moyen des films de l'API a été en 2012 plus de deux fois supérieur à celui des films français, et le devis médian est trois fois supérieur à celui des films français.

Le mode de financement des six films ci-dessus des membres de l'API ne reflète nullement celui de l'essentiel de la production cinématographique française. Ainsi, ces films bénéficient tous d'un préachat pour deux fenêtres de télévision payante, ainsi que d'un préachat par une chaîne de télévision en clair hertzienne voire par deux chaînes en clair, ce qui est minoritaire dans la production de films cinématographiques de long métrage français.

Par ailleurs, aucun de ces films n'a sollicité l'avance sur recettes (50 des 209 FIF ont reçu l'avance soit plus d'un quart de la production). Le devis moyen d'un film d'avance sur recettes est de 3,67 millions d'euros € et le devis médian 2,5 millions d'euros .

Enfin, ces films sont très majoritairement des comédies et ne sont donc pas représentatifs de la diversité des genres produits.

S'agissant des films publicitaires, les membres de l'API ne produisent et n'ont jamais produit ce type de films. Ils ne produisent pas non plus de documentaires ni de courts métrages.

Ces éléments démontrent que l'API ne justifie d'aucune activité ni expérience effectives et réelles dans le secteur de la production de films cinématographiques de long métrage de fiction dans sa diversité, dans la production de films cinématographiques documentaires, dans la production de films cinématographiques de court métrage, ni dans la production de films publicitaires.

A l'inverse, l'API est très présente dans les secteurs de la distribution et surtout de l'exploitation puisque les quatre membres de l'API représentent à eux seuls un peu moins de 50 % du chiffre d'affaires de l'exploitation des salles de cinéma et 100 % des cartes d'abonnement illimité.

iii. Critère de l'indépendance

Dans sa décision du 2 mars 2011 précitée, le Conseil d'Etat a jugé que « *le critère d'indépendance suppose de vérifier que les conditions de l'organisation, du financement et du fonctionnement de l'organisation permettent d'assurer effectivement la défense des intérêts professionnels que cette organisation entend représenter* ».

Dans l'affaire en cause, il en a tiré la conséquence que le fait pour la Fédération française d'équitation, organisme chargé d'une mission de service public ayant notamment pour mission d'élaborer la réglementation pour la filière équestre, de prendre en charge le paiement des cotisations pour le compte des adhérents d'une organisation d'employeurs était contraire au principe d'indépendance.

Dans le cas présent, l'API se trouve, du fait de sa composition, dans la même situation de dépendance que celle de la Fédération Française d'équitation.

En effet, comme on l'a dit, cette organisation compte parmi ses membres des acteurs de la distribution et surtout de l'exploitation des salles.

Or, les intérêts du secteur de la distribution ou de l'exploitation des salles de cinéma étant intrinsèquement différents de ceux de la production, voire parfois contradictoires, il est impossible de considérer que l'API pourrait représenter en toute indépendance le secteur de la production.

L'exigence d'indépendance n'est, donc, pas non plus remplie.

La convention n'ayant pas été signée par une organisation syndicale patronale représentative, l'arrêté l'étendant est ce faisant nécessairement illégal.

3. LA DECISION DU MINISTRE EST ENTACHEE D'UNE ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION

L'article L. 2261-15 du code du travail précise que « *les stipulations d'une convention de branche ou d'un accord professionnel ou interprofessionnel, répondant aux conditions particulières déterminées par la sous-section 2, peuvent être rendues obligatoires pour tous les salariés et employeurs compris dans le champ d'application de cette convention ou de cet accord, par arrêté du ministre chargé du travail, après avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective. / L'extension des effets et des sanctions de la convention ou de l'accord se fait pour la durée et aux conditions prévues par la convention ou l'accord en cause* ».

L'article L. 2261-25 dispose, par ailleurs, que « *le ministre chargé du travail peut exclure de l'extension, après avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective, les clauses qui seraient en contradiction avec des dispositions légales. / Il peut également exclure les clauses pouvant être distraites de la convention ou de l'accord sans en modifier l'économie, mais ne répondant pas à la situation de la branche ou des branches dans le champ d'application considéré. / Il peut, dans les mêmes conditions, étendre, sous réserve de l'application des dispositions légales, les clauses incomplètes au regard de ces dispositions* ».

Conformément à ces dispositions, le ministre doit apprécier s'il ya lieu ou non d'étendre une convention qui remplit toutes les conditions d'extension définies par la loi.

Ces dispositions obligent, donc, le ministre à apprécier si la convention qu'il entend étendre est de nature à répondre à la situation des entreprises qui n'ont pas adhéré aux organisations signataires et qui se verront imposer l'application de cette convention.

Or, dans le cas présent, la décision du ministre est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

- En premier lieu, comme on l'a indiqué le texte signé par l'API représente avant tout les intérêts des secteurs de la distribution et de l'exploitation des salles, ce qui résulte directement de la composition même de l'API.

Or, les intérêts de la distribution sont, par nature, différents de ceux de la production voire parfois intrinsèquement divergents.

En effet, comme indiqué dans le courrier d'opposition des requérantes du 26 juillet 2012, les membres de l'API utilisent les mécanismes de la négociation collective afin d'organiser le marché de leur fournisseurs.

En tant qu'exploitants, imposer une convention collective entraînant la disparition de la diversité cinématographique française et, de là, la disparition d'un nombre considérable de films qui étaient jusque là produits en France, est de nature à répondre à un double objectif :

- maîtriser le type de films offerts au public, autrement dit privilégier les films les plus standardisés, dont le risque artistique est faible ;
- réduire le nombre de films offerts au public, permettant ainsi de concentrer les entrées sur les films concernés à leur bénéfice.

En tant que distributeurs, imposer cette convention avec ses conséquences, est de nature à répondre là aussi à un double objectif :

- réduire la concurrence au niveau des sources de financement (chaînes, etc) en réduisant le nombre de films produits ;
- augmenter le niveau de dépendance des producteurs indépendants vis-à-vis des distributeurs et limiter le nombre de leurs interlocuteurs ; dès lors que les coûts de production augmenteront en raison de la hausse des salaires générée par l'application de cette convention, les distributeurs se trouveront en position de force vis-à-vis des producteurs.

Par conséquent, en ne prenant pas en compte la spécificité des entreprises du secteur de la production en tant que tel, le ministre a commis une erreur manifeste d'appréciation.

- En deuxième lieu, le secteur de la production se caractérise, comme on l'a dit, par sa diversité. Pourtant, dans le cas présent, la convention du 19 janvier 2012 ne répond qu'aux seuls intérêts des productions de plus de 7 millions d'euros.

En effet, à titre d'illustration, on peut relever que l'étude réalisée à partir des informations provenant du CNC et du groupe Audiens met en avant que :

- sur trois ans la moyenne des devis de production est égale pour l'ensemble de la branche à 5 619 924 euros ;
- pour les entreprises appartenant à l'API, cette moyenne est égale à 15 582 833 euros soit trois fois plus ;
- pour les trois autres organisations patronales la moyenne générale est égale à 5 562 560 euros.

Ces chiffres démontrent que les entreprises adhérentes de l'API qui réalisent des productions à haut budget sont susceptibles de supporter des coûts du travail bien plus élevés que les autres entreprises. Elles ont, donc, un intérêt évident à la conclusion d'une convention collective se rapprochant des standards qu'elles mettent en œuvre, mais dont le respect sera difficile et même impossible pour nombre d'entreprises de production dont la survie sera nécessairement remise en cause.

Le ministre a ainsi entaché d'erreur manifeste d'appréciation sa décision d'extension d'une convention dont les conditions de travail ne peuvent être acceptées que par une catégorie d'entreprises, celles adhérentes de l'API et qui ne financent que des films à très hauts budgets, et dont le respect est en revanche impossible pour toutes les autres entreprises car leur survie est en cause.

Les ministres du travail et de la culture le reconnaissent eux-mêmes puisqu'ils écrivaient dans un courrier du 14 mars 2013 qu'il devrait être procédé à une évaluation de l'impact de la mise en œuvre de la convention collective du travail du 19 janvier 2012 « *au regard de l'hétérogénéité de la situation économique des productions cinématographiques* ». Cette évaluation devrait permettre « *notamment d'examiner les paramètres du dispositif prévu par l'annexe III titre II de l'accord du 19 janvier 2012 et d'ajuster certains éléments pour tenir compte de la différence de situation objective des différentes productions* ».

Le communiqué de presse publié par les mêmes ministres à l'occasion de l'adoption de l'arrêté d'extension ainsi que la lettre de notification de l'arrêté adressée par les ministres à la CMP sont encore plus explicites puisque les ministres soulignent l'urgence qui s'attache à amender la convention qu'ils ont décidé d'étendre contre l'avis de tous reconnaissant, ce faisant, qu'elle est inadaptée à tous les secteurs concernés.

*
* *

PAR CES MOTIOFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office,

Il est demandé au Conseil d'Etat de :

- suspendre l'exécution de l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 portant extension de la convention collective nationale de la production cinématographique n° 3097.
- condamner l'Etat au paiement de la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

PRODUCTION

0. Timbre fiscal dématérialisé

arrêté du 1^{er} juillet 2013 portant extension de la convention collective nationale de la production cinématographique n°3097.

requête au fond visant à obtenir l'annulation de l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 portant extension de la convention collective nationale de la production cinématographique n°3097.

- 0. bis** Statuts de l'Association des Producteurs de Cinéma, de l'Association des Producteurs de Films Publicitaires, du Syndicat des producteurs indépendants, de l'Union des Producteurs de Films.
- 1.** Texte de la convention collective de la production cinématographique du 19 janvier 2012.
- 2.** Lettre de Monsieur Antoine Gosset-Grainville du 1^{er} août 2011.
- 3.** Ordre du jour de la CMP du 19 janvier 2012.
- 4.** Courrier du 16 février 2012 sollicitant la mise en œuvre d'une enquête de représentativité.
- 5.** Avis relatif à l'extension de la convention collective nationale de la production cinématographique.
- 6.** Courrier du 26 juillet 2012 d'opposition à l'extension envisagée et courrier de l'APFP sur les films publicitaires.
- 7.** Courrier de la CFDT du 31 juillet 2012 d'opposition à l'extension envisagée.
- 8.** Observations de la Direction Générale du travail faites à l'occasion de la sous commission de l'extension du 11 avril 2013 et demandant une évaluation partagée de l'impact du texte du 19 janvier 2012.

Courrier des organisations de producteurs indépendants du 13 février 2013 aux ministres de la culture et du travail au sujet de cette évaluation partagée.

Courrier des organisations de producteurs indépendants du 19 février 2013 adressé aux partenaires sociaux de la branche les invitant à une réunion de concertation pour aboutir à cette évaluation partagée.

Réponse du 22 février 2013 des organisations de salariés signataires du texte du 19 janvier 2012 aux organisations de producteurs indépendants.

9. Courrier du 14 mars 2013 du ministre du travail et du ministre de la culture annonçant un examen en sous-commission et l'édiction d'un arrêté d'extension ;

Courrier de nomination de M. Hadas-Lebel en qualité de médiateur.

10. Courrier du 25 mars 2013 des requérantes demandant la mise en œuvre d'une enquête de représentativité.

11. Convocations adressées par le ministre du travail à tous les partenaires sociaux dont l'API pour leur participation aux réunions de la commission mixte paritaire ;

Courriers du 3 avril 2013, 22 avril 2013 et 27 mai 2013 adressés par les requérantes et refusant de participer aux réunions de la CMP ;

Courriel adressé par la présidente de la CMP le 10 mai 2013.

Courriers d'opposition des organisations MEDEF, CGPME, CFDT et FO et observations de la Direction Générale du Travail faites à l'occasion de la deuxième sous-commission de l'extension du 11 avril 2013.

12. Rapport d'étape de Raphaël Hadas-Lebel ;

Communiqué de presse du 13 juin 2013 des requérantes.

13. Ordre du jour de la CMP du 27 juin 2013 ;

Déclaration commune des organisations de producteurs indépendants.

14. Rapport du Club des 13.

15. Communiqué de la FICAM.

16. Interview de Monsieur Nicolas Traube, président de Film France ;

Déclaration de Film France.

17. Lettres du Collectif des cinéastes ;

Pétition des professionnels.

18. Communiqué de presse de la SRF ;

Lettre ouverte au Président de la République de la SRF.

19. Articles du Monde et de Libération.
20. Communiqué de presse des ministères de la culture et du travail du 1^e juillet 2013.
21. Lettre commune des ministères de la culture et du travail du 09 juillet 2013.
22. Déclaration d'intention du 28 juin 2013 des organisations de salariés signataires du texte du 19 janvier 2012 ;

Communiqué de presse des organisations de producteurs in dépendants du 05 juillet 2013.

Communiqué du SNTPCT du 08 juillet 2013 refusant toute négociation.
23. Lettre commune des organisations de producteurs indépendants aux ministères de la culture et du travail du 24 juillet 2013.
24. Consultation de Maître Langlois.
25. Communiqué de presse de la Gaumont.

*Pour la S.C.P. GADIOU, CHEVALLIER
l'un d'eux*

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned over the typed text.



Legifrance .gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

JORF n°0155 du 6 juillet 2013 page 11285
texte n° 83

2013070627
CONSEIL D'ETAT
0.1

ARRETE

Arrêté du 1er juillet 2013 portant extension de la convention collective nationale de la production cinématographique (n° 3097)

NOR: ETST1317305A

Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social,
Vu le code du travail, notamment son article L. 2261-15 ;
Vu la convention collective nationale de la production cinématographique du 19 janvier 2012 ;
Vu la demande d'extension présentée par les organisations signataires ;
Vu l'avis publié au Journal officiel du 18 juillet 2012 ;
Vu les avis recueillis au cours de l'enquête ;
Vu les avis motivés de la Commission nationale de la négociation collective (sous-commission des conventions et accords), rendus en séances du 28 janvier 2013 et du 11 avril 2013, notamment les oppositions formulées, du côté employeur, par le MEDEF et la CGPME, et du côté salarié par la CFDT et la CGT-FO aux motifs que l'Association des producteurs indépendants (API) ne serait pas représentative et n'aurait pas la capacité à engager l'ensemble des entreprises de la production cinématographique ; que les principes de bonne foi et de loyauté n'auraient pas été respectés dans le cadre de la négociation ; que l'impact économique dans la branche de l'extension de la convention collective susvisée ne serait pas soutenable pour un grand nombre d'entreprises concernées ; qu'un texte alternatif a été négocié par les organisations non signataires de la convention collective susvisée ;
Considérant qu'aucun élément du dossier ne démontre un défaut de loyauté et de bonne foi dans les négociations, qui se sont tenues dans le cadre d'une commission mixte paritaire telle que prévue aux articles L. 2261-20 du code du travail et D. 2261-9 et suivants du code du travail ; que l'absence de représentativité de l'Association des producteurs indépendants (API) dans la branche n'est pas établie ; que le caractère non soutenable de l'impact économique de l'extension de la convention collective du 19 janvier 2012 pour les entreprises comprises dans son champ d'application n'a pas été établi ; qu'aucun autre texte conventionnel conclu dans le même champ d'application professionnel n'a fait l'objet du dépôt prévu à l'article L. 2231-6 du code du travail et ne peut être pris en compte ;
Considérant qu'il y a lieu de préciser les conditions d'entrée en vigueur du présent arrêté, eu égard à ses effets sur le secteur concerné ; que le présent arrêté prend effet au 1er octobre 2013,
Arrête :

Article 1

Sont rendues obligatoires, pour tous les employeurs et tous les salariés compris dans son propre champ d'application, les dispositions de la convention collective nationale de la production cinématographique du 19 janvier 2012.

Le premier alinéa de l'article 4 du chapitre II du titre Ier « dispositions communes » de la convention collective est étendu sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 1132-1 du code du travail.

L'article 5 du chapitre II du titre Ier « dispositions communes » de la convention collective est étendu sous réserve du respect des dispositions de l'article L. 2241-9 du code du travail.

L'article 11 du chapitre III du titre Ier « dispositions » communes de la convention collective est exclu de l'extension comme étant contraire aux dispositions des lois n° 2008-789 du 20

août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi du 20 août 2008.

Le 1er alinéa de l'article 31 du chapitre IX du titre Ier « dispositions communes » de la convention collective est étendu à l'exclusion des termes « au plan national » comme étant contraires au principe d'égalité tel qu'interprété par la Cour de cassation (Cass. soc. 29 mai 2001, CEGELEC).

L'article 36 du chapitre IX du du titre Ier « dispositions communes » de la convention collective est étendu sous réserve du respect des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2261-10 du code du travail.

L'article 25 du chapitre VI du titre II « techniciens de la production cinématographique » de la convention collective est étendu sous réserve de l'intervention d'un décret prévoyant que la durée hebdomadaire maximale moyenne calculée sur une période de douze semaines consécutives ne peut dépasser 46 heures.

L'article 26 du chapitre VI du titre II « techniciens de la production cinématographique » est étendu sous réserve du respect des dispositions de l'article L. 3121-35 du code du travail.

L'article 30 du chapitre VI du titre II de la convention collective ainsi que les annexes relatives aux salaires minima garantis afférents sont étendus sous réserve de l'intervention d'un décret instituant le régime d'équivalence prévu par la convention.

L'article 35 du chapitre VI du titre II de la convention collective est étendu sous réserve du respect des dispositions des articles D. 3131-3 et D. 3131-6 du code du travail.

Article 2

L'extension des effets et sanctions de la convention collective susvisée prend effet à compter du 1er octobre 2013 pour la durée restant à courir et aux conditions prévues par ladite convention collective.

Article 3

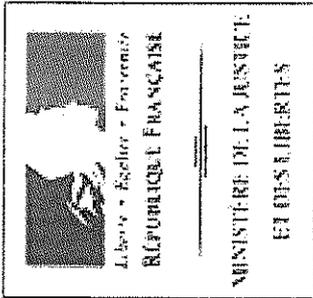
Le directeur général du travail est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 1er juillet 2013.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général du travail,

J.-D. Combrexelle



MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Timbre fiscal dématérialisé



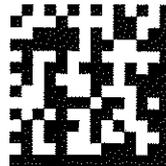
Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Numéro du timbre : 1265 5086 2978 0831

Timbre acheté pour :

Introduire une procédure devant une juridiction judiciaire ou administrative



Montant : 35,00 €

Date d'achat : 16/07/2013

Date de fin de validité : 16/01/2014

Date de fin de remboursement : 16/07/2014

