

Introduction

Alain AUCLAIRE

La place du cinéma dans les travaux du Comité d'histoire

Depuis sa création, le Comité d'histoire a conduit de nombreuses études sur la plupart des domaines d'intervention du ministère de la Culture. Il a ainsi apporté une contribution majeure à la constitution du corpus de connaissances portant sur les politiques culturelles, qui s'est ajouté aux travaux réalisés par les services du ministère ou par les chercheurs universitaires. Le cinéma est le secteur que le Comité d'histoire a jusqu'à présent le moins exploré.

Pourtant, la question du cinéma a été inscrite très tôt dans ses projets. À certains égards, le mode de fonctionnement du cinéma et sa relation spécifique avec le ministère pouvaient en effet constituer une sorte de préfiguration du concept d'industrie culturelle désormais reconnu en France aussi bien que sur le plan international. Et sans revenir sur les écrits de Malraux, ne parle-t-on pas depuis des décennies de l'« industrie cinématographique », que ce soit dans les textes officiels ou dans les enceintes professionnelles ? Ayant été, dès les années 1970, l'un des premiers à engager des travaux d'économie de la culture, et à mettre en avant dans ses écrits la notion d'industrie culturelle, Augustin Girard avait naturellement voulu faire du cinéma l'un des thèmes de travail du Comité d'histoire. À son initiative, celui-ci avait constitué un groupe de travail consacré à l'histoire du Centre national de la cinématographie, avec le soutien de Pierre Viot¹, membre du Comité et ancien directeur général du CNC de 1973 à 1984. Ce groupe s'était réuni sous la présidence d'Augustin Girard durant l'année universitaire 1994-1995 sous la forme d'un séminaire réunissant des étudiants effectuant des recherches sur le cinéma, animé par Joëlle Farchy, maître de conférences à l'université Paris 1, Marc Nicolas et Sylvie Perras². Il avait bénéficié des conseils de Jean Gründler, ancien directeur général adjoint du CNC et membre du Comité d'histoire.

1. Voir annexe I, p. 207.

2. « Cinquante ans de politique cinématographique », dossier de synthèse des travaux du groupe de travail réuni par le Comité d'histoire, Joëlle Farchy et Marc Nicolas, avec la participation de Florence Alibert, Michel Colin, Lara Guillaud, Olivier Meneux, Sylvie Perras, Rémy Sauvaget et Stéphanie Sales, document ronéoté établi en 1998, 286 p., consultable au Comité d'histoire.

On peut se demander pourquoi l'étude de la politique du cinéma n'a pu être poussée plus avant. Il est vrai que le cinéma est l'objet en tant que tel d'une vaste recherche universitaire et d'une production éditoriale abondante, mais qui portent sur d'autres thèmes que l'action de l'État. Il est vrai aussi que ce dernier a le plus souvent traité les affaires de cinéma par des mesures relevant de la réglementation du marché et de l'économie plutôt que par des interventions proprement culturelles. À cet égard, on peut souligner que le cinéma a constamment fait l'objet d'un traitement particulier de la part de l'administration du ministère, sans doute en raison du statut d'exception du CNC, mais peut-être aussi à cause de logiques d'intervention différentes.

L'une des caractéristiques majeures du système réside en effet dans l'application d'une réglementation professionnelle spécifique qui a pour corollaire un soutien de l'État. Ce régime est porté principalement, mais non uniquement, par l'établissement public qu'est le CNC. En raison de son ambiguïté même, celui-ci est vu avec réserve par les instances de contrôle administratif, mais aujourd'hui considéré avec faveur par les instances professionnelles. Pour la majorité des professionnels, le CNC est certes une institution publique, mais il est d'abord leur « maison », le lieu où ils peuvent s'exprimer et où ils doivent être entendus. Du point de vue de l'État, le CNC est un établissement public à part, peut-être un peu trop, et qu'il convient de ramener, avec prudence mais constance, vers le droit commun.

On aurait donc pu être tenté de privilégier une approche relevant de l'histoire administrative. La multiplicité des interventions du CNC interdit en effet de faire l'impasse sur les particularités de son fonctionnement, d'autant plus qu'il apparaît en France et à l'étranger comme une institution unique en son genre. Présent à tous les stades de l'activité cinématographique, le CNC exerce des fonctions d'enregistrement et de transparence des données juridiques et statistiques, de régulation des relations entre acteurs économiques, de redistribution et de mutualisation partielles des ressources, de soutien à des activités considérées comme non rentables mais bénéfiques au secteur (formation, promotion, conservation du patrimoine), enfin de représentation internationale. Et si la direction de l'établissement se garde de fonder son action sur le contenu des films, il est probable que la composition des commissions qu'elle est tenue de consulter sur chaque dispositif de soutien traduit des orientations implicites dont tiennent compte les professionnels, y compris dans le champ artistique.

Mais cela suffit-il à expliquer comment a pu se constituer une véritable politique culturelle confiée à une structure qui a été longtemps considérée comme imprégnée par le conservatisme et le corporatisme professionnel ? Quelles ont été les interactions entre la continuité des interventions traditionnelles du CNC en faveur des professions, et ce que l'on a désigné comme la politique de la « qualité », notamment à travers les choix de la commission des avances sur recettes, parfois hésitants, en faveur du « cinéma d'auteur » ? Où et comment situer les différentes forces en présence, et comment analyser les arbitrages opérés « à chaud » par le CNC et le ministre ? De surcroît, le CNC est soumis à la tutelle des ministères de la Culture et des Finances.

Dans les moments de crise, c'est naturellement aux ministres que reviennent les décisions et c'est vers eux que se tournent les professionnels.

C'est dire que les travaux sur les politiques du cinéma doivent prendre en compte des problématiques moins abordées lorsqu'on étudie d'autres domaines de politique culturelle. Cela peut porter sur des questions aussi diverses que celles relatives à l'évolution des mœurs, au financement des entreprises ou aux conditions de rémunération des intervenants. Au-delà des débats professionnels sans cesse renouvelés et des réponses des pouvoirs publics, la compréhension des étapes successives de ces politiques implique une observation attentive sur une longue durée de l'économie du secteur, de l'attitude des opérateurs vis-à-vis de la puissance publique, de l'évolution des instruments juridiques et financiers de l'État. On ne saurait non plus négliger des aspects qui débordent largement le domaine du cinéma mais conditionnent son évolution, l'innovation technologique, les pratiques commerciales et les mécanismes de marché, les statuts juridiques et sociaux des personnes et des entreprises, la couverture du territoire. Et bien sûr il faut faire une large place à deux interactions essentielles qui affectent toute politique du cinéma : la relation avec l'industrie de la communication, les échanges internationaux et, selon l'époque, leur libération ou leur régulation.

On voit que l'étude de la politique du cinéma met en jeu de multiples approches disciplinaires, d'autres administrations que celles qui interviennent couramment dans le domaine de la culture, d'autres métiers que ceux qui s'exercent principalement dans le champ culturel. Au terme de ces réflexions, une conclusion s'est imposée : dans le domaine du cinéma, le programme du Comité d'histoire devait donc être multidisciplinaire et non limité au seul champ culturel.

Actualité et permanence des débats sur la politique culturelle du cinéma

Lorsqu'il a décidé de mettre à son programme l'étude des politiques du cinéma, le Comité d'histoire a donc voulu considérer ce thème de recherche de manière extensive et a dû faire face à deux difficultés.

La première réside dans l'origine du régime spécifique du cinéma, dont l'inspiration initiale ne relevait pas d'objectifs culturels, ainsi qu'en atteste le rattachement du secteur en 1946 au ministère chargé de l'Industrie. Au demeurant, la relation entre l'État et le cinéma remonte bien avant 1959, avant 1946, et avant 1940. Ce sont les débats des années 1930 qui ont contribué à établir les fondements des mécanismes existant encore aujourd'hui. Ceux-ci ne semblent pas motivés, sinon de manière incidente, par des considérations d'ordre artistique ou de politique culturelle. Au contraire, ils ont le plus souvent pour but de mettre en place des solutions d'urgence à des situations de crise conjoncturelle dont les dommages sont regardés en priorité du point de vue économique et social. Il s'agit de traiter les problèmes financiers, sociaux, corporatifs, techniques, généralement liés aux

fluctuations du marché, qui mettent en péril les principales entreprises du secteur, la production et l'emploi. Dans ce contexte, le « volet » culturel n'apparaît le plus souvent que sous deux aspects particuliers : la question de la censure et celle du rayonnement de la culture française.

La seconde difficulté est d'ordre institutionnel, ou « systémique ». La continuité des politiques poursuivies à l'égard du cinéma français incite à en rechercher les causes au-delà des alternances politiques et des changements de titulaires des fonctions de responsabilité, au ministère et au CNC. Or, les divisions internes à la profession sont profondes, les critiques politiques, économiques ou juridiques, voire historiques, envers le système du cinéma reviennent d'année en année de toutes parts, et notamment des parlementaires. S'il s'avère que l'action des administrations successives traduit effectivement une continuité dans la pensée et dans la décision, il faut alors comprendre sur quoi celle-ci se fonde. Quelles sont les sources d'information, les lieux, les organes ou les personnes dont on peut repérer l'influence ? Quels sont les facteurs institutionnels, administratifs ou professionnels, les éléments de conjoncture politique et économique, mais aussi les oppositions de toutes sortes, qui ont produit en fin de compte la politique française du cinéma, en général reconnue pour son volontarisme et sa cohérence, devenue une particularité nationale et parfois même un modèle ?

En fait, chaque période de crise ou de difficulté conjoncturelle du cinéma voit resurgir le débat sur la pertinence du système ou sur ses dérives supposées. L'actualité en apporte l'illustration et il est intéressant d'y revenir brièvement. Le cinéma français a enregistré des succès historiques en 2011. Moins florissantes, les années 2012 et 2013 donnent lieu à quelques désillusions et à de nombreuses remises en question : contestation de certaines taxes devant la Commission européenne ; transferts de charges de l'État vers le budget du CNC ; prélèvements budgétaires sur les ressources du CNC ; nouvelle convention collective ; critique de l'évaluation du coût des films, de leur mode de financement et de la qualité de la production ; conditions de diffusion des films dans le parc de salles après la transition numérique... Autant de questions très actuelles, mais aussi très intemporelles, car on pourrait retrouver des sujets comparables en remontant cinquante ans plus tôt.

Ces débats ont aussi le mérite de rappeler que la politique culturelle du cinéma français n'est pas toujours consensuelle. Chaque incident de parcours donne lieu à la critique des résultats, et naturellement à celle du fonctionnement même du système. Pour résumer sommairement ces critiques, le cinéma serait soutenu artificiellement par l'État qui le fait bénéficier de ressources exorbitantes ; or ces ressources seraient captées par quelques opérateurs habiles, si bien que le cinéma français serait en déficit sans pour autant générer des œuvres suffisamment dignes d'intérêt sur le plan artistique, ni capables d'attirer, sauf exception, un large public.

Parmi les multiples opinions publiées au fil des années, il est significatif d'en extraire quelques-unes qui peuvent être utiles à une réflexion historique. Elles ont pour point commun deux thèmes complémentaires : le constat des faiblesses du cinéma français, l'appel à la protection de l'État.

Dans *Le Point* du 7 janvier 2013, Emmanuel Berretta, spécialiste des médias, décrit brièvement ce qu'il estime être l'essence du système et sans doute la raison de ses déboires :

[...] en France, les pouvoirs publics, de droite comme de gauche, ont pris, il y a longtemps de cela, une décision politique : le cinéma d'auteur, qui n'est pas rentable, doit tout de même exister. Les succès du box-office (américain ou français) financent les « petits films » qui, eux, ont vocation à participer du prestige de la cinématographie française. Donc les rôles sont ainsi répartis : les comédies à gros budget font des entrées en salle et les films d'auteur raflent les prix dans les festivals. Les premiers sont tournés vers le grand public, les seconds vers les cinéphiles. Répétons-le, cette « exception culturelle française » est un choix de politique culturelle jusqu'ici soutenu à droite comme à gauche.

On pourrait multiplier les citations de ce genre, choisies à divers moments importants de la vie de la profession. Trois textes publiés à des époques plus lointaines illustrent le besoin de rechercher des solutions politiques spécifiques au cinéma.

Le 3 novembre 1981 est remis à Jack Lang le rapport de la « mission de réflexion et de propositions sur le cinéma » que celui-ci avait confiée à Jean-Denis Bredin. L'introduction au rapport se conclut par un résumé de la problématique de la mission :

Comment redonner aux producteurs davantage de responsabilité financière directe dans la décision de faire des films ? Comment limiter les effets néfastes et les abus de toute économie caractérisée par un fort taux de concentration ? Comment sauver le caractère artisanal du film en assurant ainsi la prospérité de la profession et de la création au milieu du monde futur de l'image, sans pour autant affaiblir les structures nécessairement puissantes de la diffusion, et les prolonger au contraire vers le public populaire ? L'effort en faveur de la production impliquait une politique du film. L'inquiétude devant le poids croissant des grandes compagnies exigeait une véritable politique antitrust. Le rôle traditionnellement important de l'État dans la définition des équilibres économiques du cinéma, ses objectifs culturels commandaient une redéfinition de la place et des missions des pouvoirs publics.

Le Film français du 24 octobre 1969 publie un long article sous la signature d'André Holleaux, directeur général du CNC, démis de ses fonctions par le gouvernement en octobre 1969 à la suite de la crise de la Cinémathèque française du printemps 1968, dans lequel celui-ci défend ce qu'il a accompli au cours de son mandat. Il écrit en introduction :

La situation du cinéma français n'est pas bonne. Dans tous les pays ou presque, cette situation a peu ou prou les mêmes aspects : baisse de fréquentation, élévation du coût des films, difficultés du crédit, inadaptation des structures professionnelles, chômage... Ce déclin du marché cinématographique vient de l'évolution des mœurs comme de l'inadaptation des structures. Trop de routines persistent.

Et d'énumérer ensuite les actions qu'il a engagées à la tête du CNC pour remédier à cet état de fait regrettable... mais qui se reproduit régulièrement.

En remontant dans le temps, on trouve des préoccupations du même ordre dans les conclusions adoptées le 17 juillet 1936 par le Conseil national économique, à partir du rapport – devenu une référence majeure dans l'histoire professionnelle – présenté par Guy de Carmoy.

On lit notamment :

L'industrie cinématographique française est, depuis plusieurs années, largement déficitaire [...]. Cette situation précaire ne tient pas seulement à la diminution des recettes, à l'exagération du coût de production des films, à l'absence de capitaux responsables dans la production [...], elle résulte de l'état du marché français. Le trop grand nombre de films offerts au public, et principalement de films étrangers postsynchronisés, est un obstacle à l'amortissement normal de la production nationale et à la rentabilité d'une industrie dont l'organisation est, au demeurant, très défectueuse.

La réponse proposée vient au paragraphe suivant :

La situation alarmante d'une industrie qui tient aujourd'hui une place importante dans l'activité économique, et dont l'influence sur les mœurs et la culture est considérable, a conduit le conseil national économique à préconiser des mesures de redressement exceptionnelles, comportant l'intervention marquée de l'État, dans le cas où la profession ne se révélerait pas capable d'accomplir les réformes nécessaires.

Il semble aller de soi que la profession ne fera pas preuve des capacités suffisantes, puisque le texte énonce aussitôt un ensemble complet de mesures relevant pour la plupart de la puissance publique !

Ainsi, au-delà des circonstances et des époques, se retrouvent toujours posées les mêmes prémisses : « L'industrie du cinéma est en péril ; la crise est due aux faiblesses de la profession, mais aussi et surtout à des facteurs externes face auxquels elle est impuissante. Or le cinéma n'est pas une activité comme les autres, en raison de son influence sur les mœurs et sur la culture. Il incombe donc à l'État d'instituer des règles d'organisation spécifiques, de protéger le cinéma français et de veiller à son équilibre économique. »

Près de soixante-dix années de politique du cinéma ont certes permis d'enrichir considérablement la panoplie des moyens de l'action publique, l'argumentaire et le savoir-faire des professionnels, mais cela s'est effectué en préservant par-delà les événements conjoncturels un même système d'équilibre triangulaire, entre le jeu du marché, le recours à l'État et le principe d'autonomie des différentes catégories d'acteurs, au premier rang desquels les auteurs et les artistes.

Essai de problématique

C'est cette « triangulation » qu'il s'agit d'analyser, depuis les conditions de sa constitution jusqu'à l'observation de ses effets. Face aux interrogations anciennes et actuelles sur la pertinence et l'efficacité de la politique du cinéma, sur ses effets apparents ou sous-jacents, c'est donc désormais aux chercheurs, d'abord aux historiens des politiques culturelles et du cinéma, mais aussi à d'autres spécialistes, notamment en sciences politiques, en économie ou en droit, de contribuer à mieux situer les faits, à les mettre en perspective, alors que le professionnel se cantonne dans l'immédiat. Le programme ouvert par le Comité d'histoire se propose d'apporter en quelque sorte la « profondeur de champ » qui a rarement été présente dans le débat interprofessionnel ou dans la décision publique.

Même en tenant compte des travaux réalisés par ailleurs, ce projet justifie donc un travail de longue haleine. Mais pour être pragmatique, il était nécessaire de circonscrire des approches spécifiques permettant une compréhension progressive du domaine, à partir des travaux des chercheurs, existants ou en cours.

Dans le cadre des considérations plus globales évoquées précédemment, on a tenté de définir un premier thème portant sur les éléments constitutifs d'une politique culturelle du cinéma au tournant des années 1960.

La création du ministère des Affaires culturelles au printemps 1959 a été marquée par le rattachement du CNC, alors que celui-ci relevait précédemment du ministère chargé de l'Industrie. Rien d'étonnant à cela si on se souvient des déclarations et écrits antérieurs d'André Malraux à propos du cinéma. Cette solution avait d'ailleurs été préconisée sans succès par certains auteurs depuis quelques années dans le milieu du cinéma et dans le milieu culturel. Dans les mois qui ont suivi, plusieurs textes importants relatifs au soutien de l'État au cinéma ont été publiés et le système de l'avance sur recettes a été institué. Néanmoins, en ce qui concerne les structures administratives, tout est resté en place. Le CNC a donc changé de tutelle mais pas de nature ni de mode de fonctionnement. Il a conservé une large autonomie, demeurant à l'écart des services du ministère, dans une neutralité d'ailleurs réciproque. Ses modes d'intervention essentiels n'ont pas été remis en cause, mais au contraire consolidés et systématisés, notamment à travers l'« aide automatique ». Pour les professionnels, le CNC est resté leur maison et les crédits du compte de soutien l'argent du cinéma.

Il semble qu'il y ait donc continuité dans le changement, ce qui ne peut que susciter maintes questions. Par exemple, si le CNC a profondément évolué au cours des années 1945 à 1959, en quoi cette évolution a-t-elle contribué à l'essor de la Nouvelle Vague ? En d'autres termes, la politique de soutien aux auteurs, pierre de touche de presque toutes les interventions de politique culturelle du ministère en la matière, était-elle en fait préexistante ou latente dans le système antérieur ?

Dès lors que les auteurs de films se voient reconnaître une réelle liberté d'expression qui leur permet de remettre en cause les conformismes et les travers de leur époque, se pose inévitablement la question de la censure. Or celle-ci est plus que jamais présente pendant la période de la guerre d'Algérie, et perdurera, même si Malraux avait pris soin de ne pas en être chargé !

Dans ce contexte fiévreux, on a assisté au cours des années 1960 à la décline continue de la fréquentation, à l'extension non moins constante de la télévision, qui mettaient à mal les équilibres professionnels anciens. Bien entendu, il s'agit aussi de prendre en compte les analyses des comportements du public, et les activités des médiateurs culturels qui ont joué un rôle important dès après la Libération. À cet égard, la relation complexe entre le secteur dit « commercial », le mouvement Art et essai et le secteur dit « non commercial », déjà objet de nombreuses recherches, mérite une place particulière.

De nombreux travaux ont été menés sur ces questions, qu'il s'agisse d'ouvrages publiés, de thèses, de mémoires universitaires, de communications lors de colloques ou dans des revues spécialisées. La présente étude se situe dans la logique suivie de longue date pour les travaux du Comité d'histoire, c'est-à-dire une association étroite

entre des praticiens et des chercheurs dont les centres d'intérêt sont susceptibles de rejoindre ce qu'on a tenté de décrire précédemment. Le Comité d'histoire peut pour sa part faciliter l'accès aux archives abondantes du ministère, du CNC et de divers organismes professionnels. En revanche, les témoins ont presque tous disparu, en tout cas ceux qui occupaient à l'époque considérée des responsabilités publiques ou professionnelles.

Les deux journées d'études des 23 et 24 janvier 2013, organisées par le Comité d'histoire et l'université de Paris 1, ont constitué une première étape de ce projet. On peut espérer que ces journées permettront de préparer les étapes suivantes, afin d'approfondir le cas échéant quelques-uns des sujets à l'ordre du jour, de définir des thèmes de recherche nouveaux, en suscitant peut-être de nouvelles collaborations parmi ceux des chercheurs qui travaillent sur les politiques culturelles, sur le cinéma, et sur des disciplines proches comme l'histoire des médias, l'économie de la communication ou les industries culturelles.

Le programme a été défini avec Dimitri Vezyroglou, maître de conférences à Paris 1, qui en a établi la ligne directrice. Qu'il soit remercié pour son engagement aux côtés du Comité d'histoire, ainsi que tous les intervenants dont les communications sont publiées dans le présent ouvrage.

