

# CINEMA ET REGULATION

*Le cinéma à la recherche de nouveaux équilibres :  
relancer des outils, repenser la régulation*

Un rapport remis le 3 avril 2023 à

**M. Bruno Le Maire,**

*ministre de l'économie, des finances et  
de la souveraineté industrielle et numérique,*

et

**Mme Rima Abdul-Malak,**

*ministre de la culture,*

par **M. Bruno Lasserre,**

*ancien vice-président du Conseil d'Etat,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,*

assisté par **M. Alexis Goin,**

*maître des requêtes au Conseil d'Etat*

# Synthèse du rapport

**1. La crise sanitaire et ses conséquences ont constitué un choc sans précédent pour un marché du cinéma dynamique.** Le cinéma français a connu dans les années 2000 et 2010 certaines de ses meilleures années depuis plusieurs décennies, avec des performances au-dessus des 200 millions d'entrées. Ce succès a été permis par le dynamisme de l'ensemble de la filière, et notamment par la densité et la qualité de l'équipement cinématographique, associées à une offre de films diversifiée.

La fermeture des salles pendant 300 jours en 2020 et 2021 et les restrictions sanitaires qui se sont prolongées jusqu'au printemps 2022 ont interrompu ce cycle favorable. La crise a aussi affecté l'offre de films, avec une forte baisse des sorties des films américains les plus porteurs. Ces facteurs ont durablement affecté les chiffres de la fréquentation. Si ceux de l'année 2022 sont meilleurs – 152 millions d'entrées contre moins de 100 millions en 2021 –, ce redressement reste partiel, malgré la forte mobilisation des professionnels pour attirer le public dans les salles.

A cette baisse du nombre d'entrées s'ajoute une modification de leur répartition et de l'exposition des films. En particulier, la diffusion des films d'art et d'essai évolue de manière défavorable, avec une baisse de la qualité d'exposition des films d'autant plus marquée qu'ils sont commercialement fragiles.

Parmi les *causes probables de ces phénomènes*, certaines sont structurelles, mais aucune ne paraît de nature à s'opposer durablement à la reprise de la fréquentation. Parmi les causes évoquées de la baisse de fréquentation, toutes ne semblent pas déterminantes. Ainsi, si le prix des billets est certainement un enjeu d'attractivité pour les salles, il a augmenté moins vite que l'inflation sur 20 ans, sans rupture liée à la crise, et n'est que 7 euros en moyenne, moins que la perception du public.

Quant aux causes structurelles dont l'impact semble mieux documenté ou plus probable, elles sont pour la plupart antérieures à la crise sanitaire, qui a cristallisé des faiblesses préexistantes. Il en va ainsi de la concurrence par les plateformes de vidéo en ligne sur abonnement, facteur d'érosion de la fréquentation plausible même si son importance est souvent surestimée. Si les confinements ont accéléré la pénétration de ces services, ils étaient déjà bien présents à la fin des années 2010, et le cinéma a par ailleurs démontré sa résilience face à la mutation des usages audiovisuels.

La baisse de l'offre de films américains, qui affaiblit le potentiel de fréquentation, et est accentuée par les sorties directes de certains films de cinéma sur les plateformes, n'est pas non plus nouvelle. Elle est engagée depuis le début des années 2000, en valeur absolue comme en proportion des sorties, sous l'effet des évolutions de la stratégie des majors. Quant à la transition numérique des salles, qui implique la fin de la distribution des pellicules physiques et peut contribuer à une plus grande volatilité de l'exposition des films, elle n'a pas bouleversé le paysage du cinéma en France dans les années 2010.

Seuls les changements de comportement des spectateurs – perte d'habitude, plus forte aversion au risque – paraissent nouveaux et directement liés aux suites de leur pandémie, mais moins faciles à quantifier. Surtout, leur éventuelle inertie est inconnue. Au total, ces constats conduisent à une forme d'optimisme quant au potentiel du cinéma français : des difficultés similaires dans leur sens sinon dans leur ampleur ne l'ont pas empêché de connaître d'excellentes années 2010.

Dans ce contexte, la *place de la régulation* est discutée par la profession. Une première vision insiste sur la nécessité de renouveler des mécanismes de régulation publics et professionnels aujourd'hui déréglés, au détriment de la diversité culturelle. Selon une seconde vision, au contraire, l'enjeu principal est de reconquérir le public par une offre commerciale attractive, si bien que l'intervention

des pouvoirs publics risquerait d'être contreproductive. Ce débat intervient alors que plusieurs instruments juridiques, tels que les agréments des cartes illimitées ou les engagements de programmation, ne sont plus renouvelés selon leurs modalités normales depuis la crise sanitaire.

Face à la grande diversité de dispositifs d'encadrement du secteur du cinéma, il apparaît nécessaire de rappeler, d'abord, que le droit de la concurrence et une régulation sectorielle construite pour répondre à des objectifs spécifiques de politique culturelle ne s'excluent pas mais se complètent. Ensuite, l'association de la profession à la construction des mesures de régulation économique, indispensable, ne peut passer en toutes circonstances par la conclusion d'accords professionnels, sauf à risquer la qualification d'entente anticoncurrentielle. Les pouvoirs publics, et notamment le CNC, régulateur du cinéma qui ne dit pas son nom, ont alors leur rôle à jouer.

Enfin, la diversité du marché du cinéma – géographique, de taille au sein de chaque maillon de la filière – rend inenvisageable de régler toutes les difficultés par la régulation *ex ante*, c'est-à-dire par la fixation en amont de règles générales. Il convient alors de recourir à la régulation *ex post*, incarnée notamment le médiateur du cinéma, dont les pouvoirs et les moyens pourraient d'ailleurs être renforcés.

**2. Face à cette nouvelle donne, un premier enjeu pour la régulation du cinéma est d'assurer l'équilibre des relations commerciales entre les exploitants et les distributeurs.** La refonte du *système de partage de la valeur*, et notamment de l'encadrement du partage des recettes entre exploitants et distributeurs à travers le taux de location, n'apparaît pas souhaitable, que ce soit dans ses grands principes ou par l'inclusion de recettes annexes – notamment de confiserie – dans son assiette. Ce système est largement accepté et sa transparence en voie de se renforcer encore. Quant au poids croissant de la promotion payante des films au cinéma, il s'agit d'un enjeu réel pour les distributeurs, notamment indépendants, mais qui ne semble pas pouvoir être réglé en aménageant le partage de la valeur.

En revanche, *l'encadrement des formules d'accès illimité au cinéma* – il en existe deux principales aujourd'hui, exploitées par UGC et Pathé – peut être simplifié. Ces formules sont aujourd'hui soumises à un agrément par le CNC, qui concerne également leur prix de vente aux spectateurs. Ce cadre juridique a été créé au début des années 2000, alors que l'arrivée des abonnements au cinéma suscitait des craintes. Elles paraissent aujourd'hui levées : les formules illimitées non seulement n'ont pas bouleversé le marché – elles représentent moins de 10 % des entrées – mais elles sont aussi favorables à l'exposition des films les plus fragiles. Le succès du modèle de l'abonnement dans tous les secteurs, y compris la culture, témoigne par ailleurs de l'intérêt de ces formules pour dynamiser la fréquentation.

Il est donc proposé de supprimer l'agrément des formules d'abonnement, tout en conservant les deux principales garanties aujourd'hui prévues dans la loi : d'une part, le droit des cinémas indépendants de s'y affilier ; d'autre part, la fixation d'un tarif de référence – prix fictif d'une entrée – permettant de rémunérer l'amont de la filière (**proposition n° 1**). L'apaisement des craintes sur les effets concurrentiels des cartes illimitées justifierait aussi de décharger l'Autorité de la concurrence de son rôle consultatif (**proposition n° 2**). Dans l'attente d'une intervention législative, il serait déjà possible de prévoir par décret qu'une évolution du prix public ne doit pas systématiquement donner lieu à une demande d'agrément modificatif (**proposition n° 3**).

En parallèle, il apparaît nécessaire d'améliorer la transparence et le dynamisme du tarif de référence. La construction de ce tarif est aujourd'hui peu transparente et mal comprise par la filière, au-delà de ce que requiert la nécessaire protection du secret des affaires. Le calcul sur la base du « prix moyen notionnel » (chiffre d'affaires net des frais de gestion divisé par le nombre d'entrées) qui sert en pratique de base au dialogue entre le CNC et les exploitants est mal connu ; la prise en compte des

frais de gestion peut se prêter à une optimisation par les exploitants. En outre, le tarif de référence – y compris celui des cinémas indépendants associés – n’a quasiment pas évolué depuis 2000, là où le prix des billets unitaires a augmenté.

Plutôt que d’agir par des mesures *ad hoc*, il est proposé de faire évoluer le calcul du tarif de référence. Un premier scénario proposé consiste à préciser la méthode de calcul de ce tarif en indiquant qu’elle se fonde sur le prix moyen notionnel, ce qui serait combiné à l’émission de lignes directrices sur la méthode de calcul, qui pourraient utilement encadrer la prise en compte des frais de gestion (**proposition n° 4, scénario n° 1**). Un second scénario, qui demanderait une loi, préciserait que le tarif de référence fixé par chaque opérateur ne peut être inférieur au tarif unitaire d’un pourcentage déterminé des places vendues par un groupe pertinent d’exploitants. Par exemple, si ce pourcentage est fixé à 20 %, et que 20 % des billets sont vendus à moins de 6,7 euros, le tarif de référence ne saurait être inférieur à 6,7 euros (**proposition n° 4, scénario n° 2**). Le rapport privilégie le premier scénario, qui semble le mieux aligné avec les fondamentaux économiques des formules, bien que le second permette de simplifier le système de manière plus profonde.

Enfin, la relance de la *contractualisation écrite pour la concession des œuvres cinématographiques*, qui n’est pas aujourd’hui pratiquée, n’est pas une priorité. L’établissement de contrats écrits n’est pas obligatoire pour exploiter une œuvre en salle, que soit en application du droit du cinéma ou des règles générales applicables à la propriété littéraire et artistique. Ses avantages comme ses inconvénients ne doivent pas être surestimés : la contractualisation écrite ne change pas les rapports de force ni n’induit nécessairement une plus grande prévisibilité – ou rigidité – des engagements. Et ses avantages sur le terrain de la preuve, non négligeables, ne semblent pas suffisamment décisifs pour l’imposer face à la position unanimement réservée voire hostile de la profession, qui y voit une source de complexité.

**3. Un second enjeu pour les pouvoirs publics est de garantir la diversité des œuvres et leur diffusion sur l’ensemble du territoire.** Les *engagements de programmation*, partiellement interrompus, constituent le principal outil de régulation en ce sens. Créés pour des motifs économiques et concurrentiels, ils sont aujourd’hui devenus un instrument visant à préserver l’exceptionnelle diversité de la programmation dans les cinémas français.

Il est d’abord proposé de renforcer leur caractère contraignant, tant du point de vue de leur fixation que de leur exécution. Il s’agirait, d’une part, de permettre au CNC de fixer les engagements lorsque les propositions initiales des groupements et ententes – qui comprennent notamment Pathé, CGR et UGC – sont insuffisantes, comme c’est déjà le cas pour les exploitants propriétaires (**proposition n° 5**). D’autre part, pour améliorer la crédibilité des engagements de programmation – même s’ils peuvent déjà faire l’objet de sanctions – et assurer que le financement public du cinéma soit conditionné au respect des « règles du jeu » professionnelles, il est proposé de conditionner les aides publiques des exploitants au respect des engagements de programmation (**proposition n° 6**).

Quant au contenu des engagements, sa définition précise doit être laissée au dialogue entre les opérateurs et le CNC. Elle ne saurait devenir excessivement granulaire et traiter différemment chaque établissement. Pour autant, il semble possible de mieux tenir des circonstances particulières – monopole dans une zone de chalandise, salles « premium » – par des règles générales bien conçues (**proposition n° 7**). Une attention particulière doit aussi être donnée aux premiers engagements de programmation portant sur la promotion, qui peuvent permettre de formaliser des bonnes pratiques et des objectifs sur la place de la promotion gratuite des films en salle (**proposition n° 8**).

Il est en parallèle proposé de permettre la fixation d’*engagements de diffusion* à destination des distributeurs, en suivant la piste tracée par un accord interprofessionnel en 2016, lequel avait notamment été fragilisé par des interrogations sur sa conformité au droit de la concurrence. Ces

engagements auraient pour objet, comme en 2016, de favoriser l'accès aux films d'art et d'essai des petites salles, notamment dans les territoires ruraux (**proposition n° 9**). Ils ne viseraient pas à limiter les plans de sortie des plus grands distributeurs ou à contraindre les calendriers de sortie : si ces questions constituent des préoccupations légitimes pour la filière, une intervention publique en la matière risquerait d'entraver les succès sans pour autant favoriser les films fragiles. Pour répondre aux interrogations légitimes sur le pouvoir de marché dont disposent les distributeurs les plus influents, il pourrait être en revanche envisagé de prévoir que certaines clauses sont interdites dans les contrats de location des films (**proposition n° 10**).

Sur le plan des incitations financières à la diffusion des œuvres, il apparaît enfin souhaitable de faire évoluer le *« système de l'art et essai »*, qui subventionne les salles à raison du pourcentage de séances de films d'art et d'essai qu'elles projettent. Afin d'assurer une meilleure incitation à la diffusion des œuvres les plus exigeantes, il est proposé de renforcer la sélectivité du système, aujourd'hui critiqué sous deux angles : le classement « art et essai » d'un trop grand nombre de cinémas et la recommandation de films trop nombreux et, surtout, peu risqués pour les exploitants.

Il est proposé d'agir sur ce second levier en tenant compte du potentiel économique des films, afin de mieux récompenser les exploitants qui programment les films les plus risqués. Les films d'art et d'essai disposant des plans de sortie les plus élevés – par exemple, 400 ou 500 établissements en première semaine – soit subiraient une décote dans le calcul de la subvention, soit ne pourraient représenter plus d'un certain pourcentage des films programmés. En contrepartie, la programmation des films les plus risqués, ceux dont les plans de sortie sont inférieurs à 80 établissements, pourrait faire l'objet d'un bonus (**propositions n°s 11 et 12**).

**4. Une dernière question émergente pour la puissance publique tient à la maîtrise des actifs culturels français et européens**, dans un contexte d'inquiétude sur d'éventuels achats « prédateurs » par des entreprises extra-européennes de catalogues de films et de cinémas, alors que ces actifs sont largement financés par des fonds publics et contribuent, de surcroît, à la culture française. Un encadrement de ces rachats n'est pas impossible sur le plan juridique, mais il doit répondre de manière pertinente à un risque bien identifié.

S'agissant d'abord de l'exploitation, les risques qui s'attacheraient à la prise de contrôle par un acteur extra-européen apparaissent incertains et, surtout, ils peuvent être mieux prévenus par le renforcement des engagements de programmation que par un contrôle des investissements des étrangers. Il n'est donc pas proposé de créer un instrument spécifique sur ce point. Pour ce qui concerne les catalogues de films, en revanche, l'intervention du législateur en 2021 en vue de garantir l'exploitation suivie des œuvres à la suite d'un rachat paraît légitime. Ce dispositif pourrait toutefois être ajusté, en accélérant l'instruction des dossiers pour mieux tenir compte des contraintes de la vie des affaires, tout en renforçant les sanctions applicables (**proposition n° 13**).

Enfin, la conditionnalité des aides à l'exploitation à un critère de nationalité ou d'européanité ne semble pas opportune ou juridiquement solide – là où une telle conditionnalité paraît justifiée s'agissant des aides à la production, malgré les interrogations qui traversent la profession sur le critère le plus pertinent à cet effet.

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Partie 1. Le cinéma et sa régulation face aux suites de la crise sanitaire</b>	<b>3</b>
La crise et ses conséquences : un choc historique qui n’a pas affecté tous les acteurs de la même façon	4
A la recherche des causes de la baisse de fréquentation : des facteurs multiples dont beaucoup sont antérieurs à la crise sanitaire mais ont été amplifiés ou révélés	11
Relancer les outils juridiques, repenser la régulation : la filière du cinéma en quête d’équilibres nouveaux	20
<b>Partie 2. Assurer l’équilibre des relations commerciales entre les exploitants et les distributeurs</b>	<b>28</b>
Le partage de la valeur et son encadrement : un système qui n’est globalement pas contesté	28
Les cartes illimitées : une innovation aujourd’hui bien intégrée dont la réglementation peut être simplifiée	32
Le contrat écrit de concession des œuvres cinématographiques : une absence de d’obligation juridique ou de consensus professionnel, des avantages à ne pas surestimer	47
<b>Partie 3. Garantir la diversité des œuvres et leur diffusion sur l’ensemble du territoire</b>	<b>52</b>
Les engagements de programmation : un outil pertinent pour maintenir la diversité exceptionnelle de la programmation en France, dont la crédibilité doit être renforcée	52
Les engagements de diffusion : un instrument à créer pour encourager la diffusion des œuvres dans tous les territoires, mais non pour limiter les plans de sortie	63
L’art et essai : une sélectivité à renforcer, sans abandonner l’ambition universaliste du système	70
<b>Partie 4. Assurer la pérennité des actifs culturels français dans un monde ouvert</b>	<b>81</b>
La maîtrise des actifs culturels stratégiques : des préoccupations réelles, mais dont la solution ne réside pas dans un dispositif supplémentaire de contrôle administratif	81
La conditionnalité des aides sur des critères capitalistiques : une extension aux salles qui ne va pas de soi	87
<b>Annexes</b>	<b>90</b>
Annexe 1. Lettre de mission	90
Annexe 2. Liste des propositions	93
Annexe 3. Liste des personnes rencontrées	95

# Introduction

La baisse de la fréquentation des salles à la suite de la crise sanitaire et ses conséquences inédites sur l'ensemble des acteurs de la filière du cinéma, des auteurs aux exploitants des salles, a renouvelé les interrogations sur l'avenir du cinéma en France.

Des questions anciennes ont été relancées, comme celles de la diversité des œuvres exposées, du prix des places ou de l'offre de films. Des problématiques à l'actualité nouvelle ont été soulevées – ainsi la place des plateformes de vidéo à la demande par abonnement dans l'écosystème du cinéma. Ce débat nourri, et l'écho qu'il trouve auprès du grand public, témoigne de l'intérêt de la France pour son cinéma et des inquiétudes que suscitent, par conséquent, les difficultés qu'il rencontre.

C'est dans ce contexte, qui mêle l'actualité immédiate de l'après-crise aux mutations de long terme, que le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et la ministre de la culture m'ont confié, par une lettre du 16 septembre 2022 (annexe n° 1), une mission visant à actualiser le cadre législatif et réglementaire du secteur cinématographique, quinze ans après le rapport « Cinéma et concurrence »<sup>1</sup> de Jean-Pierre Leclerc et Anne Perrot, qui avait inspiré une profonde réforme du droit du cinéma en 2009.

Il n'est plus question, aujourd'hui, de reposer le diagnostic établi par ce rapport en 2008 : le cinéma, « *art et industrie* », est à la fois un art faisant l'objet d'une politique culturelle ambitieuse, qui favorise à ce titre son financement et sa diffusion, et une activité économique à laquelle peuvent s'appliquer, notamment, les règles de concurrence. L'« *exception culturelle* » française n'est pas une exemption des règles de droit : c'est la construction, par le droit, d'une régulation publique ambitieuse qui met en œuvre des objectifs de politique culturelle et garantit notamment l'accès d'un large public à des œuvres diverses. Ce point semble aujourd'hui faire l'objet d'un consensus.

En revanche, le juste équilibre à trouver entre régulation et marché reste en débat. Les turbulences suscitées par la pandémie de covid-19 et ses suites ont fait apparaître deux tendances divergentes parmi les professions du cinéma.

Pour les uns, les déséquilibres qui résultent de la crise risquent de s'approfondir sauf à ce que le secteur s'engage dans un « *choc de régulation* », qui permettrait d'éviter que ne soient remis en cause l'équilibre vertueux sur lequel il a construit son succès. Pour d'autres, au contraire, l'urgence du défi commercial l'emporte, et la baisse de fréquentation impose de lever les freins existants à la reconquête du public.

C'est sur cette place de la régulation dans le secteur du cinéma, et notamment celle de l'exploitation et de la distribution des œuvres cinématographiques, que le présent rapport s'interroge.

La mission a pu, à cette fin, se nourrir de l'expertise et de la créativité de l'ensemble des professionnels entendus lors d'une quarantaine d'auditions, ou qui ont adressé une contribution écrite à ses travaux. Leur passion et leur engagement communs, par-delà les différences d'approche, n'a pas été sans contribuer à l'optimisme du présent rapport quant à l'avenir du cinéma. Elle a suivi le cadre tracé par la lettre de mission, qui livrait à son attention des sujets délimités, principalement liés aux relations entre les exploitants et les distributeurs. Elle n'a pas étendu ses réflexions à d'autres questions –

---

<sup>1</sup> Anne Perrot, Jean-Pierre Leclerc, *Cinéma et concurrence*, rapport remis à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et à la ministre de la culture et de la communication, mars 2008.



également importantes et souvent liées entre elles – qui ne lui étaient pas soumises, notamment la chronologie des médias ou le financement de la création.

Enfin, les propositions formulées par le rapport ont fait l'objet d'échanges préalables avec les acteurs publics concernés : ministères, Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) – dont les équipes doivent être particulièrement remerciées pour leur appui et leur disponibilité – et autorités indépendantes. La mission a souhaité, de la sorte, formuler des propositions opérationnelles et qui puissent être rapidement mises en œuvre par les administrations intéressées.

Une **première partie** du rapport est consacrée à un diagnostic de la situation des salles de cinéma et de l'exploitation en France. Deux idées générales émergent de ce diagnostic, bien que la prudence soit de mise au regard de l'évolution rapide du marché.

D'une part, et sans mésestimer ainsi les grandes difficultés économiques que rencontrent beaucoup d'acteurs, ni les points d'inquiétude légitime sur l'exposition de certains films, le cinéma en France dispose de tous les atouts pour réussir sa relance sans sacrifier la diversité qui fait aujourd'hui sa force. D'autre part, parmi les nombreux facteurs évoqués pour expliquer la baisse de fréquentation, il apparaît qu'une majorité est antérieure à la crise sanitaire, qui en a seulement accéléré, révélé ou renforcé les effets. La nouvelle donne résultant de la pandémie n'appelle donc pas tant à changer de paradigme qu'à remettre sur le métier, au regard des circonstances nouvelles, la régulation existante.

A partir des constats ainsi dressés, le présent rapport dessine des perspectives pour la régulation du cinéma, ambitieuse et complète, légitime dans ses buts de politique culturelle, mais qui repose souvent sur des moyens sédimentés par l'histoire, dont les objectifs ne sont pas entièrement explicités. En réaffirmant la complémentarité du droit de la concurrence et de la régulation sectorielle, il rappelle les limites et les forces de l'association des professionnels à la régulation, avant de relever que la régulation « *ex ante* », par des règles générales, ne saurait répondre à tous les enjeux du marché du cinéma.

Les deuxième, quatrième et troisième parties du rapport examinent ensuite les outils de la régulation du cinéma à la lumière de ces constats et principes. Treize propositions d'adaptation du cadre législatif et réglementaire y sont formulées.

Dans une **deuxième partie**, le rapport s'intéresse aux outils d'équilibrage des relations commerciales entre les salles de cinémas et les distributeurs de films. Il propose de stabiliser l'encadrement du partage des recettes entre exploitants et distributeurs et de ne pas relancer le chantier du contrat écrit pour la concession des films. En revanche, compte tenu du bilan favorable des formules d'accès illimité au cinéma (les « cartes illimitées »), qui ont favorisé la diversité sans fausser la concurrence, il propose d'en assouplir le cadre actuel tout en maintenant ses garanties essentielles.

Dans une **troisième partie**, le rapport examine les outils réglementaires et financiers visant à encourager la diversité des œuvres diffusées en salle : engagements de programmation – et s'il est suivi, demain, de diffusion – et aide aux cinémas d'art et d'essai. Il propose de rendre plus crédibles et efficaces les premiers et de renforcer l'apport de la seconde à la diffusion des films qui impliquent le plus fort risque pour les exploitants.

Enfin, le rapport analyse dans une **quatrième partie** la préoccupation émergente pour les actifs culturels stratégiques. Sans remettre en cause les dispositions existantes qui visent à protéger les catalogues et les sociétés de production, il recommande, en ce qui concerne les salles de cinéma, de renforcer le cadre juridique qui leur est applicable plutôt que d'introduire des limites visant expressément la prise de participation par des entreprises extra-européennes.



# Partie 1. Le cinéma et sa régulation face aux suites de la crise sanitaire

## L'exploitation des films en salle : rappel des principes généraux

Au début de son cycle de vie, l'initiative d'une œuvre cinématographique provient généralement d'un **auteur**, le réalisateur (un film pouvant également avoir, dans certains cas, plusieurs auteurs). Cet auteur cède ses droits à son **producteur**, qui a la responsabilité de la réalisation de l'œuvre. Outre son aide au développement de l'œuvre, le producteur va assurer son financement et superviser la fabrication du film.

Pour diffuser ce film dans les cinémas, le producteur va s'adresser à un **distributeur** pour assurer l'intermédiation avec les exploitants de salles. Le distributeur, historiquement chargé de fabriquer les « copies » (pellicules utilisées pour la projection des films, remplacées par des fichiers informatiques avec le passage au numérique dans les années 2010), place le film auprès des salles et détermine ainsi son « **plan de sortie** » en fonction de sa stratégie. Le distributeur a généralement contribué au financement du film par un « minimum garanti » versé au producteur. Il assure également la promotion du film. Enfin, l'**exploitant** choisit les films qu'il projette dans le cadre de sa programmation et vend les places au public.

Les billets vendus par l'exploitant vont servir d'assiette à la rémunération de toute la filière. D'abord, chaque billet vendu pour un film donné va être partagé entre l'exploitant et le distributeur, qui représente ici l'ensemble de l'amont. Ce partage est réalisé sur la base d'un **taux dit « de location »**, fixé dans le contrat entre le distributeur et l'exploitant dans une fourchette déterminée par la loi. Il est généralement de 50 % au début de l'exploitation d'un film.

La part de l'exploitant va lui permettre de couvrir ses frais et de rémunérer le capital. La part du distributeur, elle, va lui permettre de se rémunérer avant de remonter vers le producteur et l'auteur, en fonction des arrangements contractuels qui les lient – généralement, les systèmes de minimums garantis, c'est-à-dire d'avance, vont conduire à ce que les maillons les plus « amont » de la chaîne, comme l'auteur, ne soient intéressés aux recettes en salles que lorsque les maillons précédents se sont eux-mêmes remboursés des sommes engagées.

L'exploitation des films en salle, pendant une période protégée de quatre mois lors de la première sortie (la « **première exclusivité** ») constitue une locomotive économique à plusieurs titres pour les œuvres cinématographiques. D'une part, elle peut être très rémunératrice pour les succès commerciaux les plus importants. D'autre part, elle donne aux œuvres une exposition qui va favoriser leur carrière sur d'**autres médias comme la télévision ou services de vidéo à la demande**, sur abonnement ou à l'acte. Toutefois, elle ne constitue qu'une partie de l'équation économique pour les producteurs et les auteurs, seul un petit nombre de films étant amorti grâce aux recettes obtenues en salle.

## La crise et ses conséquences : un choc historique qui n'a pas affecté tous les acteurs de la même façon

*Les fondamentaux solides de l'économie du cinéma en France : un marché dynamique nourri par la qualité de l'exploitation et la diversité de l'offre*

**Le contexte exceptionnel des dernières années ne doit pas dissimuler les caractéristiques favorables du marché du cinéma en France.** La combinaison d'un maillage très dense et qualitatif du point de vue de l'exploitation cinématographique et d'une part de marché importante du cinéma national contribue à un niveau de fréquentation élevé au regard de nos voisins européens, qui se confirme même dans la crise. Si ces dimensions d'offre n'épuisent pas les spécificités de la politique française du cinéma – l'éventail étendu de financements publics et privés de la création, venant à la fois du CNC et du secteur audiovisuel, y participe aussi –, elles doivent être prises en compte pour examiner l'ampleur du choc qui a résulté, pour le secteur du cinéma, de la crise sanitaire.

**L'exploitation cinématographique en France se caractérise, d'abord, par une forte densité d'établissements bien équipés.** La France concentre plus d'un cinquième des cinémas (2 028 en 2021) et des salles ou écrans (6 193) de l'Union européenne, pour 15 % environ de sa population ; les Etats-Unis, pour une population cinq fois plus importante, dénombrent moins de 6 000 cinémas. A ce maillage étendu s'ajoute un haut niveau d'équipement des salles. D'après un sondage conduit pour le CNC, plus de 90 % des spectateurs sont satisfaits des conditions matérielles de leur accueil au cinéma, dans toutes ses dimensions<sup>2</sup>. Cette situation favorable résulte d'investissements massifs de l'exploitation – rénovation du parc de salles et développement des multiplexes, passage au numérique, etc. –, encouragés par le système du fonds de soutien, qui permet aux salles de bénéficier de concours publics en vue de leur modernisation.

Le secteur de l'exploitation reste divers dans sa composition malgré des signes de concentration. Il comprend des grands « circuits »<sup>3</sup>, dont les trois premiers totalisent environ 50 % des recettes et un tiers des écrans : il s'agit des Cinémas Pathé Gaumont, de CGR et d'UGC. Les quatre suivants – Kinopolis, Megarama, Cinéville et MK2 – représentent, pris ensemble, plus de 10 points supplémentaires dans le total des recettes. A côté de ces opérateurs, concentrés en région parisienne et dans les villes moyennes à grandes, des opérateurs de plus petite taille, à statut commercial ou non, parfois délégués de service public, animent à la fois des cinémas de quartier et des salles réparties sur tout le territoire.

Ce parc varié comprend aussi bien le premier cinéma du monde par sa fréquentation, l'UGC Ciné-Cité Les Halles, que 1 110 « mono-écrans », soit 50 % des établissements. Au sein de ce parc se développe, depuis quelques années, des salles « *premium* » caractérisées par des équipements de pointe en matière de projection, de son ou d'effets sensoriels. Cette tendance reste assez marginale du point de vue du nombre de salles, avec seulement 96 établissements équipés en 2021, mais elle constitue un élément clé de la stratégie de certains opérateurs, notamment Les Cinémas Gaumont Pathé et CGR<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> CNC / Vertigo, enquête Cinexpert – jeu de données « Pratiques cinématographiques ». Le chiffre n'est que de 84,6 % sur les possibilités de stationnement, mais ce paramètre ne relève pas seulement de l'exploitant.

<sup>3</sup> Ce terme fait référence à la « mise en circuit » (en commun) du soutien financier dû au titre de plusieurs salles de cinéma, faculté formellement créée en 1998 et aujourd'hui prévue à l'article 123-5 du règlement général des aides. Il désigne les réseaux de salles de cinéma.

<sup>4</sup> CNC, « Les salles Premium », *Les Synthèses du CNC*, n° 8, septembre 2019. Disponible [en ligne](#). V., pour le chiffre 2021 : CNC, *Géographie du cinéma 2021*, 20 septembre 2022, p. 11. Disponible [en ligne](#). Et aussi : Julien Marcel, *Hollywood année zéro. 500 jours de crise à la lumière de 100 ans d'histoire du cinéma*, Editions Boxoffice, p. 80 – 86.

D'autres chantiers de modernisation sont en cours dans la filière, notamment celui de la dématérialisation de la billettique, sur lequel la France est en retrait par rapport à d'autres marchés, mais qui connaît une accélération à la suite de la crise sanitaire.

**Une offre de cinéma riche, nourrie par l'amont de la filière – auteurs, producteurs, distributeurs – contribue aussi à attirer un large public.** Une caractéristique notable de la fréquentation des films en France est l'attractivité de son cinéma national : depuis 2001, il représente constamment plus de 30 % des entrées et parfois plus de 40 %, là où il n'excède pas 30 % en Allemagne ou en Italie, 20 % en Espagne et 15 % au Royaume-Uni. Le cinéma américain fait environ jeu égal avec le cinéma français, configuration qui n'a pas d'équivalent dans les marchés cinématographiques comparables. S'y ajoutent, selon les années, 10 à 15 % de part de marché pour les films européens et autres films internationaux.

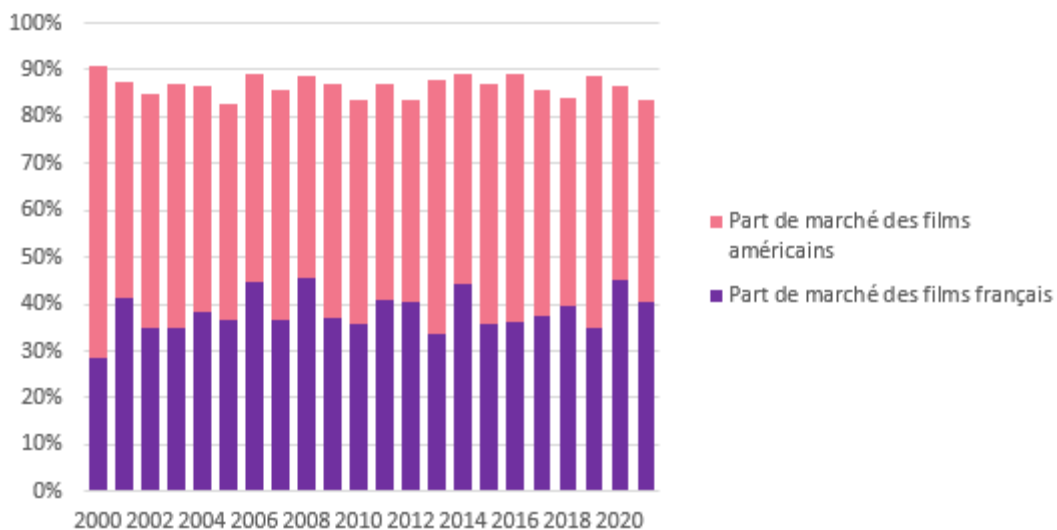


Figure n° 1 – Part de marché des films américains et français en France depuis 2000

Au-delà de cette diversité d'origine, les 600 à 750 films exposés chaque année pour la première fois en France présentent des caractéristiques très variées. Si les films des studios américains ou les grandes productions françaises, notamment les comédies populaires – qui représentent la moitié des entrées des films français<sup>5</sup> –, concentrent une partie importante de la fréquentation, des films dont le potentiel commercial est moins assuré sont exposés sur les écrans.

Ce segment de l'offre est notamment mis en valeur grâce au système de soutien public à l'art et essai, vieux de plus de soixante ans. Il récompense les salles qui exposent des films combinant valeur artistique et une certaine difficulté d'exposition (cinématographies peu connues, thématiques méconnues, originalité visuelle, etc.). Cette économie plus incertaine de l'art et essai n'exclut toutefois pas le succès commercial, comme en témoigne d'ailleurs la concurrence intense entre exploitants pour exposer les films d'art et d'essai les plus porteurs.

**Ces facteurs d'offre ont contribué à nourrir un niveau de fréquentation des salles particulièrement élevé dans les années 2000 et 2010**, avec un niveau de fréquentation placé respectivement à 187 et 204 millions d'entrées en moyenne annuelle. Le cinéma en France ne les avait pas connus de longue date : la décennie 1965 – 1974 est la dernière à dépasser le niveau de fréquentation des années 2010.

<sup>5</sup> V., sur ce sujet : Alain Le Diberder, « Le cinéma à la française n'est pas éternel », 2 décembre 2022, article de blog (<https://alain.le-diberder.com>).

C'est dans ce contexte historiquement favorable, où une offre de qualité contribuait à entretenir un niveau de demande élevé, que la crise sanitaire est intervenue.

*Une crise sans précédent : une longue fermeture des salles de cinéma, des restrictions sanitaires durables, une offre de films atypique*

**La fermeture des salles pendant 300 jours a constitué un choc historique pour l'exploitation cinématographique.** En raison de l'épidémie de covid-19 et afin d'en limiter la propagation dans la population, les pouvoirs publics ont été conduits à fermer de nombreux lieux collectifs au cours des années 2020 et 2021. Les salles de cinéma, en particulier, ont connu deux périodes de fermeture liées aux vagues successives de l'épidémie : une première fermeture de 162 jours, entre le 14 mars et le 21 juin 2020, suivie d'une seconde fermeture de 138 jours, entre le 30 octobre et le 19 mai 2021, soit un total de 300 jours de fermeture. Cette situation est inédite depuis le début de l'exploitation cinématographique en France, périodes de guerre comprises.

**Les périodes d'ouverture des salles ont par ailleurs été caractérisées par des contraintes d'exploitation qui ont freiné le retour du public :** couvre-feu, respect de règles de distance, port du masque ou obligation de présenter le passe sanitaire pour entrer en salle. Au total, ce n'est que le 14 mars 2022 que la fin de l'obligation de présenter le passe sanitaire ou vaccinal pour accéder aux salles de cinéma a permis le retour à une exploitation normale des salles de cinéma, presque deux ans après le début de l'épidémie de coronavirus. Ces contraintes ont eu un effet négatif sur la fréquentation des salles, ressenties par les exploitants et confirmées par les données disponibles. Dans une étude du CNC de mai 2022<sup>6</sup>, 33 % des Français déclarant aller moins ou plus du tout au cinéma citaient le port du masque comme l'une des raisons contribuant à leur désaffection ; 7 % indiquaient avoir été empêchés d'aller au cinéma par l'absence de passe vaccinal.

Sur un plan différent, la **hausse des prix de l'énergie a aussi affecté l'exploitation des salles de cinéma**, même si les mesures prises par l'exploitation<sup>7</sup> ont permis de limiter son impact. La facture énergétique représentant, d'après la FNCF, 5 à 10 % des charges des salles, l'évolution du prix de l'électricité pour les entreprises a conduit les exploitants, dans certains cas, à réduire les horaires d'ouverture ou à dégrader des marges déjà atteintes par la baisse de la fréquentation. Cette problématique du coût de l'énergie a mis en relief la question du taux moyen d'occupation des fauteuils, en baisse tendancielle avant la crise (passage de 16 – 17 spectateurs par séance au début des années 2000 à 13 – 14) et qui a atteint des niveaux encore plus faibles, autour des 10 spectateurs par séance ou en-dessous, en 2020 et 2021.

**Aux contraintes d'exploitation s'est ajoutée une situation perturbée du point de vue de l'offre de films, qui s'est prolongée après la fin des contraintes sanitaires.** L'épidémie de covid-19 a, en effet, perturbé la fabrication et la distribution des films au cinéma. Des films américains dotés d'un budget très substantiel et d'un marché mondial ont vu leur sortie décalée (*Dune*, *Mourir peut attendre*, etc.) si ce n'est annulée au profit d'une diffusion en ligne (*Soul*). Toujours aux Etats-Unis, la production des films a été très perturbée en 2020 ; elle a également baissé en France, avec une chute de 30 % du nombre de journées de tournage entre 2019 et 2020, bien que cela ne se soit pas traduit par une baisse durable des sorties.

En 2021 et 2022, le nombre de films américains sortis en France a connu une forte baisse – avec, respectivement, 78 et 69 films sortis en première exclusivité, contre 127 en moyenne pour les années

---

<sup>6</sup> CNC, *Pourquoi les Français vont-ils moins au cinéma ?*, 23 mai 2022. Disponible [en ligne](#).

<sup>7</sup> FNCF, *La charte de tous les cinémas pour une réduction immédiate de la consommation d'énergie*, septembre 2022. Disponible [en ligne](#).

2017 – 2019. En parallèle, après une année 2021 encore déprimée du point de vue du nombre de sorties, l'année 2022 a renoué avec un niveau élevé de films en première exclusivité – 681, ce qui n'atteint pas les records de 2016 et 2019<sup>8</sup> en raison du « manque » de films américains, là où les films français sont aussi nombreux à sortir qu'avant-crise. Il en est résulté une situation inédite du point de vue des exploitants : une forte diversité de films se conjuguaient avec une carence du point de vue des œuvres qui sont généralement les plus porteuses du marché.

*Les conséquences sur le niveau de la fréquentation : des chiffres très dégradés en 2020 et 2021, qui n'ont connu qu'une reprise partielle en 2022*

**La conjonction de ces facteurs – conditions d'exploitation dégradées et offre de films atypique – a conduit à une fréquentation historiquement basse des salles en 2020 et 2021, qui ne connaît qu'une reprise partielle en 2022.** Avec 65 millions d'entrées en 2020, et 96 millions d'entrées en 2021, le cinéma en France a atteint un point bas qu'il n'avait pas connu depuis le tournant des années 1910 – 20, alors que l'industrie cinématographique était en plein développement. L'ampleur de la baisse par rapport à l'avant-crise, avec une fréquentation de 2020 autour de 30 % du niveau des années 2017 – 2019, est également sans précédent, les deux guerres mondiales n'ayant pas conduit à une telle chute.

En 2020 et 2021, dans le contexte de restrictions sanitaires décrit plus haut, l'Etat a répondu en urgence par la mise en place de dispositifs spécifiques d'aide au secteur du cinéma, qui se sont ajoutés aux dispositifs de droit commun – fonds de solidarité, prêts garantis par l'Etat, chômage partiel. 271 millions d'euros de soutien public ont ainsi été affectés spécialement au secteur du cinéma en 2020 et 2021 au titre des aides d'urgence, tournés principalement vers le secteur de l'exploitation qui fait face aux charges fixes les plus importantes (161 millions d'euros). En ajoutant à cette enveloppe les sommes fléchées vers le cinéma dans le cadre du plan de relance, de plus de 100 millions d'euros, le soutien public spécifique au secteur du cinéma a approché 400 millions d'euros<sup>9</sup>. L'ensemble de ces dispositifs a permis à la filière du cinéma français de franchir la crise, même si la période a laissé des traces à tous ses niveaux.

**L'année 2022 marque un redressement de la fréquentation, mais qui nourrit à son tour des interrogations sur les tendances de moyen terme.** La fréquentation des salles de cinéma en 2022 s'est établie – d'après des chiffres temporaires – à 152 millions d'entrées.

D'un côté, ce résultat renoue avec des résultats que connaissait encore naguère le cinéma en France. Ainsi, entre 1987 et 1997, la fréquentation des salles n'a jamais dépassé les 150 millions d'entrées. Après le choc sans précédent de la crise sanitaire, beaucoup d'acteurs de la filière du cinéma estiment qu'il est déjà positif de retrouver ce nombre d'entrées en deux ans seulement, et espèrent que cette tendance se poursuivra en 2023. La comparaison internationale donne aussi des motifs de satisfaction : si la baisse de la fréquentation en France avait été aussi forte qu'en Italie, en Espagne ou en Allemagne, les entrées de 2022 auraient été, respectivement, de seulement 98 millions, 123 millions ou 142 millions d'entrées.

D'un autre côté, la fréquentation mesurée en 2022 reste inférieure de 25 % environ celle des années 2010. Certains indicateurs peuvent par ailleurs susciter des interrogations sur la nature de la reprise.

---

<sup>8</sup> Respectivement 716 et 746 sorties, les années 2018 et 2019 approchant aussi les 700 sorties en première exclusivité. Par comparaison, il ne sortait que 400 films par an environ dans les années 1945 – 1960, lorsque le cinéma français dépassait pourtant les 300 millions d'entrées voire approchait les 400 millions (Laurent Creton, *Histoire économique du cinéma français : Production et financement 1940 – 1950*, Paris : CNRS Editions, 2004).

<sup>9</sup> Cour des comptes, *Les mesures spécifiques de soutien au cinéma prises lors de la crise sanitaire*, 29 septembre 2021. Disponible [en ligne](#).

Plusieurs mois de l'année 2022 (juillet, août, septembre, décembre) affichent une performance inférieure et parfois nettement inférieure à l'année 2021, où l'exploitation était pourtant contrainte par des mesures de contrôle de l'épidémie, mais où des films porteurs (*Dune*, *Spider-Man: No Way Home*) ont attiré le public vers les salles. Cela a pu conduire certains observateurs, notamment à l'automne 2022, à se demander si ce niveau de fréquentation ne constituait pas une « nouvelle normalité ».

Cette baisse de la fréquentation n'a pas touché tous les publics de la même façon. Comme le soulignent tous les professionnels et comme le confirment les chiffres<sup>10</sup>, les enfants et les moins de 25 ans ont davantage repris leur fréquentation du cinéma en 2021 que les tranches d'âges plus élevées. Le pass Culture y a contribué pour les 15 – 18 ans. Pour les 60 ans et plus, ce rebond plus faible peut s'expliquer par les inquiétudes liées à la situation sanitaire et par une perte d'habitude. En revanche, pour le public des 25 – 49 ans, elle s'explique sans doute davantage par des facteurs économiques et de « budget temps »<sup>11</sup>.

Dans ce contexte, les professionnels se sont mobilisés pour relancer l'exposition du cinéma dans toutes ses dimensions. Les organisations ont porté des actions communes pour relancer la fréquentation des salles et atteindre un public aussi large que possible, face à un récit médiatique parfois pessimiste : la campagne intitulée « On a tous une bonne raison d'aller au cinéma » et lancée à l'automne 2022 en constitue un bon exemple. Dans les salles, le cinéma français a connu de beaux succès publics et critiques, tels que celui de *La Nuit du 12* ou, dans les festivals internationaux, le Lion d'argent remporté par *Saint-Omer*. Au-delà de ces événements qui ont marqué les derniers mois, les auditions ont révélé la créativité et l'engagement des professionnels de tous horizons, dans les stratégies nationales comme dans les initiatives locales. Si les développements du présent rapport se concentreront sur le rôle de la puissance publique face au défi de la fréquentation, l'inventivité des professionnels en est l'indispensable complément.

### *Les conséquences sur l'exposition des films : des signaux préoccupants sur la qualité de l'exposition, qui touche particulièrement les films fragiles et de la diversité*

**Les films sortis en 2021 et 2022 ont connu une situation paradoxale : exposés dans plus d'établissements, ils l'ont été moins densément et moins longtemps<sup>12</sup>.** Là où un film sortait en moyenne dans 141 établissements en première semaine dans les années 2010, le plan de sortie moyen a été porté à 178 établissements en 2021, tendance qui se confirme en 2022.

En soi favorable à l'exposition des films, la hausse des plans de sortie n'a toutefois pas été sans contrepartie. Le nombre total de séances étant resté similaire à l'avant-crise, l'augmentation du nombre d'établissements diffusant les films conduit à une durée d'exploitation plus courte, avec une baisse marquée du nombre de films restant à l'affiche en cinquième semaine, et à une chute de la « densité » de programmation, c'est-à-dire du nombre de séances par films. Ces données statistiques expliquent le sentiment partagé par les acteurs indépendants et les auteurs selon lequel le marché ne donne pas aujourd'hui leur chance aux films distribués dans les mêmes conditions qu'avant la crise sanitaire. Elle suscite un sentiment de « gâchis » compréhensible au regard des budgets et des énergies considérables qu'implique la production d'un film, parfois mûri sur des années, et qui se trouve exploité pour une période brève et pour un nombre de séances réduit.

---

<sup>10</sup> CNC, *Pourquoi les Français vont-ils moins...*, p. 10 – 11.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>12</sup> Question sur laquelle la mission renvoie, pour plus de détails, à : CNC, *Observatoire de la diffusion cinématographique*, 17 janvier 2023. Disponible [en ligne](#).

Ces données paraissent refléter une évolution de la stratégie des exploitants face à la nouvelle donne de l'offre de films. Les succès assurés – ou près de l'être – des majors<sup>13</sup> américaines étant moins nombreux, les salles de cinéma diversifient leur offre pour capter un public aussi large que possible et profiter d'éventuelles « bonnes surprises » comme, en 2022, *As bestas* ou, dans le domaine du film de genre, *Smile*. Cette situation nourrit un débat plus fondamental sur la nature de l'exploitation cinématographique, certains acteurs regrettant l'affaiblissement du « geste de programmation » consistant à parier sur des films et à construire leur succès par une exploitation prolongée qui créera, à son tour, le bouche-à-oreille.

**Par ailleurs, les performances des différents types de films n'ont pas été homogènes face à ces phénomènes.** La fréquentation en 2022 présente plusieurs spécificités dans sa structure par rapport à la fin des années 2010, qui sont liées à celles de l'offre de films.

**Un nombre de films américains toujours plus resserré a réussi à maintenir des chiffres de fréquentation élevés, là où une offre soutenue de films français s'est partagée un public réduit.** L'examen des chiffres de la fréquentation en 2022 donne à voir un paradoxe apparent. D'un côté, le cinéma français représente 40,9 % des entrées, niveau plutôt élevé, sans être « record » – la moyenne de la part de marché des films français entre 2000 et 2019 s'établit un peu en-dessous de 38 %. De l'autre, la fréquentation des films français paraît décevante, malgré des succès notables : les médias ont largement relevé, à la fin de l'année 2022, que le top 10 des entrées ne comprenait aucun film français, pour la première fois depuis 1989.

Ce signal ne doit toutefois pas être surestimé car il reflète principalement deux facteurs, l'un très conjoncturel et l'autre structurel.

Le premier tient à ce qu'aucune comédie française n'a réédité en 2022 le succès d'un *Qu'est-ce qu'on a fait au Bon Dieu ?* (6,7 millions d'entrées en 2019, devant *Star Wars: Episode IX*) ou *Les Tuche 3* et *La Ch'tite Famille* en 2018. Le début 2023 et les performances d'*Alibi.com 2* ou *Astérix et Obélix : l'Empire du Milieu* laissent toutefois penser que cela ne traduit pas de désaffection durable du public français pour les comédies les plus rassembleuses.

Le second tient à la difficulté, pour les autres films français, à rassembler un public suffisant pour s'imposer parmi les grands succès de l'année. Cela s'explique en grande partie par la démographie comparée des films français et des films américains, le nombre des premiers augmentant tandis que celui des seconds décroît. A structure équivalente du marché en termes de partage entre films américains et français, cette évolution de long cours, conjuguée à la baisse de la fréquentation, a un effet mécanique sur le sort des films<sup>14</sup>. Des films américains beaucoup moins nombreux résistent mieux, à titre individuel, à la baisse de la fréquentation : ils se « répartissent » en plus petit nombre un public moins nombreux. Dans le même temps, des films français en nombre toujours croissant se partagent un marché au mieux stable – c'est la situation des années 2010, où l'on assistait déjà à une baisse constante des recettes par film : de 1,7 M€ en 2012 à 1,2 M€ en 2019 –, et au pire soumis, comme en 2021 – 2022, à un choc de demande négatif.

L'apparente infortune des films français en 2022 ne résulte donc pas d'une évolution du marché qui aurait été induite par les suites de l'épidémie de covid-19 ou d'un changement du comportement des acteurs qui appellerait, par exemple, une protection renforcée de l'exposition des films nationaux par

---

<sup>13</sup> Disney (qui a acquis The 21st Century Fox en 2017), Paramount Pictures, Sony Pictures Entertainment, Universal Pictures International, Warner Bros.

<sup>14</sup> V. aussi, sur cette situation : Dominique Boutonnat, *Rapport sur le financement privé de la production et de la distribution cinématographiques et audiovisuelles*, décembre 2018, not. p. 8 – 14. Disponible [en ligne](#).



rapport à l'avant-crise. Elle découle plutôt de la réunion d'un élément conjoncturel et d'une évolution de long terme, dont les déterminants ne sont pas liés à la réglementation, et que la baisse de la fréquentation a révélée de manière aiguë.

**En revanche, la diffusion des films d'art et d'essai et des films les plus fragiles présente plusieurs signaux préoccupants.** L'audience du cinéma d'art et d'essai a connu un décrochage marqué en 2022. Avec seulement 21 millions d'entrées, les films d'art et d'essai représentent environ 15 % du marché, contre une moyenne de 23,6 % dans la décennie 2010 et de 26 % dans les années 2000. Une évolution interannuelle sensible du marché de l'art et essai en fonction de l'offre de films n'est toutefois pas sans précédent : par exemple, là où les films d'art et d'essai représentaient 35 % des entrées en 2005, ce taux chutait à 19 % en 2007. La baisse constatée en 2022 s'explique en fait largement par la faiblesse des films de l'art et essai porteur américain<sup>15</sup>, et une évolution de la structure de l'offre pourrait renverser la tendance dès 2023 – ce que les succès de *Babylon*, *Tár* ou *The Fabelmans* en début d'année laissent espérer.

Les données sur l'exposition des films sont plus préoccupantes. Elles font apparaître une baisse du nombre de séances par film et par établissement légèrement plus marquée pour les films d'art et d'essai (-17 %) que pour les films non-recommandés (-15 %). Surtout, les films présentant un plan de sortie faible ou intermédiaire et les films des distributeurs peu actifs connaissent une chute de leur exposition : toutes les catégories de films sortis sur moins de 250 établissements en première semaine connaissent une baisse de 20 % au moins de leurs nombres de séances<sup>16</sup>. Ces films dont le succès économique était déjà plus incertain sont particulièrement fragilisés par l'évolution de la programmation à la suite de la crise sanitaire.

En revanche, **les cinémas d'art et d'essai, c'est-à-dire les établissements classés comme tels par le CNC en raison du nombre de séances de films d'art et d'essai qu'ils projettent, ont été plus résilients** face à la baisse de la fréquentation que le marché de l'exploitation cinématographique en général. Les cinémas d'art et d'essai ont connu une baisse de 15,7 % de leur fréquentation seulement par rapport aux années 2015 – 2019, contre 26,9 % pour le marché<sup>17</sup>. A titre d'exemple, si le marché de l'exploitation en général était au niveau des salles d'art et d'essai, les salles auraient réalisé 175 millions d'entrées au lieu de 152 millions en 2022. Une tendance inverse est observée dans certains pays comme l'Allemagne où les cinémas d'art et d'essai sont moins performants que le marché<sup>18</sup>.

Cette résilience ne s'explique pas par un tournant généraliste des salles d'art et d'essai, qui continuent à exposer plus fortement les films d'art et d'essai. Elle témoigne d'une vitalité d'un certain modèle d'exploitation indépendant, moins dépendant de grands succès américains – qui se sont raréfiés – que les multiplexes, et capable de valoriser une expérience singulière du cinéma, autour notamment de l'animation et du geste de programmation.

\*\*\*

---

<sup>15</sup> Seuls *Nope* et *Nightmare Alley* sont entrés dans le « top 10 » des films d'art et essai en 2022, aux 5<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> place, là où des films américains occupaient en 2019 les 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> places.

<sup>16</sup> CNC, *Observatoire de la diffusion...*, notamment p. 36.

<sup>17</sup> Données Comscore (Aysegül Algan, « Un art et essai plus vaillant en 2023 », *Boxoffice Pro*, 5 janvier 2023. Disponible [en ligne](#)). Ce constat peut toutefois être nuancé, sur le plan économique, au regard de la hausse de la recette moyenne par entrée constatée en 2021 chez les principaux opérateurs du marché, plus élevée que chez les autres exploitants, parmi lesquels les cinémas d'art et d'essai.

<sup>18</sup> Données communiquées par M. Eric Marti (Comscore).

**A la recherche des causes de la baisse de fréquentation : des facteurs multiples dont beaucoup sont antérieurs à la crise sanitaire mais ont été amplifiés ou révélés**

*Causes conjoncturelles et facteurs structurels : une évaluation délicate qui montre toutefois l'influence de plusieurs dynamiques antérieures à la crise sanitaire*

Aucun des acteurs rencontrés par la mission ne s'est risqué à émettre un pronostic définitif sur la question de savoir si la fréquentation des salles s'établirait durablement, dans les années 2020, à un niveau inférieur à celui des années 2010. Beaucoup ont considéré que l'année 2023 constituerait un test important : son offre de films plus proche de son niveau d'avant-crise, dans un contexte sanitaire stabilisé, permettrait d'avoir une idée plus fidèle de la part de la baisse de fréquentation imputable, respectivement, aux facteurs pérennes et aux perturbations conjoncturelles. A cet égard, les chiffres de fréquentation du début 2023, nettement supérieurs à ceux de 2022 (+40 % sur janvier et février) bien qu'ils restent en-deçà de ceux de l'avant-crise, constituent un signal encourageant.

A défaut de pouvoir formuler une projection fiable, la mission a pris le parti de **s'attacher à chacune des causes qui sont convoquées pour expliquer le maintien d'une fréquentation dégradée en 2022, malgré la levée des mesures sanitaires, et d'en évaluer leur caractère plus ou moins permanent.** Au terme de cet examen, le facteur structurel le mieux établi lui semble être l'évolution de l'offre de films. D'autres éléments souvent invoqués, tels que la concurrence des services de *streaming* en ligne, les changements d'habitude ou les impacts de long terme de la révolution numérique dans le secteur du cinéma ont une influence, mais qui est plus difficile à mesurer. Enfin, le prix des places, pour médiatisé qu'il ait été, ne paraît pas directement lié à la baisse de fréquentation, même s'il constitue un enjeu important pour la filière du cinéma.

A part le changement d'habitude des spectateurs, toutefois, **aucune des causes mentionnées ci-dessus ne date de la crise sanitaire**, mais toutes remontent au moins aux années 2010, les meilleures du cinéma en France dans sa période récente. Les plateformes de *streaming*, d'abord représentées par Netflix, y avaient commencé leur entrée dans les pratiques et sur le marché ; la numérisation des salles, bien engagée, avait changé les pratiques des distributeurs et des exploitants ; la baisse du nombre de films américains était déjà claire.

On peut tirer de ce constat deux leçons de nature générale. La première est celui d'un **certain optimisme quant aux capacités du cinéma français à se redresser face aux « vents contraires »** : des difficultés similaires dans leur sens sinon dans leur ampleur ne l'ont pas empêché de connaître d'excellentes années, grâce à d'autres facteurs de dynamisme tels que la qualité du parc de salles et la diversité de l'offre. D'autre part, **si le retournement de conjoncture actuel procède de la crise sanitaire, il cristallise aussi des fragilités présentes avant celle-ci.** La réponse à la baisse de fréquentation ne passe donc pas prioritairement par le traitement *ad hoc* des effets de la crise sanitaire : ce sont des phénomènes de fond que la profession et la puissance publique, chacun dans son rôle, sont appelés à traiter et à maîtriser.

*Le facteur prix : une question d'image importante pour le cinéma, mais dont le lien avec la baisse de la fréquentation n'est pas évident*

Le prix de la place de cinéma est un des principaux freins perçus par le public à l'accès au cinéma : dans l'étude de mai 2022 sur les causes de la baisse de fréquentation, 36 % des personnes sondées mentionnaient le prix parmi les facteurs qui les dissuadaient de retourner au cinéma, ce qui constituait la deuxième cause citée, et la première parmi les 35 – 59 ans.

Pourtant, comme le souligne la profession, **le tarif moyen de la place de cinéma n'apparaît ni particulièrement dynamique, ni spécialement élevé**. En 2021, la recette moyenne par entrée était de 7,01 euros, tandis que seules 15 % des places étaient vendues au-dessus de 10 euros en 2020. Entre 2010 et 2019, les prix des places ont augmenté de 0,72 % par an en moyenne, là où l'inflation était en moyenne de 1 %. Le rebond des prix d'entrée au cinéma en 2021 (+6 %, qui fait suite à une baisse de 2,5 % en 2020) diminue l'écart entre la dynamique générale des prix et celle des billets, mais sans effacer les conséquences d'une décennie 2010 caractérisée par la modération tarifaire.

Le prix modéré de la place moyenne de cinéma s'explique en large partie par l'importance des tarifs réduits, notamment pour les enfants et jeunes, et des offres promotionnelles, notamment les places vendues par le biais de l'action sociale des employeurs. Les prix plus faibles pratiqués par les cinémas indépendants (5,93 euros en 2021 contre 8,03 euros pour les trois premiers opérateurs) contribuent aussi à la modération globale des tarifs.

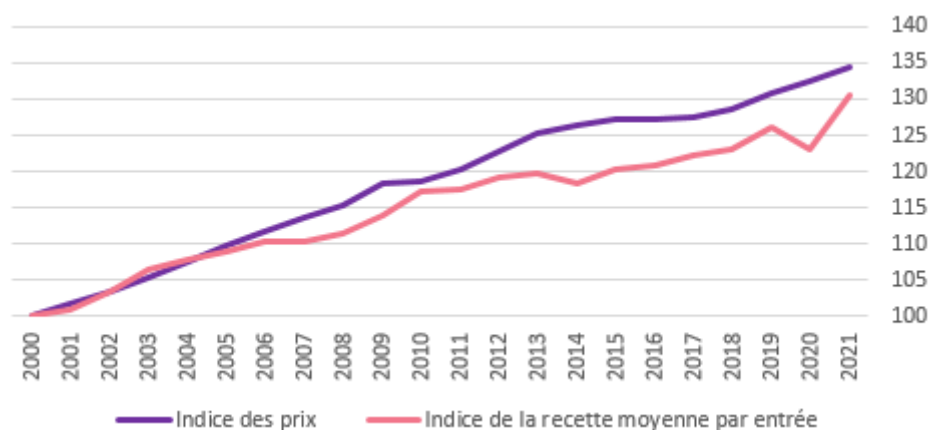


Figure n° 2 – Evolution de l'indice des prix et de la recette moyenne par entrée (base 100 en 2000)

**Le prix perçu par le consommateur – le signal-prix – est toutefois plus haut que cette moyenne, pour plusieurs raisons.** D'abord, les spectateurs occasionnels<sup>19</sup>, qui représentent une part très majoritaire de la « population cinématographique » (73 % en 2021) même s'ils ne pèsent que pour un tiers de la fréquentation, ne bénéficient pas des mesures diminuant le coût unitaire des entrées pour les habitués ou assidus (achat groupé de places voire cartes d'abonnement). L'on peut donc formuler l'hypothèse qu'ils sont plus souvent amenés à payer des places à plein tarif.

Ensuite, le consommateur est conduit à raisonner sur la base du coût complet de la séance de cinéma, y inclus le carburant – plus de 60 % des spectateurs vont au cinéma en voiture – voire les consommables achetés sur place. S'agissant du public familial, le coût de la sortie est augmenté à proportion du nombre de personnes présentes – ce qui n'est pas le cas de la consommation audiovisuelle à domicile, pour laquelle le coût marginal d'un spectateur supplémentaire est nul. Il faut enfin ajouter que le développement récent des offres « premium » liées à des suppléments technologiques ou des gains de confort a encore renchéri les places les plus chères du marché, et contribuent ainsi à un ancrage du prix perçu par les consommateurs à des niveaux élevés.

Une personne rencontrée par la mission résumait cette situation en considérant que le cinéma faisait face à une situation opposée à celle du transport aérien « low-cost » : là où celui-ci parvient à

<sup>19</sup> Les spectateurs assidus vont au moins une fois par semaine ; les spectateurs réguliers au moins une fois par mois et moins d'une fois par semaine ; les spectateurs occasionnels au moins une fois par an et moins d'une fois par mois.

communiquer sur des prix d'appel très attractifs, mais qui ne correspondent qu'à une partie des billets vendus et ne prennent pas en compte les éventuels suppléments, la sortie au cinéma est perçue par beaucoup de spectateurs sur la base du tarif le plus élevé et à coûts complets.

**A cette dimension commerciale vis-à-vis du consommateur s'ajoute un double enjeu de relations internes à la filière.** D'une part, de nombreux acteurs de l'amont de la filière (auteurs, producteurs, distributeurs), dépendants de la politique commerciale des cinémas dans le cadre du partage de la valeur, ne sont pas favorables à une modération excessive des prix des billets, dont dépend leur rémunération. Ils soulignent en outre que le discours sur le prix de la place peut contribuer à une dévalorisation symbolique de l'expérience cinématographique, alors que celle-ci est moins onéreuse que la plupart des sorties culturelles. D'autre part, certains acteurs indépendants regrettent que la stratégie de hausse du prix des billets à plein tarif pratiquée par les circuits rejaille sur la perception globale du prix par les spectateurs, y compris vis-à-vis des cinémas indépendants dont les tarifs moyens sont plus faibles.

Cette question du signal-prix est stratégique pour l'exploitation cinématographique en France – à la fois du point de vue de la communication et de la formation d'une offre tarifaire attractive, combinant les bonnes incitations pour les différents publics du cinéma.

**Pour autant, le lien entre la perception du prix et la baisse de fréquentation des salles n'est pas manifeste.** Des facteurs conjoncturels ont, certes, pu renforcer le poids des considérations tarifaires dans l'esprit des spectateurs. La première est la reprise de l'inflation en 2022 et les pertes de pouvoir d'achat qui en ont résulté : elles ont pu conduire les ménages à des arbitrages budgétaires défavorables à leurs loisirs. La seconde est le développement, sur lequel on reviendra ci-dessous, d'autres offres audiovisuelles qui se trouvent mises en concurrence par les ménages avec les sorties au cinéma, augmentant ainsi le prix relatif perçu de ces dernières. A titre d'exemple, un abonnement d'un mois à un service de vidéo à la demande par abonnement (SVOD<sup>20</sup>), donnant un accès illimité à son contenu, représente environ une entrée à plein tarif au cinéma.

En revanche, la crise sanitaire n'a pas causé d'inflexion nette dans la dynamique ou le niveau du prix des places – même s'il est possible d'imaginer, si la fréquentation ne reprenait que lentement et partiellement, que les salles de cinéma cherchent à compenser la perte de volume par une hausse des tarifs unitaires, selon le modèle constaté aux Etats-Unis<sup>21</sup>.

Par ailleurs, comme l'ont fait valoir beaucoup d'acteurs de la filière, la question n'est pas tant le prix que le rapport « expérience – prix », ce dont atteste notamment le succès des salles « premium », mais aussi des animations ou rencontres proposées par les exploitants indépendants : le spectateur est prêt à payer pour un service ou une expérience distinctifs. A cet égard, un sondage réalisé auprès des utilisateurs de plateformes de SVOD en 2022<sup>22</sup> révélait que le prix se classait assez loin parmi les avantages perçus de ces services par rapport au cinéma (29 % des répondants), et que prévalaient des considérations pratiques et de qualité de service citées par plus de la moitié des souscripteurs, telles que la possibilité de regarder un film à volonté, d'interrompre le visionnage, l'absence de publicité, etc.

Tout cela ne signifie pas que les tarifs ne puissent constituer un des leviers de la reprise, notamment à travers des offres commerciales plus dynamiques et segmentant mieux les différentes catégories de publics. Certains acteurs rencontrés par la mission ont d'ailleurs souligné les marges de progrès

---

<sup>20</sup> *Subscription Video on Demand.*

<sup>21</sup> Le prix moyen de la place y a augmenté deux fois plus vite qu'en France dans les années 2011.

<sup>22</sup> AFCAE / IFOP, *Les films et les séries sur les plateformes de streaming*, 16 mai 2022, p. 16. Disponible [en ligne](#).

envisageables sur ce point, en accroissant le recours à la réservation en ligne – même si elle ne peut aujourd’hui être assortie d’offres promotionnelles<sup>23</sup> – ou en développant des produits nouveaux – offres liées avec d’autres produits culturels, billets permettant de revenir voir le même film à prix réduit, etc. En revanche, rien ne permet de penser que les tarifs constitueraient l’une des raisons qui maintiendrait durablement la fréquentation sous les niveaux connus avant crise.

*La concurrence des services de vidéo à la demande du point de vue de la demande : une contribution probable à la baisse de la fréquentation, qui ne doit pas être surestimée*

**La concurrence des services de SVOD, qui ont connu une croissance accélérée<sup>24</sup>, fait partie des causes fréquemment invoquées de la baisse de la fréquentation en salle.** La crise sanitaire a accentué leur pénétration sur le marché. Cette dynamique était déjà bien engagée avant la pandémie de covid-19 : leur nombre d’abonnés avait augmenté de 40 % entre 2018 et 2019, si bien que 44 % des Français étaient abonnés à un service de SVOD en décembre 2019. La crise sanitaire et la fermeture des lieux de loisirs a favorisé l’expansion du marché : fin 2020, ce taux de pénétration avait augmenté de près de 10 points pour frôler les 53 %. La demande a été nourrie par une offre plus dense et diverse, avec l’arrivée sur le marché de certaines entreprises technologiques et des « majors »<sup>25</sup> d’Hollywood. Fin 2021, les trois premiers services – Amazon Prime, Disney et Netflix – cumulaient plus de 20 millions d’abonnés en France.

L’expansion des services de SVOD semble toutefois ralentir, tant du point de vue de l’offre que de la demande : le nombre d’abonnés de Disney et Netflix stagne après une période de forte croissance et le taux de pénétration des offres n’augmente plus depuis la fin 2020. La hausse du prix des abonnements pratiquée par la plupart des plateformes, qui vise à tirer des services majoritairement déficitaires vers la profitabilité, témoigne d’un marché plus mature.

**La pénétration croissante de ces nouveaux services contribue certainement à la baisse de la fréquentation des salles,** dans des proportions toutefois difficiles à évaluer. Il ressort d’abord des données recueillies par le CNC au printemps 2022 que 26 % des spectateurs déclaraient moins fréquenter le cinéma parce qu’ils « *préfèrent regarder des films sur d’autres supports* », ce qui en faisait la quatrième cause déclarée. Les plateformes de SVOD contribuent sans doute à ce contingent de spectateurs : 41 % de leurs abonnés déclaraient en 2022 aller moins souvent ou ne plus aller au cinéma depuis qu’ils avaient souscrit à une offre en ligne, là où 54 % disaient toutefois ne pas avoir changé leurs habitudes<sup>26</sup>.

Dans cet ordre d’idée, une étude économétrique de 2010 suggérait que la hausse de l’offre de télévision ou de l’équipement en magnétoscopes avait un impact négatif sur la présence au cinéma, mais de manière bien moins que proportionnelle : une hausse de 1 % du nombre de films diffusés se traduirait par une baisse de seulement de 0,15 % de la fréquentation cinématographique<sup>27</sup>. Un autre indice dans le même sens provient de l’évolution du marché américain, où la consommation quotidienne de vidéo (télévision + Internet) est de 30 % supérieure à la France en 2021, avec une part beaucoup plus forte de la vidéo en ligne (44 % du temps de visionnage la même année), contre 20 % seulement en France. Cette place importante de la vidéo en ligne n’a pas conduit à l’effondrement des

---

<sup>23</sup> Article L. 212-34 du code du cinéma et de l’image animée (CCIA).

<sup>24</sup> V. également, pour des données récentes : CNC, *Observatoire de la vidéo à la demande*, 27 janvier 2023. Disponible [en ligne](#).

<sup>25</sup> Amazon Prime Video en 2016, Apple TV+ en 2019, Disney+ en 2019, Paramount+ en 2021, Universal+ en 2022.

<sup>26</sup> AFCAE / IFOP, *op. cit.*, p. 17.

<sup>27</sup> Sophie Ragot, « Le cinéma est-il devenu un loisir de luxe ? Une étude économétrique de la demande française », *Revue d’économie politique* 2010/1, vol. 120, pp. 117 – 140. Disponible [en ligne](#).

entrées dans les cinémas américains, même si elle fait sans doute partie des facteurs de son érosion dans les années 2010 (-0,8 % par an).

Au total, il semble plausible que, en tendance, la croissance du marché de la SVOD en France affecte de manière négative la fréquentation du cinéma. Pour autant, il serait exagérément pessimiste de considérer que cette évolution va conduire à un « remplacement » du cinéma par la consommation de vidéo à la demande.

**Le cinéma a en effet déjà démontré sa résilience face à l'apparition d'offres audiovisuelles toujours plus variées.** Parmi les innovations technologiques du secteur de l'audiovisuel qui ont donné lieu à des prévisions quant à la « mort du cinéma »<sup>28</sup>, la plus marquante depuis 1945 a été la diffusion à grande échelle de la télévision dans les foyers à partir des années 1950 et 1960. Mettant fin au monopole du cinéma sur l'image animée, elle a causé une division par deux de la fréquentation des salles en dix ans.

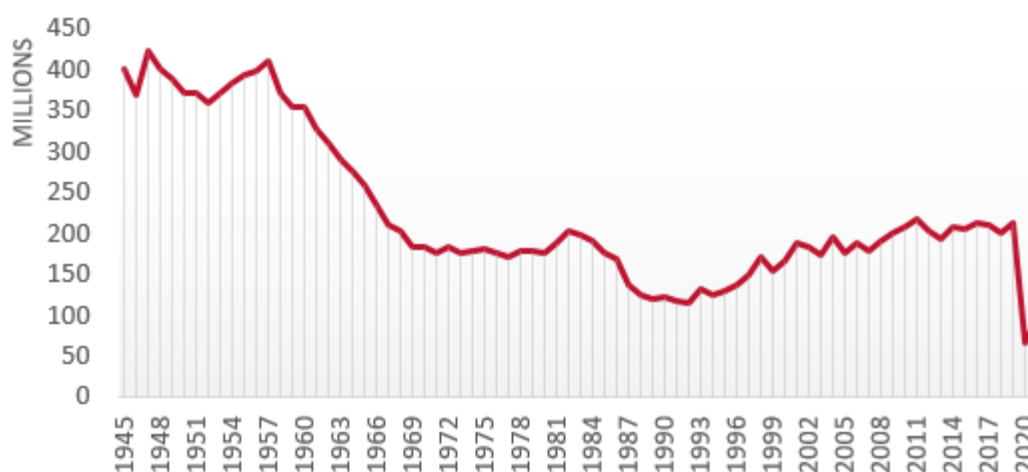


Figure n° 3 – Nombre d'entrées dans les salles de cinéma en France depuis 1945, en millions

Depuis, les modes de consommation audiovisuelle n'ont cessé de s'étoffer – l'explosion du nombre de chaînes de télévision depuis les années 1980 est allée de pair avec une hausse de l'offre de films sur le petit écran – et de se diversifier – développement des supports physiques de la vidéo à domicile, apparition de services de vidéo en ligne dès le milieu des années 2000, etc. Le cinéma y a non seulement résisté, mais a connu certaines de ses meilleurs résultats depuis les années 1970 dans ce nouveau contexte, notamment grâce à un important investissement dans les salles.

Dans ce monde caractérisé depuis plusieurs décennies par l'abondance d'images, la salle de cinéma a une position fortement différenciée, que l'apparition des plateformes de SVOD ne remet pas en cause : elle se caractérise par une certaine qualité d'expérience et par une consommation choisie. Ainsi, le temps moyen passé au cinéma par an, parmi les Français qui s'y rendent, correspondait en 2019 à seulement trois journées de temps moyen de télévision.

Cette « consommation » choisie et qualitative ne semble pas la plus vulnérable à l'arbitrage budgétaire et temporel de la part des spectateurs. D'ailleurs, si la crise sanitaire a permis aux plateformes de SVOD de conquérir des spectateurs des salles, les périodes de déconfinement ont aussi marqué une baisse des consommations de cinéma en ligne, qui témoignent de ce que la « migration » des usagers ne s'est pas faite à sens unique. Et, au plus long cours, l'expérience des années 2010, durant lesquelles les

<sup>28</sup> P. une présentation succincte : Julien Marcel, *op. cit.*, p. 44 – 49. Pour une histoire du thème : Antoine de Baecque, *Le cinéma est mort, vive le cinéma !*, Paris : Gallimard, p. 9 – 40.



services de SVOD ont commencé à se développer alors que la fréquentation des cinémas augmentait, témoigne que la concurrence des plateformes peut être plus que compensée par une offre attractive dans les salles.

### *Les changements d'habitude des spectateurs : une variable essentielle, dont la pérennité est toutefois inconnue*

**La perte de l'habitude d'aller au cinéma, liée aux longues fermetures des salles, joue un rôle important dans la baisse de fréquentation.** Il s'agissait du premier facteur évoqué par les spectateurs sondés par le CNC au printemps 2022. De l'avis général des professionnels, le cinéma est une « *industrie du désir* » dans laquelle l'exposition aux œuvres a un effet d'entraînement : plus l'on voit d'œuvres cinématographiques, plus l'on a envie d'en voir. La crise sanitaire a rompu cette boucle positive, que la filière cherche à relancer<sup>29</sup>. La situation perturbée du point de vue de l'offre a renforcé la situation, le nombre de films « événement » susceptible de mobiliser un public éloigné de la salle de cinéma s'étant réduit. Mais le phénomène de société tenant à la moindre « motivation » des Français dans leur vie quotidienne et à une forme de repli sur l'espace domestique dépasse le cinéma et pourrait créer une conjoncture moins favorable aux activités sociales et aux sorties culturelles<sup>30</sup>.

L'incertitude est forte sur les effets de long terme de ces changements d'habitude. Le redressement des entrées en 2021 et 2022 montre qu'ils ne sont pas sans retour, et le retour à une offre plus proche de l'avant-crise pourrait contribuer à ramener davantage encore le public vers les salles. Pour autant, il est possible que le choc de la crise sanitaire produise des effets d'hystérèse et qu'une partie du public aujourd'hui éloigné des cinémas n'y revienne jamais dans les mêmes proportions. L'équipement des ménages à la faveur de la crise sanitaire – marquée en ce qui concerne les téléviseurs connectés<sup>31</sup> – pourrait être l'un des facteurs de cette inertie, en accentuant le confort du visionnage à domicile.

**Une autre évolution notée par les professionnels tient à la plus grande aversion au risque des spectateurs.** Selon l'expression d'une personne auditionnée par la mission, les spectateurs vont de plus en plus « *voir un film* » plutôt qu'ils ne vont « *au cinéma* »<sup>32</sup>, au détriment des propositions artistiques exigeantes ou inhabituelles, et au plus grand bénéfice des mieux identifiées du public.

Ici plus encore que pour d'autres facteurs de changement, il est difficile d'objectiver ce sentiment. Parmi les seules données pertinentes qui sont disponibles, certaines iraient même plutôt en sens inverse : ainsi, 21,4 % des spectateurs sondés pour le CNC en 2021 sur leur moment de choix du film déclarent l'avoir fait « sur place, une fois arrivé au cinéma » – ce qui implique une certaine prise de risque –, alors qu'ils n'étaient que 15 % en 2016 et 12 % en 2018.

On peut pourtant penser, de manière plus qualitative, que le développement d'autres modes de consommation est de nature à renforcer les exigences du spectateur. Avec les services de vidéo sur abonnement, il prend l'habitude de « tester » les œuvres pour quelques minutes sans être pénalisé s'il décide de ne pas les terminer. L'un des indicateurs clés du succès d'un contenu chez Netflix serait

---

<sup>29</sup> V., à ce propos : Ministère de la culture, « Les salles de cinéma veulent reconquérir leur public » (interview de Richard Patry, président de la Fédération nationale des cinémas français), 26 octobre 2022. Disponible [en ligne](#).

<sup>30</sup> Fondation Jean-Jaurès / IFOP, *Les Français, l'effort et la fatigue*, septembre 2022. Disponible [en ligne](#).

<sup>31</sup> ARCOM / Médiamétrie, *Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine : résultats des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestres 2021*, juin 2022. Disponible [en ligne](#). V. not. l'édito de Juliette Théry et la p. 16.

<sup>32</sup> Constat qui n'est toutefois pas nouveau : « *Le spectateur n'observe aucune règle pour aller se distraire. Naguère, il allait au cinéma : puis il est allé voir un film. Maintenant, il va voir l'événement ! (...) Pour [les exploitants], il faut que le film marche. Peu importe le chef-d'œuvre. Ils laissent rarement sa chance à un film ; quand il lui faudrait trois semaines pour bénéficier d'un courant d'opinion, ils le retirent au bout de huit jours.* » (Claude Lelouch, « Les exploitants font la loi », *Le Monde*, 26 novembre 1970).



d’ailleurs le taux de spectateurs regardant une œuvre en entier après l’avoir commencée (« *completion rate* »). Par contraste, les quelque 90 % des spectateurs de cinéma qui paient leur place à l’unité perdent le prix de leur consommation s’ils ne sont pas satisfaits du film.

La capacité du cinéma à offrir une certaine sécurité – par l’usage des données pour proposer des films ciblés à chaque spectateur, par la qualité de l’expérience, etc. – tout en créant les bonnes incitations à la prise de risque constituera donc un enjeu important pour sa compétitivité parmi les offres culturelles du secteur de l’audiovisuel.

*Une offre moins attractive, notamment en raison du faible nombre de films américains : un facteur au moins en partie structurel, à en juger par les données d’avant-crise*

Ainsi qu’il a été dit au titre de la description du choc lié à la crise sanitaire, la composition de l’offre de films en France a beaucoup évolué en 2021 et 2022 par rapport à la décennie précédente. Le nombre de films américains sorti en première exclusivité a baissé de 40 à 50 %, alors que le nombre de films français est revenu à son niveau pré-crise dès 2022.

**La baisse du nombre de sorties des films américains prolonge la tendance de l’avant-crise** – au point que les années 2020 et 2021, pourtant atypiques à tous égards, apparaissent dans la continuité de la période antérieure sur ce point. La baisse de la part des films américains dans la totalité des sorties est constante depuis quinze ans. Elle ne résulte pas seulement de la hausse des sorties des films autres qu’américains : elle s’observe aussi en valeur absolue, avec un passage progressif d’années à 150 films ou plus, au début de la décennie 2000, à des années à 120 films par an, à la fin des années 2010.

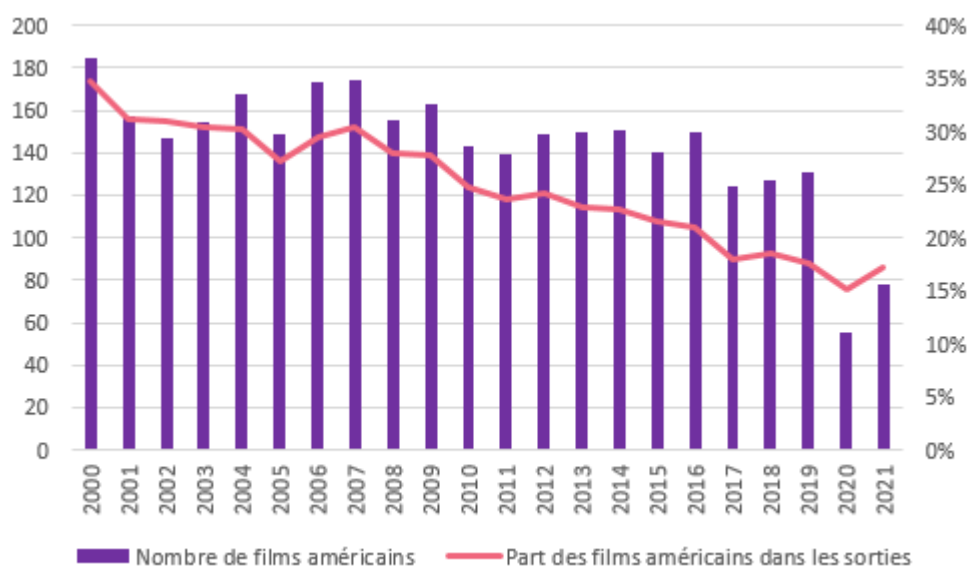


Figure n° 4 – Nombre de films américains sortis chaque année (axe de droite) et part dans les sorties (axe de gauche)

Depuis le milieu des années 2000, en effet, les majors<sup>33</sup> américaines n’ont cessé de réduire le nombre de leurs sorties, sur leur marché national comme à l’export. Là où elles sortaient entre 100 et 120 films par an au début des années 2000, elles n’en distribuaient plus que 80 à 90 chaque année à la fin des années 2010. Or le cinéma américain des majors génère une part significative des entrées : les films distribués par les cinq premières entreprises américaines représentaient 50 % du marché français en

<sup>33</sup> Disney (qui a acquis The 21st Century Fox en 2017), Paramount Pictures, Sony Pictures Entertainment, Universal Pictures International, Warner Bros.

moyenne entre 2017 et 2019. Si cette baisse du nombre de sorties n'induit pas forcément une baisse proportionnelle des entrées – elles peuvent se concentrer sur les films américains restants, voire se reporter partiellement sur d'autres sorties –, elle a un impact certain sur l'attractivité des salles de cinéma.

Plusieurs causes peuvent être évoquées pour expliquer ce phénomène, dont certaines sont anciennes. Du côté de la demande, la baisse du nombre d'entrées sur le marché domestique américain depuis vingt ans peut inciter les majors à concentrer leurs efforts de production sur un petit nombre de films, au risque aussi réduit que possible. Du côté de l'offre, la fusion de Disney et Fox a contribué à réduire le nombre d'acteurs du marché.

L'attrait des services de SVOD a accentué cette tendance sur la période récente. Certains acteurs comme Netflix développent des contenus exclusifs (« *Originals* »<sup>34</sup>) qui n'ont pas vocation à être diffusés en salle, sauf éventuellement dans le cadre de sorties événementielles très réduites. D'autres privilégient des stratégies combinées, dans lesquelles les films sortent simultanément en salle et sur leur plateforme, ou sont très vite exposés sur cette dernière après quelques semaines ou mois d'exploitation dans les cinémas, mais qui ne sont pas compatibles avec la chronologie des médias applicable en France. Les incertitudes sur la sortie de *Black Panther: Wakanda Forever* à l'automne 2022 illustrent les tensions qui résultent de cette situation ; au printemps 2023, le film *Air*, produit par Amazon, ne sera pas diffusé en France alors qu'il connaîtra des sorties restreintes ailleurs en Europe.

La stratégie consistant à exposer les films directement ou principalement sur les plateformes a toutefois été remise en cause dans ses fondements économiques. Le président-directeur général de Warner Bros a ainsi critiqué la stratégie consistant à concentrer l'investissement sur les œuvres vers le *streaming*, au détriment des perspectives de rentabilité offertes par la salle<sup>35</sup>. Une étude suggère que les films sortis exclusivement au cinéma génèrent des revenus similaires ou légèrement supérieurs à ceux des films sortis simultanément sur les plateformes de streaming et dans les salles, et que la salle récoltait dans tous les cas la majorité des revenus<sup>36</sup>.

Si, comme il a été dit, la fréquentation en France repose pour 30 % au moins sur les œuvres nationales, il n'en reste pas moins que **la baisse de l'offre américaine affaiblit le potentiel de fréquentation**, l'ensemble des acteurs s'accordant à penser que la vitalité du marché français repose sur la diversité des œuvres. Ce diagnostic général étant posé, la baisse du nombre de films américains depuis 2006 n'a pas empêché le cinéma français de connaître d'excellentes années. Ce n'est que le passage sous le seuil des 80 films avec les années 2020 – 2022, mais dans un contexte perturbé par ailleurs, qui a eu des conséquences négatives sur la fréquentation. La relation exacte entre l'offre de films américains et la fréquentation n'est donc pas déterministe : à supposer qu'elle reste durablement plus faible qu'au début des années 2000, ce qui est probable, il n'est pas possible d'en déduire que cela entraînerait une baisse structurelle de la fréquentation.

---

<sup>34</sup> V., à ce propos, CNC, *L'exploitation des films hors des salles de cinéma*, février 2023. Disponible [en ligne](#).

<sup>35</sup> Ryan Faughnder, « David Zaslav defends Warner Bros. Discovery cuts: 'We did not get rid of any show that was helping us' », *Los Angeles Times*, 3 novembre 2022 : « Regardons les choses en face : la stratégie consistant à fusionner toutes les fenêtres d'exposition, à sous-alimenter la télévision linéaire et la salle de cinéma et à dépenser des sommes considérables sans retour sur investissement, dans le seul but de faire augmenter le nombre d'abonnés est, de notre point de vue, très contestable. (...) Les films que nous avons sortis au cinéma font de meilleurs résultats, et sortir un film de deux heures ou une heure quarante sur notre service de streaming n'a quasiment aucun impact en terme d'audience, de rétention des abonnés ou de cote de popularité du service. » (traduction de la mission). Disponible [en ligne](#).

<sup>36</sup> Ampere Analysis, *Theatrical remains key for studios' film release strategies*, mars 2022. Disponible [en ligne](#).

## *La transition numérique : un changement technologique qui permet les évolutions des pratiques, plus qu'il ne les suscite*

**La transition des cinémas vers les technologies numériques dans les années 2000 et 2010 a constitué une évolution d'ampleur.** Jusqu'aux années 2000, la projection des films dans les salles de cinéma était traditionnellement assurée grâce des pellicules argentiques en 35 mm. Ces pellicules, les « copies », étaient commandées à des prestataires techniques par les distributeurs, qui assuraient leur acheminement aux exploitants. Les technologies numériques modernes ont – pour l'essentiel – mis fin à ce système en permettant la distribution des films par le biais des « DCP » (*Digital cinema package*), fichiers numériques pouvant servir de base à la projection.

Cette transition demandait d'importants investissements aux exploitants, qui se trouvaient toutefois profiter pour l'essentiel aux distributeurs. Grâce au numérique, en effet, ces derniers économisaient plusieurs centaines à milliers d'euros de frais techniques par « copie », et donc plusieurs centaines de milliers d'euros par film sorti. Pour permettre cette transition dans des conditions soutenables et équitables pour l'exploitation, le législateur a rendu obligatoire en 2010 le versement de contributions des distributeurs aux exploitants, souvent appelées les « VPF »<sup>37</sup>. Le dispositif est sorti de vigueur en 2021, mais beaucoup de salles avaient pu amortir bien en amont l'investissement dans leurs équipements de projection numérique grâce aux VPF déjà perçus<sup>38</sup>. A son terme, le parc de salles français a achevé sa transition vers le numérique.

**La transition numérique peut théoriquement conduire à une exposition plus large des films, mais de moins bonne qualité.** En raison du coût marginal très faible d'une exposition supplémentaire, il devient plus facile d'ajouter des établissements au plan de sortie, ce qui va dans le sens de leur augmentation. Cette programmation plus large risque toutefois d'être moins dense. Ainsi, la diffusion numérique peut ainsi faciliter la « multiprogrammation », c'est-à-dire le fait de projeter plusieurs films différents sur un même écran. Par ailleurs, la hausse des plans de sortie, sauf expansion du nombre de salles ou de séances, peut susciter une concurrence accrue pour l'exposition des films. Ces interrogations avaient conduit le législateur à instaurer un comité de concertation pour la diffusion numérique en salle, chargé de suivre les questions de programmation et de diffusion des œuvres dans le contexte de la transition numérique.

Ces craintes ne se sont pas réalisées dans les années 2010, alors même que la numérisation était engagée ou terminée dans une grande partie du parc de salles. Un point d'étape réalisé par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires culturelles en 2017, alors qu'était envisagé d'instaurer de nouveaux VPF pour le renouvellement de l'équipement des salles, soulignait en particulier la stabilité des plans de sortie dans les années 2010<sup>39</sup> et observait que le nombre de « copies » avait déjà augmenté de manière très dynamique sous l'ère argentique. Quant aux VPF eux-mêmes, leur effet modérateur sur les plans de sortie n'était pas établi, une étude du CNC de 2016 montrant qu'ils étaient neutres sur les choix des distributeurs de servir une salle plutôt qu'une autre<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> *Virtual print fees*, du nom du mécanisme analogue qui a été mis en place aux Etats-Unis sur un fondement contractuel.

<sup>38</sup> Pour des données économiques et techniques plus détaillées sur le sujet, voir : François Auvigne, François Hurard, Lucie Ruat, Rémi Tomaszewski, *Financement de la projection numérique en salle de cinéma*, juin 2017, rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles. Disponible [en ligne](#).

<sup>39</sup> *Ibid.*, en particulier p. 26 et 27 de l'annexe IV.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 31 et 32 de l'annexe IV.

**C'est, en définitive, le bilan de l'année 2021 qui fait apparaître la rupture que certains anticipaient dix ans plus tôt**, avec une forte hausse des plans de sortie (+25 % environ) et une baisse de la longueur et de la qualité d'exposition des films. Si la cause première en est le choc exogène lié à la composition de l'offre de films, il est probable que les technologies numériques aient facilité et accéléré l'ajustement des acteurs à cette nouvelle donne. On ne peut aussi exclure, comme l'ont avancé certaines personnes auditionnées, que des normes professionnelles non écrites issues de l'époque « analogique » se soient affaiblies avec le temps ou face à la dégradation de la conjoncture.

S'il ne saurait être question de « dénumériser » la projection des films, et qu'il n'a pas semblé opportun aux pouvoirs publics de prolonger le dispositif des VPF à la fin des années 2010, la nouvelle donne technique contribue à une volatilité renforcée dans l'exposition des films, que les pouvoirs publics doivent prendre en compte.

\*\*\*

## Relancer les outils juridiques, repenser la régulation : la filière du cinéma en quête d'équilibres nouveaux

*La divergence des diagnostics : encadrer davantage pour prévenir un grand dérèglement, ou libéraliser pour mieux « reconquérir » le public ?*

**La baisse de la fréquentation à partir de 2020 et les incertitudes sur ses causes ont suscité deux diagnostics différents dans la profession**, qui rejoignent les oppositions traditionnelles – mais aussi l'équilibre interne – entre deux visions complémentaires du cinéma. La première est celle du cinéma comme un art qui doit, pour développer sa spécificité et son exigence, être protégé des forces du marché, notamment par l'intervention de la puissance publique et par l'organisation professionnelle. La seconde est celle du cinéma comme une industrie du loisir et du divertissement, dans lequel les dynamiques économiques et les lois de l'offre et de la demande ont un rôle moteur.

De manière schématique, et sans méconnaître ni la variété des opinions individuelles ni les nuances des positions de chaque organisation, ces visions sont respectivement celles des deux principales organisations interprofessionnelles du cinéma : le BLOC, qui fédère les acteurs du cinéma « indépendant » et les auteurs ; le BLIC, qui représente les professionnels et industriels de plus grande taille. Plusieurs débats internes à la profession, mais qui se sont étendus pour atteindre le grand public et la presse généraliste, l'ont illustré au cours de cette mission, notamment autour de l'organisation d'« états généraux du cinéma » en octobre 2022.

La première vision insiste sur les effets négatifs de la crise sur les acteurs les plus fragiles du cinéma et sur sa diversité, notamment en raison de la réorganisation des plans de sortie et de la programmation. Elle est nourrie par le sentiment selon lequel **les mécanismes de régulation traditionnels du cinéma, qu'ils viennent des pouvoirs publics ou de normes professionnelles partagées, se dérèglent sous l'effet des mutations de la filière**, au détriment de l'exposition des films les plus fragiles et, à terme, d'une certaine forme de diversité culturelle. L'intervention publique devrait alors être non seulement relancée, mais renouvelée – une personne auditionnée par la mission évoquait un « choc de régulation » –, pour rétablir un équilibre durablement perturbé.

Selon la seconde vision, en revanche, **la baisse de la fréquentation que connaît le cinéma français s'explique surtout par la désaffection du public** à la suite de la crise sanitaire, en raison d'habitudes changeantes de consommation. Le premier défi des exploitants et de l'ensemble de la filière est donc de reconquérir le public par une offre attractive sur tous les plans : salles de qualité et modèle premium, films variés et distinctifs, dynamisme tarifaire, etc. Dans ce contexte, l'intervention des

pouvoirs publics pour réglementer la profession – y compris par certaines des règles applicables avant la crise, et *a fortiori* par celles qui s’ajouteraient – risque de priver exploitants et distributeurs de leviers utiles pour ramener le public en salle.

Il ne faut, certes, ni sous-estimer les points d’accord au sein de la filière sur les causes de la baisse de la fréquentation, ni dramatiser les oppositions. Les voix sont rares qui appellent à une libéralisation profonde du cinéma en France, chacun s’accordant plutôt à saluer la construction d’un modèle original qui nourrit la fréquentation et le succès économique de tous les films. Réciproquement, les acteurs indépendants n’ignorent pas les défis de l’exploitation et tous considèrent que le succès des films les plus porteurs participe de celui du cinéma en France. Pour autant, la mission a relevé une divergence réelle sur les réponses à apporter à la crise.

**Cette divergence et les effets perturbateurs de la crise sanitaire expliquent que plusieurs outils emblématiques de la réglementation du cinéma rencontrent simultanément leurs limites.** Ces difficultés se sont notamment cristallisées autour des engagements de programmation, c’est-à-dire de l’obligation faite aux exploitants de soumettre des objectifs relatifs à leur programmation qu’ils doivent ensuite respecter (cf. ci-dessous, p. 53 – 64). Les précédents engagements sont sortis de vigueur en 2019. Si la crise sanitaire explique une partie du retard pris dans leur renégociation, et que le CNC a pu examiner les propositions soumises par de nombreux exploitants, d’autres, notamment parmi les plus importants, ont tardé à soumettre leurs propositions.

Le CNC a également été contraint de repousser le terme de l’agrément des cartes illimitées (cf. ci-dessous, p. 34 – 48) de trois exploitants. Accordés en 2017 et 2018 pour une durée de quatre ans, ces agréments ont vu leur terme reporté à deux reprises par des décrets de septembre 2021 et octobre 2022<sup>41</sup>. Si ces reports sont justifiés par le manque de données pertinentes en raison de la crise sanitaire, ils n’en contribuent pas au sentiment général selon lequel les outils de régulation actuels sont arrivés au bout d’un cycle.

### *La place de la régulation dans le secteur du cinéma : la nécessité de construire une doctrine*

**La divergence des analyses procède de visions différentes du rôle joué par les pouvoirs publics dans le cinéma en France, qui découle lui-même de l’accumulation de règles et de logiques au fil du temps.** La réglementation économique de l’exploitation et de la distribution de films procède en effet d’outils variés, tant par leur objectif, qui mêlent fréquemment des considérations économiques et culturelles, que par leurs vecteurs, qui lient concertation professionnelle, intervention du CNC et grandes règles posées par le législateur et le pouvoir réglementaire.

Pour cette raison, il est apparu nécessaire de poser en préalable à l’examen des différents sujets soumis à la mission une réflexion générale sur la place de la régulation dans le cinéma en France, autour de trois séries de questions :

- Quelle place respective pour les outils du droit de la concurrence et la régulation sectorielle du cinéma ? Quels sont les outils juridiques permettant d’assurer le bon fonctionnement du marché, d’une part, et l’atteinte d’objectifs de politique culturelle, d’autre part ?
- Quels sont les vecteurs adaptés de la régulation sectorielle ? Quelle place faut-il laisser à la profession dans la définition des règles qui s’appliquent à elle, à la fois par les contrats conclus au cas par cas dans le cadre de la relation commerciale et par des accords professionnels ? Quel doit être le rôle de l’action unilatérale des pouvoirs publics ?

---

<sup>41</sup> Décret n° 2021-1219 du 23 septembre 2021 ; décret n° 2022-1296 du 6 octobre 2022.

- Comment équilibrer la régulation « *ex ante* », qui passe par la fixation de règles contraignantes de nature générale, au risque de ne pas pouvoir saisir les spécificités d'un marché très local, et la régulation « *ex post* », exercée au plus près des situations concrètes mais qui ne permet pas d'orienter les comportements en amont ?

L'examen de ces trois questions conduit la mission à avancer trois principes généraux pour la réglementation du cinéma en France, qui guident les suggestions qu'elle formule dans la suite du rapport.

*Premier principe : le droit de la concurrence et une régulation sectorielle construite pour répondre à des objectifs spécifiques de politique culturelle ne s'excluent pas mais se complètent*

La mission est convaincue que le droit de la concurrence et la régulation sectorielle du cinéma ne s'excluent pas, mais se complètent, à condition de distinguer clairement les enjeux économiques et de diversité culturelle. Cette complémentarité avait déjà été affirmée clairement par le rapport « Cinéma et concurrence » en 2008<sup>42</sup>. La mission, qui y souscrit et qui ne peut que renvoyer à ses développements plus exhaustifs, considère qu'il n'est pas inutile d'en rappeler les grands traits, les auditions ayant révélé que ce débat se poursuivait toujours.

**Le droit de la concurrence, c'est-à-dire notamment l'interdiction des abus de position dominante et des ententes anti-concurrentielles entre entreprises, s'applique au secteur du cinéma**, comme l'affirmait déjà la Commission de la concurrence dans un avis du 28 juin 1979 selon lequel « *les règles de concurrence sont applicables aux entreprises et activités cinématographiques* ». Et compte tenu de ce que les règles substantielles de ce droit découlent en partie des traités européens – du moins pour les pratiques susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres, ce qui concerne au moins certaines activités du cinéma comme la distribution de films<sup>43</sup> –, le législateur ne pourrait pas décider d'en exclure les activités cinématographiques dans leur ensemble.

La portée de cette soumission au droit de la concurrence ne doit toutefois pas être surestimée. Elle tient pour l'essentiel à deux points :

1° D'une part, l'interdiction des abus de position dominante peut permettre de sanctionner certaines pratiques commerciales : par exemple, le refus par un réseau d'établissements de programmer les films de distributeurs qui ne lui concèdent pas l'exclusivité en zone concurrentielle, y compris dans les établissements placés en situation de monopole, a été sanctionné par le Conseil de la concurrence<sup>44</sup> ;

2° D'autre part, l'interdiction des ententes anticoncurrentielles limite les possibilités d'« auto-régulation » par voie d'accord professionnel – les autorités de concurrence françaises ayant déjà examiné des pratiques de ce type dans le secteur du cinéma<sup>45</sup>.

**En revanche, le droit de la concurrence ne s'oppose aucunement à la mise en place de règles propres au secteur du cinéma, qui relèvent d'une régulation sectorielle.** De nombreux secteurs, comme par exemple l'énergie, les transports ou la télévision, font l'objet de règles économiques diverses qui renforcent ou complètent celles, transversales, du droit de la concurrence. Ces règles tiennent compte d'une structure concurrentielle particulière – dans l'énergie ou les transports, l'existence de

---

<sup>42</sup> Anne Perrot, Jean-Pierre Leclerc, *op. cit.*, not. p. 12 – 22 sur ces questions.

<sup>43</sup> V. not., sur ce point, l'avis n° 21-A-03 du 16 avril 2021, point 74.

<sup>44</sup> Décision n° 07-D-44 du 11 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par le GIE Ciné Alpes.

<sup>45</sup> Décision n° 07-D-17 du 10 mai 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'exploitation des films en salles de cinéma.



monopoles naturels – ou d’enjeux non-économiques – dans la télévision, les risques pour le pluralisme d’une trop grande concentration.

Dans le secteur du cinéma, l’agrément des cartes illimitées constitue un bon exemple d’une telle mesure (cf. ci-dessous, p. 34 – 48) : il vise à la fois à assurer la rémunération de l’amont de la filière (pour tenir compte de la spécificité de la remontée de la valeur à partir des billets) et à équilibrer les conditions de concurrence entre les exploitants indépendants et les groupes gérant ou programmant de nombreuses salles (pour maintenir la diversité de la programmation auxquelles contribuent les premières).

De même, le droit de la concurrence n’interdit aucunement la mise en place, par les pouvoirs publics, de règles contraignantes qui s’imposent aux acteurs pour répondre à des objectifs de politique culturelle. Sur ce point, la contrainte juridique éventuelle ne vient pas du droit de la concurrence mais de la protection constitutionnelle et européenne des libertés économiques. Mais chacune de ces libertés économiques peut faire l’objet de mesures de restrictions à condition qu’elles soient justifiées par un motif d’intérêt général, notamment culturel<sup>46</sup>, et que l’atteinte qui leur est portée soit nécessaire et proportionnée.

**La puissance publique est donc pleinement fondée, pour promouvoir la diversité culturelle et la diffusion des œuvres, à édicter des règles qui prennent en compte la spécificité du secteur du cinéma**, notamment en France, et sa contribution éminente au patrimoine culturel de la nation. Cela implique toutefois une réflexion sur l’objet réel de la mesure et sur les moyens les plus adéquats pour les atteindre, afin d’assurer la sécurité juridique des instruments de la puissance publique<sup>47</sup>.

Une telle réflexion n’a pas toujours été pleinement conduite dans le secteur du cinéma, où les réglementations sont héritées de plusieurs décennies d’histoire et marquées par une logique corporative. Un exemple de réglementation mixte, qui combine des objectifs économiques et culturels qui ne sont pas entièrement différenciés, est donné par les engagements de programmation (cf. ci-dessous, p. 53 – 64).

Au total, l’enjeu pour le cinéma n’est plus aujourd’hui de débattre de l’application du droit de la concurrence : celle-ci est acquise, mais ne constitue pas une limite majeure. Il s’agit plutôt de **construire une régulation économique moderne et efficace, dotée d’objectifs de politique culturelle ou d’ordre public économique bien définis**.

*Deuxième principe : l’association de la profession à la construction des mesures de régulation, indispensable, ne peut passer en toutes circonstances par la conclusion d’accords professionnels*

**Le milieu du cinéma recourt de longue date à des accords pour s’organiser, lesquels induisent toutefois des risques juridiques**. Des « conditions générales de location des films » élaborées le 1<sup>er</sup> juillet 1935 à l’accord interprofessionnel du 13 mai 2016 sur les engagements de programmation et de diffusion, il est largement admis que les différentes professions du cinéma ont vocation à

---

<sup>46</sup> Pour la liberté d’entreprendre garantie par la Constitution : décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 (préservation des éléments du patrimoine archéologique) ou décision n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004 (diversification de l’offre de programmes). Pour les libertés économiques garanties par les traités européens, en l’espèce la libre circulation des marchandises : CJCE, 11 juillet 1985, *Cinéthèque SA et autres*, aff. C-60/84 et C-61/84.

<sup>47</sup> Pour un exemple, dans le secteur du cinéma, d’une mesure dont l’objectif d’intérêt général n’a pas été regardé comme suffisant pour justifier une réglementation nationale : CJCE, 4 mai 1993, *Federación de Distribuidores Cinematográficos*, aff. C-17/92.



organiser en commun les modalités de la diffusion des films. Dans certains cas, cette pratique est une exigence juridique : s'agissant de la chronologie des médias, le droit national<sup>48</sup> – et même, dans une certaine mesure, la directive pertinente<sup>49</sup> – habilite des accords professionnels à fixer des dispositions qui seront rendues obligatoires.

Pourtant, le recours à ces accords entre entreprises ou syndicats professionnels soulève des difficultés juridiques. Sur le terrain du droit de l'Union (article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) comme du droit interne (article L. 420-1 du code de commerce), un accord professionnel peut être regardé comme une entente anticoncurrentielle prohibée s'il a un effet ou un objet anticoncurrentiel, y compris s'il a été encouragé par les pouvoirs publics<sup>50</sup>. Ce risque est plus élevé pour les accords qui porteraient sur les prix ou sur des données essentielles de la concurrence entre salles ou distributeurs sur les films et leur exposition.

Le droit de la concurrence n'interdit pas, pour autant, tout type d'accord professionnel : peuvent être conclus des accords n'ayant pas d'effets ou d'objet anti-concurrentiels, ainsi que des accords qui apporteraient une contribution suffisante au « *progrès technique ou économique* », et notamment à des objectifs culturels<sup>51</sup>. C'est le dernier fondement qui avait conduit l'Autorité de la concurrence, en 2021<sup>52</sup>, à donner un avis favorable à la mise en œuvre d'un calendrier concerté des sorties de films dans le contexte de l'après-crise sanitaire, même si cette initiative n'a finalement pas prospéré.

**Sans exclure l'association de la profession, ces constats impliquent de faire fixer l'essentiel des règles par les pouvoirs publics**, notamment lorsqu'elles touchent à des paramètres de la concurrence entre les acteurs du cinéma. Certaines de ces règles devront être fixées par la loi dans leur principe, notamment lorsqu'elles touchent aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, en contraignant la liberté contractuelle des différents acteurs du cinéma.

La loi et le règlement peuvent également confier des pouvoirs à des autorités administratives, comme le président du CNC ou le médiateur du cinéma. Il peut s'agir du pouvoir de prendre des décisions individuelles – sanctions, autorisations, injonctions émises dans une procédure de règlement des différends, etc. – ou des décisions réglementaires, mais alors seulement pour des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu<sup>53</sup>. Le CNC peut également orienter les comportements des acteurs par la fixation des conditions des aides publiques au cinéma, à travers le règlement général des aides annexé au code du cinéma et de l'image animé, et que son conseil d'administration a compétence pour édicter et modifier.

---

<sup>48</sup> Articles L. 232-1 à L. 234-2 du CCIA.

<sup>49</sup> Considérant 77 de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels. L'article 8 de cette directive, commenté par le considérant, n'implique toutefois pas que l'accord professionnel soit la seule voie possible pour fixer les règles d'une chronologie des médias : CE, 27 décembre 2021, *Société Canal Plus*, n°s 450083, 450644, aux T. sur un autre point.

<sup>50</sup> V. en ce sens TPICE, 18 septembre 1996, *Asia Motor France c/ Commission*, aff. T-387/94 ; TPICE, 13 décembre 2006, *FNCBV c/ Commission*, aff. T-217/03 et T-245/03.

<sup>51</sup> V., à ce propos, l'avis n° 21-A-03 du 16 avril 2021 relatif à une demande d'avis du Médiateur du cinéma sur les modalités de sortie des films en salle, notamment ses points 100 à 103. On peut aussi se référer à la décision de la Commission européenne dans l'affaire *Nederlandse Federatie voor Cinematografie*, n° 34.927, relative à un accord interprofessionnel organisant un équivalent néerlandais de la chronologie des médias. Pour une description de la décision, v. : OCDE, *Competition Policy and Film Distribution*, OCDE/GD(96)60, 1996, p. 62 – 63.

<sup>52</sup> Avis n° 21-A-03 du 16 avril 2021 précité.

<sup>53</sup> Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989.

Le fait de confier, autour d'un secteur économique déterminé, un éventail de pouvoirs de réglementation et de décision à une autorité administrative spécialisée, peut permettre d'élaborer une réglementation bien adaptée aux problématiques d'un secteur : il s'agit d'une des dimensions du phénomène de la « régulation ». Même si le CNC n'est jamais présenté comme une autorité de régulation, dont il ne peut être rapproché par d'autres aspects<sup>54</sup>, la somme des pouvoirs qui lui sont confiés et la magistrature d'influence qu'il exerce dans le secteur du cinéma en font un **régulateur qui ne dit pas son nom**. Le médiateur du cinéma, en parallèle, exerce également des fonctions de règlement des différends et d'observation du secteur qui rappellent celles d'une autorité administrative indépendante<sup>55</sup>.

L'exercice par le CNC de ces pouvoirs n'exclut pas **l'association, la concertation et la transparence** – dans le respect du secret des affaires lorsque les décisions publiques reposent sur des données confidentielles. Sans imposer une « co-régulation » permanente, il est important que la profession puisse exprimer ses vues sur les orientations envisagées et, après qu'elles ont été traduites en décisions, puisse en comprendre les sous-jacents. Les auditions conduites par la mission ont par exemple révélé une incompréhension et un sentiment d'opacité sur la méthodologie de construction du tarif utilisé pour la remontée de valeur dans le cadre des abonnements au cinéma, qui nourrit à son tour un doute sur la légitimité de leur encadrement actuel.

*Troisième principe : dans un marché aussi diversifié que celui du cinéma, la régulation ex ante ne peut régler toutes les difficultés*

**Un marché peut être régulé ex ante** – par des règles fixées *a priori* qui s'imposent à tous les acteurs – **et ex post** – dans le cadre de décisions individuelles ou de règlement des différends. Toute régulation sectorielle combine, à des degrés divers, des instruments qui relèvent de ces deux philosophies, qui sont complémentaires<sup>56</sup> : la première pour fixer des règles du jeu générales, qui orientent l'ensemble des acteurs et leur donnent une sécurité sur les comportements à adopter, la seconde pour arbitrer au cas par cas, en tenant compte de dimensions qui ne sont pas forcément prévisibles ou observables en amont. La régulation *ex post* des marchés repose également sur le droit de la concurrence qui sanctionne les abus ou pratiques anticoncurrentielles.

Les échanges de la mission avec la profession ont fait émerger de nombreuses propositions visant à une régulation aussi détaillée que possible de la distribution et de l'exploitation. Ces propositions ne sont d'ailleurs pas cantonnées aux acteurs indépendants souhaitant un plus grand encadrement des mécanismes de marché, des industriels importants revendiquent aussi une prise en compte plus fine de leurs particularités.

**Pour autant, la diversité du marché – des marchés – du cinéma, toutes les problématiques ne peuvent être traitées ex ante.** Cette diversité est d'abord géographique. L'exploitation cinématographique est un marché très localisé, dans lequel plus de 90 % des spectateurs font moins de 30 minutes de trajet pour aller au cinéma<sup>57</sup> ; le médiateur du cinéma a déjà émis des

---

<sup>54</sup> Parmi les missions du CNC et de son président (articles L. 112-2 et L. 112-3 du CCIA), beaucoup relèvent d'un établissement public administratif « classique » voire d'une administration centrale. Eu égard à ces missions, le CNC ne dispose pas du statut d'indépendance qui caractérise les autorités de régulation.

<sup>55</sup> V., sur ce sujet : Roch-Olivier Maistre, « Le Médiateur du cinéma : conciliation et régulation », *AJDA* 2009, p. 2460.

<sup>56</sup> Pour une analyse de ce lien : Marie-Anne Frison-Roche, « Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation », *Droit et économie de la régulation*, 2006, n° 4.

<sup>57</sup> CNC / Vertigo, enquête Cinexpert – jeu de données « Pratiques cinématographiques ».

recommandations propres à certains quartiers parisiens<sup>58</sup>. La diversité du marché du cinéma tient ensuite aux rapports de force économique à la fois asymétriques et divers entre ses acteurs. Il existe des distributeurs et des exploitants de toute taille, et il n'est donc pas possible de postuler qu'une partie de la chaîne de valeur est toujours à son avantage dans les négociations : de petits exploitants peuvent être dépendants des distributeurs dont les films sont les plus attractifs, tandis que des distributeurs indépendants font état de leurs difficultés à négocier avec les exploitants disposant d'un fort pouvoir de marché. Sauf à créer des dispositifs d'une grande subtilité qui risquent de devenir peu praticables, voire de susciter des effets pervers, la régulation *ex ante* ne saurait traiter l'ensemble de ces facteurs de diversité.

**Il convient alors plutôt de recourir à la régulation *ex post*, incarnée notamment, dans le secteur du cinéma, par son médiateur.** Chargé d'une mission de conciliation préalable pour les litiges portant sur l'accès des salles aux œuvres et des œuvres aux salles, il dispose du pouvoir d'émettre des injonctions contraignantes pour les parties<sup>59</sup>. Il émet aussi des recommandations de nature générale, même si ce pouvoir n'est pas expressément prévu dans les textes qui régissent la fonction. Il pourrait au demeurant être envisagé de le conforter par une mention expresse dans la loi, ce qui mettrait en valeur cet outil utile de régulation *ex post* tout en précisant sa portée juridique.

Les exploitants et les distributeurs saluent son rôle et son apport à l'équilibre des relations commerciales, non sans relever certaines limites auxquels ont été confrontés les médiateurs, comme les conditions de son intervention – qui interviennent dans un délai très contraint s'agissant des décisions de programmation – et la relative modicité de ses moyens. Pour autant, compte tenu des moyens juridiques qui lui sont aujourd'hui dévolus, la médiation du cinéma peut déjà contribuer à une régulation *ex post* de l'économie cinématographique.

**Dans le même temps, des règles générales fixées *ex ante* sont parfois préférables à une intervention au cas par cas, par des outils très plastiques voire par des décisions individuelles.** Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de fixer des paramètres économiques généraux qui doivent être, pour le bon fonctionnement du secteur, fixés de manière claire, prévisible et transparente. L'encadrement législatif du taux de location – c'est-à-dire du partage de recettes entre exploitants et distributeurs des films –, qui fixe de manière pérenne une fourchette de taux entre 25 et 50 % (article L. 213-11 du code du cinéma et de l'image animée), donne un exemple d'une telle approche.

Il s'agit donc, dans la conception des outils de régulation du cinéma, de combiner de manière adéquate les leviers *ex ante* et *ex post*. Dans cette perspective, la mission sera parfois amenée à suggérer que soient fixées des règles définies *ex ante* par la puissance publique. Dans d'autres, elle conseillera au contraire de ne pas renforcer la régulation *ex ante* pour laisser une marge de manœuvre aux acteurs, sous le contrôle *ex post* du CNC, du médiateur du cinéma et de l'Autorité de la concurrence.

---

<sup>58</sup> Recommandation relative au quartier Montparnasse à Paris du 6 avril 2011.

<sup>59</sup> Article L. 213-4 du CCA.

Outil de régulation	Objectif
Autorisation de l'implantation et de la construction des cinémas ( <i>hors du champ du présent rapport</i> ), dont les règles sont fixées par voie législative et réglementaire, les autorisations étant délivrées au niveau local par des commissions composées d'élus locaux et de personnalités qualifiées.	Eviter que l'implantation de complexes de salles importants, notamment en périphérie des villes, ne porte une atteinte excessive à la situation économique des équipements de proximité, notamment de centre-ville, et à la diversité de la programmation.
Agrément des formules d'accès illimité au cinéma, dont le principe est fixé par la voie législative et dont les paramètres sont aujourd'hui fixés dans l'agrément par le CNC, en lien avec l'exploitant.	Contrôler les principaux paramètres des cartes illimitées pour s'assurer, en particulier, qu'elles permettent une rémunération équitable de l'amont de la filière et n'affectent pas trop fortement la situation des exploitants indépendants.
Encadrement du taux de location, fixé par la loi, dans une fourchette allant de 25 à 50 %.	S'assurer de la rémunération équitable tant des distributeurs représentant l'amont de la chaîne de valeur que des exploitants, en rééquilibrant les situations dans lesquelles un distributeur ou un exploitant se trouverait en position de force.
Contrôle des recettes d'exploitation cinématographique, fixé en détail au niveau du décret et partiellement administré par le CNC au travers d'un système de télédéclaration.	Garantir le bon fonctionnement du système de partage de recettes et de la fiscalité du cinéma, assis sur les recettes de billetterie.
Engagements de programmation, dont le principe est fixé par la loi et le décret et qui sont ensuite soit négociés entre le CNC et les exploitants concernés, soit, dans certains cas, fixés par le CNC.	Compenser le pouvoir de marché dont peuvent bénéficier dans certaines zones et au niveau national les exploitants regroupés dans des ententes de programmation ou de multiplexes, en leur imposant des obligations de nature économique ou de diversité de la programmation.
Aides sélectives ( <i>partiellement dans le champ du présent rapport</i> ), pour lesquelles les conditions d'éligibilité sont fixées par le règlement général des aides, délibéré en conseil d'administration du CNC.	Orienter les comportements des acteurs de la filière par l'allocation d'aides financières qui, notamment, visent à favoriser la diversité des œuvres produites, distribuées et exposées dans les salles.
Intervention du Médiateur du cinéma, soit par la conciliation entre exploitants et distributeurs, soit par une injonction émise à l'encontre des parties en l'absence d'accord, soit enfin par l'émission de recommandations.	Régler ou prévenir les litiges qui apparaissent entre exploitants et distributeurs sur la sortie des œuvres et leur exploitation en salle, principalement au regard de critères économiques mais aussi afin de favoriser la diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général.
Chronologie des médias ( <i>hors du champ du présent rapport</i> ), dont le principe et certaines règles essentielles sont fixées au niveau de la loi et qui peut être aménagée par voie d'accord professionnel, étendu par arrêté.	Fixer l'ordre et les délais de l'exposition des œuvres cinématographiques par les différents médias susceptibles de les exposer, en lien avec le niveau de financement associé à chaque fenêtre de sortie.

Tableau n° 1 – Présentation des principaux outils de réglementation économique et culturelle du secteur du cinéma

## Partie 2. Assurer l'équilibre des relations commerciales entre les exploitants et les distributeurs

### Le partage de la valeur et son encadrement : un système qui n'est globalement pas contesté

*L'encadrement législatif de la location des films : un principe et une fourchette définis par la loi, dont l'équilibre n'est pas contesté*

Le partage de la valeur de l'exploitation en salle est organisé sur le modèle d'une chaîne verticale. Les exploitants partagent le prix unitaire des billets vendus pour assister à une séance d'un film déterminé entre eux et les distributeurs, qui vont ensuite faire « remonter » cette rémunération au producteur et, par lui, aux auteurs (v. encadré p. 3).

**Le partage des recettes est effectué en fonction du taux de location, qui est une participation proportionnelle du distributeur aux recettes de l'exploitation.** Ce mode de rémunération du distributeur est rendu obligatoire par l'article L. 213-9 du code du cinéma et de l'image animée. Son assiette est précisée par l'article L. 213-10 du même code : il s'agit soit du produit de la vente des entrées, soit d'un prix de référence pour les entrées réalisées grâce à un abonnement. Enfin, son taux est encadré : il est situé entre 25 % et 50 % pour les œuvres les plus récentes. Dans le respect de cette fourchette, le taux de location est déterminé par voie contractuelle par l'exploitant et le distributeur. Il s'agit même d'une des stipulations obligatoires du contrat de concession d'une œuvre cinématographique passé entre ces deux opérateurs<sup>60</sup>. L'usage professionnel veut que ce taux de location évolue en fonction de la durée d'exploitation. Fixé près des 50 % au début de l'exploitation en salle, il décroît au fil des semaines.

Prises dans leur ensemble, ces règles limitent les marges de manœuvre de la filière en termes de pratiques de rémunération. Elles excluent par exemple la rémunération des distributeurs sur la base de la billetterie nette des coûts fixes ou en fonction d'un tarif de billet minimum<sup>61</sup>, tous systèmes qui existent ou ont existé dans d'autres marchés du cinéma. Si ce cadre est apparemment contraignant, les acteurs actifs dans d'autres marchés européens notent qu'il produit des résultats similaires, au niveau agrégé, à ceux d'un système plus libéral, même si certains distributeurs ou exploitants peuvent obtenir ponctuellement des conditions plus favorables que celles qu'ils négocieraient en France.

**L'encadrement des modalités de la location et de son taux ne fait pas l'objet de fortes critiques.** La grande majorité des acteurs souligne que cet encadrement donne à la filière une prévisibilité bienvenue sur le mode de rémunération de chacun. Cette prévisibilité est particulièrement souhaitée par les exploitants, qui font face à des investissements importants.

Quant à la **transparence des recettes, indispensable pour assurer le bon fonctionnement d'un système de répartition proportionnel marqué par une asymétrie d'information en faveur des exploitants**, elle est organisée en détail par les textes. Le contrôle des recettes de l'exploitation est organisé ainsi par l'article L. 212-32 et les articles D. 212-67 à D. 212-89 du code du cinéma et de l'image animée. Il y est prévu depuis juillet 2022 que les exploitants déclarent leurs recettes et la

---

<sup>60</sup> 5° de l'article L. 213-14 du CCIA.

<sup>61</sup> V., pour les évolutions des pratiques commerciales aux Etats-Unis : Erich Schwartzel et Ben Fritz, « Disney, Theater Operators Battle Over New 'Avengers' », *The Wall Street Journal*, 5 mai 2015.

fréquentation séance par séance, avec une période de tolérance d'un an en cas d'impossibilité technique<sup>62</sup>. Comme le font valoir les exploitants, cette transparence organisée par la puissance publique des relations au sein d'une chaîne de valeur est sans équivalent. Et, si les distributeurs font parfois valoir des difficultés à obtenir toutes les informations qu'ils souhaiteraient, c'est sur la base de situations que la réforme de 2022 devrait cantonner ou faire disparaître. Aucune proposition directe d'évolution n'a d'ailleurs été formulée sur ce point.

### *Les recettes annexes de confiserie et la promotion : une incidence sur le partage de la valeur, mais qui ne doit pas nécessairement être réglée sur ce terrain*

Si le code du cinéma et de l'image animée impose que le distributeur soit rémunéré sur la base d'un pourcentage des recettes tirées des places, les relations entre le public, les exploitants et les distributeurs ne se résument pas aux recettes tirées des billets. Par conséquent, le partage de la valeur lié à l'activité cinématographique comprend aussi d'autres dimensions, dont certains acteurs souhaiteraient qu'elles soient mieux ou plus régulées.

**L'une de ces dimensions est la question des recettes annexes, notamment de confiserie, dégagées par les salles à l'occasion de l'exploitation.** Ces recettes sont importantes pour les exploitants : en 2017, la vente de confiseries et d'autres produits alimentaires représentait 13 % du chiffre d'affaires du secteur<sup>63</sup>, chiffre qui peut varier selon les opérateurs et avoisinait déjà les 20 % pour le groupe CGR en 2014<sup>64</sup>. Elles sont moins importantes que dans d'autres marchés cinématographiques comme les Etats-Unis, où la vente de produits alimentaires représente 35 à 45 % des recettes de plusieurs grands opérateurs<sup>65</sup> et où le cinéma peut faire figure de simple produit d'appel pour la restauration, les boissons et la confiserie. Des débats similaires ont également eu lieu sur le partage de certains frais techniques comme la location de lunettes 3D.

Certains distributeurs appellent à un partage de ces recettes annexes<sup>66</sup>. Ils considèrent que ce sont leurs films qui conduisent les spectateurs à venir en salle et à consommer des produits, et qu'ils devraient ainsi y être intéressés. En sens inverse, on peut faire valoir que, si l'attractivité des films eux-mêmes dépend au premier chef de ses auteurs, producteurs et distributeurs, celle des services annexes repose surtout sur l'initiative des exploitants (configuration des locaux, produits proposés, offres, etc.).

Cette problématique du partage de recettes liées à des services annexes proposés par le fournisseur d'un service principal n'est pas propre au milieu du cinéma et donne lieu à des solutions diversifiées.

Dans le monde culturel, les règles générales édictées par la SACEM pour la rémunération des auteurs au titre de la musique diffusée lors des concerts et des festivals comprennent un pourcentage appliqué aux recettes annexes des buvettes, qui est toutefois plus faible que celui qui frappe la billetterie<sup>67</sup>. Le

---

<sup>62</sup> Article 3 du décret n° 2022-344 du 10 mars 2022.

<sup>63</sup> Catherine Souquet (Insee), « La projection cinématographique : une croissance tirée par les multiplexes », *Insee Première* n° 1677, 30 novembre 2017. Disponible [en ligne](#).

<sup>64</sup> Pierre Kopp, *Le cinéma à l'épreuve des phénomènes de concentration. Menaces sur la filière indépendante du cinéma français*, p. 39. Disponible [en ligne](#).

<sup>65</sup> Noah Sheidlower, « Movie theaters get creative with food and drink as they struggle to fill seats », *CNBC*, 8 février 2023. Disponible [en ligne](#).

<sup>66</sup> Les propositions également formulées à la mission sur l'élargissement de l'assiette de la taxe sur le prix des entrées aux séances de cinéma (TSA), s'agissant de la confiserie et du hors-film, ne sont pas traitées ici dès lors qu'elles ne ressortissaient pas au champ de la lettre de mission.

<sup>67</sup> Soit en raison de la fixation d'un taux de rémunération proportionnelle plus faible, propre aux recettes annexes, soit en raison d'un abattement sur les recettes annexes avant l'application d'un taux unique.

secteur aéroportuaire pratique même plusieurs modèles différents : les aéroports peuvent être soumis soit au régime de la « double caisse », dans lequel les redevances payées par les compagnies aériennes sont calculées sur la seule base de l'activité aéronautique, soit à celui de la « caisse unique », dans lequel l'ensemble de leurs activités (parkings, vente de détail, restauration, etc.) sont prises en compte.

Il n'existe donc pas de modèle universellement partagé sur la rémunération des prestataires de services en raison des recettes annexes développées par l'exploitant d'un équipement qu'ils utilisent : le débat sur le partage des recettes de confiserie dans le cinéma traverse les autres secteurs qui font face à la même problématique ; ils lui apportent des réponses différentes et nuancées. Pour les mêmes raisons qu'au sujet de l'encadrement général du taux de location, la mission considère donc qu'il n'existe pas de motif évident, ni d'équité ni en termes économiques, à modifier la loi pour faire évoluer ce partage.

**La question de la promotion des films en salle est parfois rapprochée de celle du partage de la valeur, en raison de son incidence croissante sur l'équilibre économique des distributeurs.** La promotion d'un film repose en effet, à titre principal, sur le distributeur, qui peut recourir à divers canaux comme l'affichage, les campagnes de publicité dans la presse, la radio et la télévision<sup>68</sup>. Il peut également payer le passage de bandes-annonces, aussi appelées « films-annonces » par certains professionnels, dans les salles de cinéma. Ce mode de promotion représentait 50 % des investissements bruts en faveur des films en 2019<sup>69</sup>, contre 43 % seulement en 2015. Les montants bruts payés au titre de la promotion en salle ont aussi augmenté, avec une hausse de 50 % entre 2015 et 2019. Cette hausse du poids de la promotion payante résulte en partie d'une adaptation face à l'offre élevée de films, qui implique des investissements publicitaires pour se distinguer des œuvres concurrentes.

Au-delà de cette image d'ensemble, les situations apparaissent contrastées en fonction de la typologie des films – entre 2015 et 2019, 23 % des sorties ne sont accompagnées d'aucune dépense publicitaire hors presse, 56 % ne déclarent aucune dépense publicitaire au cinéma<sup>70</sup> – et des exploitants – si une étude réalisée en 2018 par le CNC révélait une hausse de plus de 50 % du volume de bandes-annonces placées par une régie dans un échantillon de multiplexes entre 2010 et 2017, un tiers des écrans ne sont couverts par aucune régie.

---

<sup>68</sup> A la suite de l'intervention du décret n° 2020-983 du 5 août 2020 portant modification du régime de publicité télévisée, qui déroge à l'article 8 du décret n° 92-280 du 27 mars 1992. Sur son bilan provisoire, v. notamment : Eurogroup Consulting & CMI / DGMIC, *Etude d'impact sur l'expérimentation de la publicité à la télévision pour le cinéma*, 5 septembre 2022. Disponible [en ligne](#).

<sup>69</sup> La baisse en 2020 et 2021 à 39 % n'est pas significative, compte tenu des périodes de fermeture des salles.

<sup>70</sup> Le pourcentage de films ne faisant l'objet d'aucune promotion est d'ailleurs une autre préoccupation essentielle pour favoriser l'attractivité du cinéma. V. not., sur cette problématique, le communiqué de presse de la FNEF du 14 février 2023. Disponible [en ligne](#).



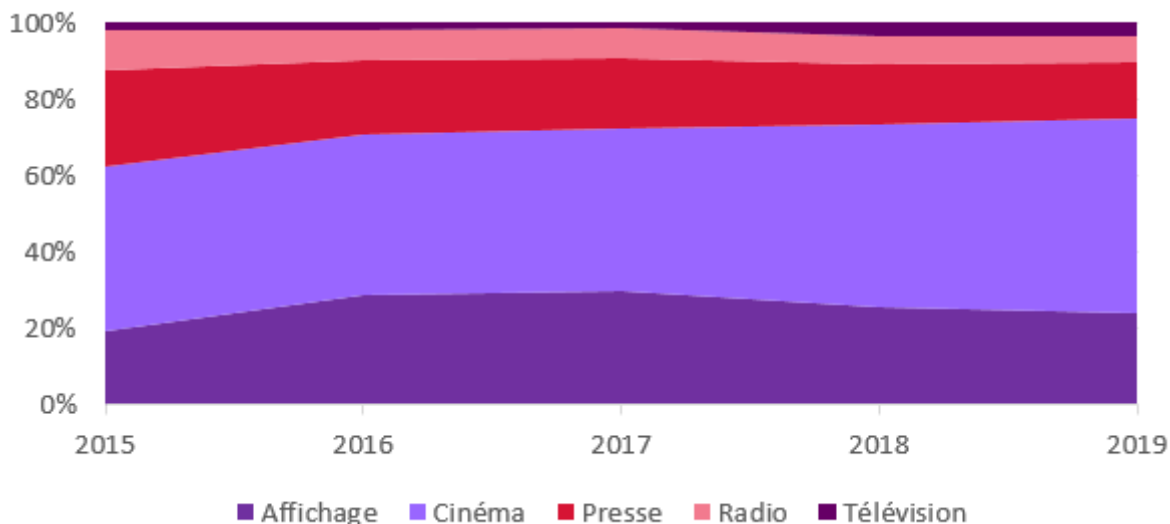


Figure n° 5 – Répartition des investissements publicitaires bruts en faveur des films

L'investissement publicitaire demandé pour assurer l'exploitation réussie d'un film en salle augmentant, certains distributeurs ont fait état du poids considérable que la promotion prenait dans leurs relations économiques avec les salles. Une organisation de distributeurs indépendants a ainsi estimé, sur la base de retours de ses adhérents, que le taux de retour effectif des recettes en salle, après déduction des frais publicitaires qui y sont exposés (comprenant à la fois les bandes-annonces et l'affichage), était de 25 % en moyenne. Selon de nombreux distributeurs, la charge de la promotion est renforcée par le lien officieux que pratiqueraient certains exploitants, notamment parisiens, entre l'achat de promotion en salle et les décisions de programmation. Ce poids croissant de la promotion s'exerce sur un maillon fragile de la chaîne de valeur<sup>71</sup>, le distributeur étant exposé directement au risque commercial des films dont il assume les frais d'édition, en plus du préfinancement de la production.

Pour autant, cette problématique de la promotion n'est pas une question d'assiette des recettes mais plutôt de régulation des relations commerciales<sup>72</sup>. Elle a donc plutôt vocation à être abordée par l'outil des engagements de programmation (cf. p. 63 – 64).

\*\*\*

<sup>71</sup> V. déjà : Jean-Pierre Leclerc, Anne Perrot, *op. cit.*, p. 9 – 10 ; et plus généralement : Laurent Creton, *L'Économie du cinéma en cinquante fiches*, Paris : Armand Colin, 2020, p. 72 – 89.

<sup>72</sup> Sauf à envisager, ce qui est parfois évoqué, le partage des recettes publicitaires avec le distributeur, ce qui appellerait toutefois la même réponse pour la confiserie. Au surplus, un tel partage des recettes publicitaires bénéficierait surtout aux distributeurs les plus importants qui ne sont pas, aujourd'hui, mis en difficulté par la montée de la promotion payante.

## Les cartes illimitées : une innovation aujourd'hui bien intégrée dont la réglementation peut être simplifiée

*Les cartes illimitées : un outil qui est arrivé à maturité sans bouleverser les équilibres du cinéma français, malgré les craintes initiales*

**Les cartes illimitées ont suscité une forte réaction en France lors de leur apparition en 2000.** Le premier abonnement au cinéma permettant d'accéder à un nombre illimité de séances a été lancé en France par UGC en mars 2000, sous le nom commercial « UGC Illimité »<sup>73</sup>. Il s'agissait d'une première sur le marché français mais pas dans le monde : le Megapass de Virgin, racheté par UGC fin 1999, existait déjà au Royaume-Uni. Le lancement de cette nouvelle offre a suscité de vives critiques de la part des distributeurs et des exploitants indépendants. Selon la tribune d'un responsable d'une société de distribution, la carte UGC Illimité allait « [tuer] la concurrence »<sup>74</sup>.

Face à ces réactions et à celles des autorités publiques, UGC a d'abord suspendu la formule, avant de la relancer à l'été 2000 après que le Conseil de la concurrence avait rejeté une demande de mesures provisoires<sup>75</sup>. Pathé a lancé sa propre formule en août 2000, suivi par Gaumont-MK2. Non sans que les tensions se maintiennent – le CNC a infligé une sanction de 1,5 millions de francs à UGC pour méconnaissance de la législation sur le contrôle des recettes –, la formule s'est installée parmi les spectateurs du cinéma. En 2004, le Conseil de la concurrence<sup>76</sup> a considéré que la carte illimitée d'UGC n'était pas commercialisée à des prix abusivement bas, ni à un prix prédateur<sup>77</sup>, le prix de la carte divisé par le nombre d'utilisations n'étant pas inférieur aux coûts variables liés à l'accès au cinéma d'un spectateur supplémentaire.

**Face aux craintes suscitées par le lancement de la carte UGC Illimité en 2000, le législateur a encadré les formules d'accès illimité au cinéma**<sup>78</sup>. Il pose les deux principes centraux de la régulation des cartes illimitées, qui n'ont pas changé depuis 2001<sup>79</sup> :

- l'obligation de prévoir un prix de référence équitable (aussi appelé tarif de référence) permettant d'asseoir la rémunération proportionnelle des ayants droit ;
- l'obligation faite aux exploitants de ces formules de permettre aux exploitants indépendants d'y adhérer. Ces exploitants reçoivent une rémunération garantie par entrée (d'où l'appellation d'« exploitants garantis ») réalisée grâce à une carte illimitée dans leur établissement.

Ces deux obligations répondent, de manière adéquate et proportionnée, aux deux principaux objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur : d'une part, assurer la rémunération des ayants droit, dans un système où l'exploitant aurait intérêt à fixer un tarif de référence aussi bas que possible ; d'autre part, éviter que les abonnements ne conduisent à priver les cinémas indépendants d'une

---

<sup>73</sup> V. aussi, sur l'historique de cette innovation : Julien Marcel, *op. cit.*, p. 116 – 119.

<sup>74</sup> Sébastien Monceau, « La carte UGC tuera la concurrence », *Libération*, 27 mai 2000.

<sup>75</sup> Décision n° 00-MC-13 du 25 juillet 2000.

<sup>76</sup> Décision n° 04-D-10 du 1<sup>er</sup> avril 2004.

<sup>77</sup> Les prix prédateurs sont un des abus de position dominante qui peut être sanctionné en application de l'article L. 420-2 du code de commerce, mais il requiert de caractériser une telle position dominante. L'article L. 420-5 du code de commerce interdit quant à lui la pratique de prix abusivement bas, même pour une entreprise qui ne détient pas de position dominante. Le Conseil de la concurrence a examiné les deux griefs par une analyse commune (v. points 36 et 76 de sa décision), autour du niveau des coûts variables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice.

<sup>78</sup> Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

<sup>79</sup> Principes aujourd'hui codifiés aux articles L. 212-27 à L. 212-31 et R. 212-44 à R. 212-66 du CCIA.

audience fidélisée par ces formules. Le respect de ces deux éléments centraux de la régulation des cartes illimitées est garanti par le CNC, qui agréé les formules d'abonnement des exploitants.

**Le modèle des cartes illimitées répond à une logique économique solide, mais son marché semble aujourd'hui être arrivé à maturité.** Les cartes illimitées présentent plusieurs atouts pour les exploitants. D'abord, elles permettent d'augmenter le taux d'occupation des fauteuils, dans une industrie de coûts fixes où le coût marginal d'un spectateur est faible. Elles fidélisent aussi les spectateurs et dynamisent leur consommation : le lancement de la formule UGC Illimité avait eu un impact immédiat sur la fréquentation des salles de cet opérateur à Paris<sup>80</sup>. Les formules d'abonnement garantissent également un revenu stable et prévisible. Enfin, des bénéfices annexes peuvent en être attendus, notamment par l'effet d'entraînement des abonnés, qui peuvent faire la promotion de l'expérience cinématographique et des films auprès de leur entourage.

Du point de vue du spectateur suffisamment assidu, la carte illimitée permet de réduire le prix moyen par entrée de sa consommation par rapport à l'achat des places à l'unité ou même dans le cadre d'offres groupées. Au-delà de ce calcul économique, l'abonnement répond aussi à une tendance de fond des modes de consommation, aussi illustrée par la percée des services de SVOD (v., ci-dessus, p. 15), et dans laquelle le cinéma a paradoxalement été précurseur. Pour les consommateurs, notamment dans une période d'inflation et pour les jeunes, l'abonnement permet d'allouer à l'avance un budget déterminé à un poste de dépense – culturel, sportif, etc. –, et a ainsi une vertu sécurisante. D'après une étude de 2022, le budget mensuel moyen des Français dans les abonnements liés aux loisirs, notamment culturels, était de 41 €<sup>81</sup>, mais se portait à 63 € chez les 18 – 24 ans. Et même si l'absence de suivi longitudinal du nombre d'abonnements ne permet pas de l'assurer, des études suggèrent que les abonnements continuent à progresser parmi les Français : 72 % des adultes déclaraient au moins un abonnement en 2020 contre 66 % en 2018<sup>82</sup>.

Si le modèle de l'accès illimité au cinéma a rencontré son public et s'est même montré avant-gardiste par rapport au phénomène de l'abonnement, il est aussi arrivé à maturité d'un point de vue quantitatif. S'agissant de l'offre, il existe deux principales formules depuis 2000 – 2001 : la carte UGC Illimité d'UGC (associé à MK2 depuis 2007) et le CinéPass de Gaumont Pathé – l'ingénierie nécessaire, notamment sur le plan des prélèvements bancaires, rendant difficile le lancement d'une telle formule pour les acteurs de plus petite taille<sup>83</sup>, tandis que les autres circuits ne l'ont, à ce stade, pas jugé utile.

Du point de vue de la demande, en 2017, 7 % des entrées étaient réalisées par les porteurs de cartes illimitées, chiffre proche des 6,2 % constatés en 2006<sup>84</sup>. La consommation à l'acte reste le mode prédominant d'achat des spectateurs de cinéma, ce qui découle de la structure du public : une grande partie des places sont achetées par des spectateurs occasionnels pour lesquels la souscription d'un abonnement ne serait pas rationnel<sup>85</sup>. Quant à la crise sanitaire, il ne semble pas qu'elle ait bouleversé cet équilibre, même s'il ressort des données communiquées par les exploitants que leur parc d'abonnés, qui a pu connaître des baisses, a aussi été renouvelé et rajeuni.

---

<sup>80</sup> V. not. décision n° 04-D-10 du 1<sup>er</sup> avril 2004 du Conseil de la concurrence, point 30.

<sup>81</sup> LesFurets / CSA, *Indice des dépenses contraintes : vague 4*, 17 novembre 2022. Disponible [en ligne](#).

<sup>82</sup> Harris pour Zuora, *The End of Ownership*, 2022.

<sup>83</sup> Le Cinéma des cinéastes, salle indépendante dont L'ARP (Société civile des auteurs, réalisateurs et producteurs) est propriétaire, exploite également une formule d'accès illimité au cinéma sous la dénomination « Cinoc ».

<sup>84</sup> Le marché cinématographique parisien se distingue à cet égard, avec plus de 30 % d'entrées liées aux cartes en 2017.

<sup>85</sup> Le Conseil de la concurrence soulignait déjà ce facteur de stabilisation en 2008 : avis n° 08-A-12 du 30 juin 2008, points 9 et 10.

A l'étranger, le modèle du cinéma illimité n'est d'ailleurs pas généralisé. S'il existe de longue date dans certains pays comme au Royaume-Uni, les opérateurs actifs aux Etats-Unis privilégient les formules d'abonnement donnant droit à un nombre limité d'entrées mensuelles. Le marché américain a toutefois connu plusieurs tentatives de créer des formules illimitées dans les dernières années, autour de sociétés indépendantes des cinémas (MoviePass, Sinemia, Infinity...)<sup>86</sup>.

**D'un point de vue qualitatif, les risques d'abord anticipés des cartes illimitées ne se sont pas réalisés, et elles apparaissent au contraire favorables à la diversité cinématographique.** S'agissant des cinémas indépendants, la possibilité d'adhérer aux formules proposées par les grands exploitants a atténué les effets des cartes illimitées. Elle a toutefois été utilisée avec parcimonie : en 2022, 92 établissements seulement en avaient fait usage, principalement en région parisienne. Cette petite centaine d'établissements représente toutefois 18 % des entrées réalisées par les porteurs de cartes l'étaient dans les cinémas indépendants, ce qui témoigne de leur rôle dans l'attractivité des formules.

S'agissant des habitudes des porteurs de cartes, tous les éléments confirment depuis le lancement des abonnements qu'ils sont favorables à la diversité cinématographique, contrairement à certaines anticipations<sup>87</sup>. Les abonnés vont voir davantage de films disposant d'un faible plan de sortie et de cinématographies peu exposées. Ainsi que le formulait une étude du CNC, le cinéophile cherchant à amortir son abonnement doit aller voir le « 4<sup>ème</sup> film du mois » et, pour ce faire, prendre un risque<sup>88</sup>, dont le coût marginal est nul de son point de vue. D'après les chiffres communiqués par UGC, la carte UGC Illimité représentait en 2022, en première semaine, jusqu'à 30 % environ des entrées de certains films peu diffusés au niveau national.

Certains indépendants considèrent toutefois que l'économie de la diversité sur laquelle repose les cartes illimitées peut être préjudiciable à la bonne exposition des films. Les porteurs de carte illimitée, pour amortir leur abonnement, ont en effet besoin d'une offre variée et renouvelée. Les données des années 2000 suggèrent qu'ils suivent davantage l'actualité cinématographique et vont voir les films en première ou deuxième semaine<sup>89</sup>. Ces facteurs peuvent favoriser une exposition courte et peu « dense » de nombreux films, du type de celle qui a caractérisé l'année 2021 (cf. ci-dessus, p. 8 – 9). Si les cartes illimitées ne sont pas le facteur premier de cette évolution, qui résulte surtout de la structure de l'offre, elles l'encouragent. Malgré ces réserves, il est apparu à la mission que le monde du cinéma indépendant acceptait les cartes illimitées, quand il n'en relevait pas les avantages pour l'exposition de films les moins porteurs sur le plan commercial.

L'équilibre trouvé autour des cartes illimitées ne les empêche pas de faire face à deux séries de critiques. Du côté des opérateurs des cartes illimitées, il est soutenu que la régulation définie en 2000 pourrait être assouplie. De celui des ayants droit et des exploitants indépendants qui adhèrent à une formule, les critiques se concentrent sur le tarif qui constitue l'assiette de leur rémunération. Les propositions formulées ci-après visent à apporter une double réponse à ces critiques, en simplifiant l'encadrement des cartes illimitées tout en renforçant sa transparence et son équité.

---

<sup>86</sup> Daniel Loria et Rebecca Pahle, « State of Subscription: The Modern History Behind Cinema Subscription Programs », *BoxOffice Pro*, 26 mars 2019. Disponible [en ligne](#).

<sup>87</sup> V. p. ex. : Jean-Michel Frodon, « Les arrière-plans inquiétants d'une idée séduisante », *Le Monde*, 5 mai 2000 : « Surtout (...) se développe le sentiment que les produits proposés sont interchangeables (...) avec le danger de réduire simultanément et la diversité des lieux où on pourra en voir, et la diversité de ce qu'on pourra y voir. »

<sup>88</sup> CNC, *L'économie des abonnements à entrées illimitées au cinéma*, avril 2008, p. 17. Disponible [en ligne](#).

<sup>89</sup> CNC, *Les cartes d'abonnement illimité au cinéma*, décembre 2001, p. 25 – 6. Disponible [en ligne](#).

*Simplifier le système des cartes illimitées : mettre fin au système administratif de l'agrément tout en conservant les garanties de fond pour les exploitants indépendants et les ayants droit*

**Les opérateurs offrant une formule d'accès illimitée au cinéma considèrent que le système de l'agrément pourrait être assoupli sans dommage.** Aujourd'hui, les agréments des cartes illimitées sont délivrés pour une durée maximale de quatre ans<sup>90</sup>. Chaque renouvellement donne lieu à un dialogue avec le CNC qui porte notamment sur le prix de référence.

De plus, en cas de modification substantielle apportée à la formule agréée, l'exploitant doit demander un agrément modificatif. Les textes prévoient que de nombreuses modifications doivent toujours être regardées comme substantielles : il en va ainsi de l'ajout ou la suppression d'exploitants adhérents, assez fréquents, des relations avec ces mêmes adhérents, des évolutions du prix public de la carte et même de celles des conditions de vente. Il est aujourd'hui précisé au niveau du décret que chacun de ces événements requiert en toute hypothèse la demande d'un agrément modificatif<sup>91</sup>.

Les critiques des exploitants se portent plus spécialement sur le contrôle par le CNC du prix de vente de la formule au public. Ils font valoir que la baisse actuelle de la fréquentation demande une plus grande inventivité pour dynamiser les entrées, que ralentit le processus des agréments modificatifs. Une piste en ce sens pourrait être de toucher de nouveaux publics par des formules de cartes illimitées plus segmentées afin d'élargir l'offre, par exemple en compensant un prix réduit par des restrictions d'usage (jours de la semaine, territoires déterminés, etc.) ou en permettant aux abonnés d'avoir accès à d'autres offres culturelles<sup>92</sup>. Cette capacité d'adaptation est d'autant plus nécessaire que de nombreux autres acteurs économiques développent des offres innovantes en matière d'abonnements dans le domaine de l'audiovisuel<sup>93</sup>.

Sur le plan des principes, le prix des places vendues à l'unité est libéralisé depuis 1986<sup>94</sup> : le maintien d'un contrôle de l'autorité publique sur le prix de détail des abonnements n'apparaît pas facilement explicable. Par ailleurs, une tendance générale des régulations sectorielles consiste à privilégier l'encadrement des marchés de gros – dont l'équivalent serait ici la fixation du tarif de référence – mais à laisser, sur le marché de détail, leur liberté aux détaillants – ici, les exploitants vis-à-vis des spectateurs.

Le bilan des cartes illimitées révèle par ailleurs que leur impact sur le marché n'est pas celui qui avait été initialement craint et que leur place s'est stabilisée. Dans ce contexte, et bien que les grands principes de la réglementation créée en 2001 soient encore légitimes, le système de contrôle administratif qui les garantit semble daté et pourrait être rénové.

---

<sup>90</sup> Article R. 212-44 CCIA. Il a été dérogé à ce principe à deux reprises par décret (v. note n° 42).

<sup>91</sup> Article R. 212-46 CCIA.

<sup>92</sup> L'offre de SVOD lancée par MK2 en mars 2023, à partir du service « MK2 Curiosity » déjà existant, illustre le potentiel de synergies entre une activité d'exploitation traditionnelle et d'autres types de services (Stéphane Loignon, « MK2 lance une offre de vidéo à la demande sur abonnement pour les cinéphiles », *Les Echos*, 6 mars 2023).

<sup>93</sup> V. par exemple l'offre combinée lancée par Canal+ et comprenant également Disney+, Netflix et Paramount+.

<sup>94</sup> V. not., sur l'acclimatation de ce principe dans l'industrie cinématographique : avis de M. Marcel Vidal présenté au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1996, tome II – Cinéma – théâtre dramatique, p. 28. Disponible [en ligne](#).

**Ainsi, sans remettre en cause ni l'adhésion des cinémas indépendants ni l'existence d'un tarif de référence équitable, la garantie de ces principes par un agrément et le contrôle sur le tarif public n'apparaissent plus indispensables.** Les deux principes fixés par la loi en 2001, qui restent légitimes pour protéger les ayants droit et les exploitants indépendants, demeurerait.

D'une part, s'agissant de la protection des ayants droit, la loi prévoirait qu'un prix de référence est associé à chaque entrée réalisée grâce à une formule d'accès illimité au cinéma, servant d'assiette à la rémunération du distributeur, mais aussi à la taxe sur le prix des entrées aux séances de cinéma (TSA). Selon l'option retenue pour son calcul (cf. ci-dessous, p. 44), il pourrait être prévu soit que le président du CNC fixe le tarif en fonction de données économiques, soit que ce tarif ne peut être inférieur à un seuil dont les modalités de calcul sont définies par voie réglementaire. La régulation économique du cinéma rejoindrait celle d'autres secteurs en se concentrant sur la formation des prix en amont du marché.

D'autre part, les garanties prévues pour les exploitants indépendants n'évolueraient pas. Ils bénéficieraient toujours du droit de s'associer aux formules – sans que les circuits puissent exiger d'eux une exclusivité par rapport aux autres formules<sup>95</sup> – et de recevoir, dans ce cadre, une rémunération garantie.

Quant aux autres éléments aujourd'hui communiqués par les exploitants dans le cadre de la procédure d'agrément prévue au niveau réglementaire<sup>96</sup>, ils ne seraient plus contrôlés par l'autorité publique. En particulier, le tarif de l'abonnement pour les spectateurs ne ferait plus l'objet d'un agrément.

Un seul point devrait faire exception : il s'agit du contrat-type pour l'association des exploitants indépendants adhérant à la formule, qui ferait l'objet d'un agrément spécifique, lequel pourrait être prévu à l'article R. 212-30. En effet, il s'agit d'une garantie importante du principe posé au niveau de la loi selon lequel les exploitants indépendants ont le droit d'adhérer à ces formules. A défaut, ils pourraient en être dissuadés par des clauses discriminatoires ou qui leur imposent des sujétions injustifiées. Cette exception ne remet pas en cause la portée de la simplification administrative ici proposée, le contrat-type n'ayant *a priori* pas vocation à des évolutions récurrentes.

Au terme de cette évolution, un opérateur<sup>97</sup> qui entendrait lancer une carte illimitée devrait toujours demander à l'autorité publique l'agrément d'un contrat-type d'adhésion des exploitants indépendants et, selon le scénario retenu pour le calcul du tarif de référence, la fixation d'un tarif de référence. L'ampleur des éléments à communiquer à cette fin serait toutefois réduite. Par ailleurs, le contrôle administratif sur l'évolution de la formule serait limité, les changements qui font aujourd'hui l'objet d'agréments modificatifs pouvant être réalisés d'eux-mêmes par les exploitants.

**Proposition n° 1 [vecteur : loi].** Supprimer l'agrément des cartes illimitées par le CNC, tout en garantissant l'existence d'un tarif de référence équitable et d'une association des exploitants indépendants qui le souhaitent ; maintenir les garanties substantielles par la fixation ou l'agrément du tarif de référence et du contrat-type des exploitants indépendants par l'autorité publique.

**Dans le cadre de cette réforme législative, l'intervention de l'Autorité de la concurrence pourrait être supprimée.** Aujourd'hui, l'Autorité de la concurrence est obligatoirement saisie des textes

<sup>95</sup> Article L. 212-31 CCIA.

<sup>96</sup> Article R. 212-54 CCIA.

<sup>97</sup> Cette réforme législative pourrait être l'occasion de supprimer la mention selon laquelle seul un exploitant de salles peut créer une formule d'accès illimitée. On pourrait en effet concevoir le lancement d'une carte illimitée par un « *pure player* », sur le modèle américain, ou par un intermédiaire regroupant des salles.

d'application relatifs aux cartes illimitées<sup>98</sup>. Cette consultation obligatoire s'explique par les préoccupations autour de son lancement, qui avaient donné lieu à une saisine du Conseil de la concurrence.

Toutefois, ainsi qu'elle l'indique dans son dernier avis sur la prorogation des agréments dans le contexte de la crise sanitaire<sup>99</sup>, plusieurs éléments permettent aujourd'hui de présumer que l'impact concurrentiel des cartes illimitées est maîtrisé en ce qui concerne les exploitants indépendants. Quant à la fixation du tarif de référence, il constitue une question de régulation sectorielle davantage que de concurrence : l'Autorité de la concurrence joue plutôt, à son propos, un rôle d'expert économique indépendant que de garant des règles de concurrence.

La suppression de cette consultation obligatoire ne ferait nullement obstacle :

- d'une part, à ce que l'Autorité soit consultée par le Gouvernement de manière facultative en application de l'article L. 462-1 du code de commerce ou de manière obligatoire sur un projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet d'imposer des « *pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente* » ;
- d'autre part, à ce que les règles de concurrence soient invoquées devant l'Autorité si des pratiques des exploitants dans le cadre des formules illimitées devaient être regardées comme méconnaissant une règle de concurrence.

**Proposition n° 2 [vecteur : loi].** Ne plus soumettre les textes d'application relatifs aux formules illimitées à un avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence.

**A défaut d'intervention législative, il serait souhaitable de faciliter l'évolution commerciale des abonnements, notamment leur prix.** L'article R. 212-46 du code du cinéma et de l'image animée serait supprimé : plus aucune modification ne serait regardée comme étant toujours substantielle<sup>100</sup>. Cela permettrait aux exploitants de faire évoluer plus librement l'ensemble des paramètres de leur relation au spectateur, des conditions générales de vente jusqu'aux prix publics.

Cette évolution ne méconnaîtrait pas l'article L. 212-27 du code du cinéma et de l'image animée : l'agrément donné au lancement d'une formule d'accès illimité au cinéma ne requiert pas nécessairement que son prix public reste inchangé. L'objet principal de l'agrément est d'assurer que le prix de référence était placé à un niveau suffisant et permettait une rémunération équitable de l'ensemble de la chaîne de valeur, et que les conditions offertes aux exploitants indépendants étaient satisfaisantes – non de soumettre à agrément une offre commerciale elle-même. Il ne ressort d'ailleurs nullement des débats sur la loi qui a créé le système de l'agrément que le tarif public de la carte ait été au cœur des préoccupations du Parlement.

Certes, le prix public de la formule constitue l'un des éléments économiques pertinents pour établir le tarif de référence, dès lors que celui-ci est calculé par référence au prix moyen notionnel : le prix unitaire payé par un abonné contribue à déterminer le chiffre d'affaires de la formule en le multipliant par le nombre d'abonnés.

---

<sup>98</sup> Articles L. 212-27, L. 212-28 et L. 212-31 du CCIA.

<sup>99</sup> Avis n° 22-A-07 du 3 octobre 2022. V., pour 2021 : avis n° 21-A-10 du 17 septembre 2021.

<sup>100</sup> Les modifications évoquées au 1°, à savoir les « *engagements de l'exploitant émetteur de la formule agréée mentionnés à l'article L. 212-28* », pourraient l'être – mais, compte tenu de ce que les principales obligations de l'émetteur d'une formule d'abonnement résultent de la loi ou du règlement, il n'est pas évident de voir quelles pourraient être en pratique ces modifications.



Mais d'autres éléments pertinents pour le calcul du tarif de référence peuvent aussi évoluer pendant la durée d'agrément, sans faire l'objet pour autant d'un agrément modificatif – par exemple un changement d'habitude des spectateurs (davantage de séances dans les cinémas indépendants qui adhèrent à la formule, plus d'entrées par porteur de carte...) ou une évolution des frais de gestion. Au demeurant, le prix de l'abonnement étant une donnée facilement observable par le CNC et les professionnels, une stratégie opportuniste consistant à déclarer un prix faible au stade de la demande d'agrément pour l'augmenter ensuite serait facilement détectée et son intérêt, très discutable.

Par ailleurs, dans le cas extrême où l'évolution des conditions commerciales de la formule rendrait caduques toutes les projections commerciales faites lors de son lancement – par exemple une division par deux du prix de la formule ou son doublement –, elle pourrait alors être regardée comme substantielle au sens de l'article R. 212-46 du code du cinéma et de l'image animée<sup>101</sup>.

**Proposition n° 3 [vecteur : décret en Conseil d'Etat].** Dans l'attente de la mise en œuvre de la proposition n° 1, prévoir que certaines modifications des paramètres des formules ne requièrent pas d'agrément modificatif systématique, en particulier la fixation du prix public de la formule.

*Améliorer la transparence et le dynamisme du tarif de référence : rationaliser son mode de calcul plutôt que d'instaurer des garanties ad hoc*

**La fixation du tarif de référence permettant de rémunérer les ayants droit suscite des critiques tenant à son opacité et à son manque de dynamisme.** La fixation d'un tarif de référence servant d'assiette à la rémunération versée aux ayants droit pour chaque entrée réalisée grâce à une carte illimitée est une condition d'agrément d'une formule soumise par un exploitant. Chaque formule d'abonnement comprend donc un tarif de référence unique agréé par la puissance publique. Il est aujourd'hui fixé à 5,08 euros pour Gaumont Pathé et à 5,12 euros pour UGC.

Ce prix doit être défini au regard de considérations qui ne sont pas définies précisément dans les textes : il s'agit de tenir compte « *de l'évolution du prix moyen des entrées vendues à l'unité par l'exploitant, de la situation du marché de l'exploitation et des effets constatés et attendus de la formule d'accès* »<sup>102</sup>. Il doit aussi, depuis l'ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009, tenir compte de « *données économiques mesurables* ».

Les dispositions de l'article R. 212-55 du code du cinéma et de l'image animée, définissant les données au regard desquelles le président du CNC apprécie la proposition de l'exploitant, prévoient toutefois que le CNC se voie communiquer « *le prix de l'abonnement, les coûts de gestion et ceux de la garantie offerte au titre de la formule, le nombre d'abonnés et la fréquence moyenne annuelle d'utilisation de la formule* ». Il s'en déduit que le principal indicateur suivi par le CNC pour le calcul du tarif de référence est le prix moyen notionnel. Il s'agit, à l'échelle de l'abonné, du résultat de la division de la valeur de l'abonnement par le nombre moyen d'entrées.

Plus précisément, ainsi qu'il ressort des informations communiquées par le CNC, les opérateurs calculent un « prix reconstitué » correspondant à la division du chiffre d'affaires net réalisé grâce aux cartes (c'est-à-dire le chiffre d'affaires moins les coûts propres à la formule, y compris les sommes versées aux exploitants indépendants et les coûts de gestion) par le nombre d'entrées des porteurs de cartes. Cela signifie que, en tendance – le code du cinéma et de l'image animée n'imposant pas une

<sup>101</sup> En revanche, il n'est pas certain qu'il soit possible de prévoir qu'une modification du prix n'est jamais substantielle, en l'état de la base légale et compte tenu, par ailleurs, du mode de calcul aujourd'hui prévu pour le tarif de référence.

<sup>102</sup> 1<sup>er</sup> al. de l'article L. 212-28 du code du cinéma et de l'image animée.

égalité entre le tarif de référence et le prix moyen notionnel –, le tarif de référence dépend principalement :

- des habitudes des porteurs de carte : plus ceux-ci utilisent fréquemment leur carte, plus le tarif de référence diminue (soit par la baisse du nombre d'entrées comptabilisées chez l'émetteur, soit par la hausse du coût de la garantie) ;
- du prix moyen de l'abonnement et donc du chiffre d'affaires brut : plus celui-ci est élevé, plus le prix reconstitué sera important, toutes choses égales par ailleurs ;
- de la structure de coûts du programme chez l'exploitant : plus celui-ci est coûteux, plus il entame le chiffre d'affaires brut et plus le tarif de référence diminue.

**Ce mode de calcul, qui manque de transparence, est toutefois mal connu et compris par les acteurs.**

Certes, des données commerciales sensibles sont aujourd'hui utilisées pour établir le tarif de référence, comme le nombre d'entrées des porteurs de carte et le nombre d'entrées par porteur de carte ou les coûts de gestion des formules. Malgré les souhaits exprimés par certains segments de la profession en ce sens, la mission ne considère pas qu'il soit souhaitable de les publier – la transparence de ce type de données pouvant d'ailleurs encourager une coordination, même informelle, entre les acteurs pour harmoniser leurs pratiques au détriment de la concurrence et de l'efficacité économique.

Mais, même sans révéler de données commerciales, le système actuel présente de nettes marges de progrès quant à sa transparence et à son acceptabilité.

D'abord, le cœur de la méthode de calcul, à savoir le calcul d'un prix moyen notionnel, n'est pas explicité par les textes ni même par des lignes directrices, et n'est donc compréhensible que par des initiés. Seuls des avis publics et motivés émis par la commission d'agrément des formules d'accès au cinéma, supprimée en 2017<sup>103</sup>, permettent d'en comprendre la logique. La disparition de cette commission a suscité des réactions négatives d'une partie de la profession, ainsi privée de sa principale source d'information sur les sous-jacents de l'évolution du tarif de référence. Les critiques émises par l'Autorité de la concurrence en 2022<sup>104</sup> à l'occasion de la prorogation des agréments délivrés avant la crise sanitaire n'ont fait que renforcer ce sentiment d'opacité. Les auditions conduites par la mission ont d'ailleurs révélé des interrogations et spéculations sur les modes de calcul adoptés qu'une plus grande transparence sur les principes suivis pourrait lever.

Ensuite, les textes n'imposent pas au CNC de suivre une formule précisément déterminée, la loi se bornant à prévoir des critères très généraux : toute modification du tarif – ou absence de modification – peut donc faire l'objet d'un doute : découle-t-elle de l'évolution des données économiques ou de l'utilisation de cette marge de manœuvre ? Dans son dernier avis sur la prorogation des agréments, l'Autorité de la concurrence a émis des réserves sur la faiblesse des données économiques disponibles et de leur exploitation, que la situation exceptionnelle n'explique que pour partie.

Enfin, le prix moyen notionnel est calculé sur la base du chiffre d'affaires tiré des formules net des frais de gestion. Si ce mode de calcul est logique du point de vue de l'exploitant qui s'interroge sur son intérêt à mettre en place une formule d'abonnement, il est plus discutable du point de vue de la rémunération du haut de la chaîne de valeur et de l'efficacité de la régulation. En effet :

- d'une part, du point de vue de la rémunération des ayants droit, ce système revient à leur faire partager les coûts de gestion de la formule, qui sont déduits avant la remontée de la valeur – comme l'est la TSA. C'est le système inverse qui prévaut pour les billets vendus à

---

<sup>103</sup> Décret n° 2017-841 du 5 mai 2017 relatif aux formules d'accès au cinéma.

<sup>104</sup> Avis n° 22-A-07 du 3 octobre 2022, notamment le point 20.

l'unité : le chiffre d'affaires tiré de l'exploitation est partagé sur la base d'un chiffre d'affaires après impôts mais avant déduction des charges, l'exploitant devant couvrir ses coûts sur la part qui lui est dévolue ;

- d'autre part, du point de vue de l'efficacité de la régulation publique, l'asymétrie d'information entre les exploitants et les autorités publiques peut nourrir des stratégies d'optimisation, les coûts de gestion de la formule n'étant pas facilement observables. De 2013 à 2019, les frais de gestion des formules ont d'ailleurs augmenté en moyenne quatre fois plus rapidement que les recettes des abonnements. A tout le moins, et même si les coûts déclarés sont parfaitement sincères, il diminue les incitations à l'efficacité, la moitié de la charge des coûts administratifs étant portée par les distributeurs.

**Par ailleurs, le faible dynamisme du tarif de référence, qui contraste avec celui du revenu moyen par entrée, est unanimement souligné par l'aval de la filière.** Le tarif de référence n'a quasiment pas évolué depuis 2000 : alors fixé à 5,03 euros par UGC, Gaumont et Pathé, il est aujourd'hui de 5,08 euros pour Pathé et de 5,12 euros pour UGC. Dans le même temps, le prix public des formules a considérablement augmenté (+46 % pour UGC, +33 % pour Gaumont Pathé) et celui des billets, même si on a souligné plus haut sa modération, a crû autant chaque année que le tarif de référence en vingt ans. De la sorte, là où le tarif de référence initialement fixé par UGC en 2000 était inférieur de seulement 5 % au prix moyen d'une entrée en France (33 F contre 35 F), celui de Pathé et UGC est aujourd'hui près de 30 % en-dessous de ce même prix moyen. La possibilité ouverte par les textes d'indexer le tarif de référence<sup>105</sup> pendant la durée de l'agrément n'a, quant à elle, pas été utilisée.

Outre l'évolution des frais de gestion, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation.

En premier lieu, la hausse plus que proportionnelle du prix d'abonnement par rapport au prix des billets a deux effets qui vont en sens contraire. D'une part, elle conduit à augmenter le chiffre d'affaires tiré des abonnements, qui est le numérateur du calcul du prix moyen notionnel, ce qui le tire vers le haut. D'autre part, elle augmente le « seuil » de consentement à l'abonnement, du point de vue des souscripteurs, en nombre d'entrées anticipé par an : le prix de l'abonnement augmentant plus fortement que celui des billets, certaines personnes vont progressivement ne plus avoir intérêt à souscrire, et ainsi concentrer les formules d'abonnement sur un public de plus en plus assidu. Par suite, elle conduit à la hausse du nombre d'entrées moyen par abonné, et ainsi à une baisse, toutes choses égales par ailleurs, du prix moyen notionnel. Selon la distribution de la fréquentation parmi les spectateurs de cinéma, ces deux effets contraires (hausse du chiffre d'affaires et hausse du nombre d'entrées moyen par abonné) vont être plus ou moins importants.

En deuxième lieu, et surtout, il semble que le prix de référence initialement fixé ait été supérieur au prix moyen notionnel, en se fondant sur les données rendues publiques par l'Autorité de la concurrence. La fréquentation constatée en 2000 pour UGC était de l'ordre d'une entrée par semaine, soit un prix moyen notionnel de 22,6 F (3,44 euros), tandis que le prix de référence était fixé à 33 F. En 2001, d'après les données de cette même décision, il serait autour de 4,46 euros avant déduction des frais de gestion (0,85 entrées par semaine pour un prix mensuel à 16,46 euros), ce qui restait inférieur au prix de référence (5,03 euros). Le fait d'utiliser le prix moyen notionnel comme référence à la fixation du tarif de référence a donc entraîné une stagnation de ce dernier, le temps qu'il « rattrape » le prix moyen notionnel.

Malgré ces facteurs d'explication, les vingt ans de quasi-stabilité du prix de référence ne peuvent que susciter des interrogations légitimes de la part des distributeurs et des ayants droit.

---

<sup>105</sup> Article R. 212-47 CCIA.

**Enfin, les exploitants indépendants qui adhèrent à une formule d'accès illimité au cinéma, dits « exploitants garantis », soulignent les limites de la fixation de leur propre tarif de référence.** Les exploitants qui adhèrent à une formule, dans le cadre posé à l'article L. 212-30 du code du cinéma et de l'image animée, signent un contrat avec l'exploitant qui offre la carte illimitée. Ce contrat fixe notamment « *un prix de référence par entrée constatée* », partagé entre la salle associée à la formule et le distributeur du film concerné. C'est le système de la « garantie » : quel que soit le nombre d'entrées réalisé par un porteur de carte, le cinéma indépendant est garanti de percevoir une somme fixe pour chaque entrée.

Le prix de référence versé aux exploitants garantis n'est pas le même que celui qui est utilisé pour rémunérer les distributeurs et il peut varier entre cinémas. Il doit tenir compte du « *prix moyen réduit pratiqué par l'exploitant* », d'après la loi.

Dans les faits, les tarifs garantis sont fixés, pour la grande majorité des contrats d'association, à 4,89 euros pour UGC et à 4,80 euros pour Gaumont Pathé. Ce niveau est inférieur à celui du tarif de référence prévu dans le circuit. Il faut, de plus, en déduire des frais de gestion supplémentaires avant d'obtenir la base de partage de la valeur. Certains exploitants indépendants considèrent que ce tarif est trop faible, compte tenu de la part importante que peuvent représenter les cartes illimitées dans leurs entrées – 20 à 40 % selon les films dans certaines villes. Il les desservirait également dans leurs relations avec les distributeurs, alors même que le réseau d'indépendants adhérents est un outil commercial pour les offreurs de cartes.

Dans l'absolu, il ne semble pas illégitime que le niveau du prix de référence servi aux cinémas garantis et aux distributeurs des films qu'ils exposent soit inférieur à celui qui est pratiqué pour les entrées réalisées dans les salles de l'exploitant de la recette. Dans l'esprit initial du législateur, le prix de référence devait, dans les circuits et chez les exploitants garantis, s'approcher de leur tarif réduit. Il est donc logique que le tarif de référence pratiqué chez les uns et chez les autres reflète les différences dans le niveau de prix des billets, avec un écart d'environ 25 % dans la recette moyenne par entrée chez les cinémas indépendants et chez les principaux opérateurs<sup>106</sup>.

Toutefois, comme pour les ayants droit, la stagnation du prix de référence peut susciter des interrogations. Par ailleurs, sa logique s'est écartée de la loi, la négociation du prix de référence ne tenant plus compte de l'offre tarifaire individuelle des établissements indépendants. Si les exploitants indépendants ne souhaitent pas qu'il soit renvoyé plus largement à la négociation individuelle, et que les effets constatés des formules ne justifient sans doute pas non plus de centraliser sa fixation, cette situation pose la question de savoir si un mode de calcul plus adapté ne pourrait pas être posé par les textes.

**Si la mission a examiné l'idée d'agir sur la transparence du tarif de référence par des mesures *ad hoc*, il lui a semblé qu'aucune n'était satisfaisante à elle seule.** Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la divulgation des données économiques qui fondent l'économie des cartes illimitées, qui relève du secret commercial des opérateurs, n'a pas semblé opportune, notamment pour des raisons de concurrence entre ces derniers<sup>107</sup>. Les régulateurs sectoriels qui accèdent à des informations sur les coûts ou sur la clientèle des opérateurs ne les rendent normalement pas publiques de manière individuelle, pour ces mêmes motifs.

---

<sup>106</sup> Même si cette moyenne nationale reflète aussi des différences de structure – les indépendants et les circuits n'étant pas implantés de la même manière sur le territoire – et que l'écart est sans doute plus faible dans chaque zone de chalandise.

<sup>107</sup> V. la position du Conseil de la concurrence : avis n° 08-A-12 du 30 juin 2008, point 27.

Quant à l'instauration de nouvelles garanties, du type de la consultation de la commission d'agrément des formules d'accès au cinéma jusqu'en 2017, elle ne lui a paru être demandée que dans la mesure où le calcul actuel du tarif de référence est opaque : le rôle essentiel de cette commission était d'en dévoiler les sous-jacents. Et, à supposer qu'une nouvelle commission consultative implique directement les ayants droit et des distributeurs dans la fixation du tarif de référence, comme certains le revendiquent, elle poserait des questions délicates de concurrence en leur permettant d'accéder aux données commerciales et comptables de leurs partenaires commerciaux. Le Conseil puis l'Autorité de la concurrence recommandaient d'ailleurs de privilégier une intermédiation des autorités publiques pour prévenir de tels risques<sup>108</sup>.

Enfin, l'instauration d'une garantie de dynamisme, telle qu'une indexation automatique du tarif de référence sur la recette moyenne par entrée, ne peut être envisagée indépendamment de la formule du tarif de référence, le calcul de départ et l'évolution dans le temps devant être cohérents entre eux.

**Le meilleur moyen d'allier l'équité du système et sa transparence est donc d'agir sur le calcul du tarif de référence lui-même.** A cette fin, deux scénarios sont étudiés dans le présent rapport.

Le premier consiste à conserver le prix moyen notionnel comme outil de base mais à le rendre à la fois plus clair vis-à-vis des parties prenantes et plus objectif dans sa détermination.

Pour la rendre plus transparente, la **méthode de calcul de ce prix devrait être précisée** au niveau du décret en Conseil d'Etat (article R. 212-47). Il serait énoncé que le prix de référence est calculé à partir du chiffre d'affaires généré par les cartes illimitées tel qu'il a été réalisé par l'émetteur de la formule, divisé par le nombre d'entrées réalisées chez l'exploitant concerné par les spectateurs qui utilisent cette formule.

Compte tenu de la rédaction de la loi, toutefois, il ne semble pas possible de s'arrêter à la seule application de cette formule, car la partie législative du code du cinéma et de l'image animée prescrit au président du CNC des critères d'appréciation plus larges comme la situation du marché de l'exploitation et les effets de la formule d'accès. Sauf à changer la loi, il serait donc nécessaire de préciser que le président du CNC peut, après avoir établi le prix moyen notionnel sur la base des données communiquées par les opérateurs, ajuster le niveau du prix de référence finalement agréé au regard de ces critères. Même dans l'hypothèse d'une intervention législative, il serait opportun de laisser une marge de manœuvre au CNC, comme c'est généralement le cas dans les formules de calcul d'un prix encadré.

Afin d'assurer la transparence de ce calcul, il pourrait toutefois être prévu que le président du CNC distingue, dans la décision d'agrément, le prix moyen notionnel retenu et l'éventuelle correction apportée pour tenir compte du contexte économique plus général. Cela permettrait à la profession de savoir dans quel sens – et donc en faveur de quels acteurs – et au vu de quelles considérations ces ajustements sont réalisés.

Par ailleurs, le CNC pourrait utilement diffuser des **lignes directrices** à destination tant des exploitants souhaitant faire agréer une formule que du reste de la profession, qui préciseraient le mode de calcul suivi.

Dans la perspective d'une telle précision des textes et de la pratique, se pose la question de savoir si le chiffre d'affaires utilisé doit être le chiffre d'affaires brut ou net des frais liés à la formule. Doivent certainement être déduits les montants versés au titre de la garantie, car ils ne correspondent pas à des entrées réalisées chez l'exploitant de la formule. Quant aux frais de gestion, il semble difficile

---

<sup>108</sup> Avis du 30 juin 2008, point 29 et points 31 à 36 ; avis n° 09-A-50 du 8 octobre 2009, point 239.

d'imposer aujourd'hui leur suppression, sauf à entraîner un ressaut sans doute important dans le prix de référence. Si la mission a envisagé l'idée de remplacer la prise en compte « réelle » des frais de gestion par un abattement forfaitaire correspondant à la moyenne des coûts, qui permettrait de simplifier les procédures tout en renforçant les incitations à l'efficacité, il lui semble probable que l'hétérogénéité des coûts entre les opérateurs rende impraticable une telle opération.

En revanche, si ce scénario était retenu, il serait alors impératif de **renforcer le contrôle du CNC sur les frais de gestion**, pour garantir le dynamisme futur du tarif de référence – en évitant que les hausses du chiffre d'affaires ne soient absorbées par celles des frais de gestion – et son équité. L'ancienne commission d'agrément des formules d'accès au cinéma avait d'ailleurs souligné la nécessité de disposer d'éléments comptables plus détaillés<sup>109</sup>. Un premier pas en ce sens a été effectué par la décision de faire certifier la sincérité des frais de gestion par un commissaire aux comptes<sup>110</sup>. Il est probable qu'il doive être prolongé.

D'autres autorités de régulation confrontées à la problématique de la construction d'un prix utilisent des méthodes très sophistiquées, telles que les briques de coût utilisées par la Commission de régulation de l'énergie pour calculer les tarifs réglementés de vente de l'électricité ou du gaz. Sans aller jusque-là, une méthodologie plus claire pourrait être dégagée afin d'harmoniser les méthodes de calcul, d'ici au prochain renouvellement des agréments, c'est-à-dire avant la fin 2023. Le CNC pourrait être assisté, à cette fin, d'une mission d'inspection ou d'un prestataire externe. Cette méthode pourrait être précisée dans les lignes directrices publiées par le CNC.

Dans l'hypothèse où la proposition n° 1 du présent rapport, consistant à supprimer le régime d'agrément des cartes illimitées, serait mise en œuvre, les propositions faites ci-dessus pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la fixation par le président du CNC du prix de référence de chaque formule : les mêmes principes de calcul pourraient être fixés au niveau du décret, et leur mise en œuvre présentée et précisée par des lignes directrices.

**Proposition n° 4 – scénario n° 1 [vecteur : décret en Conseil d'Etat / action du CNC].** Asseoir plus clairement le tarif de référence sur le prix moyen notionnel, en rendant obligatoire ce mode de calcul au niveau réglementaire ; renforcer le contrôle du CNC sur les frais de gestion ; émettre des lignes directrices précisant le calcul du prix moyen notionnel avant le prochain renouvellement des agréments.

L'autre scénario étudié consisterait à ne plus fixer directement le tarif de référence, mais à prévoir que le tarif de référence ne peut être inférieur au tarif unitaire d'un pourcentage déterminé des places vendues par un groupe pertinent d'exploitants.

Complexe dans sa formulation, cette option peut être résumée simplement dans ses objectifs : il s'agit de s'assurer que le tarif de référence n'est pas inférieur aux prix unitaires des billets les moins chers des exploitants des formules, et qu'il augmente au moins comme ces billets. Son fonctionnement peut être illustré par une représentation graphique à partir de chiffres fictifs :

<sup>109</sup> V. not. son avis du 20 juillet 2015 – *Bulletin officiel du cinéma et de l'image animée*, n° 30 du 14 septembre 2015, p. 117.

<sup>110</sup> Article 8 du décret n° 2022-256 du 25 février 2022.

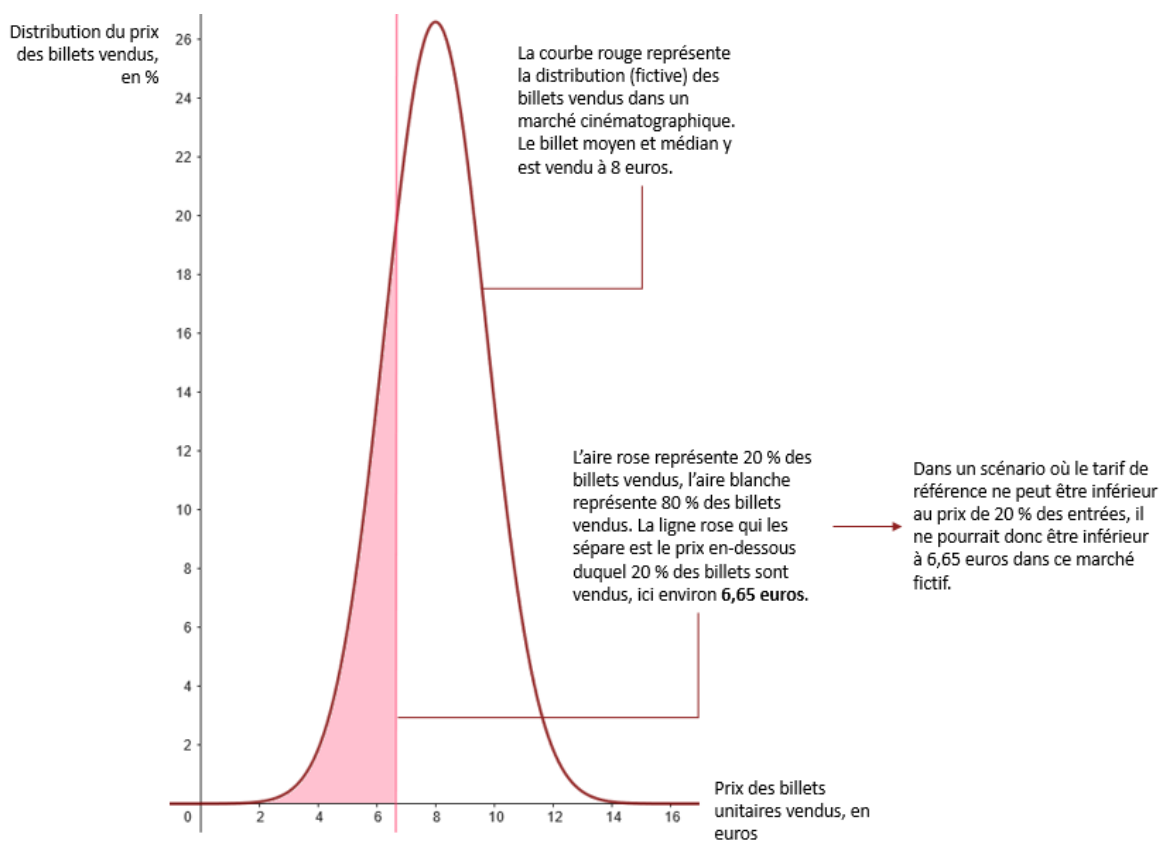


Figure n° 6 – Illustration graphique du scénario consistant à fixer le tarif de référence en relation avec la distribution des prix unitaires des billets, dans une hypothèse où 20 % des billets sont vendus à moins de 6,65 euros et 80 % au-dessus de ce seuil

Le principe général de fixation du tarif de référence par les exploitants à un niveau qui n'est pas inférieur à un seuil résultant de données économiques et commerciales serait prévu par la loi. N'étant pas compatible avec les articles L. 212-27 et L. 212-28 actuels, il nécessiterait en effet une modification législative.

Le **tarif minimum** choisi serait défini par référence à la distribution des billets et exprimé en pourcentage, comme dans l'exemple graphique ci-dessus. Le principe de ce mode de calcul pourrait être défini par décret en Conseil d'Etat et le seuil lui-même, par décret simple. Le décret en Conseil d'Etat préciserait également les groupes de comparaison pertinents. Enfin, un avis d'information annuel du président du CNC ferait application de cette formule et publierait le minimum, chiffré en euros, qui résulte de l'application du seuil, à partir des données de billetterie dont il dispose. Il ne disposerait plus à cette fin d'un pouvoir d'appréciation mais pourrait seulement constater le résultat de la formule. Sur cette base, les exploitants fixeraient leur tarif de référence<sup>111</sup>.

Le **groupe de comparaison** choisi pour établir le tarif de référence plancher ne pourrait être seulement l'opérateur de la formule. En effet, un tel choix risquerait de conduire à d'importantes fluctuations interannuelles, y compris à la baisse, du tarif de référence minimum. Les données communiquées par le CNC témoignent des variations de la distribution des billets vendus pour chaque exploitant, avec des ressauts pouvant atteindre les 10 % par an, à la hausse comme à la baisse. Il conviendrait plutôt que

<sup>111</sup> Il serait d'ailleurs envisageable, dans le respect du minimum, qu'ils choisissent de différencier le tarif de référence appliqué à leurs différentes formules (duo, jeunes, etc.).



le prix de référence soit calculé en fonction des prix pratiqués par un panier suffisamment grand d'opérateurs comparables, afin de lisser les évolutions.

Il pourrait s'agir, en utilisant des catégories statistiques déjà pratiquées par le CNC, des sept premiers opérateurs d'une part (pour les cartes lancées par ces mêmes opérateurs, c'est-à-dire aujourd'hui UGC et Pathé), et de l'ensemble des autres opérateurs (pour leurs cartes) d'autre part<sup>112</sup>. En ce cas, l'avis annuel publié par le président du CNC comporterait les planchers résultant de l'application du seuil à chaque groupe de comparaison. Il serait aussi concevable de prévoir un seul groupe de comparaison composé de l'ensemble des exploitants – mais au risque, dans ce cas, de ralentir l'évolution du tarif de référence pour les grands opérateurs sous l'effet de la modération tarifaire des indépendants.

Quant au **seuil utilisé pour déterminer le tarif de référence minimum**, il pourrait être fixé de manière à garantir la neutralité du changement la première année, en conservant un tarif de référence égal au moins à 5,08 ou 5,12 euros. Les informations communiquées par le CNC suggèrent que le seuil pertinent pour garantir cette stabilité serait situé autour de 17 % des prix unitaires des sept premiers opérateurs.

Enfin, il n'est pas proposé d'introduire une garantie de dynamisme, par exemple en indexant ce minimum sur le revenu moyen par entrée des billets, la profitabilité d'une formule d'abonnement concentrée sur un public particulier d'assidus n'étant pas forcément liée au dynamisme de la vente des billets à l'unité, qui est plutôt portée par les occasionnels ou les habitués. L'examen des données communiquées par le CNC laisse penser que, en tendance de moyen terme, le pourcentage de billets vendus sous un seuil de prix donné augmente, si bien que le dynamisme du tarif de référence serait garanti par la vertu de la formule. A titre d'exemple, en appliquant cette méthode sur la période 2015 – 2021 pour le groupe des sept premiers opérateurs suggéré ci-dessus comme groupe de comparaison, le tarif de référence minimum aurait augmenté de 1,6 %, soit un taux de croissance annuel moyen de 0,26 %.

En revanche, il serait concevable de prévoir au niveau du décret au Conseil d'Etat que le tarif minimum rendu public par le président du CNC est soit le tarif résultant du seuil fixé en pourcentage par décret, soit le tarif de l'année dernière s'il est supérieur. Cette **clause de non-régression** permettrait aussi d'éviter toute tentation de faire évoluer les tarifs réduits des billets unitaires pour modérer le tarif de référence<sup>113</sup>.

**Proposition n° 4 – scénario n° 2 [vecteur : loi].** Fixer un minimum au tarif de référence, qui serait ensuite déterminé par les opérateurs des formules sous réserve du respect de ce plancher. Le tarif de référence minimum serait fixé de telle manière à ce qu'il ne soit pas inférieur à un pourcentage des billets vendus à l'unité chez des opérateurs comparables.

Ces deux options présentent des avantages et des inconvénients qui peuvent être résumés par le tableau suivant, au regard de quatre objectifs – simplifier les cartes illimitées, améliorer le dynamisme et la transparence du tarif de référence, tout en conservant leur attrait pour le public et les exploitants.

<sup>112</sup> Le pouvoir réglementaire pourrait affiner cette classification si de nouvelles formules venaient à être lancées.

<sup>113</sup> Dans l'hypothèse peu probable où l'on observerait une déflation durable du prix des billets, il pourrait être dérogé à ce principe par un nouveau décret.

	<b>Proposition 4 – scénario n° 1</b> <i>Tarif de référence fixé sur la base du prix moyen notionnel</i>	<b>Proposition 4 – scénario n° 2</b> <i>Tarif de référence minimum dépendant du prix unitaire des billets les moins chers</i>
<i>Simplification</i>	+ : la méthode de calcul est indiquée et le débat avec les opérateurs simplifié par la fixation d'une méthode précise.	++ : l'évolution du tarif de référence minimum ne requiert plus de communication de données économiques par les opérateurs ni de dialogue sur cette base.
<i>Dynamisme du tarif</i>	+ : le contrôle plus fort sur les coûts de gestion permet d'éviter que leur évolution n'absorbe une éventuelle amélioration de l'économie des formules.	+(+) : à moyen terme, l'utilisation d'une référence dans la distribution des billets garantit un dynamisme corrélé avec l'évolution générale des recettes de billetterie ; en cas de clause de non-régression, aucune baisse annuelle n'est envisageable.
<i>Transparence de la formation du tarif</i>	+ : la formule du tarif de référence est clairement indiquée ; les coûts de gestion sont harmonisés.	++ : cf. simplification – des données de billetterie objectives permettent de fixer le tarif de référence minimum.
<i>Equilibre économique de la formule</i>	++ : le prix moyen notionnel est, depuis le début de l'histoire des formules illimitées, le principal indicateur de leur équilibre économique.	-(-) : l'évolution des billets à tarif réduits n'est pas nécessairement corrélée avec l'économie des cartes illimitées. Une clause de non-régression est susceptible de renforcer ce problème en cas de rupture de tendance dans le marché.

*Tableau n° 2 – Avantages et inconvénients des scénarios de fixation du tarif de référence en fonction du prix moyen notionnel (1) et d'un tarif de référence minimum lié à la distribution du prix des billets (2)*

Le scénario n° 2 est celui qui permet la simplification la plus forte du système, notamment en lien avec la proposition n° 1 consistant à supprimer l'agrément des formules. Si les deux étaient mises en œuvre conjointement, le CNC n'interviendrait plus dans l'économie des cartes illimitées, sauf éventuellement pour agréer le contrat-type des exploitants garantis. Les garanties et les paramètres essentiels des formules découleraient directement de la loi et du décret. Par ailleurs, ce scénario permettrait de créer un lien entre prix des billets unitaires et tarif de référence, et répondrait en ce sens à l'une des principales critiques formulées par les ayants droit quant au manque de dynamisme du tarif de référence. Par comparaison, le scénario n° 1 conduirait toujours à un échange régulier avec les opérateurs sur leurs données économiques, rappelant la procédure d'agrément.

En revanche, le scénario n° 2 présente un inconvénient substantiel : il ne garantit pas, à moyen et long terme, que le prix moyen notionnel reste aligné avec l'économie des formules, dans un sens ou dans l'autre. On peut en effet envisager que les tarifs réduits des exploitants restent durablement faibles – par exemple dans le cadre de leur politique vis-à-vis des enfants ou des familles – et tirent ainsi vers le bas le tarif minimum, alors même que l'équation économique des formules s'améliore grâce à la hausse des billets unitaires « adulte », en attirant de plus en plus de clients habitués consommant seulement 2 ou 3 entrées par mois. En sens inverse, l'économie des formules pourrait se dégrader alors que les tarifs réduits suivent la recette moyenne par entrée. L'exercice rétrospectif conduit sur les années 2015 – 2021 montre d'ailleurs que la partie basse de la distribution des prix n'augmente pas nécessairement au même rythme de la recette moyenne par entrée.

Cette difficulté conduit en définitive le présent rapport à privilégier le scénario n° 1, consistant à clarifier et rationaliser le système actuel. Dans le cadre de sa mise en œuvre, une action résolue sur la question des frais de gestion serait nécessaire pour le rendre crédible et conduire à une réelle amélioration de l'équité, de la transparence et, partant, de l'acceptabilité du système.

\*\*\*

## Le contrat écrit de concession des œuvres cinématographiques : une absence de d'obligation juridique ou de consensus professionnel, des avantages à ne pas surestimer

Les contrats conclus entre exploitants et distributeurs pour régir la concession (« location ») d'une œuvre cinématographique en vue de son exploitation en salle ne sont pas aujourd'hui, sauf exception, des contrats écrits. Un ancien débat anime les pouvoirs publics et la profession sur le point de savoir s'ils devraient l'être, en droit et en opportunité.

*Le point de vue du droit : la conclusion d'un contrat écrit pour concéder une œuvre cinématographique n'est pas une obligation qui conditionnerait la validité de l'engagement*

**Les textes spécifiques au secteur cinématographique ne prévoient plus d'obligation de conclure un contrat écrit pour concéder une œuvre aux salles de cinéma.** Une décision réglementaire du CNC n° 68 du 25 mars 1993 rendait obligatoire le recours au contrat écrit pour la location des films par les exploitants, tout en prévoyant des mentions obligatoires et un délai minimum de deux semaines entre la signature du contrat et la réception du film.

Selon son article 1<sup>er</sup>, « *les contrats ayant pour objet la représentation publique d'œuvres cinématographiques dans les salles de spectacles cinématographiques doivent être constatés par un écrit (...)* ». Cette décision a été abrogée par une ordonnance de juillet 2009<sup>114</sup>, non pour mettre fin à ses exigences mais dans le cadre d'une remise en ordre du pouvoir réglementaire très large qui était auparavant accordé au CNC. Une nouvelle ordonnance de novembre 2009<sup>115</sup> a créé l'article L. 213-14 du code du cinéma et de l'image animée, relatif au contrat de concession des droits de représentation cinématographique. Il prévoit des mentions obligatoires du contrat ainsi que le faisait la décision réglementaire n° 68, mais non plus son caractère écrit. Peut-on toutefois l'interpréter comme exigeant implicitement que le contrat soit conclu par écrit ? Il ne semble pas que cela soit le cas.

D'une part, du point de vue de l'économie générale de la disposition législative, l'existence de clauses obligatoires n'implique pas forcément que le contrat soit constaté par écrit. Par exemple, alors qu'il était exigé que les contrats de vente de fonds de commerce comprissent un certain nombre d'« *énonciations* » à peine d'invalidité, la doctrine civiliste s'accordait généralement à considérer, au vu d'arrêts anciens de la Cour de cassation, que cela n'excluait pas la conclusion de contrats verbaux<sup>116</sup>. D'autre part, la comparaison entre la décision réglementaire n° 68 et l'article L. 213-14 du code du cinéma et de l'image animée incite, par *a contrario*, à considérer que le silence de l'article L. 213-14 sur une exigence claire de la décision réglementaire signifie qu'elle a été abandonnée. Dans ces

---

<sup>114</sup> 11° de l'article 10 de l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image.

<sup>115</sup> Ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009 modifiant le code du cinéma et de l'image animée.

<sup>116</sup> V. p. ex. Georges Ripert, René Roblot, *Traité élémentaire de droit commercial*, vol. 3, Paris : LGDJ, 1986, p. 443. L'effort est encore moins grand en ce qui concerne les contrats de concession des œuvres, le terme de « *stipulations* » utilisé à l'article L. 213-14 CCIA étant générique et s'attachant au contenu du contrat plutôt qu'à ses formes extérieures.

conditions, rien ne permet de penser que le contrat écrit serait aujourd'hui obligatoire dans le domaine de la concession d'œuvres pour leur exploitation en salle.

**Les règles générales de la propriété littéraire et artistique ne prévoient pas d'obligation d'utiliser la forme écrite, mais l'imposent seulement en matière de preuve.** Le code de la propriété intellectuelle prévoit que les « *contrats de représentation, d'édition et de production audiovisuelle définis au présent titre doivent être constatés par écrit* » (article L. 131-2). Selon l'article L. 132-18 du code de la propriété intellectuelle, le « *contrat de représentation est celui par lequel l'auteur d'une œuvre de l'esprit et ses ayants droit autorisent une personne physique ou morale à représenter ladite œuvre à des conditions qu'ils déterminent.* »

Il fait peu de doute que le contrat de concession ou de location pour l'exploitation en salle d'une œuvre cinématographique soit un contrat de représentation, c'est-à-dire un contrat « *par lequel l'auteur d'une œuvre de l'esprit et ses ayants droit autorisent une personne physique ou morale à représenter ladite œuvre à des conditions qu'ils déterminent* » (article L. 132-18 du même code). Il est par suite soumis aux dispositions de l'article L. 131-2 du code de la propriété intellectuelle<sup>117</sup>. La circonstance que ce contrat de location ne constitue pas un transfert définitif de droits patrimoniaux de l'auteur ne le soustrait pas pour autant du champ de l'article L. 131-2 du code de la propriété intellectuelle, contrairement à ce qui est parfois soutenu : il a bien pour objet de permettre l'exercice du droit de représentation qui appartient à l'auteur (article L. 122-1 du code de la propriété intellectuelle)<sup>118</sup>.

Toutefois, la portée de l'article L. 131-2 du code de la propriété intellectuelle, tel qu'interprété par la jurisprudence, ne doit pas être exagérée. La Cour de cassation ne fait pas de la constatation écrite du contrat une condition de sa validité, mais seulement une règle de preuve pour le cessionnaire des droits. Elle n'est en revanche pas opposable à l'auteur-cédant, qui peut apporter la preuve du contrat par tous moyens<sup>119</sup>. Le cessionnaire – dans le monde du cinéma, l'exploitant – prend donc le risque d'une action en contrefaçon s'il exploite une œuvre sans disposer d'un contrat écrit lui permettant de prouver qu'un droit lui a été cédé<sup>120</sup>. En revanche, le distributeur pourra se prévaloir d'autres éléments de preuve dans un litige.

L'article L. 131-3 du même code dispose, quant à lui, que la « *transmission des droits de l'auteur est subordonnée à la condition que chacun des droits cédés fasse l'objet d'une mention distincte dans l'acte de cession et que le domaine d'exploitation des droits cédés soit délimité quant à son étendue et à sa destination, quant au lieu et quant à la durée.* » Mais, d'une part, cette disposition n'est applicable qu'aux contrats conclus avec les auteurs, et non entre cessionnaires du droit d'auteur et sous-exploitants<sup>121</sup>. Or le contrat de location des films n'est normalement pas conclu avec l'auteur de l'œuvre cinématographique, si bien qu'il n'entre pas dans le champ de ces dispositions. D'autre part, cette disposition, proche de celle de l'article L. 213-14 du code du cinéma et de l'image animée en ce qu'elle exige que des mentions soient comprises dans le contrat, ne rend pas obligatoire à elle seule qu'il soit conclu par écrit.

En conclusion, premièrement, les règles spécifiques aux contrats de concession d'une œuvre cinématographique n'imposent plus, depuis 2009, la conclusion d'un contrat écrit. Deuxièmement, si l'article L. 131-2 du code de la propriété intellectuelle prévoit que le constat des contrats transférant

---

<sup>117</sup> Y compris avant l'élargissement de son champ par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016.

<sup>118</sup> V. p. un ex. : Cass., 1<sup>er</sup> civ., 26 juin 1982, n° 81-12.803, *Bull. civ. I*, n° 244. Sur les limites de cette qualification, s'agissant du support matériel d'un film : Cass., crim., 17 mai 1973, n° 71-91.130, *Bull. crim.*, n° 227.

<sup>119</sup> Cass., 1<sup>er</sup> civ., 12 avril 1976, n° 74-12.149, *Bull. civ. I*, n° 123.

<sup>120</sup> V. p. ex. : Cass., 1<sup>er</sup> civ., 28 novembre 2000, n° 97-20.653, *Bull. civ. I*, n° 308.

<sup>121</sup> Cass., 1<sup>er</sup> civ., 13 octobre 1993, n° 91-11.241, *Bull. civ. I*, n° 284 – arrêt dit « Perrier ».

le droit d'auteur, dont les contrats de représentation, catégorie à laquelle le contrat de concession d'une œuvre cinématographique appartient certainement, s'effectue par écrit, cette règle s'impose seulement à des fins probatoires, sa méconnaissance ne remettant pas en cause la validité du contrat. En revanche, le fait de ne pas suivre ce formalisme expose le cessionnaire du droit d'auteur, en l'occurrence l'exploitant, à un risque juridique, car il ne pourra pas prouver qu'il a été autorisé à exploiter l'œuvre.

*La pratique et la position de la filière : une désuétude du contrat écrit, qu'une grande majorité de professionnels ne juge pas adapté au secteur du cinéma*

**Le contrat écrit n'est aujourd'hui pas pratiqué par les distributeurs et exploitants** – même s'il a pu l'être jusqu'aux années 1980, par le biais des bons de commande signés par les exploitants<sup>122</sup>. Si les majors américaines envoient encore aujourd'hui des modèles de contrat, ils sont rarement signés, ni, d'après certains, transmis suffisamment tôt pour permettre leur conclusion en temps utile. Cela ne signifie pas qu'il n'existe aucune trace écrite des négociations : des courriels sont échangés entre distributeurs et exploitants, et les copies chiffrées transmises par les distributeurs aux exploitants dans le cadre de la projection numérique comprennent des paramètres liés notamment à la fenêtre d'exploitation, qui retracent certains éléments de l'accord oral entre distributeur et exploitant.

**Les pouvoirs publics et certains acteurs de la profession ont fait la promotion du contrat écrit, sans succès.** Le rapport « Cinéma et concurrence » de 2008 proposait de faire respecter l'obligation alors prévue par la décision réglementaire n° 68 de conclure un contrat écrit<sup>123</sup>. Si l'ordonnance du 5 novembre 2009 ne l'avait pas expressément suivi, son rapport de présentation soulignait toutefois les avantages de cette formule. Des travaux se sont ainsi poursuivis au sein de la profession et avec le CNC sur la mise en place d'une contractualisation écrite. Encore en 2020, le comité de concertation sur la diffusion numérique, composé de professionnels du cinéma, a échangé sur un projet de recommandation de bonne pratique sur le sujet<sup>124</sup>, qui n'a toutefois pas été adopté.

**La plupart des distributeurs et exploitants sont en effet défavorables à la mise en place du contrat écrit.** Si l'on pourrait croire que ce refus viendrait des acteurs les plus puissants, c'est l'inverse que l'on constate : les acteurs indépendants de la distribution et de l'exploitation sont les moins favorables à la généralisation du contrat écrit pour la location des films. Réciproquement, les voix qui la soutiennent émanent plutôt de l'aval de la chaîne de valeur – les auteurs et producteurs ainsi que leurs représentants – d'une part et, d'autre part, de certains distributeurs américains.

Deux questions principales structurent le débat autour du contrat écrit : celle de la faisabilité et celle de l'opportunité en termes d'équilibre économique entre les parties.

La première question est celle de la **faisabilité** de la contractualisation écrite. Une majorité des acteurs considère que la renégociation permanente qui régit le marché, notamment lors des pourparlers qui se tiennent le lundi matin pour préparer la programmation du mercredi, ne permet pas de formaliser les contrats. Cette difficulté serait accrue pour les indépendants, qui ne disposent pas des moyens humains pour répondre à cette charge administrative supplémentaire, tant du côté de l'exploitation que de la distribution. Certains acteurs de l'exploitation actifs à l'étranger relèvent à cet égard que le marché français est particulièrement fragmenté, avec une multitude de cinémas indépendants et plus

---

<sup>122</sup> Même si ces bons de commande n'était pas toujours signés à temps ou étaient unilatéralement modifiés par les exploitants : v. Claude Forest, *Les Dernières Séances. Cent ans d'exploitation des salles de cinéma*, Paris : CNRS Editions, 17 juin 2013, chapitre III, para. 91.

<sup>123</sup> Anne Perrot, Jean-Pierre Leclerc, *op. cit.*, p. 26 – 27.

<sup>124</sup> Séance du 27 février 2020.

de 100 distributeurs actifs<sup>125</sup>. Les professionnels soulignent enfin que l'évolution permanente des contrats au gré de la vie des films – baisse du taux de location, hausse du nombre de séances à la faveur d'un bouche-à-oreille favorable, etc. – se prête mal à une formalisation écrite.

En sens inverse, d'autres font valoir que les moyens technologiques actuels permettraient facilement de générer des contrats écrits et de les modifier. Ils estiment que la renégociation permanente est une conséquence négative de l'absence de contrats écrits, qui facilite la déprogrammation rapide des films. Selon eux, le contrat écrit favoriserait la fixation d'engagements d'exposition minimale, portant tant sur le maintien à l'écran que sur le nombre de séances.

La seconde question est celle de **l'opportunité** en termes d'équilibre économique entre les parties. Beaucoup de distributeurs, et surtout parmi les plus petits acteurs, considèrent que la fluidité des rapports contractuels leur permet de placer des films en bénéficiant d'espaces de dernière minute dans la programmation des exploitants, par exemple à la suite du succès plus modéré que prévu d'un « *blockbuster* ». Ils craignent qu'une situation plus formalisée, dans laquelle les acteurs les plus puissants pourraient exiger des termes contractuels favorables et « verrouiller » certains écrans pendant des semaines, ne conduise à leur éviction. Par ailleurs, les bénéfices attendus en termes de charge de la preuve ne leur apparaissent pas décisifs, les litiges autour de l'exploitation des films étant plutôt l'exception que la règle.

*Une position d'équilibre : ne pas surestimer les inconvénients ou les avantages du contrat écrit, ni relancer un chantier dont les principaux intéressés ne veulent pas*

**Les avantages comme les inconvénients prêtés au contrat écrit, de manière symétrique, peuvent être relativisés.** D'abord, la complexité qu'il susciterait, y compris pour les petites entreprises nombreuses dans le secteur du cinéma, peut être réduite par le recours aux technologies modernes – ainsi que le relevait déjà le rapport « Cinéma et concurrence ». En particulier, le recours à l'écrit peut prendre des formes très variées : il pourrait être généré de manière automatique à partir d'un formulaire dans lequel ne seraient remplis que quelques champs correspondant aux clauses mentionnées à l'article L. 213-14 du code du cinéma et de l'image animée – le reste étant renvoyé à des conditions générales propres à une entreprise, voire à un modèle interprofessionnel –, ou peut prendre la forme d'un simple courriel.

Ensuite, la plus grande rigidité – ou la plus grande prévisibilité, selon qu'on en soit un détracteur ou un défenseur – d'un contrat écrit est relativisée par la possibilité de l'amender à tout instant, d'en prévoir à l'avance le réexamen, y compris par des clauses de portée générale, ou de donner à l'une de ses parties des prérogatives qu'elle peut exercer de manière unilatérale. A cet égard, on ne saurait attendre de la contractualisation écrite, à elle seule – même si elle peut induire des coûts de transaction qui limiteraient la renégociation –, qu'elle réduise l'aléa économique que constatent les distributeurs exposés aux modifications soudaines de la programmation. Ces caractéristiques semblent dues aux caractéristiques propres à une « économie du prototype » où ni le succès ni l'échec ne sont aisément prévisibles, plutôt qu'à la forme de la relation contractuelle<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> 111 en 2021 d'après le bilan 2021 du CNC (disponible [en ligne](#)). Ce chiffre était supérieur à 150 avant la crise.

<sup>126</sup> V., sur une époque où le contrat écrit était encore pratiqué : René Bonnell, *Le Cinéma exploité*, Paris : Seuil, 1978 : « *En pratique, l'exécution des contrats d'exploitation n'est pas toujours très rigide. (...) Il peut arriver qu'un contrat conclu soit modifié avant exécution, pendant ou après l'exploitation du film : par exemple, lorsque le distributeur doit rabaisser ses prétentions, en cas de mauvaise carrière du film, pour faire exécuter ou durer le contrat d'exploitation.* »

La contractualisation écrite apparaît, enfin, par elle-même sans incidence sur les rapports de force entre parties, ainsi d'ailleurs que le rappelait le rapport « Cinéma et concurrence » : « *les contrats écrits ne peuvent pas éliminer les rapports de domination* ». D'ailleurs, il ressort des auditions conduites par la mission que ce sont les parties qui disposent du plus fort pouvoir de marché qui cherchent aujourd'hui à contractualiser par écrit, en recourant à des conditions standards.

**Le seul avantage certain de la contractualisation écrite est de nature probatoire** : il permet de rapporter la preuve de l'engagement devant une juridiction ou devant la médiatrice du cinéma, qui s'y déclare favorable, comme l'avaient d'ailleurs fait plusieurs de ses prédécesseurs. Il n'apparaît toutefois pas certain que cet atout indiscutable justifie, à lui seul, de faire de la généralisation du contrat écrit pour la concession des œuvres cinématographiques un objectif de politique publique.

En effet, d'une part, il ressort de l'examen des rapports d'activité des médiateurs du cinéma que leur activité se concentre sur l'accès aux films ou aux salles plutôt que sur leurs conditions d'exploitation une fois le principe de cet accès acquis. Il est certes possible que cela soit dû pour partie à l'absence de contrat écrit, qui dissuade de recourir à la médiation.

Mais d'autres facteurs paraissent aussi de nature à l'expliquer. D'abord, le coût économique d'une variation dans la programmation est moindre que celui de ne pas être programmé ou de ne pas recevoir une copie d'un film, ce qui réduit l'intérêt de porter un litige à ce sujet devant la médiatrice. Par ailleurs, les décisions de déprogrammer un film ou de réduire sa programmation, fondées sur des données commerciales, paraissent plus difficiles à contester devant l'administration ou le juge. Plus généralement, la confiance interpersonnelle, dans un milieu professionnel resserré, où distributeurs et exploitants sont en relation permanente, incite au respect des engagements donnés.

**En l'absence d'avantage déterminant, et compte tenu de l'opposition quasiment générale des distributeurs et exploitants, il ne semble pas que la relance du contrat écrit doive être une priorité** pour les pouvoirs publics. Ce constat, provisoire, ne doit pas empêcher de souligner les conséquences plus générales de l'absence du contrat écrit pour la régulation du cinéma.

L'absence de « loi des parties » posant des engagements clairs et prévisibles conduit, en effet, les acteurs à solliciter une plus forte régulation publique qui vient se substituer à la régulation contractuelle<sup>127</sup>. Les demandes formulées par certains professionnels (cf. ci-dessous, p. 68 – 71) tendant, par exemple, à la fixation par les pouvoirs publics d'une durée minimale de programmation ou de règles relatives à la diffusion des copies dans chaque zone de chalandise, peuvent être analysées comme autant de souhaits d'imposer de manière centralisée des clauses contractuelles obligatoires, en l'absence de contrat écrit comprenant ces mentions. Ainsi qu'il a été dit (cf. ci-dessus, p. 25 – 27), la régulation publique *ex ante* ne peut toutefois pas traiter la grande diversité des situations de manière satisfaisante. Les inconvénients qui résultent de l'absence de contrat écrit ne pourront donc être palliés en tout par l'intervention de l'Etat.

---

<sup>127</sup> V., en sens inverse, l'évolution constatée dans la filière du lait, où la contractualisation écrite obligatoire a été instaurée pour accroître la prévisibilité économique, notamment par une durée d'engagement minimale, en parallèle de la suppression de mécanismes de régulation publique – v. sur cette évolution : Yves Berger, François Champanhet, Yves Marchal, Yves Riou, *Mise en œuvre de la contractualisation dans la filière laitière française*, rapp. CGAER, décembre 2015, p. 20.



## Partie 3. Garantir la diversité des œuvres et leur diffusion sur l'ensemble du territoire

**Les engagements de programmation : un outil pertinent pour maintenir la diversité exceptionnelle de la programmation en France, dont la crédibilité doit être renforcée**

*La conception du dispositif : un instrument mixte, entre politique économique sectorielle et promotion de la diversité culturelle, qui s'est étendu à une large part de la grande et de la moyenne exploitation*

**Les engagements de programmation sont des obligations relatives à la programmation des salles de cinéma**, qui sont proposés par les exploitants et homologués par le CNC. Initialement conçus comme un outil de régulation économique à la limite du droit de la concurrence, ils se sont transformés progressivement en instrument de politique culturelle. Ces engagements, qui doivent être périodiquement renouvelés, ne l'ont pas été pour l'ensemble<sup>128</sup> des opérateurs depuis 2019, malgré des lignes directrices émises par le CNC en avril 2022.

**Ces engagements créés pour des motifs de protection de la concurrence sont devenus plus tard un outil de politique culturelle.** Le système des engagements de programmation trouve son origine dans une loi de 1982<sup>129</sup>, qui institue un agrément des groupements et ententes de programmation. Il s'agissait alors de répondre à une inquiétude pour l'état de la concurrence dans la filière du cinéma : des groupements, notamment le GIE Gaumont-Pathé, assuraient la programmation de salles de plus en plus nombreuses. Parfois intégrés verticalement avec des activités de production ou de distribution<sup>130</sup>, ils exerçaient un fort pouvoir de marché, au détriment des acteurs indépendants. Pour prévenir des abus, la loi du 29 juillet 1982 encadre cette pratique.

Le premier texte d'application de cette loi<sup>131</sup> se bornait à prévoir que l'agrément d'un groupement ou d'une entente était « *subordonné aux engagements pris par les groupements ou les ententes de programmation pour assurer la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général* », notamment des engagements pris vis-à-vis des distributeurs « *afin de permettre la diffusion de leurs œuvres par des salles tierces* ». Il s'agissait d'éviter que les groupements et ententes de programmation imposent une exclusivité aux distributeurs.

L'extension de ce dispositif aux exploitants-propriétaires par la loi en 1985<sup>132</sup> ne donne pas lieu à davantage d'élaborations sur l'objet culturel du dispositif. Le décret d'application pris pour cette loi en 1999 permet d'appliquer les engagements à des multiplexes qui n'ont pas forcément d'ampleur nationale. Il témoigne déjà d'une inflexion du dispositif sur le fond : l'objectif n'est plus seulement d'éviter la constitution d'un « *studio system* » à la française, mais aussi de réguler de la programmation des grandes salles. Il souligne aussi que les engagements, d'abord conçus comme accessoire de l'agrément des ententes, sont devenus un outil autonome.

---

<sup>128</sup> Des engagements ont déjà été homologués pour une proportion significative des exploitants, mais pas pour tous, notamment parmi les plus importants d'entre eux.

<sup>129</sup> Article 90 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.

<sup>130</sup> Ce que la France n'interdisait pas par principe, contrairement aux Etats-Unis jusqu'à une période récente, à la suite de la jurisprudence (dite « décret ») (*Paramount* 334 U.S. 131 (1948)).

<sup>131</sup> Décret n° 83-13 du 10 janvier 1983, article 8.

<sup>132</sup> Loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985.

**La réforme du droit du cinéma de 2009 a permis d'expliciter le rôle des engagements de programmation, mais celui-ci reste marqué par des ambiguïtés.** Le rapport remis par M. Roch-Olivier Maistre en 2008<sup>133</sup>, qui a guidé la réforme des engagements de programmation de 2009 – 2010<sup>134</sup>, a conduit à rendre plus transparent et explicite un fonctionnement alors devenu opaque. La loi a notamment consacré l'existence des engagements et le décret a prévu qu'ils fussent publiés.

Cette réforme a aussi permis d'expliciter que l'un des objectifs des engagements est de favoriser la diversité de l'offre et la diffusion des œuvres<sup>135</sup>. L'objectif culturel est, depuis lors, clairement affiché par les textes. Mais l'inspiration économique des années 1980 reste également présente, puisque les engagements de programmation doivent favoriser le maintien d'un tissu diversifié d'entreprises de distribution. Parfois, les deux objectifs sont liés en l'état du droit : le pluralisme dans le secteur de la distribution, objectif économique, doit permettre la « *diffusion d'œuvres cinématographiques d'art et d'essai* »<sup>136</sup>.

Ces deux approches ne sont pas sans entrer en tension. Les exploitants font ainsi valoir l'ambiguïté des obligations faites aux multiplexes de diffuser des films peu diffusés dans les zones urbaines où ils concurrencent des cinémas de centre-ville souvent classés art et essai. Une logique seulement économique conduirait plutôt à protéger ces derniers de la concurrence faite sur les films d'auteur par les multiplexes. Dans le même temps, l'objectif de politique culturelle pourrait encourager à une exposition aussi large que possible des œuvres les plus abouties sur le plan artistique, dans tous les points de diffusion.

**L'outil hybride qui résulte de cette histoire complexe repose aujourd'hui sur l'homologation d'engagements soumis par la grande et la moyenne exploitation.** Certaines catégories d'établissements, listées à l'article L. 212-23 du code du cinéma et de l'image animée, sont tenus de remettre au CNC des engagements de programmation, qui sont ensuite homologués par le président du CNC.

Sont d'abord soumis à cette obligation les groupements ou ententes de programmation (1° du même article), comme Gaumont Pathé ou UGC. Relèvent également du même dispositif les exploitants-proprétaires, aux termes du 2° du même article. Le II de l'article L. 212-24, précisé par l'article R. 212-30, prévoit que sont concernés, à ce titre, les exploitants-proprétaires ayant un certain pouvoir de marché national et local – ce qui inclut notamment Kinopolis, MK2, etc. – mais aussi les exploitants de multiplexes indépendamment de leur pouvoir de marché. Au total, les engagements de programmation couvrent environ 1 000 cinémas et près de 5 000 écrans, pour seulement 84 opérateurs. Leur champ n'a cessé de s'étendre depuis 1982, en plusieurs étapes : d'abord aux exploitants-proprétaires importants en 1988 puis à tous les établissements de plus de huit salles à partir de 2010, seuil réduit à six salles en 2018<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Roch-Olivier Maistre, *Les engagements de programmation*, rapport remis à la présidente du CNC le 19 novembre 2008.

<sup>134</sup> Ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009 et décret n° 2010-781 du 8 juillet 2010.

<sup>135</sup> Article L. 212-22 du CCIA.

<sup>136</sup> Article R. 212-31 du CCIA.

<sup>137</sup> Décret n° 2018-247 du 6 avril 2018, article 5, pris à la suite des assises de la diversité du cinéma.

## *L'utilité du dispositif : maintenir l'exception française en matière de programmation des salles de cinéma*

**Les engagements de programmation homologués par le CNC visent à garantir le pluralisme et la diversité dans le domaine cinématographique.** Le contenu des engagements est défini de manière générale par l'article R. 212-31 du code du cinéma et de l'image animée, déjà cité. Sa rédaction actuelle traduit le résultat d'un accord du 13 mai 2016, par lequel les professionnels et le CNC se sont entendus pour faire évoluer le contenu de ces engagements. Les lignes directrices émises par le CNC en avril 2022 pour guider la négociation du prochain cycle d'engagements se placent dans la droite ligne de l'accord du 13 mai 2016, mais sans exclure qu'il connaisse des évolutions.

Aux termes de ces dispositions réglementaires, éclairées par ces documents d'orientation, quatre principaux objectifs sont aujourd'hui fixés aux engagements de programmation par les pouvoirs publics, dont trois avaient trouvé une traduction dans les engagements issus de l'accord de 2016 :

- le premier objectif, portant sur la diffusion des films européens et de cinématographies peu diffusées est d'abord garanti par l'engagement consistant à leur réserver un pourcentage de séances – fixé à 40 % en 2016 pour les premiers opérateurs, moins que la part de marché nationale du seul cinéma français<sup>138</sup> – et à prévoir la diffusion, dans chaque établissement, de films sortis sur moins de 80 copies. S'y ajoute une dimension qualitative : les exploitants s'engagent au maintien à l'écran des films européens programmés pendant deux semaines et à leur garantir un nombre minimal de séances hebdomadaires (entre 28 et 49 pour les trois premiers opérateurs) ;
- le deuxième objectif, relatif au pluralisme de la distribution, était traduit en 2016 par l'engagement de diffuser un nombre minimal de films distribués par des distributeurs réalisant moins de deux millions d'entrées, avec un sous-total correspondant aux distributeurs réalisant moins de 700 000 entrées ;
- le troisième objectif, à savoir la diversité des œuvres proposées au spectateur, est traduit par une limitation de la « multidiffusion », c'est-à-dire de la diffusion d'un même film sur plusieurs écrans en parallèle. Des plafonds garantissent qu'entre la moitié et les deux tiers des écrans soient disponibles pour des films qui ne sont pas multidiffusés, selon une logique globalement progressive en fonction du nombre de salles<sup>139</sup>. La création de cette grille de la multidiffusion constituait une évolution marquée des engagements homologués entre 2010 et 2016, qui prévoyaient seulement, pour les circuits, un plafond du pourcentage de séances hebdomadaires consacré à un film assorti de deux dérogations annuelles.

Un quatrième objectif fixé par l'article R. 212-31 du code du cinéma et de l'image animée n'a jamais été mis en œuvre à ce stade : favoriser la promotion gratuite des œuvres. Il fait suite à l'accord de mai 2016, qui renvoyait à une étude ultérieure « *les moyens d'améliorer les conditions de promotion des films en salle* ». Les lignes directrices de 2022 ne prévoient pas expressément ce que pourraient être les engagements de programmation en matière de promotion mais en rappellent l'exigence.

---

<sup>138</sup> Même s'il existe des disparités géographiques importantes dans l'audience du cinéma français : v. not. CNC, *Géographie...*, p. 63.

<sup>139</sup> Pour un établissement de dix salles, par exemple, un exploitant peut soit diffuser un film à succès sur trois écrans, sept écrans restant disponibles pour sept films différents, soit diffuser deux films à succès sur deux écrans chacun, si bien que huit films au moins devraient être exposés simultanément. Cette présentation simplifiée ne tient toutefois pas compte de ce que, dans le cadre des engagements issus de l'accord de 2016, un « chevauchement » d'un tiers de la durée du film n'était pas considéré comme de la multidiffusion.

**Ces engagements favorisent le maintien de l'exception française en matière de programmation.** La programmation dans les salles de cinéma en France est d'une exceptionnelle variété, qui traduit à la fois la qualité du travail des exploitants pour mettre en valeur des films divers, la vaste offre de films, et les goûts du public. A cet égard, les années 2021 et 2022, durant lesquelles le marché a connu une reprise partielle mais sans engagements de programmation, constitue une expérience naturelle intéressante.

D'une part, il témoigne de ce qu'il existe en France un équilibre de marché favorable à la diversité par rapport à d'autres marchés cinématographiques. A titre d'exemple, lors de la sortie de *Black Panther: Wakanda Forever*, ce seul film captait environ 45 % des séances aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, 20 à 25 % en Allemagne, Espagne et aux Pays-Bas, mais seulement 13 % en France<sup>140</sup>. En l'absence même d'engagements, les multiplexes ont d'ailleurs conservé des pratiques de programmation variées. L'étude par le CNC de la diffusion du même film dans un échantillon de seize complexes témoigne de ce que les trois quarts respecteraient encore, en 2022, les plafonds de la grille de multidiffusion de 2016, et que le quart restant n'a dépassé ces plafonds que d'un écran.

D'autre part, ils révèlent que l'exposition plus importante donnée aux films – hausse des plans de sortie, réduction des sorties américaines et relative faiblesse des comédies françaises porteuses – ne se traduit pas toujours par un plus grand succès commercial. L'exposition est une condition nécessaire de la diffusion des œuvres – et la puissance publique est légitime à la rendre possible par des outils de régulation – mais elle n'est pas suffisante.

Ces données témoignent de ce que les engagements de programmation ne sont pas un outil de transformation de la programmation : ils sont un « *filet de sécurité* »<sup>141</sup> contre la rupture de l'équilibre actuel, qui éroderait la spécificité de la France et la conduirait à s'installer dans une « monoculture » cinématographique. Même si la situation actuelle n'est pas alarmante, des points d'attention existent. Des acteurs indépendants ont signalé que certains circuits ne réalisaient quasiment aucune entrée, faute de programmation adéquate, sur des films pourtant « porteurs » de l'art et essai étranger, comme *Sans filtre* ou *Parasite*. La « premiumisation » du marché pourrait aussi renforcer la dépendance au cycle des films les plus spectaculaires.

Il apparaît donc légitime, à condition d'avoir des attentes raisonnables à leur égard, de relancer les engagements de programmation, ce qui implique de renforcer leur crédibilité tout en adaptant leur contenu.

### *Renforcer la crédibilité des engagements : assurer le renouvellement périodique des engagements, crédibiliser leur mise en œuvre par la conditionnalité des aides publiques*

Les engagements de programmation ont aujourd'hui un statut paradoxal : généralement acceptés dans leur principe, y compris par les exploitants concernés, et plutôt bien respectés lors du dernier exercice, ils ne sont pas perçus dans la profession comme un outil de régulation crédible pour deux raisons. D'une part, les engagements sont parfois fixés à un niveau faible, nettement en-deçà des pratiques de marché des exploitants, faute de possibilités pour le CNC de les imposer. D'autre part, aucune conséquence réelle n'est attachée à leur méconnaissance.

**La première des critiques portée contre le dispositif actuel des engagements de programmation tient à ce qu'il est peu contraignant dans leur fixation et, par suite, dans le niveau des engagements**

---

<sup>140</sup> Chiffres communiqués par M. Julien Marcel (The Boxoffice Company).

<sup>141</sup> Expression du rapport de Roch-Olivier Maistre, *op. cit.*, p. 19.

**agréés.** Le dispositif des engagements de programmation est aujourd’hui asymétrique du point de vue des pouvoirs reconnus à l’autorité publique.

Pour toutes les catégories d’exploitants, la détermination des engagements de programmation part d’une proposition qu’ils formulent au CNC. En revanche, les pouvoirs du CNC face à l’absence de propositions, ou à des propositions insuffisantes, sont différents. Pour les exploitants-propriétaires, c’est-à-dire les multiplexes indépendants ou certains réseaux comme celui de Kinepolis, le président du CNC peut fixer, après mise en demeure, le contenu des engagements de programmation. En revanche, pour les groupements et ententes de programmation, comme Gaumont Pathé ou UGC, les engagements de programmation forment seulement une condition de l’octroi de l’agrément. En théorie, l’absence d’engagements satisfaisants proposés par les groupements et ententes devrait donc conduire à ce que l’agrément leur soit refusé. En pratique, une telle mesure est difficilement concevable.

Il en résulte que le CNC dispose d’un pouvoir de négociation limité si les engagements qui lui sont remis ne sont pas satisfaisants. Si la mission ne suggère pas que ces engagements se traduisent toujours, comme le proposent certains, par un « mieux-disant » – car on a vu ci-dessus que le marché français permet déjà une exposition large de la diversité, et qu’un tel principe risquerait de dissuader les efforts spontanés de promotion de la diversité –, il n’est pas non plus satisfaisant qu’ils se bornent à ratifier des niveaux d’engagements très inférieurs aux pratiques des circuits, comme cela a encore pu être le cas dans le cycle de 2017.

**L’évolution des engagements de programmation demande donc de poser à nouveau la question de leur fixation.** La mission a d’abord examiné une piste de réforme structurelle du dispositif, qui consisterait à **transformer les engagements de programmation en un dispositif unilatéral**, qui constituerait une sorte de « cahier des charges » de l’exploitation. Des obligations minimales seraient fixées par un texte réglementaire qui s’appliquerait à tous les exploitants répondant aux critères actuels des engagements.

Certains arguments peuvent plaider en ce sens : les engagements sont déjà « standardisés » par les lignes directrices du CNC ; une forme d’égalité de traitement et concurrentielle entre exploitants milite déjà pour que les obligations qui leur sont imposées soient raisonnablement proches ; la renégociation périodique des engagements consomme beaucoup de temps et d’énergie tout en causant un risque d’interruption des cycles d’engagements, dont on constate la réalisation depuis 2019. Toutefois, cette piste – qui demanderait d’ailleurs une réforme législative – ne paraît pas, en l’état, adaptée. La négociation individuelle sur les engagements favorise en effet, outre leur acceptation par les exploitants, l’ajustement aux enjeux particuliers qu’ils rencontrent (cf. ci-dessous, p. 61 – 63).

La mission privilégie donc **l’extension aux groupements et ententes de la possibilité, pour le CNC, de fixer les engagements lorsque les propositions initiales des groupements sont insuffisantes.** Cette proposition, qui faciliterait la négociation du CNC avec les ententes et groupements, consisterait en substance à aligner leur régime sur celui des exploitants-propriétaires.

Cela pose la question de l’existence d’une base légale suffisante pour procéder à cette réforme au niveau du décret en Conseil d’Etat. Pour les exploitants-propriétaires, aucune disposition de la loi ne permet aujourd’hui expressément la fixation unilatérale des engagements de programmation des exploitants-propriétaires. Il est seulement prévu qu’ils sont tenus de souscrire et de faire homologuer les engagements. Si cette habilitation a été regardée comme suffisante depuis 1999, et encore lors de la codification du code du cinéma et de l’image animée, on peut admettre qu’un dispositif comparable puisse être créé sans modification de la loi pour les ententes et groupements.

Il est toutefois permis de s'interroger sur les conséquences à tirer de la coexistence entre la procédure d'agrément des ententes et groupements et celle d'homologation de leurs engagements de programmation. Aujourd'hui, les deux procédures sont liées par les articles R. 212-22 et R. 212-25 du code du cinéma et de l'image animée : les engagements sont soumis à homologation dans le cadre de la demande d'agrément, et la durée de l'homologation et de l'agrément sont liées.

Mais l'article L. 212-20 du code du cinéma prévoit seulement que la « *délivrance de l'agrément (...) est subordonnée à l'homologation par le président du [CNC] des engagements de programmation (...)* ». La loi impose donc que l'agrément ne soit délivré qu'au vu d'engagements de programmation satisfaisants, sans s'opposer à ce qu'ils aient été homologués précédemment. Au regard de cette interprétation du cadre législatif, on peut envisager au moins deux formules :

- soit créer un cycle d'homologation des engagements autonome, sur le modèle des engagements des exploitants-proprétaires, qui serait déconnecté de l'agrément des ententes et groupements ;
- soit maintenir le lien entre les deux, tout en créant une procédure de dialogue entre le CNC et l'exploitant sur les engagements lors de la procédure de renouvellement<sup>142</sup>. Le président du CNC formulerait une proposition d'engagements alternatifs lorsque ceux qui ont initialement été proposés étaient insuffisants, ou en l'absence de proposition. Le groupement de programmation pourrait alors soit les accepter, soit en proposer d'autres, soit retirer sa demande d'agrément. A défaut de réponse, ou si un désaccord persistait à l'expiration de l'agrément précédent, le président du CNC homologuerait les engagements issus de sa proposition, qui seraient regardés comme acceptés par l'exploitant, et agréerait le groupement au vu de ces engagements alternatifs.

La mission considère que, sauf à ce que l'agrément des groupements et ententes soit supprimé – ce qu'elle ne saurait recommander faute d'avoir instruit cette question –, la seconde option est la plus simple pour les exploitants comme pour l'administration, car elle évite de créer deux procédures parallèles dont les temporalités ne seraient plus alignées.

**Proposition n° 5 [vecteur : décret en Conseil d'Etat].** Permettre au président du CNC de fixer les engagements de programmation des groupements et ententes en l'absence de propositions de leur part, ou lorsque ces propositions sont insatisfaisantes.

**La seconde des critiques soulevées s'agissant de l'efficacité des engagements de programmation tient à l'absence de sanctions ou de contrôle de leur respect.** Chacune des branches de cette critique appelle des observations différentes.

S'agissant du **contrôle du respect** des engagements de programmation, il repose aujourd'hui à la fois sur les services du CNC et sur le médiateur du cinéma, saisi annuellement de la question du respect des engagements<sup>143</sup>. Si beaucoup d'acteurs critiquent le manque de suivi des engagements, le cycle 2017 – 2019 montre que le CNC est capable d'en tenir un bilan détaillé<sup>144</sup>, et la mission a pu obtenir des données sur la multidiffusion de *Black Panther* quelques mois après sa sortie en salle. Le déploiement complet des déclarations de recettes à la séance devrait d'ailleurs encore faciliter les opérations de contrôle. Au total, et sous réserve du maintien dans le temps de moyens suffisants

<sup>142</sup> Trois mois au moins : article R. 212-27 du CCIA. Elle pourrait être allongée pour tenir compte de ces propositions.

<sup>143</sup> Article R. 212-39 du CCIA.

<sup>144</sup> V. : CNC, *Synthèse du bilan 2017-2018 de l'accord du 13 mai 2016 sur les engagements de programmation et de diffusion*. Disponible [en ligne](#).

consacrés à cette mission, l'administration semble en mesure de contrôler les engagements de programmation, les distributeurs et organisations professionnelles pouvant d'ailleurs toujours signaler les éventuelles difficultés au CNC ou à la médiatrice du cinéma.

S'agissant des **sanctions**, la méconnaissance des dispositions relatives aux engagements de programmation et des textes et décisions pris pour leur application peut faire l'objet d'une des sanctions administratives prévues à l'article L. 422-1 du code du cinéma et de l'image animée – y compris des sanctions financières ou une réduction des aides automatiques ou sélectives qui ont été attribuées. Ces dispositions ont déjà donné lieu à des sanctions<sup>145</sup> et, encore à la fin des années 2010, à l'établissement de procès-verbaux de manquement. Par ailleurs, pour les ententes et groupements, le non-respect des engagements pourrait motiver l'abrogation de leur agrément. Il n'est donc pas exact d'affirmer, en droit, que la méconnaissance des engagements ne serait pas « sanctionnable ». En fait, en revanche, ces sanctions n'apparaissent pas aujourd'hui crédibles aux yeux de la profession, soit qu'elles aient des conséquences disproportionnées s'agissant d'une abrogation de l'agrément, soit qu'elles soient en pratique peu appliquées s'agissant des sanctions administratives.

Certes, l'étude réalisée par le CNC pour les années 2017 – 2018 révélait que les engagements étaient globalement respectés. Les deux engagements les moins bien observés portaient sur le plancher de séances (taux de respect de 93,5 % en 2018) et sur la programmation de films de moins de 80 copies (86 % en 2018), les autres l'étant presque unanimement. En outre, ce bilan souligne que beaucoup d'exploitants présentaient des indicateurs de programmation situés au-dessus des engagements moyens. Il ne s'agit donc pas ici de répondre à un problème passé tenant au non-respect des engagements homologués.

En revanche, la situation actuelle, dans laquelle certains exploitants ne déposent pas d'engagements, paraît difficilement justifiable un an après la fin des restrictions sanitaires, même dans le contexte de la baisse de fréquentation. De plus, comme le rappelait le rapport « Maistre », « *il n'est jamais inutile de veiller à ce qu'une réglementation s'accompagne d'un dispositif de sanction adapté* »<sup>146</sup>. L'enjeu est ici, d'une part, d'affirmer le principe selon lequel un système d'encadrement et d'aides favorable au secteur du cinéma ne peut perdurer que par l'adhésion de chacun aux « règles du jeu » posées par la puissance publique et, d'autre part, de signaler à l'ensemble de la profession que les engagements de programmation ne sauraient être perçus comme des postures non-contraignantes, mais constituent un instrument crédible et dont la méconnaissance peut être suivie d'effets.

**Pour améliorer la crédibilité des engagements de programmation, la piste la plus vertueuse semble être la conditionnalité des aides, qui doit toutefois être accompagnée d'une réflexion sur la formulation des engagements.** Cette piste était déjà suggérée par le rapport « Maistre » en 2009<sup>147</sup>, mais n'avait alors pas reçu de suites.

Le secteur de l'exploitation, avant la crise sanitaire, recevait environ 80 M€ par an d'aides automatiques – c'est-à-dire auxquelles ont droit automatiquement les exploitants qui en remplissent les critères – et 25 M€ d'euros d'aides sélectives. La plus importante des aides à l'exploitation est l'aide automatique à la création et à la modernisation des établissements de cinéma. Le droit au soutien « généré » par chaque établissement dans le cadre de ce régime d'aide correspond à un pourcentage du montant de la taxe assise sur le prix des entrées aux séances (TSA)<sup>148</sup>. Les sommes résultant de ce

---

<sup>145</sup> CE, 25 mars 1988, *Centre national de la cinématographie*, n° 77148, aux Tables.

<sup>146</sup> *Op. cit.*, p. 25.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Article 232-4 à 232-7 du RGA pour le mode de calcul.



calcul sont inscrites sur un compte et peuvent être utilisées pour financer des travaux de modernisation.

Si les sommes versées au titre du soutien automatique sont parfois perçues comme la contrepartie d'une épargne forcée *via* la TSA – qui représente 10,72 % des recettes de billetterie<sup>149</sup> –, cet argument peut être nuancé en fait<sup>150</sup>. Et, en droit, les aides automatiques n'en restent pas moins une aide publique, participant d'un système d'intervention qui concourt au maintien d'une industrie cinématographique dynamique en France. L'existence de conditions et d'obligations attachées à ces ressources financières apparaît donc légitime. Toutes proportions gardées, il s'agit de l'équivalent, dans le domaine de la télévision, de l'équilibre tracé entre la gratuité de l'attribution des fréquences hertziennes et les conventions conclues par les chaînes.

La mise en place d'une **clause transversale de conditionnalité des aides à l'exploitation** au respect, pour les exploitants qui y sont soumis, des engagements de programmation, paraît à la fois cohérente, légalement possible, opportune et praticable – à condition, sur ce dernier point, d'en préciser la portée.

D'abord, cette clause est cohérente avec l'évolution générale de la politique d'aides du CNC, qui prévoit des conditions transversales de plus en plus diverses. Des conditions générales d'éligibilité sont fixées par les articles 122-9 à 122-19 du règlement général des aides, applicables notamment à l'exploitation. Elles sanctionnent le non-respect de la législation sociale, mais aussi, par exemple, celui des obligations relatives à la prévention du harcèlement sexuel<sup>151</sup>. De telles conditions transversales relatives au respect de la législation en vigueur par les entreprises bénéficiaires d'aides aux entreprises ne sont d'ailleurs ni rares ni nouvelles : un décret de 1955 toujours en vigueur prévoit par exemple que la conformité aux obligations sociales et fiscales est une condition générale de perception d'aides publiques<sup>152</sup>.

Ensuite, une telle conditionnalité paraît légalement possible, au regard notamment du principe d'égalité, qui peut être invoqué à l'encontre d'un critère d'éligibilité à une aide publique qui ne serait pas pertinent au regard de son objet<sup>153</sup>. La conditionnalité liée aux engagements de programmation ne pose aucune difficulté pour les aides automatiques ou sélectives qui sont attribuées en fonction de la programmation des établissements : il est logique de pouvoir n'en bénéficier qu'à condition de respecter par ailleurs les dispositifs réglementaires qui encouragent une programmation diverse. Une interrogation est possible, en première analyse, en ce qui concerne les aides à la modernisation et à l'investissement. Mais elle peut être levée : si ces aides à la modernisation sont octroyées, c'est pour améliorer l'attractivité des salles pour le public. Cette attractivité n'a toutefois de sens, du point de

---

<sup>149</sup> Article L. 115-2 du CCIA.

<sup>150</sup> Si l'exploitant est l'assujéti à la TSA d'un point de vue juridique (article L. 115-3 du CCIA), cette taxe est supportée économiquement par le spectateur. Par d'ailleurs, la TSA est calculée avant le partage de la valeur : si l'on considère que l'exploitant supporte la TSA à travers la moindre demande liée à la hausse du prix, ce coût est partagé avec l'amont de la chaîne de valeur pour la partie du billet qui lui revient après application du taux de location.

<sup>151</sup> Condition applicable aux aides à l'exploitation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, conformément à l'article 6 de la délibération n° 2021/CA/21 du 1<sup>er</sup> juillet 2021, lu en combinaison avec l'article 21 de la délibération n° 2020/CA/19 du 1<sup>er</sup> octobre 2020.

<sup>152</sup> Décret n° 55-486 du 30 avril 1955, article 30.

<sup>153</sup> Sur la formulation générale du principe d'égalité : CE, Assemblée, 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326, au Rec. Sur des cas récents d'application à des aides du CNC : CE, 28 novembre 2016, *Syndicat des agences de presse audiovisuelles (SATEV)*, n° 392019, inédit ; CE, 15 décembre 2017, *Sté MK2 Quai de Seine et autres*, n°s 397305, 397309, inédit.

vue de la puissance publique et des aides qu'elle octroie, que dans la mesure où elle concourt à sa politique culturelle.

Par ailleurs, la proposition ici formulée semble la plus adaptée par rapport aux autres pistes envisageables. La principale consisterait à faire évoluer le dispositif de sanctions pour en faciliter la mise en œuvre. Mais leur mise en œuvre sera toujours délicate pour le CNC, qui doit par ailleurs négocier avec les opérateurs sur de nombreux points, y compris la fixation de leurs futurs engagements. Une autre approche consisterait à créer un système de contributions financières dues en cas de méconnaissance des engagements, qui pourrait d'ailleurs être gradué en fonction de l'écart à la cible. Si cette dernière piste répondrait aussi à l'objectif d'assurer l'efficacité de la régulation, sa complexité de mise en œuvre – nécessité d'une nouvelle base légale, création d'un dispositif *ad hoc* – serait disproportionnée.

Enfin, cette piste paraît praticable – à la double condition, toutefois, **de tenir compte de la nature des engagements dans la conditionnalité, et de prendre en compte l'existence de cette conditionnalité dans la rédaction des engagements :**

1° S'agissant de la prise en compte de la nature des engagements dans la conditionnalité : la règle de conditionnalité, qui pourrait être insérée à l'article 230-1 du règlement général des aides du CNC, devrait prévoir que cette conditionnalité ne s'applique qu'aux engagements de programmation consistant dans le respect d'objectifs chiffrés ou en une obligation de résultat. L'inverse conduirait soit à créer une insécurité juridique pour les opérateurs lorsque les engagements portent sur une obligation de moyens, soit à rendre en pratique impossible de prévoir des obligations de moyens dans les engagements de programmation. Les sanctions administratives pourraient toujours être mobilisées en cas de méconnaissance caractérisée d'une obligation de moyens ;

2° S'agissant de la prise en compte de cette conditionnalité dans la rédaction des engagements : la circonstance que les exploitants puissent perdre un droit aux aides publiques en raison de la méconnaissance des engagements de programmation pourrait inciter à faire évoluer certains critères des engagements. A titre d'exemple, les engagements relatifs à la qualité de la programmation – séances, durée –, s'ils étaient reconduits, pourraient être assortis d'un taux de respect rapporté au nombre d'actes de programmation, sauf à conduire à un effet d'éviction sur les films les plus risqués.

**Proposition n° 6 [vecteur : règlement général des aides].** Conditionner l'éligibilité aux aides à l'exploitation cinématographique à l'homologation d'engagements de programmation et à leur respect, lorsqu'ils consistent en une obligation de résultat, tenant notamment au respect d'objectifs chiffrés ; examiner, en retour, la pertinence des engagements fixés compte tenu de cette conditionnalité.

*Adapter le contenu des engagements : tenir compte de la diversité des situations tout en maintenant le cadre général d'une régulation ex ante, avancer sur la diversité et la promotion*

Compte tenu des échanges à venir ou en cours sur les engagements de programmation souscrits par les exploitants, et des lignes directrices déjà émises par le CNC, la présente mission ne formulera pas de propositions prescriptives sur leur contenu, l'intérêt de ce dispositif négocié reposant dans son adaptabilité. En revanche, compte tenu des nombreuses propositions qui lui ont été faites à ce sujet dans le cadre des auditions, elle souhaite formuler des observations particulières sur deux questions :

- celle de la prise en compte de la diversité des situations au niveau local ;
- celle des problématiques spécifiques à certains engagements, en matière de multidiffusion, de soutien à la diversité et de promotion.

**La prise en compte de la diversité des situations peut être améliorée au niveau de la définition des principes généraux, mais la définition d’engagements à géométrie variable est impossible.** Les acteurs indépendants aussi bien que certains grands exploitants considèrent que les engagements nationaux ne correspondent pas à la réalité des zones de chalandise, qui est diversifiée – même si les conséquences qu’ils tirent de ce constat sont différentes, les premiers proposant de créer des engagements spécifiques à chaque établissement<sup>154</sup> en fonction des réalités locales, tandis que les seconds plaident pour plus de souplesse dans la définition des règles générales.

Toutefois, ainsi qu’il a été dit au sujet des principes de la régulation, la diversité des marchés du cinéma et les asymétries d’information rendent illusoire la fixation centralisée de critères qui prétendraient tenir compte de toutes les situations concurrentielles, sans même parler de sa difficulté de mise en œuvre. Ces situations peuvent être traitées, dans le domaine du cinéma, par le recours à la médiatrice et donc à la régulation *ex post*. Compte tenu de ce qui est dit ci-dessus (p. 26), il conviendrait, pour qu’elle puisse pleinement jouer ce rôle, **de renforcer les moyens de la médiatrice du cinéma**, afin de lui permettre à la fois d’intervenir dans les délais très contraints qui sont les siens et de disposer de tous les éléments pour exercer pleinement les pouvoirs que lui confie la loi.

Sans aboutir à une granularité excessive qui ne saurait relever de la régulation *ex ante*, il est par ailleurs possible de se fonder sur des critères simples pour améliorer le réalisme des engagements.

Ainsi, dans le sens d’un renforcement ponctuel des exigences, il apparaîtrait possible d’utiliser un critère simple, tel que l’existence d’un **monopole sur la zone de chalandise**, pour prévoir des engagements spéciaux en matière de diversité des œuvres. Dans ces cas, la diversité cinématographique reposant sur un seul exploitant, il serait légitime que des engagements spécifiques ou plus élevés sur la diversité des œuvres exposées lui soient demandés. Tel a déjà été le cas dans le passé : à titre d’exemple, en 2015, UGC s’était engagée à ne pas faire usage des dérogations alors applicables sur les plafonds de diffusion d’une même œuvre à Limoges, où elle était le seul exploitant.

En sens inverse, on peut s’interroger sur la possibilité, pour le CNC, de prendre acte de qu’il n’est **pas nécessaire d’homologuer des engagements** relatifs à certains points lorsque les pratiques constatées d’un exploitant ou dans une zone garantissent déjà le maintien d’un haut niveau de pluralisme et de diversité. Les services du CNC relèvent par exemple le peu de valeur ajoutée à l’homologation d’engagements pour des salles classées « art et essai », dont le classement implique par lui-même le respect d’une certaine diversité. En l’état des textes, il serait déjà possible d’alléger les engagements pour certains établissements et sur certains points, au motif que les homologuer ne contribuerait pas davantage au respect des objectifs généraux de l’article R. 212-31 du code du cinéma et de l’image animée, compte tenu de leur programmation actuelle. Cela permettrait de concentrer les ressources sur la négociation des engagements qui présentent la plus forte valeur ajoutée pour le public.

**Les engagements relatifs à la multidiffusion, dans le contexte de la baisse de fréquentation, soulèvent les plus fortes revendications de la part des exploitants** qui considèrent que de tels engagements risquent d’entraver leur capacité à reconquérir le public. Deux revendications spécifiques sont portées par la grande et moyenne exploitation sur ces engagements.

La première est celle de prévoir des **dérogations**, qui existaient jusqu’en 2016 : deux fois par an, sauf parfois dans les zones de monopole, l’exploitant pouvait s’affranchir des limites apportées au pourcentage de séances consacré à un même film. Ce mécanisme de « carte blanche » apparaît toutefois peu satisfaisant sur son principe, voire contradictoire avec l’objet même des engagements

---

<sup>154</sup> Les derniers engagements homologués étaient déjà déclinés par établissement, mais à partir d’objectifs chiffres négociés globalement.

sur la multidiffusion : c'est seulement lorsque des films au très fort potentiel commercial sont diffusés dans les salles qu'il existe un enjeu à limiter la multidiffusion. En revanche, s'il était nécessaire de prévoir un assouplissement du mécanisme des engagements de programmation pour tenir compte du potentiel commercial particulier d'un petit nombre de films, et ainsi accompagner le retour du public en salles, il pourrait être envisagé de remplacer les dérogations par un rehaussement exceptionnel des plafonds.

La seconde est de mieux tenir compte celles des **salles et établissements « premium » dotées d'un équipement technologique** destiné à mettre en valeur les films à « grand spectacle ». Ces salles étant particulièrement adaptées à la diffusion de certaines œuvres, leurs exploitants font valoir qu'elles devraient faire l'objet d'un traitement spécial. Sur ce point, la mission considère qu'il ne serait pas pertinent d'exclure ces salles des plafonds de multidiffusion ou ces établissements d'autres engagements, sauf à rompre la neutralité des engagements vis-à-vis des stratégies des exploitants. Il est d'ailleurs possible de tenir compte de l'évolution du marché en direction du « premium » soit par l'évolution de la grille de la multidiffusion, soit dans le niveau des engagements par établissement pour ce qui concerne les autres items prévus par les lignes directrices de 2022.

Le développement des salles « premium » demeure toutefois un instrument intéressant pour la reconquête du public et la solidité économique de l'exploitation, que les engagements de programmation ne doivent pas rendre impossible. A cet égard, la mission considère que les négociations autour des engagements de programmation devraient permettre de prendre en compte leurs spécificités, y compris de manière créative. Par exemple, dans les métropoles où un même exploitant détient ou programme plusieurs établissements, il serait envisageable de mutualiser l'appréciation du respect de certains engagements à l'échelle de ces établissements, en permettant ainsi de compenser la programmation d'un établissement « premium » par celle d'un autre établissement.

**Proposition n° 7 [vecteur : lignes directrices / engagements de programmation].** Améliorer la prise en compte des situations spécifiques par de principes transversaux simples plutôt que par la fixation de règles au cas par cas, qu'il s'agisse de la prise en compte des situations locales ou des enjeux du « premium ».

**Les engagements relatifs à la promotion de la diversité des œuvres pourraient mieux arbitrer entre objectifs économiques et culturels.** Les engagements relatifs à la diffusion des œuvres sont aujourd'hui fixés selon des critères essentiellement économiques : importance du distributeur mesurée par son nombre d'entrée et taille du plan de sortie. Une telle approche peut être justifiée par l'objet concurrentiel des engagements, afin d'éviter que les distributeurs indépendants ne soient évincés du marché par les exploitants dont certains peuvent aussi exercer des activités de distribution.

En revanche, il est permis de s'interroger sur l'absence de critère proprement « culturel », tenant par exemple à la recommandation « art et essai » des œuvres. Certes, l'extension des fins de cette recommandation, d'abord conçue pour administrer un système de subventions (cf. ci-dessous, p. 70 et suivantes), peut avoir des effets négatifs en accroissant la concurrence entre exploitants pour leur attribution. Mais, d'une part, cet effet peut être réglé par l'évolution des engagements considérés, par exemple en considérant que les exploitants qui ne sont pas en situation de monopole sur leur zone de chalandise ne sont pas tenus par ces engagements, ou à des niveaux plus faibles. D'autre part, la recommandation « art et essai » est un système existant et reconnu, qui a d'ailleurs déjà été utilisé pour d'autres engagements (cf. ci-dessous, p. 65), et le décret en Conseil d'Etat le prévoit déjà (2° de l'article R. 212-31).

**Enfin, les engagements relatifs à la promotion devraient éviter d'installer une « micro-gestion », par la puissance publique, des pratiques de promotion,** mais devraient plutôt prévoir des objectifs généraux. Il a semblé à la mission, en effet, qu'aucune des propositions de régulation détaillée qui lui a été présentée ne paraissait réaliste et juridiquement sûre.

Il en irait ainsi de l'interdiction de la promotion payante en salles, ou de l'obligation faite d'assurer la promotion gratuite de toutes les œuvres exposées, dans tous les médias maîtrisés par l'exploitant, et selon des critères quantitatifs précisément fixés. Ces dispositifs encourraient une critique sur le terrain de la proportionnalité, mais aussi sur celui du respect de la loi, rien ne laissant penser que le législateur avait envisagé la mise en œuvre d'un système aussi contraignant par le biais des engagements de programmation. Au demeurant, la compatibilité d'une telle approche avec le droit de l'Union ne paraîtrait pas évidente<sup>155</sup>. Enfin, l'opportunité même de priver l'exploitation d'une source de revenus commerciaux, d'ailleurs tirée vers le haut par les choix commerciaux des distributeurs, est contestable dans le contexte de la baisse de fréquentation.

La piste la plus réaliste serait de formaliser, par le biais des engagements de programmation, des bonnes pratiques professionnelles<sup>156</sup>, notamment celles sur lesquelles les distributeurs relèvent des difficultés – c'est notamment le cas du lien officieux entre achat de publicité et programmation, qui pourrait au demeurant, dans certains cas, être critiqué sur le terrain du droit de la concurrence ou des pratiques restrictives. Par ailleurs, un objectif général pourrait être fixé sur la structure des avant-séances, par exemple en proposant un engagement tenant à ce que la moitié des bandes-annonces, ou au moins deux bandes-annonces, soient diffusées gratuitement. S'agissant du premier cycle des engagements de promotion, cet objectif – à affiner dans le cadre des négociations avec les exploitants – pourrait être formulé comme une obligation de moyens.

**Proposition n° 8 [vecteur : lignes directrices / engagements de programmation].** Pour le premier cycle d'engagements de promotion, envisager d'y inscrire à la fois des bonnes pratiques et des objectifs de nature générale sur la place de la promotion gratuite.

\*\*\*

**Les engagements de diffusion : un instrument à créer pour encourager la diffusion des œuvres dans tous les territoires, mais non pour limiter les plans de sortie**

*Mieux diffuser les œuvres sur le territoire : un objectif de politique publique légitime qui ne peut être mis en œuvre que par un instrument doté d'une base législative*

**Il n'existe pas aujourd'hui d'engagements imposés aux distributeurs par voie législative ou réglementaire.** Une telle réglementation de la distribution a toutefois été proposée à plusieurs reprises. En 1989, un rapport proposait de réserver 10 à 20 % des plans de sortie aux exploitants indépendants<sup>157</sup>. Surtout, en 2016, un amendement avait été déposé en ce sens par le Gouvernement avant l'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relative à la liberté de la

<sup>155</sup> V., sur les interdictions totales de promotion d'un service, dans le domaine pourtant sensible des soins : CJUE, 4 mai 2017, *Vanderborght*, aff. C-339/15, points 58 à 76.

<sup>156</sup> V. déjà, pour une proposition similaire : Daniel Goudineau, *La distribution des films en salle : rapport à Mme la ministre de la culture et de la communication*, mars 2000, p. 54.

<sup>157</sup> Dominique Brault, *Réforme de la programmation cinématographique : plus de marché, mais aussi de solidarité*, rapport au ministre de la culture, édité par la coordination nationale des indépendants, juin 1989, p. 21.

création, à l'architecture et au patrimoine<sup>158</sup>, avant que les pouvoirs publics ne renvoient à la négociation entre les parties prenantes la mise en œuvre de tels engagements<sup>159</sup>.

A la suite de cet amendement, l'accord interprofessionnel du 13 mai 2016, déjà cité, a, pour la première fois, prévu un engagement visant à favoriser l'accès des salles aux œuvres. Il prévoyait que les distributeurs de films recommandés « art et essai » (sur ce dispositif, cf. ci-dessous p. 70 et suivantes) disposant d'un plan de sortie suffisamment important en réservent une partie aux petites villes et zones rurales, à hauteur de 17 % du plan de sortie pour les œuvres présents dans 175 à 250 établissements et de 25 % du plan de sortie au-dessus de 250 établissements. Le bilan fait de cet engagement par le CNC pour les années 2017 et 2018 révélait qu'il n'avait pas été généralement suivi, plus de 40 % des œuvres entrant dans son champ ne le respectant pas pour chacune des deux années concernées.

Il ressort des auditions menées par la mission que certains acteurs, notamment les distributeurs les plus importants, considèrent que cet accord professionnel était susceptible d'être regardé comme une pratique anticoncurrentielle à laquelle ils n'avaient pas souhaité participer pour ce motif. Il n'est toutefois pas évident que le critère de qualification d'une entente illicite tenant à l'objet ou l'effet anticoncurrentiel soit rempli en l'espèce, s'agissant d'une mesure dont le principal objectif est d'accroître la variété des œuvres offertes au spectateur et dont les effets sur la concurrence ne sont pas centraux. Il n'apparaît pas non exclu que cet accord puisse être regardé comme concourant au progrès technique ou économique et ainsi bénéficier d'une exemption (cf. ci-dessus, p. 24). Mais il est compréhensible que des entreprises, face à une incertitude sur ce point, aient souhaité éviter tout risque.

**Malgré des progrès sur les dernières années, les films d'art et d'essai sont moins représentés dans les zones rurales et les petites villes.** Ainsi que le soulignait le CNC dans un document récent, le plan de sortie des films d'art et d'essai « *privilégie clairement les cinémas des unités urbaines de 50 000 habitants et plus* »<sup>160</sup>. Ce biais est plus important pour les films sortis sur moins de 250 établissements que pour ceux placés au-dessus de ce seuil. L'écart est toutefois plus réduit si l'on compare les films d'art et d'essai à des films présentant des plans de sortie comparables – les films d'art et d'essai présentent en effet un plan de sortie en moyenne trois fois moins important en première semaine que les films non-recommandés.

Les données disponibles permettent toutefois de constater une évolution favorable depuis 2016, alors que l'on observait une tendance à la baisse des sorties d'art et d'essai dans les petites villes et zones rurales au début des années 2010<sup>161</sup>. Avant la crise sanitaire, l'engagement du 13 mai 2016 a pu contribuer à rehausser la part des établissements des zones rurales et petites villes dans les plans de sortie même sans être totalement respecté. Cela semble d'autant plus plausible que le bilan 2017 – 2018 dressé par le CNC soulignait que beaucoup de plans de sortie « non-conformes » étaient près de respecter l'engagement. Après la crise sanitaire, la hausse des plans de sortie (cf. ci-dessus, p. 8) a pu « [permettre] *de mieux servir les établissements des plus petites communes* »<sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup> Devenu la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016.

<sup>159</sup> Deuxième séance du lundi 21 mars 2016 de l'Assemblée nationale, prise de parole de Mme Audrey Azoulay.

<sup>160</sup> CNC, *La programmation et les résultats des films Art et Essai en 2021*, janvier 2023, p. 13.

<sup>161</sup> V. not. François Auvigne et autres (rapp. IGF – IGAC), *op. cit.*, annexe IV, p. 44 – 45.

<sup>162</sup> CNC, *La programmation et les résultats...*, p. 14.

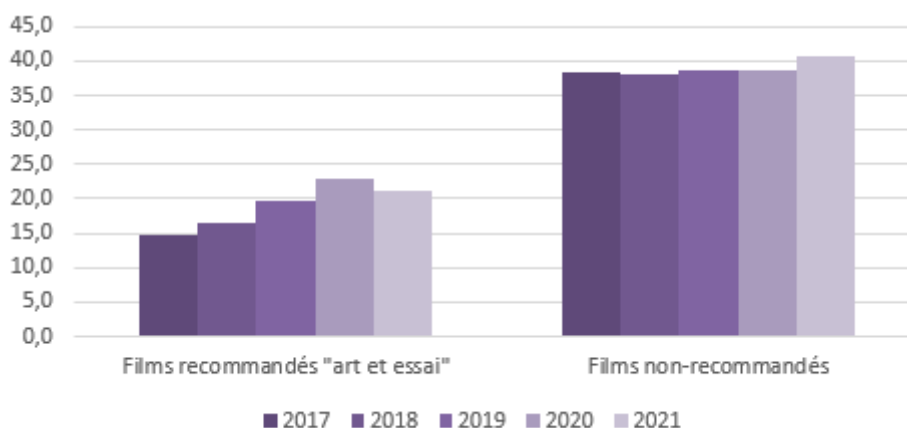


Figure n° 7 – Part (en pourcentage) des zones rurales et unités urbaines de moins de 50 000 habitants dans les plans de sortie

Les écarts persistants, quoiqu'en réduction, s'expliquent en partie par des différences de public : les grandes villes comprennent un public d'habités plus important et donc prioritaire pour les distributeurs de films d'art et d'essai. Dans cette mesure, ils sont compréhensibles et témoignent de l'exercice, par les distributeurs et programmeurs des établissements concernés, de leur liberté commerciale.

Mais les auditions conduites par la mission laissent aussi deviner le rôle d'autres facteurs. D'une part, de nombreux acteurs du cinéma indépendant, attachés à la maîtrise des plans de sortie, considèrent qu'il faut encourager une exploitation de longue durée des œuvres en salle, dans le cadre de laquelle certains établissements, notamment des zones rurales, seront servis plus « tardivement ». D'autre part, on ne peut exclure que la plus petite taille des structures indépendantes qui jouent un rôle important dans la distribution de l'art et essai constitue un autre obstacle de nature logistique. Ces éléments peuvent conduire à priver le public de son accès à certains œuvres, au-delà des résultats que produiraient les seules logiques de marché.

En revanche, et en dehors de la problématique spécifique liée à l'accès des zones rurales et petites villes aux films d'art et d'essai, la mission ne propose pas de consacrer un **droit général d'accès aux films** revendiqué par certains professionnels indépendants. Un tel droit reviendrait sur le principe ancien, d'ailleurs reconnu par la justice judiciaire alors que le droit français interdisait encore le refus de vente entre professionnels, selon lequel « *la nature particulière de l'activité cinématographique (...) et la spécificité de ses produits peuvent autoriser les distributeurs à déterminer les salles aptes à assurer la diffusion la plus large et la plus efficace d'une œuvre donnée afin de leur confier celle-ci par préférence* », à condition que ce droit à la distribution sélective ne soit pas exercé de manière discriminatoire<sup>163</sup>.

Au demeurant, l'extension des plans de sortie, qui concerne particulièrement les films du milieu, atténuée déjà les difficultés d'accès aux œuvres en ce qui concerne l'art et essai porteur, qui fait souvent l'objet d'une concurrence au niveau local. Enfin, dans l'hypothèse où les pouvoirs publics diagnostiqueraient une autre défaillance de marché ou un autre enjeu de politique culturelle lié à l'accès de certaines salles à certains films, le dispositif juridique suggéré ci-dessous permettrait une intervention ciblée.

<sup>163</sup> CA Lyon, 1<sup>re</sup> chambre, 7 juin 1988, *Warner c/ Cie du théâtre de la cité*, n° 2349/88. Confirmé en cassation : Cass., com., 20 mars 1990, n° 88-15.373, inédit.



**Une obligation d'aider à la diffusion des œuvres sur tout le territoire reste donc pertinente et elle est juridiquement envisageable, à condition de la fonder au niveau de la loi.** L'engagement volontaire du 13 mai 2016, malgré le risque juridique ressenti par certains acteurs, n'en a pas moins accompagné la hausse de la diffusion des films d'art et d'essai dans les zones rurales. Ces résultats positifs ne permettent toutefois pas de conclure qu'une intervention publique en la matière serait devenue inutile. Les écarts de diffusion restent importants, et l'incertitude demeure sur l'évolution qui sera constatée en 2022 et 2023, après des années 2020 et 2021 très atypiques. Afin de consolider les tendances perçues avant la crise, il apparaît légitime de donner aux engagements de diffusion une assise juridique plus solide.

Ce dispositif devrait être **créé par la loi**, s'agissant d'une restriction à la liberté commerciale des distributeurs qui paraît relever des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales mentionnés à l'article 34 de la Constitution, et qui ne peuvent être rattachées à aucune base légale existante. Les dispositions législatives ainsi créées devraient prévoir le principe général des engagements de diffusion et leur objectif – ici, favoriser l'accès des exploitants et du public aux œuvres sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones rurales et les petites villes et pour des œuvres dont les caractéristiques, en particulier leur valeur artistique, justifient leur plus large diffusion dans l'intérêt général. La fixation des obligations elles-mêmes serait renvoyée au président du CNC.

Malgré le parallèle initial avec les engagements de programmation, il ne semble pas pertinent d'introduire un mécanisme d'engagements soumis par les distributeurs et homologués, rien n'impliquant de différencier les engagements en fonction des distributeurs, et aucun mécanisme d'agrément n'y étant adossé. L'usage du terme d'« engagement » dans la loi pourrait d'ailleurs être discuté, mais il a le mérite d'être déjà compris et identifié par les professionnels. Pour autant, il n'en serait pas moins nécessaire de soumettre à la concertation les obligations envisagées.

Sur le plan juridique, il ne semble pas que ce dispositif, sous réserve de sa rédaction précise, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre prévue par la Constitution ou à la libre prestation de services garantie par les traités européens. Si la mesure envisagée constituerait plausiblement une entrave à la libre prestation de services et certainement une atteinte à la liberté d'entreprendre, elle pourrait être justifiée par un motif d'intérêt général (cf., pour le cadre d'analyse : p. 23).

S'agissant de la proportionnalité de la mesure, plusieurs éléments du dispositif proposé, sur le modèle de l'engagement volontaire de 2016, sont de nature à limiter l'atteinte aux libertés économiques. D'abord, son champ est précisément défini et son objet circonscrit. Ensuite, les obligations qu'il impose sont limitées et leur coût pour les opérateurs, grâce à la diffusion numérique, est faible. Il n'impose non plus pas aux distributeurs de contracter avec des exploitants déterminés mais leur permet au contraire de choisir les établissements où sortent leur film, sous réserve d'une certaine équité géographique. Le dispositif est précisément lié à l'objectif culturel qu'il vise. Enfin, et du point de vue du droit de l'Union, il ne saurait être considéré comme un élément de protection économique d'un secteur national.

Se pose enfin la question des **sanctions** du dispositif. Malgré le parallèle des engagements de programmation, elle n'appelle pas forcément la même réponse (cf. ci-dessus, p. 58 – 61) au regard de la nature des obligations envisagées et du secteur de la distribution.

En effet, d'une part, l'engagement de diffuser un film en particulier reste, pour un distributeur, conditionné à l'intérêt des exploitants<sup>164</sup> : il serait contreproductif d'obliger le distributeur d'un film de

---

<sup>164</sup> La même objection peut être faite, en théorie, pour les exploitants qui souscrivent des engagements de programmation ; mais, compte tenu de la quantité des films sortis chez chaque année et de la généralité des

« rationner » ses sorties dans les grandes villes pour tenir son objectif si un nombre trop faible d'exploitants des petites villes et zones rurales est intéressé par une œuvre déterminée. L'engagement de 2016 prévoyait d'ailleurs la prise en compte des diligences des distributeurs dans le cas où les taux prévus ne seraient pas vérifiés. D'autre part, là où tous les exploitants bénéficient des aides du CNC, tel n'est pas le cas des distributeurs les plus importants, nationaux et internationaux, qui peuvent pourtant être actifs sur le marché de l'art et essai, notamment porteur. En conséquence, il n'est pas certain que la conditionnalité des aides soit un levier véritablement pertinent.

Il paraîtrait à tout le moins utile d'ajouter ces nouveaux engagements de diffusion à la liste des dispositions dont la méconnaissance peut faire l'objet d'une sanction administrative<sup>165</sup>. Si l'expérience des engagements de programmation souligne que cette formule n'est pas nécessairement suffisante, elle n'en demeure pas moins utile pour faire face à des manquements répétés et sérieux.

**Proposition n° 9 [vecteur : loi].** Donner une base juridique au dispositif des « engagements de diffusion », sur le modèle de l'engagement pris en 2016, pour permettre l'accès des exploitants et du public aux œuvres, notamment d'art et d'essai, sur l'ensemble du territoire.

*limiter les plans de sortie ou contraindre le calendrier des sorties : une évolution qui n'apparaît pas souhaitable et risquerait de contraindre excessivement les marges des distributeurs*

**Une autre vision des engagements de diffusion consisterait à aller plus loin qu'en 2016, en créant un outil analogue aux engagements de programmation qui s'appliquerait aux distributeurs.** Les demandes formulées portent sur deux points principaux, et répondent à des préoccupations professionnelles anciennes et constantes : la maîtrise des plans de sortie et l'organisation du calendrier des sorties. Des propositions similaires avaient déjà été instruites tant par le rapport « Cinéma et concurrence » de 2008 – et, avant lui, par la mission de médiation et d'expertise relative aux conditions actuelles de sortie des films de 2006 de Jean-Pierre Leclerc<sup>166</sup> – que par un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles en 2017<sup>167</sup>.

**Une partie de la profession souhaiterait que soient mis en place des engagements visant à limiter la diffusion des œuvres dont le potentiel commercial est le plus élevé,** par exemple en limitant le nombre d'établissements par films ou de séances captées, au niveau national, par un même film. Cette demande se fonde notamment sur l'augmentation de la taille des plans de sortie – tendance de long terme dont on a vu plus haut qu'elle avait connu une accélération inédite en 2021. Certaines organisations font aussi valoir que la densité de programmation des films les mieux exposés s'améliore – les sorties des derniers *Star Wars* dans un nombre d'établissements quasiment identique se sont accompagnées d'une hausse de 10 % du nombre de séances en première semaine entre 2017 et 2019 – ou se montre plus résistante, s'agissant de l'année 2021. Ce phénomène est perçu comme un risque pour les films les moins bien exposés, dont la durée d'exposition et le nombre de séances peuvent être réduits par la nécessité de « faire une place » à de nouvelles sorties, nombreuses et de plus en plus largement diffusées.

---

engagements souscrits, qui ne visent pas des œuvres en particulier mais des pourcentages ou quantités appréciés annuellement, la réalisation des engagements est beaucoup moins aléatoire.

<sup>165</sup> Article L. 421-1 du CCIA.

<sup>166</sup> Jean-Pierre Leclerc, *Rapport de la mission de médiation et d'expertise relative aux conditions actuelles des sorties de films en salles*, juillet 2006.

<sup>167</sup> François Auvigne et autres (rapp. IGF – IGAC), *op. cit.*, annexe IV, not. p. 40 – 41.

Le plafonnement des plans de sortie présente toutefois un certain nombre de limites qui ont été notées dans les rapports mentionnés ci-dessus, et qu'aucune circonstance nouvelle ne semble avoir levées, malgré les évolutions constatées en 2020 et 2021 – et que l'observation des années 2022 et surtout 2023 devra au demeurant confirmer.

Premièrement, le plafonnement du nombre de copies, s'il est fixé à un niveau suffisamment faible pour conduire à un « écrêtement » de certaines sorties, conduira à ce que des spectateurs n'aient pas accès à ces films, soit parce qu'aucun cinéma de leur bassin de vie n'a pu diffuser le film, soit parce qu'un seul d'entre eux y aura accès. Une exploitation plus étalée dans le temps selon les bassins géographiques ou les cinémas ne répond pas à ce problème. D'une part, si elle conduit en définitive à une exposition identique des films, elle aura exactement les mêmes effets qu'une sortie nationale. D'autre part, il n'est pas évident que ce mode d'exploitation réponde aux attentes de spectateurs habitués à pouvoir accéder rapidement aux contenus<sup>168</sup>, ni aux exigences d'une campagne de promotion, alors d'ailleurs que les tendances actuelles ne font que prolonger une évolution au moins cinquantenaire dans le sens d'une exploitation de plus en plus simultanée et resserrée des films<sup>169</sup>.

Cette régulation de l'accès des salles aux films risque également de conduire à des effets contradictoires avec ceux poursuivis notamment par l'engagement de diffusion de 2016 ou par le soutien à l'art et essai. Il pourrait encourager les distributeurs à réserver leurs copies, devenues à nouveau « rares » sous l'effet de la réglementation, aux cinémas présentant les recettes par entrée les plus élevées – là où tant les auditions que les litiges portés devant la médiatrice du cinéma révèlent au contraire une forte demande de la petite et moyenne exploitation pour l'accès aux films porteurs.

Il n'apparaît pas garanti, ensuite, qu'une régulation des plans de sortie soit plus efficace pour permettre l'exposition des œuvres au public que des engagements de programmation relatifs à la multidiffusion. En effet, si l'objectif est de permettre au public d'avoir accès à des œuvres variées, les plafonds de multidiffusion permettent d'atteindre cet objectif de manière plus économe et plus efficace du point de vue du spectateur. Sans brider le potentiel commercial d'un film au niveau national – sauf par le plafond au nombre de séances que crée indirectement le cumul des engagements de programmation –, elles permettent au spectateur d'avoir accès, dans sa zone de chalandise, à des films variés. En revanche, le rationnement du nombre d'établissements, à lui seul, n'empêche pas la captation d'un marché local par un film.

Enfin, le constat sous-jacent à cette proposition, selon lequel la progression de la part des films disposant des plans de sortie les plus importants conduirait à évincer les films indépendants, ne paraît pas vérifié. Les données disponibles avant-crise montraient au contraire une stabilité des plans de sortie très importants (plus de 500 copies), la progression étant la plus sensible pour les plans de sortie à moins de 175 copies. En 2021, les films américains présentent une hausse de leurs combinaisons de sortie plus faible que le marché, ce qui tend à confirmer la poursuite de cette tendance<sup>170</sup>. A titre d'exemple, on peut noter que la sortie nationale d'*Avatar 2* – pourtant l'archétype d'un film à fort

---

<sup>168</sup> Selon les termes d'une contribution écrite adressée à la mission : « *La théorie du Anyplace, Anytime, Anywhere, chère aux plateformes de SVOD (...), irradie aussi le public de Pézenas ou de Meyzieu* ».

<sup>169</sup> Claude Forest, *Les Dernières Séances...*, chapitre II, para. 101 et suivants, sur la fin du système de l'exclusivité, qui souligne que, en 1970, la sortie de *Borsalino* sur 12 copies à Paris faisait figure d'événement.

<sup>170</sup> CNC, *Observatoire de la diffusion cinématographique*, 17 janvier 2023, p. 6.

potentiel commercial pouvant concentrer les audiences – n’a touché que 762 établissements en première semaine<sup>171</sup>.

**Des variantes de ces propositions, plutôt portées par l’exploitation indépendante, réguleraient la concurrence locale entre multiplexes et établissements d’art et d’essai.** S’agissant de la concurrence à l’échelle des zones de chalandise, les exploitants des salles indépendantes font en effet valoir les difficultés causées par la multiplication des « copies » accordées par les distributeurs dans la même ville (entre salles parfois dites « égalitaires »), et leur difficulté à définir une programmation et une exposition pertinentes en l’absence de visibilité sur le degré de concurrence qu’ils rencontreront. Ils soulignent que l’exposition simultanée dans plusieurs établissements tend plutôt à diluer la fréquentation qu’à la renforcer. Si ce débat entre professionnels sur la meilleure manière d’exposer un film est légitime, il ne semble pas que la régulation publique soit en mesure de le trancher à la place des distributeurs concernés, premiers exposés au risque commercial lors de la sortie d’un film, et dont l’intérêt objectif est d’accroître leur nombre d’entrées et leurs recettes tout en maîtrisant leurs risques.

**Une seconde demande consiste à imposer une définition anticipée du plan de sortie par les distributeurs.** Si une expression historique de cette demande portait sur la concertation entre professionnels, que le rapport « Cinéma et concurrence » de 2008 ne jugeait d’ailleurs pas impossible, elle tend aujourd’hui plutôt à la définition d’obligations générales. Il pourrait s’agir, par exemple, d’imposer des préavis portant à la fois sur la date de sortie et sur la distribution des copies au sein des zones de chalandise – une proposition formulée à la mission en ce sens tendait à l’instauration de délais de prévenance de sept semaines pour la date de sortie et de deux semaines pour la distribution des copies. Certains acteurs revendiquent aussi une meilleure répartition des sorties pendant l’année, notamment au profil de l’été.

Toutefois, les grands distributeurs sont opposés à ces restrictions à l’une de leurs principales libertés commerciales, aux côtés de la négociation du taux de location. Ils font valoir, à cet égard, que la planification d’une sortie peut être perturbée en dernière minute par des facteurs extérieurs, par exemple une sortie sur un autre marché. Ils soulignent par ailleurs que de telles restrictions ne pèseraient pas tant sur les acteurs les plus influents, qui ont les moyens de planifier leurs sorties à l’avance et de les imposer au reste du marché, que sur les distributeurs intermédiaires ou moyens. L’échec du calendrier concerté des sorties après la crise sanitaire, malgré un avis encourageant de l’Autorité de la concurrence et en dépit de circonstances exceptionnelles, témoigne au demeurant de la difficulté prévisible d’emporter l’adhésion autour d’une telle mesure.

**Une solution plus modeste mais praticable pour encadrer la distribution des œuvres en salle pourrait toutefois consister à dresser une liste de clauses « noires » ou « grises » dans les contrats de concession des œuvres cinématographiques** – c’est-à-dire de clauses interdites ou présumées abusives en raison de leur impact sur la concurrence et sur la diffusion des autres œuvres.

Elle permettrait de répondre de façon précise à des pratiques commerciales conduisant à un déséquilibre entre les parties aux contrats de location, qui peuvent aujourd’hui être traitées seulement par l’émission de recommandations générales de la médiatrice. Un exemple récent est donné par la recommandation d’août 2016 sur les conditions d’exposition des films dans les cinémas mono-écran<sup>172</sup>, qui déconseille les demandes de « plein-programme », c’est-à-dire d’exposition d’un seul film sur un écran donné, dans les établissements qui ne sont dotés que d’une salle. Un tel instrument

---

<sup>171</sup> Le rapport de Jean-Pierre Leclerc de 2006 (*op. cit.*) mentionnait une proposition des distributeurs de plafonner à 850 copies les plans de sortie (p. 46) – chiffre alors considéré comme un plan de sortie très élevé et dont on voit qu’il n’est pas toujours atteint, même en 2022, par un *blockbuster*.

<sup>172</sup> Disponible [en ligne](#).

répondrait aux craintes sur la « captation » des écrans, en limitant les exigences disproportionnées qui seraient formulées par les distributeurs pour leurs films les plus porteurs, sans toutefois passer par un plafonnement de l'exposition des œuvres.

Le droit français interdit déjà des clauses particulières dans les contrats entre professionnels. Tel est notamment le cas dans le secteur agricole (chapitre III du livre IV du code de commerce). Le règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique de 2022 (dit « *Digital Market Act* ») liste, de même, des pratiques interdites de la part des plateformes numériques. Cette régulation *ex ante* – par rapport à la qualification au cas par cas des clauses, à la lumière du droit de la concurrence – permet de poser des règles claires et transparentes. Son efficacité est toutefois conditionnée ce que les clauses interdites soient actualisées afin de tenir compte des nouvelles pratiques commerciales, ce à quoi la médiatrice du cinéma pourrait contribuer grâce à ses recommandations, dont il a été dit ci-dessus qu'elles pourraient être ajoutées aux instruments qui lui sont expressément confiés par la loi.

Du point de vue du dispositif normatif, une accroche législative pourrait renvoyer au pouvoir réglementaire national le soin de définir ces clauses, conformément à la solution retenue par le code de la consommation<sup>173</sup>.

**Proposition n° 10 [vecteur : loi].** Permettre au pouvoir réglementaire (décret en Conseil d'Etat) de fixer des clauses interdites dans les contrats de concession des œuvres cinématographiques.

\*\*\*

## L'art et essai : une sélectivité à renforcer, sans abandonner l'ambition universaliste du système

Si l'« art et essai » est devenu pour le grand public une expression qui symbolise un certain cinéma tourné vers la recherche artistique<sup>174</sup>, il désigne aussi, pour les professionnels, le système de soutien financier aux exploitants qui exposent ces films. Récupérée par les pouvoirs publics au tournant des années 1960 pour couvrir le risque financier de l'exigence esthétique, la politique de l'art et essai fait aujourd'hui face à des interrogations sur sa sélectivité et sur sa gouvernance.

*Le soutien à l'art et essai : un classement des cinémas qui permet leur soutien financier, dont le calcul repose sur la recommandation des films*

**L'art et essai, né d'une initiative privée, est devenu un système d'aide publique aux exploitants.** Impulsé dès 1955 par des exploitants et des critiques, qui créent l'Association française des cinémas d'art et d'essai (AFCAE), l'art et essai est rapidement assorti d'un système de soutien public qui commence à se dessiner dès la fin des années 1950.

En 1961, un décret<sup>175</sup> institue le classement « art et essai » des établissements programmant un pourcentage de films d'art et d'essai, lequel est croissant en fonction de la population de la commune. Ces cinémas ont droit à des avantages fiscaux et commerciaux. Apparaissent, dès le début, deux des principes du système de l'art et essai en France, qui n'ont pas été remis en cause depuis : d'une part, il s'agit d'un système de soutien à l'exploitation ; d'autre part, des seuils différents sont prévus selon

---

<sup>173</sup> Article L. 212-1.

<sup>174</sup> V. : CNC, *Perceptions du public des cinémas art et essai. Analyse qualitative*, octobre 2006, not. p. 16 – 19. Disponible [en ligne](#).

<sup>175</sup> Décret n° 61-1244 du 17 novembre 1961.

la taille de l'agglomération, prenant en compte les différences dans la composition et l'ampleur du public cinéophile.

A partir de ce point de départ, le système du classement « art et essai » et des aides associées va connaître plusieurs évolutions<sup>176</sup> qui modifient sa physionomie sans altérer sa philosophie. Aujourd'hui, ce classement est attribué aux salles qui programment un certain pourcentage de séances de films d'art et d'essai. Ce seuil dépend toujours de la taille des agglomérations, qui sont réparties en cinq catégories, de A (métropoles) à E (moins de 20 000 habitants et zones rurales). Les salles classées bénéficient d'une subvention, qui est progressive en fonction du pourcentage de séances. Le montant de la subvention dépend aussi d'une appréciation qualitative de l'activité de la salle, qui donne droit à un coefficient majorateur ou minorateur<sup>177</sup>.

Cette aide sélective à l'art et essai représentait 16,5 millions d'euros avant la crise. Substantiellement accrue en 2017, date avant laquelle elle ne représentait que 15 millions d'euros (+10 %), elle a été portée en 2020 à 18,5 millions d'euros dans le cadre de l'aide apportée aux cinémas face à la crise sanitaire. Il s'agit de la deuxième aide publique à l'exploitation, après l'aide automatique à l'investissement.

Elle est versée à quelques 1 300 établissements classés (2021), qui reçoivent une aide moyenne un peu supérieure à 14 000 euros par cinéma et par an. Compte tenu de l'écrêtement possible des aides lorsque leur montant excède l'enveloppe budgétaire<sup>178</sup>, l'accroissement du nombre de cinémas classés conduit, toutes choses égales par ailleurs, à diminuer les aides accordées à chaque établissement. Au-delà de la subvention, le classement « art et essai » peut aussi faciliter l'octroi d'autres aides publiques au niveau local, voire conditionner le maintien d'une délégation de service public.

On peut enfin noter que d'autres formes de soutien public visent à orienter ou soutenir la programmation des salles, soit par des aides automatiques liées à une programmation spécialisée ou à la diffusion de films « fragiles », soit par l'aide sélective pour les cinémas qui maintiennent face à la concurrence une programmation exigeante, qui concerne principalement des salles parisiennes.

**La recommandation des films, réalisée pour le CNC par une association, sert de donnée d'entrée au classement des salles.** La recommandation des films d'art et d'essai est fondée sur l'article D. 210-3 du code du cinéma et de l'image animée qui prévoit cinq cas de recommandation, dont trois sont applicables aux longs métrages en première exclusivité : le caractère de recherche et de nouveauté, les « incontestables qualités » alliées au manque de succès commercial et, enfin, les œuvres reflétant la vie de pays dont la cinématographie est peu diffusée en France. S'y ajoutent deux cas de recommandation à titre exceptionnel, prévus à l'article D. 210-4 du code du cinéma et de l'image animée, dont le premier est le plus notable : *c'est celui de l'œuvre ayant « concilié les exigences de la critique et la faveur du public et pouvant être considérée comme apportant une contribution notable à l'art cinématographique ».*

L'article D. 210-5 du même code prévoit enfin que la liste des œuvres cinématographiques d'art et d'essai est établie par décision du président du Centre national du cinéma et de l'image animée après consultation de professionnels du cinéma et de personnalités du secteur culturel. En pratique, cette « consultation » est organisée par le biais d'une convention signée en 1986, confiant à l'AFCAE le soin de l'organiser et de réaliser la recommandation des films qui est ensuite endossée par le président du

---

<sup>176</sup> Notamment par les décrets n° 71-46 du 6 janvier 1971, n° 86-578 du 14 mars 1986, n° 91-1131 du 25 octobre 1991 et n° 2002-568 du 22 avril 2002.

<sup>177</sup> Articles 231-17 et 231-18 du règlement général des aides (RGA).

<sup>178</sup> Article 231-30 du RGA.

CNC. L'AFCAE est d'ailleurs financée à hauteur d'environ 40 % par le CNC pour l'exercice des missions confiées par l'autorité publique. Depuis 2018, la recommandation est – normalement<sup>179</sup>, et à titre expérimental – décernée avant le passage en salles<sup>180</sup>, ce qui donne une plus grande visibilité aux exploitants dans le cadre de leurs choix de programmation.

La recommandation est confiée au collège de recommandation, composé de cinquante professionnels qui expriment leur suffrage par le moyen d'un vote en ligne. Un comité d'experts – composé de quinze membres du collège – est chargé de se prononcer sur les cas litigieux. Certains films recommandés sont également assortis d'un label : « Recherche et découverte », « Jeune public » ou « Patrimoine et répertoire ». Les établissements qui diffusent suffisamment de films bénéficiant de ces recommandations complémentaires peuvent, eux-mêmes, être distingués par un label supplémentaire et bénéficier d'un bonus financier.

Si la recommandation « art et essai » est essentiellement un paramètre de calcul d'une aide publique, les distributeurs soulignent qu'elle est devenue un argument des négociations commerciales, les établissements d'art et d'essai revendiquant l'accès à ces films, y compris, parfois, en saisissant le médiateur du cinéma<sup>181</sup>. Certains regrettent d'ailleurs de ne pouvoir refuser ce classement. Par ailleurs, elle se développe également comme clé d'entrée d'autres politiques publiques, comme les engagements de programmation et l'engagement de diffusion de l'accord de 2016 (cf. ci-dessus, p. 63 et 65).

**Si la mission ne formulera pas de recommandation sur cette organisation qui a fait l'objet d'une réforme en 2018**, elle ne peut qu'inciter le CNC et l'AFCAE à poursuivre leur réflexion sur le pilotage de la recommandation « art et essai ». Malgré les évolutions récentes sur ce point, en effet, beaucoup de parties prenantes du système considèrent toujours que la recommandation favorise les talents établis au détriment du renouvellement.

A en croire ces voix critiques, la recommandation serait systématiquement accordée aux films des cinéastes renommés de l'univers de l'art et essai, indépendamment de la valeur artistique ou du caractère novateur de leurs œuvres, tandis que d'autres types d'œuvres – par exemple des œuvres américaines au budget important mais qui présentent un caractère novateur ou des films de créateurs qui se sont d'abord illustrés dans des films plus commerciaux – le seraient moins aisément. Ces défauts seraient en partie imputables au processus de recommandation. Plusieurs interlocuteurs de la mission considèrent que certains des membres du collège de recommandation ne visionnent pas tous les films sur lesquels ils votent, et se fondent donc sur la réputation des réalisateurs ou producteurs.

Pour répondre à cette critique, un premier axe de travail pourrait porter sur l'organisation du visionnage des films par le collège de recommandation. Sans aller jusqu'à organiser l'équivalent de la commission de classification, qui procède au visionnage intégral et collectif des films – il s'agit alors de la garantie d'une liberté publique –, la robustesse du processus pourrait être renforcée. Il est ensuite possible de s'interroger sur la question du pilotage par le CNC – pourtant chargé, aux termes des textes, de recommander les films – de la politique de recommandation. Si l'appréciation artistique de chaque film ne peut être assurée par l'autorité administrative, la politique d'ensemble pourrait faire l'objet d'orientations ou de retours réguliers.

---

<sup>179</sup> La difficulté de visionner certains films, notamment américains, avant leur sortie, ne permet pas toujours de mettre en œuvre ce principe.

<sup>180</sup> Il en résulte d'ailleurs que l'article D. 210-3 du CCIA ne reflète plus la pratique, car il mentionne les films « *n'ayant pas obtenu l'audience qu'elle méritait* ».

<sup>181</sup> V. pour un exemple souvent cité par les professionnels, les dix demandes de médiation autour du *Grand Bain* en 2018 (rapport d'activité 2018 de la médiatrice du cinéma, p. 22).



## *La question de la sélectivité : un apport réel de l'art et essai à la diversité du cinéma français, mais des interrogations sur les seuils de classement et la politique de recommandation*

**L'exploitation « art et essai » apporte une contribution indispensable à la diversité culturelle en France.** Sans revenir sur sa contribution historique à la structuration de l'exploitation et de la cinéphilie en France, le mouvement de l'art et essai continue de jouer un rôle précieux dans les objectifs de la politique cinématographique. Les cinémas d'art et d'essai ont une programmation distinctive, qui contribue fortement à la diversité culturelle. Le pourcentage de films d'art et d'essai programmés en première semaine dans les cinémas d'art et essai, entre 2015 et 2021, est resté supérieur de 13 points (40 %) en moyenne à la part des films d'art et d'essai dans la programmation des autres opérateurs (27 %). Au total, 43 % des séances des cinémas classés « art et essai » sont consacrés à des films d'art et d'essai.

Il ressort également des données de la fréquentation<sup>182</sup> que les films les plus commerciaux de l'art et essai sont moins représentés dans les salles d'art et d'essai. En 2019, le top 10 des films d'art et d'essai totalisait 9,3 % des entrées en France, et 9,4 % des entrées des cinémas d'art et d'essai. Les films d'art et d'essai au potentiel commercial le plus important ne sont donc pas plus représentés dans les cinémas d'art et d'essai que dans la moyenne des cinémas. En revanche, le différentiel s'accroissait rapidement en descendant dans le nombre d'entrées : entre la 11<sup>e</sup> et la 20<sup>e</sup> place, les entrées réalisées dans les salles d'art et d'essai étaient supérieures de 50 % au marché, et l'écart continuait de se creuser pour des films plus fragiles.

Au total, non seulement l'exploitation « art et essai » expose plus largement les films d'art et d'essai, mais, au sein de cet ensemble, elle valorise davantage les films au potentiel commercial plus faible. Le caractère vertueux du système, pris dans son ensemble, semble donc avéré. Le détail de son fonctionnement et la diversité des acteurs qui le composent font toutefois apparaître des débats autour de sa sélectivité, et donc du rôle incitatif joué par les aides publiques fléchées vers le secteur.

**Deux philosophies du dispositif de l'art et essai et de ses évolutions souhaitables se confrontent, entre maintien de l'universalisme et sélectivité accrue.** La première vision, qui pourrait être qualifiée d'universaliste, est portée par l'AFCAE et – quoique avec des nuances – par la petite et moyenne exploitation. Elle défend un dispositif caractérisé, d'une part, par la prise en compte de l'emplacement d'une salle et de son potentiel et, d'autre part, par la progressivité des aides, qui encourage à faire « plus », tandis que les salles classées avec un pourcentage de séances minimal attendent de l'art et essai un label de qualité plutôt qu'une aide financière. Dans cette vision, il n'est pas anormal que 65 % environ des établissements soient classés « art et essai » et que ce nombre augmente : l'existence de salles classées avec des seuils faibles dans les petites villes et en zone rurale participe de la mixité des publics et des pratiques.

Par ailleurs, pour les défenseurs d'une vision universaliste de l'art et essai, les cinémas d'art et d'essai doivent aussi diffuser des films populaires et attractifs, notamment des œuvres d'auteurs reconnus ou au budget important – Pedro Almodóvar, Denis Villeneuve, etc. – mais qui présentent une certaine valeur artistique. Ils soutiennent qu'une approche inverse risquerait de créer un système à deux vitesses caractéristique de nombreux pays étrangers, dans lesquels l'art et essai se cantonnerait à des pôles d'excellence métropolitains, soutenus par les aides publiques.

Une seconde vision, favorable à plus de sélectivité, critique au contraire des salles d'art et essai trop généralistes et un système de recommandation trop ouvert. Elle émane à la fois du monde du cinéma

---

<sup>182</sup> V. notamment les éditions successives des *Synthèses Art & Essai* du Syndicat des cinémas d'art, de répertoire et d'essai (SCARE), sur la base des données de Comscore. Disponibles [en ligne](#).

indépendant et de la grande exploitation. Selon ses tenants, la recommandation des films est trop large et les seuils de classement, trop bas. Elle considère que l'aide à l'art et essai risque de devenir un simple concours à la petite et moyenne exploitation, notamment à celle des zones rurales et des villes moyennes, au détriment de son objectif initial. Certains de ses promoteurs font d'ailleurs remarquer que la multiplication des salles classées à enveloppe constante diminue le soutien en faveur d'une politique de programmation véritablement exigeante.

La réponse à donner à ce débat de fond doit distinguer deux questions, qui sont liées en cela que chacune concourt à déterminer le niveau des aides publiques, mais qui présentent des enjeux distincts : celle de la politique de classement des salles ; celle de la politique de recommandation des films.

**Le classement d'un nombre de plus en plus large de cinémas d'art et d'essai pose la question de l'objectif culturel ou économique de l'aide.** Le réseau des salles d'art et d'essai comptait près de 1300 établissements en 2021, soit 63,2 % des établissements français pour 45,7 % des écrans. Ces chiffres sont en progression constante : non seulement le nombre d'établissements classés augmente en valeur absolue, mais la part des établissements « art et essai » s'accroît aussi. Plus de la moitié de ces établissements sont en catégorie E (695 en 2021), c'est-à-dire dans une zone rurale ou une ville de moins de 20 000 habitants, catégorie pour laquelle le seuil minimal de séances d'art et d'essai demandé pour être classé est le plus faible – il s'établit à 15 %<sup>183</sup>, soit une proportion inférieure à la part de marché de l'art et essai dans le marché national.

Plusieurs indicateurs soulignent, en particulier, que les établissements « art et essai » des grandes agglomérations et des villes petites et moyennes présentent des caractéristiques différentes. Il existe, en effet, une forte différence de programmation entre les établissements de catégorie A et B (grandes villes) d'une part, et D et E (petites villes et zones rurales) d'autre part, les établissements de catégorie C ayant un profil intermédiaire. Les cinémas des grandes villes programment très majoritairement des films d'art et d'essai (de 80 à 90 % de leurs séances entre 2015 et 2019), tandis que les établissements d'art et d'essai des petites villes sont plus généralistes, et programment en moyenne moins de films d'art et d'essai que la moyenne nationale de l'exploitation (de 20 à 30 % pour les mêmes années)<sup>184</sup>.

D'un point de vue qualitatif, on constate aussi que les cinémas des catégories A et B projettent, parmi les films d'art et d'essai, des films plus fragiles : leur pourcentage de séances d'art et d'essai consacrées aux films distribués dans moins de 80 établissements (39 % et 37 %) est plus du double des catégories D et E (14 % et 15 %). Réciproquement, les films d'art et d'essai distribués dans plus de 150 établissements sont beaucoup plus exposés dans les établissements de catégorie D et E (73 % et 71 %) que dans les établissements de catégorie A et B (43 %).

Comme le faisait valoir le rapport « Raude » de 2016, ces différences ne sont pas une difficulté en soi<sup>185</sup>, pourvu que l'écart reflète la difficulté objective d'exposition des œuvres dans une zone donnée.

Par ailleurs, les cinémas « art et essai » réunissent une plus forte proportion des entrées dans les villes petites et moyennes que dans les grandes agglomérations – environ 75 % dans les unités urbaines de moins de 50 000 habitants, moins de 20 % au-dessus de 100 000 habitants. Logiquement, ils

---

<sup>183</sup> 1° du II de l'article 231-12 du RGA.

<sup>184</sup> SCARE, *La Synthèse Art & Essai 2019*, septembre 2020. Disponible [en ligne](#).

<sup>185</sup> Patrick Raude, *Rapport de la mission sur le soutien aux salles art et essai*, 9 mai 2016, et not., sur ce point, les p. 23 : « *les caractéristiques de leur marché les conduisent à avoir une programmation plus généraliste (...) il n'en demeure pas moins qu'il est parfaitement légitime qu'elles soient classées et bénéficiaires des subventions (...) avec des ratios de programmation significativement plus bas, y compris lorsqu'ils sont inférieurs à la part de marché nationale des films Art et Essai* ». Disponible [en ligne](#).

représentent aussi une part très importante du parc dans les plus petites villes et les zones rurales, près de 80 % dans les unités urbaines de moins de 10 000 habitants. En une phrase, l'exploitation d'art et d'essai dans les petites villes y est, pour les trois quarts, l'exploitation tout court<sup>186</sup>.

Deux lectures peuvent être faites de ce constat.

La première consiste à estimer que le classement « art et essai » permet de garantir une offre de films d'auteur minimale sur l'ensemble du territoire national, que les mécanismes de marché ne permettraient pas d'assurer. Dans cette perspective, le classement « art et essai » d'une grande partie des salles des petites villes témoigne de l'efficacité du mécanisme. La seconde est de s'interroger sur le point de savoir si le classement « art et essai » n'est pas devenu un dispositif dual, pour partie tourné vers le soutien de salles à la programmation exigeante s'agissant des catégories A et B, et visant pour partie à soutenir et à labelliser les salles des zones rurales et des petites villes, s'agissant des catégories D et E. Sans être illégitime sur son principe, un tel dispositif ne remplirait alors plus les objectifs propres de l'aide à l'art et essai. Il risquerait en outre de saupoudrer de faibles montants d'aides<sup>187</sup> sur de nombreux bénéficiaires.

**La sélectivité de la politique de recommandation est également critiquée à la fois pour le taux de films recommandés et en raison de l'inclusion de films trop « porteurs ».** Chacune de ces deux critiques, pour la mission, appelle des observations différentes.

S'agissant de la première critique tenant à la proportion de films d'art et d'essai, 59,1 % des films ont été recommandés « art et essai » en 2021. Le taux de recommandation est resté constamment supérieur à 50 % sur les trente dernières années. Si l'année 2021 a été marquée par un taux de recommandation élevé (59,1 %), il n'est pas sans précédent, avec une moyenne de 57 % entre 1992 et 2021. Il ne s'inscrit pas non plus dans une dynamique de hausse sur le long terme. On constate au contraire un mouvement qui n'est pas linéaire, avec une stabilisation dans les années 2000 et une légère baisse au cours des années 2010, malgré un effet de structure lié au nombre croissant de films français, qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait tirer à la hausse les taux de recommandation<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Sur ces données, v. not. : CNC, *Géographie...*, p. 12 – 28 et p. 73.

<sup>187</sup> 900 euros au minimum, sous réserve d'écêtement, en catégorie E.

<sup>188</sup> Pendant cette période, la part des films français (souvent recommandés) dans les sorties a augmenté alors que celle des films américains (peu recommandés) a diminué : le taux de recommandation des films français n'était plus que de 63 % en moyenne entre 2015 et 2019, contre 73 % en moyenne entre 2000 et 2004. La stabilisation puis la baisse du taux de recommandation, malgré l'effet de structure positif, s'explique donc déjà par une politique plus sélective en ce qui concerne la production française.

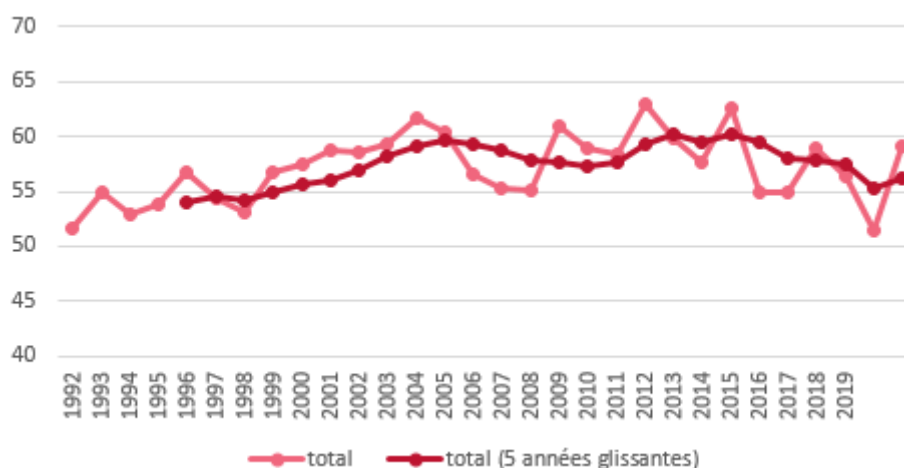


Figure n° 8 – Pourcentage des films recommandés « art et essai » parmi les sorties en première exclusivité depuis 1992 (total) et depuis 1992 – 1996 (total sur cinq années glissantes)

En outre, au regard de la diversité de l'offre en France et du nombre considérable de sorties par an, donc beaucoup sont confidentielles ou modestes et concernent des œuvres caractérisées par leur ambition artistique, il n'apparaît pas étonnant que plus de la moitié des films soient recommandés « art et essai ».

En revanche, la seconde critique des professionnels, à savoir l'inclusion dans la recommandation « art et essai » de films au fort potentiel commercial, apparaît mieux fondée.

Certes, il faut rappeler au préalable que la recommandation « art et essai » cible, dans l'ensemble, des films nettement plus « fragiles » que les films non-recommandés. En 2019, un film « art et essai » était diffusé en première semaine dans 84 établissements, contre 213 pour un film non-recommandé. Toutefois, sont aussi recommandés des films fortement diffusés, alors qu'il n'est pas manifeste que les exploitants aient besoin d'être aidés financièrement pour les exposer. En 2019, huit films d'art et d'essai sont sortis dans plus de 500 établissements en première semaine ; ils étaient près de trois par an en moyenne au-dessus de ce seuil entre 2012 et 2021 (hors année 2020). Ces films comptent parfois parmi les principaux succès de l'année pour le cinéma en France : plus de 3 millions d'entrées pour *Joker* (6<sup>e</sup> film de 2019) ; autant pour *Dune* (3<sup>e</sup> film de 2021).

Il s'ensuit que les entrées du cinéma « art et essai » sont plus concentrées que celles du cinéma en général, du fait de cette polarisation marquée entre des films très attractifs et une grande part de films nettement moins diffusés que la moyenne. Ainsi, les cinq premiers films de l'art et essai représentent 21 % des entrées de l'art et essai en moyenne annuelle entre 2012 et 2021, contre 14 % pour l'ensemble des films.

Compte tenu des observations faites ci-dessus sur le classement, ce système peut conduire à ce que des salles, notamment celles des petites villes, soient classées essentiellement grâce à l'exposition de films très diffusés. De même, s'agissant de la progressivité de l'aide, une séance de *Dune* « vaut » aujourd'hui la même aide supplémentaire que celle d'un film confidentiel d'une cinématographie peu connue, alors même que le risque pris par l'exploitant – et le travail de promotion et d'accompagnement de la sortie – n'est pas du tout le même.

## *Améliorer la sélectivité du système de l'art et essai : agir par la pondération des films en fonction de leur potentiel commercial plutôt que par le classement ou la recommandation*

**Parmi les pistes envisageables pour remédier à cette difficulté, la mission recommande d'agir sur la prise en compte, dans le classement ou le calcul de la subvention, du potentiel commercial des films.** Elle a toutefois examiné d'autres possibilités qui concourraient à une plus grande sélectivité des aides.

Une première piste consisterait, à la suite du rapport « Raude »<sup>189</sup> de 2016 et de la réforme intervenue en 2017, à renforcer de nouveau les critères du classement « art et essai » par un rehaussement des pourcentages minimaux de séances d'art et essai. Compte tenu toutefois de ce qu'un ajustement récent a eu lieu sur ce point, il n'est pas paru opportun d'agir de nouveau sur ce critère, dans une période d'ailleurs perturbée sur le plan de l'exposition des films et de la fréquentation.

Une seconde piste serait, en prenant la question du point de vue des films, de resserrer la rédaction des critères des films d'art et d'essai. Mais cette approche n'a pas paru réaliste. Il est, d'abord, délicat de trouver des critères satisfaisants dans ce domaine, qui implique une appréciation esthétique de l'œuvre : aucun des interlocuteurs de la mission ne s'y est d'ailleurs risqué. Il n'est, ensuite, pas certain qu'une évolution des critères aurait, à gouvernance inchangée, une incidence si grande sur les pratiques. La recommandation n'est pas l'application mécanique de critères juridiques, mais plutôt la reconnaissance professionnelle, en partie coutumière, de ce qui constitue un film d'art et d'essai.

Il est donc proposé d'agir plutôt par la prise en compte, au titre du classement et de l'aide à l'art et essai, du **potentiel commercial des films diffusés** par les exploitants.

Sur le plan des principes, l'objectif de la politique de l'art et essai n'est pas seulement, comme il est parfois soutenu, de distinguer la valeur artistique des œuvres. Au contraire, et depuis les années 1960, le classement « art et essai » soutient la prise de risque des exploitants qui exposent des œuvres dotées d'une forte valeur artistique mais dont le potentiel commercial est réduit en raison précisément de leur exigence. La prise en compte d'œuvres plus faciles à exposer – qui ont, d'après les textes applicables depuis soixante ans, « concilié les exigences de la critique et la faveur du public » – au titre de l'art et essai ne doit être qu'exceptionnelle (article D. 210-4 du code du cinéma et de l'image animée). La règle est, au contraire, de distinguer les films qui n'ont « pas obtenu auprès du public l'audience qu'ils méritaient » (article D. 210-3). D'ailleurs, en 1961, le pouvoir réglementaire avait prévu un système de contingentement dans lequel les films à succès ne pouvaient pas excéder 25 % de la programmation des cinémas d'art et d'essai.

Davantage qu'un changement de système, c'est donc un retour à l'origine du système de l'art et essai et à l'application des textes existants, qui est ici proposé. Une telle approche implique, d'une part, de fixer le régime qui serait appliqué aux films à fort potentiel commercial diffusé par les salles et, d'autre part, de définir ces films.

**Les films à fort potentiel commercial, sans être écartés de la recommandation « art et essai », pourraient y être pris en compte d'une manière moins favorable.**

L'option la plus radicale pour réduire le rôle des films d'art et d'essai les plus commerciaux dans la détermination du soutien public serait d'**exclure ces films de la recommandation**. Cette approche aurait le mérite de la simplicité. Toutefois, sur le plan symbolique, elle reviendrait sur l'équilibre historique défini en 1961, qui n'écartait pas de l'art et essai des films rencontrant le succès commercial, dans une optique de mixité des usages et des publics. Par ailleurs, et surtout, l'exposition d'un film

---

<sup>189</sup> Patrick Raude, *op. cit.*, p. 21 – 23 pour ces propositions.

d'art et d'essai même « porteur » peut rester plus complexe que celle d'un *blockbuster*. Il n'est donc pas illégitime d'inciter les exploitants à diffuser de tels films porteurs, dans une optique de diversité culturelle, et dans l'esprit de progressivité qui préside au fonctionnement actuel de l'art et essai.

Cette première option étant écartée, deux autres peuvent ensuite être envisagées, chacune ayant ses avantages et ses inconvénients. Il ne serait pas impossible en théorie de les mettre en œuvre de manière cumulative – ce que la mission ne recommande pas, compte tenu du niveau de complexité déjà atteint par le système de l'art et essai.

L'une serait de **conditionner le classement « art et essai »** des cinémas à ce qu'ils réalisent un minimum de séances consacrées à des films d'art et d'essai autres qu'à fort potentiel commercial – par exemple la moitié ou le quart du seuil actuel de classement. Ce pourcentage pourrait être différencié selon la catégorie des salles.

L'autre consisterait à **pondérer les séances « art et essai »** en fonction du potentiel commercial des films. Une séance d'un film « art et essai » au fort potentiel commercial ne compterait, par exemple, qu'une demi-séance, aussi bien au titre du classement des salles que du calcul de l'aide. Un mécanisme de bonification en sens inverse pourrait être envisagé, en comptant 1,5 ou 2 séances un film d'art et d'essai plus risqué<sup>190</sup>. Cette piste est portée de longue date par des organisations du cinéma indépendant et a été proposée à plusieurs reprises aux pouvoirs publics – rapport d'expertise et de médiation de 2006, rapport « Cinéma et concurrence » de 2008, rapport « Raude » de 2016 –, sans être mise en œuvre.

Ces deux options présentent un certain nombre de points communs. Du point de vue de la simplicité de gestion du système, les deux options envisagées ci-dessus – pondération et contingentement – supposeraient que les cinémas déclarent séparément les séances des films au fort potentiel commercial, voire des films « fragiles », pour toute demande de classement « art et essai », paramètre qui n'existe pas aujourd'hui et induirait une charge déclarative supplémentaire. S'agissant des objectifs de la politique publique, les deux propositions encourageraient à diversifier les films exposés, sans exclure que des films commerciaux d'auteur puissent contribuer au classement, notamment pour encourager leur exposition par rapport à d'autres films commerciaux qui concourent moins à la diversité culturelle.

Leur impact sur les exploitants serait, en revanche, différent. La première option, qui empêcherait de réaliser la totalité des séances nécessaires au classement par l'exposition de films de l'art et essai le plus porteur, affecterait plus spécialement une population spécifique d'établissements diffusant peu de films d'art et d'essai, tout en n'ayant aucun impact sur les établissements dont la programmation est déjà la plus diversifiée. En revanche, la seconde option procéderait à une redistribution générale qui, même au sein des catégories A et B, pourrait modifier les niveaux de subvention. Les chiffres présentés ci-dessus (p. 65 – 66) sur l'exposition des films d'art et d'essai en fonction de leur plan de sortie dans les salles des différentes catégories laissent toutefois penser que les établissements des catégories C, D et E seraient, pris dans leur ensemble, plus directement concernés.

Une telle évolution pourrait également être accompagnée de deux ajustements du système d'aides :

- dans le cas où serait mise en œuvre une « décote » des séances réalisées grâce à des films d'art et d'essai au fort potentiel commercial, il serait possible d'ajuster les barèmes ou les

---

<sup>190</sup> Une progressivité plus fine serait aussi envisageable, au-delà des trois niveaux (fort potentiel commercial, films « fragiles », autres films) envisagés ici, par exemple en délimitant deux niveaux dans les films porteurs, ou deux niveaux dans les films fragiles. Si un tel système serait plus représentatif des réalités diverses du marché, il introduirait toutefois une dose de complexité supplémentaire.

critères d'éligibilité à l'aide s'il apparaissait que l'évolution envisagée pénalisait un nombre trop important d'établissements, notamment dans les établissements des catégories C, D et E ;

- du point de vue de la valorisation de la programmation des films fragiles, il serait logique de supprimer l'aide spécifique<sup>191</sup> aujourd'hui prévue si cette programmation est encouragée directement par l'aide à l'art et essai<sup>192</sup>.

Avant sa mise en œuvre, et pour mesurer l'utilité éventuelle de mesures d'accompagnement, des **analyses d'impact** plus précises de ces options seraient nécessaires, grâce aux données détaillées dont dispose le CNC sur la programmation. Elles permettraient en particulier d'arbitrer entre les deux approches – contingentement et pondération – qui sont proposées ci-dessus, et de préciser le niveau des différents paramètres numériques envisageables.

**Proposition n° 11 [vecteur : règlement général des aides].** Intégrer dans le classement et le calcul des aides sélectives à l'art et essai une appréciation du potentiel commercial des films qui se traduirait, pour les films les plus porteurs :

- soit par leur contingentement dans les seuils de classement ;
- soit par une pondération moins favorable dans le décompte des séances d'art et d'essai, par exemple à hauteur d'une demi-séance. Les films « fragiles » dont la programmation est aujourd'hui encouragée par une aide spécifique bénéficieraient d'une pondération plus favorable, par exemple une séance et demi.

**L'indicateur le plus réaliste pour la définition du film d'art et d'essai à fort potentiel commercial, aux fins de la mise en œuvre de cette proposition, paraît être le plan de sortie.** Il est vrai que d'autres indicateurs pourraient offrir un meilleur aperçu de la réalité économique d'un film et du risque plus ou moins grand qu'il y a à l'exposer.

Le budget du film, d'abord, témoigne des prévisions de recettes du producteur, et donc de son potentiel commercial, quoique de manière indirecte et toujours incertaine. Plus près encore de la distribution du film, les frais de promotion engagés par le distributeur témoignent de sa vision du caractère plus ou moins porteur d'un film déterminé. Ces indicateurs financiers ou commerciaux, qui sont les plus pertinents en ce qu'ils reflètent les anticipations des acteurs les mieux placés pour les former, ne sont toutefois pas disponibles pour certains films internationaux. Il n'est donc pas possible, en l'état, de les utiliser, d'autant que les films d'art et d'essai au fort potentiel commercial sont souvent des films internationaux et notamment américains.

A défaut, l'indicateur le plus consensuel semble être le **plan de sortie en première semaine**, qui est une mesure assez fiable, quoique indirecte, des perspectives commerciales du film. S'il présente des limites en tant qu'indicateur utilisé pour définir le caractère plus ou moins porteur d'un film dans le cadre du classement « art et essai », aucune n'apparaît réductrice :

- le risque d'un ajustement du plan de sortie à la hausse ou à la baisse en fonction de considérations commerciales (souhait d'être diffusé plus ou moins largement par les salles d'art et d'essai) ne se posera que pour des films dont le plan de sortie défini spontanément se situera près du seuil. Il semble en revanche difficile d'imaginer qu'un distributeur réduirait

<sup>191</sup> Article 231-3 du RGA.

<sup>192</sup> D'autant que cette aide spécifique avait été créée à la suite d'une proposition du rapport « Raude » consistant précisément à « surpondérer » les films fragiles dans l'attribution de l'aide à l'art et essai.



ou augmenterait sensiblement son plan de sortie pour ces seuls motifs, qui restent secondaires dans sa stratégie d'exposition ;

- le risque d'obsolescence du seuil choisi en termes de niveau des plans de sortie – paramètre dont on a vu qu'il évoluait dans le temps, plutôt à la hausse – pourrait être facilement prévenu par des ajustements du règlement général des aides, en fonction des évolutions du marché.

Quant à la fixation du **niveau des plans de sortie qui caractériseraient un film à fort potentiel commercial**, deux approches générales sont envisageables, en se fondant sur des seuils déjà connus de la filière ou relativement consensuels.

La première serait d'inclure dans les films à fort potentiel commercial l'ensemble des films « porteurs » de l'art et essai, avec un seuil placé à 175 ou 250 établissements en première semaine. Il comprendrait alors assez largement les films d'art et d'essai français des grands distributeurs indépendants, notamment si le niveau des plans de sortie constaté en 2021 devait se maintenir durablement. Ces seuils correspondent empiriquement à celui des succès commerciaux de l'art et essai : entre 2012 et 2019, les films d'art et d'essai ayant réalisé plus d'un million d'entrée avaient un plan de sortie d'au moins 260 copies en moyenne.

La seconde placerait plutôt le seuil des films à fort potentiel commercial à 400 ou 500 établissements, chiffres souvent évoqués par les personnes rencontrées par la mission. Il viserait uniquement les films d'art et d'essai les plus largement exposés – par exemple, en 2022, *En corps* serait concerné par un seuil à 400 établissements.

La mission ne recommande pas d'adopter la première approche, mais de favoriser le second seuil, à 400 ou 500 établissements. Si l'exploitation « art et essai » est plus résiliente que la moyenne face à la crise, cette approche prudente permet, dans le contexte perturbé du marché, de ménager les perspectives des exploitants. Par ailleurs, cette fixation d'un seuil élevé tient compte de la hausse des plans de sortie constatée en 2021, même si la normalisation de l'offre pourrait conduire à leur désinflation.

S'agissant enfin de la caractérisation des **films fragiles**, si un système de pondération à trois étages devait être retenu, il est suggéré de s'aligner sur le seuil de 80 établissements déjà pratiqué dans le cadre de l'allocation directe à raison de la programmation d'œuvres cinématographiques d'art et d'essai peu diffusées et qualifiées « recherche et découverte », afin d'assurer une stabilité minimale du dispositif.

Dans ce cadre, la deuxième condition liée à l'obtention par le film du label « Recherche et découverte » pourrait être supprimée, par symétrie avec le critère seulement économique qui est proposé pour caractériser les films à fort potentiel commercial. L'approche inverse, qui a ses défenseurs, pourrait toutefois se recommander de l'intérêt d'une plus grande sélectivité dans l'octroi de la « surcote » octroyée aux films fragiles, le nombre de films d'art et d'essai peu exposés étant nettement supérieur à celui des films très exposés.

**Proposition n° 12 [vecteur : règlement général des aides].** En lien avec la proposition n° 11, définir le fort potentiel commercial des films faisant l'objet d'une décote ou d'un contingentement par un seuil de plan de sortie, qui pourrait être fixé à 400 ou 500 établissements en première semaine ; le cas échéant, s'aligner, pour la définition des films fragiles faisant l'objet d'une surcote, sur le seuil de 80 établissements déjà utilisé pour l'attribution d'une aide automatique.

## Partie 4. Assurer la pérennité des actifs culturels français dans un monde ouvert

**La maîtrise des actifs culturels stratégiques : des préoccupations réelles, mais dont la solution ne réside pas dans un dispositif supplémentaire de contrôle administratif**

*Le thème des « actifs culturels stratégiques » : un enjeu nouveau pour la puissance publique dans le domaine du cinéma*

**Une volonté politique de protéger les « actifs culturels stratégiques » du domaine cinématographique et audiovisuel d'un achat par des entreprises extra-européennes** s'est imposée dans le discours public de ces dernières années. Elle s'est traduite par deux jalons notables, aux niveaux national et européen.

Au niveau national, le législateur est intervenu pour créer un système de contrôle des cessions de catalogues de films. Le Gouvernement avait initialement proposé un système d'autorisation des achats de catalogues inspiré du dispositif prévu en matière d'investissements étrangers dans les domaines régaliens ou des infrastructures<sup>193</sup>. A la suite de la consultation du Conseil d'Etat<sup>194</sup> qui a fait valoir les fragilités du dispositif sur le plan de sa constitutionnalité et de la conventionnalité, il a été modifié pour garantir, même en cas de cession, que soit assurée l'exploitation suivie des œuvres comprises dans ces catalogues (cf. ci-dessous, p. 86).

Au niveau européen, des conclusions du Conseil de l'Union européenne adoptées sous présidence française en avril 2022 mentionnent l'enjeu de définir, sauvegarder et promouvoir les « *actifs culturels stratégiques* » de l'Union, notamment les capacités de production et de diffusion des œuvres<sup>195</sup>. Les catalogues d'œuvres audiovisuelles font l'objet d'une mention spéciale mais la rédaction de ce point, qui mentionne la propriété corporelle comme incorporelle, peut aussi viser les salles de cinéma.

Cette tendance est inspirée par le cadre national et européen de plus en plus développé sur le contrôle des investissements étrangers<sup>196</sup>. Elle l'est aussi par des précédents dans le domaine culturel, tel que le régime des trésors nationaux<sup>197</sup>, qui restreint l'exportation de certains biens culturels exceptionnels. Malgré cette inspiration transversale, les deux actifs culturels caractéristiques du monde du cinéma, à savoir les salles et cinéma et les œuvres – leur support physique ou numérique et les droits de propriété intellectuelle qui leur sont attachés – soulèvent des problématiques différentes, et appellent des traitements distincts.

**Sur le plan juridique, tout dispositif de protection vis-à-vis des investissements extra-européens n'est pas impossible, mais il doit répondre à des considérations d'intérêt général suffisantes.** La mise en œuvre d'un tel dispositif, en ce qui concerne tant les œuvres que les salles qui permettent leur diffusion, suppose d'analyser sa compatibilité avec les règles de l'Union européenne relatives à la libre circulation des capitaux.

---

<sup>193</sup> Articles L. 151-3 à L. 151-6 et articles R. 151-3 et suivants du code monétaire et financier.

<sup>194</sup> Avis d'assemblée générale n° 402564 du 1<sup>er</sup> avril 2021, point 16.

<sup>195</sup> Conclusions du Conseil du 13 avril 2022, C 160/13, points 8 et 27.

<sup>196</sup> Articles L. 151-1 à L. 151-7 et R. 151-1 à R. 151-17 du code monétaire et financier.

<sup>197</sup> Articles L. 111-1 à L. 111-12, L. 121-1 à L. 121-4, R. 111-1 à D. 111-25, R. 121-1 à R. 121-7 du code du patrimoine.

La libre circulation des capitaux prévue par les traités européens<sup>198</sup> implique la levée des restrictions aux mouvements de capitaux<sup>199</sup>. C'est la seule des libertés économiques garantie par les traités européens applicable non seulement les États membres, mais aussi entre les États membres et les pays tiers – même si les différences de contexte juridique peuvent justifier un traitement différent<sup>200</sup>. La circonstance qu'un dispositif de protection des actifs culturels soit centré sur les acquisitions réalisées par des acteurs extra-européens ne paraît donc pas déterminante dans l'analyse juridique de la mesure.

Toute restriction à la libre circulation des capitaux n'est toutefois pas interdite. Les États membres peuvent limiter cette liberté pour des motifs d'intérêt général<sup>201</sup>. La Cour de justice a déjà admis des justifications liées à des intérêts publics divers qui ne se restreignent pas au seul domaine régalién, notamment « *l'approvisionnement minimal en ressources énergétiques et en biens essentiels à la collectivité* »<sup>202</sup>, et, dans une espèce, à la protection du plurilinguisme<sup>203</sup>. Par ailleurs, l'intervention dans d'autres libertés économiques pour des motifs culturels est nettement admise par la Cour<sup>204</sup> et il n'y a pas de raison de penser qu'elle s'en écarterait pour les capitaux. En revanche, les justifications de nature économique relatives, par exemple, à la promotion, à la protection ou au bon fonctionnement de l'économie nationale<sup>205</sup>, ne sauraient justifier une restriction aux libertés économiques garanties par les traités. Ainsi, la nécessité de protéger un patrimoine constitué largement de fonds publics ou la cohérence de la régulation du cinéma, dans la mesure où elle serait plus facilement assurée par le dialogue avec des acteurs nationaux ou européens, ne paraissent pas constituer des justifications admissibles en droit de l'Union.

Un objectif légitime ne suffit toutefois pas à ce qu'une mesure de restriction à la libre circulation des capitaux soit conforme au droit de l'Union : encore faut-il qu'elle soit adaptée, nécessaire et proportionnée, points sur lesquels la Cour de justice ou les juridictions nationales appliquant le droit de l'Union exercent un contrôle attentif.

Enfin, il faut souligner que le règlement de 2019<sup>206</sup> par lequel le législateur européen a prévu un cadre général pour le « filtrage » des investissements étrangers ne permet pas d'élargir les marges de manœuvre résultant du traité. En effet, si le règlement liste certains motifs susceptibles d'être pris en compte par les États membres – y compris, par exemple, le pluralisme des médias –, il n'a pas vocation à être exhaustif, ni à habiliter les États membres à prendre des mesures qui seraient, sans lui, contraires au droit primaire<sup>207</sup>.

Au total, il n'y a pas d'impossibilité de principe à la mise en œuvre d'un mécanisme de protection de certains actifs culturels en droit de l'Union, mais celui-ci devrait être justifiée par un besoin de politique publique bien défini et restreint au strict nécessaire. Une intervention au niveau du droit dérivé – notamment par un amendement du règlement de 2019 mentionné ci-dessus – ne changerait pas les

---

<sup>198</sup> Articles 63 à 65 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>199</sup> L'autorisation des investissements directs étrangers constitue, par exemple, une restriction aux mouvements de capitaux : CJCE, 14 mars 2000, *Ass. Eglise de scientologie de Paris*, aff. C-54/99, point 14.

<sup>200</sup> V. not. : CJUE, gr. ch., 18 décembre 2007, *Skatteverket c/ A.*, aff. C-101/05, points 31 à 38.

<sup>201</sup> Auxquels la Cour de justice, comme pour les autres libertés économiques, donne dans ce contexte le nom de « raisons impérieuses d'intérêt général ».

<sup>202</sup> CJCE, 26 mars 2009, *Commission c/ Italie*, aff. C-326/07, point 45. V. aussi CJCE, 4 juin 2002, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-274/06, point 38.

<sup>203</sup> CJCE, 5 mars 2009, *UTECA*, aff. C-222/07, points 24 à 29.

<sup>204</sup> V. not. CJCE, 25 juillet 1991, *Mediawet I*, aff. 288/89, points 14 à 27.

<sup>205</sup> CJUE, 27 février 2019, *Associação Peço a Palavra et autres*, aff. C-563/17, point 70.

<sup>206</sup> Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019.

<sup>207</sup> V. en ce sens son article 4 ainsi que le considérant 12.

données juridiques du problème, même si une telle modification pourrait avoir une force persuasive vis-à-vis des juridictions conduites à interpréter le droit de l'Union.

### *La protection du capital des exploitants de salles de cinéma : un apport qui n'est pas évident par rapport aux règles transversales régissant déjà tous les exploitants*

**Le paysage de l'exploitation français, remarquable pour son ancrage industriel, pourrait entrer dans une phase de mutation.** Les principaux acteurs de l'exploitation en France sont détenus par des actionnaires historiques ou familiaux, souvent ancrés dans l'histoire du cinéma dans le pays. Quelques entreprises européennes sont toutefois actives en France, comme le Belge Kinopolis. Quant aux acteurs extra-européens, ils n'ont jamais joué un rôle structurant sur le marché français malgré quelques expériences – on peut citer l'incursion d'AMC (Dunkerque, Torcy) dans les années 2000, celle de Paramount comme actionnaire minoritaire de ParaFrance dans les années 1980 et, aujourd'hui, l'implantation de Caribbean Cinemas (Cinestar) à la Guadeloupe. Au contraire, forts de l'expérience gagnée en France, plusieurs exploitants ont essaimé à l'étranger et notamment sur d'autres marchés européens, comme c'est le cas de Pathé, d'UGC, de Megarama ou de MK2.

Cette exploitation nationale performante connaît toutefois une période de transformation. Au niveau national, elle a déjà engagé un mouvement de consolidation à partir de 2017, qui s'est traduit par plusieurs rachats – CinéAlpes par Gaumont Pathé, Cap'cinéma par CGR – et par une concentration croissante des écrans et des recettes<sup>208</sup>. Surtout, la mise en vente de l'activité de cinéma du groupe CGR fin 2022, mais aussi la perspective d'un changement de génération à la tête d'autres grands acteurs, conduit la filière à s'interroger sur l'avenir des équilibres actuels.

A ce titre, l'entrée dans le secteur de l'exploitation de nouveaux acteurs, y compris extra-européens, ne peut être exclue<sup>209</sup>. D'autres pays européens ont connu cette expérience, quoique cela n'ait pas toujours été de manière durable : le Britannique Vue Entertainment, également actif dans d'autres pays européens, a été détenu entre 2013 et 2022 par des fonds de pensions canadiens ; toujours au Royaume-Uni, le groupe chinois Wanda a contrôlé jusqu'à une date récente l'un des principaux circuits du pays, à travers AMC. Certains considèrent que la spécificité de l'exploitation en France pourrait être remise en cause par une telle évolution.

**Toutefois, aucune des considérations mises en avant pour justifier le contrôle des investissements étrangers visant les salles de cinéma, pour sérieuses qu'elles soient, ne paraît trouver sa réponse la plus adaptée dans un contrôle des capitaux étrangers.** Le premier des risques invoqués pour justifier l'intérêt de la protection des salles vis-à-vis des investisseurs étrangers tient à la **protection du maillage territorial exceptionnel** du cinéma français.

Toutefois, une restriction apportée aux investissements étrangers ne paraît pas évidemment adaptée pour le prévenir. En effet, rien n'empêche aujourd'hui les acteurs détenus en majorité par des capitaux français de fermer ou de transformer des salles<sup>210</sup> qui ne présenteraient pas une rentabilité suffisante, compte tenu notamment de leur lieu d'implantation. Surtout, la fermeture de petits établissements achetés par un acteur étranger n'est pas le scénario le plus plausible. D'une part, il apparaîtrait plus rationnel qu'il cède les établissements qui ne correspondent pas à son modèle économique, comme

---

<sup>208</sup> CNC, *Observatoire...*, p. 25 – 26.

<sup>209</sup> Même si la période de consolidation et d'expansion des groupes d'exploitations a été interrompue par la pandémie de covid-19 : v. Julien Marcel, *op. cit.*, p. 12 – 14.

<sup>210</sup> Sous réserve éventuellement des règles d'urbanisme relatives au changement de destination des bâtiments, mais qui ne sauraient permettre un contrôle d'opportunité par l'autorité publique.

cela a d'ailleurs été fait lors d'opérations de concentrations entre opérateurs français<sup>211</sup>, plutôt que de les fermer. D'autre part, les multiplexes du secteur marchand<sup>212</sup>, qui sont les plus susceptibles d'attirer les investisseurs étrangers, sont déjà concentrés dans les grandes agglomérations et ne contribuent donc pas au maillage fin de l'exploitation cinématographique. Il paraît donc difficile de justifier un dispositif d'autorisation des investissements étrangers par un motif lié à l'aménagement du territoire.

La deuxième considération évoquée est le risque de « **censure** » exercée sur la programmation par un opérateur étranger implanté dans un Etat non-démocratique. Ce risque, s'il apparaît hypothétique en l'état, ne peut être totalement écarté. A titre d'exemple, l'opérateur chinois Tencent aurait renoncé à son investissement dans le film *Top Gun : Maverick* en raison du risque politique perçu d'une telle participation<sup>213</sup>. Si un investisseur français pourrait aussi décider de réduire le pluralisme de sa programmation ou de ne pas accepter des films traitant de certaines thématiques, on peut admettre que l'environnement politique de certains Etats tiers dont les entreprises sont susceptibles d'investir en France crée des difficultés spécifiques.

Toutefois, il n'est pas évident qu'une restriction apportée à la propriété des actifs soit la meilleure manière de prévenir ce risque pour les salles de cinéma. L'achat d'une entreprise de haute technologie ou d'un gestionnaire d'infrastructure, qui sont protégés par le contrôle des investissements étrangers peut se traduire par un préjudice grave et irréversible qui justifie une intervention préventive<sup>214</sup>. En revanche, le risque d'une programmation orientée vers certains types de contenus présente un caractère continu, que d'autres formes d'intervention publique peuvent prévenir.

Les engagements de programmation, notamment s'ils étaient rendus plus efficaces par la mise en œuvre des propositions faites ci-dessus (p. 56 – 61), pourraient y pourvoir. Il paraîtrait déjà possible, sans modifier la loi, d'habiliter ces engagements à prévoir des dispositions de nature générale sur le pluralisme des thèmes et des courants de pensée. En l'état du risque, la mission ne considère toutefois pas qu'une modification des textes réglementaires sur ce point soit prioritaire, d'autant qu'elle devrait être soigneusement réfléchie compte tenu de l'atteinte potentielle à la liberté d'expression et de création, afin ne pas dissuader une politique éditoriale ou de programmation légitime<sup>215</sup>.

Dans le même esprit, le risque d'un **tournant plus commercial de la programmation** – qui se poserait dans les mêmes termes pour un nouvel actionnaire français, et dont la rationalité économique n'est pas certaine compte tenu des goûts éclectiques du public français – peut déjà être prévenu par les engagements de programmation.

Une quatrième et dernière considération invoquée est **l'intérêt culturel et patrimonial qui s'attache spécifiquement aux salles de cinéma**. Il est indiscutable que les salles de cinéma constituent une richesse culturelle, à la fois à travers l'accès qu'elles offrent aux œuvres, la diversité de leur programmation et le rôle qu'elles jouent ainsi en termes de médiation culturelle voire, dans certains cas, la valeur symbolique de certaines salles anciennes, dans le pays de naissance du cinéma. Toutefois,

---

<sup>211</sup> V., pour un exemple, la cession des cinéma Le Cristal d'Aurillac ou Le Modern d'Issoire en 2021 par Pathé, après que le groupe les avait acquis auprès de CinéAlpes en 2019.

<sup>212</sup> V., pour la dualité du secteur de l'exploitation en France : Catherine Souquet (Insee), « La projection cinématographique : une croissance tirée par les multiplexes », *Insee Première*, n° 1677, novembre 2017.

<sup>213</sup> Christopher Grimes, « Hollywood says farewell to Chinese investment bonanza », *The Financial Times*, 6 octobre 2022.

<sup>214</sup> Par exemple, en raison de l'exportation de savoir-faire sensibles ou par l'interruption de la fourniture d'un bien ou d'un service essentiel.

<sup>215</sup> Un cinéma spécialisé dans les films soviétiques a par exemple déjà existé : Julien Samier, « L'aventure Cosmos », *Bulletin de l'Institut Pierre-Renouvin*, 2012/1, n° 35, p. 77 – 88. Disponible [en ligne](#).

là encore, il n'est pas évident que l'autorisation préalable aux investissements étrangers constitue une piste adaptée, et *a fortiori* nécessaire et proportionnée, pour défendre cet intérêt culturel.

En effet, d'une part, la valeur culturelle du parc de salles français tient, d'une part, à son maillage territorial exceptionnellement dense – mais on a vu plus haut que l'autorisation des investissements ne paraissait pas être la manière la plus adaptée de garantir sa préservation. Il est par ailleurs difficile de voir comment cette valeur d'ensemble serait défendue par des décisions ponctuelles sur des investissements étrangers.

D'autre part, la qualité de la programmation de certaines salles ou leur caractère emblématique – du *Max Linder* (Paris) au *Castillet* (Perpignan) – peut leur donner un intérêt particulier, dont on pourrait concevoir qu'elle fasse l'objet d'un dispositif public spécifique. Mais l'on peut se demander si les salles emblématiques en cause sont les plus menacées par des acquisitions hostiles ou motivées exclusivement par la perspective d'une rentabilité de court-terme. La rénovation du cinéma *La Pagode* par un investisseur américain, pour un montant estimé à plus de 15 millions d'euros, témoigne au contraire du rôle des capitaux étrangers dans des projets de préservation du patrimoine cinématographique français<sup>216</sup>.

**Au total, la bonne mise en œuvre de la réglementation transversale des salles de cinéma paraît l'outil le plus efficace pour prévenir les risques liés à d'éventuelles recompositions du paysage de l'exploitation en France.** Ces salles, en effet – contrairement aux catalogues – sont des actifs territorialisés, qui sont soumis de manière permanente aux règles nationales et ne peuvent leur être soustraites, quel que soit leur propriétaire. Parmi ces règles nationales, les engagements de programmation permettraient déjà de répondre aux risques les plus tangibles, qui sont ceux d'une pression d'un actionnaire étranger sur la programmation, pour des motifs politiques ou commerciaux.

*La protection des catalogues de film : un besoin plus tangible, mais qui n'appelle pas de renforcement majeur des dispositifs publics*

**Le législateur a déjà créé un dispositif de surveillance des ventes de catalogues de films, pour en garantir l'exploitation suivie.** La loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique a créé, en son article 30, des dispositions qui encadrent la cession de catalogues d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ou du capital d'une société détentrice de ces catalogues<sup>217</sup>.

Ce dispositif est adossé à celui qui vise à assurer l'exploitation suivie des œuvres audiovisuelles par leur producteur. En effet, depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, l'article L. 132-27 du code de la propriété intellectuelle prévoit que le producteur d'une œuvre audiovisuelle ou son cessionnaire est tenu d'en assurer l'exploitation suivie. Un accord interprofessionnel étendu par un arrêté ministériel du 7 octobre 2016 précise le contenu de cette obligation, notamment en prévoyant les cas où elle est présumée remplie, en fonction de l'ancienneté de l'œuvre et du nombre de modes de diffusion. Cette obligation d'exploitation suivie implique aussi la conservation des éléments ayant servi à la réalisation de l'œuvre, dont les propriétaires d'importants catalogues soulignent qu'elle constitue une charge financière non-négligeable<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Aysegül Algan, « Feu vert pour la nouvelle offre cinéma de La Pagode », *Boxoffice Pro*, 25 janvier 2023. Disponible [en ligne](#).

<sup>217</sup> Articles L. 261-1 et suivants et R. 261-1 et suivants du CCIA.

<sup>218</sup> D'après des chiffres recueillis lors des auditions, quelques milliers d'euros par an par film pour la seule conservation numérique des fichiers en 2K ou 4K. Des aides sélectives soutiennent les travaux de restauration et de numérisation des œuvres cinématographiques.

Les personnes qui ne sont pas soumises à l'obligation d'exploitation suivie, lorsqu'elles ne sont pas coproductrices de l'œuvre, entrent dans le champ du dispositif créé par la loi du 25 octobre 2021 lorsqu'elles se voient céder un catalogue ou une société qui les détient. Avant de procéder à la cession, le cédant doit notifier l'opération au ministre de la culture six mois avant sa réalisation envisagée, sous peine d'une sanction pécuniaire<sup>219</sup>. Soit le ministre, dans un délai de trois mois, clôt la procédure en estimant que le cessionnaire dispose des moyens qui lui permettent d'assurer l'obligation d'exploitation suivie ; soit le ministre n'en est pas assuré, auquel cas il peut saisir la commission de protection de l'accès aux œuvres, qui dispose elle-même d'un délai de trois mois. La commission ne peut pas s'opposer à l'opération mais seulement l'assortir d'obligations pour le cessionnaire. La sanction de ces obligations n'est pas assurée par un dispositif administratif mais par la possibilité, pour les ayants droit, de saisir la juridiction judiciaire.

**Cette réglementation des ventes de catalogues répond à un objectif légitime de politique publique,** à savoir la prévention du risque de cessation de l'exploitation suivie de l'œuvre, au détriment des ayants droit mais aussi du public. Certes, ainsi que le font valoir les détenteurs de catalogues, l'intérêt économique d'un acquéreur n'est pas de thésauriser ou de stériliser un catalogue, mais bien au contraire de le faire vivre en le valorisant par tous les canaux possibles. Et si l'on ne peut exclure qu'un acheteur étranger s'assure l'exclusivité d'une œuvre puis fasse le choix de l'exposer seulement sur un service de SVOD qu'il gère – ce risque étant parfois invoqué pour justifier l'intervention publique –, une telle approche permettrait de présumer une exploitation suivie de l'offre dans le cadre de l'accord du 7 octobre 2016<sup>220</sup>, sous réserve que l'audience du service soit assez importante.

Pour autant, s'agissant d'actifs qui ont par eux-mêmes une valeur culturelle, l'assurance de ce que les droits des œuvres et leurs supports restent détenus par des capitaux européens, ou par des propriétaires étrangers respectueux de l'œuvre, n'est pas sans valeur pour prévenir les risques résiduels qui pourraient être envisagés – tels que l'achat en groupe d'un catalogue pour récupérer quelques œuvres « phares » tout en se désintéressant de l'exploitation suivie et notamment de l'entretien des supports des autres œuvres, voire l'interdiction de son exploitation en raison de considérations politiques propres à l'Etat de l'entreprise cessionnaire, etc.

**Les règles mises en place en 2016 n'appellent pas d'évolution majeure, notamment pas dans le sens d'un régime d'autorisation ou de préemption.** Compte tenu de l'analyse développée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la loi du 25 octobre 2021, il ne semble pas qu'il soit juridiquement possible de prévoir, s'agissant des catalogues de films, un régime d'autorisation des achats d'une portée aussi large que l'actuel mécanisme de protection des catalogues.

Il n'est pas non plus envisageable, comme cela est parfois proposé, d'instaurer un régime de préemption de l'Etat sur les catalogues de films. Le régime des trésors nationaux, dans lequel le refus de délivrance d'un certificat d'exportation peut être suivi par une offre d'achat par l'Etat<sup>221</sup>, ne saurait servir de modèle. L'achat d'un trésor national peut en effet être suivi de son intégration aux collections publiques et de sa présentation dans un musée public. Par contraste, l'Etat n'exerce pas lui-même d'activité de production ou d'exposition des œuvres cinématographiques : il n'a pas de catalogue national qu'il puisse enrichir.

**Pour autant, le mécanisme de contrôle des rachats pourrait être rééquilibré à la marge.** D'une part, du point de vue du caractère contraignant du régime, pourraient notamment être envisagés un renforcement des sanctions liées soit à l'absence de notification, soit à la méconnaissance des

---

<sup>219</sup> Article L. 261-3 du CCIA.

<sup>220</sup> V. en ce sens le 3 du (a) du V de l'accord.

<sup>221</sup> Article L. 121-1 du code du patrimoine.



obligations d'exploitation suivie. Les sanctions pécuniaires prévues à hauteur de 10 % de la valeur des œuvres faisant l'objet de l'opération peuvent sembler peu dissuasives, notamment dans un contexte où l'œuvre ferait l'objet d'une plus-value importante. La possibilité de poursuivre la nullité de la vente semblerait mieux adaptée afin d'assurer le respect effectif de ces obligations, comme c'est d'ailleurs le cas dans le régime de contrôle des investissements étrangers ou des trésors nationaux.

Réciproquement, des mesures seraient envisageables pour desserrer ce régime au regard des exigences de la vie des affaires.

Premièrement, les acteurs de la détention des catalogues font valoir que le délai de notification de six mois préalable à la vente constitue une charge trop importante au regard des exigences de leur activité, compte tenu également des délais de préemption légaux et conventionnels et de l'obligation de notification d'une cession aux auteurs<sup>222</sup>, qui doivent être purgés préalablement. Il est plus long que celui imposé dans la législation sur les trésors nationaux<sup>223</sup>. Même si l'intervention successive de l'autorité administrative puis d'une commission indépendante, qui constitue une garantie, peut justifier une partie de ce délai, il serait envisageable de l'abrégé, par exemple à quatre mois au total. En particulier, le délai de trois mois laissé aux services du ministre pour instruire la demande pourrait être raccourci, puisqu'il est toujours possible, dans le cas où un premier examen n'a pas permis de lever les doutes, de saisir la commission.

Deuxièmement, le périmètre des œuvres soumises à l'obligation pourrait être réduit, en particulier pour cibler les œuvres d'expression originale française voire européenne, compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la mesure, qui est de permettre au public de bénéficier de l'exposition des œuvres.

**Proposition n° 13 [vecteur : loi].** Ajuster le dispositif de protection des catalogues, en renforçant les conséquences d'une absence de notification, tout en accélérant et simplifiant en contrepartie le processus pour les acteurs concernés.

\*\*\*

## La conditionnalité des aides sur des critères capitalistiques : une extension aux salles qui ne va pas de soi

En parallèle des propositions tendant au renforcement du contrôle administratif sur les achats étrangers, il est parfois suggéré de conditionner les aides publiques aux entreprises du cinéma à la détention par des capitaux européens, ou de renforcer ces conditions lorsqu'elles existent déjà. Cette proposition est formulée en des termes différents pour ce qui concerne les exploitants de salles, où cette condition n'existe pas, et pour ce qui concerne les producteurs et donc les catalogues qu'ils détiennent, où elle est déjà en place mais jugée insuffisante.

**La conditionnalité des aides à l'exploitation paraît juridiquement risquée compte tenu de la nature de cette activité.** Les aides à l'exploitation, automatiques comme sélectives, ne font pas aujourd'hui l'objet d'une conditionnalité tenant à leur détention, contrairement aux aides à la production (cf. ci-dessous). Il est parfois proposé de la créer en complément ou de manière alternative à un dispositif de contrôle administratif (cf. ci-dessus, p. 84 – 86). Compte tenu du rôle du fonds de soutien dans l'équilibre économique de l'exploitation, elle rendrait difficilement viable l'exploitation d'une

<sup>222</sup> Article L. 132-28 du CPI.

<sup>223</sup> Article R. 111-6 du code du patrimoine.

entreprise détenue par des capitaux extra-européens, qui devrait entrer en concurrence avec des acteurs aidés.

Toutefois, s'agissant de l'exploitation cinématographique, le rapport d'un critère capitalistique avec l'objet des aides n'est pas évident. En matière d'aides sélectives à la programmation, la prise en compte d'un critère économique a déjà été censurée au contentieux<sup>224</sup> : de la même manière, il semble qu'un exploitant détenu par des capitaux étrangers devrait avoir un droit égal à être soutenu par la puissance publique dans une programmation exigeante, à des fins de politique culturelle. Quant aux aides automatiques à l'investissement, on voit mal en quoi un exploitant extra-européen qui soutiendrait l'économie du cinéma en France en attirant le public en salles – tout en respectant ses engagements de programmation – ne pourrait pas être aidé à la modernisation de ses équipements.

**La conditionnalité applicable aux entreprises de production pose des questions différentes tenant au choix du critère pertinent, entre contrôle et détention.** Le règlement général des aides du CNC conditionne déjà les aides financières à la production d'œuvres cinématographiques à ce que l'entreprise ne soit pas contrôlée par des capitaux extra-européens (article 211-3).

Ce critère, s'agissant de l'activité de production, est justifié par des considérations qui n'existent pas pour les salles de cinéma. D'une part, les producteurs, qui prennent « *l'initiative et la responsabilité de la réalisation de l'œuvre* »<sup>225</sup>, jouent un rôle important dans l'orientation de la création cinématographique. D'autre part, le producteur est cessionnaire des droits exclusifs d'exploitation de l'œuvre<sup>226</sup> et acquiert donc des droits patrimoniaux qui lui permettent de constituer un catalogue. C'est donc tant la possibilité même qu'une œuvre soit réalisée, en amont, que sa valorisation et sa détention, en aval, qui dépendent du producteur.

Le contrôle d'une entreprise au sens des dispositions du règlement général des aides du CNC est défini par renvoi au code de commerce<sup>227</sup>. Il couvre à la fois les cas où une personne dispose de la majorité des droits de vote et celle où elle dispose, en fait ou en droit, de prérogatives qui lui permettent d'assurer le contrôle, y compris par l'exercice concerté de ses droits avec d'autres actionnaires. Cette définition permet de saisir des situations dans lesquelles une société minoritaire au capital détient en réalité l'essentiel du pouvoir de décision. Une telle situation a déjà été caractérisée, en matière cinématographique, à propos du producteur d'*Un long dimanche de fiançailles*<sup>228</sup>.

Mais, en sens inverse, une société dont le capital est majoritairement détenu par un actionnaire qui ne détient pas la majorité des droits de vote et ne contrôle pas non plus, en fait ou en droit, ses principales décisions, n'est pas contrôlée par cet actionnaire. Il en résulte qu'une société de production placée dans cette situation peut bénéficier des aides financières à la production cinématographique, ainsi que des autres aides soumises à la même condition. Cette situation est aujourd'hui celle du groupe Mediawan, producteur audiovisuel et cinématographique majeur du marché français, qui a acquis différentes sociétés de production. Cette société est majoritairement détenue par un fonds américain, KKR, mais un pacte d'actionnaire confie le pouvoir de décision aux actionnaires français. D'autres entrées remarquées dans le secteur de l'audiovisuel et du cinéma ont eu lieu, notamment celle du fonds Oaktree par le biais du groupe Asacha.

---

<sup>224</sup> CE, 15 décembre 2017, *Sté MK2 Quai de Seine*, n°s 397305, 397309, inédit.

<sup>225</sup> Article L. 132-23 du CPI.

<sup>226</sup> Article L. 132-24 du CPI.

<sup>227</sup> Article 120-1 du RGA renvoyant à l'article L. 233-3 du code de commerce.

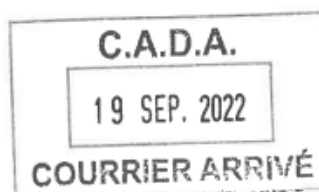
<sup>228</sup> V. : CE, 6 juillet 2007, *Sté 2003 Productions*, n° 283319, au Recueil.

Le critère du contrôle n'est pas contesté en soi, même si certains soulignent la difficulté pour le CNC d'assurer une vérification effective de l'absence de contrôle de fait ou conjoint. Il est toutefois proposé par de nombreux acteurs de la filière du cinéma d'y ajouter une condition tenant à la **détention** du capital. Seraient ainsi exclues du bénéfice des aides à la production tant les sociétés de production contrôlées par des acteurs extra-européens que celles qui, même sans l'être, sont majoritairement détenues par ces acteurs. Des deux considérations évoquées ci-dessus pour justifier la conditionnalité des aides à la production, cette évolution mettrait l'accent sur la seconde, à savoir l'acquisition de droits sur les catalogues.

Si les inquiétudes exprimées sur le contournement du critère du contrôle appellent à un contrôle sérieux par le CNC, la mission n'a pu, en l'état, proposer d'ajouter à ce critère d'éligibilité aux aides celui de la détention. Une telle évolution, qui irait au-delà du simple souci de protection de l'indépendance des créateurs, limiterait aussi les investissements étrangers dans la production française. Or ces investissements participent aussi de la compétitivité de la France et de sa capacité à exporter ses créations. Elle ne saurait donc être envisagée indépendamment d'une réflexion plus large sur le financement de la création cinématographique et audiovisuelle.

# Annexes

## Annexe 1. Lettre de mission



**Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

**La ministre de la Culture**

Référence à rappeler :  
TR/2022/D/15389/FGR

Paris, le **16 SEP. 2022**

Monsieur le Président,

La fermeture administrative prolongée des salles de cinéma et les restrictions sanitaires à leur réouverture ont fortement et durablement affecté l'ensemble du secteur cinématographique, de la production à la distribution et à l'exploitation.

Certes, les aides transversales et sectorielles massives dont ont pu bénéficier, depuis le début de la crise sanitaire, l'ensemble des entreprises du secteur, ont permis de garantir la pérennité de celles-ci.

Cependant le contexte présent se caractérise, tout d'abord, par une reprise délicate, en dents de scie, de la fréquentation des salles, qui demeure hypothéquée par une possible réactivation des mesures de protection sanitaire, mais aussi par plusieurs facteurs identifiés par les études menées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) : offre de films jugée peu attractive par une partie du public, ou encore perception du prix comme trop élevé par les familles. Dans ce cadre globalement difficile, s'observe une exposition accrue des films bénéficiant d'une forte notoriété préalable, au détriment des films les plus fragiles et, partant, des distributeurs et des producteurs indépendants qui les financent ou qui les diffusent. Cette tendance est encore accentuée par la fin des contributions des distributeurs à l'équipement de projection numérique des salles, qui rend le coût d'accès à celles-ci quasiment nul pour les films les plus porteurs.

Monsieur Bruno LASSERRE  
Président  
Commission d'accès aux documents administratifs  
20 avenue de Ségur  
75007 Paris

Une telle situation interroge la pertinence et l'efficacité des outils de régulation que le législateur a mis en place voici près de quinze ans dans le double objectif d'intérêt général d'assurer, d'une part, la diversité de l'offre de films et de salles et, d'autre part, la plus large diffusion des œuvres de cinéma sur tout le territoire et en direction de tous les publics.

En 2008, le rapport remis par Madame Anne Perrot et Monsieur Jean-Pierre Leclerc au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et au ministre de la Culture et de la Communication avait jeté les bases de la refonte du code du cinéma et de l'image animée sur ces sujets et formulé quatorze propositions qui, pour la plupart, ont été mises en œuvre avec succès.

Aujourd'hui, la situation du secteur cinématographique, qui doit, par ailleurs, faire face à la montée en puissance et à l'intégration des plates-formes à notre écosystème audiovisuel, nous semble nécessiter une actualisation de ce cadre législatif et réglementaire.

À ce titre, il apparaît opportun, en premier lieu, d'identifier le cadre juridique dans lequel des pratiques tarifaires plus souples et plus réactives, pouvant aider à la reconquête du public, pourraient être mises en œuvre par les exploitants de salles, notamment concernant les cartes dites « illimitées ».

Il est ensuite nécessaire qu'une réflexion soit menée sur l'efficacité et la pertinence d'outils de régulation tels que les engagements de programmation des principaux opérateurs de l'exploitation, y compris dans leur volet promotion, et les engagements de diffusion des distributeurs.

Cette réflexion devra être élargie pour identifier, de façon plus générale, tous les obstacles à une meilleure diffusion, sur l'ensemble du territoire, des œuvres cinématographiques, ainsi que les moyens d'action dont pourraient disposer les pouvoirs publics, dans le cadre du droit de la concurrence national et européen, pour améliorer tant l'accès des films aux salles que l'accès des salles aux films.

Notamment, force est de reconnaître que le contrat écrit de concession des droits cinématographiques pour l'exploitation en salles des œuvres, dont le rapport de Mme Perrot et de M. Leclerc soulignait l'intérêt, n'est, en aucun cas, devenu une pratique habituelle du secteur cinématographique. Il serait par suite précieux d'identifier les freins persistants à la généralisation d'une telle pratique et les éventuelles adaptations réglementaires qui permettraient d'en développer l'usage.

En troisième lieu, le classement art et essai des salles de cinéma constitue l'outil majeur de soutien financier aux salles en vue d'une diffusion des œuvres de la diversité sur tout le territoire : il serait donc nécessaire d'envisager les éventuelles pistes d'amélioration de ce dispositif, dans la perspective d'une reconquête des publics au profit de toutes les œuvres, y compris les plus exigeantes.

Enfin, dans un contexte d'internationalisation de la production et de diffusion des œuvres résultant de l'essor des plateformes, le risque existe que les actifs culturels stratégiques que sont les salles de cinéma, notamment lorsqu'elles sont constituées en réseaux, ainsi que les catalogues de films, fassent l'objet de rachats prédateurs de la part d'entreprises extra-européennes dépourvues de préoccupations culturelles. Il serait donc particulièrement utile, dans la perspective tracée par l'article 30 de la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique et par les conclusions du 5 avril dernier adoptées par le Conseil de l'Union européenne sur les industrielles culturelles et créatives, sous présidence française de l'Union européenne, de réfléchir à la façon dont les exigences associées au principe de libre circulation des capitaux invocable par des acteurs extérieurs à l'Union européenne pourraient être tempérées en matière d'actifs culturels stratégiques.

Votre expérience et votre expertise, particulièrement dans le champ du droit de la concurrence et de la régulation, vous permettront d'atteindre l'ambition que nous souhaitons donner à ces travaux.

Vous pourrez vous appuyer, pour l'accomplissement de votre mission, sur les services du ministère de la Culture, notamment le Centre national du cinéma et de l'image animée et sur ceux du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, dont la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Nous vous remercions de nous adresser les conclusions de vos travaux au plus tard en février 2023.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.



Bruno LE MAIRE



Rima ABDUL MALAK

## Annexe 2. Liste des propositions

La mission n'a pas formulé de propositions sur les aspects généraux du partage de la valeur – sauf dans le cadre des formules d'accès illimité au cinéma –, sur le contrat de concession des œuvres cinématographiques et sur la protection du capital des exploitants de salles de cinéma.

### *Formules d'accès illimité au cinéma*

**Proposition n° 1 [vecteur : loi].** Supprimer au niveau législatif l'agrément des cartes illimitées par le CNC, tout en garantissant l'existence d'un tarif de référence équitable et d'une association des exploitants indépendants qui le souhaitent ; maintenir les garanties substantielles par la fixation ou l'agrément du tarif de référence et du contrat-type des exploitants indépendants par l'autorité publique.

**Proposition n° 2 [vecteur : loi].** Ne plus soumettre les textes d'application relatifs aux formules illimitées à un avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence.

**Proposition n° 3 [vecteur : décret en Conseil d'Etat].** Dans l'attente de la mise en œuvre de la proposition n° 1, prévoir que certaines modifications des paramètres des formules ne requièrent pas d'agrément modificatif systématique, en particulier la fixation du prix public de la formule.

**Proposition n° 4 – scénario n° 1 [vecteur : décret en Conseil d'Etat / action du CNC].** Asseoir plus clairement le tarif de référence sur le prix moyen notionnel, en rendant obligatoire ce mode de calcul au niveau réglementaire ; renforcer le contrôle du CNC sur les frais de gestion ; émettre des lignes directrices précisant le calcul du prix moyen notionnel avant le prochain renouvellement des agréments.

**Scénario n° 2 [vecteur : loi].** Fixer un minimum au tarif de référence, qui serait ensuite déterminé par les opérateurs des formules sous réserve du respect de ce plancher. Le tarif de référence minimum serait fixé de telle manière à ce qu'il ne soit pas inférieur à un pourcentage des billets vendus à l'unité chez des opérateurs comparables.

### *Engagements de programmation et de diffusion*

**Proposition n° 5 [vecteur : décret en Conseil d'Etat].** Permettre au président du CNC de fixer les engagements de programmation des groupements et ententes en l'absence de propositions de leur part, ou lorsque ces propositions sont insatisfaisantes.

**Proposition n° 6 [vecteur : règlement général des aides].** Conditionner l'éligibilité aux aides à l'exploitation cinématographique à l'homologation d'engagements de programmation et à leur respect, lorsqu'ils consistent en une obligation de résultat, tenant notamment au respect d'objectifs chiffrés ; examiner, en retour, la pertinence des engagements fixés compte tenu de cette conditionnalité.

**Proposition n° 7 [vecteur : lignes directrices / engagements de programmation].** Améliorer la prise en compte des situations spécifiques par de principes transversaux simples plutôt que par la fixation de règles au cas par cas, qu'il s'agisse de la prise en compte des situations locales ou des enjeux du « premium ».

**Proposition n° 8 [vecteur : lignes directrices / engagements de programmation].** Pour le premier cycle d'engagements de promotion, envisager d'y inscrire à la fois des bonnes pratiques et des objectifs de nature générale sur la place de la promotion gratuite.

**Proposition n° 9 [vecteur : loi].** Donner une base juridique au dispositif des « engagements de diffusion », sur le modèle de l'engagement pris en 2016, pour permettre l'accès des exploitants et du public aux œuvres notamment d'art et d'essai, sur l'ensemble du territoire.

**Proposition n° 10 [vecteur : loi].** Permettre au pouvoir réglementaire (décret en Conseil d'Etat) de fixer des clauses interdites dans les contrats de concession des œuvres cinématographiques.

### *Soutien à l'art et essai*

**Proposition n° 11 [vecteur : règlement général des aides].** Intégrer dans le classement et le calcul des aides sélectives à l'art et essai une appréciation du potentiel commercial des films qui se traduirait, pour les films les plus porteurs :

- soit par leur contingentement dans les seuils de classement ;
- soit par une pondération moins favorable dans le décompte des séances d'art et d'essai, par exemple à hauteur d'une demi-séance. Les films « fragiles » dont la programmation est aujourd'hui encouragée par une aide spécifique bénéficieraient d'une pondération plus favorable, par exemple une séance et demi.

**Proposition n° 12 [vecteur : règlement général des aides].** En lien avec la proposition n° 11, définir le fort potentiel commercial des films faisant l'objet d'une décote ou d'un contingentement par un seuil de plan de sortie, qui pourrait être fixé à 400 ou 500 établissements en première semaine ; le cas échéant, s'aligner, pour la définition des films fragiles, sur le seuil de 80 établissements déjà utilisé pour l'attribution d'une aide automatique.

### *Actifs culturels*

**Proposition n° 13 [vecteur : loi].** Ajuster le dispositif de protection des catalogues, en renforçant les conséquences d'une absence de notification, tout en accélérant et simplifiant en contrepartie le processus pour les acteurs concernés.



## Annexe 3. Liste des personnes rencontrées

### *Administrations, autorités publiques*

#### **Autorité de la concurrence**

- M. Benoît Cœuré, président
- Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidente
- M. Stanislas Martin, rapporteur général
- Mme Lauriane Lépine, rapporteure générale adjointe

#### **Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**

- M. Roch-Olivier Maistre, président
- Mme Juliette Théry, membre du collège
- M. Guillaume Blanchot, directeur général

#### **Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**

- M. Dominique Boutonnat, président
- M. Olivier Henrard, directeur général
- M. Lionel Bertinet, directeur du cinéma
- M. Vincent Villette, directeur financier et juridique

#### **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

- M. Pierre Chambu, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés
- Mme Nadine Mouy, sous-directrice des services et des réseaux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- Mme Carla Deveille-Fontinha, sous-directrice des affaires juridiques et des politiques de concurrence et de consommation

#### **Médiatrice du cinéma**

- Mme Laurence Franceschini, médiatrice du cinéma

### *Professionnels du cinéma et de l'audiovisuel*

Outre les organisations listées, la mission a rencontré le Bureau de liaison des industries cinématographiques (BLIC) et le Bureau de liaison des organisations du cinéma (BLOC).

### *Exploitation*

#### **Association française du cinéma d'art et d'essai (AFCAE)**

- M. François Aymé, président
- M. David Obadia, délégué général

#### **CGR**

- M. Jocelyn Bouyssy, directeur général
- M. David Baudry, directeur de la programmation

### **Les Cinémas Gaumont Pathé**

- M. Aurélien Bosc, président
- M. Olivier Grandjean, directeur général France

### **Fédération nationale des cinémas de France (FNCF)**

- M. Richard Patry, président (*également rencontré au titre du BLIC, en qualité de président*)
- M. Yves Sutter, secrétaire général
- M. Cédric Aubry, président de la branche de la moyenne exploitation
- M. Marc-Oliver Sebbag, délégué général (*également rencontré au titre du BLIC*)
- M. Erwan Escoubet, directeur des affaires réglementaires et institutionnelles

### **Groupement national des cinémas de recherche (GNCR)**

- M. Gautier Labrusse, président (*rencontré au titre du BLOC*) ;
- M. Jérôme Brodier, délégué général (*rencontré au titre du BLOC*)

### **Syndicat des cinémas de répertoire, d'art et d'essai (SCARE)**

- Mme Christine Beauchemin-Flot, co-présidente
- M. Stéphane Libs, co-président
- Mme Béatrice Boursier, déléguée générale

### **UGC**

- Mme Brigitte Maccioni, présidente
- M. Samuel Loiseau, directeur général
- M. Emmanuel de Grossouvre, directeur administratif et financier

### *Distribution*

#### **Distributeurs indépendants réunis européens (DIRE)**

- Mme Carole Scotta, co-présidente
- M. Eric Lagesse, co-président
- M. Hugues Quattrone, délégué général (*également rencontré au titre du BLOC*)

#### **Fédération nationale des éditeurs de films (FNEF)**

- M. Victor Hadida, président (*également rencontré au titre du BLIC*)
- Mme Hélène Herschel, déléguée générale (*également rencontré au titre du BLIC*)
- Me Igor Simic, conseil (*également rencontré au titre du BLIC et du SFAC*)

#### **The Walt Disney Company France**

- M. Frédéric Monnereau, directeur de la distribution (*General Manager Motion Pictures France*)
- M. Philippe Coen, directeur juridique

#### **Syndicat franco-américain de la cinématographie (SFAC)**

- M. Olivier Snanoudj, président, *Senior Vice-President Distribution Cinema* de Warner Bros. Entertainment France
- M. Stéphane Huard, président de Sony Pictures Entertainment France
- M. Frédéric Moget, directeur général de Paramount France
- Mme Frédérique Pot, directrice juridique

Mme Céline Demoulin, directrice des ventes d'Universal Pictures International France

#### **Syndicat des distributeurs indépendants (SDI)**

- M. Etienne Ollagnier, co-président
- Mme Jane Roger, co-présidente

#### *Production*

#### **Association des producteurs indépendants (API)**

- Mme Sidonie Dumas, présidente
- Mme Hortense de Labriffe, déléguée générale (*également rencontrée au titre du BLIC*)

#### **Union des producteurs de cinéma (UPC)**

- Mme Isabelle Madelaine, présidente
- M. Xavier Rigault, vice-président (*auditionné au titre du BLOC*)

#### **Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)**

- M. Pascal Rogard, directeur général
- M. Patrick Raude, secrétaire général
- M. Guillaume Prieur, directeur des affaires institutionnelles et européennes

#### **Syndicat des producteurs indépendants (SPI)**

- Mme Marie Masmonteil, co-présidente (*rencontrée au titre du BLOC, en qualité de co-présidente*)
- M. Gilles Sacuto, co-président
- M. Édouard Mauriat, co-président
- Mme Binta Bah, chargée de mission long-métrage (*également rencontrée au titre du BLOC*)

#### *Auteurs*

#### **Association du cinéma indépendant pour sa diffusion (ACID)**

- Mme Pascale Hannover, co-présidente
- M. Clément Schneider, co-président
- Mme Pauline Ginot, déléguée générale (*également rencontrée au titre du BLOC*)

#### **Société des réalisatrices et réalisateurs de films (SRF)**

- Mme Eléonore Weber, co-présidente
- Mme Rosalie Brun, déléguée générale

#### *Groupes de télévision*

#### **Groupe Canal+**

- Mme Laetitia Ménasé, secrétaire générale
- Mme Sylvie Arnould, directrice juridique de Studiocanal
- M. Vincent Girerd, directeur des chaînes cinéma de Canal+
- Mme Amélie Meynard, directrice des affaires publiques

## **France Télévision**

- M. Christophe Tardieu, secrétaire général
- M. Manuel Alduy, directeur du cinéma

## **Groupe M6**

- M. Thomas Valentin, vice-président du directoire
- Mme Karine Blouet, secrétaire générale
- M. Thierry Desmichelle, directeur général de SND (Société nouvelle de distribution)
- M. Christophe Courtois, directeur de la distribution de SND
- M. Rémi Jimenez, directeur des acquisitions et productions de SND

## **Groupe TF1**

- M. Ara Aprikian, directeur général adjoint du groupe TF1 chargé des contenus
- Mme Julie Burguburu, secrétaire générale
- M. Grégoire Delarue, directeur des acquisitions
- Mme Nathalie Lasnon, directrice des affaires réglementaires
- Mme Nathalie Toulza-Madar, directrice générale de TF1 Productions

## *Autres organisations*

### **Société civile des Auteurs, réalisateurs, producteurs (ARP)**

- Mme Lucie Girre, déléguée générale
- M. Arnaud Boufassa, directeur du Cinéma des cinéastes

### **Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia (FICAM)**

- M. Didier Huck, président (*rencontré au titre du BLIC*)

### **Syndicat des catalogues de films de patrimoine (SCFP)**

- Mme Sabrina Joutard, présidente, directrice adjointe du catalogue de Pathé Films
- M. Jérôme Soulet, directeur du catalogue de Gaumont
- M. Pierre Olivier, directeur « Home Entertainment & Catalogue » de TF1 Studio

## *Personnalités auditionnées à titre individuel*

- Mme Anne Durupty, ancienne directrice adjointe du CNC
- M. Julien Marcel, directeur général de The Boxoffice Company
- M. Eric Marti, directeur général de Comscore
- M. Alain Sussfeld, ancien directeur général du groupe UGC, président du comité de concertation pour la diffusion numérique en salle