

LES MULTIPLEXES

Francis Delon
conseiller d'Etat

avec le concours de
Jean-René Marchand
conseiller auprès de la direction générale du centre national de la cinématographie
et
Joël Thibout
étudiant en 3^{ème} cycle à l'université de Paris I

janvier 2000

Les auteurs du rapport tiennent à remercier le centre national de la cinématographie qui leur a apporté un concours précieux notamment en leur fournissant nombre de données chiffrées indispensables pour prendre la mesure du phénomène des multiplexes et nos ambassades dans plusieurs pays qui ont réuni pour eux une documentation sur ces pays.

Leurs remerciements vont aussi aux élus, aux professionnels, aux agents publics et à tous ceux qui ont bien voulu, à Paris, en province et à l'étranger, leur consacrer leur temps nécessaire à des entretiens et parfois à des contributions écrites.

Mme Sonia Angelo, du CNC, qui a organisé les entretiens et assuré la présentation finale du rapport mérite enfin un hommage tout particulier.

SOMMAIRE

ETAT DES LIEUX

1.1. Un essai de définition du multiplexe

L'historique des multiplexes

1.2.1. Les origines

1.2.2. Le développement des multiplexes en Europe

1.2.3. Le cas français

1.3. Panorama de la situation des multiplexes en France en 1999

1.3.1. Un parc de multiplexes en extension

1.3.2. Une répartition encore inégale sur le territoire

1.3.3. Une certaine diversité d'opérateurs

1.3.4. Un poids croissant dans le parc des salles

1.4. L'adoption d'un cadre législatif et réglementaire

1.4.1. Les exemples étrangers

1.4.2. L'élaboration de la réglementation française

1.4.2.1. L'institution d'un régime provisoire

1.4.2.2. La mise en place d'une réglementation pérenne

1.4.2.3. Le contenu de la réglementation

1.4.2.3.1. Le champ d'application

1.4.2.3.2. La procédure d'autorisation

1.4.2.3.3. Les critères de décision

1.4.2.3.4. Le cas de la région d'Ile de France

1.4.2.3.5. Les engagements de programmation

2. LE DIAGNOSTIC

2.1. Une analyse du phénomène des multiplexes

2.1.1. Multiplexes et aménagement du territoire

2.1.2. Multiplexes et exploitation cinématographique

2.1.2.1. L'impact sur la fréquentation

2.1.2.2. L'impact sur les prix

2.1.2.3. La diversité de l'offre

2.1.2.3.1. Les salles d'Art & Essai

2.1.2.3.2. Les salles municipales

2.1.2.3.3. Les salles commerciales généralistes

2.1.2.4. Les perspectives de développement des multiplexes

2.1.2.5. L'incidence des nouvelles technologies

2.1.3. Multiplexes et politique culturelle

2.1.3.1. Multiplexes et pratiques culturelles

2.1.3.2. L'enjeu de la diversité culturelle

2.1.3.3. L'accès des exploitants aux copies de films

2.1.3.4. L'accès des films aux multiplexes

2.2. L'application de la réglementation

2.2.1. Quelques données chiffrées

2.2.2. Evaluation de la procédure

2.2.2.1. Un manque de transparence à l'égard du public et des tiers

2.2.2.2. Une instruction trop cloisonnée

2.2.2.3. Des engagements non vérifiés pris par les opérateurs

2.2.2.4. Une CDEC qui se comporte souvent en " instance de troc "

2.2.2.5. Une composition des CDEC qui favorise les arrangements locaux

2.2.2.6. Un niveau géographique en débat

2.2.2.7. Un droit de recours insuffisamment ouvert

2.2.2.8. Une CNEC épargnée par les critiques

2.3. Le constat

3. PROPOSITIONS

3.1. Les solutions écartées

- 3.1.1. Le retour à la liberté de création des multiplexes
- 3.1.2. Un pilotage directif des implantations
- 3.1.3. Un nouveau système spécifiquement adapté au cinéma
- 3.1.4. La modification de certains critères de décision
- 3.1.5. L'extension du pouvoir des commissions

3.2. Les solutions proposées

- 3.2.1. Un soutien renforcé aux salles qui remplissent une mission de service public
- 3.2.2. Un nouveau critère de décision fondé sur le comportement de l'opérateur
- 3.2.3. L'instruction des dossiers
- 3.2.4. L'information du public et des tiers
- 3.2.5. le niveau local de décision
- 3.2.6. la composition des commissions locales
- 3.2.7. la procédure de recours
- 3.2.8. composition et fonctionnement de la commission nationale
- 3.2.9. les nouvelles demandes

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

Lettre de mission

1. L'ETAT DES LIEUX

1.1 - Un essai de définition du multiplexe :

Les textes législatifs et réglementaires en vigueur en France ne donnent pas de définition juridique du " multiplexe ". Ils s'abstiennent même d'utiliser le terme. La loi du 5 juillet 1996 qui a introduit dans notre droit un dispositif d'autorisation d'ouverture pour ce type d'équipement se borne ainsi à indiquer que le dispositif s'applique lorsque l'on est en présence d'un ensemble de salles d'une certaine taille, définie par le nombre total des places : fixé à 1500 par cette première loi, le nombre de places à partir duquel la création ne peut se faire sans autorisation a été abaissé par la suite à 1000 par la loi du 2 juillet 1998. Dans la pratique, il est désormais cependant communément admis qu'un multiplexe est un complexe cinématographique d'au moins 10 salles disposant d'une capacité d'accueil d'au moins 1500 fauteuils. Encore faut-il noter que les complexes d'au moins 8 salles, dont la capacité dépasse 1000 places, sont désormais également classés dans la catégorie des multiplexes par les statistiques du Centre national de la cinématographie (CNC) depuis l'abaissement du seuil opéré par la loi de 1998.

Cette définition, fondée sur la taille de l'équipement, est plus restrictive que celle utilisée dans certains autres pays. Le terme de multiplexe peut ainsi désigner, au Royaume-Uni, les établissements cinématographiques d'au moins 5 salles. Dans la plupart des pays européens, le seuil se situe néanmoins à 8 salles. C'est d'ailleurs celui que retient l'organisme européen MEDIA Salles, dans l'annuaire statistique qu'il publie sur les chiffres clefs du cinéma européen¹.

Quelle que soit sa taille, le multiplexe se caractérise en France par de vastes espaces d'accueil et par des salles gradinées, climatisées, confortables et de dimension importante, dotées d'écrans de grande taille (plus de dix mètres de base en général) et offrant au spectateur une très grande qualité de projection. Il est doté, en outre, de facilités d'accès et de stationnement -tout au moins lorsqu'il est implanté en périphérie-, de services complémentaires de confiserie, voire de restauration et d'espaces de jeux vidéo dans son enceinte ou à proximité immédiate. Certains équipements proposent même des services de garde d'enfants.

Au total, on peut énoncer que les multiplexes sont des ensembles de salles de cinéma de nouvelle génération, qui offrent au spectateur, sur un même site, un grand choix de films et un confort nettement amélioré².

¹ Source : *Les chiffres clefs du cinéma européen*, 8^{ème} édition, 1999, MEDIA Salles

² Les chiffres mentionnés dans le rapport pour la France s'appuient sur les statistiques du CNC. Pour l'Europe, le rapport fait le plus souvent état des statistiques de MEDIA Salles qui, comme on l'a vu, se fondent sur une définition légèrement différente (ensemble de 8 salles au moins). Il en résulte quelques distorsions dans les comparaisons chiffrées sur le plan international. Leur ampleur est cependant très limitée et elle n'est pas de nature à affecter les conclusions que l'on peut tirer de ces comparaisons.

1.2. L'historique des multiplexes :

1.2.1. Les origines :

Il est généralement admis que le concept de multiplexe a été inventé par la société AMC aux Etats-Unis. Le mouvement de restructuration du secteur de l'exploitation cinématographique a été engagé dans ce pays dès la fin des années 1960. De grands complexes --en fait les premiers multiplexes- ont alors été créés dans les banlieues, à l'intérieur ou à proximité de centres commerciaux. Puis la société AMC, suivie par d'autres, est passée à une seconde génération d'équipements, de taille encore plus grande, qu'elle appellera " mégaplexes ". Elle ouvrira les premiers à Houston et à Nashville en 1987. Depuis lors, le nombre de ces établissements n'a cessé de croître aux Etats-Unis : il est passé de 72 en 1995 à 242 en 1998 et 66 nouvelles ouvertures étaient programmées en 1999. Le mégaplexe le plus important à ce jour, qui abrite 30 salles, a été créé par la société AMC à Ontario Mills en 1996. L'impact sur les salles uniques, souvent mal équipées et installées dans des centres-ville en déclin économique et démographique, a été brutal : les fermetures ont été nombreuses. Le développement des multiplexes et des mégaplexes a ainsi eu sur le parc des salles un double effet : d'une part l'augmentation du nombre des salles qui a plus que doublé de 1980 à 1998 (il est passé de 14.029 à 33.440) et, d'autre part, la réduction du nombre des emplacements. On doit également observer qu'après avoir privilégié la périphérie des villes, les circuits ont amorcé, à partir du milieu des années 1990 une reprise des investissements en centre-ville. Parallèlement à l'augmentation du nombre des salles, la fréquentation n'a cessé de croître de 1990 à 1998. On est ainsi passé aux Etats-Unis de 1 189 millions de spectateurs à 1 481 millions, soit une augmentation de plus de 15%. La fréquentation annuelle par habitant y atteint le chiffre record de 5,5 (il n'était que de 4,5 en 1980)³. A titre de comparaison, ce chiffre n'est que de 2,18 en Europe.

Un phénomène comparable s'est produit en Australie à partir de 1986. De 1990 à 1998, le nombre des salles de cinéma y a presque doublé, passant de 851 à 1576, en raison de l'ouverture de nombreux multiplexes de grande taille. Les deux premiers " mégaplexes " ont été ouverts en 1997, l'un de 30 salles à Adélaïde, l'autre de 20 salles à Melbourne. Durant la même période, la fréquentation est passée de 41 millions de spectateurs à 82 millions et l'indice de fréquentation annuelle par habitant de 2,55 à 4,25.

1.2.2. Le développement des multiplexes en Europe :

L'implantation des multiplexes n'a pas suivi un processus linéaire dans les différents pays européens. Elle n'y a pas été simultanée dans les différents pays et son rythme de leur développement a été plus ou moins soutenu selon les cas. Tous les pays de l'Union Européenne sont néanmoins touchés aujourd'hui par le phénomène, à des degrés divers.

Premiers bâtisseurs de multiplexes en Europe, les groupes américains tels que UCI, Warner et AMC ont préféré investir d'abord dans les pays où l'implantation de nouveaux cinémas paraissait répondre à un besoin immédiat. Au milieu des années 1980, l'exploitation anglaise, très affaiblie par la crise cinématographique des décennies précédentes, comptait, pour une population équivalente, quasiment trois fois moins de salles que la France. L'énorme potentiel de fréquentation inexploité qui en résultait a fait du Royaume-Uni la première cible des investissements américains. L'interpénétration économique et culturelle très forte des industries cinématographiques britannique et américaine a dû aussi compter dans cette stratégie d'investissement. Il en est résulté que le Royaume-Uni a joué, en Europe, un rôle de pionnier en ouvrant les premiers multiplexes à partir de 1985.

Le mouvement d'investissement a touché ensuite la Belgique et, dès 1990, l'Allemagne et l'Espagne. Il s'est étendu aujourd'hui à tous les pays européens, les derniers à s'être engagés dans ce processus d'investissement étant l'Italie et les Pays-Bas.

Dans l'ensemble de l'Union européenne⁴, les multiplexes abritaient en 1998 15 % du total des salles. Mais les chiffres varient beaucoup d'un pays à l'autre : presque 50 % du total des salles au Royaume-

³ Seule l'Islande dépasse ce résultat

⁴ source : *Les chiffres clefs du cinéma européen*, 8^{ème} édition, 1999, MEDIA Salles

Uni, 46,4 % au Luxembourg, 43 % en Belgique alors qu'il n'est que de 3,3 % en Italie. Les évolutions ne sont pas non plus uniformes. Les multiplexes ne représentaient encore que 20,9 % du total des salles en Espagne en 1998, mais cette proportion a augmenté très rapidement puisqu'elle n'était que de 13,2 % en 1997. A l'inverse, bien que l'Allemagne soit un des premiers pays européens à avoir connu le processus, les multiplexes n'y abritent que 16,7 % du total des salles. Mais si l'augmentation y est plus lente, elle y est néanmoins très régulière. Quant à l'Italie, qui elle est restée jusqu'à présent à l'écart du mouvement, puisque les multiplexes n'y comptent que 3,3 % du total des salles, mais tout porte à penser que celui-ci va s'y développer rapidement.

On recensait, en 1998, 389 multiplexes dans les 15 pays de l'Union, soit un total de 4133 salles. Sur ce total, 22 multiplexes avaient 16 salles ou plus. Le nombre de ces équipements de taille importante, parfois qualifiés, comme aux Etats-Unis, de " mégaplexes " croît rapidement, notamment en Espagne et au Royaume-Uni. Les pays de l'Union européenne où le nombre des multiplexes est le plus élevé étaient, en 1998, par ordre décroissant, le Royaume-Uni (113 multiplexes), l'Allemagne (72) puis l'Espagne (60). La Belgique a par ailleurs un niveau d'équipement très élevé, en proportion de sa population, avec 16 multiplexes.

Parallèlement, la fréquentation de l'ensemble des salles dans l'Union européenne est passée de 600 millions de spectateurs en 1989 à 815 millions en 1998.

1.2.3. Le cas français :

En France, le phénomène a d'abord été observé avec scepticisme. Le parc des salles y était ample, bien réparti sur le territoire et le plus dense de tous les pays d'Europe, en dépit d'une constante diminution depuis le milieu des années 1980, due à l'érosion de la fréquentation (on était passé de 5026 salles en 1987 à 4237 en 1992). Grâce au soutien de l'Etat, de nombreux équipements avaient de plus été modernisés dans les années 1970 ; avaient alors vu le jour ce que l'on appelait les " complexes ", c'est à dire des ensembles de salles, souvent de taille réduite, mais qui permettaient d'offrir au spectateur, en un même lieu, un choix de films. Une nouvelle vague d'investissements ne paraissait dès lors pas s'imposer. Les groupes étrangers qui avaient multiplié les effets d'annonce s'abstenaient d'ailleurs de les concrétiser en France, à l'inverse de la démarche qu'ils suivaient dans des pays voisins.

Cependant, devant la relance spectaculaire de la fréquentation des salles de cinéma au Royaume-Uni (doublement entre 1985 et 1992), à l'évidence due à la création de multiplexes, et en Belgique, où l'exemple britannique venait d'être suivi avec succès par un opérateur national, le groupe Bert, avec la construction du premier multiplexe " Kinépolis " à Bruxelles, en 1987, les principaux opérateurs français ont décidé de s'engager à leur tour dans un programme d'investissement. Ils l'ont d'abord fait avec prudence en 1993 et 1994, puis à un rythme de plus en plus soutenu à partir de 1995. Conscients que certaines agglomérations importantes étaient sous-équipées, les grands circuits nationaux d'exploitation se sont lancés dans un programme de construction de multiplexes souvent en périphérie mais aussi en centre-ville, chaque fois que cela était possible, par la restructuration des complexes existants, avec l'adjonction de salles supplémentaires le plus souvent.

C'est le circuit d'exploitation Pathé qui, le premier, s'est engagé dans cette politique. Les deux autres grands circuits nationaux, UGC et Gaumont, ont, dans un premier temps, suivi le mouvement d'investissement, dans un premier temps avec prudence, ce qui a néanmoins permis de se prémunir contre le risque d'une baisse de leurs parts de marché qui aurait pu naître de l'arrivée sur le marché français d'opérateurs étrangers. Puis leur stratégie d'investissement est devenue plus offensive au fur et à mesure que les bons résultats obtenus par les multiplexes confirmaient la rentabilité de ces équipements. Le processus n'a cessé de s'accélérer, jusqu'à s'étendre aujourd'hui à des villes moyennes, les grandes agglomérations étant d'ores et déjà quasiment toutes pourvues en multiplexes.

Les premiers multiplexes français ont été implantés en 1993 par la société Pathé en périphérie d'agglomérations importantes : " Pathé Grand Ciel " à La Garde, près de Toulon (12 salles, 2643 places) et " Pathé Belle Epine " à Thiais, en région parisienne (12 salles, 2617 places), par extension et rénovation d'un complexe dans ce dernier cas. Deux nouvelles opérations ont été réalisées en

1994. Les deux étaient des extensions ou des rénovations de complexes (le " Pathé Wepler " à Paris et l' " UGC Ciné Cité " de Lille).

Le rythme s'accélérera ensuite : 7 multiplexes vont ouvrir en 1995, 3 en périphérie (" Pathé Cap Sud " à Avignon, " Gaumont Cité Europe " à Coquelles, près de Calais et " Kinépolis " à Saint-Julien les Metz) et 4 en centre-ville (Gaumont à Nantes et à Paris- Montparnasse, " UGC Ciné Cité Les Halles " à Paris, CGR à La Rochelle). L'année 1995 est marquée par ailleurs par l'arrivée sur le marché français d'un opérateur belge, le groupe Bert, déjà fortement implanté en Belgique, qui va ouvrir le " Kinépolis " de Saint-Julien les Metz. Cet équipement présente la caractéristique d'offrir un nombre de places (4085) très supérieur à celui des autres multiplexes déjà en service, le nombre des salles (14) demeurant quant à lui dans la norme. Le marché français ne constitue donc plus, dès 1995, un " sanctuaire " protégé, à l'abri des investissements d'opérateurs étrangers.

Le mouvement de création des multiplexes se poursuivra à un rythme très avec 11 ouvertures en 1996 (5 en centre-ville et 6 en périphérie, avec l'opération la plus importante réalisée en France à ce jour, " le château du Cinéma ", implanté à Lomme, à la périphérie de Lille, par le groupe Bert, qui comporte 23 salles pour 7403 places), 12 en 1997, 11 en 1998 et 20 en 1999, ce qui a porté à un total de 65 le nombre des multiplexes en activité en France au 31 décembre 1999.

Au cours de cette période, le poids des multiplexes dans l'exploitation française n'a cessé de croître. Les 22 multiplexes alors en activité réalisaient déjà plus de 10,8 % de la fréquentation globale, fin 1996, tout en ne constituant encore qu'environ 6,5 % du parc total des salles. Ce pourcentage monte à 17,3 % des entrées en 1997 et à 22,7 % en 1998 (pour 12 % du total des salles). Il atteint 27,3 % au premier semestre 1999 pour un nombre de salles égal à 14,3 % du parc total.

L'année 1999 verra l'ouverture des premiers multiplexes de deux groupes étrangers : le groupe américain AMC (mise en service en novembre 1999, à Dunkerque, d'un multiplexe de 20 salles proposant 4142 places) et la Société australienne Village Road Show (ouverture en décembre 1999, en périphérie de Nice, d'un multiplexe de 10 salles pour 1500 places). L'intérêt du groupe belge Bert pour le marché français a par ailleurs été confirmé par l'ouverture par cet opérateur de deux nouveaux multiplexes à l'enseigne de cet opérateur, à Thionville, en septembre 1999, et à Mulhouse, en décembre 1999.

Entamé plus tardivement en France que dans plusieurs autres pays européens, le mouvement de création de multiplexes n'en a donc pas moins, en six ans, pris une ampleur qui fait désormais de notre pays l'un des mieux équipés en Europe en multiplexes. Compte-tenu du nombre des projets définitivement autorisés mais non encore réalisés (53 au 31 décembre 1999), il est vraisemblable que le nombre des multiplexes en activité dans notre pays dépassera la centaine au cours de l'année 2001.

1.3. Panorama de la situation des multiplexes en France en 1999 :

1.3.1. Un parc des multiplexes en extension :

65 multiplexes sont en activité au 31 décembre 1999, pour un total de 825 salles. La plupart des agglomérations de plus de 100 000 habitants sont désormais pourvues d'un multiplexe. Certaines en comptent même plusieurs. Le mouvement d'implantation des multiplexes s'étend à quelques villes moyennes, sur des marchés plus restreints, notamment lorsque les investissements sont initiés par des exploitants locaux déjà en place qui veulent conforter leur situation sur ces marchés (Saint-Omer, Auxerre, Hagueneau notamment). On voit ainsi apparaître une nouvelle génération de multiplexes, plus petits, qui abritent en général seulement 8 salles.

Une certaine diversité existe au sein du parc des multiplexes. Le coût d'investissement varie de 50 à 250 millions de francs. Il est fonction de la taille de l'équipement⁵, de sa localisation (une implantation en centre-ville entraîne des coûts supplémentaires qui peuvent être très importants) et de la qualité de l'architecture et des équipements. Certains opérateurs sont notoirement plus attentifs que d'autres à ce dernier aspect.

1.3.2. Une répartition encore inégale sur le territoire :

La répartition de l'implantation des ces 65 multiplexes français n'est pas équilibrée entre centre-ville et périphérie. La majorité des multiplexes (34) est implantée en périphérie des agglomérations. 18 sont en centre-ville, 13 en situation urbaine excentrée.

La répartition demeure par ailleurs inégale sur le plan géographique, même si le mouvement d'implantation gagne progressivement l'ensemble du territoire. Certaines régions, notamment le Nord Pas de Calais (7 multiplexes) et l'Île de France (12), sont beaucoup mieux pourvues que d'autres. Cette situation peut s'expliquer par le fait que ces régions souffraient d'un sous-équipement manifeste en matière d'exploitation cinématographique au regard de la densité de leur population urbaine. Les multiplexes sont, dans une large mesure, venus corriger ce sous-équipement. Fin 1999, 18 des 22 régions françaises et 38 départements sont dotés d'au moins un multiplexe. Le mouvement de progression est à cet égard rapide : 8 départements seulement avaient un multiplexe en 1996 ; le chiffre est passé à 26 en 1998.

1.3.3. Une certaine diversité des opérateurs :

La majeure partie des multiplexes en activité sont la propriété de groupes nationaux. Les trois grands circuits d'exploitation en détiennent plus de la moitié : 12 pour UGC ; 12 pour Pathé ; 13 pour Gaumont, soit 37 au total dont 5 en association avec des exploitants locaux (1 pour UGC, 3 pour Pathé et 1 pour Gaumont). Des sociétés de moindre importance et actives uniquement dans le secteur de l'exploitation sont à l'origine de 16 autres implantations : la société CGR détenue par M. Georges Raymond, implantée fortement dans le grand Sud Ouest, en possède 12 ; M. Friedmann en exploite 2 et M. Lemoine 3 (Mégarama). Les autres créations réalisées par des opérateurs français sont le fait d'exploitants locaux déjà en place.

En dépit du nombre relativement élevé d'opérateurs de multiplexes, on constate que les cinq groupes les plus importants (Gaumont, UGC, Pathé, CGR et Bert) possèdent 82,9 % des salles de multiplexes, ce qui leur donne un poids prépondérant.

Par ailleurs, les groupes étrangers ne sont pas totalement absents du développement de ces nouveaux cinémas en France. Sur les 65 multiplexes en activité, 6 sont détenus par des sociétés étrangères. Le groupe Bert, qui fut le précurseur européen de ce type d'investissement en Belgique

⁵ La majorité des équipements regroupent 12 salles et ont une capacité de 2000 à 3000 places. Ces chiffres peuvent varier fortement d'un multiplexe à l'autre.

détient 4 multiplexes dont le Kinépolis de Lomme qui est à ce jour le plus important en taille (7408 places) et en résultats (près de 2,75 millions de spectateurs en 1999, et près de 50 000 spectateurs par semaine). Deux autres groupes étrangers viennent d'amorcer leur entrée sur le marché français : AMC à Dunkerque et Village Road Show à la périphérie de Nice.

1.3.4. Un poids croissant dans le parc des salles :

Le parc des salles a renoué, de façon significative, avec un mouvement d'extension alors qu'il avait connu une érosion constante entre 1985 et 1994. Il est ainsi passé de 4530 salles en 1996 à 4985 salles au 31 décembre 1999. Les multiplexes sont à cet égard devenus le principal moteur de la création de salles. Ces dernières années, l'essentiel des cinémas nouveaux sont en effet des multiplexes. Ainsi, pour l'année 1999, 233 des 265 salles qui ont ouvert, c'est à dire plus des 4/5 ème, sont localisées dans des multiplexes, le solde étant essentiellement constitué de salles associatives ou de salles municipales.

L'équipement cinématographique n'en demeure pas moins bien réparti sur le territoire. Même si la forte expansion du parc des multiplexes modifie visiblement la géographie du parc français, la France a en effet conservé un maillage du territoire en salles de cinéma qui est plus serré que celui des autres pays européens et la répartition des équipements reste assez harmonieuse. A l'inverse de ce qui existe dans ces pays, les salles ne sont pas absentes des petites agglomérations et des communes rurales. En 1999, plus de 1600 communes étaient ainsi équipées d'un cinéma.

1.4) L'adoption d'un cadre législatif et réglementaire

1.4.1. Les exemples étrangers :

Le phénomène des multiplexes s'est développé, dans un premier temps, dans les différents pays européens, sans qu'aucun mécanisme d'encadrement ne soit mis en place. La perception générale était que ces nouveaux équipements permettaient une relance de la fréquentation qu'il ne fallait pas entraver. Au fur et à mesure de la croissance du nombre des multiplexes, une prise de conscience de l'impact négatif possible des implantations désordonnées de ces équipements sur l'aménagement du territoire est apparue.

Ce n'est qu'assez tardivement que le risque d'une dévitalisation des centres des villes, en cas de multiplication des équipements et notamment implantations des multiplexes en périphérie, a été perçu dans le premier pays européen où le phénomène était suffisamment avancé pour produire ses effets, le Royaume-Uni. Au milieu des années 1990, le gouvernement britannique a défini un plan d'aménagement du territoire donnant la priorité aux centres villes, en fixant des lignes de conduite que les autorités locales devaient respecter. Il a plus récemment, en février 1999, durci les conditions dans lesquelles une implantation peut être réalisée en dehors du centre-ville. C'est au demandeur qu'incombe la charge de prouver qu'une implantation est impossible en centre-ville; s'il y parvient, il doit alors rechercher prioritairement une implantation en bordure du centre-ville; si cette deuxième option ne peut être mise en oeuvre, il doit démontrer que la réalisation de son projet en périphérie répond bien à un besoin. Une certaine marge d'interprétation est évidemment laissée aux autorités locales mais cette nouvelle réglementation paraît suffisamment contraignante, ne serait-ce que par l'allongement des délais d'instruction qu'elle induit (jusqu'à 5 ans entre le projet et sa réalisation), pour avoir très fortement ralenti les projets d'implantation en périphérie. Encore faut-il noter que la réglementation s'applique à tous les projets d'équipements, et non aux multiplexes de manière spécifique.

L'Italie est le seul pays européen avec la France à disposer d'une réglementation spécifique pour l'implantation des multiplexes. Elle s'est d'ailleurs inspirée de l'exemple de la réglementation française pour élaborer la loi du 8 janvier 1998 et le décret du 29 septembre 1998 qui s'appliquent à l'implantation des complexes cinématographiques de plus de 1300 places. L'autorisation de réalisation du projet est délivrée par le ministre des biens et des activités culturels, après avis d'une commission consultative, à deux conditions : le respect sur la base de ratios destinés à qui permettent de vérifier que l'implantation ne va pas créer un risque n'est pas en situation de suréquipement et la souscription

d'engagements de programmation de films italiens ou européens. Des dérogations sont cependant possibles, notamment dans deux cas : en premier lieu pour les projets de moins de 2500 places situés dans des centres commerciaux, ou si des engagements sont pris sur des quotas de séances consacrées aux films italiens ou européens et si l'implantation se fait à deux kms au moins de la salle la plus proche, et, en second lieu, si ferment simultanément dans la commune des salles de même capacité. Du fait des dérogations, cette réglementation qui paraît très rigide dans sa philosophie, va sans doute s'avérer assez souple dans sa mise en oeuvre. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, 26 autorisations ont été accordées, dont 17 par le biais de dérogations.

Dans les autres pays européens, il n'y a pas de règles particulières pour l'implantation des multiplexes. Seules s'appliquent les règles d'urbanisme, plus ou moins contraignantes selon les pays. Les implantations peuvent parfois être restreintes par des réglementations locales comme cela semble être le cas aux Pays-Bas.

1. 4.2. L'élaboration de la réglementation française :

Les pouvoirs publics français ont mis du temps à prendre la mesure de l'ampleur et du rythme de réalisation des implantations de multiplexes et de leurs répercussions, tant sur l'exploitation cinématographique que sur l'aménagement du territoire et la politique urbaine.

Il est vrai que ce n'est qu'à partir de 1995 que les investissements dans les multiplexes se sont réellement développés et ce n'est qu'en 1996 que les effets des premières ouvertures ont pu être mesurés.

Jusqu'en 1996, l'implantation de multiplexes n'est donc soumise à aucune règle propre à ce type d'établissements cinématographiques. Seule s'applique la réglementation de droit commun relative à l'autorisation d'exercice pour les exploitants de salles de cinéma. En vertu de l'article 14 du code de l'industrie cinématographique un exploitant d'une salle de cinéma ne peut exercer son activité qu'après avoir obtenu une autorisation d'exercice. Aux termes de la " décision réglementaire " n° 12 du 2 mars 1948 du directeur général du CNC, plusieurs fois modifiée, cette autorisation est en fait délivrée de droit par celui-ci dès lors que sont remplies certaines normes techniques et que le demandeur n'est pas sous le coup de certaines condamnations ou d'une interdiction d'exercice d'une activité commerciale. Cette réglementation, qui vise en fait les exploitants de salles, ne permettant pas de contrôler la création des multiplexes, il a fallu pour cela élaborer un dispositif nouveau.

L'initiative d'instaurer un mécanisme d'encadrement de l'ouverture des multiplexes est venue du Parlement. Elle s'est déroulée en deux temps.

1.4.2.1. L'institution d'un régime provisoire :

C'est à l'occasion d'un amendement déposé à l'Assemblée Nationale par M. Saint-Ellier, député du Calvados, soucieux des conséquences d'un projet d'implantation d'un multiplexe à Caen que le débat s'est engagé au Parlement. Il conduira celui-ci à faire entrer, de façon transitoire, les équipements cinématographiques d'une certaine taille dans le champ d'application de la législation sur l'urbanisme commercial. L'article 89 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a ainsi soumis à l'autorisation des commissions départementales d'équipement commercial instituées par la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 - dite " loi Royer " - les projets de constructions nouvelles ou de transformation d'immeubles entraînant la création d'un ensemble de salles de spectacles cinématographiques comptant plus de 2000 places. L'autorisation était requise préalablement à la délivrance du permis de construire ou avant la réalisation si le permis de construire n'était pas exigé.

Institué pour une durée de six mois, le dispositif avait pour but de freiner l'implantation non contrôlée des multiplexes. Trois séries de raisons avaient été invoquées dans le débat parlementaire à l'appui de cette mesure :

- le risque de fermeture de salles de cinéma, en centre-ville, en raison de la baisse très importante de leur fréquentation après l'ouverture de multiplexes à la périphérie ;
- - le risque d'une dévitalisation des centre-villes en cas de disparition des salles de cinéma qui y jouaient un rôle d'animation et d'attraction, essentiel à la vitalité des autres commerces ;

- - le risque enfin de voir s'instituer des pratiques commerciales proches de l'abus de position dominante sur une zone donnée, et qui auraient conduit à une restriction de la diversité de la programmation, au détriment notamment des films européens.

Le décret n° 96-473 du 31 mai 1996 a fixé les modalités d'application de la loi. Il précisait que la demande de création ou d'extension de salles de cinéma devait être accompagnée d'un certificat d'urbanisme, de l'indication de la personne qui demandait l'autorisation d'exercice prévue à l'article 14 du code de l'industrie cinématographique et d'une étude d'impact. Cette dernière devait comporter l'indication de la zone d'attraction de l'ensemble des salles, l'inventaire des cinémas exploités dans cette zone, avec l'indication du nombre de places de chacun, ainsi que la recette annuelle brute attendue de l'exploitation du projet de multiplexe.

1.4.2.2. La mise en place d'une réglementation pérenne :

Décidé dans l'urgence et pour une durée limitée, le système transitoire mis en place en avril 1996 ne pouvait répondre à l'ensemble des questions posées par la multiplication des implantations de multiplexes, en particulier à la périphérie des grandes villes et des villes moyennes. Il devenait nécessaire d'élaborer une législation qui prenne mieux en compte la nature particulière de ces équipements.

C'est le Gouvernement qui, cette fois, a pris l'initiative en présentant au Parlement un projet de loi. L'article 14 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui en est résulté a introduit dans la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite " loi Royer ", un nouveau chapitre relatif aux équipements cinématographiques.

La philosophie du nouveau dispositif n'est pas d'interdire l'ouverture de multiplexes, ou d'empêcher l'adaptation de l'offre de salles de cinéma aux demandes du public, mais de maîtriser les conditions d'implantation des nouveaux équipements.

1.4.2.3. Le contenu de la réglementation :

1.4.2.3.1. Le champ d'application :

Les articles 36-1 à 36-6 ajoutés à la loi du 27 décembre 1973_ par l'article 14 de la loi du 5 juillet 1996 soumettent à autorisation la création des ensembles de salles de cinéma de plus de 1500 places ainsi que l'extension au-delà de 1500 places des établissements ouverts depuis moins de cinq ans, ayant déjà atteint ce seuil ou devant le dépasser par la réalisation du projet, et l'extension au-delà de 2000 places de ceux ouverts depuis plus de 5 ans. Les deux seuils de 1500 et 2000 places ont été respectivement abaissés à 1000 et 1500 places par la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier afin de faire échec à certains comportements d'opérateurs qui tentaient de contourner la nécessité d'une autorisation en construisant des équipements juste au-dessous de la taille critique.

Le décret n° 96-1119 du 20 décembre 1996, relatif à l'implantation de certains équipements cinématographiques, à la commission départementale d'équipement cinématographique et à la commission nationale d'équipement commercial siégeant en matière cinématographique, ainsi qu'un arrêté_ du même jour, fixant les modalités de présentation des demandes d'autorisation d'implantation de certains équipements cinématographiques, sont venus compléter le dispositif législatif.

1.4.2.3.2. La procédure d'autorisation :

L'autorisation est accordée par une commission départementale d'équipement cinématographique (CDEC), présidée par le préfet et constituée, pour l'essentiel, sur le modèle des commissions départementales d'équipement commercial. La différence est que siège également dans la commission un membre du comité consultatif de la diffusion cinématographique et que l'instruction des demandes est assurée par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

Les décisions de la commission départementale peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission nationale d'équipement commercial (CNEC), à l'initiative du préfet, de trois membres de la commission ou du demandeur. La CNEC siège alors dans une formation particulière : un membre du corps des inspecteurs généraux du ministère de la culture remplace le membre du corps des inspecteurs généraux du ministère chargé de l'équipement ; une personnalité compétente en matière de distribution cinématographique, de consommation ou d'aménagement du territoire désignée par le ministre chargé de la culture remplace la personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé du commerce ; la commission est en outre complétée par le président du comité consultatif de la diffusion cinématographique.

1.4.2.3.3. *Les critères de décision :*

La loi énonce les cinq critères qui doivent être pris en considération par la commission départementale et, le cas échéant, par la commission nationale :

- l'offre et la demande globales de spectacles cinématographiques en salle dans la zone d'attraction concernée : fréquentation cinématographique observée dans la zone par comparaison à la moyenne nationale de fréquentation, situation de la concurrence, accès des films en salles, accès des salles aux films ;
- la densité d'équipement en salles de spectacles cinématographiques dans la zone ; nature et composition du parc des salles ;
- l'effet potentiel du projet sur la fréquentation cinématographique, sur les salles de spectacles de la zone d'attraction et sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes d'offre de spectacles cinématographiques en salles ;
- la préservation d'une animation culturelle et économique suffisante de la vie urbaine et l'équilibre des agglomérations ;
- les efforts d'équipement et de modernisation effectués dans la zone d'attraction et leur évolution récente, ainsi que les investissements de modernisation en cours de développement et l'impact du projet sur ces investissements.

L'article 36-1 de la loi du 27 décembre 1973 précise également que la commission statue dans le cadre des principes définis à l'article premier de la loi, lequel énonce que les implantations doivent répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme.

1.4.2.3.4. *Le cas de la région d'Ile de France :*

La région d'Ile de France offrait une situation particulière jusqu'à la publication du décret n° 95.852 du 5 octobre 1999 qui a modifié l'article R 510-6 du code de l'Urbanisme. Deux législations distinctives y étaient en effet appliquées pour la création des multiplexes, le code de l'urbanisme d'une part, et la loi du 5 juillet 1996 d'autre part. La création ou l'extension de multiplexes dans cette région était donc soumise à une double procédure d'autorisation : un agrément délivré par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, sur avis du comité de décentralisation, et une autorisation délivrée par la CDEC, pouvant faire l'objet d'un recours auprès de la CNEC. Cette situation était source de complexité. Elle pouvait même en cas de concertation insuffisante des services de l'Etat, déboucher sur l'adoption de décisions contradictoires.

Les critères d'aménagement du territoire étant déjà pris en compte dans la procédure d'autorisation en CDEC, le maintien de la procédure d'agrément par le ministre chargé de l'aménagement du territoire n'a pas paru justifié. Le décret du 5 octobre 1999 a ainsi modifié l'article R 510-6 du Code de l'Urbanisme pour exclure les salles de spectacles cinématographiques de son champ d'application. Désormais, seule la procédure de droit commun d'autorisation en CDEC s'applique aux projets présentés en région d'Ile de France.

1.4.2.3.5. *Les engagements de programmation :*

La réglementation vient d'être complétée par le décret n° 99-783 du 9 septembre 1999. En modifiant un précédent décret du 10 janvier 1983 portant application des dispositions de l'article 90 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relatif aux groupements et ententes de programmation, le nouveau texte a notamment pour objet d'étendre à tout propriétaire de salles de

cinéma ayant atteint un certain seuil de part de marché au niveau national, fixé à 0,5 %, le principe d'un engagement de programmation pour toutes les salles où il détient, dans sa zone d'attraction, plus de 25 % du marché, ce seuil étant abaissé à 8 % pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui sont regardées comme une zone d'attraction unique. Ainsi, alors que seuls les trois principaux opérateurs de multiplexes (Gaumont, Pathé et UGC) et quatre groupements nationaux étaient antérieurement soumis à des engagements dans leur activité de programmation, une quinzaine d'opérateurs nationaux ou régionaux de taille importante tels CGR, Lemoine, Adira, l'opérateur belge Bert et, à terme, AMC et Village Roadshow vont à leur tour être soumis à la même procédure. Le comité consultatif de la diffusion cinématographique est chargé de négocier avec des entreprises assujetties à la nouvelle procédure la teneur des engagements qu'elles devront conclure avec le directeur général du CNC. Les engagements de programmation que devront souscrire les opérateurs devraient contribuer à la diversité de la programmation des multiplexes en prévoyant notamment un pourcentage minimum de séances consacrées aux films européens et en limitant la pratique du " cealsing " et de la multidiffusion qui consistent à projeter le même film dans plusieurs salles d'un multiplexe. Les négociations sont actuellement en cours.

2. Diagnostic

Sera d'abord analysé l'impact des multiplexes à l'égard de :

- l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain,
- l'exploitation cinématographique,
- et, d'une manière plus large, la politique culturelle.

Dans un deuxième temps, sera évaluée l'application de la réglementation afin de vérifier son efficacité et son adéquation aux enjeux.

Un constat sera ensuite dressé.

2.1. Une analyse du phénomène des multiplexes :

2.1.1. Multiplexes et aménagement du territoire :

Bien que les multiplexes soient des équipements financés sur fonds privés, ils ont, en raison à la fois de leur taille et de leur nature, un impact sur l'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs le caractère " structurant " de ces équipements, notamment à l'égard de leur environnement urbain, qui a justifié l'intervention du législateur.

L'implantation d'un multiplexe requiert en premier lieu un espace, souvent vaste. Si elle est prévue en périphérie d'agglomération -cas le plus fréquent jusqu'à aujourd'hui-, elle y ira toujours de pair avec un parc de stationnement car l'accès au multiplexe se fera alors essentiellement en voiture individuelle. Il en découle la nécessité de prévoir de bons accès routiers. Si l'implantation se fait en centre-ville, la problématique sera à cet égard inversée. La difficulté de trouver des terrains de taille suffisante pour aménager des parcs de stationnement, le coût plus élevé du terrain et, souvent, les embarras de la circulation conduisent en général à privilégier un accès par les transports en commun. Encore faut-il que ceux-ci soient adaptés en capacité et en horaires.

La présence d'un cinéma crée toujours une animation périphérique : cafés, restaurants, voire librairies et commerces de détail liés au loisir. Cette animation se prolonge en soirée. Elle peut cependant prendre une forme différente selon que le multiplexe est installé en centre-ville ou en périphérie. Dans ce dernier cas, la présence d'un vaste parc de stationnement et le fait que les spectateurs viennent en général en voiture tendent à privilégier certains types de restaurants, plus vastes, et à proposer dans certains cas d'autres équipements de loisir (bowlings, night-clubs par exemple). Peuvent se poser des problèmes de sécurité, à certaines heures.

L'attraction exercée par le multiplexe sur le public, d'ailleurs formalisée par le concept de " zone d'attraction " qui figure dans la loi, implique enfin un déplacement de population vers un endroit donné et une concentration d'activités à cet endroit. Si la ville ou l'agglomération d'implantation peuvent en bénéficier, les localités voisines peuvent à l'inverse en souffrir dans leur activité économique et dans leur animation. Des déséquilibres peuvent en résulter.

L'article 1er de la loi du 27 décembre 1973 range au nombre des principes d'orientation qui l'inspirent, les "exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme", le "maintien des activités dans les zones rurales" et le "rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités au centre-ville et dans les zones de redynamisation urbaine". L'article 36-1 de la loi, spécifique à l'équipement cinématographique, définit comme critère d'appréciation "la préservation d'une animation culturelle et économique suffisante de la vie urbaine et l'équilibre des agglomérations". Il dispose par ailleurs que les commissions chargées de statuer sur les demandes d'autorisation de création de multiplexes statuent dans le cadre des principes définis à l'article 1er. La loi fait donc abondamment référence à l'aménagement du territoire et à celui de la ville dans les principes et dans les critères qu'elle énonce pour fixer la démarche des commissions.

Pour autant, dans leurs décisions, les commissions départementales d'équipement cinématographique (CDEC) ne semblent que peu prendre en compte les critères d'aménagement du territoire. C'est souvent à la commission nationale (CNEC), si elle est saisie, qu'incombe en fait la responsabilité d'en faire application. On observe de fait que plusieurs projets d'implantation autorisés en CDEC, ont ensuite fait l'objet d'une décision contraire en CNEC pour des motifs tenant à l'aménagement du territoire et à l'aménagement urbain. L'exemple récent le plus significatif est celui de Chartres. La création de trois multiplexes y avait été autorisée en commission départementale, alors qu'à l'évidence l'implantation d'un si grand nombre d'équipements aurait relevé d'une aberration, aussi bien du point de vue de l'économie de l'exploitation cinématographique que de celui de l'aménagement du territoire et de l'aménagement urbain. Sur recours du préfet, la CNEC a estimé qu'il n'y avait place que pour un seul multiplexe à Chartres et elle a en conséquence annulé deux des trois autorisations délivrées par la commission départementale.

Une meilleure prise en compte des critères d'aménagement du territoire lors des décisions CDEC est donc nécessaire. Mais la difficulté ne résulte pas d'une lacune dans les critères de décision fixés par la loi. Elle tient à la fois à la composition des CDEC qui tend à faire prévaloir d'autres considérations, souvent d'intérêt très local, et à la procédure qui encadre peu le processus de décision au niveau de ces commissions. C'est en priorité à ces deux types d'insuffisance qu'il conviendra de remédier.

Faut-il cependant aller au-delà en fixant dans la loi une orientation plus précise sur la problématique périphérie/centre-ville ? Y aurait-il à cet égard une "bonne implantation" des multiplexes qu'il faudrait dans tous les cas respecter ? Le souci, fort légitime, de préserver la vitalité et donc l'animation des centres-villes devrait-il ainsi conduire à imposer que les multiplexes y soient en priorité installés ?

Jusqu'à présent, le législateur a laissé aux commissions le soin de prendre les décisions les mieux adaptées aux contextes locaux à cet égard. Cette approche pragmatique semble, à la réflexion, préférable à une démarche plus directive. Car il est dénué de pertinence de comparer l'implantation d'un multiplexe dans la périphérie de Paris ou d'une grande métropole à celle d'un autre dans la périphérie d'une ville moyenne. Si l'animation de centre-ville est souvent mise en danger par l'implantation d'un multiplexe aux portes d'une ville moyenne, le problème se pose différemment lorsque l'implantation se fait à la périphérie d'une grande ville : dans ce cas, l'impact sur l'activité de centre-ville est en général faible et l'équipement peut contribuer au dynamisme des banlieues. Le critère de la taille de la ville est donc déterminant pour apprécier la pertinence de la localisation d'un équipement cinématographique de grande taille. L'équipement de la ville et de l'agglomération en infrastructures routières et en transports en commun, la nature du tissu urbain et la répartition de la population entre les différentes communes de l'agglomération doivent aussi être pris en compte. Ainsi, l'implantation d'un multiplexe de périphérie ne peut être appréhendée de la même manière dans l'agglomération de Lille, multipolaire et largement dotée d'infrastructures de transport, et dans celle de Bordeaux, plus cloisonnée et organisée autour d'un centre-ville fort. Aussi, s'il paraît en général de bon sens de privilégier les implantations en centre-ville, les solutions doivent être nuancées et adaptées aux situations locales. Il paraît donc logique de laisser aux commissions un pouvoir d'appréciation à cet égard.

Les services déconcentrés de l'Etat et certaines collectivités territoriales ont tenté de rationaliser l'implantation des multiplexes en élaborant des schémas. Dans la région Ile -de -France, l'initiative est venue de la DRAC qui a élaboré, en avril 1999, une "esquisse de schéma d'implantation des multiplexes en Ile -de -France" dont le but était de lancer un projet de schéma indicatif destiné à guider les décisions des CDEC. Mais elle semble avoir tourné court. Le département de l'Essonne

s'est par ailleurs doté, à l'initiative de la chambre de commerce et d'industrie, d'un document intitulé "Aide à la décision concernant l'implantation des multiplexes en Essonne". Cependant, ce document n'a pas de valeur juridique particulière et il est malaisé de vérifier s'il semble que ce document soit effectivement utilisé par les membres de la commission départementale de l'Essonne. La communauté urbaine de Lyon s'est dotée d'un outil comparable. D'autres collectivités (Nancy, Bordeaux, Paris) ont fait le choix d'une solution d'attente en optant pour un moratoire. Cette dernière solution, temporaire par nature, n'est pas sans inconvénients, car elle peut en effet engendrer des effets pervers : contournement de la zone géographique où le moratoire s'applique, éventuel afflux des demandes avant l'entrée en vigueur effective de celui-ci moratoire, gestion délicate de la "sortie" du moratoire. L'Etat s'est, quant à lui, abstenu d'élaborer un schéma national des implantations de multiplexes.

2.1.2. Multiplexes et exploitation cinématographique :

Le poids des multiplexes dans l'exploitation est croissant. Au cours des six premiers mois de 1999, les 53 multiplexes alors en activité ont réalisé 27,3 % des entrées et 28,9 % des recettes.

2.1.2.1. L'impact sur la fréquentation :

L'ouverture des multiplexes s'est traduite par une forte hausse de la fréquentation de 1996 à 1998. L'année 1996, durant laquelle plusieurs multiplexes ont eu une activité en année pleine, marque ainsi un tournant dans l'évolution de la fréquentation des salles. On retrouve, après des années de forte érosion de la fréquentation des cinémas, le niveau atteint en 1987, avec 136 millions de spectateurs. La hausse de la fréquentation se confirme en 1997 (148 millions de spectateurs) et en 1998 (170 millions de spectateurs). Sur la même période, la fréquentation annuelle par habitant est passée de 2,35 à 2,90. Ce chiffre est très supérieur à la moyenne européenne qui n'est que de 2,18. Parmi les autres grands pays européens, seule l'Espagne parvient à égaler ce résultat⁶. Au Royaume-Uni, la fréquentation annuelle par habitant reste à un niveau inférieur mais elle est en constante progression au cours des dernières années, parallèlement au développement des multiplexes. Elle est ainsi passée de 1,54 en 1990 à 2,25 en 1998.

L'année 1999 est venue confirmer cette tendance. Même si les résultats de fréquentation sont inférieurs à ceux de 1998, année considérée comme exceptionnelle en raison de la diffusion du film à succès "Titanic" sur les écrans, ils restent à un niveau élevé, supérieur à celui de 1997, avec plus de 155 millions de spectateurs.

L'ouverture de multiplexes se traduit partout par des gains de fréquentation importants. Ce phénomène est encore plus spectaculaire dans les zones qui étaient auparavant sous-équipées. L'exemple de la région Nord-Pas de Calais est à cet égard significatif : la fréquentation y a presque doublé de 1994 à 1998, passant de 5 176 000 à 9 433 000 entrées. Dans le même temps, la moyenne annuelle de fréquentation des salles de cinémas par habitant est passée de 1,41 à 2,37. Cette forte hausse est à mettre au crédit de l'ouverture de cinq multiplexes durant la même période. Si le Kinépolis de Lomme, implanté dans la périphérie de Lille, a largement contribué à ce résultat, le "Gaumont Cité Europe" de Coquelles, près de Calais, ouvert en 1995, a réalisé 815 000 entrées en 1998 par an dans une zone où n'existe auparavant aucun équipement cinématographique important.

Le développement du parc de multiplexes a donc eu, en France comme dans tous les pays où il s'est manifesté, un impact significatif sur le niveau de la fréquentation. Il semble par ailleurs que les multiplexes ramènent dans les salles un public qui avait délaissé le cinéma et qu'ils ont fait renaître des pratiques oubliées, tel le cinéma du samedi soir. Il est ainsi généralement admis qu'ils ont fortement participé à la relance de la fréquentation et qu'ils ont su conquérir un nouveau public de cinéma⁷.

⁶ Le Luxembourg et l'Irlande obtiennent des résultats supérieurs mais qui sont peu significatifs, en termes de comparaisons, eu égard à la situation particulière de ces pays.

⁷ Parmi les cent premiers cinémas les plus fréquentés par le public en 1999, on recense 45 multiplexes. A l'exception du cinéma Le Rex à Paris, classé au dix-huitième rang, les vingt premiers cinémas sont tous des multiplexes - Source : Le Film Français n°2811 du 21 janvier 2000.

2.1.2.2. L'impact sur les prix :

Bien qu'il tende à se réduire, il existe un écart entre le prix moyen d'une place de cinéma dans un multiplexe et le tarif moyen pratiqué en France. En 1998 le prix d'une place était de 37,22F en moyenne dans un multiplexe, contre 35,22F dans les autres salles. Supérieur à 2,50F en 1996, l'écart était de 2F en 1998. D'une manière générale, les prix varient selon les sites et les opérateurs: le prix moyen dans les cinémas Gaumont est de 38,67F contre seulement 32,15F pour CGR. Malgré ces différences, rares sont les critiques sur la politique tarifaire des multiplexes.

On a cependant vu à Nantes puis, très récemment, à Bordeaux des phénomènes de " guerre des prix " engagée entre des multiplexes implantés à proximité les uns des autres. Dans le cas de Bordeaux, sur saisine des opérateurs, le médiateur du cinéma a entamé une conciliation qui est en cours à la date de rédaction du présent rapport. Il est apparu à cette occasion que le dispositif mis en place par l'article 92 de la loi du 29 juillet 1982 permettait au médiateur du cinéma d'intervenir dans ce genre de situation.

2.1.2.3. La diversité de l'offre :

Au niveau national, les 65 multiplexes ouverts au 31 décembre 1999 sont détenus par 19 opérateurs, ce qui traduit une réelle diversité. Le constat doit cependant être nuancé, dans la mesure où 85,2 % des places de multiplexes sont détenus par 5 opérateurs (Gaumont, UGC, Pathé, CGR, BERT). De plus, il existe au niveau local une forte concentration de l'offre de salles de multiplexes. En effet, rares sont les sites où plusieurs multiplexes sont en concurrence directe. Le cas de l'agglomération nantaise, dans laquelle trois multiplexes se sont implantés, dont deux sur la commune périphérique de Saint-Herblain, d'ailleurs avant l'entrée en vigueur de la loi de 1996, est demeuré isolé.

Par ailleurs, lorsqu'on se place du point de vue du secteur de l'exploitation dans son ensemble, la diversité de l'offre ne paraît pas mise en danger: les 53 multiplexes ouverts au 30 juin 1999 n'abritaient que 14,3% des salles. L'outil d'exploitation français offre en effet une variété de formules et une particularité par rapport à d'autres pays, celle des salles d'Art & Essai.

2.1.2.3.1. Les salles d'Art & Essai :

Au 31 décembre 1999, la France comptait 732 salles d'Art & Essai, réparties dans 542 établissements, pour un total de 4985 salles actives. Le nombre relativement important de salles classées masque en fait des réalités radicalement différentes, d'autant plus que le niveau d'exigence pour le classement Art & Essai varie de manière très importante selon les lieux d'implantation et qu'il prend principalement en compte la programmation de la salle. L'impact de l'implantation d'un multiplexe varie de ce fait selon les salles.

Les salles d'Art & Essai à forte identité, qui ont mis en place des politiques dynamiques de programmation, d'animation et de prix, ont su fidéliser leur clientèle et même largement profiter de la hausse du niveau de la fréquentation, malgré l'implantation de multiplexes. Dans leur grande majorité, les exploitants d'Art & Essai de la région Nord-Pas-de-Calais ont ainsi indiqué qu'ils n'ont pas observé de baisse de leur niveau de fréquentation à la suite des implantations, pourtant nombreuses, de multiplexes dans la région. Ainsi " le Métropole ", principal cinéma d'Art & Essai de Lille, a constaté une hausse importante de sa fréquentation - de l'ordre de 70% - entre 1996 et 1998, après avoir réalisé des travaux de modernisation, mais alors même que l'agglomération lilloise s'équipait de multiplexes en centre-ville et en périphérie. Le groupe Utopia a, quant à lui, multiplié les implantations de complexes d'Art & Essai dans des agglomérations pourtant équipées en multiplexes (Avignon, Toulouse⁸, Bordeaux). Il y a réalisé, chaque fois, des performances remarquables en terme de fréquentation. Il est à noter, cependant, que ces salles n'auraient pas résisté de la même manière sans une modernisation de leur équipement, elle-même impossible sans une politique d'aide efficace de la part du CNC. Elles ont en tout cas démontré qu'il était possible de survivre et de se développer

⁸ Le cinéma Utopia à Toulouse, classé au 90^{ème} rang des 100 premiers cinémas les plus fréquentés par le public en 1999, avec seulement 3 salles, obtient le meilleur taux d'occupation annuel de ces cinémas. Source : Le Film Français n°2811 du 21 janvier 2000.

face aux multiplexes lorsqu'elles sont implantées dans des zones où existe un public pour le type de cinéma qu'elles proposent.

Mais il existe aussi des zones "difficiles" où le cinéma d'Art & Essai ne peut se passer de soutien financier. Dans toutes ces zones -banlieues, villes nouvelles, zones rurales-, la survie des salles d'Art & Essai dépend du soutien de l'Etat ou des collectivités territoriales.

2.1.2.3.2. Les salles municipales :

Regroupant des réalités diverses, le terme de "salle municipale" désigne toute salle de cinéma qui a un lien juridique avec une commune. Les formules sont multiples: gestion en régie directe, affermage ou concession à des exploitants privés, mise à disposition des locaux à une association paramunicipale, murs ou fonds propriétés de la commune, société d'économie mixte, délégation de service public, subventions directes accordées par la commune, le syndicat intercommunal ou le syndicat d'agglomération nouvelle... Ces salles représentent une part importante du parc national de salles⁹: à titre d'exemple, le nombre d'établissements entrant dans cette catégorie atteint 69% du nombre total des établissements en Ile-de-France (hors Paris) et même 83% dans le département de la Seine-Saint-Denis. Elles font vivre le cinéma là où les opérateurs privés estimaient que n'existaient pas de marché suffisamment attractif pour justifier une implantation. Du point de vue de l'aménagement culturel du territoire, leur existence est souvent décisive, puisque, dans de nombreux départements, les seules salles d'Art & Essai sont des salles municipales.

Entre mission culturelle et mission de proximité, leur mission de service public est cependant parfois floue. Dans certaines communes, existent des établissements à la programmation généraliste, largement subventionnés par la municipalité et dont la mission de proximité n'est pas une évidence. Car cette mission peut dans certains cas être sujette à caution : dans un contexte où les infrastructures de transport raccourcissent les distances au sein des agglomérations, il serait peu réaliste de vouloir faire vivre un cinéma dans chaque commune au nom de la mission de proximité. Or, nombreuses sont les salles municipales généralistes dont ni la programmation, ni les prix, ni l'animation ne constituent une offre alternative au multiplexe proche. L'équilibre économique de telles salles est donc mis en danger par l'implantation d'un multiplexe, alors même que leur mission de service public en est rendue moins évidente.

La mission culturelle et de proximité reste cependant une réalité dans les périphéries "défavorisées" des grandes agglomérations et dans les zones rurales où la faible densité est un frein à l'investissement privé. Ce sont ces établissements qu'une politique d'aménagement culturel de territoire doit soutenir.

2.1.2.3.3. Les salles commerciales généralistes :

Le multiplexe constitue la nouvelle génération de la salle commerciale généraliste: il s'adresse au même public et offre le même type de films en améliorant considérablement la qualité et le confort du spectacle cinématographique. Dès lors, il est inévitable que de tels établissements pâtissent de l'implantation proche d'un multiplexe. Les salles qui ne se sont pas suffisamment modernisées en souffrent le plus. Sauf à réagir, elles sont vraisemblablement, à terme, condamnées. Dans certains cas, les circuits nationaux semblent d'ailleurs avoir fait le choix de laisser péricliter leurs salles commerciales obsolètes de centre-ville et d'implanter par ailleurs un multiplexe en périphérie.

Parmi les opérateurs commerciaux indépendants, deux types de réaction ont pu être observés. Certains ont modernisé leurs salles, ont ainsi stabilisé leur fréquentation et peuvent perdurer malgré la perte partielle de leur public au profit du ou des multiplexes voisins. D'autres, comme les groupes Davoine et Lemoine ou l'exploitant local Bernard Coppey (société Ociné), ont choisi de se lancer eux-mêmes dans l'aventure du multiplexe. Le cas d'Ociné, implanté dans la région Nord-Pas de Calais, est emblématique d'une réaction d'entrepreneur qui a su s'adapter à la concurrence nouvelle des multiplexes. Son opérateur possédait un complexe de salles obsolètes dans le centre-ville de Saint-Omer, qu'il a fermé pour le remplacer en décembre 1998 par un multiplexe de 8 salles et 1500 places.

⁹ On ne dispose cependant pas de statistique au niveau national.

Le secteur commercial généraliste subit donc actuellement une mutation profonde. Ce mouvement de modernisation est, certes, en grande partie dû à l'apparition des multiplexes, mais il apparaît plutôt bénéfique pour le spectateur et pour l'industrie cinématographique, comme le montre le mouvement de hausse de la fréquentation initié il y a quelques années et qui correspond à un retour du public dans les salles.

2.1.2.4. Les perspectives de développement des multiplexes :

Le processus de création de multiplexes peut-il se poursuivre au même rythme actuel ?

Une marge de progression subsiste sans doute, la fréquentation annuelle par habitant, actuellement à 2,90, étant très inférieure aux résultats constatés en Australie et surtout aux Etats-Unis où ce chiffre est de 5,5.

Les exemples britanniques et américains incitent cependant à la prudence. La fréquentation continue d'augmenter dans ces deux pays pionniers du multiplexe, mais à un rythme inférieur à celui connu auparavant. Le Royaume-Uni, notamment, est aujourd'hui entré dans une deuxième phase de son évolution et le point de vue des professionnels sur les perspectives y est moins optimiste qu'en France: le niveau de fréquentation serait, selon eux, proche d'atteindre un plafond. De l'avis des responsables des principaux réseaux de salles, les nouvelles implantations ne génèrent plus des gains de fréquentation aussi importants qu'auparavant et la rentabilité de chaque nouvel équipement est plus faible. On est entré dans une logique de compétition entre les investisseurs pour le partage du marché beaucoup plus que dans une logique de conquête de nouveaux publics et de croissance de la fréquentation globale. Rares seraient aujourd'hui les zones restant à équiper. Les professionnels confessent même que certaines agglomérations sont suréquipées - le cas de Sheffield, une agglomération de 800.000 habitants dans laquelle cinq multiplexes, dont un de grande taille, sont déjà implantés, est fréquemment cité - et qu'il existe sans doute des multiplexes promis à une fermeture prochaine, notamment parmi les plus grands, implantés en périphérie des villes à la fin des années 1980. On observe une évolution similaire aux Etats-Unis: certains multiplexes de 20 à 30 salles ont déjà fermé. Ces deux exemples montrent que la fréquentation n'est pas indéfiniment extensible.

Il peut, dès lors, paraître légitime et nécessaire pour les pouvoirs publics de mettre en place les conditions d'un développement adapté du parc de multiplexes, afin d'éviter d'être confrontés d'ici quelques années à la gestion de friches provoquées par la fermeture de multiplexes en faillite.

2.1.2.5. L'incidence des nouvelles technologies :

L'arrivée des technologies numériques peut provoquer d'autres bouleversements. Les exploitants français ont curieusement tendance à minimiser cette perspective et à la présenter en tout cas comme lointaine. Leurs collègues britanniques ont une analyse sensiblement différente. Selon eux, l'échéance est très proche. Les premières expériences en salles publiques sont imminentées et les progrès d'ores et déjà atteints en matière de technologie numérique de haute définition laissent prévoir la généralisation de la projection digitale dans les cinq ans. La disparition des copies qui en découlera changera inévitablement les conditions d'exploitation des films. Des difficultés tenant au financement de l'équipement des cabines de projection sont prévisibles, mais l'intérêt de l'ensemble de l'industrie cinématographique est qu'elles soient rapidement surmontées, même si, actuellement, exploitants et distributeurs cherchent à s'en imputer la charge. Cette problématique de coût d'équipement ne sera de toutes façons pas déterminante pour les grands circuits.

Il semble en tout cas que la mutation se fera sans impact décisif sur les stratégies de développement dans le secteur de l'exploitation, car la qualité de la projection, le confort du spectateur et la taille de l'écran restent, de l'avis général, les atouts indispensables de la salle face au développement du " Home Cinema ". La projection digitale ne pourra donc s'imposer qu'à partir du moment où elle offrira au spectateur une qualité de projection au moins égale à celle qui lui est aujourd'hui proposée dans les salles modernes. Elle n'entraînera pas une diminution de la taille des écrans et elle paraît ainsi peu susceptible de favoriser le développement de mégaplexes équipées de salles de plus petite taille. Elle peut en revanche donner une certaine polyvalence aux salles de cinéma qui pourront aussi être utilisées pour des retransmissions publiques de grands événements, notamment sportifs.

La mutation technologique que représentera la projection digitale peut favoriser de nouvelles stratégies en matière de distribution des films. Est aujourd'hui parfois redoutée à cet égard la perspective d'un renforcement du poids des grands distributeurs qui pourraient, sans être bridés par l'entrave financière et matérielle de l'édition et de la distribution des copies, occuper simultanément un plus grand nombre d'écrans qu'aujourd'hui pour lancer un nouveau film. La diversité des films en souffrirait. Le rapport de force entre le cinéma américain et le cinéma européen s'en trouverait transformé. On peut à l'inverse imaginer que la projection digitale pourra permettre une meilleure diffusion des films disposant d'un faible budget de sortie, en supprimant le coût de l'édition de copies. L'existence, dans notre pays, d'une réglementation du cinéma très poussée et d'un organisme - le CNC- qui en assure la mise en oeuvre et a la capacité de préparer les ajustements qui pourraient s'imposer, devrait nous donner les moyens de faire face dans des conditions satisfaisantes à la mutation qui se prépare.

2.1.3. Multiplexes et politique culturelle :

2.1.3.1. Multiplexes et pratiques culturelles :

Le développement des multiplexes est-il susceptible de conduire, à terme, à une modification du comportement des spectateurs de cinéma et de susciter, par conséquent, une importante mutation dans l'industrie cinématographique ? Cette mutation menace-t-elle notamment le cinéma français ? Certains en sont déjà convaincus. Pour eux, le développement des multiplexes conduirait, si on n'y prend garde, à la mort du cinéma d'Art & Essai, à la fin des " auteurs " et des cinéphiles et au règne du consumérisme. La diversité culturelle du paysage cinématographique serait donc fortement remise en cause ; les seuls films diffusés ne seraient plus, à terme, que des produits standardisés importés de " Hollywood Babylone ".

Les multiplexes sont sans nul doute particulièrement adaptés au cinéma à grand spectacle et ils sont, d'une manière générale, plus susceptibles de favoriser les pratiques de divertissement que les pratiques culturelles. Ludisme du lieu, taille et confort des salles, équipements sonores, équipements de restauration: toutes ces caractéristiques propres au multiplexes participent plus d'une culture de l' "entertainment" importée des Etats-Unis que de la culture d'un cinéma d'auteur qui prévaut encore en France.

Les multiplexes seraient-ils, comme certains l'ont affirmé, " les " porte-avions du cinéma américain " ?

Les derniers indicateurs rendus publics par l'observatoire de la diffusion et de la fréquentation cinématographique montrent que le cinéma américain est de fait bien " exposé " dans les multiplexes, mieux qu'il ne l'est dans l'ensemble des salles. Quant au cinéma européen, il l'est moins bien que dans l'ensemble des salles. Ainsi, alors que la moyenne nationale, en terme de taux de séances, pour les films européens a été de 51,5%, au premier semestre 1999, de 43,4% au premier semestre 1998 et de 45,4% au premier semestre 1997, ces taux sont respectivement, pour les établissements de plus de 10 écrans, de 47,5%, 38,9% et 41%. On observe donc un écart de l'ordre de 4 points de pourcentage entre le taux de séances des films européens au niveau national et celui constaté dans les multiplexes. Sur les trois années de référence dont nous disposons, l'écart tend cependant plutôt à se réduire.

Au sein du parc des multiplexes en activité en 1998, un film français disposait, en moyenne, de 127 séances par multiplexe, alors qu'un film américain bénéficiait de 134 séances. Mais, dans le même temps, le cinéma français recueillait, dans l'ensemble des salles, 27,4% des entrées alors que le cinéma américain atteignait 59% du total des entrées. Compte tenu de sa part de marché, le cinéma français bénéficie donc d'une exposition relative meilleure que celle du cinéma américain. Cette exposition est, d'autre part en augmentation : dans un contexte général de légère baisse de l'exposition moyenne des films, celle des films français est en effet restée stable, sur l'ensemble du parc, en première semaine d'exploitation, et elle est en forte augmentation en deuxième semaine: (+ 20% par rapport à 1998 et +11% par rapport à 1997).

Afin de mesurer l'impact de l'implantation d'un multiplexe sur les parts de marché des cinématographies française et européenne et de l'Art & Essai, a été développé, avec l'aide des services du CNC, un outil statistique particulier. Ont été sélectionnées trois unités urbaines aux

caractéristiques comparables en termes de démographie et de fréquentation cinématographique: Tours, Nancy et Clermont-Ferrand. Sur les premiers semestres de 1996, 1997 et 1998, a été recueilli dans les trois zones le nombre d'entrées réalisées par les films en fonction de deux critères: l'Art et Essai et la nationalité. Aucune des trois zones n'était dotée d'un multiplexe en période 1 (premier semestre 1996), l'une d'elles -Tours- venait d'être équipée en période 2 (premier semestre 1997), tandis que la troisième -Nancy- l'est devenue en période 3 (premier semestre 1998). En comparant les résultats par nationalité et par qualification (Art & Essai ou non) d'une année sur l'autre, unité urbaine par unité urbaine et entre unités urbaines, il est possible d'évaluer les conséquences de l'implantation d'un multiplexe sur les parts de marché par nationalité et par qualification¹⁰. Ainsi, tout en tenant compte de l'exhaustivité limitée de l'étude et en en nuançant en conséquence la portée, on peut en tirer des résultats objectifs. Ces résultats permettent de dégager une conclusion très nette: l'implantation d'un multiplexe n'a, sur une zone donnée, qu'une portée très limitée sur l'évolution des parts de marché du cinéma français et du cinéma d'Art & Essai. En effet, qu'il y ait ou non implantation d'un multiplexe, ces évolutions sont en effet presque strictement parallèles dans les trois unités urbaines au cours des trois années. Les parts de marché du cinéma français y baissent régulièrement de 1996 à 1998: de 43% à 35% pour Tours, de 43% à 33% pour Nancy et de 44% à 36% pour Clermont-Ferrand. Le constat est similaire pour le cinéma d'Art & Essai de 1996 à 1998: de 43 à 24% à Tours, de 35% à 18% à Nancy, de 33% à 17% à Clermont-Ferrand. Ces évolutions ne sont favorables ni au cinéma d'Art et Essai, ni au cinéma français, mais elles sont en ligne avec les tendances observées au niveau national. Elles ne semblent pouvoir être imputées à l'implantation d'un multiplexe dans les lieux où elles ont été constatées. Il faut en rechercher les causes dans d'autres facteurs.

On peut, à titre de première conclusion, constater que le développement des multiplexes en France n'a, au moins jusqu'à présent, pas pénalisé le cinéma français. On peut d'ailleurs faire une observation du même ordre pour le Royaume-Uni, pays à l'égard duquel nous disposons de plus de recul. Avant l'apparition des premiers multiplexes, au milieu des années 1980, le cinéma britannique était exsangue. Or, quelques années plus tard, on constate un renouveau de ce cinéma qui produit des œuvres de qualité dont plusieurs remportent un grand succès public. Ce renouveau n'a pas été entravé par les multiplexes. En augmentant le nombre des salles et, par voie de conséquence, celui des films qui peuvent être diffusés, les multiplexes ont même probablement donné à ces films de meilleures chances de rencontrer leur public. De fait les films britanniques ont aujourd'hui leur place dans la programmation des multiplexes du Royaume-Uni.

On peut s'interroger sur l'existence d'une corrélation entre le nombre de salles d'un multiplexe et la diversité des films qui y sont diffusés. Il semble de bon sens que plus ce nombre est élevé, plus la diversité des films sera grande. De fait, au premier semestre 1999, le taux des séances consacrées aux films européens était de 48,7 % dans les établissements de plus de 15 salles, contre 45% dans les établissements de 8 à 11 salles. Une observation du même ordre peut aussi être faite en ce qui concerne le Royaume-Uni, alors même que ce pays ne dispose pas d'une réglementation comparable à la nôtre pour limiter le "cealsing" et la multidiffusion. A l'inverse, bien entendu, plus la taille du multiplexe est importante, plus l'impact est grand en termes d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain, comme en matière de concurrence. L'appréciation à porter sur les projets doit prendre en compte l'ensemble de ces éléments, à la lumière de la situation locale. Aussi, il ne paraît pas souhaitable de fixer, de manière générale et abstraite ce que doit être la taille idéale d'un multiplexe.

2.1.3.2. L'enjeu de la diversité culturelle :

L'enjeu de la diversité culturelle impose la recherche de solutions qui permettront à l'ensemble des types d'offre de spectacle cinématographique de coexister. Il s'agit donc d'empêcher l'uniformisation de l'offre, aussi bien au sein du parc de multiplexes qu'au sein de l'ensemble du parc de salles. Car la

¹⁰ La part de marché des films Art & Essai est passée de 29.7% à 21.7% de 1996 à 1998, celle des films français, de 37.5% à 27.4%. La baisse de la part de marché de l'Art & Essai sur la période 1996-1998 est en grande partie due à un nombre plus faible de films classés Art & Essai susceptibles d'atteindre un large public. On trouve plus de films classés ayant eu un fort succès commercial sur la période 1 (*Ridicule, Trainspotting, Le facteur, L'armée des 12 singes, Le 8^{ème} jour, Casino...*) que sur la période 2 (*Mars attack, Le patient anglais, Les randonneurs, Larry Flint, Microcosmos*) et surtout que sur la période 3 (*Jackie Brown, The full monty, et Marius et Jeannette*).

tentation est grande pour les circuits nationaux de se concentrer sur l'exploitation des multiplexes, qui ont une rentabilité plus élevée que les autres établissements : les 53 multiplexes en activité au premier semestre 1999 ont ainsi totalisé 28,9% des recettes de l'exploitation alors qu'ils n'abritaient que 14,3 % du parc total des salles. De plus, même si les multiplexes représentent un renouvellement de l'offre et concourent ainsi à la diversité de celle-ci, chaque ouverture peut mettre en danger les salles les plus exposées à une concurrence de cette nature.

La diversité culturelle en matière de cinéma impose, dans notre pays, deux exigences qui peuvent se révéler en partie contradictoires.

La première a trait à la diversité de l'outil de diffusion. La diversité des implantations et des pratiques d'animation des salles, les politiques tarifaires et la défense de lieux à identités fortes peuvent aussi y concourir. D'elles dépend la pérennité d'un cinéma de proximité, accessible à tous et proposant une offre suffisamment variée. La France dispose notamment à cet égard, comme on l'a vu, d'un bon réseau de salles d'Art & Essai qui contribuent par leur programmation à la diversité de l'offre de films. Il est très souhaitable de maintenir cet outil qui assure la diffusion d'un certain type de cinéma.

La seconde exigence est celle de la diversité de la programmation. Elle concerne aussi les multiplexes. La pire des solutions serait en effet de cantonner ceux-ci à la diffusion des films destinés au " grand public ". Elle conduirait en effet à la mise en place d'un système d'exploitation à deux vitesses, très pernicieux, qui favoriserait une logique de ghettos culturels et qui priverait le cinéma d'Art & Essai de la possibilité de gagner de nouveaux publics en étant exposé dans les équipements les plus modernes. Au surplus, c'est la survie économique du cinéma d'Art & Essai et des salles qui le diffusent qui pourrait s'en trouver menacée. Il paraît donc indispensable que ce type de films ne se voie pas interdire les salles de multiplexes alors que celles-ci sont appelées à drainer une part croissante du public. Certaines salles d'Art & Essai peuvent souffrir de cette concurrence. Des solutions cas par cas peuvent cependant être trouvées à travers le dispositif d'engagements de programmation que devront désormais souscrire la plupart des opérateurs de multiplexes, en application du décret du 9 septembre 1999.

Pour certains, il est vrai, il existe deux catégories de cinéma : ; un cinéma de loisir qu'ils méprisent et un cinéma d'auteur qui est le seul à trouver grâce à leurs yeux. Pour ceux-là, le multiplexe, lieu de consommation diabolisé, ne saurait accueillir le cinéma de qualité qui ne pourrait être montré que dans des salles dûment consacrées. Cette conception élitaire de la culture, qui confond diversité culturelle et élitisme sectaire, est heureusement peu répandue. En réalité, loisir et culture ont toujours coexisté au sein du cinéma et la frontière entre les deux n'a jamais été étanche. L'industrie cinématographique, qui aime à se qualifier d'industrie du désir, a besoin du talent des créateurs pour produire les œuvres qui attireront le public dans les salles. Quant aux auteurs, cette industrie peut leur donner les moyens matériels de s'exprimer. Le public enfin n'est pas si cloisonné ; pour peu que l'école, notamment, assure une éducation à l'image, la curiosité et l'intérêt à l'égard d'œuvres différentes peuvent être suscités. Encore faut-il que le public ait accès à ces œuvres. Tout milite à cet égard encore contre une ségrégation par les salles.

2.1.3.3. L'accès des exploitants aux copies de films :

La loi du 29 juillet 1982 a institué un médiateur du cinéma, qui est une autorité administrative indépendante chargée d'une mission de conciliation préalable en cas de litiges relatifs à la diffusion des films en salle et qui ont pour origine " une situation de monopole de fait, une position dominante ou toute autre situation ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet de restreindre et de fausser le jeu de la concurrence et révélant l'existence d'obstacles à la plus large diffusion des œuvres cinématographiques conforme à l'intérêt général ". La plupart des demandes de médiation a trait à l'accès aux copies. Une part importante d'entre elles concerne les films " Art & Essai porteurs " et les versions originales (46% des demandes en 1997/1998 et 70% en 1998/1999). L'apparition des multiplexes incite en effet certaines salles commerciales généralistes à se positionner sur ce type de films dans le but de se démarquer des multiplexes. Ces salles généralistes concurrencent alors les salles d'Art & Essai et peuvent mettre en danger la survie de ces dernières dont l'équilibre économique dépend souvent de la diffusion de ces films. En baisse par rapport à la période précédente, le nombre de dossiers de médiation ouverts par le médiateur du Cinéma en 1998/1999 a été de 47. Une reprise très nette du nombre de saisines s'est depuis manifestée, en septembre 1999.

Elle est due aux difficultés d'accès aux copies de films rencontrées par certaines salles indépendantes.

En dépit de certaines difficultés et grâce à l'action de l'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC)¹¹ et du médiateur du Cinéma, l'accès des petites salles aux copies n'est à ce jour pas mis en cause. Cette question préoccupe néanmoins les exploitants indépendants, et particulièrement les exploitants Art & Essai, et elle requiert une attention continue de la part des pouvoirs publics.

2.1.3.4. L'accès des films aux multiplexes :

L'analyse réalisée par l'Observatoire de la diffusion et de la fréquentation cinématographique sur la programmation des multiplexes en 1998 fait apparaître que les 34 multiplexes en activité sur l'ensemble de la période ont programmé 296 films en première exclusivité, soit deux tiers des films sortis au cours de l'année. Ce chiffre montre qu'une part très importante des films a accès aux multiplexes.

Par ailleurs, il ne semble pas exister de problème d'accès aux multiplexes pour les distributeurs indépendants des grands circuits nationaux, même si les distributeurs les plus importants sont à cet égard en meilleure position. 58% des films programmés par les multiplexes en 1998 venaient ainsi des dix premiers distributeurs français, alors que ceux-ci ne distribuaient cette même année que 41% des titres. Metropolitan, ARP et Diaphana, distributeurs "indépendants" ne font pas moins partie de ces dix distributeurs. Les organismes représentant les professionnels de la distribution n'ont, de plus, pas évoqué de difficulté majeure d'accès aux multiplexes. Ils n'ont pas davantage fait état d'un impact des multiplexes sur les taux de location des copies.

2.2. L'application de la réglementation :

2.2.1 Quelques données chiffrées :

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1996 et jusqu'au 31 décembre 1999, les CDEC ont examiné 124 demandes d'autorisation (6 d'entre elles ont porté sur des extensions). Elles ont délivré 90 autorisations (73 % des demandes) et rendu 34 décisions défavorables (27 % des demandes).

La première réunion de CDEC s'est tenue le 7 février 1997. Le rythme des commissions s'est notamment accéléré depuis le second semestre de l'année 1998. Il s'est encore renforcé en 1999 puisqu'on a alors recensé deux fois plus de demandes que durant les deux premières années précédentes. L'augmentation du nombre des demandes d'autorisation n'est pas liée, de façon significative, à l'abaissement des seuils réalisé par la loi du 2 juillet 1998. 9 dossiers seulement sur les 99 examinés depuis la modification du seuil en juillet 1998 concernent en effet des projets de moins de 1500 places.

28 dossiers, dont 2 portant sur des projets d'implantation à Paris, ont été examinés par les commissions départementales de l'Île de France. Les 96 autres concernent 50 départements.

Au 31 décembre 1999, 54 recours ont été enregistrés en CNEC, soit près de 43.5% des dossiers examinés en CDEC. 26 recours émanaient d'opérateurs dont le projet avait été refusé en CDEC, 28 recours avaient été formés par les préfets concernés contre des projets autorisés en CDEC. 4 recours ont fait l'objet d'un désistement, un par l'opérateur, et 3 par les préfets concernés.

La CNEC avait examiné 38 recours au 31 décembre 1999. Elle a confirmé 9 autorisations et 10 refus décidés par les CDEC et elle a infirmé 11 autorisations et 8 refus. En définitive, 17 des 38 recours examinés (soit 45 %) ont débouché sur une autorisation. Quant aux 21 refus d'autorisation ils ont concerné principalement des équipements situés dans une zone de chalandise où plusieurs projets étaient en concurrence, ou qui était déjà bien dotée en salles de cinéma, plus rarement des cas où la localisation n'a pas été jugée conforme aux principes d'aménagement du territoire définis par la loi.

¹¹ L'Agence pour le développement régional du cinéma (ADRC) est un organisme de statut associatif, créé en 1983 à l'initiative du ministère de la culture, qui poursuit des objectifs d'aménagement culturel du territoire. Elle a notamment pour mission d'assurer une diffusion du film en profondeur, plus particulièrement par le tirage de copies supplémentaires au bénéfice des salles des villes petites et moyennes.

Du fait de l'intervention relativement tardive de la réglementation des implantations de multiplexes, sur 65 multiplexes en activité au 31 décembre 1999, 14 seulement ont fait l'objet d'une procédure d'autorisation. Dans tous les autres cas, la création s'est faite sans passage en CDEC, des permis de construire ayant été délivrés pour ces équipements, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. La loi du 5 juillet 1996 commence ainsi seulement à produire ses effets et l'implantation des multiplexes était déjà très engagée lorsqu'elle est entrée en vigueur.

Actuellement, 53 projets ont définitivement été autorisés mais n'ont pas encore été réalisés.

2.2.2. Evaluation de la procédure :

2.2.2.1. Un manque de transparence à l'égard du public et des tiers :

De nombreux exploitants indépendants se plaignent d'un manque de transparence de la procédure et d'un déficit d'information. Certains affirment avoir découvert l'implantation prochaine d'un multiplexe sur le territoire de leur commune en lisant la presse professionnelle. D'autres, au fait du projet avant son passage en CDEC ont souhaité, en vain, être entendus par celle-ci. De fait, le décret du 20 décembre 1996 se borne à préciser que la CDEC " peut entendre toute personne qu'elle juge utile de consulter " et, en pratique, les CDEC sont peu empressées d'auditionner les exploitants. Quant aux DRAC, elles ne sollicitent pas systématiquement l'avis de ces derniers lorsqu'elles procèdent à l'instruction des dossiers. Aussi les professionnels réclament-ils une meilleure information le plus en amont possible, une plus grande transparence et l'organisation d'un dialogue sur les conséquences possibles de l'implantation d'un multiplexe.

Vis-à-vis du public, l'information est généralement quasiment inexistante. Le multiplexe est pourtant un équipement structurant dans l'espace urbain, qui s'adresse au public et qui justifierait que celui-ci puisse exprimer un point de vue.

2.2.2.2. Une instruction trop cloisonnée :

A l'origine, la procédure, nouvelle pour les DRAC, laissait celles-ci sans guide et sans expérience pour établir leur rapport d'instruction à l'attention des CDEC. Aussi, ces derniers étaient-ils de qualité inégale. La circulaire de la ministre de la culture et de la communication du 4 décembre 1998 a fixé la démarche à suivre. Elle a également précisé la nature du soutien logistique que le CNC pouvait apporter. La qualité des rapports des DRAC s'est depuis améliorée.

Dans sa circulaire, la ministre souligne la nécessité de prendre en compte les exigences d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain. Laissée aux soins des DRAC qui sont mal armées pour intégrer ces enjeux à leur réflexion, elle continue cependant à n'être qu'imparfaitement prise en compte dans la rédaction des rapports d'instruction. Alors qu'il incomberait normalement aux directions départementales de l'équipement d'exprimer un point de vue sur ces enjeux, leur apport est en pratique souvent réduit à un avis sur l'accessibilité des sites par les réseaux routiers et sur le respect des règles d'urbanisme. Quant à la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, elle est également peu mise à contribution.

2.2.2.3.2 Des engagements non vérifiés pris par les opérateurs :

Les engagements pris par les opérateurs candidats pour une implantation de multiplexe constituent souvent un élément décisif dans la prise de décision en CDEC. Il est en effet fréquent que les opérateurs établissent leurs projets en collaboration avec le maire de la commune d'implantation. Or, celui-ci leur demande souvent de trouver un accord avec les exploitants en place pour que puisse être assurée la poursuite de l'activité cinématographique de ces derniers. Ces accords peuvent prendre la forme d'engagements de programmation ou d'association entre l'opérateur du multiplexe et un exploitant local.

Exposés en CDEC, ces engagements peuvent être une condition *sine qua non* du vote favorable des élus. On a pourtant pu observer des cas où ils n'ont pas été respectés. Ainsi, un opérateur de multiplexe avait pris, devant la CDEC, puis en CNEC, l'engagement de céder à un exploitant d'Art & Essai les salles qu'il possédait dans la ville où il comptait s'implanter. Or, l'accord invoqué n'avait en fait jamais existé.

La réglementation actuelle ne prend pas en compte cette dimension. Ce silence est souvent ressenti comme une lacune.

2.2.2.43. Une CDEC qui se comporte souvent en " instance de troc " :

Les CDEC sont souvent, de l'aveu même des élus, des " instances de troc " entre élus locaux. Décisif pour la décision finale, le vote favorable d'un élu s'échange en effet parfois contre un autre vote favorable dans une autre enceinte, qu'il s'agisse d'un autre équipement intercommunal. Dans ces conditions, les jeux sont faits d'avance et la CDEC ne sert qu'à entériner des accords préalables entre élus locaux. L'éclairage technique apporté par les services déconcentrés de l'Etat, notamment le rapport d'instruction de la DRAC, est ignoré. Le débat en commission devient tout aussi inutile. Les considérations d'aménagement du territoire et de politique culturelle passent au second plan. Tout porte à penser que sans être systématique, ce scénario, d'ailleurs importé des commissions départementales d'équipement commercial, n'en est pas moins classique.

Le troc peut, dans une certaine mesure, avoir sa place dans l'aménagement du territoire: il n'est pas aberrant qu'au sein d'une communauté urbaine, une des communes soit dotée d'un multiplexe, une autre d'un supermarché, une autre d'un complexe sportif... Le système engendre cependant des décisions davantage fondées sur des considérations exclusivement locales que sur des critères, notamment culturels, fixés par la loi.

Les considérations de fiscalité locale pèsent beaucoup dans ces comportements. Elles conduisent les élus à des compromis pour attirer sur le territoire de leur commune un équipement génératrice de taxe professionnelle. L'entrée en vigueur progressive de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale pourrait changer à cet égard la donne dans la mesure où elle permet la mise en place d'une fiscalité locale mutualisée au niveau des établissements publics de coopération intercommunale.

Un élément de conjoncture politique - la perspective des élections municipales de 2001 - contribue à une accélération du rythme de création des multiplexes. Les opérateurs indiquent qu'ils sont désormais fréquemment sollicités par les maires.

2.2.2.5.4 Une composition de la CDEC qui favorise les arrangements locaux :

Siègent dans les CDEC, le maire de la commune d'implantation, le président de l'établissement public de coopération intercommunale s'il existe ou le conseiller général du canton, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement autre que celle d'implantation, un membre du comité consultatif de la diffusion cinématographique, le président de la chambre des métiers, le président de la chambre de commerce et d'industrie et un représentant des associations de consommateurs du département. Les décisions d'autorisation requièrent le vote favorable de quatre des sept membres de la commission.

La présence en CDEC du représentant du comité consultatif de la diffusion a été jusqu'à présent épisodique. Il en est pourtant le seul membre susceptible d'exprimer ses qualités un point de vue prenant en compte la dimension culturelle du projet et son impact sur la diffusion des œuvres cinématographiques. La loi a prévu qu'il devait être magistrat, ce qui a réduit le nombre des membres du comité habilités à siéger en CDEC. Pour faire face à la difficulté, la composition de ce comité a été élargie : deux nouveaux membres qui ont la qualité de magistrat viennent d'y être nommés. Au total, trois des membres du comité peuvent désormais siéger en CDEC, ce qui devrait leur permettre de participer régulièrement aux réunions de ces instances.

Héritée du système applicable en matière d'équipement commercial, la présence d'un représentant de la chambre des métiers suscite l'interrogation. Les chambres des métiers n'ont de compétence en matière d'exploitation cinématographique qu'en ce qui concerne les projectionnistes. Et elles conviennent volontiers qu'elles ne disposent pas, pour exercer le mandat que leur confie la loi, d'une capacité d'expertise et qu'elles n'ont à faire valoir, à l'égard des multiplexes, aucun intérêt particulier. De leur aveu, elles n'ont pas leur place au sein des CDEC.

Selon plusieurs membres de CDEC, les représentants des consommateurs ont, quant à eux, un comportement peu rationnel et ils votent de manière imprévisible. S'agissant d'équipements

cinématographiques et non d'équipements commerciaux, un représentant des spectateurs serait plus susceptible de défendre un point de vue motivé sur l'implantation des multiplexes, même s'il reste à trouver une procédure de désignation.

Les seuls élus appelés à siéger en CDEC sont directement concernés par le projet d'implantation. Ils y jouent un rôle clef car ils détiennent trois des quatre votes nécessaires pour décider d'autoriser un projet ou pour y faire obstacle. Ils ont donc intérêt à s'entendre, ce qui favorise bien entendu la pratique du "troc". On peut dès lors s'interroger sur l'opportunité d'ouvrir la CDEC à de nouveaux membres élus disposant de plus de recul.

Se pose la question de l'opportunité de la présence d'un représentant de la profession au sein de la CDEC. Il pourrait y exprimer un point de vue sur l'impact du projet sur l'exploitation cinématographique et, le cas échéant, sur sa dimension culturelle. La mise en oeuvre de cette idée se heurte cependant à la difficulté de désigner un représentant de la profession qui ne soit à la fois juge et partie.

2.2.2.6.5) Un niveau géographique en débat:

Choisir le niveau géographique adéquat à la prise de décision revient à gérer une contradiction: rester près du terrain pour prendre en compte les préoccupations locales tout en ménageant un recul suffisant pour que la décision soit prise selon des critères qui ne sont pas tous d'intérêt exclusivement local. Le cadre du département n'est à cet égard pas toujours adapté. Dans la région Ile-de-France, notamment, il ne semble pas constituer le bon niveau de décision, car il ne donne pas une perspective assez large. Il est par ailleurs des cas dans lesquels où la zone d'attraction du multiplexe est à cheval sur plusieurs départements (cas des projets d'Amnéville et de Bayonne-Tarnos). Cependant, la solution consistant à placer toutes les commissions locales au niveau de la région n'apparaît pas pleinement satisfaisante. Dans bien des cas - en particulier celui des régions vastes et peu homogènes en termes d'équilibre entre agglomérations urbaines et espaces ruraux -, elle n'aboutirait qu'à éloigner du terrain le lieu de la décision sans apporter de réel avantage.

Au demeurant, le choix du niveau géographique de décision est inséparable de la question de la composition de la commission.

2.2.2.7. Un droit de recours insuffisamment ouvert :

Le droit de recours est ouvert au préfet, au demandeur et à trois membres de la CDEC. Lorsque celle-ci a pris une décision d'autorisation, il est improbable - le cas ne s'est d'ailleurs pas rencontré - que trois membres de la CDEC s'entendent pour former un recours. Quant au demandeur, il n'y a évidemment pas intérêt. Le préfet reste alors le seul susceptible de former un recours, mais il n'agit que très rarement *motu proprio*. En pratique, la décision d'introduire devant la CNEC un recours contre une décision favorable prise en CDEC incombe au ministre chargé de la culture qui donne instruction à cet effet au préfet. Or il ne semble pas que le législateur ait voulu donner un tel rôle au ministre. Mais l'intervention de la CNEC est, dans bien des cas, nécessaire. Aussi paraît-il opportun d'élargir à d'autres intervenants la possibilité de la saisir d'un recours sans que celui-ci devienne pour autant systématique, cette dernière considération militant contre l'ouverture du droit de recours aux exploitants locaux.

2.2.2.8.) Une CNEC épargnée par les critiques :

Les décisions prises en CNEC suscitent de très rares critiques, tant de la part des professionnels du cinéma que de celle des élus. Les uns et les autres s'accordent à reconnaître que la CNEC joue un rôle de régulation indispensable et qu'elle remplit sa mission de manière satisfaisante.

Au fil des dossiers, la CNEC élabore une doctrine qui guide ses propres décisions. Cette doctrine s'organise selon deux axes: privilégier les projets de taille moyenne et privilégier les implantations de centre-ville.

2.3. Le constat :

Un constat se dégage de l'analyse qui vient d'être faite :

le développement des multiplexes dans notre pays s'inscrit dans un vaste mouvement de transformation et de modernisation des équipements d'exploitation cinématographique qui peut s'observer dans tous les pays développés ;

il se fait à un rythme soutenu alors que la France a tardivement été touchée par le phénomène. Sans être dominant, le poids des multiplexes dans le secteur de l'exploitation est en constante progression ;

les multiplexes continuent à fortement contribuer à la progression de la fréquentation des salles de cinéma vers lesquelles ils attirent de nouveaux publics ;

ils menacent les salles généralistes les moins dynamiques. Les salles qui remplissent une mission d'intérêt général, en particulier celles d'Art & Essai, résistent bien dans l'ensemble mais la vigilance des pouvoirs publics et une politique de soutien paraîtraient justifiées ;

ils n'ont eu, jusqu'à présent, d'effet négatif ni sur la diversité de l'offre de films ni sur la diffusion en salles du cinéma français. Il est cependant nécessaire de surveiller les évolutions et de les encadrer à travers la réglementation des engagements de programmation ;

leur impact sur les équilibres urbains et sur ceux de l'aménagement du territoire est marqué. Il justifie à lui seul l'existence d'une procédure d'autorisation ;

la procédure d'autorisation actuellement en vigueur présente d'incontestables faiblesses sur au moins trois points : le manque de consultation du public et des professionnels, la composition des CDEC, l'ouverture du droit de recours en CNEC.

En définitive, le développement des multiplexes s'est jusqu'à présent révélé plutôt profitable au secteur de l'exploitation et à l'ensemble de l'industrie cinématographique. Du point de vue de l'aménagement du territoire, quelques problèmes se sont posés. Ils ont, le plus souvent, pu être réglés par la CNEC.

Il est néanmoins acquis que le développement du parc de multiplexes nécessite la vigilance des pouvoirs publics, tant du point de vue de la politique culturelle que de l'aménagement du territoire. A cet égard, la majorité des grandes agglomérations étant aujourd'hui équipée, nombre des implantations futures se fera sans doute dans les villes petites et moyennes, dont l'équilibre urbain est plus fragile. La procédure d'autorisation devra, en conséquence, être plus exigeante.

3. PROPOSITIONS

Le constat qui vient d'être fait va guider les propositions qui vont suivre. Il conduit d'abord à écarter certaines solutions.

3.1 Les solutions écartées :

3.1.1 Le retour à la liberté de création des multiplexes :

S'agissant d'équipements financés sur fonds privés, la liberté de création des multiplexes devrait en principe être la règle, sous la seule réserve du respect des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cette situation de liberté prévaut d'ailleurs dans la plupart des pays, notamment en Europe. On a cependant vu dans quelles circonstances le législateur français est intervenu, en 1996, pour mettre en place un régime d'autorisation directement inspiré de la " loi Royer " et, en 1998, pour durcir ce régime en abaissant les seuils à partir desquels il s'appliquait. On doit aujourd'hui constater que si les mécanismes d'autorisation qui en ont résulté sont critiqués dans leur fonctionnement, si leur adaptation au phénomène des multiplexes est parfois mise en cause, la légitimité d'une restriction, pour des motifs d'intérêt général, de la liberté d'implantation des multiplexes fait quant à elle l'objet d'un quasi consensus. Une première conclusion se dégage de ce constat : la solution de la liberté de création, qui imposerait le démantèlement de la législation de 1996 et de 1998 et un retour à la situation juridique qui prévalait avant 1996, paraît théorique et, de fait, impraticable. Une telle solution ne serait au surplus pas souhaitable. Car l'expérience des quatre dernières années a montré que le développement des multiplexes avait non seulement modifié de manière profonde et durable le secteur de l'exploitation cinématographique, mais qu'il avait aussi un impact important sur l'aménagement du territoire et tout particulièrement sur l'aménagement urbain. Elle a fait apparaître l'utilité d'un encadrement qui permette de prendre en compte l'intérêt général en matière d'aménagement du territoire et de politique du cinéma.

3.1.2. Un pilotage directif des implantations :

Cette approche privilégie la notion d'intérêt général. Elle part de l'idée que les multiplexes sont d'abord des équipements culturels " structurants ", souvent de grande taille, et que, pour cette seule raison, leur création ne peut être laissée ni à la discrétion d'investisseurs inspirés par des motifs de rentabilité ni à celle d'élus locaux mûs avant tout par le souci de développer l'emploi et les ressources de leur commune. Elle conduit à l'élaboration d'une carte de l'implantation des multiplexes. Son degré de dirigisme peut varier. Dans sa version la plus radicale, les services de l'Etat élaborent une carte nationale ou régionale des implantations à laquelle les projets de multiplexes doivent se conformer. Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités peuvent aussi être associées ou appelées à approuver la carte, voire chargées de l'élaborer. La carte peut enfin n'être qu'incitative : la procédure d'autorisation des implantations de multiplexes est simplifiée lorsque le projet se conforme à la carte ; des incitations financières peuvent aussi être prévues.

Dans son principe, cette approche est de nature à permettre une régulation efficace des implantations de multiplexes, prenant en compte les préoccupations d'aménagement du territoire, d'aménagement urbain et d'équilibre entre l'exploitation " indépendante " et celle assurée par les circuits nationaux. Mais elle soulève deux questions. La première est celle de la légitimité d'une intervention aussi poussée de la puissance publique dans un processus d'investissements privés ; elle se double d'une

interrogation juridique sur la constitutionnalité de la démarche au regard du principe de liberté du commerce et de l'industrie. La seconde question a trait quant à elle au réalisme et à la pertinence d'une démarche aussi ambitieuse : les services de l'Etat ou ceux des collectivités territoriales sont-ils armés pour planifier à moyen et long terme l'implantation des équipements cinématographiques ?

Un autre élément - le nombre des multiplexes déjà construits ou autorisés - doit enfin être pris en compte. Quels pourraient être aujourd'hui l'intérêt et la portée pratique d'une carte ou d'un schéma qui devraient, pour une très bonne part, se borner à enregistrer un fait acquis ?

Au bout du compte, la démarche consistant à piloter l'implantation des multiplexes par une carte ou par un schéma préétablis ne paraît pas s'imposer. Si on faisait néanmoins le choix d'y avoir recours, elle ne serait réaliste qu'à deux conditions :

- la carte ou le schéma ne devraient être qu'indicatifs et incitatifs,
- leur élaboration devrait être menée en étroite concertation avec les collectivités territoriales concernées.

La carte ou le schéma ne peuvent, en tout état de cause, être réellement utiles que s'ils sont évolutifs, voulus par une collectivité territoriale ou un par un groupement de communes, et s'ils manifestent ainsi un engagement des élus.

3.1.3 Un nouveau système spécifiquement adapté au cinéma :

Pour répondre aux critiques récurrentes de la législation de 1996, fondées sur le fait qu'elle traite la création d'un multiplexe à la même aune que celle d'un hypermarché, on peut être tenté d'imaginer un nouveau système d'autorisation spécifiquement adapté au cinéma et qui romprait avec la logique de la loi Royer. La nature culturelle des équipements et les considérations d'aménagement du territoire conduiraient à prévoir une instance de décision plus éloignée du terrain, peut-être même nationale, dans laquelle seraient représentés l'Etat et les professions du cinéma, et qui se prononcerait sur le fondement de nouveaux critères, peut-être plus spécifiques que ceux de la loi du 5 juillet 1996.

Souhaitable en théorie, la mise en oeuvre d'une telle réforme impliquerait, moins de quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1996, un relatif bouleversement des règles du jeu. Celui-ci ne manquerait pas de susciter des réticences de la part des opérateurs qui ont besoin d'une certaine stabilité de la réglementation pour développer des projets à long terme. Il en susciterait probablement aussi de la part des élus qui se trouveraient écartés, au moins en partie, du processus de décision. On peut enfin noter que la perspective d'une future législation aux effets incertains pourrait inciter les opérateurs à multiplier, avant son entrée en vigueur, les demandes d'autorisations d'ouvertures de multiplexes.

3.1.4. La modification de certains critères de décision :

Les CDEC ne faisant pas grand cas des considérations d'aménagement du territoire et de politique culturelle, on peut avoir la tentation de préciser à leur attention les critères de décision contenus dans la loi. Cependant, comme on l'a vu, les critères existent déjà en ce domaine et leur degré de précision est suffisant. Le problème n'est en réalité pas là. Il vient de ce que les CDEC tiennent peu compte de ce type de considérations. C'est donc par des modifications touchant les CDEC qu'il pourra être réglé.

Une question se pose néanmoins. Elle concerne la problématique périphérie/centre-ville. Convient-il de fixer dans la loi une règle de priorité pour l'implantation en centre-ville des multiplexes ? S'il paraît souhaitable, en général, de privilégier ce type de localisation, il ne l'est pas, comme on l'a vu (cf. § 2.1.1 ci-dessus) d'en faire une règle contraignante de portée générale. Il est préférable de décider au cas par cas.

3.1.5. L'extension du pouvoir des commissions :

Il pourrait être tentant de donner aux commissions locales et nationale le pouvoir d'imposer des modifications aux projets ou de ne les approuver qu'à la condition que le candidat prenne certains engagements.

La première perspective est rejetée par tous, opérateurs et membres des commissions. Il est admis que c'est au demandeur qu'il incombe de prendre ses responsabilités d'investisseur en présentant un projet qu'il définit au regard de multiples facteurs, notamment économiques et financiers, qu'il est seul

à maîtriser. C'est sur la base de ce projet que la commission se prononce en l'autorisant ou en le refusant "en bloc". Il paraît sain d'en rester là.

La question des engagements est plus complexe. Dans la logique de ce qui vient d'être dit, il est souhaitable d'écartier la perspective de l'assujettissement à des engagements imposés aux opérateurs par les commissions. Mais il est des cas dans lesquels les candidats se prévalent d'engagements pris en matière de programmation ou sous forme d'accord avec un exploitant local afin d'emporter la décision de la commission (cf § 2.2.2.2 ci-dessus). Aucune garantie d'exécution de ces engagements, une fois l'autorisation obtenue, n'existe actuellement. Faut-il mettre en place un mécanisme juridique qui permettrait de vérifier leur mise en œuvre ? Cette solution est envisageable : elle reviendrait à charger le CNC ou le médiateur du cinéma d'assurer ce contrôle et de prendre, en cas de violation de l'engagement, l'initiative de sanctions. Elle présente cependant des inconvénients de principe et d'ordre pratique. Sur le plan des principes, elle tend peu ou prou à délivrer une autorisation conditionnelle que la loi n'a pas prévue. Sur le plan pratique, on peut parier que, mise en avant pour obtenir l'autorisation, la condition tendra ensuite à rapidement passer au second plan ; la révocation de l'autorisation n'étant pas envisageable, son non respect, pour autant que l'on soit en mesure de le vérifier, risque de rester sans conséquence. L'engagement aura néanmoins permis d'emporter la décision. Une sorte de marché de dupes en sera résulté. Pour l'ensemble de ces raisons, une telle solution n'est guère attrayante. Mais il sera proposé d'ajouter à la loi un critère qui permettra de prendre en compte le comportement passé de l'opérateur candidat et, par voie de conséquence, l'éventuel non respect des engagements qu'il aurait pris.

3.2. Les solutions proposées :

Les critiques du système actuel vont rarement jusqu'à préconiser son abrogation. Elles sont centrées sur quelques points : le manque de transparence à l'égard du public et des professionnels de la procédure d'instruction des dossiers de demande d'autorisation, la composition des CDEC, la procédure de recours.

D'autres questions sont parfois évoquées : Comment prendre en compte, dans le processus de décision, les comportement passé des opérateurs ? Faut-il davantage aider les salles remplissant une mission d'intérêt général, que l'implantation d'un multiplexe pourrait affecter ?

Il paraît possible d'apporter à ces critiques et à ces questions des réponses satisfaisantes en conservant, au prix d'un certain nombre de retouches, l'architecture du système mis en place en 1996. Cette approche pragmatique doit permettre de mieux prendre en compte la spécificité des multiplexes sans pour autant introduire un bouleversement dans le système actuel. Elle s'harmonisera avec l'éventuelle mise en place de schémas indicatifs d'implantation des multiplexes sur le territoire des collectivités qui choisirraient de s'en doter.

C'est le parti qui inspire les propositions développées ci-après.

3.2.1 Un soutien renforcé aux salles qui remplissent une mission de service public :

A la suite du rapport sur les aides sélectives à l'exploitation établi en février 1999 par M. Didier Motchane et Madame Francine Mariani-Ducray, le CNC a engagé une réflexion sur une réforme des procédures d'aides aux salles à d'Art & Essai (subventions aux salles classées en catégorie Art & Essai et primes d'encouragement à l'animation). Il est souhaitable que cette réforme débouche sur un renforcement des aides et sur leur recentrage vers les salles qui remplissent véritablement une mission de service public, soit par la diversité et la qualité de la programmation et le dynamisme de leur politique d'animation culturelle, soit par la fonction de salle de proximité que leur confère leur situation géographique et une politique spécifique à l'égard des publics (relation avec les associations et le milieu scolaire, participation aux dispositifs initiés par le CNC à l'attention du jeune public, action inscrite dans des dispositifs de la politique de la ville, etc). Lorsque ces salles cohabitent avec un multiplexe, l'objectif est de les inciter à se positionner de manière à offrir une alternative immédiatement perceptible. D'une manière plus générale, la réforme doit tendre à assurer le maintien d'un tissu suffisamment dense de salles d'Art & Essai et de salles de proximité en zone rurale et péri urbaine afin d'assurer la diffusion de tout un secteur de la production française et européenne, de concourir à l'élargissement des publics et à la démocratisation de l'accès à la culture.

Il est proposé de recentrer et de renforcer, dans la ligne du rapport Motchane/Mariani-Ducray, les aides aux salles qui remplissent une mission de service public.

3.2.2. Un nouveau critère de décision fondé sur le comportement de l'opérateur :

Il est proposé d'introduire dans la loi un nouveau critère qui permettrait aux commissions de prendre en compte, lorsqu'elles statuent sur une nouvelle demande, le comportement de l'opérateur dans l'exploitation de multiplexes déjà en service. Pourrait ainsi être observé la programmation de ces multiplexes, le respect des éventuels engagements pris à cet égard, la politique de prix, etc. Actuellement seule la CNEC a une perspective suffisamment large pour être en mesure de tenir compte de ce type d'éléments. Il est souhaitable que les CDEC et les CREC disposent de cette information et qu'elles puissent légalement la prendre en compte dans leurs décisions. La DRAC serait donc chargée d'en faire état dans son rapport d'instruction.

Il est proposé d'ajouter à la loi un nouveau critère de décision fondé sur le comportement de l'opérateur candidat .

Cette proposition implique une modification de la loi du 27 décembre 1973.

3.2.3. L'instruction des dossiers :

En dehors des DRAC, les autres services déconcentrés de l'Etat sont peu mis à contribution dans l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de création de multiplexes. Leur coordination avec la DRAC dans l'instruction des dossiers paraît, au surplus, faible. Or il serait très utile que les préfets, qui président les CDEC, soient en mesure de disposer d'une appréciation objective de l'impact du projet de création de multiplexe dans tous ses aspects.

Il est proposé que les préfets organisent avant la tenue de la CDEC ou de la CREC une réunion de l'ensemble des services concernés afin d'arrêter une position concertée des services de l'Etat sur le projet.

La direction départementale de l'équipement est à l'évidence mieux armée que la DRAC pour exprimer un point de vue sur les exigences d'aménagement du territoire et de rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville.

Il est proposé que la direction départementale de l'équipement (ou la direction régionale lorsque la commission siège en formation régionale) soit chargée d'exprimer sur chaque dossier un avis portant sur les exigences d'aménagement du territoire et de rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités au centre-ville.

La mise en oeuvre des deux propositions qui précèdent peut être réalisée par voie de circulaire aux préfets.

3.2.4. L'information du public et des tiers:

La procédure actuelle ne prévoit pas de dispositif permettant d'informer le public et les tiers et de recueillir le cas échéant leur avis.

Or un débat public semble nécessaire. Ce débat ne devrait pas être circonscrit aux exploitants de salles car les enjeux ne sont pas seulement professionnels. Le public, dans son ensemble, devrait être invité à y prendre part. L'article 28 de la loi du 27 décembre 1973 prévoit que les demandes portant sur la création d'un commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 6 000 m² sont accompagnées des conclusions d'une enquête publique portant sur les aspects économiques, sociaux et d'aménagement du territoire du projet. L'impact important des multiplexes non seulement sur l'exploitation cinématographique mais aussi sur l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain justifie la mise en oeuvre d'une procédure du même ordre. Faut-il l'exiger dans tous les cas ou seulement au-dessus d'un certain seuil, comme pour les équipements commerciaux ? Le recours à l'enquête publique va sans aucun doute alourdir et allonger la procédure d'autorisation des implantations, même si, comme c'est souhaitable, elle se déroule selon des modalités adaptées et allégées, notamment pour réduire les risques contentieux. Malgré cet

inconvénient bien réel, il paraît préférable d'exiger la tenue d'une enquête publique dans tous les cas, et ceci pour au moins deux raisons :

- la loi ne soumet à autorisation la création ou l'extension de multiplexes que lorsqu'un certain seuil, exprimé en nombre de places, est atteint. Ce seuil qu'il a été nécessaire d'abaisser en 1998 pour faire pièce à certains comportements de contournement de la loi est à lui seul un critère qui signale que l'équipement est d'une importance suffisante pour que la décision de le réaliser soit aussi examinée à la lumière de considérations d'intérêt général. Ce sont en fait ces mêmes considérations qui justifient l'enquête publique ;

- s'il peut être tentant de fixer un nouveau critère de taille des multiplexes en définissant un seuil spécifique pour l'exigence d'une enquête publique, il faut aussi avoir à l'esprit que la taille d'un équipement est relative, notamment par rapport à celle de l'agglomération d'implantation. L'impact d'un multiplexe de petite taille dans une ville moyenne sera au moins comparable à celui d'un multiplexe de grande taille dans une grande agglomération. Dans les deux cas, le recours à l'enquête publique paraît justifié.

Il faut également relativiser l'inconvénient des délais supplémentaires qui découleront du recours à une enquête publique. La première phase de création des multiplexes, qui a touché les grandes agglomérations, est proche de son terme. Une seconde phase est déjà amorcée, qui vise cette fois les villes moyennes. Dans ces villes, aux structures plus fragiles, les considérations d'aménagement du territoire et d'aménagement urbain vont se révéler encore plus délicates à manier. L'enquête publique, surtout si, comme c'est souhaitable, elle donne lieu à un véritable débat public, permettra de vérifier que le projet recueille l'adhésion de la population. A terme, les opérateurs comme les élus y trouveront leur compte.

L'enquête publique devra être de préférence conduite par une commission d'enquête composée de trois personnes. Dans le choix des commissaires enquêteurs pourront ainsi être reflétées à la fois la dimension culturelle et celle de l'aménagement du territoire.

Il est proposé que les demandes de création ou d'extension de multiplexes, qui entrent dans le champ d'application de l'article 36-1 de la loi du 27 décembre 1973, soient désormais soumises à enquête publique portant sur les aspects économiques, sociaux, culturels et d'aménagement du territoire du projet. L'enquête sera de préférence conduite par une commission d'enquête de trois membres. Ses modalités pourraient être simplifiées par rapport à celles fixées par les chapitres Ier et II du décret n° 85-453 du 23 avril 1985. La commission d'enquête serait cependant tenue d'organiser dans chaque cas, durant l'enquête, la réunion publique prévue à l'article 18 de ce texte.

Cette proposition implique une modification de la loi du 27 décembre 1973 et du décret n° 96-1119 du 20 décembre 1998 ainsi que du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dont certaines dispositions devront être adaptées (débat public systématique, notamment).

3.2.5. le niveau local de décision :

Le principe de l'intervention d'une commission locale pour autoriser les créations de multiplexes est critiqué par certains qui font valoir que les considérations de politique culturelle et d'aménagement du territoire justifieraient un regard plus distancié sur les projets. La légitimité de la participation des élus locaux directement concernés à la prise de décision est cependant rarement mise en cause.

Se pose en vérité la question de savoir si le département est le bon niveau de décision. Diverses suggestions ont été faites : établir la commission au niveau de l'agglomération urbaine pour mieux saisir les spécificités des situations locales, la fixer au niveau de la région pour avoir au contraire une vue d'ensemble, moins prisonnière d'enjeux locaux étrangers à la problématique de l'implantation des multiplexes, rechercher un cadre géographique adapté à la réalité économique et culturelle des projets. Si l'on décide de conserver le principe d'une décision prise en première instance par une commission administrative - ce qui est en l'occurrence l'option choisie par les auteurs du rapport -, la commission locale doit être placée au niveau du département ou à celui de la région. Ce cadre est en effet le seul qui paraisse aujourd'hui de nature à offrir, sur l'ensemble du territoire, des garanties

suffisantes en termes de compétence et d'impartialité pour l'instruction des dossiers par les services déconcentrés de l'Etat et pour le fonctionnement de la commission. Le choix de la région présenterait des avantages, notamment celui, compte tenu des compétences de cette collectivité, de permettre une meilleure prise en compte de la dimension culturelle des multiplexes et des considérations d'aménagement du territoire. Il permettrait de régler dans de bonnes conditions les cas où la zone d'attraction du projet de multiplexe est à cheval sur plusieurs départements d'une même région. Il paraît en tous cas pertinent pour la région Ile de France qui a des spécificités que la loi de 1996 prend d'ailleurs déjà en partie en compte en prévoyant qu'un représentant du préfet de région assiste aux séances de la CDEC. Il pourrait l'être aussi pour d'autres régions, telle celle du Nord-Pas-de-Calais, qui comptent peu de départements, et ont une réelle homogénéité et sont confrontées à des projets dont la zone d'attraction est à cheval sur des départements différents. Mais il est malaisé d'isoler un critère objectif permettant de distinguer, sur l'ensemble du territoire, entre les cas où la commission locale devrait être régionale et celui où elle devrait rester départementale. Il est donc souhaitable de prévoir que la commission sera régionale lorsque la zone d'attraction est à cheval sur plusieurs départements d'une même région. Restera le cas, au demeurant rare, où les départements touchés appartiennent à des régions différentes. Il faudra alors en rester à la commission départementale, mais l'on peut imaginer d'y faire alors siéger un membre supplémentaire qui serait un élu de la région voisine. La solution consistant à placer toutes les commissions locales au niveau de la région n'étant pas satisfaisante dans tous les cas (cf. § 2.2.2.5 ci-dessus), il paraît au bout du compte préférable de maintenir ces commissions au niveau du département, à l'exception de la région Ile de France et des cas dans lesquels plusieurs départements d'une même région sont touchés par le projet.

Il est proposé de remplacer les CDEC d'Ile de France, y compris celle de Paris, par une commission régionale d'équipement cinématographique (CREC). En dehors de l'Ile de France, la commission de première instance siégerait au niveau de la région lorsque la zone d'attraction d'un multiplexe couvrirait plusieurs départements d'une même région. Dans les autres cas, la commission demeurerait au niveau du département d'implantation.

La mise en oeuvre de cette proposition implique une modification de la loi du 27 décembre 1973 et du décret n° 96-1119 du 20 décembre 1996.

3.2.6. la composition des commissions locales :

Sur les sept membres de la CDEC, trois sont des élus locaux. Autant la présence d'élus est légitime dans de telles instances, autant l'exclusivité qui y est donnée aux élus locaux est criticable. Il paraît très souhaitable d'ouvrir le débat à d'autres élus, sans intérêt local direct, qui soient susceptibles d'apporter un éclairage sur la dimension culturelle d'un projet d'implantation et sur celle de l'aménagement du territoire. La présence d'un élu régional qui serait désigné par l'assemblée régionale pour siéger dans les CDEC de la région est proposée. Par ailleurs, pourrait aussi siéger dans les CDEC un représentant du conseil économique et social régional.

Les chambres des métiers conviennent volontiers qu'elles ne disposent pour exercer le mandat que leur confie la loi ni d'un intérêt particulier à l'égard de ce type d'investissements ni d'une capacité d'expertise. Il ne paraît pas approprié de maintenir leur présence dans les CDEC.

La présence dans les CDEC de représentants des consommateurs est directement inspirée de la pratique des commissions départementales d'équipement commercial, la loi du 5 juillet 1996 et le décret du 20 décembre 1996 se bornant sur ce point à transposer les dispositions de l'article 30 de la "loi Royer" et de l'article 14 du décret n° 73-1193 du 27 décembre 1973 portant application de cette loi. Elle est en fait très discutable et ceci pour au moins deux raisons :

- la légitimité de la présence de représentants des consommateurs pour décider de l'implantation d'un équipement de nature culturelle ne va pas de soi ; la transposition de la logique de la "loi Royer" trouve ici ses limites : on s'attendrait plutôt à trouver dans la commission un représentant des spectateurs de cinéma ;

- l'expérience des CDEC montre que les représentants des consommateurs se prononcent de manière souvent imprévisible, sans réelle connaissance des enjeux et sans qu'aucune logique liée à l'exercice de leur mandat ne transparaisse.

Il serait donc souhaitable de modifier le mécanisme de désignation des représentants des consommateurs dans les CDEC pour faire en sorte qu'y soient nommées des personnes qui représentent le public du cinéma. Les associations de consommateurs pourraient être consultées sur la procédure de désignation la plus appropriée pour atteindre cet objectif.

Se pose en outre la question de la création d'un siège en CDEC pour les représentants des professions du cinéma. Le risque de conflits d'intérêt que cette présence en CDEC pourrait faire naître conduit à écarter cette perspective.

Actuellement le préfet préside la CDEC sans voix délibérative. En contrepartie, il dispose du pouvoir de former un recours contre les décisions rendues. Ce système est là encore directement inspiré du mécanisme mis en place par l'article 30 de la " loi Royer " en ce qui concerne les commissions départementales d'équipement commercial. Il peut paraître légitime que l'Etat, par l'intermédiaire du préfet, participe à la décision. Cependant, une telle option rendrait impossible le maintien, au profit de celui-ci, de la capacité de relever appel alors que les autres membres de la commission n'ont pas, individuellement, cette possibilité. Or il est important que l'Etat, à travers lui, dispose de ce pouvoir si la décision prise ne paraît pas conforme à l'intérêt général. Pour ce dernier motif, il est préconisé de ne pas donner au préfet voix délibérative. Faut-il, dans ce cas, faire entrer dans la CDEC d'autres représentants de l'Etat ? L'examen d'ensemble du système fait apparaître que c'est au niveau de la commission nationale que la présence de l'Etat est assurée et qu'il existe au bout du compte un équilibre satisfaisant entre cette instance qui joue un rôle de régulation et la commission locale qui, notamment à travers les élus qui y siègent, exprime les choix du terrain. Aussi, est-il proposé, à la réflexion, de ne pas donner de siège en CDEC aux représentants de l'Etat.

S'agissant de la composition de la commission régionale d'équipement cinématographique (CREC) de l'Ile -de -France et des CREC qui seront amenées à statuer lorsque la zone d'attraction du projet de multiplexe couvre plusieurs départements de la région, il est proposé d'en donner la présidence au préfet de région et d'ajouter aux membres qui siègent habituellement en commission départementale, un deuxième conseiller régional. Ainsi, seraient à parité au sein de cette commission, les élus locaux directement intéressés par le projet et les représentants de la collectivité régionale.

Il est proposé de modifier la composition des CDEC :

- en ajoutant un siège pour un conseiller régional désigné par le conseil régional et un siège pour un membre du conseil économique et social régional, désigné par celui-ci,
- en supprimant le siège du président de la chambre des métiers.

Pour la CREC d'Ile-de-France et dans les autres cas où la commission siège au niveau de la région, un conseiller régional supplémentaire s'ajoutera aux huit membres de droit commun. Le préfet de région en assurerait la présidence.

Lorsque la zone d'attraction d'un projet touche deux départements appartenant à des régions différentes, la composition de la CDEC serait complétée par un conseiller régional désigné par le conseil régional de la région voisine de celle du siège de la CDEC.

Il est proposé de demander aux associations de consommateurs de faire des propositions pour remplacer le représentant des consommateurs dans les CDEC et dans les CREC par un représentant du public du cinéma.

Ces propositions impliquent une modification de la loi du 27 décembre 1973 et du décret n° 96-1119 du 20 décembre 1996.

3.2.7. la procédure de recours :

Il paraît indispensable d'ouvrir à d'autres intervenants la capacité de former un recours pour permettre à la commission nationale d'équipement commercial siégeant en matière cinématographique (CNEC) de jouer pleinement son rôle de régulation. Le médiateur du cinéma, autorité administrative indépendante, chargé par la loi du 29 juillet 1982 d'une mission de conciliation préalable en cas de litiges relatifs à la diffusion en salle des œuvres cinématographiques, pourrait se voir attribuer ce pouvoir qui se situerait dans la droite ligne de sa mission. Les décisions des CDEC devraient à cette fin lui être notifiées.

Il est proposé de donner au médiateur du cinéma le pouvoir de former un recours contre les décisions prises en CDEC.

La procédure d'enquête publique qu'il est proposé d'instituer doit aussi avoir des conséquences sur le niveau de décision dans le cas où l'avis de la commission d'enquête est défavorable. Deux options sont possibles :

- prévoir que, dans ce cas, le dossier est directement transmis à la CNEC qui décide en premier et dernier ressort ;
- maintenir la décision au niveau de la CDEC ou de la CREC en prévoyant qu'au cas où celle-ci donne l'autorisation malgré l'avis défavorable de la commission d'enquête, la CNEC doit être saisie.

Cette deuxième option paraît préférable. Elle permet en effet à la CDEC ou à la CREC de se prononcer, même si elle n'a pas le dernier mot, et d'apporter ainsi à la CNEC, qui sera toujours appelée à trancher, un éclairage complémentaire à celui qu'elle pourra trouver dans le rapport du commissaire-enquêteur.

Il est proposé que la CNEC se voie attribuer, pour décision en dernier ressort, les dossiers des demandes autorisées en CDEC ou en CREC après avis défavorable du commissaire-enquêteur. Le préfet sera dans ce cas tenu de former un recours.

La mise en oeuvre de ces propositions implique une modification de la loi du 27 décembre 1973[de la loi du 29 juillet 1982] et du décret n° 96-1119 du 20 décembre 1996, et, le cas échéant, également de l'article 92 de la loi du 29 juillet 1982, qui est relatif aux missions du médiateur du cinéma.

3.2.8. composition et fonctionnement de la commission nationale :

La composition et le fonctionnement de la CNEC, suscitent peu de critiques. Les professionnels du cinéma, comme les élus, s'accordent à estimer que la CNEC joue un rôle utile de régulation et qu'elle le remplit de manière satisfaisante. Il n'est en conséquence pas suggéré d'apporter de modifications sur ces différents points.

Il paraîtrait cependant souhaitable que la jurisprudence de la CNEC soit mieux connue par les DRAC qui instruisent les dossiers, par les préfets qui président les CDEC, par les membres des CDEC et par les opérateurs candidats à des autorisations de création de multiplexes. Ceci pourrait être assuré par un rapport annuel de la CNEC qui ferait la synthèse des décisions rendues et qui en dégagerait des lignes de force.

Il est proposé que la commission nationale d'équipement commercial siégeant en matière cinématographique publie un rapport annuel sur les décisions qu'elle aura rendues.

Cette proposition implique une modification du décret n° 96-1119 du 20 décembre 1996.

3.2.9. les nouvelles demandes :

En l'état des textes le candidat dont la demande a été rejetée peut, sans restriction, présenter aussitôt une nouvelle demande. En matière d'équipements commerciaux, la latitude des candidats est plus réduite : l'article 32 de la " loi Royer ", dans la rédaction issue de la loi du 5 juillet 1996, prévoit que lorsque la demande a été rejetée pour un motif de fond par la commission nationale, il ne peut en être déposé une nouvelle par le même pétitionnaire, pour un même projet, sur le même terrain pendant une période d'un an à compter de la date de la décision de la commission nationale. Cette disposition a pour objet d'éviter qu'un candidat ne soit tenté de multiplier les demandes d'autorisation pour le même projet, sans le modifier substantiellement, mais en escomptant l'emporter de guerre lasse. Elle n'est pas applicable, en l'état de la loi, aux équipements cinématographiques. Il paraît souhaitable de l'étendre à la procédure d'autorisation de la création ou de l'extension des multiplexes.

Il est proposé que lorsqu'une demande de création ou d'extension d'un multiplexe a été rejetée pour un motif de fond par la commission nationale, le pétitionnaire ne puisse déposer avant un délai d'un an une demande pour le même projet, sur le même terrain.

Récapitulatif des propositions :

recentrer et renforcer, dans la ligne du rapport Motchane/Mariani-Ducray, les aides aux salles qui remplissent une mission de service public.

ajouter à la loi un nouveau critère de décision fondé sur le comportement de l'opérateur candidat .

faire organiser par les préfets, avant la tenue de la commission départementale d'équipement cinématographique (CDEC) ou de la commission régionale d'équipement cinématographique (CREC), une réunion de l'ensemble des services concernés afin d'arrêter une position concertée des services de l'Etat sur le projet.

charger la direction départementale de l'équipement (ou la direction régionale lorsque la commission siège en formation régionale) d'exprimer sur chaque dossier un avis sur les exigences d'aménagement du territoire et de rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités au centre-ville.

soumettre désormais à enquête publique portant sur les aspects économiques, sociaux, culturels et d'aménagement du territoire du projet, les demandes de création ou d'extension de multiplexes, qui entrent dans le champ d'application de l'article 36-1 de la loi du 27 décembre 1973. L'enquête sera de préférence conduite par une commission d'enquête de trois membres. Ses modalités pourraient être simplifiées par rapport à celles fixées par les chapitres Ier et II du décret n° 85-453 du 23 avril 1985. La commission d'enquête serait cependant tenue d'organiser dans chaque cas, durant l'enquête, la réunion publique prévue à l'article 18 de ce texte.

remplacer les CDEC d'Ile de France, y compris celle de Paris, par une commission régionale d'équipement cinématographique (CREC). En dehors de l'Ile de France, la commission de première instance siégerait au niveau de la région lorsque la zone d'attraction d'un multiplexe couvrirait plusieurs départements d'une même région. Dans les autres cas, la commission demeurerait au niveau du département d'implantation .

modifier la composition des CDEC :

- en ajoutant un siège pour un conseiller régional désigné par le conseil régional et un siège pour un membre du conseil économique et social régional, désigné par celui-ci,*
- en supprimant le siège du président de la chambre des métiers.*

pour la CREC d'Ile de France et dans les autres cas où la commission siège au niveau de la région, un conseiller régional supplémentaire s'ajoutera aux huit membres de droit commun. Le préfet de région en assurerait la présidence.

lorsque la zone d'attraction d'un projet touche deux départements appartenant à des régions différentes, la composition de la CDEC serait complétée par un conseiller régional désigné par le conseil régional de la région voisine de celle du siège de la CDEC.

faire passer le nombre de votes favorables requis pour autoriser un projet de quatre à cinq, afin de tenir compte du fait que le nombre des membres de la CDEC passerait quant à lui de sept à huit et même à neuf lorsque le projet touche la région voisine, et que celui des membres des CREC serait dans tous les cas de neuf.

demander aux associations de consommateurs de faire des propositions pour remplacer le représentant des consommateurs dans les CDEC et dans les CREC par un représentant du public du cinéma.

donner au médiateur du cinéma le pouvoir de former un recours contre les décisions prises en CDEC ou en CREC..

attribuer à la CNEC, pour décision en dernier ressort, les dossiers des demandes autorisées en CDEC ou en CREC après avis défavorable de la commission d'enquête. Le préfet sera dans ce cas tenu de former un recours.

faire publier par la commission nationale d'équipement commercial siégeant en matière cinématographique un rapport annuel sur les décisions qu'elle aura rendues.

interdire au candidat, lorsqu'une demande de création ou d'extension d'un multiplexe a été rejetée pour un motif de fond par la commission nationale, de déposer avant un délai d'un an une demande pour le même projet, sur le même terrain.

Lettre de mission du 7 octobre 1999

Monsieur Francis Delon
Conseiller d'Etat
Conseil d'Etat
Place du Palais Royal
75001 Paris

Monsieur le Conseiller d'Etat,

L'accroissement rapide du nombre d'équipements cinématographiques de grande taille de type « multiplexe » au cours des trois dernières années entraîne une transformation profonde de la physionomie du parc de salles de cinéma en France. A ce jour, cinquante-cinq établissements d'une capacité d'accueil allant de 1000 à 7500 places sont en activité, réalisant 25% environ de la recette guichet. Au vu des autorisations accordées et des projets connus, c'est au total plus d'une centaine de ces établissements qui seraient susceptibles, dans les deux prochaines années, d'être ouverts au public.

Le dispositif législatif soumettant à autorisation préalable l'ouverture de ces établissements résulte pour l'essentiel de la transposition au domaine cinématographique des procédures d'autorisation fixées par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat complétée sur ce point en juillet 1996, puis en juillet 1998.

A l'issue de trois années d'application de ce dispositif, il me semble nécessaire d'en évaluer les résultats, et surtout d'en apprécier la cohérence avec les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics dans leur politique de soutien à l'industrie cinématographique française.

Il m'apparaît en effet que la procédure actuelle d'autorisation - conçue à l'origine pour les équipements commerciaux en général - ne permet pas toujours de prendre la mesure d'enjeux spécifiques à l'industrie cinématographique qui tiennent pour l'essentiel à sa dimension culturelle, ou d'enjeux liés à l'urbanisme (implantations prioritaires en centre-ville) et à l'aménagement du territoire.

L'évaluation que je vous demande de mener aura pour finalité, sur la base d'une analyse des conditions qui ont permis à ce jour une expansion très rapide du parc des multiplexes (facteurs économiques et juridiques, critères de décision des instances régionales ou nationales), de mesurer les effets prévisibles de la situation nouvelle créée par ces implantations au regard de plusieurs critères, notamment : l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain ; les conditions de la concurrence ; le niveau de concentration du secteur et les conditions de diffusion et de programmation des films, en particulier des films européens et des films distribués par des distributeurs indépendants.

Vos analyses et propositions prendront appui sur une large concertation avec l'ensemble des parties concernées (professionnels, collectivités locales, administrations, notamment le Ministère de l'équipement, des transports et du logement) et éventuellement sur l'étude d'exemples étrangers. Je souhaiterai qu'elles puissent m'être remises à la fin du mois de décembre. Il vous appartiendra de préciser, le cas échéant, quel type d'aménagement législatif et réglementaire est nécessaire afin de parvenir à une régulation concertée et équilibrée du développement des équipements cinématographiques en France pour les prochaines années.

Les services du centre national de la cinématographie vous apporteront leur concours tout au long de votre mission.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de ma considération distinguée.

Catherine TRAUTMANN