

Mars | 09

## Les engagements de programmation

Roch-Olivier Maistre

Conseiller maître à la Cour des comptes  
Médiateur du cinéma

## **SOMMAIRE**

<b>I. Un dispositif mal connu .....</b>	<b>4</b>
A. Une volonté de diversité.....	4
B. Un cadre juridique complexe.....	5
C. Des engagements variables.....	7
<b>II. Un bilan nuancé .....</b>	<b>9</b>
A. Des engagements globalement respectés.....	9
B. Un contexte qui a profondément changé.....	12
C. Les appréciations de la profession.....	16
<b>III. Redéfinir les modalités des engagements.....</b>	<b>18</b>
A. Un dispositif qui conserve un sens.....	18
B. Un dispositif qui doit évoluer .....	20
C. Etendre la réflexion à d'autres aspects de l'évolution du cinéma .....	26

## **Annexes**

**27**

1. Lettre de mission ;
2. Liste des personnalités rencontrées ;
3. Récapitulatif des propositions.

\*

## INTRODUCTION

### « Mieux servir la diversité »

Par une lettre de mission en date du 19 novembre 2008 (cf. annexe n°1), Mme Véronique Cayla, directrice générale du Centre nationale de la cinématographie (CNC), a bien voulu demander au médiateur du cinéma de mener, en liaison avec le président du Comité consultatif de la diffusion cinématographique, une réflexion sur la réglementation relative aux engagements de programmation avec le souci de « *garantir la diversité de l'offre cinématographique.* »

Tel est l'objet du présent rapport élaboré en étroite collaboration avec M. Jean-Pierre Leclerc, président de section honoraire au conseil d'Etat, et avec le concours actif des services du CNC, en particulier M. Gérard Mesguich, chef de la mission de la diffusion, et de Mme Isabelle Gérard, chargée de mission auprès du médiateur du cinéma. Je tiens à les remercier chaleureusement. Cette mission a conduit le rapporteur à entendre de nombreuses personnalités, en particulier les représentants des fédérations professionnelles et différents opérateurs concernés par ce volet de la réglementation (cf. annexe n°2).

Après avoir rappelé les fondements et les caractéristiques du dispositif en vigueur (I), le rapport s'attache à en dresser un bilan (II) avant d'esquisser des propositions d'évolution (III). Tout en actualisant et en clarifiant les dispositions législatives en vigueur, qui visent à préserver le libre jeu de la concurrence et à contribuer à la diversité de l'offre cinématographique, il est proposé d'ajuster le mécanisme des engagements pour mieux prendre compte les situations concurrentielles locales, rendre l'ensemble plus simple et plus transparent et privilégier la régulation en confiant désormais au médiateur du cinéma le soin d'en suivre les conditions d'exécution.

Reste que les engagements ne sont qu'un élément spécifique d'un ensemble. Dès lors, une adaptation de cette réglementation gagnerait à s'inscrire dans le contexte plus général d'un ajustement des différents dispositifs qui contribuent à la diversité de l'offre.

## **I. UN DISPOSITIF MAL CONNU**

Bien qu'il soit en vigueur depuis bientôt trente ans, le dispositif des engagements de programmation est, de manière paradoxale, relativement mal connu. Il constitue pourtant un instrument important au service de la diversité dans le domaine cinématographique.

### **A. UNE VOLONTE DE DIVERSITE**

#### **1. Renforcer la concurrence**

Le principe des engagements de programmation a été fixé par l'article 90 de la loi du 29 juillet 1982<sup>1</sup> sur la communication audiovisuelle et mis en œuvre par un décret du 10 janvier 1983<sup>2</sup>.

Comme en témoignent les travaux préparatoires et le titre de la loi de 1982 consacré à cette question<sup>3</sup>, cette réglementation se voulait une réponse à la concentration de la programmation des salles cinématographiques. Pour reprendre les mots du ministre de la culture de l'époque « *certaines films rencontrent des difficultés de diffusion alors que la possibilité d'atteindre un plus large public devrait leur être offerte ... Nous ne pouvons accepter la poursuite d'une concentration de l'industrie cinématographique qui conduirait à son asphyxie.* »<sup>4</sup>

Alors que quatre grands circuits nationaux (Pathé, Gaumont, UGC et Parafrance) programmaient un nombre important de cinémas<sup>5</sup>, dont ils n'étaient souvent pas propriétaires, le législateur entendait, en interdisant les ententes et groupements entre deux ou plusieurs entreprises d'importance nationale et en soumettant ces ententes et groupements à un agrément préalable, faire obstacle au risque de position dominante, améliorer la concurrence et encourager la diversité de l'offre cinématographique. A cet effet, l'agrément était subordonné « *au respect du libre jeu de la concurrence et de la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général* ».

#### **2. Encadrer l'activité des « multiplexes »**

Jusqu'en 1985, le régime des engagements ne concernait que les groupements et ententes de programmation. Mais à la suite d'un amendement sénatorial<sup>6</sup>, ces engagements ont été étendus, suivant des modalités qui n'ont été précisées que par un

---

<sup>1</sup> Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

<sup>2</sup> Décret n° 83-13 du 10 janvier 1983 portant application des dispositions de l'article 90 de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 relatif à la programmation des œuvres cinématographiques en salle.

<sup>3</sup> « Réglementation spécifique de la concurrence et de la concentration dans le domaine de la programmation cinématographique en salles. »

<sup>4</sup> Débat à l'Assemblée nationale ; séance du 15 mai 1982 ; p. 2252.

<sup>5</sup> Selon le rapporteur du texte au Sénat « *certaines grands distributeurs ont constitué des groupements de programmation qui touchent environ 1 300 salles (sur les 4 400 salles de cinéma de notre pays) et 54 % des spectateurs* ».

<sup>6</sup> Article 16 de la loi n°85-1317 du 13 décembre 1985.

décret de 1999<sup>7</sup>, à tout propriétaire de salles de cinéma ayant atteint un certain seuil de part de marché au niveau national (0,5 %). Face au développement des multiplexes à compter de 1995-1996, il a paru nécessaire, pour protéger la diversité de la programmation et de l'exploitation et pour mettre un terme aux disparités juridiques qui pouvaient exister entre les groupements ou ententes de programmation et les exploitants en situation de quasi-monopole, de soumettre également ces derniers aux engagements.

Ainsi, les engagements de programmation peuvent être analysés comme l'un des instruments mis en place par l'Etat pour renforcer la concurrence dans le domaine du cinéma et préserver la diversité de l'offre et de l'exploitation cinématographiques. Ils constituent, au même titre que la réglementation relative à l'équipement cinématographique<sup>8</sup> ou encore les différents dispositifs de soutien financier aux salles « *art et essai* », l'un des volets d'une politique publique d'ensemble en faveur du cinéma.

## **B. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE**

### **1. Les dispositions législatives**

Aux termes de la loi de 1982, « *tout groupement ou entente entre entreprises de spectacles cinématographiques destiné à assurer la programmation des œuvres cinématographiques en salle est soumis à un agrément préalable délivré par le directeur du Centre national de la cinématographie.* » L'agrément ne peut être accordé qu'à des groupements ou ententes qui ne font pas obstacle au libre jeu de la concurrence et à la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général et qui contribuent à la diversification de l'investissement dans la production cinématographique. L'agrément ne peut être délivré aux groupements ou ententes de programmation associant deux ou plusieurs entreprises d'exploitation d'importance nationale.

Par ailleurs, les entreprises de spectacle cinématographique, qui assurent directement et uniquement la programmation de salles dont elles possèdent le fonds de commerce, sont tenues de souscrire des engagements semblables à ceux auxquels est subordonné l'agrément accordé aux groupements et ententes de programmation, lorsque leur activité est susceptible de faire obstacle au libre jeu de la concurrence et à la plus large diffusion des œuvres, en raison du nombre de salles qu'elles exploitent ou de leur importance nationale.

Les infractions aux dispositions de cette loi et des textes pris pour son application sont passibles des sanctions prévues à l'article 13 du code de l'industrie cinématographique.

### **2. Les dispositions réglementaires**

Le décret du 10 janvier 1983, portant application des dispositions précitées de la loi de 1982, distingue deux catégories d'opérateurs.

---

<sup>7</sup> Décret n° 99-783 du 9 septembre 1999.

<sup>8</sup> Qui soumet l'ouverture des cinémas de plus de 300 places à une autorisation délivrée par une commission départementale (cf. loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie).

**a. Les groupements et ententes de programmation**

Il s'agit de sociétés d'exploitation qui se sont constituées en groupements ou ententes programmant, outre les salles qu'elles détiennent, des salles autres que celles dont elles sont propriétaires. Les groupements ou ententes peuvent être nationaux, régionaux ou locaux. Tous doivent être titulaires d'un agrément du CNC qui est subordonné aux engagements pris pour assurer la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général. Il est notamment tenu compte des engagements qu'ils peuvent prendre à l'égard des distributeurs afin de permettre la diffusion de leurs œuvres par des salles tierces connues pour la qualité de leur programmation et de leur animation. Les entreprises de distribution ne doivent conclure aucun contrat de concession de droits de représentation publique d'une œuvre cinématographique avec des groupements ou des ententes qui n'auraient pas obtenu l'agrément.

**b. Les entreprises propriétaires**

Il s'agit de sociétés d'exploitation qui n'assurent la programmation que de salles dont elles détiennent le fonds de commerce. Sont concernés les exploitants enregistrant au minimum 0,5 % des entrées au niveau national (environ 950 000 entrées en 2008) et dont la part de marché, dans une zone d'attraction donnée, est supérieure à 25 % des entrées ou des recettes. Ce seuil est fixé à 8 % pour les salles situées dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

**c. Les autres situations**

Chacun des établissements des opérateurs concernés par ce dispositif n'est pas nécessairement soumis à des engagements de programmation. Des éléments tenant à la situation concurrentielle ou à l'équilibre entre les différentes formes d'offre de spectacle cinématographique peuvent conduire à ce qu'une partie seulement des établissements soit visée par des engagements de programmation.

De plus, le fait d'être hors champ du dispositif n'implique pas pour autant qu'un exploitant ne soit pas amené à contracter des engagements de programmation. Certains exploitants peuvent ainsi être conduits à le faire à l'occasion d'une demande d'autorisation s'inscrivant dans la procédure prévue par la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 puis celle du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. C'est également le cas des établissements indépendants bénéficiaires de l'aide sélective, celle-ci étant conditionnée par la souscription d'obligations de programmation en matière de films « *art et essai* ».

**3. La procédure**

Les agréments sont délivrés pour une durée qui ne peut excéder trois ans par le directeur général du CNC après avis du comité consultatif de la diffusion cinématographique. Constitué auprès du directeur général du CNC, celui-ci comprend un président, actuellement M. Jean-Pierre Leclerc, président de section honoraire au conseil d'Etat, et six membres nommés par arrêté du ministre chargé du cinéma<sup>9</sup> pour une durée de trois ans renouvelable. Le comité est composé de personnalités qualifiées dans les domaines du droit de la concurrence et de l'économie du cinéma et d'un

---

<sup>9</sup> Arrêté du ministre de la culture et de la communication du 10 février 2009 en cours de publication.

représentant du ministre chargé de l'économie. Le médiateur du cinéma assiste, avec voie consultative, aux délibérations du comité. Ce comité est saisi pour avis par le directeur général du CNC avant la délivrance de l'agrément ou de l'agrément modificatif pour apprécier la situation des ententes et des groupements de programmation afin de s'assurer qu'ils n'occupent pas une position dominante faisant obstacle au libre jeu de la concurrence et à la plus large diffusion des œuvres cinématographiques conforme à l'intérêt général. Il examine les termes des engagements proposés par les opérateurs soumis à cette réglementation.

## C. DES ENGAGEMENTS VARIABLES

S'ils concernent un nombre significatif d'opérateurs, les termes des engagements, souscrits sur une base volontaire, sont variables d'une entreprise à l'autre. Au regard des objectifs fixés par la loi, le comité de la diffusion s'est attaché à ce que les engagements permettent, autant que possible, d'assurer les conditions d'une offre diversifiée tant en ce qui concerne l'origine géographique des films que leur mode de distribution, avec pour objectif de donner une place suffisante aux films européens et de permettre la diffusion, dans des conditions satisfaisantes, des films européens des distributeurs « indépendants ». Il a aussi veillé à une égalité de traitement entre les opérateurs.

### 1. Les entreprises concernées

Au terme d'une décision en date du 9 juin 2008, la directrice générale du CNC a prolongé jusqu'au 30 juin 2009 les agréments délivrés le 12 juillet 2006, pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 30 juin 2008, à :

- Huit groupements et ententes de programmation : Agora Cinémas, Cinédiffusion, EuroPalaces, G.P.C.I., MC4, Micromégas, VEO (ex-Sagec-Ciné 32), UGC ;
- Sept « entreprises-proprétaires » : CGR, Ciné-Alpes/Davoine, Cinémovida/Font, Cap cinéma, Kinépolis et MK2.

**Tableau n° 1 : Groupements nationaux de programmation en % du parc total (2007)**

EuroPalaces	12,1
UGC	7,8
SAGEC-Ciné 32	4,7
CinéDiffusion (ex Soredic)	4,6
GPCI	3,3
MC4	1,7
Micromégas	1,0
Cinécentrest	0,6
Ermitage	0,2

Source : CNC.

Au total, les opérateurs visés regroupent le tiers des établissements, lesquels enregistrent près des deux-tiers de la fréquentation cinématographique totale. C'est donc une réglementation au champ d'application étendu et significatif.

## **2. Le contenu des engagements**

Ils ont sensiblement évolué depuis la mise en œuvre initiale. Pour l'essentiel, les engagements souscrits ces dernières années, déclinés selon trois zones géographiques (Paris, périphérie parisienne et province) ont porté sur la programmation de films européens et notamment ceux sortis par des distributeurs indépendants des groupements nationaux, des filiales des sociétés de télévision et des « majors » américaines. Ils ont également porté sur la limitation de la multidiffusion d'un même film au sein des établissements de type « multiplexe », en encadrant la pratique dite du « cealsing » consistant à diffuser un même film à partir d'une seule copie sur plusieurs écrans en simultanée.

### **a. La limitation de la multidiffusion (engagement dit « multiplexe »)**

Les établissements ayant souscrits ce type d'engagement ne peuvent bénéficier, au maximum, que de deux copies de la même version d'un film. En outre, un établissement ne doit pas consacrer plus de 30 % de ses séances hebdomadaires à un même film, sous réserve que la diffusion de ce film soit limitée à quatre écrans pour les équipements comptant quatorze salles au moins. En réalité, la grande majorité des opérateurs s'est engagée à limiter la diffusion sur trois écrans.

### **b. Les films européens**

Ce deuxième type d'engagement concerne plus particulièrement les « entreprises-propriétaires » qui s'engagent à consacrer 40 % des séances de certains de leurs établissements aux films européens, quel que soit le distributeur et quelle que soit la combinaison de sortie.

### **c. Les films européens de distributeurs « indépendants »**

Ce troisième type d'engagement vise à pérenniser le secteur de la distribution indépendante. Sont considérés comme distributeurs indépendants, les sociétés qui ne relèvent ni de groupes intégrés (UGC, EuroPalaces) ni des majors américains (Columbia, Fox, Warner, UIP etc.) ni des filiales des chaînes de télévision (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007). Pour les groupes intégrés, l'engagement consiste à programmer un nombre minimum de films sortis dans moins de 16 salles à Paris et pour une durée d'exposition qui ne peut être inférieure à deux semaines. Pour les autres, il vise par exemple à programmer un film européen de distributeur indépendant par écran sur certains sites.

Le comité consultatif de la diffusion a estimé que les engagements souscrits par les deux grands groupes de programmation, EuroPalaces Programmation et Cie et UGC Diffusion, visant à soutenir la programmation de films européens de distributeurs "indépendants", sortis à Paris dans des combinaisons intermédiaires, sont de nature à avoir des effets équivalents à ceux souscrits par les "entreprises-propriétaires".



## II. UN BILAN NUANCE

Au regard des objectifs qui étaient ceux du législateur au début des années 80, le bilan des engagements de programmation apparaît, de prime abord, comme plutôt positif. Les états dressés périodiquement par le comité consultatif de la diffusion témoignent qu'ils sont, dans l'ensemble, respectés. Ils ne sont d'ailleurs guère contestés par la profession qui s'est montrée attachée à leur maintien, voire, pour certains, à leur renforcement. Néanmoins, compte tenu des évolutions intervenues depuis trente ans, la pertinence des modalités de ce dispositif est mise en question par certains opérateurs et par une partie de la profession.

### A. DES ENGAGEMENTS GLOBALEMENT RESPECTES

Au regard des données disponibles et des constats établis par le comité consultatif de la diffusion, les engagements sont respectés, sans difficulté majeure semble-t-il, par les différents opérateurs.

#### 1. La place des films européens a progressé

##### a. Un nombre élevé de films

Le nombre des films européens diffusés chaque année se situe, de manière relativement stable, à un niveau élevé, supérieur, depuis 2004, à 300 par an : 330 en 2007. La part des films européens, en nombre de titres, est proche de 60 %.

Tableau n° 2 : Répartition des films par nationalité (1998-2008)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Films français	174	200	216	217	196	223	229	228	237	252
Autres européens	89	92	88	79	63	68	75	96	96	78
Sous-total Europe	263	292	304	296	259	291	304	324	333	330
% films européens	58,8	56,3	56,4	57,6	56,4	56,5	56,9	61,1	57,8	59,8
Total nombre de films	447	519	539	514	459	515	534	530	576	552

Source : CNC.

##### b. Une part majoritaire des séances

De la même façon, les données fournies par le CNC confirment que les films européens occupent, depuis 2004, une part majoritaire du nombre des séances : 54,3 % en 2007.

Tableau n° 3 : % séances consacrées aux films européens

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entrées %	42,0	46,4	37,3	50,9	46,5	47,6	50,4	55,1	54,1	54,3

Source : CNC.

**c. Une part de marché élevée**

Enfin, la part de marché des films français et des films européens s'est maintenue de manière plutôt avantageuse depuis dix ans.

**Tableau n° 4 : Part de fréquentation par nationalité en % (1998-2008)**

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Films français	27,8	32,8	28,5	41,2	34,9	34,9	38,5	36,6	44,7	36,5
Autres européens	8,0	11,1	6,4	8,0	8,4	5,6	9,8	15,5	9,0	12,2
Sous-total Europe	35,8	43,9	34,9	49,2	43,3	40,5	48,3	52,1	53,7	48,8
Films américains	63,3	54,5	62,3	46,4	49,9	52,2	47,8	46,1	44,2	49,9
Autres nationalités	0,8	1,6	2,8	4,4	6,8	7,4	4,0	1,9	2,2	1,0

Source : CNC.

**2. Les films européens de distributeurs « indépendants »**

**a. Un nombre de films élevé**

Le nombre de films européens sortis par des distributeurs « indépendants » et diffusés dans 15 salles au maximum à Paris *intra-muros* est demeuré relativement stable sur la période : entre 212 et 234 titres selon les années (222 en 2007). L'importance de ces chiffres pose d'ailleurs la question de la pertinence du critère retenu. Compte tenu de la multiplication du nombre des copies observée ces dernières années, le seuil de « 16 copies Paris-*intra-muros* » correspond en réalité à un nombre considérable de films.

**Tableau n° 5 : Répartition des films par « catégorie » (1998-2008)**

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Films européens	263	292	304	296	259	291	304	324	333	330
Films de distributeurs indépendants	242	256	264	256	235	262	271	282	258	249
Films sortis sur 15 salles au plus	219	229	239	220	191	212	226	234	228	222

Source : CNC.

Les films diffusés au titre de cet engagement spécifique (15 salles au plus à Paris) sont majoritairement ceux relevant de la catégorie « 10-15 salles », c'est-à-dire ceux qui ont enregistré, *a priori*, les meilleurs résultats de cette catégorie de films. Pour une moyenne annuelle de l'ordre de 40 titres au cours des dix dernières années, leur nombre a diminué régulièrement depuis 2004 : 44 films en 2004 et 35 en 2007.

### **b. Une audience restreinte**

En termes de fréquentation, aucun film relevant des engagements de programmation n'a dépassé le seuil du million d'entrées depuis 2002. Le nombre de films soumis aux engagements de programmation ayant réalisé plus de 100 000 entrées est généralement compris entre 25 et 31 films. Quant aux films ayant réalisé entre 200 000 et 500 000 entrées, leur nombre ne varie guère : entre 1 et 3 films selon les années. Au total, le nombre de films soumis aux engagements de programmation ayant réalisé plus de 100 000 entrées reste, en moyenne, autour de 30.

**Tableau n° 6 : Part de fréquentation des films relevant des engagements en % (2000-2007)**

Entrées	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>+ de 1M</b>	-	1	3	-	-	-	-	-
<b>Entre 0,5 et 1 M</b>	1	1	3	2	2	3	1	2
<b>Entre 0,2 et 0,5</b>	9	12	12	4	14	6	12	10
<b>Entre 0,1 et 0,2</b>	11	15	7	20	14	18	15	19
<b>+ de 100 000</b>	21	29	25	26	30	27	28	31

*Source : CNC.*

### **3. Un engagement sur la multidiffusion respecté**

Selon le CNC, l'engagement relatif à la limitation de la multidiffusion a été honoré chaque année à l'exception de l'année 2008 marquée par une dérogation majeure avec le phénomène « Chti's ». Plusieurs multiplexes ont programmé ce film sur au moins huit écrans par établissement. Les résultats provisoires montrent que le seuil de 30 % fixé par les engagements a été dépassé dans une quinzaine d'établissements, à savoir dans la quasi-totalité des établissements situés au nord : Beauvais, Bruay-la-Bussière, Cherbourg, Coquelles, Dunkerque, Hénin Beaumont, Jaux (Compiègne), Liévin, Lomme (Lille), Roubaix, St Omer, St Quentin, St Saturnin le Mans, Thillois (Reims) et Valenciennes.

Pour l'année 2007, ni le film ayant fait le plus d'entrées (Ratatouille avec 7,6 M d'entrées) ni le film ayant bénéficié du plus grand nombre de copies (Harry Potter avec 982 points de diffusion) n'ont bénéficié de plus de 30 % des séances hebdomadaires dans un établissement de type multiplexe.

- Pour Ratatouille, ce taux est compris entre 25 % et 30 % dans 4 établissements en France (dans les multiplexes de Montauban, St-Quentin, Chambéry et Boulogne-Billancourt). Deux de ces 4 multiplexes sont soumis aux engagements portant sur la multidiffusion.

- Pour Harry Potter, ce taux est compris entre 25 % et 30 % dans 4 établissements (St-Quentin, Boulogne-Billancourt, Haguenau et St-Dizier). Un de ces 4 multiplexes est soumis aux engagements portant sur la multidiffusion.

Les vérifications opérées ponctuellement à l'occasion de sorties importantes par le service de l'Inspection du CNC confirment cette analyse. Ceci tendrait à confirmer que dans tous les autres établissements de type "multiplexe" le taux de 30 % n'a jamais été

dépassé. Il pourrait en être conclu que le critère de 30 % de séances hebdomadaires n'est guère contraignant et que ce taux est trop élevé. Ce paramètre doit être rapproché de la configuration des multiplexes eux-mêmes. S'il ressort de données (un peu anciennes) fournies par le CNC que les multiplexes comportent une proportion importante de salles de capacités limitées, il n'en reste pas moins que 30 % des séances hebdomadaires laissent une latitude très (trop ?) importante à l'établissement considéré.

**Tableau n° 7 : Structure des multiplexes par type de salles**

MULTIPLEXES	CGR		EUROPALACES		KINEPOLIS		UGC	
<b>SALLES &gt; 500 places</b>	20	5,8%	19	3,8%	5	6,0%	2	0,8%
<b>entre 400 et 500</b>	7	2,0%	35	7,0%	17	20,5%	16	6,7%
<b>entre 300 et 400</b>	23	6,7%	54	10,9%	19	22,9%	27	11,3%
<b>entre 200 et 300</b>	42	12,3%	84	16,9%	19	22,9%	44	18,3%
<b>entre 100 et 200</b>	162	47,4%	259	52,1%	23	27,7%	113	47,1%
<b>moins de 100 places</b>	88	25,7%	46	9,3%	0	0,0%	38	15,8%
<b>TOTAL SALLES</b>	<b>342</b>	<b>100,0%</b>	<b>497</b>	<b>100,0%</b>	<b>83</b>	<b>100,0%</b>	<b>240</b>	<b>100,0%</b>

Source : CNC.

Toujours est-il que les engagements de programmation sont dans l'ensemble respectés par leurs signataires. Sans être le seul facteur explicatif, ils ont contribué à préserver la diversité de l'offre.

## **B. UN CONTEXTE QUI A PROFONDEMENT CHANGE**

Par rapport à la double préoccupation exprimée au début des années 80 d'une moindre concentration d'une part, et d'une plus grande diversité de l'offre cinématographique d'autre part, les données statistiques disponibles témoignent des bouleversements qui ont marqué depuis trente ans le paysage cinématographique. Sur ce point, il est permis de considérer que les engagements ont pu, dans une certaine mesure, contribuer à limiter les effets de ces mutations.

### **1. Une exploitation cinématographique multiforme**

S'il est un domaine où des évolutions majeures sont intervenues depuis la loi de 1982, assurément l'exploitation en est un. La période a été marquée par un profond mouvement de modernisation du parc avec l'émergence des multiplexes, dont le poids au sein du marché de l'exploitation n'a cessé de se renforcer pour devenir décisif.

#### **a. Le poids croissant des multiplexes et des grands opérateurs**

En 2007, l'exploitation cinématographique représentait 5 398 salles de cinéma regroupées dans 2 122 établissements. Ce parc, qui poursuit à la fois croissance et modernisation, se caractérise par une exploitation relativement peu concentrée. Les dix entreprises ayant réalisé plus de 1 % des recettes guichets en 2007 exploitaient 1 964 écrans, soit 36,4 % de l'ensemble des écrans actifs. Toujours en 2007, EuroPalaces, premier exploitant, avait la responsabilité de 615 salles de cinéma, soit 11,4 % du parc national. Avec chacun 6,9 % du parc, CGR et UGC détenant respectivement 375 et 373 salles. Sans sous-estimer le poids économique de ces grandes entreprises, aucun

opérateur n'est donc, au plan national, en position dominante. De ce point de vue, le souci du législateur de limiter la concentration est satisfait.

Mais ce bilan doit naturellement être nuancé au regard des situations concurrentielles locales que ce soit à Paris ou en région. Pour ne prendre que cet exemple, UGC et EuroPalaces accueillent, à eux seuls, environ deux tiers des spectateurs de la capitale, pesant ainsi de manière décisive sur toute sortie de film quelle que soit la catégorie à laquelle il appartienne. Par ailleurs, comme peut le constater régulièrement le médiateur du cinéma, le parc cinématographique français est d'une extraordinaire variété. En 2007, les 153 multiplexes recensés représentaient à eux seuls 32,1 % des écrans, 33,2 % des fauteuils et 53,1 % des entrées. C'est dire leur poids quand on considère qu'au même moment on dénombrait 1 274 établissements à écran unique, totalisant 28,2 % des fauteuils et ... 0,1 % des entrées.

**Tableau n° 8 : Le parc des multiplexes en France**

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entrées en %	17,3	22,7	28,4	34,5	39,4	42,4	45,4	47,6	50,5	51,8	53,1
Nombre	34	45	65	83	97	106	117	127	140	146	153

Source : CNC.

Quant aux cinémas classés « *art et essai* », ils représentent environ 1 000 établissements, soit la moitié du parc des salles, pour moins d'un tiers des entrées. Ils sont aujourd'hui placés dans une situation concurrentielle d'autant plus forte que se sont estompées les frontières traditionnelles entre programmation des salles généralistes et programmation des salles « *art et essai* ». Cette tension s'exprime quotidiennement dans le bureau du médiateur à chaque sortie de film « *art et essai* » qualifié de « *porteur* » dont chacun revendique le placement chez lui. C'est sur la base de ce constat que les représentants des salles « *art et essai* » estiment que les engagements ont pour effet d'aviver la concurrence avec les multiplexes.

Ainsi, sans nier les solidarités qui unissent la profession, il n'est pas faux de considérer qu'il existe en France, au plan de l'exploitation, un cinéma à plusieurs vitesses. A cet égard, maintenir des garde-fous, tels que les engagements, ou des dispositifs spécifiques de soutien de nature à préserver diversité de l'exploitation, équilibre concurrentiel et, au bout du compte, pluralité de l'offre cinématographique garde, au plan des principes, toute sa légitimité. Pour autant, ces mécanismes doivent s'attacher à mieux prendre en compte des situations locales diversifiées.

## **b. L'importance des groupements et ententes**

En 2007, les huit groupements et ententes nationaux programmaient 1 925 écrans, soit 35,7 % de l'ensemble des écrans. En interdisant les ententes et groupements entre deux ou plusieurs entreprises d'importance nationale, la loi de 1982 a contribué au maintien du libre jeu de la concurrence : aucun groupement n'est en position dominante.

Reste que le poids effectif de chacun de ces opérateurs sur le marché est loin d'être homogène et comparable entre d'un côté, des groupes intégrés, implantés dans les grandes agglomérations, et de l'autre, des groupements ou ententes programmant des cinémas localisés dans des villes moyennes en région ou en périphérie

d'agglomération. En tout état de cause, au regard du droit de la concurrence, l'objectif de la loi de 1982 de limiter la concentration entre les groupements et ententes de programmation n'a rien perdu de sa pertinence et de sa légitimité. Cette disposition participe de la fluidité du marché. Rien ne semble aujourd'hui devoir justifier sa remise en cause.

## 2. La relative dispersion de la distribution

En 2007, 100 distributeurs ont participé à la sortie de 573 nouveaux films. Les dix plus actifs ont assuré la distribution de 42,4 % des films inédits. Parmi les dix premiers distributeurs, StudioCanal, Metropolitan Filmexport, Paramount Pictures France, 20th Century Fox, Warner Bros et Tf1 International ont distribué plus de 20 films chacun et ont totalisé 32,1 % des films diffusés pour la première fois en salles. En 2007, les dix premiers distributeurs ont réalisé 74,3 % de l'ensemble des encaissements. Les cinq premiers en captent 47,3 %.

En réalité, la situation de la distribution est marquée à la fois par l'éclatement, avec un nombre important d'intervenants, et par des inégalités de situation considérables entre eux. De ce point de vue, vouloir préserver au titre de la diversité de l'offre, comme visent à le faire les engagements, la distribution « indépendante » ne paraît pas injustifié.

## 3. L'abondance de l'offre cinématographique

De manière globale, l'offre cinématographique est d'une abondance que d'aucuns trouvent « excessive ». Depuis 1999 et à l'exception de l'année 2002, le volume de films nouveaux diffusés en salles se maintient nettement au-dessus du seuil des 500 titres (553 films en 2008 selon des données encore provisoires). Au cours des dix dernières années, l'offre de films nouveaux a progressé de près de 24 %. Ce sont ainsi près de 10 films nouveaux qui sortent chaque semaine, et, à certains moments de l'année, une quinzaine environ. Avec les reprises, l'offre avoisine 600 films par an.

**Tableau n° 9 : Nombre de films nouveaux distribués (1998-2008)**

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Films (nombre)	447	519	539	514	459	515	534	530	576	552	553

Source : CNC.

Sur ce point, l'objectif d'une offre diversifiée est plus qu'atteint. La situation française est même sans équivalent en Europe, le nombre de films nouveaux sortant chaque année étant sensiblement moins important chez nos voisins. Il résulte de cette évolution et de la forte saisonnalité des sorties des tensions croissantes sur le marché au point qu'il n'est plus rare que le médiateur du cinéma soit saisi par des distributeurs qui rencontrent des difficultés à trouver des écrans pour leurs films. A cet égard, les distributeurs considèrent que les engagements constituent un instrument, en quelque sorte un « filet de sécurité », de nature à préserver l'accès des films aux écrans. Ces questions ont été analysées avec justesse dans le rapport du groupe dit des « 13 »<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Rapport Ferran « Le milieu n'est plus un pont mais une faille ». Mars 2008.

a. **La forte progression de l'offre de films français et européens**

L'offre de films français n'a cessé de progresser sur la période (+ 45 % depuis dix ans). Trois quarts de l'offre globale supplémentaire de films depuis 1998 sont imputables aux films français et près des deux tiers à l'ensemble des films européens.

b. **Une majorité de films « art et essai »**

En 2007, 54,5 % des films en première exclusivité ont été recommandés « art et essai ». 172 films français ont été recommandés « art et essai », soit 65,6 % des films français de l'année. En moyenne ces films sont sortis sur 53 copies, sachant que 97 de ces films sont sortis sur moins de dix copies. Alors qu'un film « art et essai » sort dans 48 salles en moyenne, un film qui n'est pas recommandé sort dans 238 salles.

4. **L'accélération de l'exposition des films**

Si l'on ne peut que se réjouir de la richesse de l'offre et de la vitalité du cinéma français, pour autant cette évolution pose, de manière croissante, la question des conditions d'exposition des films<sup>11</sup>. Comme en témoigne le tableau qui suit, la tendance est à la concentration des entrées dans les premières semaines d'exploitation. Ce phénomène s'est, semble-t-il, encore accentué en 2008.

**Tableau n° 10 : Cumul des entrées des films sortis entre 2000 et 2007 au fil des semaines d'exploitation (% des entrées totales)**

Semaine	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne
0	1,1	1,2	2,6	2,6	1,1	0,8	1,0	1,8	1,5
1	32,7	33,5	33,8	36,4	34,8	37,5	35,7	40,7	35,6
2	53,8	55,1	56,4	59,5	56,9	60,2	58,5	64,1	58,0
3	67,7	69,0	70,1	73,1	71,2	74,5	72,8	78,3	72,0
4	76,7	78,3	80,2	82,3	80,3	83,2	81,7	86,5	81,1
5	82,7	84,4	85,8	88,4	86,3	88,4	87,2	91,4	86,8
6	86,7	88,3	89,4	91,6	90,0	91,7	90,7	94,2	90,3
7	89,5	90,8	91,9	93,6	92,3	93,8	93,0	96,0	92,6
8	91,5	92,4	93,5	95,0	93,7	95,1	94,5	97,1	94,1
9	93,0	93,6	94,7	95,9	94,8	96,1	95,7	97,9	95,2
10	94,0	94,5	95,5	96,5	95,5	96,8	96,4	98,4	95,9
11	94,8	95,2	96,2	96,9	96,1	97,3	97,0	98,8	96,5
12	95,3	95,7	96,7	97,2	96,5	97,7	97,4	99,0	96,9

Source : CNC.

Ce phénomène, qui n'est que peu pris en compte par les engagements, a pour corollaire une tendance marquée à la multiplication du nombre des copies. En 2007, les 573 films distribués en première exclusivité l'ont été sur 77 361 copies, soit une moyenne de 135 copies par film. En moyenne, un film français est distribué sur 123 copies alors qu'un film américain l'est sur plus de 200 en moyenne. En 2007, 29 films sont sortis sur plus de 500 copies.

---

<sup>11</sup> Sur ce point voir « Mission de médiation et d'expertise relative aux conditions actuelles des sorties de films en salles » réalisée par M. Jean-Pierre Leclerc. Mai 2006.

## 5. Une fréquentation élevée mais une stagnation relative

L'ensemble de ces données est à rapprocher de l'évolution de la fréquentation sur la période considérée. Alors que la fréquentation était en crise grave au début des années 80, elle a connu une forte progression au fil de la modernisation du parc. De ce point de vue, la France se situait en 2007 dans une position favorable en Europe, devant le Royaume-Uni (162,4 M), l'Allemagne (125,4 M), l'Italie (115 M) et l'Espagne (112,2 M).

Pour autant, cette évolution doit être considérée avec prudence au vu des chiffres enregistrés ces dernières années. Tout d'abord, on peut observer qu'hausses et baisses tendent à alterner d'une année sur l'autre. Mais surtout, en rapprochant l'évolution de la fréquentation de celle du parc qui poursuit sa progression, c'est en réalité une stagnation relative du marché qui caractérise ces dernières années. Faut-il aussi rappeler ici que sur un total de 552 films sortis en 2007, 46 films ont réalisé moins de 2 000 entrées chacun, 63 films entre 2 000 et 5 000 entrées, 49 films entre 5 000 et 10 000 et 54 films entre 10 000 et 20 000 entrées ? Autrement dit, 212 films, soit 38 % des films sortis, ont enregistré chacun moins de 20 000 entrées. Ils ont accueilli 1,39 M d'entrées, soit moins de 1 % de la fréquentation totale.

**Tableau n° 11 : Evolution de la fréquentation en millions d'entrées (1998-2008)**

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entrées	170,6	153,6	165,8	187,5	184,4	173,5	195,5	175,4	188,7	178,1

Source : CNC.

Ainsi, le paysage cinématographique français a connu des mutations profondes depuis trente ans. Ces évolutions ne remettent pas en cause la légitimité de la législation de 1982 mais posent la question de l'adaptation du dispositif en place aux objectifs recherchés.

### C. LES APPRECIATIONS DE LA PROFESSION

Au cours des auditions conduites pour la présente mission, les différents représentants de la profession ont, de manière générale, porté un jugement plutôt positif sur ce volet de la réglementation. Néanmoins plusieurs réserves ou critiques importantes ont été exprimées. En particulier, les représentants des salles « *art et essai* » ont manifesté une préoccupation quant à l'impact concurrentiel des engagements pour ces salles.

#### 1. Un dispositif qui contribue à la pluralité de l'offre

Ce sont au premier chef les distributeurs qui, de manière compréhensible, expriment leur attachement à une réglementation qui est analysée comme une garantie d'une certaine diversité de l'offre. Les engagements sont perçus comme un outil important de nature à préserver l'accès des films aux écrans. Le fait que l'offre soit diverse est considéré comme l'un des fruits de cette politique. Mais les distributeurs ne sont pas les seuls, loin de là : la plupart des exploitants, et en particulier ceux soumis aux engagements, se sont déclarés favorables au maintien de cette réglementation.



Par ailleurs, dans le contexte incertain du numérique et de ses effets sur la distribution et le placement des films, les mêmes voient dans cette réglementation une sécurité essentielle pour limiter les risques de saturation des écrans par les mêmes films. A ce titre, tous ont exprimé un fort attachement à la limitation du nombre de copies d'un même film pouvant être exploitées dans un même établissement, voire même à un durcissement de la règle applicable.

## **2. Des modalités inadaptées aux évolutions du marché**

Pour autant, si la tonalité dominante des auditions a plutôt été celle d'un relatif « *statu quo* » voire d'un renforcement des engagements, une partie des exploitants, et au premier chef les représentants des salles « *art et essai* », ont exprimé des réserves voire des critiques quant à la pertinence des modalités du dispositif actuel.

### **a. Un renversement de situation**

Le premier reproche formulé tient, paradoxalement, au fait que les engagements auraient en quelque sorte trop bien atteint leur objectif. Pour dire les choses autrement, les engagements constitueraient aujourd'hui une « aide à la concentration » et non une « aide à la diversité ». A l'origine destinés à promouvoir la diversité culturelle et à éviter la constitution d'un système d'exploitation à deux vitesses en obligeant les multiplexes à ouvrir leurs écrans à des films plus fragiles, les engagements auraient eu pour effet d'en faire, notamment ceux implantés en centre-ville, les principaux concurrents des salles « *art et essai* ». Les multiplexes représenteraient ainsi plus d'un quart des plans de sortie des films « *art et essai* » et les établissements de 10 écrans et plus réaliseraient 25 % des entrées comme des séances de l'ensemble des films « *art et essai* » d'une année.

Ce constat serait confirmé par le fait que les engagements sont globalement respectés et ne constituent pas une véritable contrainte pour les groupements ou ententes. Toutes les entreprises, et singulièrement les plus importantes d'entre elles, ont, peu ou prou, fait de la diversité de l'offre un élément de leur stratégie commerciale. Le double phénomène des multiplexes et des cartes illimitées ont fait de la diversité de l'offre une composante essentielle de la stratégie des grands groupes intégrés.

### **b. Les insuffisances du dispositif**

La deuxième critique faite au dispositif a trait à ses insuffisances. Est ainsi soulignée l'absence de « gendarme » des engagements et donc de sanction effective. Si la critique relative aux sanctions n'est pas dénuée de véracité, par contre celle relative au suivi est en partie infondée, le comité consultatif de la diffusion établissant régulièrement, avec les services du CNC, un bilan. Par ailleurs, est relevée l'absence de publicité donnée aux engagements. Bien qu'il s'agisse d'un encadrement de la concurrence, les engagements souscrits n'ont pas de caractère public, limitant d'autant, là aussi, leur effet. De plus, est mis en avant le fait qu'il y a désormais autant de situations que de zones concurrentielles et qu'une approche globale n'a plus guère de sens. La profession insiste ainsi pour que soit davantage privilégiée une approche par zone de chalandise en prenant mieux en compte les situations concurrentielles locales. Enfin, nombreux sont ceux qui soulignent que les conditions d'exposition des films sont en grande partie absentes des engagements alors que cette question est devenue cruciale. Autrement dit, face à la richesse de l'offre, si l'engagement de diversité est important celui de veiller à la bonne exposition des films le serait tout autant.

\*

### **III. REDEFINIR LES MODALITES DES ENGAGEMENTS**

Le profond mouvement de modernisation du parc cinématographique avec le développement des multiplexes, l'évolution des propositions et des stratégies commerciales des grandes entreprises (cartes illimitées, offre programmatique diversifiée), le déplacement des frontières historiques entre les différentes formes d'exploitation en fonction des genres cinématographiques (« *art et essai* »), tous ces facteurs, pour n'en citer que quelques-uns, ont transformé, depuis trente ans, le paysage français. Face à ces évolutions, une double question est posée :

- Le dispositif de l'agrément et des engagements de programmation a-t-il encore un sens ?
- Si oui, ne faut-il pas en faire évoluer les modalités ?

#### **A. UN DISPOSITIF QUI CONSERVE UN SENS**

Compte tenu des évolutions rappelées ci-dessus, certains s'interrogent sur l'opportunité de mettre fin aux engagements, considérant qu'il s'agit là d'un mécanisme dépassé et qu'il serait temps de faire confiance à la seule loi du marché. En réalité et peut-être en raison même de ces bouleversements, la nécessité de préserver à la fois le libre jeu de la concurrence et la diffusion la plus large des œuvres conforme à l'intérêt général demeure, aujourd'hui encore, une préoccupation légitime pour les pouvoirs publics. Au regard de ce double enjeu et des incertitudes liées aux effets, sur la distribution comme sur la programmation des cinémas, du déploiement du numérique, l'Etat paraît fondé, tout en l'ajustant, à maintenir le dispositif de l'agrément et des engagements tel qu'il a été voulu par le législateur en 1982.

#### **1. Supprimer les engagements pourrait avoir des effets négatifs sur le marché**

Sans sous-estimer les vertus du marché et de la concurrence, il est à craindre que la suppression pure et simple de la réglementation relative aux engagements n'ait, entre autre, pour effet :

- de concentrer l'offre autour des films les plus « porteurs », en particulier dans les zones de chalandise caractérisées par la concentration de l'exploitation. A l'inverse, cette suppression serait probablement sans conséquence majeure sur des entreprises qui ont déjà fait de la diversité de l'offre une stratégie à part entière notamment dans les zones à forte concurrence.
- de rendre plus difficile, au regard de l'abondance de l'offre, l'accès des films aux salles, et notamment des films les plus exigeants.
- de multiplier les situations de multidiffusion des mêmes films, notamment en fin de semaine, rendant là aussi plus difficile, du fait d'une saturation des écrans avec les mêmes films au même moment, l'accès des films aux salles et restreignant l'offre.

Pour ces différentes raisons, auxquelles s'ajoutent les incertitudes liées au déploiement du numérique, il paraît peu opportun d'envisager de mettre un terme au dispositif des engagements. Au demeurant, rares sont les intervenants du secteur qui évoquent cette hypothèse.

## **2. Les engagements constituent un « filet de sécurité » utile**

Sans être une panacée, les engagements constituent un instrument utile au service de la concurrence et de la diversité. Ils participent de la régulation sectorielle et sont compatibles avec le droit de la concurrence.

### **a. Préserver le libre jeu de la concurrence**

Le récent rapport « Perrot-Leclerc »<sup>12</sup> sur « Concurrence et cinéma » a mis en exergue, de façon remarquable, combien les questions de concurrence étaient importantes dans le domaine cinématographique. Il a proposé, à la profession comme à l'Etat, un ensemble de mesures destinées à préserver, de manière équilibrée, le libre jeu de la concurrence.

De ce point de vue, les dispositions de la loi de 1982, qui doivent être analysées, comme cela a été rappelé plus haut, comme un dispositif « anti-concentration » gardent toute leur pertinence. Rien ne semble devoir justifier qu'il soit renoncé à vouloir encadrer les ententes de programmation par le biais d'un mécanisme d'agrément accordé sous la double réserve de ne pas faire obstacle au libre jeu de la concurrence et de contribuer à la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général. Rien ne semble justifier non plus qu'il soit renoncé à vouloir encadrer des entreprises en position dominante dans leurs zones de chalandise. On voit mal en l'espèce ce que le marché aurait à gagner à supprimer cet encadrement minimum, sauf à permettre à quelques opérateurs d'exercer une influence encore plus déterminante sur l'accès des films aux salles et sur les conditions dans lesquelles les salles pourraient accéder aux films. Le public mais aussi la création cinématographique ne pourraient qu'être perdants.

Pour autant, chacun doit avoir conscience que les engagements de programmation ne sont en aucune façon « l'alpha et l'oméga » de la diversité. Ils ne constituent qu'un maillon d'une politique d'ensemble. Favoriser les conditions de la concurrence entre les salles ou les conditions de la diversité de l'offre et de l'exploitation passe par d'autres dispositions ou mesures, en particulier celles ayant trait à l'art et essai, qui n'entraient pas dans le cadre de la présente mission.

### **b. Préserver la diversité de l'offre**

Au delà des préoccupations de concurrence, l'Etat est aussi dans son rôle quand il entend préserver la diversité de l'offre cinématographique et permettre la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général.

D'abord, faut-il rappeler que la diversité constitue un principe fondamental de la politique culturelle de la France ? Elle sous-tend toute la politique d'aide à la création et en particulier de soutien à la création cinématographique. C'est notamment ce principe qui justifie que la collectivité publique consacre des crédits annuels très importants pour encourager la création. A ce titre, il est naturel que l'Etat veille à ce que le principe de diversité soit non seulement affirmé mais également mis en œuvre afin que le public soit en situation, où qu'il se trouve, d'avoir accès à l'offre cinématographique la plus large ; que les œuvres cinématographiques soient en mesure d'être exposées au mieux ;

---

<sup>12</sup> « Cinéma et concurrence ». Rapport à Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication. Mme Anne Perrot et M. Jean-Pierre Leclerc, assistés par Mme Célia Verot. Mars 2008.

que l'exploitation cinématographique, sous ses différentes formes, soit préservée de manière équilibrée sur tout le territoire.

Ensuite, la France, grâce à une politique de soutien puissante, à une collaboration étroite et intelligente entre toute la profession cinématographique et les pouvoirs publics, a su maintenir une offre cinématographique riche et variée. Même si certains peuvent estimer que cette offre est excessive ou inégale, cet acquis est une chance qui doit être préservée. A ce titre, il est essentiel que l'Etat veille à ce que ces œuvres soient en mesure de rencontrer leur public.

### **c. Tenir compte des incertitudes liées au numérique**

Enfin, un élément nouveau constitue aussi une inconnue de taille : le déploiement du numérique. A cet égard, si tous s'accordent au sein de la profession pour y voir un élément de bouleversement majeur de l'économie du cinéma dans ses différentes composantes (production, distribution, exploitation), tous divergent quant à l'appréciation de ses effets. A ceux qui prédisent un fort risque de saturation des écrans avec les mêmes films à grand succès répondent ceux qui considèrent que, grâce au numérique et à l'abaissement du coût marginal des copies, des salles qui n'avaient pas accès aux films seront en mesure d'y accéder plus facilement demain. S'y ajoute l'inquiétude que certains expriment sur la programmation alternative ou « hors-films » qui pourrait entrer en concurrence avec les films de cinéma aux séances les plus porteuses. Toujours est-il que devant cette zone d'incertitude, il paraît raisonnable, en particulier dans la période de transition actuelle, de préserver l'un des outils en place au service de la diversité. Il sera toujours temps de reconsidérer la situation tant dans la phase de déploiement du numérique qu'au terme de cette période.

Pour ces différentes raisons, il est recommandé de conserver le dispositif de l'agrément des groupements et ententes de programmation et celui des engagements.

## **B. UN DISPOSITIF QUI DOIT EVOLUER**

Au regard de l'expérience des trente dernières années, des évolutions observées et des observations recueillies au cours des auditions, le dispositif des engagements de programmation pourrait justifier plusieurs types d'aménagements. Il s'agirait de mettre l'accent sur les objectifs fixés par la loi de 1982 (*« ne pas faire obstacle au libre jeu de la concurrence et contribuer à la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général »*), de faire davantage confiance aux opérateurs du marché eux-mêmes et de privilégier la régulation sectorielle.

### **1. Préciser les principes et les objectifs de la loi de 1982**

La rédaction de l'article 90 de la loi de 1982 n'est pas, en l'état, pleinement satisfaisante dans la mesure où elle est le fruit de deux interventions successives du Parlement (1982 puis 1985). Dans le cadre des ordonnances de modernisation et de simplification du droit du cinéma en cours de rédaction, elle gagnerait à être unifiée, actualisée et simplifiée pour supprimer des éléments devenus obsolètes et exposer de manière plus nette aussi bien son champ d'application, à savoir les ententes, les groupements et les entreprises-propriétaires, que les objectifs attendus.

A titre indicatif, pourrait être envisagée soit une formulation en plusieurs articles distincts (les ententes ; les entreprises-propriétaires ; les modalités) soit, ce qui serait

peut-être préférable pour l'usager, une formulation unifiée et structurée de la manière suivante.

*« Les engagements de programmation ont pour objet d'assurer le libre jeu de la concurrence, la diversité de l'offre cinématographique et la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général.*

*Sont tenus de souscrire de tels engagements :*

*- les groupements ou ententes entre exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques destinés à assurer la programmation des œuvres cinématographiques en salle ; Il ne peut être délivré aux groupements ou ententes associant deux ou plusieurs entreprises d'exploitation d'importance nationale.*

*-les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques, qui assurent directement et uniquement la programmation de salles dont elles possèdent le fonds de commerce, lorsque leur activité est susceptible de faire obstacle au libre jeu de la concurrence et à la plus large diffusion des œuvres, en raison du nombre de salles qu'elles exploitent ou de leur importance nationale.*

*Les infractions aux dispositions du présent article et des textes pris pour son application sont passibles des sanctions prévues à l'article 13 du code de l'industrie cinématographique.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe ... (les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément ; les clauses obligatoires des contrats de programmation ; les conditions de fixation de la redevance de programmation ; les critères de détermination des exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques soumis à cette réglementation ; les modalités de souscription des engagements etc... ».*

Ces modifications devront être faites après avis de l'Autorité de la concurrence.

## **2. Adapter les engagements en prenant davantage en compte la situation de la concurrence au plan local**

Poursuivant un mouvement entamé depuis quelques années, les engagements de programmation pourraient d'abord mieux prendre en compte les situations concurrentielles par zone de chalandise, en particulier les situations de position dominante ou *a fortiori* de monopole. Conformément à l'esprit et à la lettre de la loi de 1982, c'est la notion d'opérateur « *puissant* » sur un marché considéré qui devrait être au centre du dispositif. Autrement dit, pour résumer d'une formule, « à position dominante, engagements renforcés ».

De l'avis de tous les professionnels rencontrés, il importe d'amplifier le mouvement engagé en donnant aux engagements une dimension plus locale. Pour prendre un exemple, un opérateur seul dans sa zone de chalandise et où il n'existe donc pas d'offre cinématographique alternative a une responsabilité particulière au regard du principe fixé par la loi de « *plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général.* » Il est donc normal qu'il soit soumis à des engagements plus contraignants.

*A contrario*, cette adaptation des engagements en fonction de l'état de la concurrence devrait conduire à les alléger ou à en ajuster la nature et les modalités dans les cas où l'exploitation est très diversifiée et permet d'assurer une offre cinématographique élargie. Cet allègement n'empêcherait naturellement pas les

opérateurs qui le souhaitent, au titre de leur liberté de programmation, de déployer une stratégie reprenant différents paramètres présents dans les engagements.

### **3. Mieux structurer le contenu des engagements**

Elaborés à partir des situations locales et des implantations propres à chaque opérateur, le contenu des engagements devrait se structurer autour de trois axes principaux.

#### **a. Un engagement de principe**

Conformément aux termes de la loi, chaque établissement concerné par les engagements devrait s'engager d'une part, à ne pas faire obstacle au libre jeu de la concurrence et d'autre part, à contribuer à la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général. Certes nul n'est censé ignorer la loi, mais il ne paraît pas pour autant inutile que les engagements fassent explicitement référence en préambule aux dispositions de la loi.

Cet engagement pourrait désormais être complété par celui d'exposer « au mieux » les œuvres programmées et en particulier les films portés par les distributeurs « indépendants » (durée minimale ? séances « porteuses » ? etc.). L'enjeu des conditions d'exposition des films est devenu suffisamment important pour être mieux pris en compte par tous les intervenants du secteur et en particulier les plus importants d'entre eux.

#### **b. Un engagement de portée générale**

Cet engagement viserait, comme aujourd'hui, à limiter la multidiffusion d'un même film sur plusieurs écrans dans un même établissement. Ce pourrait en l'espèce être de manière un peu plus contraignante : un critère reposant sur un pourcentage de représentations journalières pourrait se substituer au critère actuel de 30 % des représentations hebdomadaires ou le critère actuel pourrait être « durci » par une réduction du pourcentage des représentations hebdomadaires (25 % ?). Cette évolution pourrait par contre s'accompagner, le cas échéant, par un nombre limité de dérogations annuelles à ce principe.

Cet engagement, dit « multiplexe », devrait avoir la portée la plus générale possible. Il devrait en particulier s'appliquer aux multiplexes qui ne sont pas actuellement soumis aux engagements.

#### **c. Des engagements spécifiques**

Les engagements souscrits pourraient notamment être centrés autour des objectifs prioritaires suivants :

- programmer une part déterminée de films français et européens modulée en fonction de la situation au plan de la concurrence de la zone d'implantation de l'établissement ;
- programmer une part déterminée de films de distributeurs « indépendants », sans que soit nécessairement repris le critère des films sortis sur moins de 16 copies Paris qui ne paraît ni discriminant ni pertinent. Un critère lié au nombre de copies prévues au plan national aurait probablement plus de signification.

- prendre en compte la présence d'une salle « *art et essai* » dans la zone de chalandise considérée, dès lors que celle-ci dispose d'une programmation clairement identifiée et reconnue.

#### **4. Simplifier la procédure applicable aux engagements**

##### **a. Un système déclaratif**

Signés par le directeur général du CNC, les engagements seraient établis à partir des propositions élaborées par les opérateurs eux-mêmes. Ils seraient ajustés par négociation directe avec le CNC en prenant en compte les éventuelles observations formulées par le médiateur du cinéma au moment des bilans annuels d'exécution des engagements antérieurement souscrits (cf. point 7 ci-dessous). Les engagements reposant sur une base législative et réglementaire, il est normal qu'ils soient conclus directement avec le service de l'Etat qui en a la responsabilité juridique, à savoir le CNC.

##### **b. Des engagements pour une courte durée**

Compte tenu des évolutions rapides du marché, il est proposé que la durée des engagements soit maintenue pour des périodes relativement courtes (deux années maximum) avec en tout état de cause un compte-rendu d'exécution annuel. Le cas échéant, l'examen des bilans annuels pourrait conduire à des recommandations qui pourraient se traduire par des ajustements dès l'année suivante.

##### **c. La suppression du comité consultatif de la diffusion**

Plusieurs formules ont été expérimentées au fil des années associant tantôt la profession tantôt des « sages ». Chaque formule a comporté ses avantages et ses inconvénients. A cet égard, celle du comité de la diffusion a permis de réaliser un important travail au service de la diversité qu'il convient de saluer. Pour autant, comme l'a très bien souligné le comité consultatif de la diffusion dans ses avis de 2008, émis à l'occasion de la dernière campagne de renouvellement des engagements, les évolutions du secteur justifient une adaptation des mécanismes en place.

Compte tenu des modalités rappelées ci-dessus, il est proposé de mettre un terme à la mission du comité consultatif de la diffusion qui serait ainsi supprimé. Cette suppression s'inscrirait dans le cadre plus général des dispositions du décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. Aux termes de ce texte, « *les dispositions réglementaires instituant des commissions administratives ... créées avant la date de publication du présent décret sont abrogées au terme d'un délai de trois ans à compter de cette date.* »

La suppression du comité rendra toutefois nécessaire une modification de la réglementation relative à l'aménagement cinématographique du territoire afin de prévoir la désignation d'une personnalité qualifiée en lieu et place du représentant de ce comité dans les Commissions départementales d'aménagement cinématographique (CDAC). Elle imposera aussi de reconsidérer la réglementation relative à la Commission nationale (CNAC) dans laquelle siégeait à titre de président le président du Comité consultatif de la diffusion.

## 5. Renforcer la transparence des engagements

S'agissant d'obligations de nature à affecter les règles de fonctionnement du marché, les engagements de programmation seraient rendus publics. Bien que prévue par le décret de 1983, cette publicité par le CNC n'a jamais été appliquée. Ils feraient également l'objet d'un bilan périodique par chaque opérateur, bilan qui serait également rendu public. La régulation du marché du cinéma est indissociable d'une transparence accrue. Il importe que l'exécution des engagements soit connue de la profession elle-même.

Dans le même esprit et de manière connexe, l'obligation de conclure un contrat écrit, gage d'une transparence des relations commerciales et d'un rapport équilibré entre les contractants, obligation prévue, faut-il le rappeler par la réglementation<sup>13</sup>, pourrait être réaffirmée par les pouvoirs publics, y compris par voie législative.

Il est singulier, alors même que chacun considère que les biens culturels ne sont pas des produits comme les autres, que seul le cinéma échappe au principe fondamental des relations commerciales qu'est le contrat écrit. Le recours à la signature électronique<sup>14</sup> comme la formule des contrats-types à clauses ajustables (durée de programmation, pallier de décrochage, taux de location etc.) permettraient, sans difficulté majeure, la prise en compte des contraintes particulières à la profession. De même, comme le suggérerait le rapport « Perrot-Leclerc »<sup>15</sup>, les distributeurs et les exploitants qui entretiennent des relations régulières pourraient conclure des conventions cadre définissant, pour l'année, les éléments permanents de leurs relations.

Sans sous-estimer ni surestimer la contrainte nouvelle que constituera la mise en œuvre de ce principe, l'heure semble venue de revenir à cette règle simple du droit commercial qu'est le contrat. Ce retour contribuera à réduire singulièrement la « loi de la jungle » que dénoncent, à juste titre, la plupart des intervenants dans le domaine de l'exploitation et de la distribution. Elle participera à l'assainissement du marché, à une meilleure régulation et, le cas échéant, au règlement des litiges.

## 6. Confier au médiateur du cinéma le suivi des engagements

Pour répondre à la critique de l'absence de véritable suivi des engagements, il est proposé de confier à une autorité indépendante, le médiateur du cinéma, le suivi annuel des engagements. Le médiateur, qui, aux termes de la loi de 1982, a pour mission principale d'examiner et de tenter de régler les litiges relatifs à la diffusion des films en salles, a l'avantage de bien connaître les exploitants, les distributeurs, les zones de chalandise et les situations concurrentielles difficiles. Il est donc en mesure d'apprécier au mieux les situations locales.

Dans le cas d'espèce, le médiateur du cinéma pourrait au titre de cette mission et comme le fait le Conseil supérieur de l'audiovisuel vis-à-vis des chaînes de télévision :

---

<sup>13</sup> *Décision réglementaire n°68 du 25 mars 1993 du centre national de la cinématographie relative aux contrats écrits.*

<sup>14</sup> *Conformément aux articles 1316-1 et 1316-4 du code civil, la validité juridique des contrats électroniques est reconnue si la signature est apposée grâce à un procédé d'authentification répondant aux exigences d'un décret n° 2001-272 du 13 mars 2001, c'est-à-dire grâce à des clés de signature électronique obtenues auprès d'organismes certificateurs.*

<sup>15</sup> *Pages 26 et 27.*



- avoir communication par chaque opérateur du bilan annuel d'exécution des engagements de programmation. Ce document serait rendu public dans le rapport annuel du médiateur.

- formuler les observations, recommandations et propositions que ce bilan appelle de sa part. Elles seraient communiquées au directeur général du CNC afin de pouvoir être prises en compte lors de la négociation des engagements.

La mise en œuvre de cette proposition, qui participerait de l'élargissement progressif des missions du médiateur du cinéma proposé par le récent rapport « Perrot-Leclerc »<sup>16</sup>, exigerait que les dispositions de la loi de 1982 relatives au médiateur<sup>17</sup> soient complétées d'un article ou d'un alinéa supplémentaire qui pourrait être rédigé ainsi : « *Le médiateur du cinéma examine chaque année les conditions de mise en œuvre des engagements de programmation souscrits par les opérateurs soumis au dispositif des agréments. A cet effet, il reçoit communication d'un bilan annuel d'exécution de la part des entreprises concernées. Il peut demander communication de tous éléments d'information complémentaires dont il juge utile de disposer et entendre les opérateurs concernés. Dans le cadre de cet examen, le médiateur formule observations et recommandations qui sont communiquées au directeur général du CNC. Le bilan annuel du médiateur reprend ces éléments.* »

## **7. Adapter les sanctions en cas de non-respect des engagements**

La régulation sectorielle par le biais de la publicité des engagements souscrits et de leur bilan annuel et par l'intervention du médiateur du cinéma devrait constituer le mode le plus efficace pour que les engagements soient appliqués. Pour autant, l'expérience tend à confirmer qu'il n'est jamais inutile de veiller à ce qu'une réglementation s'accompagne d'un dispositif de sanction adapté.

La loi de 1982 a prévu un dispositif de sanctions qui ne paraît pas adapté aux enjeux liés aux engagements de programmation<sup>18</sup>. Les textes actuels disposent qu'en cas d'infraction « ... le directeur général du Centre national de la cinématographie prononce des sanctions sur proposition d'une commission, présidée par un magistrat de l'ordre administratif, et dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat ... Les sanctions sont proportionnées à la gravité des manquements commis... ». Parmi les sanctions, est prévue « *La réduction des subventions attribuées à l'exploitant d'établissement de spectacles cinématographiques ou au distributeur concerné.* »

Il conviendrait de s'assurer que cette formulation permet, le cas échéant, de procéder à une réfaction sur le compte de soutien des exploitants qui enfreindraient les engagements souscrits et en particulier celui relatif à la multidiffusion des films dans un même établissement. A défaut le code de l'industrie cinématographique pourrait être modifié pour prendre en compte cette option qui serait probablement, du fait de sa traduction financière pour les établissements, la plus efficace.

---

<sup>16</sup> Pages 27, 28 et 29.

<sup>17</sup> Article 92 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 modifiée sur la communication audiovisuelle.

<sup>18</sup> Article 13 du code de l'industrie cinématographique.

## **8. Revoir la rédaction du décret de 1983**

Compte tenu des différentes modifications proposées ci-dessus, et en particulier de celle relative à la suppression du comité consultatif de la diffusion, la rédaction du décret de 1983 devrait être revue.

## **9. Prendre en compte les interventions des collectivités publiques**

Par ailleurs, compte tenu du développement des interventions des collectivités publiques en matière cinématographique ces dernières années et dans le prolongement des avis rendus par le conseil de la concurrence<sup>19</sup> et des recommandations du rapport « Perrot-Leclerc »<sup>20</sup>, il conviendrait que les pouvoirs publics veillent davantage à la mise en œuvre des dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales<sup>21</sup> en particulier celles qui précisent que les soutiens des collectivités publiques aux salles de cinéma doivent s'inscrire dans le cadre de conventions ou de cahiers des charges précisant les missions et obligations attendues. Ce principe, qui n'altère en rien la libre administration des collectivités territoriales et qui constitue le corollaire naturel du bon usage des deniers publics, aurait pour finalité, au regard du bon fonctionnement du marché, de mieux affirmer la spécificité et les missions des cinémas soutenus par les collectivités publiques et de mieux expliciter leurs conditions de réalisation et de financement.

## **10. Refaire un point à l'issue du déploiement du numérique**

Il est proposé qu'un nouveau point soit fait à l'issue du déploiement du numérique. Les évolutions proposées ci-dessus permettront au demeurant d'adapter aisément, et de manière annuelle, les engagements souscrits aux évolutions du marché telles qu'elles seront observées (multiplication ou non des copies, conditions d'exposition des films, multiprogrammation, hors cinéma etc.).

## **C. ETENDRE LA REFLEXION A D'AUTRES APECTS DE L'EVOLUTION DU CINEMA**

Bien que la mission ne portât que sur les engagements de programmation, il est apparu délicat d'isoler cette question des autres aspects de l'évolution du cinéma : augmentation considérable du nombre de films produits ; augmentation encore plus forte du nombre des copies mises en circulation ; extraordinaire pression exercée pour que les films réalisent le maximum de recettes dans une période d'exploitation aussi brève que possible ; interrogations sur la notion d'« *art et essai* » aussi bien dans la qualification des films (2/3 des films français) que dans le classement des salles (plus de 1 000 salles représentant la moitié du parc et environ un quart des entrées) etc.

Autant de sujets qui justifient, à la lumière des nombreux rapports récents consacrés à ces questions, de poursuivre le mouvement de réforme en cours au service du cinéma français.

\*

---

<sup>19</sup> Avis n°08-A-13 du 10 juillet 2008 relatif à une saisine du syndicat professionnel « UniCiné » portant sur l'intervention des collectivités locales dans le domaine des salles de cinéma.

<sup>20</sup> Cf. pages 48 à 52.

<sup>21</sup> Article L. 2251-1 et suivants du CGCT.

## **ANNEXES**

- 1. Lettre de mission ;**
- 2. Liste des personnalités rencontrées ;**
- 3. Récapitulatif des propositions.**

la directrice générale

12 rue de Lübeck  
75784 Paris Cedex 16

tél. 01 44 34 34 40  
fax 01 47 55 04 91

M. Roch-Olivier MAISTRE  
Médiateur du Cinéma

Paris, le 19 novembre 2008-11-19

Cher

Monsieur le Médiateur,

Les engagements de programmation (ainsi que les agréments auxquels ils sont liés) ont été reconduits en juin 2008 pour une année, soit jusqu'au 30 juin 2009, après avis du Comité consultatif de la diffusion cinématographique.

La reconduction pour une année devait permettre de mener une réflexion sur l'efficacité de ce dispositif destiné à préserver la diversité de l'offre cinématographique de manière adaptée aux situations concurrentielles locales et sa pertinence au regard des évolutions du marché et, tout particulièrement, de la numérisation progressive des salles de cinéma. Cette réflexion est également appelée par le rapport de Anne Perrot et Jean-Pierre Leclerc sur "Cinéma et concurrence", dont l'une des conclusions est d'étendre le régime des engagements de programmation aux multiplexes qui n'y sont pas soumis. En outre, les textes actuels qui aboutissent à des procédures légèrement différentes selon les catégories d'entreprises concernées par des engagements de programmation méritent sans doute d'être réexaminés. Cette remise à plat pourrait déboucher sur des modifications de nature législative qui pourraient alors être prises en compte dans les ordonnances que le Parlement devrait autoriser le Gouvernement à prendre dans le domaine de la régulation de la diffusion cinématographique à l'horizon de la mi-2009.

Le Médiateur du cinéma qui est investi d'une mission de résolution des conflits relatifs à la diffusion des films en salles liés à des questions de concurrence et qui assiste aux délibérations du Comité de la diffusion avec voix consultative, et dont le rapport Perrot/Leclerc recommande une extension des compétences, me paraît le mieux à même de piloter cette réflexion et je vous suis reconnaissante de bien vouloir l'accepter.

Si la visée générale des engagements de programmation "d'assurer la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général" me paraît toujours incontestable, je souhaiterais recueillir votre avis sur les différents objectifs de cette réglementation et les engagements correspondants (limitation de la multidiffusion, diffusion de films européens, diffusion de films européens de distributeurs indépendants, préservation des salles tierces,...) et sur la procédure elle-même.

Il sera naturellement souhaitable que vous consultiez les entreprises directement concernées par les engagements et les organisations professionnelles du secteur et que vous associiez le Président du Comité consultatif de la diffusion cinématographique à votre réflexion.

Vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin sur les services du CNC.

Compte tenu des échéances à venir, vous voudrez bien de me faire part de vos premières recommandations d'ici la fin de l'année et de vos conclusions définitives fin mars 2009.

Les moyens de garantir la diversité de l'offre cinématographique revêtent une importance particulière dans l'univers numérique, aussi je vous remercie par avance de votre contribution et je vous prie d'agréer, Monsieur le Médiateur, l'expression de ma considération distinguée.

V. CHYUA.

<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES</b>
---

- **M. Jean-Pierre LECLERC ;**
- **Mme Marie PICARD ;**
- **M. Alain AUCLAIRE ;**
- **M. Gérard MESGUICH ;**
- **M. Franck LEBOUCHARD ;**
- **M. Olivier GRANDJEAN ;**
- **M. Alain SUSSFELD ;**
- **M. Nicolas CHARRET ;**
- **M. Florent BUGEAU ;**
- **Mme Roxanne ARNOLD ;**
- **M. Jean-Pierre VILLA ;**
- **Mme Camille MAUD ;**
- **M. Eric MEYNIEL ;**
- **M. Marin KARMITZ ;**
- **M. Jocelyn BOUYSSY ;**
- **M. Patrick BROUILLER ;**
- **M. Vincent PAUL-BONCOUR ;**
- **Mme Anne POULIQUEN ;**
- **M. Victor HADIDA et Mme Julie LORIMY ;**
- **Mme Amélie CHATELIER ;**
- **Mme Fabienne HANCLOT ;**
- **Mme Pascale FERRAN ;**
- **Mme Fabienne VONIER ;**
- **M. Stéphane GOUDET ;**
- **M. Jean LABE ;**
- **M. Pascal ROGARD ;**
- **M. David KESSLER ;**
- **M. Olivier JAPIOT ;**
- **M. Eric GARANDEAU ;**
- **M. Michel GOMEZ.**

## **RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS**

- 1. Préciser les principes et les objectifs de la loi de 1982.**
  - 2. Adapter les engagements en prenant mieux en compte la situation de la concurrence au plan local.**
  - 3. Mieux structurer le contenu des engagements.**
  - 4. Prendre en compte les interventions des collectivités publiques.**
  - 5. Simplifier la procédure applicable aux engagements.**
  - 6. Renforcer la transparence des engagements.**
  - 7. Confier au médiateur du cinéma le suivi des engagements.**
  - 8. Adapter les sanctions en cas de non-respect des engagements.**
  - 9. Revoir la rédaction du décret de 1983 modifié.**
  - 10. Refaire un point à l'issue du déploiement du numérique.**
  - 11. Etendre la réflexion à d'autres aspects de l'évolution du cinéma.**
-