

Autorité  
de la concurrence



**Avis n° 10-A-09 du 19 mai 2010**  
**relatif à un projet de décret pris pour application de certaines**  
**dispositions du code du cinéma et de l'image animée et relatif aux**  
**groupements, ententes et engagements de programmation**  
**cinématographique**

L'Autorité de la concurrence (section IV),

Vu la lettre, enregistrée le 8 mars 2010 sous le numéro 10/0019 A, par laquelle la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis en application de l'article L. 462-1 du Code de commerce ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et notamment les articles 101 et 102 ;

Vu le livre IV du Code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code du cinéma et de l'image animée ;

Vu l'ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009 modifiant le code du cinéma et de l'image animée et notamment les articles L. 212-19 à L. 212-26, relatifs aux groupements, ententes et engagements de programmation ;

Vu la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et notamment l'article 90 ;

Vu le décret n° 83-13 du 10 janvier 1983 portant application des dispositions de l'article 90 de la loi du 29 juillet 1982 et relatif à la programmation des œuvres cinématographiques en salle ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants du Centre national du cinéma et de l'image animée entendus lors de la séance du 4 mai 2010 ;

Le médiateur du cinéma entendu sur le fondement de l'article L. 463-7 du Code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

La ministre de l'économie de l'industrie et de l'emploi soumet à l'Autorité de la concurrence pour avis, en application de l'article L. 462-1 du Code de commerce, un projet de décret pris pour application du code du cinéma et de l'image animée et relatif aux groupements, ententes et engagements de programmation cinématographique. Les dispositions visées sont celles de la section 5 du chapitre II du titre Ier du livre II du code du cinéma et de l'image animée correspondant aux articles L. 212-19 à L. 212-26, issus de l'ordonnance n° 2009-1358 du 5 novembre 2009.

Le décret est pris en application de l'article L. 212-26 du code du cinéma et de l'image animée qui prévoit expressément la consultation de l'Autorité. Il doit préciser notamment :

*« 1° Les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément des groupements ou ententes de programmation ;*

*2° Les autres obligations du contrat de programmation conclu entre un groupement et les entreprises qui en sont membres ou entre les entreprises membres d'une entente ;*

*3° Les modalités de souscription, de notification, d'homologation et de contrôle des engagements de programmation. »*

Il est destiné à remplacer le décret n° 83-13 du 10 janvier 1983 portant application des dispositions de l'article 90 de la loi du 29 juillet 1982 et relatif à la programmation des œuvres cinématographiques en salle.

L'ordonnance du 5 novembre 2009, et notamment les articles L. 212-19 à L. 212-26 du code du cinéma et de l'image animée, a fait l'objet d'un avis n° [09-A-50](#) de l'Autorité de la concurrence, en date du 8 octobre 2009, qui a validé l'ensemble des dispositions relatives aux groupements, ententes et engagements de programmation.

A l'occasion de cet avis, l'Autorité a toutefois préconisé les aménagements suivants :

- la révision de la terminologie en matière d' « entente » de programmation ;
- la nécessité de préciser, dans l'ordonnance ou dans le décret, la notion d'adaptation locale des engagements, mise en œuvre au cours du processus d'homologation des engagements telle qu'elle ressort des dispositions de l'article L. 212-24.I de l'ordonnance ;
- la précision des sanctions en cas de non respect des engagements de programmation par référence aux sanctions administratives en vigueur (L. 421-1-3° et L. 421-2 du code du cinéma).

## **I. Le contenu du projet de décret**

### **A. LE CADRE JURIDIQUE**

#### **a) L'évolution du cadre législatif et réglementaire**

1. La programmation des salles de spectacles cinématographiques, c'est-à-dire le choix par l'exploitant des films qu'il souhaite mettre à l'affiche et de la durée de l'exposition de ces

films, fait en France l'objet d'une régulation, en ce qui concerne les acteurs les plus importants, par la voie d'engagements conclus entre les exploitants ou groupements d'exploitants et le CNC, depuis la loi du 29 juillet 1982.

2. Dans le cadre mis en place à l'origine par l'article 90 de la loi du 29 juillet 1982, le régime des engagements de programmation visait exclusivement les groupements et ententes de programmation, c'est-à-dire des accords entre exploitants pour déléguer à un tiers cette fonction. Ces engagements sont soumis à un agrément préalable délivré par le directeur du CNC, subordonné « *au respect du libre jeu de la concurrence et de la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général* ».
3. Ainsi qu'il est rappelé par l'avis n° [09-A-50](#) de l'Autorité de la concurrence en date du 8 octobre 2009, paragraphes 35 et suivants, les groupements et ententes de programmation entrent dans le champ des pratiques anticoncurrentielles visées par l'article L. 420-1 du Code de commerce, mais ont obtenu l'autorisation expresse de déroger au titre de l'application d'une règle législative ( I 1° de l'article L. 420-4). La loi a donc autorisé ces pratiques, en encadrant leurs possibles effets anti-concurrentiels par la voie des engagements approuvés par le directeur général du CNC.
4. Dans un deuxième temps, à partir du décret du 9 septembre 1999, le développement des multiplexes, dont on craignait qu'ils ne deviennent des « porte-avions des films américains », et qu'ils privent de films porteurs les autres salles de leur zone d'attraction, a conduit à élargir le champ de la réglementation aux exploitants propriétaires de salles de cinéma assurant seuls leur programmation, mais disposant d'une part de marché significative à la fois au plan national et dans cette zone d'attraction.
5. Le décret a par ailleurs prévu que des engagements de programmation puissent également être demandés, sous forme de « projets de programmation », à l'occasion de l'application de la réglementation en matière d'équipement cinématographique soumis à autorisation<sup>1</sup>, c'est-à-dire lors de la création de multiplexes.
6. Par ailleurs, au-delà du champ couvert par le décret, les aides sélectives à la modernisation de salles d'exploitants indépendants ont souvent été accordées par le CNC au vu de « projets de programmation » assimilés aux engagements de programmation.
7. L'objectif de la régulation s'est donc élargi, passant d'une mesure visant uniquement des groupements et relevant du droit de la concurrence à une politique sectorielle plus globale visant à réguler des acteurs individuels pour favoriser la diversité de la programmation dans tous les cas où s'observait un fort pouvoir de marché au niveau local.
8. A la demande de la Directrice générale du CNC, le médiateur du cinéma a dressé en mars 2009 un bilan des dispositions relatives aux engagements de programmation (rapport sur « *les engagements de programmation* »).
9. A la suite de ce constat, l'ordonnance du 5 novembre 2009 (articles 1 et 9) assure une remise à plat et une consolidation du dispositif existant sans en modifier fondamentalement les équilibres. La présentation du dispositif de l'ordonnance relatif aux groupements et ententes de programmation ainsi qu'aux engagements de programmation figure aux paragraphes 26 à 32 de l'avis n° [09-A-50](#).
10. Les engagements de programmation de la période 2006-2008, ainsi que les agréments auxquels ils sont liés ont été reconduits en juin 2008 pour une année, après avis du comité

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 puis loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008.

consultatif de la diffusion. Les engagements en cours, à la date de publication de l'ordonnance, ont été maintenus en vigueur jusqu'au 30 juin 2010.

11. Le décret dont le projet est soumis à l'examen de l'Autorité constituera le cadre juridique des engagements de programmation appelés à être renouvelés au 30 juin 2010.

**b) Les principales dispositions du décret du 10 janvier 1983 actuellement en vigueur**

12. La réglementation actuelle porte sur la programmation des œuvres cinématographiques en salles, en distinguant la programmation par un groupement ou une entente (chapitre 1<sup>er</sup>), par un propriétaire exploitant ayant une part de marché supérieure à 0,5 % au niveau national et 25 % au plan local (8 % en région parisienne) (chapitre 2) et par un équipement cinématographique ayant bénéficié d'une autorisation administrative (chapitre 2 bis). Elle institue auprès du directeur général du CNC un comité consultatif de la diffusion cinématographique chargé de rendre des avis en amont de la procédure d'agrément des groupements et ententes de programmation et en matière d'engagements pris par les propriétaires exploitants (chapitre 3). Enfin, elle prévoit la mise en œuvre de sanctions administratives en cas de violation de la réglementation.
13. Le décret en vigueur encadre très précisément la forme juridique des groupements et des ententes de programmation (art. 2 à 12) et opère une distinction selon leur dimension nationale, régionale ou locale, dont les critères sont fixés par le texte.
14. Le décret prohibe également l'appartenance d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises « *d'importance nationale* » à plusieurs groupements ou ententes de programmation en imposant à un exploitant d'engager l'intégralité de ses salles dans un seul groupement ou entente. Sont également proscrits les accords de programmation liant plusieurs groupements ou ententes de programmation.
15. Le décret normalise les clauses des statuts ou conventions constitutives des groupements ou ententes, notamment celles relatives au pilotage de l'entente, à la responsabilité pécuniaire des membres, aux conditions financières des prestations (assiette et liquidation de la redevance de programmation) et enfin à la durée des contrats de programmation (durée minimale et maximale comprise entre 18 mois et 3 ans, reconduction ou dénonciation).
16. La publicité des groupements et ententes de programmation est assurée par le CNC notamment aux fins de permettre aux entreprises de distribution de ne conclure de contrats de concession des droits de représentation des œuvres qu'avec des groupements et ententes agréés.

***La programmation par une entreprise propriétaire (art.13-1 à 13-3)***

17. Les exploitants qui ne programment que les salles dont ils sont propriétaires sont tenus de souscrire des engagements du même type (cf. paragraphe 15), dès lors qu'ils réalisent au cours de l'année précédente au moins 0,5 % des entrées nationales et plus de 25 % des entrées ou recettes annuelles au titre de leurs salles situées au sein d'une même zone d'attraction (seuil ramené à 8 % dans le cas de la zone d'attraction parisienne, comprenant Paris et les départements de la petite couronne).

18. Le décret prévoit un dispositif d'établissement de la liste des entreprises tenues de notifier des engagements de programmation. Le comité consultatif de la diffusion cinématographique est étroitement associé à la procédure conduite par le CNC, notamment lorsque ce dernier a la faculté de se substituer d'office à l'entreprise défaillante pour la définition des engagements, lorsqu'ils n'ont pas été pris conformément à la réglementation (absence d'engagements, non respect des délais, engagements non conformes).
19. Les entreprises de distribution ont l'obligation de ne conclure de contrats de concessions de droits de représentation cinématographique qu'avec des entreprises propriétaires qui se sont conformées à leurs obligations de souscription d'engagements de programmation.

#### ***La programmation d'un équipement cinématographique (art. 13-4)***

20. Les exploitants qui ont bénéficié d'une autorisation d'implantation d'un équipement cinématographique au vu d'un projet de programmation par la commission nationale d'équipement cinématographique (CNEC) doivent notifier ce projet au CNC qui en assure le contrôle annuel en liaison avec le comité consultatif de la diffusion. Ce projet de programmation vaut engagement de programmation.

#### ***Le rôle du comité consultatif et du médiateur du cinéma (art.14 et 15)***

21. Un comité consultatif de la diffusion cinématographique, auquel participe avec voix consultative le médiateur du cinéma, est institué auprès du directeur général du CNC. Il est saisi pour avis, en amont de la procédure d'agrément des ententes ou groupements de programmation, notamment pour apprécier si l'entente ou le groupement est susceptible de porter atteinte aux conditions de la concurrence et de faire obstacle à la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général. Cette saisine est facultative lorsque l'entente ou le groupement n'y porte manifestement pas atteinte. Le comité est aussi saisi pour avis des propositions d'engagements que doivent souscrire les exploitants propriétaires. Il peut aussi être saisi à tout moment par le directeur du CNC pour dresser un constat national ou local de la situation concurrentielle.
22. Le médiateur du cinéma a communication des engagements pris dans les trois situations prévues par le décret (art. 8, 13-1 et 13-4).

#### ***Les sanctions applicables (art. 16)***

23. Le décret envisage la possibilité d'application simultanée, par le directeur général du CNC, de sanctions administratives (visées par l'art. 13 du code de l'industrie cinématographique) et du retrait de l'agrément, en cas de violation des règles commise par les membres des groupements ou ententes de programmation ou par le chef de file d'un groupement. La violation des règles applicables par les autres entités soumises à engagements visées par le décret donne également lieu à l'application des sanctions administratives visées par l'article 13 du code du cinéma et de l'image animée. Le comité consultatif de la diffusion cinématographique est consulté pour avis dans le cadre de l'application des sanctions.

**B. LES OPERATEURS SOUMIS A ENGAGEMENTS DE PROGRAMMATION DANS LE CADRE ACTUEL**

24. Les opérateurs « d'importance nationale » ayant souscrit les engagements de programmation en vigueur jusqu'au 30 juin 2010 comprennent selon le CNC :

- 8 groupements et ententes de programmation : Agora, Cinédiffusion, Europalaces, GPCI, MC 4 Distribution, Micromégas, UGC et VEO ;
- 6 entreprises propriétaires réalisant plus de 0,5 % des entrées sur le territoire métropolitain : CGR, Cinémovida, Cap'Cinéma, Ciné-Alpes, Kinépolis et MK 2.

Ces opérateurs sont tous tenus de renouveler leurs engagements de programmation en 2010. Il faut ajouter trois entreprises propriétaires jusque là hors du champ d'application du dispositif, qui seront concernées en 2010 en raison de leur part de marché métropolitaine : les groupes Aubert, Kloeckner et Vermoesen.

25. On recense enfin 22 groupements et ententes de programmation « locaux » agréés jusqu'au 30 juin 2011. Ils représentent 239 établissements.

26. Les engagements souscrits en raison de l'octroi d'aides sélectives du CNC ont concerné depuis l'origine du dispositif d'aide sélective à la création et à la modernisation des salles, en 1998 : 47 exploitants privés, 4 associations et 14 collectivités locales ou établissements publics locaux. Ils représentent 74 engagements en cours d'exécution, souscrits sur une période de 10 ans et pouvant être accompagnés d'une clause de remboursement de l'aide sélective.

27. Enfin, on relève à ce jour un seul cas d'engagement de programmation souscrit dans le cadre des autorisations délivrées par les commissions d'aménagement commercial statuant en matière cinématographique.

28. Le tableau suivant récapitule le poids respectif des principaux types d'opérateurs souscrivant des engagements de programmation, en termes de parts de marché et de part relative dans le parc cinématographique (sources : CNC)

Données 2009	Parts de marché (en % des entrées)	Part du parc (en % des places)
Groupements et ententes de programmation « d'importance nationale »	51,8	30,6
Entreprises propriétaires	18,6	11,2
Groupements et ententes « locaux »	2,9	5,2
Total	73,3	47

29. La réglementation actuelle couvre donc un champ d'application étendu et significatif, puisqu'elle concerne en 2009 près des trois quarts de la fréquentation métropolitaine (201 millions d'entrées) et près de la moitié du parc cinématographique (1 377 500 places). La prise en compte des opérateurs bénéficiant de l'aide sélective (données de parts de

marché non disponibles) et des nouveaux opérateurs appelés à souscrire des engagements en 2010 (2 % de parts de marché pour 1,6 % du parc) accentue cet impact.

***Le contenu des engagements de programmation***

30. Les engagements de programmation déclinés selon 3 zones géographiques (Paris, périphérie parisienne et province) ont sensiblement évolué depuis leur mise en œuvre initiale. Le tableau suivant synthétise le contenu des engagements souscrits pour la période 2006-2008, en fonction de la cible visée et des opérateurs concernés par la souscription des engagements. Les informations proviennent du rapport du médiateur du cinéma de mars 2009.

Cible	Opérateur visé	Contenu de l'engagement
Limitation de la multidiffusion	Multiplexes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pas plus de 2 copies de la même version (VF ou VO) d'un même film</li> <li>• et pas plus de 30 % des séances hebdomadaires consacrées à un même film</li> <li>• diffusion limitée à 4 écrans pour les établissements &gt; ou = 14 salles</li> </ul>
Films européens	Entreprises-propriétaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• au moins 40% des séances de certains de leurs établissements consacrées aux films européens (quels que soient le distributeur et la combinaison de films)</li> </ul>
Films européens de « distributeurs indépendants » <sup>2</sup>	Groupes intégrés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmer un nombre minimum de films sortis dans moins de 16 salles à Paris</li> <li>• Et durée d'exposition &gt; ou = 2 semaines</li> </ul>
	Autres opérateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmer un film européen de distributeur indépendant par écran sur certains sites (par exemple)</li> </ul>

## **II Analyse concurrentielle du projet de décret**

### **A. LE DISPOSITIF PROJETE**

31. Le projet de décret reprend en partie les propositions faites par le médiateur du cinéma dans le cadre du bilan des engagements de programmation, établi à partir des états périodiques élaborés par le comité consultatif de la diffusion cinématographique (mars 2009).

<sup>2</sup> Il s'agit des distributeurs ne relevant ni de groupes intégrés (type Europalace et UGC), ni des majors américains (Columbia, Fox, Warner...), ni des filiales de chaînes de télévision.

## a) Le bilan nuancé du dispositif actuel

### *Des engagements respectés*

32. Le médiateur note dans son rapport 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 »*. C'est ainsi que l'engagement relatif au nombre de séances de films européens est fixé à 40 % du total des films projetés quand la moyenne nationale constatée, toutes salles confondues, atteint 54 % du nombre des films en 2007. De même, l'engagement relatif aux films européens sortis par des distributeurs « indépendants » est facilement respecté, ces films représentant 45 % du total des nouveaux films distribués en 2007. Enfin, l'engagement sur la multidiffusion a été systématiquement satisfait, à l'exception de l'année 2007, au cours de laquelle le phénomène « Chtis » a contribué au dépassement de ce seuil dans une quinzaine d'établissements du nord de la France.
33. Le médiateur relève donc que *« certains s'interrogent sur l'opportunité de mettre fin aux engagements, considérant qu'il s'agirait d'un mécanisme dépassé »*, d'autant plus que ces engagements, selon certains exploitants de salles art et essai, *« auraient en quelque sorte trop bien atteint leur objectif (...) en obligeant les multiplex 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 »*.
34. Malgré ces critiques, le médiateur écarte cependant l'hypothèse d'une suppression des engagements de programmation, constatant que cette suppression pourrait compromettre la situation actuelle de la diffusion la plus large des œuvres conforme à l'intérêt général, compte tenu notamment des incertitudes liées aux effets sur la distribution comme sur l'exploitation du déploiement de la projection numérique. Il propose cependant de réformer le dispositif pour tenir compte des mutations constatées ces dernières années dans le secteur.
35. Les propositions du médiateur visent :
- à mieux préciser les objectifs et le contenu des engagements et à les adapter à la situation concurrentielle locale ;
  - à simplifier la procédure des engagements ;
  - à confier le suivi des engagements au médiateur du cinéma et à mettre en œuvre des mesures de publicité concernant les opérateurs assujettis et les engagements eux-mêmes ;
  - à adapter les sanctions en cas de non-respect des engagements ;
  - à revoir le cas échéant le dispositif modifié au vu du déploiement du numérique.

## b) Les adaptations du dispositif réglementaire, reflet des propositions du médiateur du cinéma

36. Le projet de décret, sans modifier fondamentalement l'équilibre des textes antérieurs, en assure la consolidation. Il simplifie et assouplit le cadre réglementaire, tout en donnant plus de transparence aux engagements de programmation à l'égard des tiers. Il confère au



médiateur du cinéma un rôle central, notamment en raison de sa connaissance des situations concurrentielles locales.

### ***La définition des objectifs des engagements de programmation***

37. L'article 2 du projet de décret définit les différents types d'engagement de programmation par référence explicite aux engagements actuels en retenant trois catégories d'engagements correspondant à la typologie constatée et jusque là dépourvue de base légale ou réglementaire : l'exposition et la promotion des œuvres cinématographiques européennes, en étendant le dispositif aux cinématographies peu diffusées (1° de l'art. 2), le maintien du pluralisme de la distribution, notamment par la promotion des films des distributeurs indépendants et par la diffusion d'œuvres d'art et d'essai (2° de l'art. 2) et enfin la limitation de la multidiffusion des œuvres (3° de l'art. 2).
38. Le projet de décret envisage la modulation de l'engagement de limitation de la multidiffusion en fonction des possibilités offertes par la projection numérique, qui renforce le potentiel de multidiffusion au sein d'un même établissement (3° de l'art. 2).

### ***L'élargissement du champ d'application des engagements de programmation***

39. Le projet de décret élargit le champ des engagements de programmation aux propriétaires exploitants pour leurs établissements disposant d'au moins huit salles (2° de l'art. 21 du projet), ainsi qu'aux bénéficiaires d'aides sélectives à la création et à la modernisation des salles devant présenter un projet de programmation (chapitre V du projet).
40. L'extension aux établissements disposant d'au moins huit salles vise la situation des établissements cinématographiques actuellement non soumis à engagements de programmation, soit parce qu'ils ne rentrent pas dans les critères de parts de marché des propriétaires exploitants, soit parce qu'ils ne l'ont pas été dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation d'ouverture par la commission d'équipement cinématographique (cf. rapport Perrot-Leclerc page 29). Il s'agit pourtant de complexes qui, en raison de leurs capacités, ont un poids économique significatif au niveau local et qu'il convient de réinsérer dans le dispositif de droit commun des engagements de programmation. Selon le CNC, cet élargissement concernerait 26 établissements, dont la part de marché individuelle serait par définition inférieure à 0,5 % des entrées nationales, mais dont la part collective serait de 4,9 % des entrées métropolitaines pour 3,3 % du parc.
41. La soumission des bénéficiaires d'aides sélectives à des engagements de programmation constitue une mesure d'ordre, dès lors que les projets de programmation qui conditionnaient jusque là l'attribution des aides valent engagements de programmation, lorsqu'ils répondent aux objectifs généraux fixés par l'article 2 du projet de décret.

42. Le tableau suivant assure une présentation synthétique des opérateurs soumis à engagements de programmation, aux termes du projet de décret.

Opérateurs	Critères d'assujettissement à engagements	Obligations
Groupements ou ententes de programmation (art. 4 à 20)	Assujettissement systématique	Homologation d'engagements et agrément de l'opérateur/CNC
Exploitants assurant directement et uniquement la programmation des établissements dont ils possèdent le fonds (art. 21 à 29)	1 <sup>er</sup> critère <sup>3</sup> : si > 0,5% des entrées en métropole (n-1), engagements pour les établissements > 25% des entrées (annuellement) dans leur zone d'attraction (>8% en région parisienne : Paris + petite couronne) ; 2 <sup>ème</sup> critère : exploitants ayant des liens de nature à établir une communauté d'intérêts et dépassant ensemble les seuils fixés pour le 1 <sup>er</sup> critère ; 3 <sup>ème</sup> critère : si établissements > 8 salles.	Souscription et homologation d'engagements/CNC  Nb : Liste des exploitants tenus de souscrire des engagements établie annuellement par le CNC
Exploitants autorisés par les commissions d'aménagement commercial (art. 30 à 33)	Autorisation accordée sur la base d'un projet de programmation	Projet de programmation vaut engagements pour ses éléments conformes aux objectifs de l'art. 2  Nb : Projet de programmation notifié au CNC après autorisation
Exploitants bénéficiant d'aides sélectives à la création et à la modernisation de salles octroyées par le CNC (art. 34 à 36)	Aide accordée sur la base d'un projet de programmation	Projet de programmation vaut engagements pour ses éléments conformes aux objectifs de l'art. 2  Nb : Engagement annexé à la convention d'aide conclue avec CNC

***Le médiateur du cinéma au cœur du processus de suivi des engagements de programmation***

43. Le projet de décret tire la conséquence de la suppression du comité consultatif de la diffusion cinématographique en transférant au médiateur un rôle d'avis en amont sur les propositions d'engagement. Le président du Centre national du cinéma et de l'image animée est, pour sa part, en charge de la contractualisation des engagements avec les opérateurs, par voie d'homologation (groupements et ententes de programmation,

<sup>3</sup> Critères non cumulatifs.

exploitants propriétaires) ou d'assimilation des projets de programmation à des engagements de programmation (bénéficiaires de l'aide sélective et exploitants autorisés par les commissions d'aménagement commercial).

44. Le contrôle des engagements est assuré, aux termes de l'article L. 212-25 du code du cinéma, par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée. Le médiateur est, pour sa part, chargé d'une mission de suivi, en établissant un rapport annuel sur la base des rapports annuels d'exécution des engagements transmis par les opérateurs.
45. Pour l'homologation des engagements de programmation par les groupements et ententes de programmation ou par les exploitants propriétaires (articles 11 et 25 du projet de décret), le nouveau texte ne fait référence, ni au critère de position dominante explicité par le décret actuel, ni à des zones prédéfinies, mais envisage plus généralement la prise en compte par le président du CNC « *de la situation concurrentielle de l'exploitation dans la ou les zones d'attraction dans laquelle le souscripteur exerce son activité* ».

#### ***La transparence des engagements de programmation et des opérateurs assujettis***

46. La transparence du dispositif des engagements de programmation est renforcée par la généralisation aux quatre types d'opérateurs des mesures de publicité affectant tant les entités en cause que les engagements homologués ou validés (articles 19, 28, 33 et 36 du projet de décret). Le CNC est chargé de la mise en œuvre de cette publicité à l'égard des tiers.

#### ***La simplification du cadre juridique des groupements et ententes de programmation***

47. Le projet de décret laisse toute latitude aux membres des groupements de programmation pour choisir la forme juridique qui leur convient, tandis que le texte actuel impose des formes juridiques spécifiques pour les groupements nationaux et régionaux.
48. La distinction entre groupements et ententes nationaux, régionaux et locaux, fondée sur des critères géographiques d'exercice de l'activité est supprimée.
49. Les dispositions en matière de durée des engagements, ainsi que les conditions financières de la redevance de programmation versée en contrepartie des prestations rendues par le groupement ou l'entente de programmation à ses membres, sont significativement assouplies.
50. La durée minimale d'exécution du contrat de programmation est ramenée de 18 mois à un an, tandis que subsiste la durée maximale fixée à trois ans (art. 9 du décret de 1983).
51. Les modalités relatives à l'assiette, au taux de la redevance, et à son niveau normal au regard des facultés contributives de l'opérateur et des prestations rendues (art.10 du décret de 1983), disparaissent du projet de texte. En la matière, ce sont les dispositions générales de l'article L. 212-21 du code du cinéma et de l'image animée qui constituent désormais le seul cadre juridique ; l'unique contrainte étant que la redevance tienne compte des ressources de l'établissement et des services procurés.

#### ***Le champ d'application des sanctions administratives***

52. L'article 37 permet, en cas de violation des règles fixées par le projet de décret, l'application cumulative du retrait de l'agrément et des sanctions administratives résultant des dispositions du 3° de l'article L. 421-1 et de l'article L. 422-1 du code du cinéma et de l'image animée. Il limite les entités susceptibles de faire l'objet de cette double application

aux groupements et ententes de programmation, sans mentionner les autres opérateurs, qui demeurent passibles des sanctions administratives (cf. ci-dessous n° 56).

53. Par rapport à l'article 16 du décret en vigueur, qui visait aussi les propriétaires exploitants (art. 13-1), les bénéficiaires d'une autorisation d'implantation d'équipement cinématographique (art. 13-4) et les entreprises de distribution, cette présentation donne l'apparence d'une restriction du champ des sanctions administratives.

## **B. ANALYSE CONCURRENTIELLE DU PROJET DE DECRET**

54. Les commentaires seront apportés, article par article du projet de décret, dans la version communiquée par le CNC le 1<sup>er</sup> avril 2010. Par rapport au projet joint à la saisine de l'Autorité, la version modifiée actualise les « *dispositions transitoires et finales* » figurant aux articles 38 à 41 du décret.

### **a) Sur la typologie des engagements de programmation (article 2)**

55. Le projet de décret confère une portée règlementaire à la typologie des engagements de programmation cinématographique actuellement en vigueur. Il présente, par rapport au texte actuel, l'avantage de fixer les quatre situations donnant lieu à engagements à l'aune des mêmes principes, fixés par l'article 2.
56. En l'absence de définition du contenu ou des critères des engagements, le cadre proposé laisse toute latitude au CNC et aux opérateurs pour déterminer dans le cadre contractuel des engagements de programmation conformes à la typologie arrêtée.
57. La typologie des engagements de programmation ne prend en compte que de manière très subsidiaire les conséquences du déploiement du numérique, au travers d'une adaptation de l'engagement de limitation de la multidiffusion à cette technique de projection. Aucun des autres éléments de la typologie ne semble donc affecté par ce déploiement.
58. Or, il a été souligné par l'avis de l'Autorité relatif à l'équipement numérique des salles (avis n° [10-A-02](#) du 1<sup>er</sup> février 2010) que des incertitudes existent quant aux effets d'une technologie « *qui renforce la possibilité de multidiffusion au sein des établissements* », qui ouvre la voie à « *une programmation alternative ou « hors films » qui pourrait entrer en concurrence avec les films de cinéma aux séances les plus porteuses* » de la fin de semaine et qui porte un risque d'éviction des films « non commerciaux » par « *un effet de saturation des écrans avec les mêmes films à grands succès* ».
59. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la limitation du dispositif aux seuls « *engagements multiplexes* ». Potentiellement, les évolutions envisagées suite au déploiement sont de nature à affecter tous les types d'engagements de programmation (1° et 2° de l'art. 2). Cependant, la possibilité ouverte par le nouveau texte de ne conclure que des engagements de courte durée (1 an) rendra possible, si nécessaire, une adaptation rapide des engagements à la nouvelle situation créée par le numérique.

### **b) Sur l'élargissement du champ d'application des engagements de programmation (2° de l'article 21 et articles 34 à 36)**

60. L'élargissement du champ du dispositif des engagements de programmation aux établissements d'au moins 8 salles, quelle que soit leur part de marché au niveau national,

visé à intégrer l'ensemble des complexes qui ont un poids significatif au plan local. Il s'agit pour partie d'une mesure d'ordre, dans la mesure où certains établissements concernés « *ont pu souscrire des engagements particuliers au titre de l'octroi d'aides sélectives par le CNC* », et que les autres sont exploités par des opérateurs déjà soumis à engagements de programmation, sur la base du critère de 0,5 % des entrées. L'Autorité y est donc favorable dans la mesure où cet élargissement réduit de possibles distorsions entre opérateurs.

**c) Sur la prise en compte de la situation concurrentielle pour l'homologation des engagements (articles 11 et 25)**

***L'ordonnance est plus exigeante en termes de prise en compte de la situation concurrentielle***

61. Les dispositions combinées des articles L. 212-22 et L. 212-24-I du code du cinéma et de l'image animée, issues de l'ordonnance du 5 novembre 2009, prévoient que l'homologation des engagements pris par les groupements et ententes de programmation ainsi que par les « exploitants propriétaires » n'est délivrée que si les engagements ont « *pour objet d'assurer la diversité de l'offre cinématographique et la plus large diffusion des œuvres conforme à l'intérêt général* ». L'article L. 212-24-I ajoute « *qu'il est tenu compte de la position du souscripteur dans la ou les zones d'attraction dans lesquelles il exerce ses activités* », donnant ainsi un prolongement à une proposition du médiateur du cinéma « *d'adapter les engagements en prenant mieux en compte la situation de la concurrence au plan local* ».
62. Le premier alinéa des articles 11 et 25 du projet de décret apparaît moins contraignant pour l'opérateur-souscripteur que l'ordonnance, dès lors que la prise en compte se limite à « *la situation concurrentielle de l'exploitation dans la ou les zones d'attraction* », qui se substitue à la notion plus précise de « *position du souscripteur* ».

***La consécration de l'adaptation locale des engagements dans le cadre de la zone d'attraction***

63. La formulation du projet de décret, en consacrant la zone d'attraction cinématographique comme cadre de référence de la situation concurrentielle à prendre en compte, traduit l'évolution vers une adaptation locale des engagements, là où le décret de 1983 (article 15) figeait dans des zones géographiques prédéfinies, généralement plus larges que la zone d'attraction, l'appréciation de la position concurrentielle du groupement ou de l'entente soumis à agrément.
64. Le décret de 1983 définissait en effet comme nationaux les groupements et ententes qui exerçaient leur activité soit dans l'agglomération parisienne, soit dans au moins deux régions cinématographiques. Il considérait ces entités comme régionales, si l'activité était exercée dans une seule région cinématographique et si certaines salles membres étaient situées dans une des agglomérations représentant une part déterminante de la fréquentation cinématographique (selon une liste fixée par arrêté ministériel). Enfin, étaient définis comme locaux les groupements et ententes dont l'activité était située dans une seule région, si aucune de leurs salles n'était située dans les agglomérations visées.
65. Ces critères qui étaient repris pour l'appréciation d'une éventuelle position dominante des groupements de programmation introduisaient des éléments territoriaux qui figeaient arbitrairement les zones de chalandise.

66. Le projet de texte présente donc le mérite de faire de la zone d'attraction cinématographique le cadre de droit commun de l'adaptation locale des engagements en fonction de la situation concurrentielle. Cette appréciation de la situation concurrentielle du marché de l'exploitation cinématographique à l'échelon local est conforme à la pratique décisionnelle du Conseil de la concurrence, qui a estimé que *« le marché de l'exploitation des salles de cinéma devait s'analyser par zones de chalandises, la fréquentation des salles de cinéma étant le fait d'une clientèle de proximité. La zone de chalandise est délimitée géographiquement en tenant compte notamment du temps de déplacement des clients, de l'existence d'autres équipements cinématographiques et des voies de communication »* (cf. décision n° [07-D-44](#) paragraphes n° 85 et 86 et avis n° [08-A-13](#) n° 27 et 28).
67. L'Autorité appuie l'abandon du cadre de référence territorial, qui ouvre indirectement la voie à une appréciation banalisée et homogène de la situation concurrentielle par zone d'attraction ou de chalandise.

***L'absence de modulation des engagements de programmation en fonction de la situation concurrentielle de la zone de chalandise***

68. Le projet de décret apparaît en retrait en ce qui concerne la prise en compte de la position concurrentielle pour la définition des engagements à imposer aux souscripteurs. Le texte de 1983 visait pourtant explicitement les groupements ou ententes de programmation *« occupant une position dominante faisant obstacle au libre jeu de la concurrence »*. Les articles 11 et 25 du projet de texte, bien que consacrant le principe de l'adaptation locale des engagements, demeurent imprécis s'agissant de la manière dont la position du souscripteur - par exemple une position dominante - devrait affecter la nature et le contenu des engagements de programmation dans la situation concurrentielle observée.
69. Or, l'un des objectifs de l'adaptation locale des engagements réside bien dans la possibilité de pouvoir graduer les engagements de programmation en fonction de la situation concurrentielle constatée dans la zone de chalandise, notamment en cas de position dominante d'un opérateur.
70. Dans son rapport consacré aux engagements de programmation, le médiateur du cinéma explicite la notion d'adaptation locale des engagements, par le lien qu'il importe d'établir entre une situation concurrentielle observée dans une zone de chalandise et un type d'engagements à souscrire. Un resserrement de la concurrence sur un marché donné (situation de monopole ou de position dominante) devrait correspondre à des engagements renforcés pour le souscripteur. A contrario, l'adaptation locale des engagements *« 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 »*.
71. Le rapport Perrot-Leclerc est encore plus précis quant aux critères d'une adaptation locale des engagements : *« les engagements diffèrent ainsi selon que la salle concernée est en situation de monopole -l'engagement porte sur la diversité de programmation- ou qu'elle est en situation de position dominante en concurrence avec des exploitants art et essai - l'engagement porte alors sur le droit d'accès de ces concurrents aux films porteurs »*.
72. En conséquence, il est proposé, conformément à l'ordonnance du 5 novembre 2009, de recentrer le dispositif autour de la position de l'opérateur dans la ou les zones d'attraction où il exerce son activité, plutôt que sur la *« situation concurrentielle de l'exploitation dans la ou les zones d'attraction »*, expression trop générale.

73. Par ailleurs, il semble nécessaire que le texte fasse valoir qu'une contrainte d'engagements renforcés pèse sur des opérateurs ayant un pouvoir de marché dans une zone d'attraction donnée.
74. Une nouvelle rédaction du 1er alinéa des articles 11 et 25 est proposée qui prend en compte ces deux orientations : *«Pour l'homologation des engagements de programmation, le président du Centre national du cinéma et de l'image animée tient compte de la position du souscripteur dans la ou les zones d'attraction dans lesquelles il exerce son activité, notamment en renforçant les engagements pris par un souscripteur doté d'une position dominante au sens de l'article L. 420-2 du Code de commerce en fonction de la situation concurrentielle locale».*

**d) Sur le renforcement de la transparence des engagements et des opérateurs (articles 19, 28, 33 et 36)**

75. La transparence traduite par la publicité des engagements de programmation homologués ou validés et des opérateurs qui y sont soumis présente un caractère pro-concurrentiel, en assurant l'information de tous les opérateurs du marché. Par ailleurs, elle a potentiellement un effet dissuasif au regard du non respect des engagements.
76. L'Autorité appuie donc l'ensemble des mesures de transparence prévues.

## CONCLUSION

L'Autorité de la concurrence émet un avis favorable sur le projet de décret présenté par le gouvernement, mais recommande de favoriser la modulation des engagements de programmation en fonction de la situation concurrentielle constatée dans une zone de chalandise, en plaçant la puissance de marché de l'opérateur-souscripteur au cœur du dispositif d'adaptation locale des engagements de programmation.

Elle propose en conséquence une rédaction alternative du 1<sup>er</sup> alinéa des articles 11 et 25 du projet de décret : *« Pour l'homologation des engagements de programmation, le président du Centre national du cinéma et de l'image animée tient compte de la position du souscripteur dans la ou les zones d'attraction dans lesquelles il exerce son activité, notamment en renforçant les engagements pris par un souscripteur doté d'une position dominante au sens de l'article L. 420-2 du Code de commerce en fonction de la situation concurrentielle locale».*

Délibéré sur le rapport oral de M. Gilles Vaury et l'intervention de M. Pierre Debrock, rapporteur général adjoint, par Mme Elisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, présidente de séance, Mme Pierrette Pinot, MM. Emmanuel Combe, Jean-Bernard Drummen, Noël Diricq et Pierre Godé, membres.

Le secrétaire de séance,  
Véronique Letrado

La vice-présidente,  
Elisabeth Flüry-Hérard