

Autorité
de la concurrence



Avis n° 22-A-01 du 7 février 2022
portant sur un projet de décret modifiant la partie réglementaire du
code du cinéma et de l'image animée et portant diverses mesures
relatives au secteur du cinéma et de l'image animée

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 17 décembre 2021 sous le numéro 21/0093 A, par laquelle la ministre de la culture a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis en application des articles L. 212-27 et L. 213-8 du code du cinéma et de l'image animée ;

Vu la lettre enregistrée le 31 janvier 2022, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la relance sollicite l'avis de l'Autorité sur le projet de décret élaboré par la ministre de la culture ;

Vu les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

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 le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le décret n° 2014-794 du 9 juillet 2014 relatif à la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe et le commissaire du Gouvernement, entendus lors de la séance du 3 février 2022 ;

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

1. Par lettre enregistrée le 17 décembre 2021, l’Autorité de la concurrence (ci-après, « l’Autorité ») a été saisie par la ministre de la culture, sur le fondement des articles L. 212-27 et L. 213-8 du code du cinéma et de l’image animée (ci-après, « CCIA »), d’une demande d’avis portant sur un projet de décret (ci-après, « le projet de décret ») modifiant la partie réglementaire du CCIA et portant diverses mesures relatives au secteur du cinéma et de l’image animée.
2. Ce projet de décret contient deux mesures nécessitant l’avis préalable de l’Autorité de la concurrence en application des articles susmentionnés. La première mesure impose aux exploitants qui sollicitent le renouvellement d’agrément de formules d’accès illimité au cinéma, de fournir les coûts de gestion de cette formule certifiés par un commissaire aux comptes (I). La seconde prévoit, dans le cadre de la procédure de conciliation et d’injonction pour les litiges devant le médiateur du cinéma, de remplacer les notifications par lettre recommandée avec demande d’avis de réception par des notifications par lettre recommandée électronique au sens de l’article R. 53 du code des postes et des communications électroniques (II).

I. Disposition relative à la transparence des coûts de gestion déclarés par les émetteurs de formule d’accès illimité au cinéma

A. CADRE JURIDIQUE ACTUEL

3. Ainsi que l’a rappelé l’Autorité dans son avis n° 21-A-10¹, les formules d’accès illimité au cinéma, dont la première a été lancée en France en mars 2000², permettent au spectateur d’assister, dans certains établissements cinématographiques (les salles de l’exploitant émetteur de la carte d’accès illimité sur l’ensemble du territoire ainsi que les salles des exploitants indépendants qui adhèrent à la formule), à autant de séances qu’il le souhaite en payant une somme forfaitaire mensuelle, dans le cadre d’un abonnement d’une durée minimale d’un an, et moyennant le versement de frais de dossier à la souscription³.
4. Comme indiqué par l’Autorité dans son avis n° [09-A-50](#), ces formules permettent une multiplication de l’offre de films et de lieux de diffusion au sein d’une même zone de chalandise et constituent l’une des réponses apportées par les acteurs du secteur cinématographique à la multiplication des modes d’exploitation des films hors salles de cinéma⁴.

¹ Voir l’avis n° 21-A-10 du 17 septembre 2021 portant sur un projet de décret relatif à la prorogation des agréments des formules d’accès cinéma.

² Voir l’avis n° 09-A-50 de l’Autorité de la concurrence du 8 octobre 2009 relatif à un projet d’ordonnance modifiant certaines dispositions du code du cinéma et de l’image animée, paragraphe 214.

³ Voir notamment l’avis n° 10-A-19 de l’Autorité de la concurrence du 27 septembre 2010 relatif à un projet de décret pris pour application de certaines dispositions du code du cinéma et de l’image animée et relatif à l’agrément des formules d’accès au cinéma, paragraphe 8.

⁴ Voir l’avis n° 09-A-50 de l’Autorité de la concurrence du 8 octobre 2009 relatif à un projet d’ordonnance modifiant certaines dispositions du code du cinéma et de l’image animée, paragraphe 215.

5. Les règles applicables à ce type de formules sont aujourd'hui prévues par les articles L. 212-27 à L. 212-31, R. 212-44 à R. 212-57 et R. 212-66 du CCIA.
6. Conformément aux articles L. 212-27 et R. 212-44 du CCIA, les formules d'accès illimité au cinéma sont soumises à agrément préalable du président du Centre national du cinéma et de l'image animée (ci-après « CNC »), la durée de cet agrément ne pouvant être inférieure à deux ans ni excéder quatre ans.
7. Par ailleurs, l'article R. 212-53 du CCIA précise que « *[l]orsqu'un exploitant d'établissement de spectacles cinématographiques a déjà mis en place une formule d'accès au cinéma agréée, il adresse au président du Centre national du cinéma et de l'image animée toute nouvelle demande d'agrément au plus tard trois mois avant l'échéance de l'agrément de cette formule* ».
8. Comme indiqué par l'article R. 212-54 du CCIA, toute demande d'agrément, qu'il s'agisse d'une demande initiale ou d'une demande de renouvellement d'un agrément déjà accordé, doit être accompagnée, notamment, des données économiques permettant au président du CNC de s'assurer que le prix de référence est fixé en tenant compte de l'évolution du prix moyen des entrées vendues à l'unité par l'exploitant, de la situation du marché de l'exploitation et des effets constatés et attendus de la formule d'accès⁵. Le prix de référence s'entend, du point de vue des relations verticales entre les exploitants et les autres acteurs, distributeurs et autres ayants droit, présents sur des marchés amont, comme le prix par place, à chaque utilisation de la carte d'accès illimité, qui sert d'assiette pour la liquidation de la rémunération due par l'exploitant émetteur aux distributeurs et aux autres ayants droit lorsque la carte est utilisée.
9. Les données économiques mentionnées au paragraphe précédent portent ainsi sur l'économie prévisionnelle de la formule d'accès illimité au cinéma, notamment le prix de l'abonnement, les coûts de gestion et ceux de la garantie offerte au titre de la formule, le nombre d'abonnés et la fréquence moyenne annuelle d'utilisation de la formule⁶.
10. Lorsqu'une formule d'accès au cinéma agréée est en cours, au moment de la nouvelle demande d'agrément, ou a été mise en place par l'exploitant durant les douze mois précédents, celui-ci fournit en outre, en vertu de l'article R. 212-55 du CCIA, les données suivantes relatives à la période écoulée :

« 1° Le prix de l'abonnement de cette formule ;

2° Le nombre d'abonnés à cette formule, au dernier jour du trimestre précédant la demande ;

3° La fréquence moyenne annuelle d'utilisation de la formule et le pourcentage des entrées délivrées au titre de la formule par rapport au nombre total d'entrées réalisées par l'exploitant émetteur, ainsi que leur évolution depuis la mise en place de cette formule ;

4° Les zones d'attraction définies à l'article R. 212-50 où sont implantés les établissements de spectacles cinématographiques dans lesquels cette formule est acceptée ;

5° Les modalités retenues pour la détermination du prix de référence ;

6° Les coûts de gestion de cette formule ;

7° Les coûts de la garantie offerte au titre de cette formule, ainsi que la part de ces coûts éventuellement mise à la charge des exploitants qui en bénéficient ;

⁵ Voir les articles L. 212-28 et R. 212-54 du code du cinéma et de l'image animée.

⁶ Voir l'article R. 212-55 du code du cinéma et de l'image animée.

8° *Le prix d'entrée reconstitué par place délivrée au titre de cette formule ;*

9° *Les éléments permettant d'apprécier l'évolution du prix de référence par rapport à l'évolution et au niveau du prix moyen des entrées vendues à l'unité par l'exploitant émetteur et, plus généralement, à l'évolution des prix d'entrée sur l'ensemble du marché de l'exploitation cinématographique ».*

11. Dans le passé, l'Autorité a examiné, dans le cadre de cinq demandes d'avis⁷, le principe même des formules d'accès illimité au cinéma ainsi que leur mode de régulation.
12. S'agissant du principe même de ces formules, l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner, dans son avis n° [08-A-12](#), que les craintes initiales, quant aux risques de déstabilisation durable du marché susceptibles d'être provoqués par le lancement de telles formules, aussi bien en ce qui concerne la rémunération des distributeurs et des autres ayants droit qu'en ce qui concerne la captation des spectateurs sur le marché aval de l'exploitation en salles, au détriment des exploitants indépendants, étaient, pour l'essentiel, non fondées. Pour parvenir à une telle conclusion, l'Autorité s'était appuyée, d'une part, sur la part très minoritaire que les cartes d'accès illimité au cinéma représentaient sur l'ensemble des entrées au niveau national, insusceptible de bouleverser le système de rémunération des parties prenantes à la production, la distribution et l'exploitation de films, et, d'autre part, sur le constat d'une ouverture réelle consentie par les exploitants émetteurs de cartes d'accès illimité au cinéma aux exploitants indépendants souhaitant adhérer à ces formules⁸.
13. Pour ce qui relève de leur mode de régulation, l'Autorité a été amenée à se prononcer, entre autres sujets, sur le mécanisme de fixation du prix de référence et sur les conditions et les modalités de délivrance de l'agrément. Elle a, ainsi, notamment, préconisé que le prix de référence soit fixé sur la base de données économiques objectives⁹ et que la procédure d'agrément fasse l'objet d'une publicité aussi bien au Journal officiel que sur le site internet du CNC¹⁰.

⁷ Voir l'avis n° 17-A-05 de l'Autorité de la concurrence du 24 mars 2017 relatif à la réglementation des formules d'accès au cinéma ; l'avis n° 10-A-19 de l'Autorité de la concurrence du 27 septembre 2010 relatif à un projet de décret pris pour application de certaines dispositions du code du cinéma et de l'image animée et relatif à l'agrément des formules d'accès au cinéma ; l'avis n° 09-A-50 de l'Autorité de la concurrence du 8 octobre 2009 relatif à un projet d'ordonnance modifiant certaines dispositions du code du cinéma et de l'image animée ; l'avis n° 08-A-12 du Conseil de la concurrence du 30 juin 2008 relatif à un projet d'amendement à l'article 27 du code de l'industrie cinématographique portant sur les cartes de cinéma à accès illimité et l'avis n° 02-A-02 du Conseil de la concurrence du 13 mars 2002 relatif à un projet de décret portant application des dispositions de l'article 27 du code de l'industrie cinématographique.

⁸ Voir l'avis n° 08-A-12 du Conseil de la concurrence du 30 juin 2008 relatif à un projet d'amendement à l'article 27 du code de l'industrie cinématographique portant sur les cartes de cinéma à accès illimité, paragraphes 9, 14, 15 et 43.

⁹ Voir l'avis n° 08-A-12 du Conseil de la concurrence du 30 juin 2008 relatif à un projet d'amendement à l'article 27 du code de l'industrie cinématographique portant sur les cartes de cinéma à accès illimité, paragraphes 43.

¹⁰ Voir l'avis n° 10-A-19 de l'Autorité de la concurrence du 27 septembre 2010 relatif à un projet de décret pris pour application de certaines dispositions du code du cinéma et de l'image animée et relatif à l'agrément des formules d'accès au cinéma, paragraphe 115.

B. MESURE ENVISAGÉE

14. L'article 9 du projet de décret prévoit de modifier l'article 212-55 6°) du CCIA en indiquant que la demande de renouvellement d'agrément devra comprendre « *[l]es coûts de gestion détaillés de cette formule, accompagnés d'une attestation, délivrée par un commissaire aux comptes, garantissant la sincérité des montants déclarés* », en lieu et place de la simple référence aux « *coûts de gestion de cette formule* ».
15. Ce faisant, le projet de décret vise à garantir la transparence des coûts de gestion déclarés à l'occasion de la demande de renouvellement de l'agrément portant sur les formules d'accès illimité au cinéma. En effet, selon le CNC, les frais de gestion facturés par les exploitants émetteurs des formules auraient connu une hausse substantielle entre 2013 et 2019 (+60,2 %), plus importante que la hausse des recettes d'abonnement correspondante (+13,9 %) ¹¹. Si ce phénomène peut être induit par les modalités de fixation du prix de référence, les représentants du CNC ont aussi indiqué en séance qu'il ne pouvait être exclu qu'une telle hausse s'explique par le lancement par les exploitants de nouvelles formules génératrices de dépenses publicitaires et de communication importantes. En tout état de cause, une hausse artificielle des coûts de gestion est susceptible d'affecter les exploitants indépendants sur certains marchés locaux.
16. Par ailleurs, selon le CNC, la certification des comptes permettant de justifier les coûts de gestion déclarés ainsi que les autres éléments de comptabilité analytique relative à ces coûts a été demandée à plusieurs reprises par la commission d'agrément des formules d'accès au cinéma ¹².
17. Au vu de ce qui précède, il apparaît que l'article 9 du projet de décret constitue indéniablement une avancée afin d'assurer davantage de transparence sur les coûts de gestion supportés par les exploitants émetteurs des formules. Il doit toutefois être souligné que l'évaluation de la « sincérité » des coûts de gestion par une attestation d'un commissaire aux comptes, si elle se limite à un simple contrôle des montants déclarés sans être associée à un audit des méthodologies retenues par les exploitants, pourrait n'apporter qu'une réponse partielle aux difficultés relevées par le CNC.

II. Dispositions relatives à la modernisation de la procédure de conciliation devant le médiateur du cinéma

A. CADRE JURIDIQUE ACTUEL

18. Institué par la loi sur la communication audiovisuelle du 29 juillet 1982, le médiateur du cinéma est chargé principalement d'une mission de conciliation préalable pour tout litige entre les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques et les distributeurs d'œuvres cinématographiques au sujet de la diffusion de films en salles.

¹¹ Cote 20.

¹² Cote 20. Cette commission a été supprimée par le décret n° 2017-841 du 5 mai 2017.

19. Plus précisément, conformément à l'article L. 213-1 du CCIA, cette mission porte notamment sur tout litige relatif « [à] l'accès des exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques aux œuvres cinématographiques et à l'accès des œuvres cinématographiques aux salles, ainsi que, plus généralement, aux conditions d'exploitation en salle de ces œuvres, qui a pour origine une situation de monopole de fait, de position dominante ou toute autre situation ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence et révélant l'existence d'obstacles à la plus large diffusion des œuvres cinématographiques conforme à l'intérêt général ».
20. Les litiges relatifs à la fixation d'un délai d'exploitation des œuvres cinématographiques supérieur à ceux prévus par le 2° de l'article L. 213-1 susmentionné ainsi que ceux relatifs à la méconnaissance des engagements contractuels entre exploitants et distributeurs lorsqu'ils ont traité aux conditions de l'exploitation en salle d'un film entrent également dans le champ de compétence de la mission de conciliation préalable du médiateur du cinéma.
21. Les articles L. 213-2 et suivants du CCIA fixent les conditions générales encadrant cette mission de conciliation. Le médiateur du cinéma peut être saisi par toute personne physique ou morale concernée, par toute organisation professionnelle ou syndicale intéressée ou par le président du CNC. Il peut également se saisir d'office de toute affaire entrant dans sa compétence. Dans ce cadre, il favorise ou suscite toute solution de conciliation et, à défaut, peut émettre, dans un délai maximum de deux mois à compter de sa saisine, une injonction pouvant être rendue publique.
22. Les articles R. 213-3 à R. 213-11 du CCIA précisent les modalités de mise en œuvre de cette mission et notamment de la procédure de conciliation et d'injonction.
23. Il est notamment prévu que les notifications par le médiateur aux parties concernées, d'une saisine d'office ou par une organisation professionnelle ou syndicale ou par le président du CNC (R. 213-3 alinéa 2), de la demande de la saisissante en cas d'échec de la conciliation (R. 213-7 alinéa 1) ou d'une injonction précisant les mesures de nature à mettre fin à la situation litigieuse (R. 213-8 alinéa 2) soient effectuées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

B. MESURE ENVISAGÉE

24. L'article 12 du projet de décret prévoit de remplacer les notifications par lettre recommandée avec demande d'avis de réception prévues aux articles mentionnés au paragraphe 23 par des notifications par « *lettre recommandée électronique au sens de l'article R. 53¹³ du code des postes et des communications électroniques* » (ci-après « CPCE »). Cette dernière disposition renvoie à l'article 100 du CPCE selon lequel l'envoi recommandé électronique est équivalent à l'envoi par lettre recommandée dès lors qu'il satisfait aux exigences de l'article 44 du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur. Les exigences requises portent

¹³ Conformément à l'article R. 53 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), une lettre recommandée électronique est un envoi recommandé électronique tel que défini à l'article L. 100 du même code. Cette dernière disposition précise que l'envoi recommandé électronique est équivalent à l'envoi par lettre recommandée dès lors qu'il satisfait aux exigences du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

notamment sur l'identification de l'expéditeur et du destinataire, la preuve du dépôt par l'expéditeur des données et du moment de ce dépôt, la preuve de la réception par le destinataire et du moment de cette réception et l'intégrité des données transmises.

25. Le deuxième alinéa de l'article L. 100 du CPCE prévoit que dans le cas où le destinataire n'est pas un professionnel, celui-ci doit avoir exprimé son consentement à recevoir des envois recommandés électroniques. Le ministère de la culture précise à ce sujet que, dans le cadre de la procédure devant le médiateur du cinéma, seuls des professionnels du cinéma, et plus spécifiquement, des secteurs de l'exploitation et de la distribution sont concernés¹⁴.
26. Au cours des dix dernières années, selon le ministère de la culture, il y a eu en moyenne 78 saisines par an¹⁵. L'objectif de la mesure est de moderniser et d'accélérer la procédure de conciliation afin de la rendre plus efficace au regard des contraintes liées aux conditions d'exploitation des films en salles, notamment à la finalisation du plan de sortie. La modification envisagée devrait donc permettre d'optimiser l'exécution des missions d'intérêt général dont est investi le médiateur du cinéma avec un traitement plus rapide et plus efficace des saisines.
27. Cette mesure n'appelle aucune observation du point de vue de la concurrence.

Conclusion

28. L'Autorité rend un avis favorable au projet de décret modifiant la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée et portant diverses mesures relatives au secteur du cinéma et de l'image animée.

Délibéré sur l'instruction de Mme Emilie Baronnat et M. Grégoire Colmet Daâge, et le rapport oral de M. Grégoire Colmet Daâge, rapporteurs, et l'intervention de Mme Lauriane Lépine, rapporteure générale adjointe, par M. Henri Piffaut, vice-président, président de séance, Mme Fabienne Siredey-Garnier et M. Emmanuel Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

Le président de séance,

Caroline Orsel

Henri Piffaut

© Autorité de la concurrence

¹⁴ Cote 37.

¹⁵ Cote 37.