

Autorité
de la concurrence



**Avis n° 22-A-07 du 3 octobre 2022
portant sur un projet de décret relatif à la prorogation des
agrément des formules d'accès illimité au cinéma
jusqu'au 31 décembre 2023**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 17 août 2022 sous le numéro 22/0041 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis, en application des articles L. 212-27, L. 212-28 et R. 212-44 du code du cinéma et de l'image animée, portant sur un projet de décret relatif à la prorogation des agrément des formules d'accès illimité au cinéma jusqu'au 31 décembre 2023 ;

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 l'ordonnance n° 2017-762 du 4 mai 2017 modifiant la partie législative du code du cinéma et de l'image animée ;

Vu le décret n° 2011-250 du 7 mars 2011 relatif à l'agrément des formules d'accès au cinéma ;

Vu le décret n° 2017-841 du 5 mai 2017 relatif aux formules d'accès au cinéma ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la société Les cinémas Pathé Gaumont et de la Fédération Nationale des Cinémas Français (FNCF) entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, les représentants du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et le commissaire du Gouvernement, entendus lors de la séance du 27 septembre 2022 ;

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

1. Par lettre enregistrée le 17 août 2022, l'Autorité de la concurrence (ci-après, « l'Autorité ») a été saisie par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, sur le fondement des articles L. 212-27, L. 212-28 et R. 212-44 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 ») visant à proroger les agréments des formules d'accès au cinéma, donnant droit à des entrées multiples en nombre non défini, accordés par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée (ci-après, « CNC »), jusqu'au 31 décembre 2023.

I. L'encadrement juridique des formules d'accès illimité au cinéma

2. Les formules d'accès illimité au cinéma, dont la première a été lancée en France en mars 2000¹, 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 souscription².
3. 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 cinéma³.
4. 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.
5. 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 CNC, la durée de cet agrément ne pouvant être inférieure à deux ans ni excéder quatre ans.
6. Par ailleurs, l'article R. 212-53 du CCIA précise que « [l]orsqu'un 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 ».
7. 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

¹ 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.

² 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.

³ 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.

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'accès⁴. 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.

8. 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 formule⁵.
9. 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 ;

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 ».

⁴ Voir les articles L. 212-28 et R. 212-54 du code du cinéma et de l'image animée.

⁵ Voir l'article R. 212-55 du code du cinéma et de l'image animée.

II. Le contexte du projet de décret

10. À ce jour, trois exploitants cinématographiques (Les cinémas Pathé Gaumont⁶, les circuits nationaux UGC⁷ ainsi que l'établissement « Le Cinéma des Cinéastes »⁸) bénéficient d'un agrément accordé par le président du CNC pour la mise en place de formules d'accès illimité. Dans le contexte de la crise sanitaire, les agréments de ces opérateurs ont été prorogés d'une durée de quinze mois par le décret n° 2021-1219 du 23 septembre 2021 après avis favorable de l'Autorité de la concurrence du 17 septembre 2021⁹.
11. Compte tenu de cette prorogation, les agréments de ces trois exploitants expireront respectivement les 31 décembre 2022, 14 mars 2023 et 30 octobre 2023¹⁰.
12. Conformément à l'article R. 212-53 du CCIA, les demandes de renouvellement de ces agréments doivent être adressées au président du CNC au plus tard trois mois avant leur échéance, soit le 30 septembre 2022 pour Pathé Gaumont.
13. Or, le président du CNC fait valoir que compte tenu du bouleversement lié à la crise sanitaire et de l'absence de visibilité sur l'évolution du secteur, les opérateurs rencontrent toujours des difficultés pour fournir des données économiques suffisamment fiables sur l'évolution du marché à moyen terme et sur l'économie prévisionnelle de leur formule¹¹. Le CNC ne serait, partant, pas en mesure de procéder dans les délais requis à l'analyse des demandes et à la vérification de la pertinence du prix de référence proposé par chaque exploitant émetteur au regard des critères prévus par l'article L. 212-28 du CCIA.
14. De plus, le CNC fait état du lancement récent par la ministre de la culture et le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique d'une mission « cinéma et concurrence », précisément chargée, entre autres sujets, de réfléchir sur le cadre juridique applicable aux formules d'accès illimité, et susceptible de déboucher sur des aménagements législatifs ou réglementaires d'ici fin 2023¹².
15. Pour l'ensemble de ces motifs, le projet de décret soumis à l'avis de l'Autorité propose une nouvelle prorogation des agréments des formules d'accès illimité au cinéma en cours de validité, et ce jusqu'à une date uniforme pour l'ensemble des opérateurs concernés, fixée au 31 décembre 2023.

⁶ L'agrément du 25 septembre 2017 a été accordé pour les salles Gaumont Pathé pour la formule d'accès illimité « CinéPASS » à compter du 1^{er} octobre 2017 pour une durée de quatre ans (décision n° 2017/P/71/ du 25 septembre 2017 GIE CARTE LP).

⁷ L'agrément pour la SAS UGC Ciné Cité a été délivré le 14 décembre 2017 à compter du 15 décembre 2017 pour la formule d'accès illimité « UGC Illimité » pour une durée de quatre ans.

⁸ L'agrément du 31 juillet 2018 a été délivré pour la formule d'accès illimité « CINOC Illimité » pour une durée de quatre ans (décision n° 2018/P/ du 31 juillet 2018 SARL ARP – Cinéma des Cinéastes).

⁹ Voir l'avis n° [21-A-10](#) de l'Autorité de la concurrence du 17 septembre 2021 portant sur un projet de décret relatif à la prorogation des agréments des formules d'accès au cinéma.

¹⁰ Note du CNC.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Selon les indications des représentants du CNC en séance, les conclusions de cette mission sont attendues pour février 2023.

III. Analyse concurrentielle

16. Dans le passé, l'Autorité a examiné, dans le cadre de cinq demandes d'avis¹³, le principe même des formules d'accès illimité au cinéma ainsi que leur mode de régulation.
17. Dans son avis n° 21-A-10 du 17 septembre 2021¹⁴, l'Autorité s'est prononcée favorablement sur un décret prévoyant la prorogation pour une durée de 15 mois des agréments déjà accordés, dès lors, notamment, que, faute de disposer des données économiques prévues à l'article R. 212-54 du CCIA en raison de la crise sanitaire, le CNC se trouvait effectivement dans l'impossibilité matérielle de mener l'analyse préalable à tout renouvellement d'un agrément arrivant à échéance. Elle a toutefois assorti cet avis favorable d'une demande de production, par le CNC, d'un bilan intermédiaire visant à analyser l'impact de la prorogation sur les exploitants n'ayant pas déjà mis en place une formule d'accès illimité au cinéma et sur les exploitants indépendants.
18. Un an après cet avis, l'Autorité est saisie d'une nouvelle demande de prorogation, motivée sensiblement par les mêmes difficultés. Le CNC indique, en effet, que les émetteurs de formules d'accès illimité continueraient de rencontrer des difficultés pour fournir des données économiques suffisamment fiables sur l'évolution du marché à moyen terme et sur l'économie prévisionnelle de leur formule, notamment celles portant sur le nombre d'abonnés et sur la fréquence moyenne d'utilisation. Il souligne en outre que la fréquentation des salles de cinéma demeure fortement inférieure à celle précédant la crise sanitaire (d'environ 30 %) et que la structure du public a profondément changé et reste en constante évolution.
19. Les représentants de Pathé Gaumont et de la Fédération Nationale des Cinémas Français, entendus en séance, ont confirmé l'absence de fiabilité des données, tout en ajoutant que les difficultés évoquées par le CNC étaient encore accrues par les fortes incertitudes pesant sur la programmation et le calendrier, s'agissant en particulier des films américains.
20. À titre liminaire, l'Autorité ne peut que constater qu'elle est amenée, une fois de plus, à se prononcer, d'une part, dans des délais extrêmement contraints, alors même que les dates d'échéance des agréments étaient connues, et, d'autre part, sans pouvoir conduire, faute de toute donnée, la moindre évaluation de l'impact concurrentiel du dispositif envisagé, ce qui constitue pourtant le cœur et la justification mêmes du rôle consultatif qui lui a été conféré en l'espèce par le législateur et qui, par ailleurs, conduit le CNC à méconnaître le contrôle qu'il est tenu d'assurer en vertu de l'article L. 212-28 du CCIA. Or, bien que le CNC ne les juge pas révélatrices d'une activité normale et stable et qu'elles soient insuffisantes en vue d'un examen complet, il apparaît qu'un certain nombre de données étaient en réalité

¹³ 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.

¹⁴ 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 au cinéma.

disponibles et auraient pu utilement être transmises et analysées, notamment celles portant sur la période d'agrément passée.

21. Par ailleurs, l'Autorité déplore que le CNC n'ait pas dressé de bilan intermédiaire visant à analyser l'impact de la prorogation sur les exploitants n'ayant pas déjà mis en place une formule d'accès illimité au cinéma et sur les exploitants indépendants, comme l'y avait pourtant invité l'Autorité dans son avis du 17 septembre 2021.
22. L'Autorité entend ainsi rappeler qu'en l'état actuel de la législation, les prorogations automatiques d'agrément, sans analyse économique circonstanciée, ne peuvent s'envisager qu'à titre exceptionnel et ne sauraient constituer une situation pérenne.
23. Néanmoins, les quelques éléments recueillis lors de l'instruction et en séance permettent *a priori* d'écarter les principaux risques concurrentiels susceptibles de résulter du dispositif envisagé.
24. Tout d'abord, comme souligné dans l'avis de 2021 précité, les entrées engendrées par les cartes d'accès illimité ne représentent toujours qu'une part minoritaire, stabilisée autour de 8 % depuis 2017, de l'ensemble des entrées au niveau national¹⁵.
25. S'agissant des exploitants indépendants, il apparaît que la possibilité d'association aux formules d'accès illimité qui leur est conférée par les articles L. 212-29 et L. 212-30 du CCIA n'est que faiblement utilisée. En effet, seuls 92 établissements, soit 5 % des 1 755 établissements concernés, sont associés à une telle formule. Parallèlement, les 18 demandes d'association formulées par des exploitants indépendants depuis la mise en œuvre de la dernière prorogation ont toutes donné lieu à la délivrance d'un agrément modificatif en ce sens, ce qui traduit, là encore, comme souligné dans l'avis de 2021, une ouverture sur ce point des exploitants émetteurs de cartes d'accès illimité.
26. Par ailleurs, les représentants de la Fédération Nationale des Cinémas Français et du CNC, interrogés en séance sur ce point, ont indiqué ne pas avoir été informés, depuis la mise en œuvre de la prorogation prévue par le décret du 23 septembre 2021, de revendications émanant des exploitants indépendants sur l'accès ou les modalités d'association à ces formules. De même, le Médiateur du cinéma n'a pas été saisi de litiges relatifs à la prorogation des agréments résultant du décret du 23 septembre 2021.
27. S'agissant des distributeurs et des ayants droit, qui sont rémunérés par l'exploitant émetteur sur la base du prix de référence visé par l'article L. 212-28 du CCIA, une nouvelle prorogation des agréments n'apparaît pas, en l'état des informations communiquées à l'Autorité, de nature à dégrader leur situation concurrentielle. En effet, compte tenu de la situation du secteur à la suite de la crise sanitaire, le prix de référence aurait, selon le CNC et les représentants de Pathé Gaumont entendus en séance, vraisemblablement baissé en cas de renégociation, et, de ce fait, la rémunération des distributeurs et ayants droit aurait diminué.
28. S'agissant des consommateurs, l'absence de prorogation des agréments concernés aurait un impact négatif sur les spectateurs détenteurs de cartes d'accès illimité dès lors que ces spectateurs seraient privés de la possibilité de continuer à utiliser leur carte au-delà de la date d'échéance de chacun de ces agréments. De plus, l'ensemble des acteurs interrogés a souligné le fait que le système de cartes illimitées favorisait la production de films diversifiés et l'accès des spectateurs à ce type de films.

¹⁵ En réponse aux services d'instruction, le CNC a indiqué que « *la part des entrées cartes dans le total des entrées est relativement stable quelle que soit la zone étudiée : autour de 8 % sur l'ensemble du territoire, autour de 10 % en Ile-de-France hors Paris et autour de 30 % à Paris* ».

29. Enfin, comme indiqué *supra* au paragraphe 14, les travaux de la mission « cinéma-concurrence » pourraient conduire à une évolution de l'encadrement juridique des formules d'accès illimité au cinéma d'ici la fin de l'année 2023. Le cas échéant, et du fait de l'échéance unique au 31 décembre 2023 de tous les agréments en cours, les nouvelles demandes d'agrément, comme les demandes de renouvellement d'agréments seraient toutes examinées au regard des nouvelles dispositions du CCIA.
30. Au regard de ce qui précède et nonobstant les réserves exprimées aux paragraphes 20 à 22 ci-avant, l'Autorité émet un avis favorable au projet de décret.
31. Toutefois, cet avis favorable ne saurait préjuger de la position que l'Autorité pourrait être amenée à adopter dans le cadre d'une procédure contentieuse portant sur des comportements anticoncurrentiels mis en place par des exploitants émetteurs de cartes d'accès illimité au cinéma.
32. En outre, en l'absence d'évolution du cadre juridique régissant les formules d'accès illimité au cinéma à l'échéance des agréments prorogés au 31 décembre 2023, il sera impératif de procéder à un examen de la pertinence du prix de référence proposé par les exploitants émetteurs sur la base des données économiques visées à l'article L. 212-28 du CCIA.
33. Enfin, dans l'éventualité où le projet de décret serait adopté, l'Autorité invite le CNC à dresser un bilan intermédiaire dans un délai de 3 mois visant à analyser l'impact des deux prorogations d'agréments sur (i) les exploitants n'ayant pas déjà mis en place une formule d'accès illimité au cinéma et sur les exploitants indépendants, ainsi que (ii) sur les distributeurs et les ayants droit.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Emilie Baronnat, rapporteure, et l'intervention de Mme Lauriane Lépine, rapporteure générale adjointe, par Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidente, présidente de séance, Mme Irène Luc et M. Henri Piffaut, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

La présidente de séance,

Claire Villeval

Fabienne Siredey-Garnier