

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Inspection générale de l'administration des affaires culturelles

N° 2005 / 19

RAPPORT

sur

l'exploitation cinématographique dite non commerciale

**Michel Berthod
inspecteur général**

Juin 2005

RAPPORT
sur
l'exploitation cinématographique dite non commerciale

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	1
Etat des lieux	2
Le paysage juridique	2
Le paysage réel	3
Les aspects économiques	5
La question du visa	7
L'émergence des nouvelles technologies	8
Synthèse de l'état des lieux	10
De nouveaux concepts pour de nouvelles règles	12
Renouveler et clarifier les concepts	12
Ecrire autrement le titre VI de la D.R. N° 12	14
Inventer de nouvelles règles	16
La question de l'autorisation d'exercice	16
La question de la TSA	20
La question des œuvres du deuxième type	22
Remarques sur le visa	24
La question de la gratuité	25
Conclusion	28
Résumé des principales propositions	29
Annexes	
Lettre de mission	
Listes des personnes auditionnées ou consultées	

Avant-propos

Le présent rapport répond à une demande du Centre national de la cinématographie portant sur "*le secteur non commercial de l'exploitation cinématographique*". Ce secteur, que le CNC a vocation à encadrer, protéger et soutenir autant que le secteur commercial, est cependant, selon les termes même de la lettre de mission, une "*source de difficultés et d'interrogations depuis de nombreuses années*".

La lettre de mission invite à dresser d'abord un état des lieux, puis à envisager une adaptation de la réglementation susceptible d'apporter des réponses aux problèmes constatés. C'est donc le plan qui sera suivi.

Mais au préalable, deux remarques de méthode s'imposent.

En premier lieu, aucun des mots *contrefaçon* ni *piraterie* n'apparaissent dans la lettre de mission. Bien que certains, à tort ou à raison, avancent que le secteur dit de l'exploitation non commerciale serait un milieu favorable au développement d'usages contraires au droit de la propriété littéraire et artistique, le rapporteur a considéré que la question qui lui était posée ne portait pas sur la façon d'empêcher ces usages ou de les réprimer : le droit interne est à cet égard assez clair et précis, les organisations qui y veillent assez vigilantes, les pouvoirs publics assez déterminés pour que cette question, par ailleurs importante, reste en-dehors du champ du présent rapport, lequel porte sur des questions sur lesquelles le droit est beaucoup moins certain dans sa formulation.

La seconde remarque porte justement sur cette imprécision du droit. On verra qu'une bonne partie des difficultés rencontrées vient de ce que la réglementation applicable manque de rigueur et de précision dans sa rédaction. Certes, ce caractère n'est pas propre à la réglementation du cinématographe : il s'observe dans l'ensemble du droit des médias et s'explique par l'évolution rapide des techniques, des opérateurs, des situations, qui conduit à une sédimentation non moins rapide de textes successifs, dont la cohérence conceptuelle n'est pas garantie. On ne doit pas pour autant renoncer à la cohérence et à la clarté. Comme le souligne le Professeur Emmanuel Derieux dans sa brillante introduction au Lamy du droit des médias et de la communication, "*le perfectionnement de ce droit passe, entre autres, par un effort de rigueur et de précision dans la terminologie.*"

Les pages qui suivent se proposent d'apporter une modeste contribution à cet effort de perfectionnement.

Première partie

ETAT DES LIEUX

Le paysage juridique

En énumérant les missions du CNC, le code de l'industrie cinématographique le charge notamment (art.2-6°)

"D'assurer la diffusion de films documentaires et le développement d'un secteur non commercial du cinématographe en collaboration avec les ministres intéressés ; d'organiser, avec le concours des groupements syndicaux, des manifestations nationales et internationales susceptibles de contribuer au rayonnement du film français ;"

Nulle part le code ne définit ce qu'il entend par *secteur non commercial du cinématographe* (pas plus d'ailleurs qu'il ne définit le secteur commercial). Notons cependant que le secteur non commercial se trouve rapproché dans le même alinéa des *manifestations nationales et internationales susceptibles de contribuer au rayonnement du film français*, catégorie dans laquelle il est possible de faire entrer bon nombre de festivals.

Pour identifier le secteur non commercial de l'exploitation, la lettre de mission renvoie au décret du 28 décembre 1946 modifié qui, sans employer nulle part les adjectifs *commercial* ou *non commercial*, au dernier paragraphe de son article 15 exclut du contrôle des recettes (et donc de la perception de la taxe spéciale additionnelle) les "*séances de projection cinématographiques ci-après* :

- a) *séances organisées par les services publics à caractère non commercial ;*
- b) *Séances gratuites ;*
- c) *Séances privées organisées par les associations habilitées à diffuser la culture par le film ;*
- d) *Séances publiques et payantes organisées exceptionnellement par les associations et les groupements légalement constitués agissant sans but lucratif, dans la limite de six par an et par association ou groupement."*

Ces dispositions ont été complétées et précisées par l'arrêté interministériel du 6 janvier 1964 et par la décision réglementaire n° 50 du 9 juin 1964. Le premier de ces textes précise les conditions d'agrément des associations visées au b) (ciné-clubs), impose aux associations et groupement visés au d) une déclaration préalable de leurs programmes, et enfin dans tous les cas a), b), c), d) autorise le directeur général du CNC à prendre par décision réglementaire "*les mesures propres à interdire toute concurrence préjudiciable à l'exploitation cinématographique commerciale*", en application de quoi le second de ces textes restreint l'utilisation de matériel publicitaire, impose un délai de programmation après la sortie en salle (délai actuellement égal à celui de l'édition vidéo) et par ailleurs interdit les séances gratuites organisées dans un but de promotion commerciale.

Dans leurs intitulés, cet arrêté et cette décision se déclarent relatifs "*au secteur non commercial de la cinématographie*". Mais, pas plus que le code de l'industrie cinématographique, de nature législative, ces textes réglementaires ne précisent les critères par lesquels il est possible de distinguer une exploitation commerciale d'une exploitation non commerciale.

Il en résulte que **l'exploitation commerciale est définie par défaut : toute projection n'entrant dans aucun des quatre cas de figure énoncés ci-dessus est réputée commerciale, elle est donc assujettie à la TSA et ne peut être organisée que par un exploitant de salle cinématographique titulaire d'une autorisation professionnelle délivrée par le CNC et utilisant une billetterie agréée.**

Réciproquement, un exploitant titulaire d'une autorisation professionnelle ne peut, sauf gratuité totale, organiser de projection dite *non commerciale*, puisqu'il ne saurait entrer dans aucun des cas prévus aux *a), c) et d)* : même si l'œuvre présentée ne dispose pas de visa, mais seulement d'une autorisation exceptionnelle, l'exploitant est tenu d'émettre la billetterie agréée et d'acquitter la TSA.

Tel est l'état du droit.

Le paysage réel

Dans la réalité on observe cependant de nombreuses situations dans lesquelles des images animées sont projetées en public sans donner lieu à perception de la TSA, sous la responsabilité de personnes morales ou physiques qui n'ont pas la qualité d'exploitant, et sans pour autant répondre à l'un des cas de figure visés par le dernier paragraphe de l'article 15 du décret du 28 décembre 1946 modifié. Sans prétendre à l'exhaustivité, on en décrira ci-après trois catégories.

1) De nombreuses entreprises commerciales dont l'objet social est sans rapport avec le cinématographe (compagnies de transport, hôtels, discothèques, villages de vacances) offrent à leur clientèle, avec ou sans supplément de prix, la possibilité de visionner un film en **prestation accessoire** de leur service principal. Elles font appel à des distributeurs spécialisés dans l'acquisition de droits propres à ce segment de marché et dans la fourniture de supports adaptés à ces conditions de projection.

Lorsque la *représentation publique* est accessible sans supplément de prix, la réglementation la dispense de l'autorisation d'exploitation (décision réglementaire n° 12 du 2 mars 1948, art. 16, 2^{ème} alinéa), ce qui autorise à voir là un cinquième cas d'exploitation non commerciale, non prévu par le décret de 1946. Mais les situations sont fréquentes où le passager ou le client de l'hôtel doit acquitter un supplément pour y avoir accès. Notons cependant que s'il y a bien *représentation publique* de l'œuvre cinématographique, les conditions techniques de cette représentation sur écran individuel avec choix entre plusieurs programmes, plus souvent que sur écran collectif avec programme unique, ne permettent pas toujours de parler de *projection*¹, terme employé au 1^{er} alinéa du même article.

Par ailleurs, il est clair que l'adjectif *non commercial* est peu approprié pour rendre compte de ces situations dans lesquelles tant l'opérateur final que le distributeur auquel il s'adresse ont la qualité de commerçant et ne songent nullement à contester que leurs activités ont une finalité lucrative.

¹ **Projection** : (...) 3 (1897) OPT. Action de projeter des radiations, des rayons lumineux, (en parlant d'un foyer); ces rayons. (...) SPECIALT. COUR. Action de projeter une image sur un écran. *Appareil de projection* (...) – *Projection d'un film. Salle, cabine de projection* (cinéma).
In Le Nouveau Petit Robert, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris, 2000.

2) Nombreuses sont *les associations et les groupements légalement constitués agissant sans but lucratif* qui organisent des projections publiques et payantes bien au-delà de la limite de six par an. Compte tenu du caractère culturel de leurs activités, il est fréquent que ces associations soient subventionnées par les collectivités territoriales et par le ministère de la culture, voire par le CNC lui-même.

Il en va ainsi notamment des associations qui se donnent pour objet de conserver ou de rendre accessible le patrimoine cinématographique, et qui se donnent souvent le nom de **cinémathèques**. Le CNC répertorie ainsi trois cinémathèques d'intérêt national et treize cinémathèques d'intérêt régional, toutes subventionnées soit par le ministère de la culture, soit par le Centre lui-même, soit par l'un et l'autre à la fois. Le Forum des images, à Paris, peut être rangé dans la même catégorie.

Puisque les projections ainsi organisées ne peuvent relever du *d)* de l'article 15 du décret du 28 décembre 1946, la question se pose de savoir s'il est possible de les faire entrer dans le champ du *a) séance organisées par les services publics à caractère non commercial*. Tant que l'association opératrice ne sera pas liée à l'Etat ou à une collectivité par une procédure de délégation de service public, il est à craindre que la réponse à cette question reste négative.

Le fait est pourtant que peu nombreux sont les opérateurs culturels à forme associative qui choisissent de se placer sous le régime de l'exploitation commerciale en demandant au CNC l'autorisation requise et en utilisant la billetterie agréée. Il en est pourtant quelques unes qui méritent d'être signalées ici : il s'agit des scènes nationales (une quarantaine en France), qui toutes ont choisi de placer la programmation de films sous le régime de l'exploitation commerciale, ce qui les amène à gérer sans difficulté deux billetteries, l'une pour le cinéma, l'autre pour toutes les autres manifestations.

3) Lorsqu'un **festival de cinéma** est organisé par une association culturelle, qui reçoit à cette fin des subventions publiques, on peut considérer qu'on est ramené au problème précédent : l'événement ne peut être couvert ni par le *d)*, puisque le nombre de projection excède six, ni par le *a)*, sauf à ce que l'association soit délégataire d'une mission de service public.

A fortiori ces solutions sont elles écartées quand la collectivité territoriale confie l'organisation du festival à une société commerciale, dans le cadre d'un marché public. Quand bien même la société commerciale se verrait confier l'organisation du festival dans le cadre non d'un marché, mais d'une délégation de service public, on serait en présence d'un service public à caractère industriel et commercial et le *a)* ne trouverait pas à s'appliquer.

Que le festival soit organisé par une association culturelle ou par un opérateur commercial, et même lorsque les exploitants locaux participent à son déroulement, il est rare que la billetterie utilisée soit celle de l'exploitant. Pour des raisons pratiques (multiplicité des lieux de projections, modalités tarifaires, nombre élevé d'invitations), c'est une billetterie spécifique, émise par l'organisateur, qui est mise en vente.

Dans tous les cas de figure qu'on vient d'évoquer, on est en dehors des exceptions prévues par l'article 15 du décret de 1946, et donc juridiquement en dehors du régime *non commercial*. Tous les professionnels, comme les services du CNC, s'accordent cependant à qualifier ces projections de non commerciales : la preuve en est que les droits acquis par les opérateurs auprès des distributeurs ou producteurs sont qualifiés par les contrats qu'ils signent de *droits non commerciaux* dès lors que la billetterie utilisée ne donne pas lieu à perception de la TSA.

Ainsi, dans les faits, c'est le secteur non commercial qui est défini par défaut : est qualifiée de *non commerciale* toute représentation publique qui ne donne pas lieu à perception de la TSA et à utilisation de la billetterie agréée.

Tant que les écarts entre les faits et les normes juridiques restent exceptionnels, les faits transgressifs peuvent être qualifiés d'infractions et faire l'objet de mesures répressives. Mais quand l'écart entre le réel et le droit est aussi profond et durable, c'est le droit qui doit faire son *aggiornamento*.

Les aspects économiques

Cependant, le problème ne se pose pas seulement sur un plan juridique, mais aussi sur un plan économique : celui de la concurrence que les deux secteurs peuvent se faire l'un à l'autre, l'exploitation commerciale étant dans l'obligation de se financer exclusivement ou principalement par le marché, l'exploitation non commerciale faisant largement appel à des financements d'origine publique.

Car s'il est fréquent d'entendre les professionnels se plaindre de la concurrence, déloyale selon certains, que leur ferait le secteur non commercial, ils ne pointent pas seulement les situations de non-droit qui ne répondent à aucun des quatre cas prévus par le décret de 1946, mais aussi des situations qui rentrent sans contestation possible dans l'un de ces cas, notamment le *a*) ou le *b*).

Rentrent ainsi dans le cas prévu au *a*) les musées et bibliothèques publiques qui, disposant d'une ou plusieurs salles à cet effet, y organisent des projections cinématographiques². Qu'ils soient en régie ou dotés de la personnalité morale, ces établissements sont tous des *services publics à caractère non commercial*. S'agissant du Centre Pompidou, son activité de programmation cinématographique fait même partie des missions qu'il tient de la loi par laquelle il a été créé (loi n° 75-1 du 3 janvier 1975, art. premier).

Sont aussi couverts par le *a*) les établissements scolaires, publics ou privés sous contrat, dès lors que les droits non commerciaux des œuvres qui y sont montrées à leurs élèves et à leurs familles ont été régulièrement acquis auprès des ayants-droits.³

² Dans l'activité des bibliothèques, il n'est question ici que des projections publiques, et non des services de consultation et de prêt à domicile de vidéogrammes qui ne mettent pas en jeu la notion juridique de *représentation publique* et sont sans doute possible exclus du champ de *l'exploitation cinématographique*, qu'elle soit commerciale ou non commerciale.

³ De même, dans l'activité des établissements d'enseignement, il n'est question ici que des projections organisées hors temps scolaire, dans une salle spécialement prévue à cet usage, et non des utilisations pédagogiques, dans le temps scolaire et dans la salle de cours, de vidéogrammes faisant l'objet d'une consultation par un groupe fermé, consultation qui ne met pas en jeu la notion de représentation publique et suppose, comme pour les bibliothèques, l'acquisition de droits spécifiques distincts du droit de représentation.

Pour autant, l'auteur du présent rapport n'a pas manqué d'entendre les doléances de certains exploitants, et de leurs organisations professionnelles, à l'encontre de ces formes d'exploitation non commerciale parfaitement conformes au décret de 1946.

Ainsi encore rentrent dans le cas prévu au *b*) les projections gratuites organisées en plein air sous le label *Un été au ciné*. C'est à l'initiative des pouvoirs publics (ministère de la ville et ministère de la culture) que cet ensemble de manifestations a été créé, dans un but à la fois social et culturel, et c'est avec le soutien de l'Etat et des collectivités territoriales qu'il se renouvelle chaque année, la mise en œuvre en étant confiée sur le terrain à des associations missionnées et subventionnées à cet effet.

Bien que les directions régionales des affaires culturelles et le CNC veillent à ce que les projections d'*Un été au ciné* se déroulent dans des lieux suffisamment éloignés des salles de cinéma qui pourraient avoir à en souffrir, et bien que certains exploitants apportent leur concours à la manifestation en prêtant ou en louant leur matériel, la FNCF recueille chaque été des plaintes de quelques uns de ses membres à l'encontre des projections gratuites en plein air, qui sont pourtant autorisées par le décret de 1946 et par les textes subséquents dès lors qu'elles n'ont pas une finalité promotionnelle. Il en va de même des projections organisées par l'association *Ciné-Sites*, qui s'adressent à un public plus élitaire, mais toujours dans des lieux de plein air choisis à bonne distance des salles existantes et en accord avec les exploitants les moins éloignés.

Dans ce débat, deux discours s'affrontent, condamnés à une impossible réfutation de l'un par l'autre, car se situant sur deux plans différents : l'un macroéconomique, l'autre microéconomique.

C'est sur le terrain macroéconomique que se placent les avocats du cinéma non commercial, en avançant trois sortes d'arguments.

En premier lieu, l'exploitation non commerciale toucherait un public très restreint par rapport à celui de l'exploitation commerciale, et ne pourrait enlever à celle-ci qu'une faible part de marché, à peine quantifiable, et même négligeable par rapport au nombre de spectateurs que la télévision, internet ou les manifestations sportives retirent au cinéma.

En second lieu, l'un et l'autre secteurs, avec des offres très différentes, s'adresseraient à des publics différents : les spectateurs qui vont voir au Centre Pompidou, à la Cinémathèque française ou au Forum des Images des films dits de répertoire ne seraient pas les mêmes que ceux qui vont voir les films très récents dans les salles commerciales.

En troisième lieu, l'exploitation non commerciale, en faisant connaître les grandes œuvres du patrimoine et en propageant la culture cinématographique, notamment chez les plus jeunes ou chez les moins favorisés, contribuerait à répandre et consolider le goût pour la fréquentation des salles obscures, et, loin de mordre sur le public de l'exploitation commerciale, l'aiderait à fidéliser et augmenter son public. Le partage du marché ne se ferait donc pas à somme nulle, mais à somme positive.

Comme dans l'histoire du chaudron volé que raconte Sigmund Freud, ces arguments ne sont guère compatibles entre eux. L'auteur du présent rapport préfère ne retenir que le troisième, car il lui semble démontré que les abonnés des cartes

UGC ou Gaumont peuvent être aussi des abonnés de la Cinémathèque française ou du Forum des Images.

De leur côté, les porte-parole de l'exploitation commerciale, se plaçant sur le terrain microéconomique, ne manquent pas d'exemples où il leur semble que telle projection gratuite et en plein air, ou tel festival, a pu avoir un effet négatif sur la fréquentation de la salle ou des salles les plus proches. De même, telle rétrospective organisée par un musée ou une cinémathèque pourrait avoir un effet sur la fréquentation des salles d'art et d'essai peu éloignées.

Ces exemples mériteraient d'être discutés un par un. Mais il est indéniable que, pour un cinéma de proximité à l'équilibre financier fragile, des manifestations organisées dans sa zone de chalandise, d'accès gratuit ou à tarif sensiblement inférieur au sien, et de surcroît avantageées par la promotion que leur apporte souvent le soutien d'une collectivité locale, de telles manifestations peuvent avoir un effet négatif immédiat sur la fréquentation de cette salle. Et même si cet effet est surestimé, ou pourrait être produit aussi bien par un festival de jazz ou un concert de variétés, on ne peut ignorer qu'il est ressenti par l'exploitant comme une menace réelle pour son existence, d'autant plus mal vécue qu'elle a pour origine un événement cinématographique.

La question du visa

A l'exception des vidéogrammes ayant fait l'objet d'un arrêté du ministre de l'intérieur en interdisant la vente au mineurs, n'importe quel film interdit aux moins de 12, 16 ou 18 ans peut être librement acheté par un mineur de 12 ans dès lors qu'il est disponible en DVD sur les gondoles de la FNAC, de Virgin ou de Leclerc, nonobstant la mention que l'éditeur doit faire figurer sur la jaquette en application de l'article 5 du décret du 23 février 1990.

On est dès lors en droit de s'interroger sur la pertinence de la procédure si elle vise seulement à protéger la jeunesse.

Mais les effets juridiques du visa dépassent largement cette finalité.

Depuis que les frontières entre cinéma et audiovisuel sont de moins en moins certaines, et qu'elles ne peuvent en aucun cas se fonder sur la nature du support, le visa est en France le discriminant universel qui fait basculer irréversiblement dans le champ économique et juridique du cinématographe aussi bien une production non française qu'une œuvre française ou assimilée qui n'aurait pas, avant mise en production, demandé et obtenu l'agrément du CNC.

Le numéro de visa fonctionne comme un badge qui fait entrer une œuvre audiovisuelle, quels qu'en soient les conditions de production et les supports de diffusion, dans le "cercle de la cinématographie" et qui en garantit la traçabilité pour le restant de ses jours : dès lors qu'une œuvre a obtenu un visa d'exploitation, elle génère des droits à soutien pour les exploitants qui la programment, mais elle est par ailleurs soumise à toutes les contraintes d'exploitation qui pèsent sur une œuvre cinématographique et notamment à la chronologie des média.

C'est la raison pour laquelle des opérateurs qui sont à la fois distributeurs, exploitants et éditeurs vidéo, lorsqu'ils programment un film non français appelé à une brève carrière en salle, préfèrent demander une autorisation exceptionnelle plutôt qu'un visa, de façon à ne pas différer la mise en vente du DVD. Et comme un

film sans visa ne génère pas de droits à soutien pour l'exploitant, ils préfèrent à cette occasion émettre une billetterie dite non commerciale, se plaçant ainsi en infraction avec l'article 15 du décret du 28 décembre 1946 qui ne prévoit pas qu'un exploitant autorisé puisse être exonéré du contrôle des recettes (sauf gratuité totale).

De façon plus générale, les exploitants qui programment des œuvres sans numéro de visa n'ont pas intérêt à émettre à cette occasion une billetterie commerciale, puisque la TSA qui serait acquittée ne générerait de droit à soutien ni pour l'œuvre ni pour la salle.

L'émergence des nouvelles technologies

Les supports numériques, et les modes de production et de distribution allégés qu'ils autorisent, pourraient dans les années qui viennent donner un sens nouveau à cette question du visa, dans la mesure où ils multiplieront les possibilités de programmation d'œuvres sans visa.

Le sentiment dominant de professionnels est que, dans leur majorité, les exploitants français ne seraient pas prêts à investir rapidement dans les matériels de projection numérique. Ils ont beaucoup investi dans un passé récent dans le renouvellement de leurs salles et de leurs matériels, et ils ont besoin d'amortir ces équipements avant de retrouver une capacité de financement pour de nouveaux investissements. Par ailleurs, les matériels numériques, et leurs logiciels d'exploitation sont sujets à obsolescence rapide, du fait de l'évolution des formats, des standards et des normes : il y a donc intérêt à attendre que les systèmes numériques aient atteint la stabilité qui accompagnera la maturité avant de s'engager dans une transformation du parc.

Ces considérations ne tiennent pas compte de la position différente d'un certain nombre d'exploitants : ceux qui arrivent sur le marché, et ceux (parfois les mêmes) qui se consacrent à une programmation hors des sentiers battus, soit par choix culturel, soit en raison de leur localisation et des circonstances qui ont présidé à leur émergence. C'est le cas notamment de beaucoup de salles créées ou reprises par des municipalités, exploitées en régie ou en DSP, dans les petites villes ou les banlieues mal desservies par l'exploitation traditionnelle, et qui ont parfois du mal à accéder aux films en première exclusivité.

Ces salles sont d'autant plus tentées de s'équiper en systèmes numériques qu'elles complètent volontiers leur programmation par des œuvres ou documents vidéographiques non disponibles sur support argentique. Qu'il s'agisse de documentaires commandés par la télévision et qui trouvent une seconde vie en salle, qu'il s'agisse d'œuvres expérimentales ou militantes, réalisées par de jeunes auteurs, à faible coût et avec des collaborateurs bénévoles, ou encore d'œuvres relevant du genre qu'on appelle vidéo d'artiste, la plupart sont produites sans agrément (ou avec seulement l'agrément COSIP), soit que leurs auteurs ne pensent pas à le demander, soit qu'elles ne remplissent pas les conditions pour l'obtenir. Dépourvues d'agrément, elles ne visent pas une carrière en salle de cinéma, ou n'en font pas leur mode principal de diffusion, et ne sollicitent donc pas de visa.

Dans des salles qu'on est tenté de qualifier d'atypiques, et qui sont pour la plupart adhérentes au Groupement national des cinémas de recherche (GNCR), on voit ainsi se développer, en marge de la programmation d'œuvres à l'identité

cinématographique certaine, la programmation de ce que certains appellent des *productions alternatives* et d'autres des *objets audiovisuels non identifiés*.

Une étude menée fin 2004 auprès de ses membres par le Groupement national des cinémas de recherche (GNCR) révèle qu'une petite moitié des 154 salles ayant répondu sont équipées de vidéo-lecteurs et vidéo-projecteurs, et que pour 20% d'entre elles cet équipement est très récent (moins d'un an). On est donc en présence d'un mouvement nouveau, susceptible de s'accélérer si l'environnement économique et juridique y est favorable. Notons qu'aucune des salles interrogées ne s'est équipée en matériel numérique à haute définition (du type utilisé pour l'exploitation du film d'Ingmar Bergman *Sarabande*), lui préférant la vidéo analogique ou le matériel numérique en basse définition dont la qualité est jugée très satisfaisante et le coût très inférieur.⁴

Au demeurant, la projection numérique à haute définition reste en France une exception rarissime. Seulement huit salles en sont à ce jour équipées, deux à Paris et six en province. Une seule a opté pour le matériel dit *2k* (2048 pixels par 1080 lignes), les sept autres ayant choisi du matériel alignant 1280 pixels sur 1080 lignes, dont le prix est deux fois moins élevé.

Mais les exploitants ne seront pas les seuls à déterminer le rythme d'introduction des équipements numériques dans leurs salles. Les distributeurs auront aussi leur influence, qui ont intérêt à faire circuler des supports numériques plus légers et moins chers que les bobines de 35 mm (voire à distribuer les films par voie de téléchargement crypté). Ce sont eux sans doute qui amèneront les exploitants à s'adapter au numérique plus vite qu'ils ne le souhaitent.

Dès lors, il faut s'attendre à ce que se confirme l'émergence, dans les salles commerciales comme dans les structures non commerciales, de ce type de programmation "alternatif" que dans la suite du rapport on préférera appeler "du deuxième type".

⁴ Volontairement, on n'emploie pas ici les mots *e-cinema* et *d-cinema* : pas seulement pour éviter de parler français, mais aussi parce qu'experts et professionnels ne s'accordent pas sur le sens à donner à ces mots. Alors que *e* est là pour *electronic* et *d* pour *digital*, il est amusant de relever que certains experts voudraient traduire *d-cinema* par *projection électronique de type cinéma numérique*.

Au terme de cette analyse, l'état des lieux peut se résumer par une matrice carrée, croisant deux secteurs de diffusion et deux types de programmation :

	1) Programmation du 1^{er} type (œuvres et documents avec visa)	2) Programmation du 2^{ème} type (œuvres et documents sans visa)
A) Secteur "commercial": exploitants autorisés conformément à la DR n°12, titre VI	Billetterie: CNC. Supports: 99,9% argentiques. Droits à soutien pour l'exploitant. Droits à soutien pour le film si français ou assimilé.	Billetterie: CNC ou non CNC. Supports: argentiques et numériques, dans une proportion non mesurable. Pas de droits à soutien ni pour l'exploitant ni pour le film.
B) Secteur "non commercial": opérateurs n'ayant pas la qualité d'exploitants autorisés - services publics non commerciaux (musées, médiathèques, ...) - ciné-clubs affiliés à une fédération habilitée - associations (cinémathèques, festivals, <i>Ciné-sites</i> , <i>Un Eté au cinéma</i> , autres associations, ...)	Billetterie: non CNC. Supports: en grande majorité argentiques. Pas de droits à soutien ni pour l'opérateur ni pour le film.	Billetterie: non CNC. Supports: peu d'argentique, encore beaucoup de vidéo analogique, de plus en plus de vidéo numérique. Pas de droits à soutien ni pour l'opérateur ni pour le film.

Pour bien apprécier ce paysage, encore faudrait-il pouvoir pondérer chacune des cases de la matrice par le nombre de spectateurs qu'elle accueille.

On sait qu'en 2004, la case A pèse 195 millions de spectateurs (ce chiffre inclus une petite partie de la case A2, impossible à dénombrer, mais qu'on peut considérer comme non significative).

Dans la case B1 et B2, on peut, d'après les indications fournies par les opérateurs sur leur fréquentation, retenir les estimations suivantes :

Ciné-clubs	500 000
Cinémathèque française	115 000
Autres cinémathèques	300 000
Forum des Images	200 000 (dont 60 000 pour <i>Cinéma au clair de lune</i>)
Un Eté au cinéma + Cinéville	250 000
Parc de la Villette	200 000 (dont 10 000 avec billet CNC)
CNAC-Pompidou + BPI	90 000
Louvre, Orsay, BNF	non significatif
Médiathèques et musées territoriaux	non déterminé

Hors festivals, le total des cases B1 et B2 reste sensiblement inférieur à 2 millions.

Le public des festivals est plus difficile à estimer, compte tenu du grand nombre et de l'extrême dispersion des manifestations. On peut regretter que le ministère de la culture ou le CNC n'aient pas lancé d'étude récente pour dénombrer au moins le public des festivals qu'ils subventionnent, puisque ceux-ci sont tenus de fournir un compte rendu d'activités assorti d'informations sur leur fréquentation.

Quant à la case A2, aucun recensement, même approximatif, ne permet d'en évaluer la fréquentation.

Seconde partie

DE NOUVEAUX CONCEPTS POUR DE NOUVELLES REGLES

Renouveler et clarifier les concepts

Le secteur dit de l'exploitation non commerciale est souvent appelé par les professionnels secteur institutionnel, tandis que d'autres encore sont tentés de le qualifier de culturel.

On a déjà relevé que l'**adjectif non commercial** était peu adapté pour qualifier des situations dans lesquelles le client comme le fournisseur font profession de commerçant. Par ailleurs, d'un point de vue fiscal, il est possible de se livrer à des actes de commerce sans avoir la qualité juridique de commerçant : beaucoup d'associations sans but lucratif sont aujourd'hui assujetties aux trois impôts commerciaux (TVA, taxe professionnelle, impôt sur les bénéfices) à raison de leurs activités de service qu'elles facturent à des personnes qui sont considérées comme leurs clients. Il en va ainsi notamment de la plupart des opérateurs du spectacle vivant subventionnés : scènes nationales, orchestres régionaux, centres chorégraphiques nationaux, festivals de musique, de danse ou de théâtre.

L'**adjectif institutionnel** n'est guère plus approprié pour désigner un ensemble d'opérateurs aussi hétérogène que les établissements scolaires, les musées ou les bibliothèques, les hôtels ou les compagnies de transport, les hôpitaux ou les casernes, et qui n'ont en commun que d'acquérir les droits de représentations d'œuvres cinématographiques auprès des distributeurs ou des producteurs de ces œuvres dans des buts pour les uns lucratifs et pour les autres non lucratifs. Au demeurant, on n'a pas rencontré d'occurrence de ce mot dans les textes réglementant l'industrie cinématographique, mais il est d'usage fréquent dans la profession, notamment chez les distributeurs, et de nombreux courriers ou notes d'information émanant du CNC se sont ralliés à cet usage.

L'**adjectif culturel**, s'il était réservé aux opérateurs dits non commerciaux, aurait l'inconvénient de rejeter dans un espace non culturel l'ensemble des opérateurs dits commerciaux, ce qui serait profondément injuste.

Quant à la **terminologie anglosaxonne** qui oppose *theatrical* et *non theatrical*, et qu'on identifie en général au couple francophone *commercial / non commercial*, elle n'est pas non plus pertinente car une bonne partie de l'activité *non theatrical* se déroule dans des auditorium qui ont toutes les apparences architecturales de *théâtres cinématographiques* et ne s'en distinguent que par leur mode d'exploitation.

En l'état actuel des lieux, il nous semble que la terminologie la plus appropriée soit tout simplement celle qui distingue une exploitation *en compte de soutien* et une exploitation *hors compte de soutien*.

Les activités de distribution et d'exploitation, qui sont encadrées par de nombreuses dispositions réglementaires, ne sont pas pour autant définies.

S'agissant de **la distribution**, on notera qu'une directive européenne en date du 15 octobre 1968 en donne une définition très englobante ("*toutes les activités comportant disposition des droits d'exploitation économique d'un film en vue de sa diffusion commerciale dans un marché déterminé et la cession, à titre temporaire, des droits de représentation publique à tous ceux qui organisent directement de telles représentations*") et que tant les mots *exploitation économique* que la façon universelle de désigner les clients du distributeur (*tous ceux qui organisent de telles représentations*) interdisent d'y donner un sens restreint aux mots *diffusion commerciale*.

Si on peut considérer que le problème de la définition de la distribution est résolu par cette directive, il n'en va pas de même de **l'exploitation**. La seule définition qu'on en puisse en lire en droit positif se trouve au titre VI de la DR n° 12, relative *aux autorisations d'exercice de la profession*, et notamment dans ses articles 16 et 18, lesquels, pour identifier l'exploitation cinématographique, combinent trois concepts : celui d'*œuvres ou documents cinématographiques ou audiovisuels*, celui de *projection* ou de *représentation publique* de ces œuvres ou documents, et celui de *lieu spécialement équipé à cet effet*.⁵

En ajoutant aux *œuvres* les *documents*, et en complétant *cinématographique* par *audiovisuel*, l'article 16 atteint une exhaustivité qui évite toute ambiguïté.

En revanche, en utilisant alternativement les mots *projections* et *représentations*, l'article 16 ouvre une incertitude sur l'étendue de son champ d'application. Si le 2^{ème} alinéa entend en exclure "*les représentations publiques (...) organisées accessoirement à une activité principale et proposées gratuitement ou sans supplément de prix*", doit-on en déduire que les représentations de films proposées par les hôtels à leurs clients, par distribution câblées dans leurs chambres et moyennant un supplément de prix, ne pourraient se faire sans autorisation d'exploitation délivrée par le CNC ?

Ce n'est sans doute pas ce qu'ont voulu dire les rédacteurs de cet alinéa, et il est clair aujourd'hui que la diffusion de films dans les chambres d'hôtel relève du droit de la communication audiovisuelle et non de celui de la cinématographie (Cass. 1^{ère} civ., 6 avril 1994). C'est pourquoi il nous semble préférable, pour définir l'exploitation cinématographique, de s'en tenir soit au concept de *projection*, qui est une technique particulière de représentation, et qui ne préjuge en rien des procédés de fixation ou de transmission qui peuvent être à sa source, soit, mieux encore à celui de *représentation sur un écran adapté à une vision collective*, si on veut couvrir les utilisations en salle d'écrans à plasma de grande dimension qui pourraient devenir un jour techniquement possibles.

La référence à l'espace dans lequel opère l'exploitant n'est pas moins source d'ambiguïté. En parlant non seulement de *salles de spectacles cinématographiques*, mais aussi de *tout lieu spécialement équipé à cet effet*, l'article 16 ouvre plusieurs questions : faut-il entendre par *lieu spécialement équipé* un espace clos et couvert,

⁵ Rappelons au passage que ni le titre VI de la DR 12 ni l'article 15 du décret du 28 décembre 1946 modifié n'ont prévu d'exonérer l'exploitation dite non commerciale de cette autorisation d'exercice, dont elle est pourtant de fait dispensée.

ou peut-il s'agir d'un espace en plein air ? Et l'équipement spécial doit-il être à demeure, ou les installations temporaires sont-elles aussi visées par l'obligation d'autorisation ? La question se pose d'autant plus que le 3^{ème} alinéa de l'art. 16 précise que *l'autorisation peut être permanente ou limitée à une durée déterminée*. Ainsi une lecture intégriste des textes pourrait-elle aller jusqu'à soutenir que les projections événementielles en plein air sont subordonnées à une autorisation d'exploiter de durée déterminée,

Au moins doit on relever que le cas des lieux, fermés ou de plein air, spécialement équipés temporairement, mais avec une périodicité régulière, par ce qu'on appelle les circuits itinérants, est couvert par l'article 18. En ce cas, l'autorisation est accordée non à une personne et pour un lieu, mais à une personne et pour un ensemble de lieux précisément désignés et desservis selon une fréquence définie, les quels peuvent déroger aux normes architecturales imposées aux exploitants sédentaires par l'article 17.

Peuvent également échapper à ces normes spatiales ce que l'article 18 appelle *les modes d'exploitation particuliers*, expression qu'on peut comprendre, en se référant à l'article 17, comme désignant les *projections effectuées au moyen de techniques de vidéo-projection ou de vidéotransmission*. Ainsi dispensées d'assurer au spectateur un bon confort d'assise et de vision, ces exploitants sont en revanche assujetties par l'article 18 à une procédure d'autorisation plus longue et plus complexe, faite pour protéger les exploitants traditionnels de la même zone de chalandise.⁶

Dans la pratique, cette procédure ne s'est guère appliquée qu'aux lieux équipés pour recevoir les services satellitaires proposés naguère par la société VTHR et aujourd'hui par la société Ciel-Ecran, bien que cette société ne distribue jamais de "films de cinéma" à ses abonnés, mais seulement des captations de spectacles vivants au rythme d'une par mois, et qu'on ne voit pas quel tort ces projections mensuelles pourraient faire aux salles voisines quand il y en a.

Ecrire autrement le titre VI de la décision réglementaire n° 12

Pour définir clairement l'exploitation cinématographique, on proposera donc de conserver tel qu'il est énoncé le concept d'œuvre ou document cinématographique ou audiovisuel et de mieux préciser ceux de représentation et de lieu.

Ainsi l'autorisation prévue serait nécessaire

aux personnes organisant régulièrement, par le moyen d'équipements fixes installés à demeure dans un même lieu, ou d'équipements itinérants desservant périodiquement les mêmes lieux, des projections d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels ou des représentations de ces œuvres ou documents sur des écrans que leur dimension destine à une vision collective, quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support de ces œuvres ou documents.

Comparée à la rédaction actuelle des articles 16 et 18 de la DR 12, cette définition a l'avantage d'exclure sans doute possible du champ de l'exploitation dite

⁶ Notons qu'un exploitant traditionnel qui choisit de compléter son équipement 35 mm par des matériels de vidéoprojection ou vidéotransmission n'est soumis à aucune autorisation particulière ni aucune norme de qualité technique.

cinématographique tous les procédés de distribution par câble dans les lieux d'hébergement collectif (hôtels, hôpitaux, maisons de retraite, internats, prisons, ...), toutes les utilisations individuelles de vidéogrammes hors cercle de famille (consultation ou prêt à domicile), et toutes les représentations à bord de navires, aéronefs ou autres moyens de transport collectif. Ainsi sont exclus, sans qu'il soit besoin de le préciser, presque toutes les *prestations accessoires* actuellement visées par le 2^{ème} alinéa de l'article 16 de la DR n° 12.⁷

Cette définition dispense également d'autorisation les projections événementielles, en plein air ou en lieu clos, gratuites ou payantes, du type *Un Été au ciné*. En revanche, elle n'en dispense pas les exploitations saisonnières telles qu'on en rencontre dans les stations de bord de mer ou de sports d'hiver.

Mais, comme l'article 16 dans sa rédaction actuelle, la définition ici proposée englobe la plupart des situations aujourd'hui considérées comme relevant de l'exploitation non commerciale et dispensées de fait d'autorisation : les services publics à caractère non commercial disposant d'un équipement fixe de projection (musées, médiathèques), les ciné-clubs affiliés à une fédération habilitée, et les associations qui font de la transmission de la culture cinématographique ou du rayonnement de la création cinématographique leur activité principale, notamment les cinémathèques et les festivals.

*

Dès lors plusieurs questions se posent concernant ces opérateurs.

1) La première est de savoir si on doit soumettre tous les organisateurs de projections tels que définis plus haut à autorisation d'exercice, ou si on doit identifier à l'intérieur de cet ensemble un ou plusieurs sous-ensembles qui seraient soit dispensés de toute formalité préalable, soit soumis à un régime déclaratif, soit encore soumis à un régime d'autorisation spécifique.

2) Une fois ces sous-ensembles identifiés, la deuxième question sera de savoir, pour chacun d'entre eux, si on peut et si on doit appliquer la TSA aux projections qu'ils organisent, et, en cas de réponse positive, quels droits ouvriraient, aux opérateurs et aux œuvres du *premier type* les sommes perçues au titre de la TSA.

3) Une fois qu'on aura apporté des éléments de réponse aux questions qui précèdent, et qui concernent les opérateurs du *deuxième secteur*, on pourra s'interroger sur les problèmes que pose la programmation du *deuxième type* et se demander s'il faut inventer pour les œuvres qui en relèvent des procédures leur donnant accès au compte de soutien.

4) Enfin on examinera le problème posé par la gratuité.

⁷ Ne resteraient inclus que les villages de vacances, les parcs de loisirs et les discothèques utilisant des écrans collectifs à demeure, lesquels pourraient continuer d'être expressément dispensés d'autorisation tant que la prestation accessoire reste accessible sans supplément de prix.

Inventer de nouvelles règles

1) La question de l'autorisation d'exercice.

Notons que, dans l'ensemble des opérateurs hors compte de soutien, il est une catégorie déjà soumise à un régime d'autorisation spécifique : les associations habilitées à diffuser la culture par le film, autrement dit les fédérations de ciné-clubs et les associations qui en sont affiliées⁸. On ne proposera donc pas de modifier ce régime, dont ne se plaignent ni les exploitants ni les distributeurs, et qui permet de les identifier sans ambiguïté.

La question se pose pour les trois grands sous-ensembles qu'on a identifiés dans la première partie de ce rapport : les cinémathèques, les festivals, les services publics à caractère non commercial. Pour les deux premières, on propose de s'inspirer du modèle qui a fait ses preuves pour les ciné-clubs en les plaçant sous un régime d'autorisation spécifique qui prendrait le nom d'habilitation. Pour les services publics, on se contentera d'un régime déclaratif.

S'agissant des **cinémathèques**, il nous semble qu'un système d'habilitation préalable serait de nature à prévenir bien des polémiques.

Les critères d'habilitation seraient précisément définis par voie réglementaire, et la procédure ferait appel à l'avis d'une commission nationale associant représentants des quatre branches de la profession et experts qualifiés dans les champs de l'histoire du cinéma et des techniques de conservation et de restauration.

Au nombre des critères devraient figurer :

- l'existence de collections (que la cinémathèque en soit propriétaire ou dépositaire),
- la mise en place de conventions avec les déposants et les ayants droit,
- l'acceptation d'un contrôle scientifique et technique, par le CNC, des conditions de conservation et des programmes de restauration,
- l'adhésion à des méthodes documentaires communes (indexation et catalogage des œuvres et des supports),
- la conformité des salles de projection aux mêmes normes que les exploitants,
- la politique tarifaire
- la viabilité financière à long terme, appréciée au vu des capacités des collectivités publiques et des institutions privées à l'initiative ou engagées aux côtés de la cinémathèque.
- un engagement de programmation portant sur un taux élevé de séances dédiées à des films de répertoire (de l'ordre de 80 ou 90 %).

⁸ L'arrêté interministériel (affaires culturelles et jeunesse et sports) du 6 janvier 1964 a voulu réserver à ces associations l'exclusivité de l'appellation *ciné-club*. La pratique est différente, car il arrive souvent que des exploitants organisent des projections, dans les conditions normales de l'exploitation commerciale, qu'ils baptisent *ciné-club* lorsque le réalisateur ou un critique de cinéma est invité à dialoguer avec le public avant ou après la séance. Il ne semble pas opportun de revenir sur cette tolérance, car il n'est pas sûr qu'un simple arrêté puisse créer une *appellation contrôlée* opposable aux tiers.

Ce dernier critère pose évidemment la question de savoir ce qu'est un *film de répertoire*, et renvoie ainsi à un autre ensemble de critères. Il serait présomptueux dans le cadre de ce rapport de vouloir les définir précisément. Le premier d'entre eux, peut-être le seul, sera évidemment l'âge du film qui, pour les œuvres déjà exploitées dans notre pays sera apprécié à partir de sa première représentation publique en France, et pour les autres devrait être apprécié à dater de sa première représentation dans son pays d'origine. Quant à la position du curseur, il nous semble que celle retenue par la commission d'aide aux films réédités (vingt ans, et dix années sans exploitation en salle) serait en l'espèce trop sévère et qu'un délai de dix ans pour les films exploités en France et de cinq ans pour les autres serait plus raisonnable.

Parmi les critères d'habilitation, on ne croit pas utile de faire figurer la forme associative de l'institution : si toutes les cinémathèques répertoriées par le CNC sont aujourd'hui des associations, il ne faut pas exclure le fonctionnement en régie ou en EPCC qui pourrait s'avérer tout aussi convenable, et qui ne devrait pas pour autant les faire tomber dans le droit commun des services publics à caractère non commercial.

Il n'y a pas lieu non plus de retenir dans un texte réglementaire l'adhésion au code d'éthique ou aux principes déontologiques de la Fédération internationale des archives du film : la FIAF est une organisation non gouvernementale, qui définit librement sa déontologie, et on ne peut soumettre par avance l'ordre juridique français aux évolutions non prévisibles des règles déontologiques qu'elle propose à ses membres, aussi pertinentes que soient aujourd'hui ces règles.

Enfin, les cinémathèques ayant vocation à la pérennité, l'habilitation devrait être donnée soit pour une durée longue (au moins dix ans), soit sans limitation de durée, mais avec possibilité de retrait en cas de manquement répété aux critères et notamment aux engagements de programmation qui feraient l'objet d'un contrôle a posteriori.

S'agissant des **festivals**, on proposera de la même façon que la réglementation définisse des critères d'habilitation et que la procédure fasse intervenir une commission.

Mais, compte tenu du grand nombre de manifestations qui solliciteront l'agrément, il y a lieu de prévoir une procédure déconcentrée, de préférence au niveau régional.

C'est pourquoi on recommande que le pouvoir d'agrément soit dévolu au préfet de région, après avis d'une commission consultative régionale présidée par celui-ci (ou par le DRAC par délégation du préfet). Cette commission pourrait comporter quatre collègues : représentants des élus (communes, départements, région), représentants de l'exploitation et de la distribution cinématographique, représentants de la création cinématographique (producteurs et réalisateurs), représentants des autres opérateurs culturels de la région.

Quant aux critères à retenir ils devraient porter en premier lieu sur la nature de la programmation et la part qu'y prennent deux sortes d'œuvres : les films inédits en France, et les films de répertoire. L'engagement pris par les organisateurs du festival concernerait le pourcentage de films de chacune de ces catégories, pourcentage pondéré pour chaque film par le nombre de séances et par la capacité

de la salle dans laquelle il est programmé. La réglementation pourrait aller jusqu'à fixer des quotas de programmation de l'une et/ou de l'autre de ces catégories d'œuvres, quotas en dessous du ou des quels l'agrément serait refusé ou retiré.

Les autres critères pourraient porter sur :

- la qualité de confort et d'équipement technique des lieux d'accueil des projections,
- la présence des auteurs, artistes et techniciens ayant collaboré aux films présentés (notamment pour les films n'entrant dans aucune des catégories répertoire ou inédits),
- l'accompagnement du festival par des opérations d'éducation artistique et culturelle et son insertion dans une politique d'action culturelle de longue durée menée par son organisateur ou l'un de ses partenaires,
- la contribution que le festival est susceptible d'apporter soit aux films français, soit aux échanges culturels internationaux,
- l'association des exploitants locaux à la préparation et au déroulement de la manifestation,
- la politique tarifaire,
- la viabilité financière du festival, appréciée au vu des engagements de principe des collectivités et des autres partenaires disposés à le soutenir.

En revanche, aucune condition ne devrait être mise à la nature juridique de l'opérateur : régie, établissement public, association ou même société commerciale. On sait qu'il existe quelques sociétés commerciales susceptibles de répondre aux appels d'offre des collectivités désireuses d'accueillir chez elles un festival : si l'habilitation « festival » leur était interdite, il leur serait facile de créer des associations écrans dont elles seraient prestataires. Par ailleurs, il ne faut pas empêcher que des sociétés d'économie mixte à vocation touristique puissent se voir confier l'organisation d'un festival.

Enfin, l'habilitation, qui concernerait indifféremment les festivals de cinéma et ceux de télévision, serait donnée pour une durée assez brève (trois à cinq ans), son renouvellement tenant compte du respect des engagements contrôlé a posteriori.

Le rapporteur ayant recueilli les doléances de certains distributeurs concernant les manières cavalières de quelques festivals qui auraient programmé leurs films dans des salles plus grandes que prévu, ou un nombre de fois supérieur à celui annoncé, il recommande en outre d'étendre aux festivals l'obligation d'écrire le contrat de représentation cinématographique, déjà imposée aux exploitants par la DR n° 68. Les manquements aux contrats pourraient ainsi être signalés par la partie lésée à la commission régionale, qui en tiendrait compte au moment du renouvellement de l'habilitation.

Les **services publics à caractère non commercial**, qu'il serait plus conforme à l'usage d'appeler services publics à caractère administratif, posent des problèmes d'une autre nature.

En premier lieu, à l'exception du Centre Pompidou, on ne voit pas de cas où la programmation cinématographique figure au premier rang de leurs missions (encore même dans le cas du Centre Pompidou, si elle figure bien dans les missions

statutaires de l'établissement, on ne peut pas dire qu'elle vienne au premier rang de ses activités).

Ceci pour autant ne leur interdit pas d'y consacrer une part de leurs moyens et de leurs activités. De plus en plus nombreux sont les musées, nationaux ou territoriaux, et les bibliothèques municipales, à disposer d'un auditorium équipé de moyens de projection performants : il est évident qu'il est dans leur mission d'animer cet auditorium, même si ce n'est pas toujours dit dans les textes les régissant (c'est dit dans le décret statutaire du Musée du Louvre). Et on ne voit pas pourquoi ces auditoriums ne pourraient accueillir que des conférences, des concerts, des lectures, et pas des projections.

Avec cependant une restriction qui tient au principe de spécialité, valable pour tous les services publics, qu'ils soient ou non dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière : concerts ou projections cinématographiques, les activités de l'auditorium doivent avoir un lien avec la ou les missions du service. La jurisprudence ne se montre pas tatillonne, et il n'y a pas lieu d'exiger un lien étroit et direct, encore faut-il cependant que ce lien puisse être démontré.

On propose donc de soumettre les activités de représentation cinématographique ou audiovisuelle de ces opérateurs à un régime déclaratif. Quelle qu'en soit l'activité principale et quelle qu'en soit la forme (régie territoriale, service à compétence nationale, établissement public national ou EPCC), les services appelés à organiser régulièrement des représentations cinématographiques ou audiovisuelles seraient tenus de se déclarer et d'annexer à cette déclaration un dossier faisant apparaître :

- la capacité, la configuration, l'équipement technique des lieux de projection,
- le type de programmation envisagée (format et genre des œuvres, périodicité des projections),
- les conditions tarifaires d'accès à ces projections.

La déclaration devrait être actualisée à chaque modification importante du dispositif, et obligatoirement renouvelée tous les trois ans. Il serait en outre demandé à chaque opérateur déclaré d'adresser un compte-rendu annuel de cette activité, faisant apparaître l'identité des œuvres programmées, le nombre de séances, le nombre de spectateurs et la recette générée. Déclaration triennale et compte-rendu annuel seraient adressés simultanément au CNC et à la DRAC compétente.

Des recommandations de portée générale pourraient être adressées par le ministre de la culture à ces opérateurs pour les rappeler au respect du principe de spécialité, les orienter dans leur politique tarifaire, les conseiller dans leurs relations avec les distributeurs et les ayants droit.

Les associations habilitées à diffuser la culture par le film, les cinémathèques, les festivals, les services publics à caractère non commercial forment quatre grands sous-ensembles qui n'épuisent pas entièrement le champ de l'exploitation hors compte de soutien, dite non commerciale. Il reste un **sous-ensemble résiduel, composé principalement d'associations et de groupements non lucratifs** (principalement les comités d'entreprise) qui ne sont réductibles à aucune de ces catégories précédemment étudiées.

Pour les associations et groupements non lucratifs qui organisent moins de six projections par an, on propose de continuer de les dispenser d'autorisation, et même

de l'obligation de déclaration préalable de chaque projection, cette obligation n'étant ni respectée ni facile à faire respecter. Il pourrait être de surcroît opportun de porter le plafond autorisé de six à neuf ou dix représentations par an, de façon à permettre à ces associations, souvent usagers du service du CNC *Images de la culture*, un rythme mensuel de projection (hors mois d'été).

Pour les associations abonnées à des services de vidéo-transmission qui s'engagent à ne jamais distribuer d'œuvres cinématographiques, on propose de les soumettre au même régime déclaratif que les services publics non commerciaux, par assimilation aux régies municipales abonnées à ces mêmes services.

Pour les quelques associations, semble-t-il peu nombreuses, qui ont une activité régulière de programmation cinématographique, qui ne sont assimilables ni à une cinémathèque ni à un festival, et qui ne seraient pas non plus délégataires de service public, mais qui rempliraient néanmoins des missions d'intérêt général en contribuant de manière incontestable à démocratiser la culture cinématographique, on propose qu'une autorisation puisse leur être accordée de façon dérogatoire après avis de la commission nationale compétente en matière de cinémathèques, et au vu de la reconnaissance des missions d'intérêt général qu'elles remplissent.

Enfin, on ne voudrait pas oublier que quelques théâtres nationaux ou municipaux, qui sont des services publics à caractère industriel et commercial, peuvent eux aussi avoir une activité secondaire de projections cinématographiques ou audiovisuelles. On propose donc, pour qu'ils ne soient pas contraints d'y renoncer, que les dispositions réglementaires à prendre concernant les services publics à caractère administratif prévoient qu'elles s'appliquent aussi aux services publics à caractère industriel et commercial dont la mission principale s'exerce dans le secteur du spectacle vivant. Au demeurant, sont ici visés principalement les représentations de films muets en concert, organisées par l'Opéra de Paris et par quelques théâtres lyriques en région, manifestations qui relèvent bien plus de l'économie du spectacle vivant que de celle du cinématographe.

2) La question de la TSA

Pour qu'on puisse envisager de façon réaliste que les opérateurs soumis à un régime déclaratif ou à un régime spécifique d'autorisation soient imposables à la TSA, il faut en pratique que trois conditions soient réunies.

La première est que les titres d'accès qu'ils émettent soient comparables à ceux en usage dans l'exploitation dite commerciale : soit un billet à la séance, soit une carte d'abonnement qu'il faudrait soumettre à agrément, dans des conditions certes plus simples que celles prévues à l'article 27 du code de l'industrie cinématographique, mais permettant d'en répartir le produit sur chaque film en fonction de sa fréquentation.

La seconde est que les recettes attendues de l'encaissement de la TSA ne soient pas inférieures aux coûts générés par les opérations de perception, tant pour l'opérateur que pour l'administration, et même qu'elles leur soient sensiblement supérieures.

La troisième est que les droits de représentation acquis auprès des distributeurs, des producteurs ou des auteurs ne fassent pas référence à une exploitation qualifiée de *non commerciale* par le contrat de cession ou de location.

Il est possible que pour certains opérateurs, ces trois conditions soient réunies. Il est certain que pour d'autres, elles ne le sont pas.

Les deux premières conditions conduisent à écarter la quasi totalité des festivals.

La troisième condition conduit à écarter beaucoup d'opérateurs appartenant aux catégories *cinémathèques* ou *services publics*, qui, sans s'interdire la location à la séance, préfèrent en général acquérir des droits longs qualifiés par les contrats qu'ils signent de droits d'exploitation non commerciale.

Compte tenu des conditions auxquelles ils acquièrent ces droits, il n'est pas sûr qu'ils n'aient pas intérêt à changer de méthode et à rémunérer les distributeurs ou les ayants droit par application d'un pourcentage de la recette, même avec minimum garanti : car il n'est pas démontré qu'en moyenne les droits dits non commerciaux coûtent moins chers que les droits dits commerciaux. Cependant, à supposer qu'ils changent leurs pratiques, ces opérateurs resteraient de longues années encore avec un stock de droits qui ne pourraient être exploités avec une billetterie assujettie à la TSA.

C'est pourquoi on ne recommande pas de les soumettre obligatoirement à la TSA. Cependant, la question reste ouverte de savoir s'il faut leur laisser le choix, et autoriser ceux qui y trouveraient avantage à acquitter la TSA et se placer ainsi dans le champ de l'exploitation *en compte de soutien*.

Ils ne pourraient y trouver avantage, les trois conditions étant supposées remplies, que si le paiement de la TSA leur ouvrait, et ouvrait aux films qu'ils diffusent, des droits à soutien. Dès lors, deux objections se présentent.

La première est que le retour aux films serait peu fréquent. Beaucoup de films programmés par les cinémathèques ne peuvent ouvrir des droits à soutien à leur producteur, soit parce qu'ils ne sont pas français, soit parce qu'ils ont été produits avant que ne soit créé le fonds de soutien ; quant à ceux programmés dans les musées ou les bibliothèques, ils relèvent plus souvent de la section *industries des programmes* du compte de soutien que de sa section *industrie cinématographique* (et par ailleurs se passent souvent de visa).

La seconde objection se rapporte au mode de financement des opérateurs. Comme ce financement fait largement appel aux subventions publiques, on pourrait craindre que l'Etat, quand il est sollicité de contribuer aux investissements, ne soit tenté d'utiliser le soutien sélectif pour alléger la part de subvention qui lui est demandée. C'est la raison pour la quelle il serait préférable de limiter l'accès des opérateurs qui acquitteraient la TSA au seul soutien automatique.

En définitive, il est probable que très peu d'opérateurs opteraient pour l'entrée dans le compte des soutien, que leur contribution resterait marginale, voire infinitésimale, et qu'on aurait bâti pour eux un système spécifique de perception et de retour des droits au rendement très médiocre.

Dans ces conditions, il semble préférable d'exclure de l'accès au compte de soutien l'ensemble des opérateurs placés sous les régimes dérogatoires de la

déclaration (services publics) ou de l'habilitation (associations). A ceux d'entre eux pour les quels cet accès serait possible et opportun, il resterait toujours la faculté de solliciter, comme les scènes nationales, une autorisation professionnelle d'exploitation de droit commun.

3) La question des œuvres du deuxième type

La procédure du visa relève d'une finalité d'ordre public : elle établit un compromis entre le principe de liberté d'expression et la nécessaire protection de l'enfance et de la jeunesse.

L'immatriculation des œuvres au registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel (RPCA) relève d'objectifs économiques : assurer la transparence des relations contractuelles qui se nouent autour de la production d'une œuvre et de son exploitation.

Ces deux procédures, aux finalités totalement différentes, ont pourtant été entrelacées au point que le numéro de visa et le numéro d'immatriculation au RPCA se confondent et que c'est la délivrance du visa qui donne à l'œuvre cinématographique le droit d'exister économiquement.

S'agissant des autres œuvres audiovisuelles (celles qui ne sont pas destinées initialement à l'exploitation cinématographique), le législateur a estimé que la protection de l'enfance et de la jeunesse n'appelait pas le même type de contrôle préalable. Quand elles sont diffusées à la télévision, c'est la chaîne qui est responsable du classement et des conditions de diffusion, sous le contrôle *ex post* du CSA qui peut prononcer des sanctions. Quand elles font l'objet d'une édition vidéographique, elles sont soumises comme les publications imprimées au contrôle, en général a posteriori, du ministre de l'intérieur, qui peut prendre des mesures d'interdiction de vente aux mineurs et/ou d'exposition publique et de publicité, assorties de sanctions économiques et fiscales.

Par conséquent, une œuvre audiovisuelle non cinématographique commence à vivre dès qu'elle est immatriculée au RPCA, sans qu'il lui soit besoin d'une autorisation préalable de mise sur le marché. Seule la vie en salle de cinéma lui reste en principe interdite tant qu'elle n'a pas reçu cette autorisation qui s'appelle le visa : mais en réalité elle y mène souvent une vie semi-clandestine, à l'abri d'autorisations dites exceptionnelles au fondement légal incertain, et parfois même en se dispensant de ces autorisations.

Pourquoi les producteurs ou distributeurs des œuvres non cinématographiques s'abstiennent-ils de demander un visa ? Dans certains cas, on l'a vu, pour échapper à la chronologie des médias. Dans d'autres cas, notamment les réalisateurs de courts métrages qui s'auto-produisent, parce qu'ils ont le sentiment que le visa leur coûte cher : au prix de la copie à fournir à la commission⁹ s'ajoutent la redevance prévue à l'art. 20 du code, au taux pourtant modeste¹⁰, ainsi que les émoluments dus

⁹ Mais, pour les courts métrages, la commission accepte désormais les cassettes

¹⁰ 0,03 centimes du mètre, soit 48 € pour un film d'une heure, ou 12 € pour un film de 15 minutes.

pour l'immatriculation de l'œuvre et l'inscription des actes au RPCA, encore plus modestes¹¹.

L'immatriculation au registre est obligatoire pour solliciter un visa, mais facultative pour la plupart des œuvres audiovisuels qui n'aspirent pas au statut d'œuvre cinématographique : elle n'est obligatoire que pour les œuvres bénéficiant d'un financement par une SOFICA et pour les œuvres de plus d'une heure bénéficiant d'une aide du COSIP (ou de plus de 30 minutes pour les séries et les collections). Beaucoup d'œuvres du deuxième type se dispensent donc non seulement de visa, mais aussi d'immatriculation au RPCA.

Le nombre d'œuvres immatriculées chaque année est cependant très supérieur au nombre de visas accordés : environ 2500 immatriculations (dont un peu plus de la moitié se déclarent œuvres cinématographiques) pour guère plus de 1000 visas.

Par conséquent, si on veut permettre aux œuvres sans visa de générer des droits à soutien pour les exploitants qui les programment, ce résultat peut s'obtenir par deux ou trois mesures simples.

La première consiste à remplacer sur les bordereaux de recette hebdomadaires des exploitants le numéro de visa par le numéro d'immatriculation au RPCA. L'ensemble des œuvres susceptibles d'ouvrir des droits à soutien aux exploitants s'en trouverait considérablement élargi.¹²

Resteraient cependant en dehors de cet ensemble toutes les œuvres non immatriculées. La seconde mesure consiste donc à rendre obligatoire l'immatriculation, quelles que soient la durée de l'œuvre et ses conditions de financement.

Enfin , la troisième mesure, peu coûteuse pour l'Etat, mais de portée symbolique certaine, serait d'exonérer d'émolument l'inscription au RPCA de toutes les œuvres de moins d'une heure produites sans aide du COSIP. Comme l'obligation d'inscription ne peut être rétroactive, cette gratuité encouragerait l'inscription des œuvres qui en avaient été antérieurement dispensées.

Grâce à ces trois mesures, les œuvres qu'on a appelé du deuxième type généreraient donc des droits à soutien pour les exploitants qui les programment. Faut-il envisager, comme y invite la lettre de mission, de faire accéder ces œuvres elles-mêmes "*aux avantages que procure la réglementation du contrôle des recettes*", c'est à dire au compte de soutien ?

Pour celles de ces œuvres qui bénéficient déjà du soutien aux industries de programmes audiovisuels, il n'y aurait pas lieu de revenir sur l'interdiction de cumul avec le soutien à l'industrie cinématographique. En revanche, pour toutes les œuvres dites expérimentales ou alternatives, produites *artisanalement* hors compte de soutien aux *industries*, il pourrait être envisagé, dès lors qu'elles seraient

¹¹ Pour l'immatriculation, 1,5 € pour une œuvre de moins de 15 minutes, et 5 € pour une durée comprise entre 15 et 60 minutes. Pour l'inscription des actes, les émoluments sont proportionnels au montant des contrats, et restent donc modestes pour un film à petit budget.

¹² La modification à opérer porte moins sur les textes réglementaires que sur le logiciel *Webcinedi* (ou le bordereau hebdomadaire pour les salles qui n'utilisent pas encore le logiciel). En effet, les deux arrêtés du 4 mars 1996 relatifs au contrôle des recettes semblent employer indifféremment les mots *numéro de visa* et *numéro d'immatriculation* : et il est vrai que dans la pratique suivie jusqu'à ce jour, le numéro de visa attribué à un film est identique à son numéro d'immatriculation. On peut donc dire que, pour un film avec visa, les deux numéros se confondent. Il n'en va pas de même pour un film sans visa.

immatriculées, de leur donner accès, sous réserve d'un agrément spécifique, à une section nouvelle du compte de soutien où des droits seraient ouverts à leur producteurs en fonction des recettes générées par leur exploitation tant en salle de cinéma qu'en télévision et en vidéo-édition. La proposition ici faite mérite au moins une étude de faisabilité, qui aurait dépassé les limites de ce rapport, pour vérifier qu'elle pourrait être mise en œuvre de façon efficace sur des critères simples et pratiques et sans qu'il soit besoin de faire appel à des procédures complexes.

*

En marge des questions posées par la lettre de mission, on ajoutera à ce point du rapport trois remarques qui concernent le visa.

On peut souhaiter, d'un point de vue culturel autant qu'économique, que des œuvres dépourvues de visa puissent accéder, sous certaines conditions, et notamment l'immatriculation, aux avantages que procure la réglementation du contrôle des recettes. Pour autant, il n'est pas souhaitable qu'elles continuent de vivre, du point de vue de l'ordre public, dans l'incertitude juridique à laquelle aboutit la délivrance d'autorisations exceptionnelles, voire dans la certitude juridique de l'infraction quand elles sont projetées sans visa ni autorisation exceptionnelle.

Il faut donc donner une base légale aux autorisations exceptionnelles, qui pourraient être délivrées selon la procédure simplifiée prévue à l'article 2, 5^{ème} alinéa, du décret du 23 février 1990 (sur avis de la sous-commission), et précisément limitées dans leurs effets (durée, nombre de séances) comme dans le nombre total d'autorisations susceptibles d'être accordées à différents exploitants pour un même film.

En même temps, il faut prévenir le risque d'inflation du nombre des demandes d'autorisations. C'est pourquoi, pour rendre le visa plus accessible, on recommande que les œuvres exonérées de frais d'inscription au RPCA le soient aussi de taxe de visa.

Mais, si les demandes auxquelles doit répondre la commission, qu'elles soient de visa ou d'autorisation exceptionnelle, devaient passer de mille à trois mille par an, il faudrait en tripler les moyens. Une façon d'en réduire le flux serait de pouvoir légalement accorder aux services publics déclarés (musées, bibliothèques) et aux opérateurs habilités (festivals, cinémathèques) une dispense permanente de visa, assortie d'un engagement de leur part de procéder au classement des œuvres qu'ils programment selon les mêmes critères que la commission et sous le contrôle *ex post* de celle-ci, de même que les chaînes de télévision procèdent au classement sous le contrôle du CSA – et bien sûr de porter ce classement à la connaissance du public par les mêmes moyens qui s'imposent aux exploitants.

Par ailleurs, si le numéro d'immatriculation au RPCA doit devenir le numéro d'identité de toutes les œuvres audiovisuelles, qu'elles soient ou non cinématographiques, ce numéro doit les accompagner dans toutes les étapes de leur carrière : en particulier il doit continuer d'être exigé à l'appui de toute demande de visa ou d'autorisation exceptionnelle.

Enfin, pour que la réforme soit plus lisible, il n'est pas indispensable, mais il est souhaitable qu'à l'avenir le numéro de visa s'inscrive dans une série continue qui soit propre à cette procédure et qu'il devienne ainsi différent du numéro d'immatriculation au RPCA.

4) La question de la gratuité

L'article 15 du décret de 1946, modifié en 1963, exonère du contrôle des recettes "*les séances gratuites*". Les rédacteurs de 1963 auraient pu s'épargner quelques gouttes d'encre, car on ne voit pas comment des recettes nulles pourraient être contrôlées.

En revanche, ils auraient été bienvenus d'écrire que les séances gratuites seraient exonérées de l'obligation d'autorisation professionnelle prévue par la D.R. n°12, ou bien de les autoriser sous certaines conditions. C'est implicitement ce qu'ils ont fait, puisqu'ils ont, par la D.R. n° 50 du 9 juin 1964, interdit les projections gratuites de films de long métrage organisées dans un but de promotion commerciale : si la gratuité est interdite dans certains cas, c'est qu'elle est autorisée dans tous les autres. Par ailleurs, la même décision dispose que les œuvres cinématographiques de long métrage ne peuvent être projetées dans des conditions dites non commerciales qu'à l'expiration du délai applicable à l'édition vidéographique : par conséquent, aucun long métrage sorti depuis moins d'un an (ou six mois en cas de dérogation) ne peut faire l'objet d'une projection gratuite.

Il paraît sage de maintenir ces cas d'interdiction.

Mais certains exploitants souhaiteraient qu'on aille plus loin, soit qu'ils se plaignent localement de la concurrence déloyale que leur feraient certaines projections gratuites, soit que par principe ils expriment une opposition idéologique à la gratuité des biens et services culturels.

Remarquons d'abord que, pour des raisons pratiques, les manifestations **en plein air** peuvent rarement être d'accès payant : il y faut une disposition des lieux peu fréquente. Interdire de façon générale la gratuité du cinéma reviendrait à interdire presque toutes les projections en plein air, qui ont la faveur du public en raison de leur caractère exceptionnel et festif.

Compte tenu du climat de notre pays et des contraintes horaires (il ne fait pas nuit en été avant 22h30), l'exploitation cinématographique n'est pas menacée par un déferlement de projections en plein air qui compromettrait son équilibre global. Il faut seulement continuer de veiller à ce que, ponctuellement et localement, aucun exploitant ne soit lésé par une projection inopportune. C'est ce que prévoit la charte déontologique à la quelle adhèrent les opérateurs régionaux regroupés sous le label *Un Été au ciné*. L'association *Ciné-site* respecte ce même principe.

La situation parisienne, à cet égard, mérite une analyse particulière. L'opération *Clair de Lune*, organisée chaque été à Paris depuis 2002 par le Forum des Images, a touché en août 2004 environ 60 000 spectateurs, à comparer aux 2 174 000 spectateurs payants qui ont fréquenté les salles parisiennes pendant le même mois. Le festival de cinéma en plein air qu'organise depuis quinze ans l'établissement public du Parc et de la Grande Halle de la Villette, entre la mi-juillet et la fin août, est à double entrée : payante avec billetterie CNC pour les spectateurs qui veulent s'asseoir sur une chaise longue, gratuite pour tous les autres. Il n'y en eut en 2004 que 10 000 pour choisir la chaise longue, 200 000 préférant s'en passer. Mais la grande pelouse du parc de la Villette attire un public populaire

et de proximité, qui vient d'abord pique-niquer par une belle soirée d'été, en famille ou entre amis, et qui apprécie le film comme un prétexte et un agrément supplémentaire à la soirée. Pour la plupart d'entre eux, ces spectateurs ne sont pas enlevés au public des salles de cinéma, au demeurant fort peu nombreuses dans cette zone de l'agglomération parisienne, mais s'y ajoutent.

Les projections **dans un lieu clos** ne posent pas le même problème. Signalons à cet égard que les opérations labellisées *Cinéville*, organisée hors belle saison par les mêmes opérateurs qu'*Un Été au Ciné*, sont d'accès payant. Mais sur quel fondement juridique pourrait-on interdire de façon générale et absolue la gratuité des représentations cinématographiques sans risquer d'être censuré par le juge administratif ou constitutionnel ? Certainement pas en se fondant sur le principe de l'interdiction de la vente à perte, qui n'a jamais été appliqué aux services culturels, et ne pourrait l'être sans faire disparaître la plupart des entreprises de spectacle vivant.

Sans entrer dans le débat théorique sur la gratuité des biens et services culturels (est-elle un facteur de démocratisation ou de dévalorisation de la culture?), l'auteur du présent rapport pense que la gratuité, au moins dans le secteur du cinéma, devrait rester l'exception. Ce serait une démarche aussi excessive de l'interdire que de prétendre la généraliser, mais il est possible de la décourager.

C'est à cette fin qu'on a retenu, dans les critères d'habilitation des cinémathèques et des festivals, leur politique tarifaire, qui devrait favoriser un accès démocratique sans tomber dans la gratuité ou des tarifs ridiculement bas. En particulier, un festival de cinéma qui appliquerait la gratuité totale devrait se voir refuser ou retirer l'habilitation. Inversement, un festival auquel il ne serait pas possible d'accéder sans payer au moins 15 euros (prix d'accès de la carte quotidienne, requise pour voir même un seul film), devrait être invité à réviser ou assouplir sa politique tarifaire.

Quant aux services publics soumis à déclaration, ceux d'entre eux qui relèvent de l'Etat pourraient recevoir des instructions en ce sens du ministre de la culture. Pour ceux qui relèvent des collectivités territoriales, et qui entretiennent un dialogue régulier avec les directions régionales des affaires culturelles, on peut penser que beaucoup d'entre eux ne seraient pas insensibles à des recommandations formulées de manière non contraignantes.

Des exploitants qui se sentiraient menacé par des projections gratuites organisées dans leur zone de chalandise ont en outre la faculté des saisir le médiateur du cinéma. Que la projection gratuite ait lieu en salle ou en plein air, celui-ci est en effet compétent dès lors que le film concerné est encore exploité en salle et son intervention peut aller jusqu'à une injonction au distributeur.

Tout récemment, la mairie du III^{ème} arrondissement de Paris a annoncé son intention de programmer, dans le cadre d'une manifestation intitulée *Festival Soirs d'été*, dix-neuf soirs de suite entre le 21 juin et le 14 juillet, des projections gratuites dans la cour de la mairie. Le programme initial comprenait quatre films encore en exploitation dans les salles parisiennes et le médiateur a été saisi. L'issue de la procédure n'est pas connue au moment où le rapporteur rédige ces lignes, mais si les propositions faites plus haut étaient mises en œuvre, la manifestation litigieuse, de la nature d'un festival, serait soumise à habilitation préalable et il serait possible de subordonner cette autorisation à son caractère payant.

Enfin, si les projections gratuites en plein air, de caractère ponctuel et hors festivals, venaient à se multiplier, les changements climatiques annoncés par certains y aidant, il pourrait devenir opportun d'étendre les compétences du médiateur, de façon à ce qu'il puisse être saisi dans tous les cas de projection gratuite, et même lorsque les films ainsi programmés ne sont plus en exploitation commerciale depuis longtemps.

Conclusion

La situation actuelle est paradoxale, puisque l'exploitation dite non commerciale n'est pas autorisée, mais, quoique interdite par l'effet de la décision réglementaire n° 12, elle se trouve expressément exonérée du contrôle des recettes par l'effet de l'article 15 du décret du 28 décembre 1946 modifié.

Ce rapport propose de mettre fin au paradoxe en autorisant, sous certaines conditions, la plupart de ces modes d'exploitation, tout en continuant de les exonérer du contrôle des recettes, c'est à dire de la perception de la TSA. Soumis à autorisation ou à déclaration, ils pourraient être mieux identifiés, leurs activités mieux encadrées et mieux observées, et les manquements aux conditions de leur autorisation pourraient être le cas échéant sanctionnés.

S'agissant de l'exploitation dite commerciale, c'est à dire des exploitants titulaires de l'autorisation professionnelle de droit commun, le rapporteur rappelle qu'ils ont l'obligation, parfois méconnue, d'émettre une billetterie agréée et d'acquitter la TSA quel que soit le type d'œuvre programmée, même si celle-ci ne leur ouvre pas de droits à soutien. En revanche, il propose que le droit à soutien leur soit ouvert par la programmation de toute œuvre immatriculée au registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel, même en l'absence de visa - et d'étendre l'obligation d'inscription à toutes les œuvres audiovisuelles, quelles qu'en soit la durée et les conditions de financement - ce qui réduirait à rien ou presque rien la part de TSA non génératrice de droits.

Enfin, pour ces œuvres immatriculées, mais dépourvues de visa, il propose, quand elles ne peuvent avoir accès à aucune des deux sections de dépense du compte de soutien, que soit étudiée la possibilité de créer un troisième section qui pourrait être appelée *des programmes expérimentaux et de recherche*.

A l'exception de celles qui concernent la dispense de visa, et de celle relative aux compétences du médiateur du cinéma, il ne semble pas que les mesures proposées soient de nature législative. Elles pourraient donc être mises en œuvre par voie réglementaire. Par sécurité juridique, on suggère qu'elles le soient principalement par décret plutôt que par décision du directeur général du Centre national de la cinématographie.

Rapport sur l'exploitation cinématographique dite non commerciale

RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Distinguer une exploitation en compte de soutien et une exploitation hors compte de soutien, et clairement définir les procédures d'autorisation propres à chacune d'elles

Il est proposé de remplacer le titre VI de la décision réglementaire n° 12 par un décret ayant pour objet les autorisations professionnelles délivrées aux organisateurs de projections cinématographiques ou audiovisuelles, appelés *exploitants*.

Visant l'article 14 du code de l'industrie cinématographique, ce décret poserait en son article premier que l'autorisation professionnelle est nécessaire à toute personne, physique ou morale,

organisant régulièrement, par le moyen d'équipements fixes installés à demeure dans un même lieu, ou d'équipements itinérants desservant périodiquement les mêmes lieux, des projections d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels ou des représentations de ces œuvres ou documents sur des écrans que leur dimension destine à une vision collective, quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support de ces œuvres ou documents.

Les articles suivants distingueraient **deux grandes catégories d'autorisation : les autorisations d'exploiter donnant accès au compte de soutien (dénommées autorisations), les autorisations n'y donnant pas accès (dénommées habilitations)**. Seraient toutefois dispensés d'autorisation ou d'habilitation les services publics à caractère administratif, dont les activités de projection publique seraient soumises à un régime déclaratif.

La première catégorie se diviserait, comme actuellement, entre exploitations fixes (ou théâtres cinématographiques) et exploitations ambulantes (ou circuits itinérants), toutes assujetties à la TSA.

La seconde catégorie concernerait trois sous-catégories d'opérateurs, tous exonérés de TSA :

- a) les ciné-clubs,
- b) les cinémathèques,
- c) les festivals.

La procédure d'habilitation des **ciné-clubs** prévue par les textes actuellement en vigueur pourrait être reprise dans le nouveau décret.

L'habilitation des **cinémathèques** relèverait du ministre (ou du directeur général du CNC) après avis d'une commission nationale d'experts et de représentants des quatre branches professionnelles du cinéma. Les critères d'habilitation porteraient

principalement sur les conditions de conservation des collections et sur la programmation de films de répertoire.

L'habilitation des **festivals** relèverait du préfet de région, après avis d'une commission régionale composée de quatre collègues : élus territoriaux, représentants des exploitants et des distributeurs, représentants de la création cinématographique (réalisateurs et producteurs), représentants des autres opérateurs culturels de la région. Les critères d'habilitation porteraient principalement sur la programmation (films inédits en France et/ou films de répertoire), sur l'association des exploitants locaux à la préparation et au déroulement de la manifestation, sur la politique tarifaire.

Quant aux **services publics à caractère administratif** qui ont vocation à organiser régulièrement des projections dans un lieu équipé à cet effet (il s'agit principalement de musées et de bibliothèques), ils resteraient dispensés d'habilitation et exonérés de TSA, mais seraient astreints à **déclarer** les conditions dans les quelles ils organisent cette activité et à en faire un compte-rendu annuel (et bien sûr exonérés de TSA. Les services publics à caractère industriel et commercial dont la mission principale s'exerce dans le secteur du spectacle vivant pourraient, par assimilation aux précédents, avoir accès au même régime déclaratif.

Seraient également soumis à ce régime déclaratif les associations abonnées à un service de vidéotransmission qui s'engage à ne jamais distribuer d'œuvres cinématographiques.

Par dérogation aux dispositions précédentes, les associations et autres groupements sans buts lucratifs seraient dispensés de toute autorisation, mais aussi de toute déclaration, dans une limite qui pourrait être portée de six à dix séances par an.

Par ailleurs, le développement des projections gratuites pourrait être contenu par une extension des compétences du médiateur du cinéma.

Sécuriser les autorisations exceptionnelles (projections sans visa), tout en en réduisant le nombre

Par voie législative, modifier l'article 19 du code de l'industrie cinématographique de façon à

- Maintenir l'obligation de visa pour les exploitants ayant accès au compte de soutien, mais prévoir explicitement la possibilité d'autorisations exceptionnelles, délivrées sur avis d'une sous-commission et précisément limitées dans leur durée, dans le nombre de séances et dans le nombre total d'autorisations susceptibles d'être accordées à différents exploitants pour un même film.

- Autoriser les opérateurs n'ayant pas accès au compte de soutien à programmer des œuvres sans visa ni autorisation exceptionnelle, mais, dans ce cas, leur faire obligation de procéder eux-mêmes et sous leur responsabilité au classement de l'œuvre selon les mêmes modalités que la commission de classification, d'en rendre compte à la commission, et d'en informer le public dans les mêmes conditions que d'un classement par la commission.

Faciliter la programmation des œuvres expérimentales et de recherche par les exploitants en compte de soutien

Réformer le bordereau hebdomadaire de déclaration de recettes des exploitants en compte de soutien, pour y remplacer le numéro de visa par le numéro d'inscription au registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel.

Rendre obligatoire l'inscription au RPCA, quelles que soient la durée de l'œuvre et ses sources de financement.

Exonérer de droits d'inscription et de droits de visa toutes les œuvres de moins d'une heure produites sans aide du COSIP.

RAPPORT
sur
l'exploitation cinématographique dite non commerciale

ANNEXES

Lettre de mission

Liste des personnes auditionnées ou consultées

N O T E
à l'attention de

Monsieur Jacques CHARPILLON
Chef du service de l'Inspection générale de
l'administration des affaires culturelles

Objet : mission sur le secteur non commercial de l'exploitation cinématographique.

Le Centre national de la cinématographie (CNC) souhaite confier à l'IGAAC une étude sur un secteur de l'exploitation des œuvres qui est source de difficultés et d'interrogations depuis de nombreuses années.

La diffusion dans les salles de cinéma fait l'objet d'une réglementation précise prévue par le code de l'industrie cinématographique et ses différents textes d'application, qui imposent des autorisations d'exercice pour les salles, une billetterie spécifique et l'envoi de bordereaux de recettes aux distributeurs et au CNC. Le décret du 28 décembre 1946 prévoit ainsi que cette réglementation, susceptible de sanctions administratives ou pénales en cas d'infraction, n'est pas applicable aux séances gratuites, aux séances publiques et payantes organisées par les associations dans la limite de six par an, aux ciné-clubs, aux séances organisées par les services publics à caractère non commercial, l'ensemble de ce secteur étant qualifié de « non commercial ».

Ce secteur de diffusion autrefois marginal s'est beaucoup développé sous l'influence de deux phénomènes :

- Une multiplication des points de projection : de plus en plus d'institutions (musées, cinémathèques, médiathèques, salles animées par des collectivités locales, festivals...) organisent des projections de films. Les festivals et ciné-clubs recouvrent d'ailleurs sous ces vocables des exploitations multiples et très disparates. Cela peut aller jusqu'à de véritables séances de cinéma gratuites organisées par des sociétés commerciales n'appartenant pas au secteur, à des fins promotionnelles de leurs présidents.

- Une augmentation du nombre des œuvres de nature différente (films d'artistes, documentaires, cinéma dit expérimental) sur des supports très variés (pellicule, DVD, numérique) qui ne trouvent pas tous des débouchés dans les salles classiques et ont recours à d'autres circuits de diffusion (médiathèques, centres d'art, musées). L'arrivée du numérique en création (« les petites caméras ») a amplifié ce phénomène en facilitant à la fois, la réalisation de nombreuses œuvres, et la multiplication des supports de celles-ci.

La conjonction de ces deux phénomènes (salles dites non commerciales et œuvres comprises comme expérimentales ou hors normes en comparaison du long métrage de fiction) a conduit à ce que des salles se soient équipées de matériels de projection électroniques, ou qu'elles le louent, (distincts du numérique et de l'argentique).

Cette évolution suscite aujourd'hui des réactions très contrastées de la part des différents acteurs concernés :

- Les exploitants s'inquiètent de cette multiplicité de projections incontrôlées, source de concurrence déloyale (absence de perception de la taxe sur les billets, non respect des normes et des labels techniques édictés par la CST...)
- Un nombre grandissant de réalisateurs et de producteurs de ces nouvelles œuvres souhaitent au contraire que les salles s'ouvrent davantage à la diversité des œuvres, y compris en recourant aux vidéo-projecteurs permettant la diffusion d'œuvres réalisées sur supports numériques. Face aux réticences des salles de cinéma et à la difficulté de répondre à d'autres exigences comme l'obtention d'un visa, ces créateurs se retournent vers le secteur non commercial, contribuant ainsi à son développement.

Des réflexions se sont engagées sur la possibilité de faire bénéficier certaines de ces œuvres des avantages que procure la réglementation du contrôle des recettes ; cela pose alors la question de la situation juridique du lieu de projection et de l'œuvre, et de l'application de la réglementation des salles en termes de visa, de billetterie...

Il est proposé que l'IGAAC apporte son concours au CNC pour faire aboutir une réflexion engagée par le CNC il y a une dizaine d'années, à partir d'un état des lieux des différentes offres de projection des œuvres, d'une analyse des difficultés, aspirations et propositions exposées par les différents organisateurs de ces projections, et en prenant en compte les positions des exploitants, Fédération nationale des cinémas français (FNCF), Association française des cinémas Art et Essai (AFCAE), Groupement national des cinémas de recherches (GNCR), sans omettre la légitime attente des auteurs et réalisateurs face à ces nouveaux supports (SRF notamment).

La seconde étape consistera à envisager une réglementation adaptée – tant pour les organisateurs que pour les pouvoirs publics – qui permette à la fois d'apporter des réponses précises aux problèmes constatés, et de tenir compte de la spécificité des œuvres et des lieux concernés.

Les services du CNC (direction financière et juridique – service juridique, secrétariat général – service de l'inspection, direction de la création, des territoires et des publics-service de la diffusion culturelle, direction du cinéma – services de l'exploitation et de la billetterie, direction du multimédia et des industries techniques), et, en cas de besoin, la CST, sont à votre disposition pour vous accompagner dans cette mission.

Je souhaite qu'un rapport puisse m'être remis avant la fin du mois d'avril 2005.

Renaud DONNEDIEU de VABRES

Personnes auditionnées ou consultées

EXPLOITANTS

Fédération nationale des cinémas français (FNCF)

M. Jean Labé, exploitant à Auxerre, président,
M. Olivier Snanoudj, délégué général,
M. Erwan Escoubet, directeur juridique

Et un panel d'exploitants réunissant

M. Olivier Aubry, exploitant à Bayeux, président de la branche de la petite exploitation,
M. Youen Bernard, directeur du Mégarama de Bordeaux, président du syndicat du sud-ouest,
M. Frédéric Dubourgnoix, exploitant à Montluçon, rapporteur de la branche de la moyenne exploitation,
M. Francis Fourneau, exploitant à Romorantin, rapporteur de la branche de la petite exploitation,
M. Michel Humbert, exploitant à Nancy et Metz, président du syndicat des cinémas d'art, de répertoire et d'essai,
M. Alain Kloeckner, exploitant à Albi, Béziers et Dôle, président de l'Union cinématographique française (sud-est de la France)
M. Bertrand Roger, directeur de MK2 Vision,
M. Thierry Tabaraud, exploitant à Saint-Dié et Saint-Dizier, président du Syndicat des cinémas de l'est.

Association française des cinémas d'art et d'essai (AFCAE)

M. Patrick Brouiller, exploitant en Ile-de-France, président,
Mme Micheline Gardez, déléguée générale,
M. Enrico Chiesa, délégué général adjoint.

Groupement national des cinémas de recherche (GNCR)

M. Bernard Favier, exploitant à Martigues, président,
M. Olivier Bruand, délégué général.

Groupe UGC

M. Antoine Cabot, directeur de l'UGC Ciné Cité Les Halles

Circuits itinérants

M. Philippe Clément, secrétaire adjoint de la Ligue de l'Enseignement du Calvados, coordonnateur des réseaux Cinéligue,
M. Alain Manac'h, délégué à la culture de la Confédération nationale des Foyers ruraux (FNFR)

DISTRIBUTEURS DE FILMS

(au sens de la D. R. N° 12)

Fédération nationale des distributeurs de films (FNDF)

M. Antoine Virenque, délégué général,

Et un panel de distributeurs du secteur dit "institutionnel" de la FNDF réunissant
M. Paul-Marc Lewandowski, P.D.G. du Bureau central du Cinéma,
M. Alain Javelly, directeur de Collectivision,
M. Dominique Sentilhes, directeur de la Médiathèque des Trois Mondes,
Monsieur Michel Algret, directeur de Audiovisuel et Service Cinéma (ASC).

Syndicat des distributeurs indépendants (SDI)

Mme Mima Fleurant, gérante de Colifilms Distribution, présidente.

Groupe Time Warner

M. Philippe Desandré, directeur des ventes à Warner Bros. Pictures France.

AUTRES DISTRIBUTEURS

Ciel Ecran

M. Xavier Gouyou-Beauchamps, président-directeur général,
M. Bruno d'Isidoro, directeur des programmes.

Ateliers Diffusion Audiovisuelle (ADAV)

Mme Varda Lérin, présidente,
M. Pascal Brunier.

ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

Société des réalisateurs de films (SRF)

M. Christophe Ruggia, vice-président,
M. Jean-Pierre Thorn, membre du conseil d'administration,
Mme Catherine Legave, déléguée générale,
Mme Catherine Bizern, Mme Perrine Michel, chargées d'études.

Agence du cinéma indépendant pour sa diffusion (ACID)

M. Charles Castella, président,
Mme Nadiège Carrière, déléguée générale.

Agence du court métrage

M. Philippe Germain, délégué général,
M. Didier Kiner, responsable du pôle diffusion.

OPERATEURS DE L'EXPLOITATION NON COMMERCIALE (associatifs)

Inter-Film (Union nationale inter Ciné-Clubs)

Mme Janine Bertrand, présidente

Ufoleis (Ligue de l'Enseignement)

M. Cyril Seassu, chargé de mission cinéma

Cinémathèque française

M. Serge Toubiana, directeur général,
M. Michel Romand-Monnier, directeur général adjoint.

Institut Lumière

M. Olivier du Payrat, directeur administratif et financier.

Forum des Images

Mme Laurence Herszberg, directrice générale,
Mme Séverine Le Bescond, secrétaire générale.

Kyrnea International (Un Eté au Ciné – Cinéville)

M. François Campana, directeur,
Mme Myriam Zemour, déléguée générale

Festivals

M. Antoine Leclerc, délégué général du festival d'Alès, coordinateur du **Carrefour des festivals**,

et un panel de responsables de festivals de cinéma adhérents du Carrefour, réunissant Mme Dominique Bax, directrice du Festival Théâtre au cinéma de Bobigny, directrice du Magic Cinéma à Bobigny, présidente du Carrefour, M. Bernard Jubard, directeur des Ciné-rencontres de Prades, trésorier du Carrefour, M. Jean-Pierre Garcia, directeur du Festival international du film d'Amiens, M. Loïc Diaz, directeur de la Biennale du cinéma espagnol d'Annecy, M. Arnaud Gourmelen, programmateur du Festival Premier plan d'Angers, M. Michel Warren, président du Festival du court métrage en plein air de Grenoble, président de la Cinémathèque de Grenoble, M. Arnaud Dumatin, administrateur du Festival international du film de La Rochelle, M. Patrick Zocco, délégué général du Festival Paris Tout court, Mme Florence Dupont, déléguée artistique de Plein la Bobine, festival de cinémas jeunes publics du Massif du Sancy (la Bourboule – Le Mont-Dore).

ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

Centre Pompidou

M. Bruno Maquart, directeur général,
M. Dominique Païni, directeur du développement culturel,
Mme Nicole Da Costa, directrice des affaires juridiques et financières.

Bibliothèque nationale de France

M Jean-Noel Jeanneney, président,
Mme Agnès Saal, directrice générale,
Mme Isabelle Giannatasio, directrice du département de l'audiovisuel,
Mme Valérie Game, chef du service juridique.

Etablissement public du Parc et de la Grande Halle de La Villette

M. Bernard Latarjet, président.

Musée du Louvre

M. Paul Salmona, directeur de l'auditorium,
M. Manuel Rabaté, directeur adjoint de l'auditorium.

Musée d'Orsay

M. Pierre Korzilius, chef du service de l'auditorium et de la programmation musicale,
Mme Marie Dupeyron, responsable de la production et de la programmation cinématographiques.

VILLE DE PARIS

Mission cinéma

Mme Régine Hatchondo, déléguée,
M. Xavier Lardoux, chargé de mission.

ORGANISMES DE REGULATION DU CINEMA

Centre national de la cinématographie

Mme Catherine Colonna, directrice générale,
Mme Monique Barbaroux, directrice générale adjointe,
et plus de vingt cinq de leurs collaborateurs que le rapporteur remercie tout spécialement pour leur disponibilité et leurs contributions.

Commission de classification des œuvres cinématographiques

Mme Sylvie Hubac, présidente,
M. Patrick Olivier, président suppléant.

Médiateur du cinéma

M. Francis Lamy, médiateur.

Registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel

M. François Pierrugues, conservateur du registre

Commission supérieure technique de l'image et du son

M. Yves Louchez, délégué général,
M. Alain Besse, responsable du secteur diffusion.

CABINET DU MINISTRE

Mme Laurence Franceschini, directrice-adjointe,
Mme Marie-Claude Arbaudie, conseillère technique.

AUTRES PERSONNES AUDITIONNEES OU CONSULTEES

M. Marin Karmitz, président du groupe MK2, président de la Fédération nationale des distributeurs de films,
Mme Joelle Bellon, productrice (Capricorne Production), présidente du Festival du film de Sarlat,
M. Alain Marty, directeur du "Cinéma Jean Vigo - Studio Trianon" à Bordeaux, délégué général de l'association "Centre Jean Vigo - Cinésites",
M. Jacque Guénée, délégué général de l'association Territoires et Cinéma,
M. Jean-François Sibers, conseiller pour les industries culturelles à la DRAC d'Aquitaine,
M. Alain Auclair, chargé de mission d'inspection générale (IGAAC),
M. Jean-René Marchand, inspecteur général de l'administration (IGAAC).
