

26 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS CINÉMA

Le monde du cinéma dans son ensemble a été profondément fragilisé par l'ampleur d'une pandémie que l'on pensait il y a moins d'un an plus relever d'un film catastrophe que de la réalité.

Les pouvoirs publics n'ont pas ménagé leur soutien pour préserver l'ensemble du secteur, avec plus de **265 millions d'euros** de crédits affectés à la compensation et à la relance.

Malheureusement, le schéma financier envisagé au moment de l'élaboration des documents budgétaires s'avère d'ores et déjà caduc, avec un deuxième confinement qui terrasse une reprise elle-même poussive. Le rapporteur pour avis tient donc tout particulièrement, d'une part, à saluer l'engagement de l'État au côté de la filière, mais d'autre part, à rappeler, au vu du contexte, son caractère encore insuffisant.

Préserver quoi qu'il en coûte les outils de création et de diffusion

Le rapporteur pour avis tient à souligner l'impératif pour notre pays, au niveau « **psychologique** », de préserver ses outils de création et de diffusion, singulièrement en cette période de crise. Il est évident que la réouverture des salles sera un marqueur d'un retour à la vie « normale » et que nos concitoyens iront alors rechercher au cinéma divertissement, évasion et réflexion.

La pandémie et ses conséquences ne doivent pas faire oublier les dossiers structurels pour la filière que sont la prochaine transposition de la directive « SMA » (Service des médias audiovisuels) et la lutte contre le piratage, auxquels le rapporteur a tenu à consacrer des développements dans son rapport pour avis.

Une nécessité : adapter le système de soutien

Dans ces deux cas, il s'agit d'adapter un système de soutien né après la seconde guerre mondiale au monde contemporain, marqué par l'émergence du numérique. Si le cinéma français a fait par le passé la preuve de sa résilience, il doit aujourd'hui trouver la voie lui permettant de préserver sa force et son attractivité, alors même que la pandémie amplifie des tendances observées ces dernières années.

Dès lors, le rapporteur pour avis suivra avec attention aussi bien les mesures que l'urgence impose de prendre avec le deuxième confinement, que le bon déroulement des négociations autour de l'application de la directive SMA, et appelle de ses vœux, en dépit de l'encombrement de l'ordre du jour, **le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi visant à mettre à niveau l'arsenal de lutte contre le piratage.**

1. DES MOYENS DU CINÉMA PRÉSERVÉS EN DÉPIT DE LA CRISE

A. LA CHUTE DES RESSOURCES DU CNC

La situation exceptionnelle de crise a justifié le renoncement en 2020 et 2021 au principe fondateur du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui est l'absence de financements publics. En effet, à rebours des autres industries culturelles, le soutien public apporté au cinéma **ne repose pas sur le budget de l'État**. Le marché de la diffusion, tous canaux

confondus, contribue, par un système de redistribution de **taxes affectées** au CNC, au financement de la **production**, de la **distribution**, de l'**exploitation**, ainsi qu'à **plusieurs dispositifs de promotion du cinéma**.

Les ressources du CNC, d'un montant de 710 millions d'euros en 2019, sont ainsi composées à plus de 90 % de trois taxes :

- **la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision (TST)**. Elle représente les **trois quarts des ressources** et est recouvrée et contrôlée directement par l'établissement. Son montant **estimé** en 2020 était de 462 millions d'euros ;
- **la taxe sur les entrées en salles (TSA)**. Elle est assise sur les recettes de la billetterie des salles de cinéma et est également recouvrée et contrôlée directement par le CNC. Son montant était estimé avant la pandémie à 146 millions d'euros ;
- **la taxe sur la vidéo (TSV)**, dont le montant devrait en 2020 s'établir à environ 70 millions d'euros.

La crise liée à la pandémie a entraîné une **forte baisse du produit** des taxes, comme synthétisé dans le tableau suivant.

Produit de la fiscalité affectée au CNC en 2020 et 2021

(en millions d'euros)

	2020 – prévision initiale	2020 – nouvelle prévision	2021
TSA	146,7	59,8	146,9
TST	462,7	456,9	444,1
TSV	66	72,2	76,8
Total	675,5	588,9	667,9

La baisse est essentiellement liée à la chute des entrées en salles de cinéma, qui occasionne un manque à gagner de **87 millions d'euros en 2020** par rapport au budget prévisionnel. La progression de plus de six millions d'euros de la taxe sur la vidéo ne suffit pas à combler cet écart.

B. UN FORT SOUTIEN IMMÉDIATEMENT APPORTÉ À LA FILIÈRE

Dès le mois d'avril, le CNC a pris conscience de l'ampleur de la crise et de son caractère systémique et durable. En plus des mesures transversales qui ont été appliquées à l'ensemble de l'économie, il a mis en place des dispositifs spécifiques.

✓ **Tout d'abord, un fonds pour garantir les tournages**

Dans le contexte du printemps dernier, les tournages ont été brutalement interrompus, et auraient pu ne pas reprendre faute de possibilité pour les producteurs de s'assurer contre les risques liés à la pandémie. Cela aurait conduit à terme à un « assèchement » de la production de films et de séries.

Le CNC a mis en place un fonds doté de **50 millions d'euros, porté à 100 millions d'euros par un pool d'assureurs**, pour permettre aux tournages de reprendre, et donc à l'ensemble de la chaîne (scénaristes, acteurs, industries techniques) de retrouver une activité. Cette initiative, alors unique au monde et reproduite par la suite dans plusieurs pays, **doit selon le rapporteur pour avis être saluée tant dans son ampleur que dans son calibrage et sa mise en œuvre**. 400 tournages sont actuellement ou ont été assurés par ce fonds, pour 30 sinistres constatés, ce qui est inférieur aux prévisions.

✓ **Ensuite, des mesures en faveur des salles de cinéma**

Ces mesures se sont structurées autour de deux axes.

Premier axe, dès le mois d'avril, le CNC a pris la décision de renoncer au montant de TSA que les salles devaient verser pour les mois de février et mars. Si cette solution ne peut être que transitoire, la TSA étant une forme « d'épargne forcée » qui revient au secteur *via* le Centre, elle a permis de soulager la trésorerie des salles de **17 millions d'euros**.

Second axe, créé en septembre, un fonds doté de **50 millions d'euros** pour compenser la **différence entre les recettes « normales », en prenant pour référence l'année précédente, et les recettes liées aux conditions particulières de jauge dégradée de l'année 2020**. La compensation est de 50 % pour les salles indépendantes et de 40 % pour les diffuseurs les plus importants.

✓ **Enfin, des mesures de relance**

Le projet de lois de finances prévoit une enveloppe de **165 millions d'euros**. 60 millions d'euros sont destinés (voir *infra*) à soutenir un budget du CNC extrêmement fragilisé, 105 millions à permettre aux industries techniques de se relancer, suivant des modalités qui seront définitivement actées d'ici la fin de l'année 2020.

C. LA FIN POUR UN TEMPS DU DOGME DE L'INDÉPENDANCE

Entre la diminution de ses ressources et la forte hausse de ses dépenses, le CNC a dû renoncer pour un temps à son mode de financement sans intervention du budget général.

Le CNC envisageait initialement un retour à l'équilibre budgétaire en 2020, après un exercice déficitaire de 13,5 millions d'euros en 2019¹. Finalement, **l'État a dû abonder le CNC de 100 millions d'euros dès 2020** dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020. Cette somme a cependant juste couvert les crédits destinés au fonds de garantie des tournages (50 millions d'euros) et de compensation des pertes de recettes des salles (50 millions également). Le CNC a dû sur cette année financer 62,9 millions d'euros au titre de la relance et 2,6 millions d'euros de mesures d'urgence, **portant son déficit à 111,7 millions d'euros**.

En 2021, le Centre **devait** bénéficier, d'une part, d'un « retour à la normal » du niveau de fiscalité affecté, d'autre part, d'une enveloppe supplémentaire de 165 millions d'euros du plan de relance, ce qui lui aurait permis de compenser les pertes du précédent exercice, avec un excédent de 111,7 millions d'euros.

D. UN DEUXIÈME CONFINEMENT DE TOUS LES DANGERS

En plus de conséquences dramatiques pour les salles (voir *infra*), le deuxième confinement qui doit prendre fin le 15 décembre **n'est pas intégré dans les projections financières du CNC**.

En conséquence, il est d'ores et déjà certain que les prévisions de ressources pour 2020, voire 2021, sont caduques. De même, il est probable que les mesures de soutien proposées pour 2021 seront insuffisantes pour préserver le cinéma français.

Le calendrier de prise de décision budgétaire est cependant **incertain**. Des crédits ont été ouverts pour le cinéma, et pourraient suffire à « passer le cap » de 2020 s'ils sont utilisés non pour la relance, mais dans un objectif de compensation. **La question se posera cependant rapidement en 2021**.

2. L'AVENIR DES SALLES DE CINÉMA EN JEU

A. AVANT LA PANDÉMIE : UN SECTEUR PROMETTEUR ET EN CROISSANCE

La France est le pays d'Europe disposant du plus grand nombre d'écrans et où les entrées sont les plus importantes. En moyenne, chaque Français va 3,3 fois au cinéma dans l'année, contre 2,2

¹ Voir à ce propos le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2020 de Françoise Laborde : <https://www.senat.fr/rap/a19-145-43/a19-145-43.html>

en Espagne et 1,6 en Suède. L'Allemagne, à population supérieure, enregistre près de 100 millions d'entrées en moins.

La France se singularise également par la part de la production nationale, qui représente en moyenne 35 % de la fréquentation, contre 10 % en Angleterre et 22 % en Allemagne.

Ces deux éléments soulignent la place du cinéma dans le patrimoine et dans l'histoire.

En 2019, le parc cinématographique comptait 2 045 établissements et 6 114 écrans actifs, soit 131 de plus qu'en 2018. Sur les dix dernières années, le parc s'est ainsi enrichi de 65 écrans chaque année en moyenne.

Cette même année, **213,1 millions d'entrées ont été enregistrées dans les salles de cinéma, soit la 6^{ème} année consécutive au-dessus de 200 millions. Les entrées totales ont progressé de 3,8 % entre 2015 et 2019.**

En 2019, selon le bilan annuel du CNC, 43,3 millions de personnes, soit près de **70 % de la population**, ont fréquenté une salle de cinéma, en progression de 5,6 %. Signe de l'avenir de ce média, 83,8 % des moins de 25 ans sont allés au cinéma au moins une fois.

Les établissements cinématographiques ont généré 1,4 milliard d'euros de recettes en 2019, soit une progression de **8,6 % entre 2014 et 2019.**

B. UNE PANDÉMIE QUI MET EN JEU L'AVENIR DES SALLES

1. Les conséquences du premier confinement

Les salles de cinéma ont été contraintes de fermer entre le 14 mars et le 22 juin. À compter de cette date, elles ont pu ouvrir, ce qui n'a pas empêché la fréquentation de chuter de plus de **70 %** durant l'été. Cela s'explique par la conjonction de deux facteurs :

- les cinémas ont été contraints de respecter un **protocole sanitaire strict**, qui prévoyait notamment une jauge extrêmement réduite et le port du masque durant la séance, ce qui a pu éloigner un public qui, entre temps, a visionné des œuvres sur les plateformes en ligne ;
- **la fermeture des salles en Amérique du Nord et en Asie** a dissuadé les producteurs américains de sortir les « blockbusters » qui drainent normalement le public vers les salles, à l'exception notable du « Tenet » de Christopher Nolan, faute d'assurance d'amortir des coûts de production calibrés pour une sortie mondiale.

On peut cependant dans ce contexte saluer **la capacité de résilience du cinéma français**. Les productions nationales ont en effet pu suppléer l'absence sur les écrans d'œuvres américaine, et les salles ont diffusé massivement des créations françaises de qualité, dont certaines ont rencontré un beau succès.

Avant même le second confinement, le chiffre d'affaires des salles était cependant attendu en diminution de près de 50 % pour l'année.

2. Un deuxième confinement aux conséquences potentiellement dramatiques

Le deuxième confinement a interrompu une activité qui repartait petit à petit, porté par les succès français qui ont pu occuper les écrans en l'absence des films américains.

Le cas du cinéma est semblable à celui du spectacle vivant : **en l'absence de possibilités d'ouvrir, les recettes sont nulles**, et l'ensemble de la filière menacé.

« Les films attendront-ils la réouverture ? »

A l'occasion d'une table ronde organisée par la commission le mardi 27 octobre 2020, M. Marc-Olivier Sebbag, délégué général de la Fédération nationale des salles de cinéma (FNCF), a fait état des préoccupations pour le futur des exploitants :

« *La problématique des cinémas tient également à l'offre de films. Les films attendront-ils la réouverture ? Combien de temps attendront-ils la réouverture ? Aujourd'hui, nous ne fonctionnons presque qu'avec des films français. Nous enregistrons le niveau habituel de fréquentation des films français en année normale, c'est-à-dire 50 % du marché. Ce résultat est extraordinaire. Nous sommes le seul pays en Europe qui enregistre un tel niveau de fréquentation. Partout ailleurs où les cinémas sont ouverts, le taux de fréquentation atteint 10 à 15 % du taux habituel. Nous avons ainsi la chance que l'écosystème financé année après année grâce au CNC et grâce à la contribution des pouvoirs publics et du Parlement fonctionne et nous permette de proposer du spectacle cinématographique à nos spectateurs. Demain, en revanche, les producteurs et les distributeurs pourront-ils résister, jusqu'à rouvrir dans des conditions plus favorables ? La question est posée.* »

Interrogé par le rapporteur pour avis, il ajoutait :

« *Les films américains ne sont plus distribués, de leur côté, parce que les cinémas sont fermés dans les grandes villes des côtes est et ouest des États-Unis. La diffusion sur les plateformes, quant à elle, reste une exception. La plupart des blockbusters américains seront distribués en salle après la crise. Seule l'exploitation en salle permet en effet d'amortir le coût de production de ces films.*

« *Les distributeurs français, pour leur part, se sont montrés extrêmement volontaristes grâce à l'appui des pouvoirs publics au cours des semaines écoulées. Ils retireront cependant évidemment leurs films si les salles referment.* »

Dans les semaines qui viennent, les salles seront confrontées à trois défis.

- **À très court terme**, obtenir de l'État, avec le plein soutien du rapporteur pour avis, la prorogation du fonds de compensation géré par le CNC. Les 50 millions d'euros de ce dernier ne suffiront pas à compenser des entrées nulles, et il est difficile de prévoir combien de temps les crédits affectés permettront de durer.
- **À moyen terme**, la réouverture des salles le 15 décembre risque de se traduire par une multiplication de sorties **simultanées**, dont les « blockbusters », qui n'offriront pas aux différentes productions les meilleures chances de trouver leur public. Cela serait particulièrement vrai pour le cinéma français. Il faut donc organiser au mieux le calendrier des sorties.
- **À plus long terme**, il faudra être attentif aux modifications de comportements des spectateurs, qui pour certains auront pris l'habitude de visionner les œuvres, dans des conditions dégradées par rapport à une salle mais rendues satisfaisantes par la technologie. Les producteurs pourraient être tentés de « basculer » en numérique, sur le modèle de Disney qui a proposé aux abonnés de sa plateforme Disney + de voir son film « Mulan » moyennant un prix équivalent à celui d'une entrée en salle.

3. L'ÉQUATION À MULTIPLES INCONNUES DE LA SMA

A. UNE DIRECTIVE POUR SAUVER LA PRODUCTION EUROPÉENNE

La directive « services de médias audiovisuels » (« SMA ») a été adoptée le 14 novembre 2018. Sa transposition, initialement prévue dans le cadre du projet de loi « audiovisuel », devait être achevée avant le 19 septembre 2020.

Son article 13 retient le principe du **pays ciblé pour les contributions au financement de la création** exigées des fournisseurs de services de médias audiovisuels. Le même article prévoit également la possibilité d'exiger un quota de **30 % d'œuvres européennes** dans tous les catalogues des fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande, avec **obligation de mise en avant des contenus concernés**.

Pour préciser les exemptions aux obligations de contributions financières et la mise en œuvre des quotas, la commission européenne a publié le 2 juillet 2020 des lignes directrices concernant le calcul de la part des œuvres européennes dans les catalogues des services de médias audiovisuels à la demande et la définition d'une faible audience et d'un chiffre d'affaires peu élevé.

La transposition de la directive doit :

✓ d'une part, permettre de structurer les investissements des grandes plateformes numériques en faveur de la création française. Il est en effet essentiel, dans un contexte de développement de nouveaux modèles de consommation des œuvres, de **permettre à la création française** de bénéficier de ces nouveaux usages sans remise en cause de ses fondamentaux ;

✓ d'autre part, la transposition doit garantir les deux piliers d'un système qui a déjà fait ses preuves : le **préfinancement des œuvres** et le **soutien de la production indépendante**.

Ce modèle du préfinancement vise à impliquer **en amont** les diffuseurs et partager ainsi avec eux tant les risques que les bénéfices potentiels du développement et de la production des œuvres. Il permet, par la sécurité qu'il implique pour les créateurs, de **renforcer la diversité de la création**. A l'occasion de la transposition de la directive SMA, ce modèle doit être rééquilibré de manière à **inclure les plateformes étrangères de vidéo à la demande** et permettre que celles-ci participent aussi, par des contributions financières, à la mise en production des œuvres.

L'autre pilier est le soutien de la **production indépendante**. Les producteurs indépendants ont historiquement permis la diversité de la création et la structuration d'un tissu économique générateur de croissance et de profits pour l'ensemble de la filière. **Le risque d'un changement de modèle émerge aujourd'hui**, avec la préférence de certaines plateformes internationales pour un schéma de production **intégrée** impliquant la concentration de tous les actifs et la rémunération des auteurs **au forfait**. Un tel schéma risque de déstructurer l'industrie française et de la transformer en **simple prestataire d'exécution**. La transposition de la directive doit permettre d'écarter ce risque par le fléchage d'une partie des obligations de financement vers la production indépendante et la réaffirmation du caractère central de celle-ci.

B. UN NOUVEAU RETARD POTENTIELLEMENT DANGEREUX

La crise sanitaire a retardé l'adoption du projet de loi, déjà inscrit tardivement à l'ordre du jour, ce que la commission avait d'ailleurs regretté.

La crise a cependant encore **renforcé l'urgence** qui s'attache à la transposition, à deux égards :

- l'usage des plateformes de partage de vidéos s'est encore renforcé auprès du grand public, rendant d'autant plus nécessaire leur régulation aux fins de protection des publics, notamment les plus jeunes ;
- la part de marché des services de médias audiovisuels ciblant la France s'est accrue pendant cette période, **justifiant d'autant plus que le financement de la création repose sur ceux qui en profitent**.

Le 8 juillet 2020, le Sénat a accepté, ce qui constituait au demeurant une entorse à sa vision très réticente envers les ordonnances, un amendement gouvernemental au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DADDUE), habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de transposer la directive SMA et de procéder aux mesures d'adaptation qui en découlent. L'échec de la commission mixte paritaire a cependant retardé encore une fois l'adoption de ces mesures.

Le projet d'ordonnance et les dispositions réglementaires qui en découlent sont actuellement rédigés par le Gouvernement, en cas d'adoption du projet de loi d'habilitation, en temps utile pour une entrée en vigueur **au début de l'année 2021**.

Dans le cadre de ce nouveau dispositif, le principe d'obligations séparées pour le cinéma et l'audiovisuel serait maintenu. Face à la diminution massive (- 20 % en 6 ans) des investissements des diffuseurs, un tel dispositif est en effet indispensable pour **garantir l'équilibre, notamment, entre soutien au cinéma et aux séries**. Un « couloir » spécifique au cinéma est donc prévu pour les chaînes comme pour les plateformes. Cette règle permettra de réduire le risque d'un effet d'éviction, dans les investissements des diffuseurs, au détriment du cinéma et au profit des seules séries.

C. LA SITUATION DIFFÉRENCIÉE DES PLATEFORMES

Les négociations sont actuellement en cours avec la profession sur le projet de décret-cadre. Le rapporteur pour avis n'en sous-estime pas la difficulté, tant les acteurs ont des intérêts divergents à faire valoir.

Il convient à ce propos de distinguer les différentes plateformes, qui présentent toutes des modèles économiques différents.

D'un côté, les plateformes comme **Netflix** sont des acteurs à part entière de la production. Si on peut estimer que les relations qu'ils entretiennent avec les producteurs peuvent évoluer, marquées par le modèle anglo-saxon du « forfait », la base de calcul de leurs obligations est relativement simple à établir, et elles peuvent trouver un intérêt à diversifier leur catalogue. Au passage, le rapporteur pour avis note que Netflix a rendu possible la diffusion à l'échelle mondiale d'œuvres du monde entier, avec les succès par exemple de séries espagnoles ou brésiliennes.

D'un autre côté, les plateformes comme **Amazon Prime** ou **Apple** reposent sur des modèles très différents. Dans le premier cas, l'abonnement est offert aux clients « Prime », et n'est donc qu'un produit d'appel, destiné, selon les mots mêmes du propriétaire, « à vendre des chaussures ». Apple, pour sa part, lie l'abonnement à l'achat d'un appareil de la marque. Disney + se retrouve dans une position intermédiaire, comme part d'une entreprise entièrement vouée au divertissement, mais qui ne diffuse que ses œuvres sur sa plateforme.

Il faut enfin tenir compte des intérêts parfois divergents des financeurs du cinéma et de l'audiovisuel français, comme Canal Plus, qui ne souhaite pas que sa position relative se dégrade et estime que ses obligations de financement sont dorénavant trop importantes. Tel est le sens de la modification obtenue par le Sénat sur l'amendement portant habilitation à légiférer par ordonnance en juillet, qui souhaitait que les différents acteurs soient traités avec « *équité* ».

Les mois à venir seront donc cruciaux dans l'établissement d'un nouveau modèle de financement de la création française et européenne. La commission, qui a déjà abordé ce sujet à de multiples reprises¹, suivra ce sujet avec une grande attention et souhaite être associée à la définition d'un équilibre auquel elle n'a pu participer faute de débat en séance publique sur le projet de loi audiovisuel.

4. LE FLÉAU DU PIRATAGE

A. EN DÉPIT D'UNE BAISSÉ RÉCENTE, UN PHÉNOMÈNE TOUJOURS PRÉOCCUPANT

Le projet de loi audiovisuel comprenait un volet fondamental de lutte contre le piratage, avec la fusion entre le CSA et la Hadopi, et l'adoption de mesures attendues par la profession, comme des outils pour juguler les « sites miroirs » qui constituent un défi à l'autorité de la chose jugée.

¹ Par exemple, dans le rapport de Catherine Morin-Desailly en 2017 consacré à la chronologie des médias - <https://www.senat.fr/rap/r16-688/r16-6881.pdf>, ainsi que dans les rapports pour avis successifs de Françoise Laborde.

Le téléchargement illégal des œuvres cinématographiques et audiovisuelles est en effet encore un phénomène de masse contribuant à la **dévalorisation de la création cinématographique sur l'ensemble des modes d'exploitation** (salles de cinéma, télévision, vidéo physique et à la demande, etc.), en dépit de l'émergence d'offres légales attractives. L'action des pouvoirs publics et des ayants droit a permis de significativement réduire la fréquentation des sites contrefaisants, mais les efforts doivent se poursuivre pour endiguer le phénomène dans toutes ses dimensions.

Selon une étude Ernst and Young publiée en juin 2018 et mentionnée dans le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2020, le manque à gagner global lié à la consommation illégale de contenus audiovisuels en France s'élèverait au minimum à **1,2 milliard d'euros par an**. La salle de cinéma resterait pour sa part relativement préservée, aidée par « l'expérience salle » et l'absence de contenus illégaux de qualité disponibles pendant l'exploitation des films en salle en première exclusivité. Le manque à gagner est estimé à « seulement » 35 millions d'euros.

Bien que le piratage demeure jusqu'à ce jour un phénomène massif, **un recul significatif est engagé depuis trois ans**. Selon l'étude CNC-Médiamétrie-ALPA sur la consommation illégale de vidéos sur Internet en France, l'audience des sites illicites est passée de 15,5 millions de visiteurs uniques en mai 2018, à moins de 10 millions en mai 2020 soit une baisse de 28 % en moyenne sur les deux dernières années. Ce nombre d'internautes avait progressé de façon constante entre 2009 et 2015 (+ 24 %), parallèlement à la progression de l'équipement des foyers en connexion Internet, avant de connaître une baisse depuis 2016. **La proportion d'internautes « pirates », pour sa part, a baissé de 30 % en moyenne à 24 % désormais.**

Ces résultats suivent le développement rapide d'une offre légale attractive, et valident la stratégie mise en place sur le terrain judiciaire privilégiant l'action contre les sites de streaming et de téléchargement direct. Ainsi, chaque décision de justice a un impact très fort et la disparition d'un site illégal permet à 31 % des internautes de cesser totalement la pratique du piratage.

B. UN COMBAT MONDIAL

À l'instar de la France, la plupart des économies développées ont renforcé, au cours des dernières années, leurs moyens de lutte contre la piraterie d'œuvres cinématographiques en ligne. La Hadopi établit à cet égard chaque année un rapport de veille internationale sur les principaux modèles étrangers de lutte contre le piratage.

La lutte contre le pair-à-pair constitue toujours le premier axe de la lutte contre le piratage. Les mécanismes développés visent un double objectif :

- **sensibiliser les internautes au droit d'auteur** et à son importance pour la rémunération de la création, notamment à travers des notifications directement adressées aux contrevenants et, le cas échéant, des sanctions adaptées ;
- **renforcer les moyens de sanction** contre les personnes tirant une rémunération de la contrefaçon numérique.

De manière générale, le signalement des actes de contrefaçon relève de l'initiative des **ayants droit**, tandis que l'envoi de notifications aux internautes est le fait des fournisseurs d'accès à Internet (FAI). Certains pays, comme la France, ont choisi d'encadrer le mécanisme de signalement et notification par la loi, tout comme la Suisse, le Canada ou la Nouvelle-Zélande. D'autres ont préféré favoriser la conclusion d'accords privés entre les ayants droit et les FAI (Royaume-Uni, Irlande, États-Unis, Australie).

Ces mécanismes peuvent constituer une première étape dans une procédure pouvant mener l'internaute devant les tribunaux. Aux États-Unis, des mesures restrictives comme le ralentissement du débit de la bande passante de l'internaute ou l'affichage de « pop-up » peuvent être ordonnées aux FAI sous le contrôle du juge.

Au-delà du « pair à pair », les stratégies se sont diversifiées et les ayants droit comme les pouvoirs publics s'attellent à mettre en œuvre de nouvelles stratégies de lutte contre les sites illicites et les pratiques de piratage des œuvres.

Il convient de signaler les dispositifs de type « follow the money » (« suivez l'argent »), qui visent à **assécher les ressources financières des sites illégaux**, en associant les ayants droit et les acteurs de la publicité (régies, annonceurs) et du paiement en ligne. Des initiatives ont été engagées en ce sens notamment en France, au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne et aux États-Unis. Des discussions sont également en cours en Allemagne, en Autriche et en Suisse. Un protocole d'accord sur ce sujet a été signé à l'échelle européenne, sous l'impulsion de la Commission, le 25 juin 2018, par les acteurs du secteur publicitaire. **Les ayants droit du cinéma et de l'audiovisuel n'ont pas souhaité signer en raison du caractère jugé insuffisamment contraignant des engagements inscrits à l'accord.**

C. UNE RÉPONSE NATIONALE EN ATTENTE DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Les débats ne sont pas clos sur les procédures les plus efficaces pour prévenir ou faire cesser les atteintes au droit d'auteur, notamment pour aboutir au **blocage, au déréférencement et à la fermeture des sites contrefaisants**, dans le respect de la protection des données personnelles et sans coût disproportionné pour les intermédiaires techniques. L'article L. 336-2 du code de la propriété intellectuelle (CPI) permet au juge, saisi par les ayants droit, de faire ordonner de telles mesures, notamment aux FAI et aux moteurs de recherche.

De manière récente, la jurisprudence a mis le coût des mesures techniques prononcées à la charge des intermédiaires. Depuis un jugement du TGI de Paris du 15 décembre 2017, afin de prévenir de nouvelles atteintes aux droits de la propriété intellectuelle, les mesures ordonnées aux moteurs de recherches en vue d'empêcher le référencement de sites contrefaisants portent sur **l'intégralité de ces sites pris en tant que tels**, indépendamment des chemins d'accès ou des pages spécifiques visés dans la demande (cf. également jugement du TGI de Paris du 25 mai 2018 et du 29 mai 2019). S'agissant des mesures concernant les FAI, depuis une ordonnance du TGI de Paris du 13 juillet 2018, l'actualisation des mesures de blocage déjà prononcées par jugement dans le cadre de l'article L. 336-2 du CPI peut être ordonnée en référé afin d'empêcher l'accès aux mêmes sites *via* de nouveaux chemins. **Ces évolutions ouvrent la voie à un renforcement et à une plus grande efficacité de l'action des ayants droit sur le terrain judiciaire.**

La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (loi « LCAP ») a modifié l'article L. 336-2 du CPI, afin de permettre au **CNC** d'engager des actions en cessation devant le tribunal de grande instance, ou soutenir à titre principal les actions engagées par les organisations professionnelles, en cas d'atteinte au droit d'auteur ou à un droit voisin occasionnée par le contenu d'un service de communication au public en ligne. Depuis la fin de l'année 2017, **le CNC s'associe ainsi systématiquement aux actions initiées par les ayants droit, ce que son directeur général a tenu à souligner devant le rapporteur pour avis**, permettant, à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation daté du 5 juillet 2017 dans l'affaire « Allostreaming », de faire ordonner le blocage de sites pirates par les fournisseurs d'accès à Internet, ainsi que leur déréférencement par les moteurs de recherche, aux frais de ces intermédiaires techniques.

Enfin, la lutte contre le piratage se porte également contre la présence **d'œuvres protégées sur des plateformes de partage de vidéos en ligne par les internautes, telles YouTube ou Dailymotion**. Dans ce cas, l'accent est mis sur l'utilisation, par les ayants droit et les plateformes, de technologies de marquage et de reconnaissance de contenus, permettant d'identifier les contenus protégés avant leur mise en ligne, et d'empêcher celle-ci.

Une étude conjointe a été confiée par le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, la Hadopi et le CNC à Jean-Philippe Mochon. Ce rapport, publié en janvier 2020, procède, sur la base de tests techniques détaillés, à une **évaluation approfondie des technologies pertinentes** et des outils de reconnaissance existants (principalement basés sur une technique de reconnaissance par empreintes numériques). **Il conclut à leur réelle efficacité.**

Le projet de loi audiovisuel comportait un ensemble de mesures, allant de la fusion du CSA et de la Hadopi à des dispositions techniques relatives aux sites « miroir ». La ministre de la culture, lors de son audition devant la commission le 10 novembre dernier, a souhaité pouvoir inscrire le plus rapidement possible une nouvelle version de ce texte, centrée sur cette problématique.

Le rapporteur pour avis ne peut qu'abonder dans ce sens, en rappelant que le niveau de piratage estimé en France représente l'équivalent de deux ans de soutien du CNC.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au cinéma de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2021.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Jérémy Bacchi

Rapporteur pour avis
Sénateur
des
Bouches-du-Rhône
(CRCE)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/
pjlf2021_com.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)