



25 janvier 2021

Documentation complémentaire relative à la révision de la loi sur le cinéma à l'intention de la CSEC-E

Table des matières

1	Mandat	2
2	L'encouragement public du cinéma en Suisse	2
2.1	Qu'est-ce qu'un film suisse ?.....	3
2.2	Qu'est-ce qu'une coproduction internationale ?	4
2.3	Qu'est-ce qu'un film indépendant ?.....	5
2.4	Qui finance le cinéma suisse ?	6
3	Obligation d'investir	8
3.1	Objets d'investissement	9
3.2	Investissement, taxe de remplacement et affectation	9
3.3	Quel effet l'obligation d'investir aura-t-elle en Suisse ?	10
4	Conclusion	11

1 Mandat

L'objectif de la présente documentation complémentaire est d'éclairer les questions discutées par la CSEC-E du Conseil des États le 9 novembre dernier dans le cadre de la révision de la loi sur le cinéma.

Les principaux points de la discussion concernent l'obligation prévue pour les plateformes en ligne d'investir dans la création cinématographique suisse. Le présent rapport aborde les questions suivantes :

- Comment fonctionne l'encouragement (public) du cinéma en Suisse ?
- Qu'est-ce qu'un film suisse ?
- Le marché suisse peut-il absorber un volume d'investissements plus important et, dans l'affirmative, à quelle hauteur ?
- Quels investissements les entreprises soumises à l'obligation d'investissement peuvent-elles faire valoir ?
- Qu'est-ce qui est financé aujourd'hui par la réaffectation de 4 % des recettes brutes ou par la taxe de remplacement prévues par la loi fédérale sur le radio et la télévision (LRTV ; RS 784.40), et qu'est-ce qui pourra être financé à l'avenir par la taxe de remplacement ?

Le chapitre 2 présente l'encouragement public (subventions publiques) et le financement du cinéma en Suisse et clarifie les questions concernant la définition d'un film suisse, d'une coproduction internationale et de la production indépendante.

Le chapitre 3 examine les questions relatives à l'obligation de réinvestir demandée aux entreprises concernées et les effets que le cinéma suisse peut en attendre.

2 L'encouragement public du cinéma en Suisse

Le financement des films suisses destinés à l'exploitation au cinéma s'élève à 62 millions de francs par année¹. Il comprend les apports des trois piliers de l'encouragement du cinéma, qui apportent ensemble les trois quarts du financement : l'OFC (32 %), l'encouragement régional (28 %) et la SSR (17 %).

En ajoutant les téléfilms, les séries, les courts métrages et les nouvelles formes narratives (par ex. la réalité virtuelle et la réalité augmentée), le volume total de la production audiovisuelle indépendante représente quelque 137 millions de francs par an².

L'OFC joue un rôle de premier plan dans l'encouragement du cinéma, en vertu de la compétence de la Confédération dans le domaine du cinéma³. L'art. 3 LCin⁴ (SR 443.1) fixe les principaux critères de l'encouragement du cinéma : seuls peuvent être encouragés les films suisses et les coproductions internationales avec participation suisse qui sont produits de manière indépendante.

Les paragraphes ci-dessous présentent les conditions qu'une œuvre doit remplir pour être reconnue comme film suisse (ch. 2.1) ou comme coproduction (ch. 2.2) et ce que l'on entend par production indépendante (ch. 2.3). Le chapitre se clôt par un aperçu des diverses sources de financement des films en Suisse (ch. 2.4).

¹ Voir les sources citées au ch. 2.4.

² Estimation. Voir : OFC, Encouragement du cinéma en 2019 : Facts and Figures ; SSR, Facts & Figures. Pacte de l'audiovisuel 2019 ; Zürcher Filmstiftung, Rapport annuel ; site Internet de la fondation Cinéforum.

³ *La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique* (art. 71, al. 1, Cst.).

⁴ Art. 3 LCin : *La Confédération soutient le rayonnement culturel, la vitalité économique, la continuité et le potentiel de développement de la production cinématographique suisse indépendante. A cet effet, elle peut allouer des aides financières ou fournir d'autres formes de soutien pour promouvoir l'élaboration de projets, la réalisation et l'exploitation :*

a. de films suisses ;

b. de films coproduits par la Suisse et l'étranger.

2.1 Qu'est-ce qu'un film suisse ?

D'après l'art. 2, al. 2, LCin⁵, la nationalité d'un film dépend de la nationalité ou du lieu de domicile de son auteur, de son producteur et des interprètes et des techniciens qui ont participé à sa réalisation⁶. Ainsi, pour qu'un film soit reconnu comme film suisse, il faut que la participation suisse soit majoritaire dans chacune des trois catégories d'intervenants suivantes :

- La nationalité de l'auteur est déterminée par la nationalité ou le domicile du réalisateur. Les auteurs du scénario et de la musique peuvent aussi être pris en considération, car ils sont aussi auteurs du film.
- L'entreprise de production doit avoir son siège en Suisse (ses fonds propres et ses fonds de tiers ainsi que sa direction doivent en outre être majoritairement en main de personnes domiciliées en Suisse) et la majorité du financement du film doit provenir de Suisse.
- La majorité des interprètes et des techniciens doivent également être de nationalité suisse ou domiciliés en Suisse.

Le cinéma est un travail d'équipe : le tournage d'un film suisse mobilise non seulement réalisateur, producteur et interprètes, mais aussi des techniciens représentant un grand nombre de professions spécialisées (assistant réalisateur, directeur de production, directeur de la photographie, décorateur, costumier, maquilleur, cameraman, éclairagiste, machiniste, scripte, monteur). Des entreprises techniques apportent leur soutien à la production (pour la location de matériel et le traitement du son ou des images, par ex.).

En moyenne, quelque 39 techniciens travaillent pendant 9 semaines pour le tournage d'un film de fiction suisse⁷. Les salaires de ces techniciens, additionnés à ceux des réalisateurs et des interprètes, représentent 54 % des coûts. Les coûts techniques représentent 20 % du total et la publicité 9 %. 13 % du budget de production sont dépensés dans le tissu économique local pour les repas et l'hébergement et 7 % pour les prestations des artisans chargés des décors⁸.

Un film suisse coûte en valeur médiane 1,8 million de francs⁹. La Suisse se situe ainsi au-dessous du niveau européen de financement qui est de 2,2 millions de francs (médiane 2,01 millions d'euros)¹⁰, et nettement au-dessous des pays limitrophes : la médiane est de 2,3 millions de francs en Italie, de 3,0 millions de francs en Autriche, de 4,0 millions de francs en France et de 5,0 millions de francs en Allemagne.

Un budget plus élevé permet de tourner avec une équipe plus importante, de disposer de plus de jours de tournage et de décors plus coûteux et d'utiliser des effets spéciaux. Comme en Suisse les sources

⁵ Par film suisse on entend tout film :

a. qui a été réalisé pour l'essentiel par un auteur de nationalité suisse ou domicilié en Suisse ;

b. qui a été produit par une personne physique domiciliée en Suisse ou une entreprise qui y a son siège et dont les fonds propres et étrangers ainsi que la direction sont majoritairement en main de personnes domiciliées en Suisse, et

c. qui a été réalisé dans la mesure du possible par des interprètes et des techniciens de nationalité suisse ou domiciliés en Suisse et par des industries techniques établies en Suisse (LCin, art. 2, al. 2).

⁶ Les pays européens appliquent différents critères pour déterminer la nationalité des films. Alors que presque tous les pays de l'UE ont adopté une définition commune du film européen (celui-ci doit obtenir au minimum 15 points sur 19 sur une liste de critères tenant compte de l'origine des auteurs, des interprètes et des prestataires techniques), seuls les deux tiers de ces pays se sont dotés d'une définition permettant de déterminer la nationalité de l'œuvre. L'Allemagne et l'Autriche, par exemple, n'ont pas de telle définition. En France, la nationalité du film ne dépend que de celle de la société de production. Voir aussi : Audiovisual Observatory : Mapping of the regulation and assessment of the nationality of European audiovisual works, 2020. <https://rm.coe.int/mapping-of-the-regulation-and-assessment-of-the-nationality-of-europea/16809ebe39>

⁷ OFC : Rapport statistique sur les techniciens du cinéma employés dans la production cinématographique (à paraître)

⁸ OFC : Zwischenbericht FiSS (Filmstandortförderung) 2016-2018, [Zwischenbericht FiSS 2016-2018, www.bak.admin.ch/film](http://www.bak.admin.ch/film)

⁹ OFC : Le financement de la production cinématographique suisse 2019, [Le financement de la production cinématographique suisse 2019 \(www.bak.admin.ch/film\)](http://www.bak.admin.ch/film)

¹⁰ Audiovisual Observatory : Fiction film financing in Europe, 2019, [Fiction film financing in Europe: big picture book - Markets \(coe.int\)](http://www.audiovisualobservatory.org)

de financement sont limitées, les entreprises de production suisses cherchent des coproductions internationales avec d'autres partenaires. Une coproduction a en valeur médiane un budget de quelque 2,6 millions de francs.

Voici quelques exemples de films suisses récents : *Die göttliche Ordnung* de Petra Volpe (Zodiac Pictures, budget : 3,3 millions), *Moskau einfach* de Micha Lewinsky (Langfilm, 3,7 millions) et *Petite sœur* de Stéphanie Chuat et Véronique Reymond (Vega Film, 3,3 millions).

2.2 Qu'est-ce qu'une coproduction internationale ?

Il y a coproduction quand des entreprises de production de différents pays passent un contrat pour réaliser et financer un film ensemble. Les coproductions internationales se basent sur des accords de coproduction passés entre les différents pays, qui fixent certains principes généraux :

- La participation minimale par pays est fixée à un niveau situé entre 5 % et 20 %, selon les accords.
- La participation du personnel artistique et technique de chaque pays doit être proportionnelle à la participation financière du pays concerné.

La Suisse a passé des accords de coproduction bilatéraux avec l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Mexique ; elle a aussi signé la Convention européenne sur la coproduction cinématographique (du Conseil de l'Europe), qui permet des coproductions entre 38 pays.

La plupart de ces conventions concernent les films de cinéma. Les accords les plus récents, tels que ceux conclus avec la Belgique, le Canada et le Mexique, permettent cependant aussi les coproductions de films pour la télévision. L'OFC négocie actuellement avec les pays voisins afin d'adapter ou de compléter les accords de coproduction passés avec ces derniers, de manière à ce qu'ils permettent également la coproduction d'œuvres destinées aux nouvelles formes d'exploitation (télévision et plateformes en ligne).

Lorsque l'entreprise de production suisse assure la plus grande part du financement, on parle d'une coproduction majoritaire. Dans ce cas, cette entreprise assume généralement aussi le rôle de producteur délégué et est à ce titre responsable de la qualité de la réalisation du film (garantie de bonne fin). Dans les autres cas, on parle de coproduction minoritaire.

La Suisse participe en moyenne à 31 coproductions internationales par année, dont 14 coproductions majoritaires et 17 coproductions minoritaires. Les coproductions internationales améliorent le potentiel de financement des films. Elles permettent en effet aux coproductions majoritaires, dont le volume de financement annuel est de 25 millions de francs, de recevoir de l'étranger un financement de 6,7 millions de francs (27 %)¹¹.

Les coproductions internationales contribuent en outre à élargir les compétences des interprètes et des techniciens impliqués et facilitent l'accès des films ainsi réalisés au marché international. Les coproductions contribuent ainsi à la diversité culturelle et au rayonnement de la création cinématographique suisse.

Dans le cadre de l'obligation d'investir, les coproductions internationales sont considérées comme des investissements imputables, au même titre que les films suisses.

Exemples de coproductions majoritaires : *Le milieu de l'horizon* de Delphine Leherecey (Box Productions, CH 65 %, BE 35 %) et *Baghdad in my Shadow* de Samir (Dschoint Ventschr, CH 64 %, DE 23 %, UK 13 %).

Exemples de coproductions minoritaires : *Lazzaro felice* d'Alice Rohrwacher (Amka Films, IT 70 %, CH 10 %, FR 10 %, DE 10 %) et *Die kleine Hexe* de Michael Schaerer (Zodiac Pictures, DE 85 %, CH 15 %).

Parmi les coproductions, on trouve beaucoup de films qui sont perçus par le public comme des films

¹¹ OFC : Le financement de la production cinématographique suisse 2019 (source : voir note 9).

suisses, tels que *Heidi* d'Alain Gsponer (Zodiac Pictures, CH 32 %, DE 68 %) ou *Ma vie de Courgette* de Claude Barras (Rita Production, CH 51 %, FR 49 %). Ces films ont presque toujours un réalisateur ou une réalisatrice suisse et de nombreux interprètes suisses au générique.

2.3 Qu'est-ce qu'un film indépendant ?

Un film est une œuvre collective dont la création met à contribution différentes personnes : auteur du scénario, réalisateur, compositeur de la musique. Le producteur indépendant assure la réalisation et l'exploitation du film.

En passant un contrat avec l'auteur ou le réalisateur, ou un contrat d'entreprise, l'entreprise de production acquiert les droits d'exploitation internationale du film pour les canaux d'exploitation spécifiés dans le contrat (salles de cinéma, télévision, diffusion en ligne) ; elle s'engage simultanément à rémunérer les auteurs du film pour chaque exploitation. Récemment, le Parlement fédéral a encore confirmé ce principe en introduisant dans la loi sur le droit d'auteur une disposition précisant que le droit à la rémunération est incessible et que les auteurs ne peuvent y renoncer pour l'exploitation en ligne¹².

On parle de production indépendante lorsque l'entreprise de production reste, pour l'essentiel, détentrice des droits d'exploitation. Elle peut certes accorder des licences pour certaines formes d'exploitation, certains territoires et certaines périodes, mais les droits d'exploitation finissent toujours par lui revenir. C'est par exemple le cas lorsqu'une société de télévision acquiert les droits de diffusion télévisée et le droit de proposer le film sur sa propre plateforme en ligne pendant 5 ans.

La notion d'indépendance de la production est un élément essentiel de la directive européenne « Services de médias audiovisuels » (directive SMA). 74 % des pays européens ont fixé une définition de la notion de « producteur indépendant »¹³ ; en voici quelques exemples :

- En France, un diffuseur de télévision ne peut pas détenir plus de 15 % du capital d'un producteur indépendant, ni inversement, et un même groupe de propriétaires ne peut pas contrôler simultanément un diffuseur de télévision et un producteur indépendant.
- En Espagne, un producteur indépendant est une personne physique ou morale qui réalise des contenus audiovisuels de sa propre initiative, avec sa propre organisation et à ses propres risques.
- En Autriche, un producteur est considéré comme indépendant s'il ne dépend pas de diffuseurs de télévision¹⁴.
- L'Allemagne n'a pas adopté une définition spécifique de la notion de producteur indépendant. Elle oblige cependant les chaînes de télévision à intégrer dans leurs programmes une part importante de productions de commande et de coproductions¹⁵, cette règle s'appliquant aussi aux services en ligne.

En Suisse, un producteur doit être indépendant pour pouvoir bénéficier du soutien de l'encouragement du cinéma de la Confédération¹⁶. Cette indépendance est d'abord définie par la négative, par le fait que la société de production ne doit pas être en possession, ou sous l'influence déterminante d'un diffuseur de télévision, d'une entreprise de médias ou d'une institution de formation, mais elle est aussi définie

¹² *Quiconque met licitement à disposition une œuvre audiovisuelle de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement doit verser une rémunération à l'auteur qui a créé l'œuvre audiovisuelle. [...]*

Le droit à rémunération est un droit incessible auquel il ne peut être renoncé ; il est réservé aux auteurs ; il se substitue à une rémunération pour l'utilisation autorisée par contrat de l'œuvre audiovisuelle. Il ne peut être exercé que par les sociétés de gestion agréées (art. 13a, al. 1 et 3, loi sur le droit d'auteur [LDA ; RS 231.1]).

¹³ Observatoire européen de l'audiovisuel : La promotion de la production audiovisuelle indépendante en Europe (2019), <https://rm.coe.int/iris-plus-2019-the-promotion-of-independent-audiovisual-production-in-/1680947bc8>

¹⁴ Art. 11 ORF-Gesetz,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785>

¹⁵ Art. 6 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien,

https://www.ard.de/download/538848/Staatsvertrag_fuer_Rundfunk_und_Telemedien_in_der_Fassung_des_20_Aenderungstaatsvertrags_vom_8_bis_16_12_2016.pdf. La télévision doit aussi « participer à l'encouragement de la production cinématographique sans en attendre de contrepartie immédiate ».

¹⁶ *La Confédération soutient le rayonnement culturel, la vitalité économique, la continuité et le potentiel de développement de la production cinématographique suisse indépendante [...]* (art. 3 LCin).

positivement : « Les personnes concernées développent et produisent les projets de films et exploitent ces derniers sous leur propre responsabilité. »¹⁷

93 % des pays européens ont fixé des quotas pour la production télévisuelle indépendante. En application de l'art. 17 de la directive SMA, qui oblige les diffuseurs de télévision à réserver une place aux films indépendants, soit en leur consacrant 10 % de leur temps de diffusion (en achetant des films), soit en leur affectant 10 % de leur budget de production (productions de commande ou coproductions).

Les plateformes de vidéo à la demande remettent en question la production indépendante, car elles sont habituées au copyright de la tradition juridique américaine, où les droits d'auteurs sont généralement cédés définitivement (*buy out*). Cette pratique est cependant contraire à la tradition juridique européenne, qui place au centre du droit de la propriété intellectuelle la protection des auteurs et reconnaît ainsi à ces derniers toute une série de droits inaliénables.

On parle de *production de commande (buy out)* lorsque la société de production cède tous les droits d'exploitation à l'auteur de la commande. Dans un tel cas, une plateforme en ligne achète par exemple une œuvre sur la base du budget de production, auquel elle ajoute un bénéfice de 10 %, et elle acquiert ainsi les droits du film ou de la série au niveau mondial et pour toutes les formes d'exploitation connues. Elle n'est donc pas obligée de présenter un décompte à la société de production.

Pour qu'il y ait production de commande, il faut que le film soit intégralement financé par l'auteur de la commande. Dès lors qu'un diffuseur de télévision ou une plateforme en ligne n'est que coproducteur, il ne peut, vis-à-vis des autres coproducteurs, exiger une cession définitive des droits, puisque la contribution financière de chaque coproducteur implique une participation proportionnelle aux droits et aux recettes d'exploitation. Pour cette raison, seules les grandes entreprises de télévision et les grandes plateformes en ligne disposent d'une marge financière suffisante pour pouvoir investir dans des productions de commande.

Dans le cas des productions de commande, l'indépendance de la production ne dépend pas seulement de la question des droits. Elle présuppose également que l'exécutant de la commande ne soit pas économiquement dépendant de l'auteur de la commande. La société de production mandatée ne doit ainsi pas être propriété, en tout ou en partie, de la société qui passe la commande (par ex., un diffuseur de télévision ou une grande plateforme en ligne qui produit ses propres séries « maison » n'est pas un producteur indépendant). On tient compte de cette indépendance économique pour déterminer les montants qui peuvent être pris en compte au titre de l'obligation d'investir.

2.4 Qui finance le cinéma suisse ?

De 2016 à 2019, on a produit en Suisse, en moyenne annuelle, 26 films de fiction, 52 films documentaires et 1 film d'animation¹⁸. Le coût global de ces films de cinéma s'est élevé à 98 millions de francs, dont 62 millions ont trouvé leur financement en Suisse. Les principales sources ont été l'encouragement du cinéma de l'OFC, l'encouragement régional et les coproductions de la SSR.

Volume total de la production cinématographique (longs métrages de fiction, documentaires et d'animation)

Financement des films de cinéma (moyenne annuelle 2016-2019)	En francs	Pourcentage
Total	62 400 000	100 %
OFC (encouragement sélectif, lié au succès, PICS)	20 200 000	32 %
Encouragement régional (Zürcher Filmstiftung, Cinéforum, cantons)	17 200 000	28 %
Télévision (SSR Pacte de l'audiovisuel, investissements LRTV)	10 700 000	17 %
Exploitation ¹⁹	1 000 000	2 %

¹⁷ Art. 5, al. 2 et 3, Ordonnance du DFI sur l'encouragement du cinéma (OECin ; RS 443.113).

¹⁸ OFC : Le financement de la production cinématographique suisse 2019 (source : voir note 9).

¹⁹ Garantie de distribution : le distributeur suisse verse une avance (garantie minima) sur les recettes attendues de l'exploitation en salle. Droits internationaux : pour les pays tiers (qui ne participent pas à la coproduction), les coproducteurs mandatent un vendeur mondial (*world sales*) qui vend le film aux différents distributeurs nationaux et aux chaînes de télévision. Selon le potentiel d'exploitation du film, ce vendeur verse également une avance.

Prestations propres de la société de production	5 900 000	9 %
Autres (Eurimages, fondations, sponsors)	7 400 000	14 %

Un film de fiction typique produit sous forme de coproduction majoritaire avec un budget de 3 millions de francs a le plan de financement suivant :

Plan de financement des films de fiction en coproduction majoritaire	En francs	Pourcentage
Total des coûts	3 000 000	100 %
Total du financement étranger	780 000	26 %
Total du financement suisse	2 220 000	74 %
Mesures compensatoires MEDIA Développement de projet	40 000	1 %
OFC aide à l'écriture de scénarios	40 000	1 %
OFC aide à la réalisation	650 000	22 %
OFC réinvestissements Succès Cinéma	50 000	2 %
OFC promotion de la place cinématographique suisse	200 000	7 %
Encouragement régional scénario et développement	150 000	5 %
Encouragement régional réalisation	420 000	14 %
SSR participation de coproduction et droits de diffusion	190 000	6 %
SSR réinvestissement Succès Passage Antenne	40 000	1 %
Garantie de distribution	20 000	1 %
Prestations propres de la société de production	130 000	4 %
Autres (fondations, sponsors)	160 000	5 %

Les financements de l'OFC et de l'encouragement régional sont des contributions non remboursables.

La télévision intervient comme coproducteur. L'entreprise de télévision devient copropriétaire du film et s'acquitte aussi par sa contribution de ses droits de diffusion. Sur les 10,7 millions de francs provenant des télévisions, 9,9 millions viennent de la SSR et 0,7 million de sociétés de télévision privées.

Les prestations propres de la société de production comprennent des apports en liquide et des provisions sur les honoraires de production et sur les frais généraux. Il arrive aussi que le réalisateur et les techniciens diffèrent le paiement d'une partie de leurs honoraires. Par la suite, la société de production essaie d'acquitter ces honoraires différés au moyen des revenus de l'exploitation du film.

Les autres financements proviennent principalement des organisations de la branche (Suissimage, SSA) et d'encouragements privés (Pour-cent culturel Migros, fondations) et sont constitués de contributions non remboursables.

Volume total de la production audiovisuelle indépendante

Les films de cinéma (films de fiction, documentaires et d'animation) représentent une petite moitié de la production audiovisuelle indépendante suisse, dont le volume peut être évalué à quelque 137 millions de francs²⁰. La part la plus importante de la production comprend la production télévisuelle, les courts métrages et la production multimédia.

Volume estimatif de l'ensemble de la production audiovisuelle indépendante (moyenne annuelle 2016-2020)	En francs
Total	137 100 000
Films de cinéma	62 400 000
Autres productions audiovisuelles indépendantes	74 700 000
Téléfilms et séries	

²⁰ Estimation. Voir : OFC, Encouragement du cinéma en 2019 : Facts and Figures ; SSR, Facts & Figures. Pacte de l'audiovisuel 2019 ; Zürcher Filmstiftung, Rapport annuel ; site Internet de la fondation Cinéforum (www.cineforum.ch).

SSR ²¹	64 200 000
Autres diffuseurs ²²	2 300 000
Courts métrages	7 000 000
Multimédia	3 000 000

On ne dispose pas de statistiques détaillées sur le financement des autres productions audiovisuelles indépendantes (téléfilms et séries, courts-métrages et multimédia). Dans ce domaine, c'est la SSR qui joue le rôle principal ; les autres sources de financement importantes sont l'encouragement régional et le Fonds de production télévisuelle²³.

3 Obligation d'investir

L'actuelle loi fédérale sur la radio et la télévision²⁴ soumet déjà les diffuseurs de programmes de télévision destinés aux régions linguistiques à l'obligation d'investir 4 % de leurs recettes brutes. Cet investissement peut également profiter à la production cinématographique ne bénéficiant pas du soutien de la Confédération ; parmi ceux-ci se trouvent en particulier les formats de séries télévisées et les films réalisés sur commande, que les diffuseurs demandent à une société de production indépendante et pour lesquels la société de production n'a pas de droits d'exploitation. Ce principe est repris dans le présent projet de révision de la LCin.

Comme la Confédération n'est pas en mesure de répondre favorablement à environ 70 % des demandes de soutien qui lui sont adressées, il est réaliste de penser que le marché suisse pourra absorber quelques dizaines de millions d'investissements supplémentaires des diffuseurs de programmes de télévision et des plateformes en ligne, tant pour le domaine des films de fiction, des films documentaires et des films d'animation susceptibles de bénéficier de l'encouragement public (films suisses, coproductions majoritaires ou minoritaires dans la production cinématographique et télévisuelle) que pour celui des séries et des films de commande. Devenant plus attrayante, la place audiovisuelle et cinématographique suisse ouvrira aussi des perspectives de carrière pour les cinéastes qui, aujourd'hui comme hier, dépendent largement des commandes et des engagements en provenance de l'étranger, ce qui prive la Suisse d'une création de valeur et d'une certaine excellence.

²¹ Cinéforum ([source](#) : voir note 20) : productions télévisuelles 2019 : 21,4 millions. Montant ensuite extrapolé à l'ensemble de la Suisse.

²² Réinvestissements 2009-2018 au sens de la LRTV : 3,04 millions par an dans la production, dont la moitié (estimation) pour des productions télévisuelles, extrapolé sur le budget total.

²³ Le Fonds de production télévisuelle est un fonds d'encouragement de la branche, alimenté par les fondations culturelles des sociétés de gestion des droits d'auteurs Swissperform, Suissimage et SSA.

²⁴ *Autres exigences imposées aux diffuseurs de programmes de télévision*

¹ *Le Conseil fédéral peut, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, prévoir que les diffuseurs de programmes de télévision doivent :*

- a. réserver une partie substantielle de leur temps d'émission à des œuvres suisses ou européennes ;
- b. réserver une proportion appropriée de leur temps d'émission ou de leurs coûts de production à des œuvres suisses ou européennes de producteurs indépendants.

² *Les diffuseurs de programmes de télévision nationaux ou de programmes destinés aux régions linguistiques (régionaux-linguistiques) qui diffusent des films doivent affecter 4 % au moins de leurs recettes brutes à l'acquisition, la production ou la coproduction de films suisses, ou acquitter une taxe d'encouragement de 4 % au plus de leurs recettes brutes. Sont également astreints à cette obligation les diffuseurs de programmes de télévision étrangers qui proposent des fenêtres de programmes nationales ou destinées aux régions linguistiques et diffusent des films dans leurs programmes. La SSR n'est pas soumise à cette obligation.*

³ *Les diffuseurs proposant des programmes nationaux ou régionaux-linguistiques doivent rendre accessible aux malentendants et aux malvoyants une proportion appropriée de leurs émissions.*

⁴ *Les diffuseurs de programmes de télévision régionaux titulaires d'une concession procèdent au sous-titrage des principales émissions d'information. Le Conseil fédéral fixe l'étendue de l'obligation. Les frais induits par l'adaptation des émissions à l'intention des malentendants sont financés intégralement par la redevance de radio-télévision (art. 68a) (art. 7 LRTV).*

3.1 Objets d'investissement

Les entreprises concernées peuvent investir dans l'acquisition, la production ou la coproduction de films suisses ou de coproductions internationales au sens de l'art. 2 LCin (voir aussi la définition du cinéma suisse, ch. 2.1). Les **films de commande** et les **formats de série** sont également éligibles, à condition qu'ils soient produits de manière indépendante.

Dans les pays voisins, les diffuseurs de programmes de télévision peuvent aussi, comme en Suisse, remplir leur obligation d'investir dans les domaines suivants : acquisition, production, soutien au développement de scénarios et de projets, ou financement de mesures visant un accès sans barrières aux films.

Obligation d'investir en vertu de l'actuelle LRTV

L'obligation d'investir visant les chaînes de télévision suisses qui diffusent des films dans leurs programmes s'applique aux chaînes nationales et régionales qui diffusent des films au sens de l'art. 2 LCin (dès le premier film) et dont les recettes annuelles brutes sont d'au moins 1 million de francs. Chaque année, 4 % des recettes brutes doivent être investis dans la production cinématographique suisse.

Les investissements imputables peuvent être réalisés dans l'acquisition, la production et la coproduction de films suisses au sens de l'art. 2 LCin, ainsi que dans des prestations publicitaires, à condition qu'elles aient été convenues par contrat avec les producteurs. Les films de commande sont également éligibles, pour autant qu'ils aient été produits de manière indépendante. Ces investissements doivent bénéficier à une production cinématographique indépendante (c'est-à-dire indépendante par rapport au diffuseur, tant sur le plan économique qu'en regard au personnel, voir ch. 2.3).

Comment cette obligation a-t-elle été remplie jusqu'à présent par les entreprises de télévision concernées ?

Selon les informations de l'OFCOM, pour la période 2009 à 2018, l'obligation légale d'investir dans la création cinématographique suisse a atteint un total de 29 millions de francs (4 % des recettes brutes des 9 entreprises concernées), ce qui correspond en moyenne à 2,9 millions de francs par an.

Toujours selon l'OFCOM, durant la même période, des investissements d'un montant total de 54,1 millions de francs ont toutefois été réalisés (soit en moyenne 5,4 millions de francs par an). Sur ce montant, 22,8 millions de francs ont été dépensés pour des prestations publicitaires non facturées et environ 30,5 millions pour des prestations de production (production ou coproduction concernant environ 300 émissions réalisées sur commande et n'ayant pas bénéficié de subventions publiques, et environ 100 films de fiction ou films documentaires ayant aussi bénéficié de subventions publiques).

Sept diffuseurs se sont acquittés de leur obligation en promouvant des films suisses, tandis que deux diffuseurs ont investi directement dans la production et la coproduction de contenus suisses (l'un dans des productions réalisées sur commande pour une moyenne d'environ 30 documentaires par an, l'autre dans la coproduction de films suisses pour environ 15 films de fiction ou films documentaires par an tels que *Wolkenbruch*, *Zwingli*, la série télévisée *Quartier des Banques* ou *Platzspitzbaby*). Par projet, le montant investi pour les films de fiction et les séries se situe entre 35 000 et 240 000 francs, ce qui a permis au diffuseur d'acquiescer avant tout les droits de diffusion.

Sur la même période 2009-2018, les **taxes de remplacement** versées à l'OFC n'ont atteint qu'un million de francs environ, montant versé aux films bénéficiant de l'encouragement de la Confédération. Depuis 2017, les entreprises de télévision ont investi intégralement leur part dans des prestations publicitaires ou des coproductions. Aucune taxe de remplacement n'a plus été perçue.

3.2 Investissement, taxe de remplacement et affectation

Comme c'est le cas aujourd'hui, une taxe de remplacement sera toujours perçue en vertu de la LCin si l'entreprise concernée n'investit pas elle-même ou si elle n'investit pas suffisamment dans la création cinématographique suisse. L'affectation du produit de cette taxe de remplacement, versée le cas

échéant à l'OFC, est toutefois plus limitée que les investissements que les entreprises peuvent effectuer elles-mêmes dans des séries, des films de commande, etc. La taxe de remplacement ne finance que les films qui sont soutenus par l'OFC : les films de fiction, films documentaires et films d'animation suisses principalement conçus pour les salles de cinéma ou les festivals de cinéma. Les films qui sont exploités directement sur des plateformes en ligne sont également éligibles.

Par comparaison, en Allemagne et en France, les taxes prélevées directement sont exclusivement destinées au financement de la promotion du cinéma (cf. rapport complémentaire rédigé pour la CSEC-N)²⁵. Ces taxes sont donc affectées à la promotion cinématographique nationale et au financement de films – comme en Suisse – destinés principalement à une exploitation en salle.

Comment une entreprise concernée peut-elle investir dans le cinéma suisse ?

Toute entreprise soumise à l'obligation d'investir a le choix entre trois options :

- Avec un investissement se chiffrant en millions de francs, elle pourra financer intégralement un film de fiction ou une série en tant que film de commande : un film suisse coûte en moyenne 1,8 million de francs (valeur médiane)²⁶, une série télévisée 5 à 8 millions de francs²⁷.
- Avec un investissement se chiffrant en dizaines ou en centaines de milliers de francs, elle pourra participer en tant que coproducteur, comme la télévision suisse, et obtenir des droits d'exploitation : la SSR coproduit actuellement des films de fiction pour environ 200 000 francs et des documentaires pour environ 50 000 francs²⁸.
- Avec un investissement se chiffrant en milliers ou en dizaines de milliers de francs, l'entreprise pourra acheter les droits de diffusion d'un film déjà réalisé.

Dans le droit actuel, les entreprises concernées peuvent s'acquitter intégralement de leur obligation d'investir par des prestations purement publicitaires. Comme le précédent rapport remis à la CSEC-N le soulignait déjà, le projet de révision de la LCin prévoit l'exclusion stricte de toute prestation publicitaire dans la part d'investissement légalement requise²⁹.

Comme indiqué dans le message culture, les productions propres des diffuseurs de programmes de télévision demeureront non imputables (informations, sports, émissions de télé-réalité ou *soaps*)³⁰.

Quant à la périodicité de l'obligation d'investir et de présenter un rapport, elle ne sera plus annuelle, mais à intervalle de quatre ans. L'entreprise sera libre de choisir sa stratégie : elle pourra acheter de nombreux films, ou participer au financement de quelques films, ce qui lui permettra d'avoir de l'influence sur ces projets.

Elle pourra en outre investir tant dans un film suisse que dans une coproduction internationale, tous deux étant pleinement reconnus.

3.3 Quel effet l'obligation d'investir aura-t-elle en Suisse ?

Investir dans le contenu audiovisuel fait partie du cœur de métier des diffuseurs de programmes de télévision et des plateformes en ligne. L'obligation légale d'investir a pour but de réserver une petite partie du chiffre d'affaires ou du résultat d'exploitation de toute entreprise audiovisuelle à la création cinématographique suisse indépendante. Cela vaut en particulier pour les diffuseurs de télévision dont le siège est en Suisse : ils ont une responsabilité vis-à-vis du secteur audiovisuel du pays et peuvent le renforcer de manière ciblée conformément à l'obligation légale.

²⁵ <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/le-message-culture/documents.html>

²⁶ OFC, Le financement de la production cinématographique suisse 2019 : médiane des coûts des films de fiction (source : voir note 9).

²⁷ Cinéforum (source : voir note 20), Liste des films produits. Les trois séries produites par la RTS en 2019 ont coûté 4,9, 5,6 et 8,5 millions de francs.

²⁸ SRG-SSR Facts and Figures. Pacte de l'audiovisuel 2019, [Publications | SRG SSR](#)

²⁹ Message culture 2021-2024 (FF 2020 3037), <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/themes/le-message-culture/documents.html>

³⁰ Message culture 2021-2024, p. 3155.

Les sommes réinvesties par les plateformes en ligne ainsi que les fenêtres publicitaires devraient aussi accroître la compétitivité de la création cinématographique suisse en offrant à celle-ci les conditions dont jouissent les sociétés de production étrangères. Cela s'appliquera en premier lieu aux grandes sociétés qui disposent de réseaux internationaux et sont aussi soumises à l'obligation d'investir dans des coproductions par la législation d'autres pays. On sait que c'est précisément dans la production de séries que les grandes plateformes en ligne investissent des montants substantiels, apportant ainsi une valeur ajoutée sur les plans culturel et économique.

Le marché suisse peut-il absorber une augmentation du volume des investissements ?

Il faut partir du principe que le marché peut absorber une augmentation du volume des investissements. Plus de 70 % des demandes de financement adressées à la Confédération essuient un refus (en 2020, 65 millions de francs ont fait l'objet d'une demande de financement pour des projets, mais 17 millions seulement ont été accordés). Cela indique la marge qui existe pour des investissements supplémentaires. De nombreux diffuseurs de programmes de télévision investissent déjà suffisamment dans les domaines imputables pour atteindre la part de 4 %. De nouveaux acteurs comme les grandes plateformes en ligne pourront produire une série suisse ou participer à une coproduction internationale moyennant un montant de 5 millions de francs par an.

Si l'obligation d'investir était fixée à 1 % des recettes brutes, la création cinématographique suisse serait affaiblie principalement par le fait que les contributions versées par certains diffuseurs de programmes de télévision passeraient de 4 % de leurs recettes, comme le prévoit la LRTV aujourd'hui, à 1 %. S'agissant des plateformes en ligne et des fenêtres publicitaires, qui devraient être aussi soumises à l'obligation, un taux fixé à 1 % n'aurait plus rien d'un renforcement de l'industrie audiovisuelle suisse vis-à-vis de ses concurrentes étrangères, tant l'effet attendu se trouverait réduit. En outre, que l'obligation d'investir soit de 1 % ou de 4 %, la charge administrative pour les entreprises et l'administration est la même ; seul l'effet obtenu sera très différent.

En d'autres termes, avec un taux de 1 %, le « gâteau » annuel des investissements augmenterait d'environ 2 millions de francs, passant de 4 millions aujourd'hui à 6 ou 7 millions, alors même que le nombre d'entreprises soumises à l'obligation d'investir serait accru. Les parts du gâteau (c'est-à-dire les investissements effectués par chaque entreprise) se réduiraient et les investissements qui en résulteraient seraient dispersés et perdraient en efficacité (« principe de l'arrosoir »).

4 Conclusion

L'obligation d'investir prévue par le projet de révision de la LCin doit renforcer la branche cinématographique suisse et maintenir sa compétitivité au niveau des grands marchés voisins tels que la France, l'Allemagne et l'Italie, avec lesquels la Suisse partage les mêmes aires linguistiques. Cette obligation renforcera aussi la diversité de l'offre audiovisuelle de la Suisse, contribuant ainsi à renforcer l'identité culturelle de larges couches de la population.

En s'étendant aux plateformes en ligne et aux diffuseurs de programmes de télévision, cette obligation fera croître le potentiel de financement : avec un taux fixé à 4 % des recettes brutes, comme le propose le Conseil fédéral, le volume des investissements dans la production audiovisuelle indépendante devrait passer de 137 millions de francs aujourd'hui (voir ch. 2.4) à 167 millions de francs (+ 30 millions ou environ 20 %). Globalement, cet apport constituera, pour le financement de ce secteur par les acteurs commerciaux, un deuxième pilier d'une importance comparable à celui de la SSR, ce qui sera de nature à réduire la dépendance de la production cinématographique par rapport à l'encouragement public. Ainsi, le financement s'en trouvera globalement plus important, tout en étant réparti entre un plus grand nombre d'entreprises.

L'objectif de ce financement supplémentaire n'est pas en premier lieu d'augmenter le nombre de films pour les salles de cinéma, mais plutôt de produire des films disposant de meilleures ressources techniques et de plus gros budget (y compris des séries). En effet, avec des budgets 20 % plus élevés, les films suisses pourraient atteindre le niveau de financement des films européens, et partant le même

degré de compétitivité³¹. Pour les séries suisses, qui sont aujourd'hui produites presque exclusivement par la SSR, ce serait là un nouveau potentiel ; de nouveaux acteurs pourraient développer ce format sur le plan local, tout en visant le marché international. Cela concerne particulièrement les grandes plateformes de vidéo à la demande – qui misent sur ce type de contenu, produit dans une région, mais distribué à l'échelle internationale.

L'obligation d'investir prévue par la LRTV et la LCin révisée couvrira des domaines qui ne sont actuellement pas soutenus par les subventions publiques (séries et films de commande). Les entreprises concernées pourront déterminer elles-mêmes quels investissements sont les plus adaptés à leur profil spécifique. Il importe surtout qu'elles investissent dans la création cinématographique ne dépendant pas des diffuseurs de programmes de télévision. C'est en cela que ces investissements seront complémentaires par rapport aux films soutenus par les pouvoirs publics. Le facteur décisif est ici que les sociétés de production cinématographique qui sont indépendantes de leurs mandants soient prises en compte.

Sans obligation d'investir, l'intégralité des recettes générées en Suisse (en particulier par les fenêtres publicitaires étrangères et les fournisseurs en ligne internationaux) ira à l'étranger et profitera à la création de films étrangers.

³¹ Coût médian des films suisses : 1,8 million de francs ; films européens : 2,2 millions de francs (source : voir note 9).