INTERFACE
evalure: Centre d'évaluation culturelle
Zentrum für kulturelle Evaluation

Évaluation des régimes d'encouragement du cinéma 2016 à 2020

Rapport à l'attention de l'Office fédéral de la culture (OFC)

Lucerne/Zurich, le 28 juin 2019

INTERFACE

evalure:

Autrices et auteurs

Dr. Christof Schwenkel (chef de projet)
Vera Hertig
Muriel Thévenaz
Lukas Oechslin
Manuel Ritz

INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung GmbH
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Lucerne
Tél +41 (0)41 226 04 26

Place de l'Europe 7
CH-1003 Lausanne
Tél +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

EVALURE
Centre d'évaluation culturelle
Erikastrasse 16
CH-8003 Zurich
Tél +41 (0)43 399 95 23

www.evalure.ch

Mandant

Office fédéral de la culture OFC

Citation :

Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Thévenaz, Muriel; Oechslin, Lukas; Ritz, Manuel (2019) : Évaluation des régimes d'encouragement du cinéma 2016 à 2020. Rapport à l'attention de l'Office fédéral de la culture. Lucerne/Zurich

Période

Mai 2018 à juin 2019

Référence du projet

Numéro de projet : P18-30

Évaluation générale et recommandations **IV**

1. Introduction **1**

2. Aide au cinéma liée au succès **6**

3. Encouragement sélectif du cinéma **29**

4. Système d'expertise **44**

5. Promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS) **52**

6. Encouragement des festivals de cinéma **57**

7. Thèmes spécifiques au domaine de l'exploitation **63**

Annexe **76**
A 1 Liste des personnes interrogées 77

Évaluation générale et recommandations

Réponse aux problématiques d'évaluation

Voici, sous forme synthétique, les réponses aux problématiques d'évaluation relatives à chaque instrument d'encouragement.

Aide au cinéma liée au succès

Dans l'ensemble, l'évaluation montre que l'aide liée au succès (Succès Cinéma et Succès Festival) est un instrument important complétant bien l'encouragement sélectif. Les paragraphes suivants présentent les conclusions relatives au réinvestissement des bonifications, à la mise en œuvre et aux effets de l'aide liée au succès.

Dans quels domaines et pour quel montant les bonifications de l'aide liée au succès sont-elles réinvesties ? Quelle est la part des réinvestissements dans les garanties de distribution et dans les dépenses liées à la promotion ?

La majorité des bonifications de l'aide liée au succès sont générées par les films de fiction. Ces bonifications sont en général réinvesties dans un projet du même genre que celui dont elles sont issues. Depuis le lancement de Succès Festival en 2012, le nombre de bonifications obtenues par les courts métrages est en hausse ; là aussi, le réinvestissement se fait au sein du même domaine : le montant total des contributions réinvesties dans des courts métrages a donc augmenté ces dernières années. Si on considère les contributions en fonction des différentes phases d'un projet cinématographique dans lesquelles elles sont réinvesties, on observe ce qui suit : De 2014 à 2017, la majorité des contributions ont été réinvesties dans la réalisation de films (env. 44 %). Quelque 19 % ont été réinjectées dans les phases précédant la réalisation (scénario, développement de projet et traitement). La promotion représentait environ 6 % et l'exploitation en salles environ 28 %. Par rapport à la décennie précédente, le nombre de contributions attribuées aux salles de cinéma a diminué, alors que la part dévolue à la réalisation et aux phases préalables a augmenté. Depuis 2016, on constate une hausse du montant annuel réinvesti dans le traitement, ce qui s'explique par la suppression, dans le cadre du programme d'économie de la Confédération, de l'encouragement sélectif du traitement en juin de la même année. Les montants réinvestis dans le domaine de l'exploitation (garanties de distribution et coûts de promotion) ont fortement baissé en 2017 par rapport à 2016 ; on a clairement moins réinvesti dans la promotion de films suisses. Selon l'OFC, certaines entreprises, à la fois productrices et distributrices, préfèreraient réinvestir les bonifications générées par la distribution dans la production de films. Le montant des réinvestissements dans les garanties de distribution est resté relativement constant de 2015 à 2017.

Dans quel laps de temps les bonifications sont-elles réinvesties ? Dans quelle mesure et à quelles conditions sont-elles transférées ?

L'évaluation montre que très peu de bonifications arrivent à échéance sans avoir été réinvesties (env. 3 %). La majorité sont réinvesties avant l'expiration du délai de deux ans. En examinant la date des réinvestissements, on s'aperçoit que seule une minorité des cinéastes réinvestissent leurs bonifications au cours du premier semestre. En général, ils attendent

le deuxième ou le troisième semestre. L'évaluation indique en outre que ce sont les scénaristes qui rencontrent le plus de difficultés à respecter le délai : ils accusent le plus long délai de réinvestissement et le plus haut taux de bonifications arrivant à échéance. La base de données de l'OFC ne permet pas de calculer précisément le total des bonifications transférées. On constate qu'une large majorité des bonification (plus de 80 %) sont réinvesties directement par les personnes qui les ont obtenues. Seuls quelques-uns des cinéastes interrogés étaient en mesure de s'exprimer sur la possibilité de transférer les bonifications. Ceux ayant fait usage de cette possibilité estiment qu'il s'agit d'une bonne chose. Certains critiquent le fait qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle efficace portant sur les conditions de transfert.

La mise en œuvre actuelle de l'aide liée au succès a-t-elle fait ses preuves ?

L'évaluation montre qu'une large majorité des cinéastes interrogés sont satisfaits de la forme actuelle de l'aide liée au succès. Toutefois, on constate une légère baisse de la satisfaction par rapport à l'enquête menée en 2015. Les auteurs-producteurs et les réalisateurs semblent être plus insatisfaits que les autres cinéastes (en particulier les producteurs). La critique revenant le plus fréquemment concerne la liste des festivals (40 % des personnes ayant répondu à l'enquête en ligne sont très ou plutôt insatisfaits). De plus, certains cinéastes émettent des réserves quant au délai de réinvestissement de deux ans, qu'ils estiment trop court. En revanche, l'évaluation montre que le degré de satisfaction vis-à-vis des directives relatives au réinvestissement et de la communication des bonifications annuelles ainsi que de la communication et de la gestion à l'OFC a augmenté depuis 2015. Le mécontentement provoqué par la baisse annuelle des bonifications (car celle-ci réduisait la sécurité de planification en matière de production), qui ressortait de la dernière évaluation, est repassé à l'arrière-plan.

Les objectifs d'efficacité de l'aide liée au succès sont-ils remplis ?

Par rapport à la précédente enquête en ligne, réalisée en 2015, les cinéastes estiment que les objectifs visés par l'aide liée au succès ont été mieux remplis. Les bonifications visent en premier lieu à permettre aux cinéastes de travailler sans interruption sur un projet (taux d'assentiment de 85 % dans l'enquête en ligne). De même, plus de trois quarts des personnes interrogées jugent que l'aide liée au succès leur permet de démarrer plus rapidement un nouveau projet et de le faire sans devoir déposer une demande d'encouragement sélectif. La moitié des personnes interrogées confirme que cet instrument leur a permis de lancer ou réaliser un projet malgré un refus de l'encouragement sélectif. L'aide liée au succès apparaît donc comme un complément important de l'encouragement sélectif. En revanche, les sondés émettent des réserves quant à l'atteinte de l'objectif lié aux bonifications générées pour un film présenté en festival n'ayant pas eu un (grand) succès en salles (taux d'assentiment de 37 % seulement dans l'enquête en ligne).

Quel est l'impact de l'aide liée au succès sur la diffusion/l'exploitation des films suisses et des coproductions majoritaires ?

L'évaluation conclut que les objectifs de l'aide liée au succès en matière d'entreprises de distribution ont été remplis. Les personnes interrogées ont confirmé, dans l'enquête en ligne et dans les entretiens, que l'aide liée au succès permet aux entreprises de distribution d'acheter des films suisses et des coproductions majoritaires et d'investir davantage dans la promotion et les garanties de distribution. L'impact sur les exploitants de salles est jugé plus sévèrement : le montant des bonifications générées est trop faible et n'incite pas réellement à programmer les films en question. L'évaluation conclut donc que les bonifications de l'aide liée au succès ont peu d'impact sur la durée d'exploitation en salles des films suisses ou leur horaire de programmation. Toutefois, on ne dispose pas de données fournies par les salles permettant de valider ces conclusions.

Encouragement sélectif du cinéma

Globalement, l'encouragement sélectif obtient une bonne note. Il fournit une contribution essentielle à la création cinématographique suisse et permet de développer des sujets de films et des scénarios, des projets de films et de réaliser ces derniers. Ses effets se font sentir tant sur les films de fiction que les documentaires et les films d'animation. Certaines questions sont restées sans réponses du fait de l'insuffisance des données (par ex. nombre de demandes refusées à l'issue du deuxième dépôt, décompte des voix lors de l'expertise). Par conséquent, la présente évaluation se fonde en premier lieu sur les déclarations des cinéastes.

S'agissant de l'encouragement sélectif, quelle est l'évolution de la positiont des cinéastes par rapport aux conclusions et recommandations formulées dans la dernière évaluation ?

62 % des requérants sont très ou plutôt satisfaits de l'encouragement sélectif. Le taux global de satisfaction est donc en légère hausse par rapport à l'enquête de 2017. La gestion des dossiers à l'OFC, les exigences formelles et le laps de temps écoulé entre le dépôt du dossier et la communication de la décision sont particulièrement bien notés. Les cinéastes se montrent plus critiques vis-à-vis des critères d'expertise. La plupart pensent qu'il serait possible d'améliorer l'encouragement de la phase de développement et des courts métrages. La majorité désapprouvent le fait de pondérer plus fortement la stratégie d'exploitation dans les demandes d'encouragement à la réalisation et l'obligation de motiver le deuxième dépôt de demande.

Le jugement porté sur l'effet d'aubaine dans l'enquête en ligne est un développement clairement positif par rapport à la précédente évaluation. Par effet d'aubaine, on entend une mesure d'encouragement accordée à un projet qui aurait été réalisé même sans contribution. Qu'il s'agisse de scénario, de développement de projet ou de réalisation, le nombre de personnes déclarant que leur projet aurait été mené à terme même sans l'encouragement sélectif de l'OFC a diminué. L'effet d'aubaine est à son minimum (17 %) dans le domaine de l'aide à la réalisation.

Dans quelle mesure les objectifs fixés pour les divers domaines dans les régimes d'encouragement sont-ils remplis ?

Selon les bénéficiaires de l'encouragement sélectif, la majorité des objectifs relatifs à la *phase de développement* sont remplis. Cet instrument a permis à la plupart des cinéastes de réaliser des travaux de recherche pour leurs projet et/ou scénarios et de les intensifier. Au bout du compte, les cinéastes ont ainsi disposé de plus de temps pour développer leur projet. Une large majorité des personnes interrogées estiment en outre que l'encouragement sélectif permet de travailler sans interruption et donc de garantir une rémunération adéquate. Même si, par rapport à 2015, le nombre des bénéficiaires de l'encouragement satisfaits de la réalisation des objectifs d'efficacité s'agissant de leurs propres projets a augmenté, les résultats relatifs à la phase de développement dans son ensemble (opinion de tous les participants à l'enquête) sont restés stables. En 2019, les critiques les plus sévères portent sur le point suivant : seule une minorité pense que l'encouragement sélectif permet d'écrire un nombre suffisamment important de bons scénarios.

La plupart des objectifs relatifs à la *phase de réalisation* ont également été atteints. Les bénéficiaires d'un soutien interrogés ont pu travailler sur leur film sans interruption, toucher un salaire adéquat et, grâce à l'aval de l'OFC, convaincre d'autres services de promotion de la qualité de leur projet. Dans ce domaine aussi, les évaluations individuelles se sont améliorées par rapport à 2015. Pour la plupart des cinéastes, les films et coproductions suisses ayant bénéficié d'une aide à la réalisation dans le cadre de l'encouragement sélectif ont nettement contribué à la diversité de l'offre du paysage cinématographique

suisse. Une large majorité des personnes interrogées considèrent que l'encouragement sélectif a également favorisé la projection de films suisses dans les festivals et la mise en réseau des cinéastes en Suisse.

Toutes les personnes ayant répondu à l'enquête en ligne s'accordent sur le fait que l'objectif relatif à l'aide à la postproduction (« permettre à des longs métrages suisses prometteurs faits sans aide à la réalisation de la Confédération de pouvoir être exploités en salle et sur d'autres canaux d'exploitation que la télévision linéaire ») n'a globalement pas été atteint. La majorité des bénéficiaires de cette aide la jugent toutefois de manière positive.

Quelle est la proportion des projets soutenus en deuxième requête ? À quel nombre de voix avaient-ils été rejetés la première fois et rejetés ou acceptés ensuite ?

Les informations disponibles ne permettent pas de répondre à cette question. Cependant, les données tirées de l'enquête en ligne montrent que plus de la moitié de toutes les demandes refusées une première fois ont fait l'objet d'un deuxième dépôt. Parmi ces dernières, 40 % au moins ont été acceptées. Par conséquent, la proportion des projets soutenus est très similaire pour les premiers et deuxièmes dépôts.

Les actuels instruments d'encouragement des coproductions internationales sont-ils efficaces, ou faut-il en repenser les procédures et les critères ?

Près de la moitié des cinéastes (52 %) déclarent dans l'enquête en ligne que le projet aurait été monté même sans l'aide à la réalisation pour les coproductions minoritaires, mais que la Suisse n'y aurait simplement pas participé. En revanche, 95 % pensent que sans le soutien de l'OFC, ils n'auraient pas pu participer au projet en qualité de partenaire minoritaire. Selon tous les bénéficiaires ayant monté une coproduction en tant que partenaire minoritaire, la contribution de l'OFC a permis de fournir une partie des prestations en Suisse. En revanche, l'encouragement n'a permis qu'à 20 % des personnes interrogées de tourner leur projet en Suisse (pour une coproduction minoritaire). Du point de vue de l'évaluation, l'encouragement des coproductions internationales dans le cadre de l'encouragement sélectif (conjugué à la promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse, PICS) est efficace. La modification de l'art. 46 OECin, à savoir qu'à compter du 1er janvier 2019, les coproductions minoritaires font l'objet d'une expertise individuelle, est majoritairement saluée.

Système d'expertise

Au cours des dernières périodes d'encouragement, le système d'expertise a été modifié plusieurs fois, passant de commissions fixes à des commissions à composition tournante. Depuis 2016, dans les domaines film de fiction, documentaire et film d'animation, c'est le système A/B qui est utilisé, c.-à-d. qu'il y a deux comités différents (pour la description du système, cf. point 4.1). Les paragraphes suivants traitent des questions relatives au système d'expertise en vigueur. Comme il n'existe aucune donnée portant sur la mise en œuvre de ce système, l'analyse repose sur les déclarations des responsables de ce domaine à l'OFC et des cinéastes interrogés.

Dans quelle mesure le système A/B a-t-il été mis en œuvre comme prévu ? Si ce n'a pas été le cas, quelles en sont les raisons ?

L'évaluation conclut que le système d'expertise n'a pas pu être en mis en œuvre comme prévu. En effet, il arrive fréquemment qu'il faille faire appel à des experts qui n'étaient pas prévus (remplaçants tirés du pool d'experts). Cette situation s'explique notamment par le manque de disponibilité des experts fixes et des suppléants (par ex. en raison d'une surcharge de travail ou d'une récusation). Depuis 2017, la mise en œuvre s'est améliorée, à savoir que l'OFC déclare veiller explicitement à ce que la composition des comités A et B soit différente. Exceptionnellement, il est fait appel à des experts d'un autre genre. Selon

l'enquête en ligne, la satisfaction globale des cinéastes vis-à-vis du système d'expertise et de la composition des comités a légèrement baissé par rapport à 2015 (où il s'agissait d'évaluer le principe du tournus). Nous supposons que cette baisse s'explique notamment par le fait que plus d'un tiers des sondés estiment que l'objectif visé par le système A/B, soit la possibilité de choisir entre les deux comités, n'est pas pertinent. Ils font valoir que le résultat de l'expertise devrait être indépendant de la composition du comité ou que le délai de dépôt aurait plus de poids que le vote du comité. Près d'un tiers des cinéastes apprécient de pouvoir choisir entre la composition A et B. Il est frappant de constater que la majorité n'a pas d'avis tranché sur la question. À notre avis, cela s'explique par le fait que de nombreux cinéastes ne peuvent évaluer l'objectif visé par le système actuel. La plupart des personnes interrogées s'accordent à dire qu'il n'est pas souhaitable de revenir à des comités à composition fixe, sans tournus des membres.

Le système A/B a-t-il augmenté la cohérence des décisions entre le premier et le deuxième dépôt de projet ?

Les avis des cinéastes interrogés sont partagés. Les résultats montrent que cette cohérence peut encore être améliorée. Les réponses à cette question, plutôt critiques, sont aussi à mettre en parallèle avec les réserves générales émises sur la qualité des motivations des décisions négatives. Même si le degré de satisfaction a augmenté par rapport à 2015, une majorité des cinéastes (54 %) sont toujours insatisfaits de cette qualité.

Le système A/B est-il globalement satisfaisant ? Quelles pourraient être d'éventuelles améliorations et alternatives ?

Si l'OFC veut continuer à utiliser le système A/B (ce qui semble pertinent du point de vue de l'évaluation), il faut veiller à augmenter le nombre de membres prévus pour siéger dans les comités d'experts. Le fait que le système actuel offre aux experts actifs la possibilité de pouvoir présenter leurs propres projets à l'autre comité est un point positif (réduction des limitations). Outre la mise en œuvre, la cohérence entre les décisions du premier et deuxième dépôt de demande ainsi que les compétences en français et en italien des experts peuvent être améliorées. Quelques cinéastes interrogés souhaiteraient en outre que les décisions soient communiquées par oral et que les noms des experts en charge des décisions soient connus. Le système d'intendants, qui permettrait de prendre des décisions plus courageuses et ferait la clarté sur les responsabilités est l'alternative la plus fréquemment proposée au système A/B. Toutefois, les cinéastes estiment que sa mise en œuvre serait difficile, tant sur le plan politique que pratique (par ex. recrutement d'un spécialiste reconnu comme indépendant par la branche du cinéma suisse).

Promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS)

L'évaluation montre que la promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS) est généralement considérée comme un instrument innovant et le troisième pilier de l'encouragement fédéral. Une grande partie des cinéastes estiment qu'il s'agit d'un bon complément à l'aide liée au succès et à l'encouragement sélectif et que la PICS contribue à renforcer la professionnalisation de la branche du cinéma suisse. Les paragraphes suivants traitent des principales questions relatives à l'évaluation de cet instrument.

Les objectifs formulés dans le régime d'encouragement ont-ils été globalement atteints ?

Selon les auteurs de l'évaluation, deux des trois objectifs ont déjà en grande partie été atteints au cours de cette première période d'encouragement. Il s'agit, d'une part, de l'amélioration de la compétitivité des entreprises techniques, et, de l'autre, du renforcement des compétences des techniciens et acteurs suisses. L'objectif qui nécessitera en revanche plus d'efforts est celui visant à attirer en Suisse le tournage des coproductions internationales (avec participation suisse minoritaire). En effet, il n'est pas encore en voie d'être atteint.

La PICS contribue-t-elle à augmenter le nombre de films tournés dans chacune des régions linguistiques du pays ?

Les films soutenus par la PICS ont été tournés dans toutes les régions linguistiques de Suisse. On suppose donc logiquement que la PICS y a contribué. Une évaluation interne de l'OFC montre qu'une grande partie des films soutenus par la PICS – soit deux tiers – sont pour l'instant tournés en Suisse alémanique. Les auteurs supposent que cela est dû au fait que le budget moyen des films germanophones se situe juste au-dessus du seuil d'accès à la PICS alors que celui des films francophones et italophones y est légèrement inférieur. Les films germanophones sont en général un peu plus coûteux, ce qui, en termes de seuil d'accès à la PICS, signifie que les taux d'encouragement sont plus élevés pour ces films-là.

Que faut-il modifier dans la PICS afin de renforcer les coproductions internationales ?

Les résultats de l'enquête montrent qu'une majorité des cinéastes s'accordent à dire que diminuer ou supprimer le seuil d'accès à la PICS permettrait d'augmenter le nombre de coproductions internationales soutenues.

Encouragement des festivals

Neuf festivals cinématographiques suisses ont conclu une convention de prestations avec la Confédération pour la période 2017 à 2020. La procédure de sélection semble claire et transparente. En 2017, les films projetés dans les neuf festivals soutenus par l'OFC ont comptabilisé 460 000 entrées, dont 38 % pour le seul festival de Locarno. Si l'on compare le nombre de spectateurs des festivals et le nombre de spectateurs en salles, l'on constate que 3,3 % de toutes les entrées réalisées en Suisse en 2017 l'ont été dans un festival soutenu par l'OFC. À notre avis, il ne faut toutefois pas surestimer l'importance de ces neuf festivals : les chiffres livrés par les festivals soutenus indiquent que le pourcentage de la population ayant fréquenté un festival au cours des douze derniers mois est clairement plus bas que les 10 % annoncés dans une enquête de l'OFS. Les paragraphes suivants traitent des principales questions relatives à l'évaluation de cet instrument.

Les objectifs formulés dans les régimes d'encouragement du cinéma et les conventions de prestations sont-ils remplis ?

Dans l'ensemble, les objectifs des conventions de prestations sont remplis. Les neuf festivals fournissent une contribution essentielle à la diversité de l'offre cinématographique en Suisse. Ainsi, ces festivals projettent presque autant de films que les salles suisses au cours de la même année. En outre, les rétrospectives organisées par ces festivals (20 % des films projetés ont plus de 10 ans) contribuent à l'accessibilité du patrimoine audiovisuel. L'évaluation montre également que le soutien de l'OFC a contribué à consolider les finances et à renforcer la professionnalisation des festivals, grâce, par exemple, aux nouvelles normes (telles que les recommandations relatives à la présentation des comptes), à l'obligation d'attester du financement propre, à l'amélioration de la billetterie et aux activités de formation continue. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer la mesure dans laquelle l'encouragement des festivals incite la population à s'intéresser à la diversité et à la qualité du cinéma suisse.

Où en est-on concernant l'harmonisation de l'enregistrement du nombre d'entrées dans les divers festivals ?

En 2017, les festivals ont pour la première fois saisi leur nombre d'entrées conformément aux directives de l'OFC. Les festivals n'ont pas tous décompté de la même façon les entrées payantes aux séances ; par exemple, certains ne font pas la différence entre les entrées payantes et gratuites (billets des sponsors ou destinés aux journalistes). La comparaison des chiffres relatifs au nombre d'entrées par séance et aux divers types d'entrées livrés à

l'OFC par les festivals fait apparaître d'importants écarts chez certains festivals. Globalement, la saisie du nombre d'entrées est sur la bonne voie. Mais pour pouvoir réellement parler d'harmonisation, les auteurs de l'évaluation estiment qu'il faut encore améliorer les bases de données.

Combien d'entrées payantes les festivals soutenus par l'OFC ont-ils réalisées ?
En 2017, les neuf festivals ont accueilli au total au moins 299 610 spectateurs ayant payé une entrée. Les entrées payantes représentent donc au moins deux tiers du total des entrées.

Thèmes spécifiques à l'exploitation
Aucune problématique spécifique n'a été formulée dans le domaine de l'aide à l'exploitation. Toutefois, comme l'évaluation s'y est également intéressée, un chapitre (cf. ch. 7) du présent rapport y est consacré. Les principales conclusions de l'évaluation en la matière (en italique) sont résumées ci-dessous.

Conclusion 1 : Le soutien financier alloué aux salles de cinéma par l'OFC est modeste en regard des revenus générés par les entrées, mais il ne faut pas sous-estimer sa portée symbolique.

De 2015 à 2017, l'aide allouée aux exploitants de salles a graduellement diminué (passant de 2,3 à 1,9 millions de francs par an). Ce soutien représente 1 % ou 0,9 % des revenus de toutes les salles. Les subventions fédérales ne participent donc que très peu au financement des exploitants de salles, même si la situation varie en fonction de la taille et de la situation de chaque salle. Les exploitants constatent un déséquilibre entre l'aide à la distribution et l'aide aux salles, en défaveur de ces dernières. Ils critiquent notamment le fait que l'OFC soutienne actuellement uniquement le travail de promotion des distributeurs, alors que les exploitants de salles s'engagent eux aussi pour promouvoir les films suisses au niveau local.

La plupart des personnes interrogées, y compris les exploitants de salles, estiment que l'aide liée au succès a peu d'influence sur la programmation des salles. Alors que le soutien alloué aux petites salles ou aux salles décentralisées pourrait être une incitation intéressante à projeter des films suisses, les montants octroyés aux grandes ou moyennes salles seraient trop faibles pour avoir un impact. Les réactions d'il y a quatre ans peignaient un tableau différent, et la différence était encore plus marquée il y a dix ans : lors d'entretiens similaires, le nombre de réponses indiquant que l'aide liée au succès inciterait les exploitants de salle à prolonger l'exploitation des films suisses était plus élevé. Malgré ce manque d'influence, les personnes interrogées soulignent l'importance des salles en tant que sites culturels et plates-formes pour la visibilité des films. L'effet intégratif de l'aide liée au succès, à savoir que tous ceux ayant contribué au succès d'un film, du scénariste à l'exploitant de salles, reçoivent un soutien financier, est jugé positivement. En effet, comme plus de la moitié des salles reçoit des bonifications de l'aide liée au succès, l'impact de cette dernière est large.

Conclusion 2 : Les personnes interrogées voient d'un œil critique le fait que le nombre de films suisses (et étrangers) souhaitant sortir en salles augmente constamment. Ils aimeraient que la sélection soit renforcée, de sorte que les films passant en salles aient plus de visibilité. Toutefois, ils ne s'accordent pas sur la procédure de sélection.

La majorité des personnes interrogées notent qu'au cours des dernières années, le nombre de films (suisses et étrangers) projetés en salles ne cesse d'augmenter sans que le nombre de spectateurs ne suive. Et de fait, les données de l'OFS montrent que le nombre de films

projetés a augmenté de 22 % entre 2010 et 2017.[1] Depuis 2012, le nombre de films et coproductions suisses a augmenté de quelque 17 %. Entre 2014 et 2017 toutefois, le nombre de films est resté stable. Qu'il s'agisse de médiane ou de valeur moyenne, on constate une tendance à la baisse du nombre de spectateurs par film. En 2017, un film suisse ou une coproduction avec participation suisse (sorti il y a trois ans au plus) a attiré en moyenne 4924 personnes en salles. La médiane se situant à 404 entrées, seul un film sur deux a généré plus de 400 entrées. Cette valeur basse s'explique dans une certaine mesure par le fait qu'aujourd'hui, un film n'est souvent projeté qu'une ou deux fois en salles, à des fins de publicité, par exemple (effet de phare, cf. conclusion 1).

Pour que les films suisses sortant en salles aient une vraie chance de percer sur le marché, il faut les sélectionner plus rigoureusement ; voilà en substance l'opinion des personnes interrogées. Toutefois, celles-ci ne s'accordent pas sur la procédure de sélection : faut-il intervenir dès la phase de réalisation, ou après la postproduction ? Dans le premier cas, cela voudrait dire, par exemple, contrôler plus strictement les dossiers dans le cadre de l'encouragement sélectif et, au bout du compte, soutenir moins de films qu'actuellement. Dans le deuxième cas se pose la question d'une éventuelle action de l'OFC pour inciter les distributeurs à durcir leur sélection et, le cas échéant, de la forme de cette action. La réponse à ces questions est compliquée par le fait qu'aujourd'hui, certains producteurs distribuent leurs propres films. Comme les producteurs ne sont pas obligés d'attendre qu'un distributeur décèle le potentiel de leur production et investisse dans leur film, ils peuvent donc contourner la procédure de sélection.

Conclusion 3 : Dernièrement, l'OFC a introduit de nouvelles règles en réponse à l'augmentation du nombre de demandes d'aide à la distribution de films suisses. Malgré ce changement, les personnes interrogées portent un regard positif sur cet instrument. Depuis 2015/2016, l'aide allouée aux films de milieu de gamme augmente constamment : ces films atteignent le nombre minimum de projections, mais ne rencontrent pas un grand succès public.

Le nombre de demandes d'aide à la distribution de films suisses a explosé suite à la numérisation des salles. L'OFC n'a pu absorber l'augmentation des montants à verser. En 2016, il a donc introduit de nouvelles règles, en particulier une baisse de la contribution maximale par film. En outre, depuis 2017, de nouveaux critères d'éligibilité s'appliquent aux entreprises voulant déposer une demande d'aide à la distribution auprès de l'OFC.

Malgré tout, les distributeurs jugent positivement l'aide à la distribution des films suisses, tant en ce qui concerne les critères d'éligibilité des films que la gestion des requêtes au sein de la section Cinéma. De plus, ils cautionnent le principe d'un encouragement des entreprises de distribution basé sur la contribution de celles-ci à la diversité de l'offre dans les salles suisses, en lieu et place de l'aide à la distribution actuelle, qui soutient les films et non les entreprises elles-mêmes. Cette réorientation aurait pour effet bienvenu de diminuer la charge administrative de l'OFC et des distributeurs.

En revanche, le montant des contributions est jugé trop faible. Les nouveaux montants forfaitaires fixés en 2016 ne correspondraient pas à la réalité et les distributeurs devraient financer eux-mêmes une part trop importante des coûts. On constate effectivement une tendance à la baisse du montant des contributions par film depuis 2016 (en réaction à l'augmentation du nombre de films soutenus entre 2013 et 2015, le montant maximal des

[1] Cf. Statistique suisse du film et du cinéma (numéro OFS je-d-16.02.01.03)

contributions a été réduit dans ce domaine aussi). Le montant moyen par projection est également passé de 24,65 francs (2012-2015) à 18,10 francs (2016-2017).

Ces dernières années, l'OFC a par ailleurs alloué moins de contributions pour les entrées en salles dans le cadre de l'aide à la distribution de films suisses. Cette baisse concerne avant tout 2016 ; depuis, les contributions octroyées aux films à succès ont diminué. Les valeurs moyennes et médianes du nombre de séances par film méritent qu'on s'y arrête : Alors que les valeurs médianes des films soutenus sont globalement plus élevées que celles des films suisses, les valeurs moyennes des films soutenus depuis 2015 sont plus basses que celles des films suisses. Cette contradiction s'explique par les objectifs d'encouragement de l'OFC : les films soutenus se situent en milieu de gamme, c'est-à-dire qu'ils atteignent le nombre minimum de projections, mais ne rencontrent pas un grand succès auprès du public. Mais aujourd'hui, les films sont considérés comme ayant du succès plus rapidement qu'il y a quatre ans seulement et, par conséquent, ne reçoivent pas, ou moins de contributions de l'aide à la distribution. Les déclarations des distributeurs recueillies lors des entretiens confirment ce constat.

Conclusion 4 : L'exploitation numérique gagne en importance. Comment les films suisses peuvent-ils faire leur place sur les plates-formes de vidéo à la demande (plates-formes de VOD) ?

Plusieurs personnes interrogées confirment que l'exploitation numérique continue à prendre de l'ampleur. Il est donc important de lui accorder plus d'importance au sein de l'encouragement. Depuis janvier 2017, les entreprises de distribution peuvent déposer une demande d'aide financière aux coûts de promotion et d'exploitation pour l'exploitation en VOD de longs métrages suisses et de coproductions reconnues avec réalisation suisse. Mais la plupart des personnes interrogées ne connaissent pas ce nouvel instrument.

Les résultats de l'enquête en ligne montrent que la majorité des cinéastes, à l'exception des distributeurs, jugent pertinent, voire très pertinent, l'encouragement des films hors du circuit des salles. En revanche, les distributeurs se montrent sceptiques à l'égard de cette nouveauté. Notons qu'ils pourraient potentiellement sortir perdants de ce remodelage. Il a été suggéré, dans les entretiens comme dans l'enquête en ligne, de lancer une sorte de « Succès VOD ». Mais la disponibilité et la pertinence des données en la matière posent problème. Le fait que la Suisse soit le premier pays européen à avoir introduit une obligation d'annoncer pour les exploitants de plates-formes de VOD a assez souvent été mentionné lors des entretiens et été unanimement salué.

Il ressort des entretiens que les manifestations à caractère d'évènement sont bien reçues par le public : dans l'ensemble, la fréquentation des festivals, des premières, des journées du cinéma, etc., est bonne. Un film lancé sur une plate-forme de VOD a besoin de promotion pour attirer l'attention ; c'est là que les salles de cinéma jouent aujourd'hui un rôle de phare. Selon les personnes interrogées, il fait sens d'adapter le type d'exploitation au film, et de ne pas se limiter à une dichotomie salles/VOD. Les films peuvent être exploités parallèlement sur plusieurs médias (salles et numérique, festival et numérique, festival et salles, etc.). De plus, l'organisation des événements promotionnels réunit souvent plusieurs acteurs, des producteurs aux exploitants de salles en passant par les distributeurs.

Il vaut également la peine de réfléchir à la création d'une plate-forme de VOD consacrée au patrimoine cinématographique suisse, qui diffuserait les films gratuitement ou pour une modique somme. Actuellement, les films suisses sont archivés à la Cinémathèque suisse. Mais il n'est pas facile d'y accéder, puisque ces films n'existent que sous forme de lourdes bobines analogiques. Comme les formes d'exploitation numérique gagnent en importance,

les producteurs tendent plutôt à exploiter leurs films sur des plates-formes de VOD ne proposant pas uniquement des films suisses. Ces derniers auraient ainsi plus de chance d'atteindre le grand public, qui un soir souhaite voir un blockbuster et le lendemain peut-être un film suisse.

Recommandations

Les recommandations pour la prochaine période d'encouragement (2021-2015) exposées ci-après se fondent sur les résultats de l'évaluation. Les cinq premières sont classées par type d'encouragement, la sixième s'applique à l'ensemble des domaines.

1) Recommandations relatives à l'aide liée au succès

Pas de modifications fondamentales de la mise en œuvre de l'aide liée au succès

Sur le plan stratégique, nous recommandons de conserver la forme actuelle de l'aide liée au succès et de n'y apporter aucune modification fondamentale pour la prochaine période d'encouragement. Cette recommandation porte notamment sur les points suivants :

- Nous recommandons de *ne pas modifier le délai de réinvestissement de deux ans*. En effet, l'évaluation montre que la majorité des bonifications générées sont réinvesties au cours du délai et que seule une très petite partie d'entre elles arrivent à échéance.
- Nous recommandons de conserver la *possibilité de transférer les bonifications* à un autre cinéaste. L'évaluation montre que seule une part restreinte des bonifications est transférée et qu'il s'agit donc d'exceptions. Les quelques cinéastes interrogés ayant fait usage de cette possibilité la jugent positivement. Elle permet, par exemple, aux cinéastes ne parvenant pas à réinvestir leurs bonifications dans les délais de les transmettre à un autre cinéaste.

Prise en compte des entrées réalisées dans les festivals suisses et de l'exploitation en VOD (à moyen ou long terme) dans l'aide liée au succès

Nous estimons judicieux de tenir compte, outre des entrées en salles, des *entrées réalisées dans les festivals suisses* dans le calcul des bonifications de l'aide liée au succès. Nous recommandons par ailleurs de prendre également en considération, à moyen ou long terme, les *chiffres de l'exploitation en VOD* (vidéo à la demande). En effet, il paraît peu judicieux à l'heure actuelle de considérer le succès d'un film uniquement sous l'angle de son exploitation en salles. Concernant les entrées de festivals, nous recommandons d'en tenir compte dès la prochaine période d'encouragement. Toutefois, il faut encore améliorer la saisie des données. Alors que Succès Festival récompense le succès artistique d'un film, c'est le nombre d'entrées qui concrétise le succès public : les distributeurs devraient donc aussi en profiter. S'agissant de l'exploitation en VOD, nous recommandons à l'OFC de commencer par acquérir de l'expérience (par ex. en matière de disponibilité/qualité des données, d'impact sur l'instrument d'encouragement) grâce à une phase-pilote dans le domaine de l'aide à la distribution avant d'intégrer définitivement cet instrument dans l'aide liée au succès (cf. recommandation 6 relative à l'aide à l'exploitation).

Conception de la liste des festivals : intégration ciblée de festivals de niche

Les cinéastes interrogés dans le cadre de l'évaluation ont fréquemment émis des critiques sur la liste des festivals. Nous recommandons à l'OFC de réfléchir à la possibilité d'intégrer certains festivals de niche importants pour un genre cinématographique spécifique (par ex. film d'animation, film de danse) à Succès Festival. Cependant, nous n'estimons pas judicieux de trop allonger cette liste, et notamment d'inclure plus de festivals suisses. En effet, allonger significativement la liste des festivals signifierait allouer plus de points, avec pour conséquence une réduction des bonifications (et donc une moins bonne sûreté de planification pour les cinéastes). Prendre en compte le nombre d'entrées dans l'aide liée au succès aura pour effet d'augmenter l'attrait d'être programmé dans un festival

suisse ne figurant pas sur la liste ou dans une catégorie ne donnant droit à aucun point (par ex. projection hors compétition sur la Piazza Grande à Locarno) (cf. recommandation relative à la prise en compte des entrées réalisées dans les festivals suisses).

2) Recommandations relatives au système d'expertise de l'encouragement sélectif

| Conserver le système actuel et en améliorer la mise en œuvre

Nous recommandons à l'OFC de conserver le système A/B pour les films de fiction, les documentaires et les films d'animation. Nous estimons qu'il ne serait pas judicieux de remodeler une nouvelle fois le système dans le prochain régime d'encouragement. Qu'importe le système d'expertise choisi, la petite taille de la Suisse et son trilinguisme engendrent un certain nombre de difficultés (par ex. en matière de compétences linguistiques ou de disponibilité/partialité des experts). En outre, le système actuel assure une certaine alternance dans la composition des comités, et permet aux experts en fonction de pouvoir au moins présenter leurs projets à l'autre comité (réduction des limitations).

À notre avis, il est possible d'améliorer la mise en œuvre du système A/B afin que les cinéastes en perçoivent mieux l'utilité. Il convient d'examiner les possibilités de réduire la part de membres non assignés aux comités A/B (auxiliaires du pool d'experts). L'OFC pourrait, par exemple, assigner clairement à un des deux comités tous les experts appelés à siéger (soit tant les membres fixes et les suppléants que les auxiliaires).

| Améliorer la couverture linguistique et la qualité des motivations de refus

La principale critique adressée à l'expertise par les cinéastes interrogés porte sur la cohérence de la motivation du premier et deuxième dépôt de demande, la qualité des motivations en cas de décision négative et la couverture insuffisante de certaines langues (le français et l'italien en l'occurrence). Nous recommandons à l'OFC de trouver des solutions et de prendre des mesures à ce sujet. À notre avis, il convient de réfléchir aux possibilités suivantes :

- Attribuer chaque dossier à un expert (compte tenu de ses compétences linguistiques) qui lira préalablement le dossier et le présentera aux autres membres.
- Communiquer oralement aux requérants toute décision négative à l'issue du deuxième dépôt de demande. L'expert responsable du dossier (comme proposé au point 1) pourrait se charger de cette communication.

3) Recommandations relatives à la PICS

| Baisser ou supprimer le seuil d'accès pour les coproductions minoritaires

Concernant la PICS, c'est le domaine de l'encouragement des coproductions minoritaires qui présente le plus important potentiel d'optimisation. Pour attirer davantage de coproductions minoritaires en Suisse, nous recommandons de baisser ou de supprimer le seuil d'accès pour ce type de productions.

| Mesures relatives au seuil d'accès pour les films romands ou italophones

Si la PICS entend encourager les films de toutes les régions linguistiques de manière équilibrée, nous recommandons de réfléchir aux mesures permettant de compenser l'actuel handicap des films romands et italophones. En effet, ces films sont en général moins coûteux que les films alémaniques, et leur budget moyen se situe donc juste sous l'actuel seuil d'accès à la PICS.

4) Recommandation relative à l'encouragement des festivals cinématographiques

| Accélérer l'harmonisation du décompte des entrées

Les festivals soutenus par l'OFC ont fait de grandes avancées en matière de décompte des entrées. Nous recommandons à l'OFC de rencontrer les responsables des festivals afin

d'éclaircir les dernières ambiguïtés, ce qui permettra d'améliorer la comparabilité des données.

5) Recommandation relative à l'aide à l'exploitation

| Repenser l'encouragement dans le domaine de l'exploitation

Au cours des cinq à dix dernières années, l'exploitation de films a subi d'importants changements consécutifs à la numérisation. La filière classique, de la première sortie dans les grandes villes, puis dans les régions périphériques, jusqu'à la diffusion télévisuelle en passant par la sortie en DVD, est dépassée. L'OFC réagit à cette mutation au coup par coup : par exemple, il a alloué des aides financières aux exploitants afin que ces derniers numérisent leurs salles et a introduit une obligation d'annoncer pour les exploitants de plates-formes de VOD. Mais, dans le même temps, le régime d'encouragement fait explicitement référence à l'exploitation en salles. Les cinémas continuent de jouer un rôle important en qualité de sites culturels et de plates-formes de promotion des films. Il ne s'agit donc pas de complètement refondre le système actuel. Mais l'OFC doit repenser son aide à l'exploitation afin de prendre en compte les nouvelles réalités. Concrètement, les auteurs de l'évaluation proposent ce qui suit :

- Lancer un nouvel instrument d'encouragement à l'exploitation destiné non pas aux films, mais aux entreprises (de distribution). Ces dernières conserveront ainsi une certaine liberté d'action et chaque film bénéficiera d'une exploitation sur mesure sans avoir besoin de passer par une procédure complexe. En outre, on ne sait pas encore à quoi ressembleront les futures formes d'exploitation. Or, un encouragement global reste souple et permettra de réagir rapidement aux nouveautés.
- Ce nouvel instrument pourrait, par exemple, prendre la forme d'une prime annuelle allouée aux entreprises sélectionnées. Le montant de cette prime serait défini sur la base de critères relatifs aux objectifs poursuivis par l'aide à l'exploitation (nombre de films distribués, nombre de séances, travail de distribution dans plusieurs régions linguistiques, exploitation numérique, etc.). Contrairement à Succès Cinéma, il ne s'agirait pas uniquement de récompenser le succès auprès du public. Ces primes ne seraient pas non plus soumises à une obligation de réinvestissement.
- L'OFC continuera à soutenir l'exploitation numérique, sans perdre de vue qu'actuellement, l'ensemble du secteur se transforme rapidement. Dans le cadre de cette nouvelle forme d'aide, l'OFC recueillera des informations sur les nouveaux modes d'exploitation ; si, ultérieurement, il devait décider d'étendre l'aide liée au succès aux plates-formes de VOD, ces informations pourront être mises à profit (cf. recommandation 1 relative à l'aide liée au succès).
- À notre avis, il serait judicieux de créer une plate-forme de VOD consacrée au patrimoine cinématographique suisse et liée à la Cinémathèque. En effet, comme les pouvoirs publics octroient actuellement d'importantes sommes au cinéma suisse, il est important que les contribuables aient accès facilement à ces films. À l'avenir, tout soutien financier devrait être conditionnel à la mise en ligne sur cette plate-forme.

6) Recommandation générale relative à la gestion des données

| Créer un système de gestion des données pour la section Cinéma

Au cours de l'évaluation, il nous est arrivé plusieurs fois, et à propos de divers instruments, de ne pouvoir répondre correctement aux problématiques, soit parce que les données en la matière étaient inexistantes, soit parce que la manière dont elles avaient été gérées au sein de la section Cinéma n'était pas adaptée à l'utilisation que nous souhaitions en faire. C'était déjà le cas lors des évaluations précédentes. La nouvelle plate-forme d'encouragement de l'OFC n'a pas permis de régler ce problème de manière satisfaisante. Par conséquent, et en prévision des futures évaluations internes et externes, nous recommandons ce qui suit :

- Pour chaque service de l'OFC, rédiger un document décrivant le système de gestion des données et contenant des indications d'ordre méthodologique, conceptuel, organisationnel et technique sur la gestion et l'utilisation des données (par ex. quelles données sont saisies, pourquoi, comment et par qui). On assurera ainsi que la saisie des données soit uniforme à long terme, y compris en cas de changement de collaborateurs. Ce système sera présenté à chaque nouveau collaborateur.
- Afin d'augmenter l'efficacité de la section, on enregistrera automatiquement un maximum de données.

1. Introduction

Présentation de l'objectif poursuivi par l'évaluation et des instruments analysés, contextualisation de l'encouragement du cinéma, méthodologie et structure du rapport

1.1 Objectif de l'évaluation et instruments analysés

La présente évaluation porte sur les cinq instruments suivants :

1) Aide liée au succès sous la forme de bonifications
2) Encouragement sélectif
3) Système d'expertise de l'encouragement sélectif
4) Promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS)
5) Encouragement des festivals cinématographiques

Chaque instrument fait l'objet de problématiques spécifiques. Celles-ci sont exposées dans les chapitres correspondants. L'évaluation avait notamment pour objectif de comparer les données avec les résultats de l'évaluation relative à la précédente période d'encouragement (2012 à 2015). Elle s'est également intéressée à l'encouragement des films dans la phase d'exploitation, à savoir l'aide à la diffusion et à la distribution, et plus particulièrement à l'impact de l'encouragement fédéral sur l'exploitation dans et hors des salles.

1.2 Contextualisation de l'encouragement du cinéma

La section Cinéma de l'Office fédéral de la culture fait partie de l'administration fédérale. En tant que telle, elle est soumise à certaines règles et procédures. Tout changement de pratique nécessite de modifier les bases légales, ce qui prend du temps. Juridiquement, l'action de la section repose sur les bases suivantes :

- loi du 14 décembre 2001 sur le cinéma (LCin) et ordonnance du 3 juillet 2002 sur le cinéma (OCin)
- ordonnance du DFI du 21 avril 2016 sur l'encouragement du cinéma (OECin)
- ordonnance du DFI du 21 avril 2016 sur les mesures d'encouragement de la présence internationale de la cinématographie suisse et les mesures compensatoires MEDIA (OPICin)

Le budget de la section cinéma est prédéfini et fonctionne selon le principe de l'annuité, c.-à-d. qu'il est fixé chaque année par le Parlement. Les sommes résiduelles ne peuvent être reportées sur l'exercice suivant. Gérer un budget ne va pas de soi lorsqu'on considère que les sommes allouées ne seront effectivement versées qu'à une date ultérieure, souvent indéterminée. De plus, il peut arriver que le Parlement modifie le budget. Ainsi, en 2016, l'encouragement sélectif du traitement et l'aide octroyée aux projets de culture cinématographique ont fait les frais du programme d'économies de la Confédération.

La section Cinéma gère également la collaboration internationale et les accords de coproduction. Comme la Suisse ne peut plus participer au programme européen d'encouragement du cinéma, elle a introduit des mesures compensatoires applicables rétroactivement au 1er janvier 2014. Il s'agit d'une solution transitoire visant à compenser le handicap résultant de la non-participation au programme européen MEDIA.

1.3 Méthodologie

L'analyse des problématiques a été réalisée à l'aide de méthodes qualitatives et quantitatives. Les trois enquêtes sont décrites ci-après.

Analyse documentaire et statistique

L'analyse a porté sur plusieurs rapports internes et publications de l'OFC (par ex. rapports annuels), ainsi que diverses données de l'OFC (nombre d'entrées des festivals, rapport interne sur la PICS, réinvestissement des bonifications, rapports annuels, etc.) et de l'OFS. Il n'existe aucune donnée permettant d'établir une comparaison avec les années précédentes (par ex. pourcentage des projets soutenus à l'issue du deuxième dépôt de demande, mise en œuvre pratique du système d'expertise) pour le domaine de l'encouragement sélectif.

Entretiens avec les cinéastes

Au total, 26 entretiens qualitatifs dirigés ont été réalisés (pour les personnes interrogées, cf. tableau DA 1 en annexe), notamment avec des responsables de l'OFC et de la SRG SSR et des cinéastes de divers secteurs d'activité (producteurs, réalisateurs, distributeurs, exploitants de salles, organisateurs de festivals), dont des experts siégeant dans les commissions de l'OFC. Pour la PICS, nous nous sommes entretenus avec des coproducteurs, pour les festivals, avec des organisateurs et des experts indépendants. Les entretiens ont été enregistrés, consignés et ensuite analysés.

Enquête en ligne auprès des cinéastes

Comme pour l'évaluation de la précédente période d'encouragement (2012 à 2015), une enquête en ligne a été réalisée auprès des cinéastes ; à des fins de comparaison, la plupart des questions ont été reprises de l'enquête 2015. Ont été interrogées les personnes ayant déposé une demande d'encouragement sélectif en 2017 ou 2018[2] et/ou obtenu des bonifications de l'aide liée au succès (Succès Cinéma et Succès Festival) entre 2015 et 2018. À la différence de l'enquête précédente, les distributeurs ayant reçu une subvention depuis 2012 ont également été interrogés. La liste d'adresses électroniques a été fournie par l'OFC.

Au total, l'enquête a été envoyée par courriel à 573 personnes et organisations de la branche du cinéma. 205 personnes ont complété le questionnaire, et 18 autres l'ont rempli à 50 % au moins. Le taux de réponse s'élève donc à 39 % (n = 223). Comme plusieurs organisations ont indiqué que plusieurs adresses était gérée par la même personne, qui avait donc reçu plusieurs fois le questionnaire, ce chiffre est probablement plus faible que le taux réel de réponse. Il n'a toutefois pas été possible d'égaler le taux de réponse élevé de 2015 (55 %). Le tableau suivant présente la répartition de quelques variables de l'échantillon.

[2] La liste d'adresses électroniques pour 2016 n'était pas disponible.

D 1.1: Profil des participants (n = 223)

		Participants 2019		*Participants 2015*
Sexe	Femme	67	30 %	29%
	Homme	135	61%	52%
	Pas d'indication	21	9%	19%
Âge	Jusqu'à 29 ans	5	2%	5%
	30 - 39 ans	50	22%	24%
	40 - 49 ans	56	25%	26%
	50 - 59 ans	44	20%	14%
	60 - 69 ans	40	18%	10%
	70 ans ou plus	9	4%	2%
	Pas d'indication	19	9%	19%
Expérience dans le domaine du cinéma	1 à 5 ans	20	9%	Question non posée en 2015
	6 à 10 ans	31	14%	
	11 ans ou plus	153	69%	
	Pas d'indication	19	8%	
Région linguistique	Suisse alémanique	135	60%	53%
	Suisse romande	62	28%	25%
	Suisse italienne	8	4%	3%
	Pas d'indication	18	8%	19%
Activité principale	Production	87	39%	21%
	Réalisation	66	30%	56%
	Auteur-producteur	36	16%	10%
	Distribution	14	6%	Question non posée en 2015
	Scénario	9	4%	8%
	Acteur	2	1%	0%
	Technique	1	1%	3%
	En formation	0	0%	1%
	Autres	8	4%	2%

Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

Comme le montre le tableau D 1.1, les hommes ont été deux fois plus nombreux que les femmes à répondre au sondage. La grande majorité des participants (85 %) ont entre 30 et

69 ans, et 70 % d'entre eux ont au moins onze ans d'expérience. Quelque 60 % travaillent principalement en Suisse alémanique, 28 % en Suisse romande et 4 % en Suisse italienne. Par rapport à la répartition des langues en Suisse, la Suisse italienne est légèrement sous-représentée par rapport aux francophones. Plus de la moitié des participants (55 %) sont producteurs ou auteur-producteurs. De plus, 14 distributeurs ont répondu à l'enquête. 14 % des participants (n = 30) indiquent en outre siéger ou avoir siégé dans une commission ou un jury de l'OFC. Les coordonnées utilisées ne contenaient aucune information sur la répartition de ces variables dans la population étudiée. Par conséquent, il n'est pas possible de se prononcer sur la représentativité de l'échantillon.

Par rapport à 2015, on constate un net glissement vers les postes de producteurs et d'auteurs-producteurs. En revanche, le taux de réalisateurs ayant répondu à l'enquête 2019 n'est que de 30 % (contre 56 % en 2015). L'activité principale des répondants (avec bonifications ou demandes d'encouragement sélectif) ne peut être déduite de la population étudiée. On constate toutefois que le nombre de producteurs ayant déposé une demande ou obtenu une bonification a augmenté depuis 2015.

1.4 Structure du rapport

Le présent rapport s'articule autour des cinq instruments évalués (ch. 2 : aide liée au succès ; ch. 3 : encouragement sélectif ; ch. 4 : système d'expertise ; ch. 5 : promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS) et ch. 6 : encouragement des festivals cinématographiques). Enfin, le chapitre 7 aborde certains aspects spécifiques à l'exploitation, puisqu'il s'agissait d'un des axes principaux de l'évaluation. Chacun des chapitres commence par décrire l'instrument d'encouragement correspondant avant de présenter les conclusions de l'évaluation.

2. Aide au cinéma liée au succès

Le présent chapitre commence par décrire l'aide liée au succès, puis présente les conclusions de l'évaluation pour chacun des thèmes principaux.

L'évaluation, et donc la problématique présentée ci-dessous, a mis l'accent sur l'efficacité de l'aide liée au succès en matière de réinvestissement des bonifications.

Voici les principales questions relatives à l'aide liée au succès :

- *Dans quels domaines d'encouragement et pour quel montant les bonifications de l'aide liée au succès sont-elles réinvesties ? Quelle est la part du réinvestissement dans le minimum garantie, et quelle est la part des dépenses de promotion ?*
- *Dans quel laps de temps les bonifications sont-elles réinvesties ?*
- *À quelle fréquence et à quelles conditions les cinéastes transfèrent-ils leurs bonifications ?*
- *L'actuelle mise en œuvre de l'aide liée au succès fait-elle ses preuves et quels objectifs d'efficacité a-t-elle rempli ? Quels sont les conclusions de l'évaluation en comparaison avec les précédents régimes d'encouragement ?*
- *Quel est l'impact de l'aide liée au succès sur la distribution/l'exploitation des films suisses et des coproductions majoritaires ?*

Une partie des questions sont restées sans réponse en raison du manque de données (par ex. part et volume des bonifications transférées).[3] La première partie du présent chapitre est consacrée à la description de l'aide liée au succès des régimes d'encouragement 2016 à 2019. Il sera ensuite question des résultats des enquêtes.

2.1 Description de l'aide liée au succès 2016 à 2020

Conformément à l'art. 13 OECin, l'aide financière liée au succès se calcule en fonction du succès d'un film auprès du public, dans les salles ainsi que dans certains festivals internationaux. Cette aide financière profite à toutes les personnes ayant participé au film. Celles-ci peuvent investir leurs bonifications dans un nouveau projet de films dans un délai déterminé. Conformément à l'art. 31 OECin, les bonifications sont proportionnellement réduites si leur total dépasse le crédit affecté d'une année civile.

L'aide liée au succès relative aux phases de développement et de réalisation vise (conformément à l'annexe OECin) à donner aux auteurs, réalisateurs et producteurs la possibilité de développer et réaliser des projets de manière indépendante et autonome. Au stade de l'exploitation, l'objectif est de permettre à des entreprises de distribution d'acheter des films suisses et des coproductions majoritaires De plus, il s'agit d'inciter les cinémas à programmer des films suisses de manière aussi attractive que possible et de renforcer l'exploitation et la visibilité des films sur les canaux d'exploitation autres que les salles de

[3] Le manque de précision des données résulte notamment du fait que leur traitement diffère légèrement en fonction du collaborateur de l'OFC. En outre, les bonifications et les réinvestissements ne sont appariés qu'au moment du versement. Cet appariement tardif (dans processus d'encouragement) a pour conséquence une certaine perte de données.

cinéma, particulièrement les services numériques à la demande. L'objectif est d'inciter les cinéastes et les entreprises de distribution à réinvestir aussi rapidement que possible les bonifications obtenues.

En 2013, le budget annuel de l'aide liée au succès a été augmenté de 3 millions de francs (de 2,1 millions en 2012 à 5 millions en 2013).[4] Alors que ces dernières années, le plafond de dépenses de la Confédération est resté stable, les enveloppes budgétaires de l'aide liée au succès ont dû être réduites de 3 % par an en raison du programme fédéral de stabilisation. Selon le plan de répartition de l'OFC, l'aide liée au succès disposait en 2016 de 4,85 millions de francs, montant ramené à 4,55 millions en 2018. Tous ceux ayant participé au succès d'un film (production, réalisation et scénario ; ainsi que distributions et cinéma dans le cas de Succès Cinéma) bénéficient de l'aide financière. Le calcul des contributions repose sur le nombre d'entrées en salles réalisées en Suisse (Succès Cinéma) ou sur le nombre de points crédités pour la participation à un festival important ou pour un prix remporté en compétition (Succès Festival). Depuis 2016, et conformément à l'art. 76 OECin, le nombre minimum d'entrées générant des bonifications de l'aide liée au succès est le suivant : pour les films de fiction, 10 000 entrées, pour les documentaires, 5000 entrées. La même année, le bonus de continuité s'appliquant aux films de fiction a été réduit (soit doublement des premières 10 000 entrées de référence au lieu de 30 000 précédemment, cf. art. 78 OECin). Le seuil est atteint par l'ajout des points de festival visés à l'art. 83 OECin aux entrées de référence, pour autant que le film ait réalisé au moins 50 séances publiques au total en Suisse. En Suisse romande et italienne, les entrées en salles par région linguistique comptent double (l'art. 75 OECin fixe le plafond à 120 000 entrées pour les films de fiction et 40 000 pour les documentaires).

Recours à l'aide liée au succès selon l'enquête en ligne

Un peu plus de 50 % des personnes interrogées (n = 117) indiquent avoir obtenu des bonifications de l'aide liée au succès au cours de la période considérée (2016 à 2018). 68 % d'entre eux viennent de Suisse alémanique, 27 % de Suisse romande et 3 % de Suisse italienne (2 % n'indiquent pas leur région de provenance). Parmi les 117 participants ayant bénéficié de l'aide liée au succès, 58 % (n = 68) ont obtenu des bonifications de Succès Cinéma, 18 % (n = 21) des bonifications de Succès Festival et 24 % (n = 28) des bonifications des deux instruments.

2.2 Conclusions relatives à l'aide liée au succès

Globalement, les cinéastes interrogés considèrent l'aide liée au succès comme un instrument important complétant bien l'encouragement sélectif. L'analyse de données montre que Succès Festival est une addition importante à Succès Cinéma. Les cinéastes jugent l'aide liée au succès particulièrement efficace en ce qu'elle leur permet de travailler sur leurs projets sans interruption, de démarrer plus rapidement et de pouvoir lancer un nouveau projet sans devoir déposer une demande d'encouragement sélectif. Sur le plan de la mise en œuvre, ils critiquent le système de calcul des bonifications, en particulier la liste des festivals de Succès Festival, et le délai de réinvestissement de deux ans.

Les conclusions tirées de l'analyse des données, des entretiens menés avec les experts et les cinéastes ainsi que de l'enquête en ligne sont présentées ci-après, thème par thème.

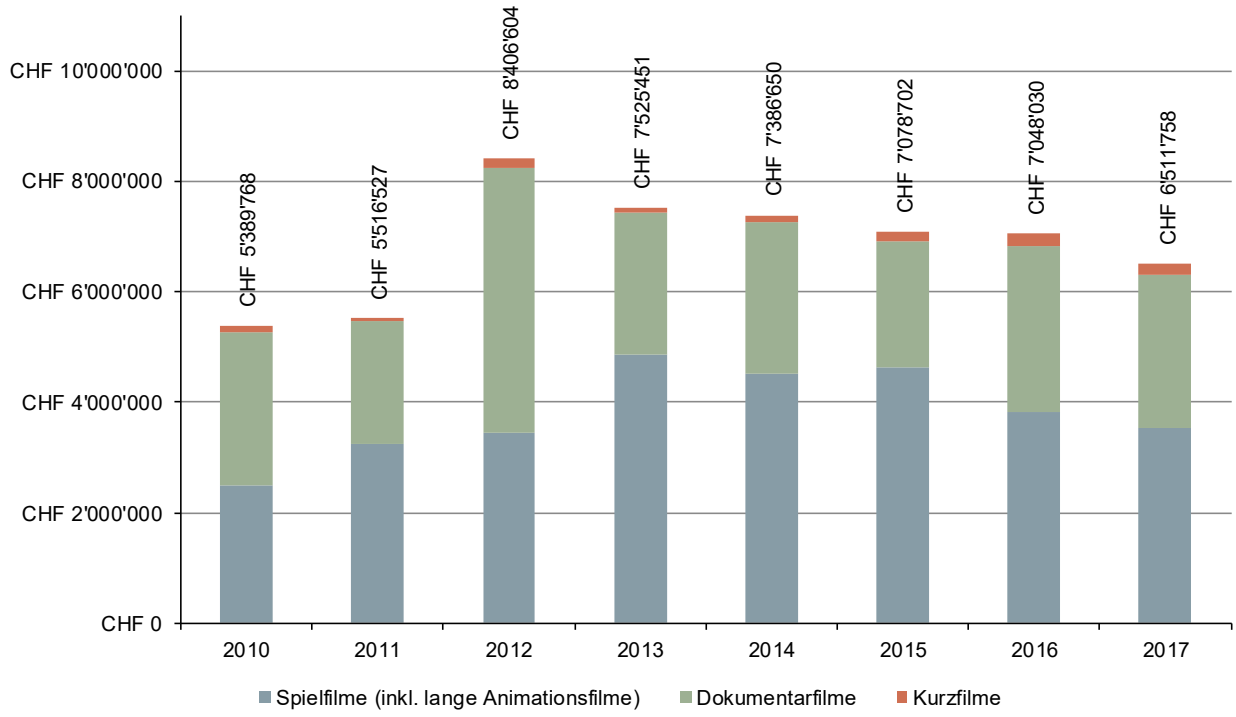
[4] <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/creation-culturelle/cinema/statistiques-et-publications---cinema/plan-de-repartition-et-montants-maximaux.html>; consulté le 25.03.2019.

2.2.1 Répartition des bonifications

La répartition des bonifications en fonction des professions est restée constante ces dernières années, en raison notamment du fait que la clé de répartition légale n'a pas été modifiée. En 2917, les producteurs ont généré le montant le plus élevé (55 %), suivis des exploitants de salles (18 %), des distributeurs (11 %) et des réalisateurs et scénaristes (8 % chacun).

La figure D 2.1 présente les bonifications par genre et par année entre 2010 et 2017.

D 2.1 : Bonifications annuelles par genre 2010-2017

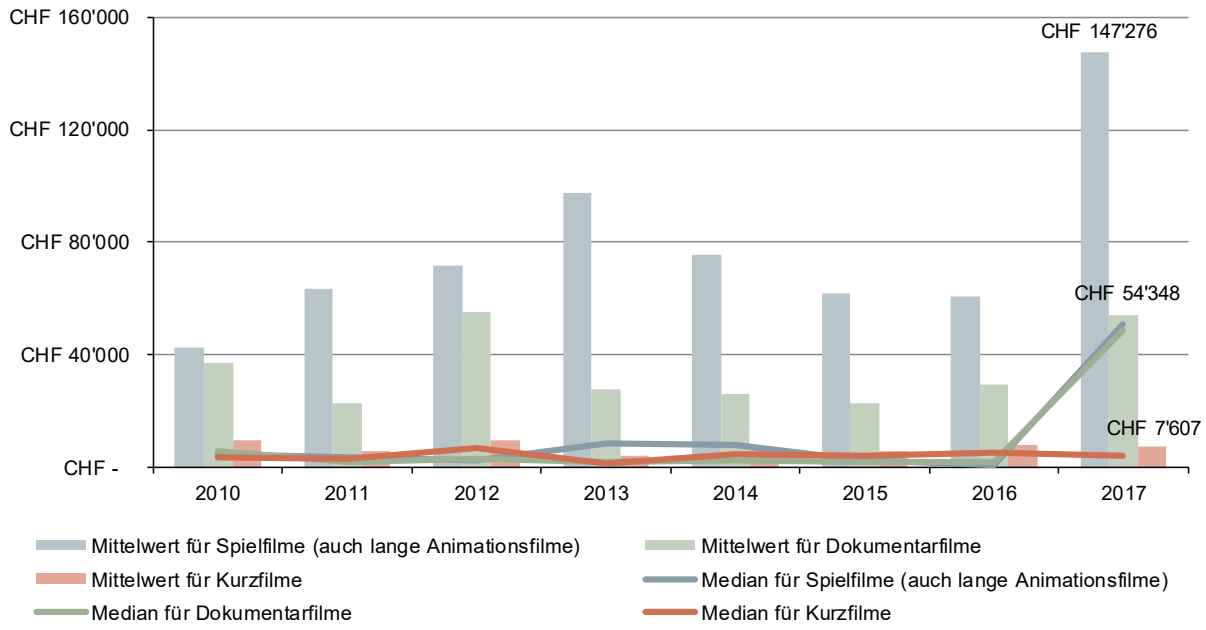


Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Comme mentionné au point 2.1, l'enveloppe budgétaire de l'aide liée au succès a dû être réduite de 3 % par an en raison du programme de stabilisation de la Confédération, ce qui explique le léger recul du total des bonifications annuelles mis en évidence sur la figure D 2.1. Il est clair que, depuis le lancement de Succès Festival en 2012, les courts métrages génèrent plus de bonifications. Cependant, le total des bonifications générées par ces dernières reste modeste par rapport à celles des autres genres (2017 : 3 %). En règle générale, les films de fictions (y compris les longs métrages d'animation) génèrent la majorité des bonifications (2017 : 54 %), sauf les années où sont sortis des documentaires à succès, comme *More than honey* en 2012.

La figure D 2.2 présente la moyenne des bonifications pour la fiction (y c. longs métrages d'animation), les documentaires et les courts métrages par année (valeurs médianes sous forme de ligne, valeurs moyennes sous forme de barres).

D 2.2 : Bonifications moyennes par année et par genre

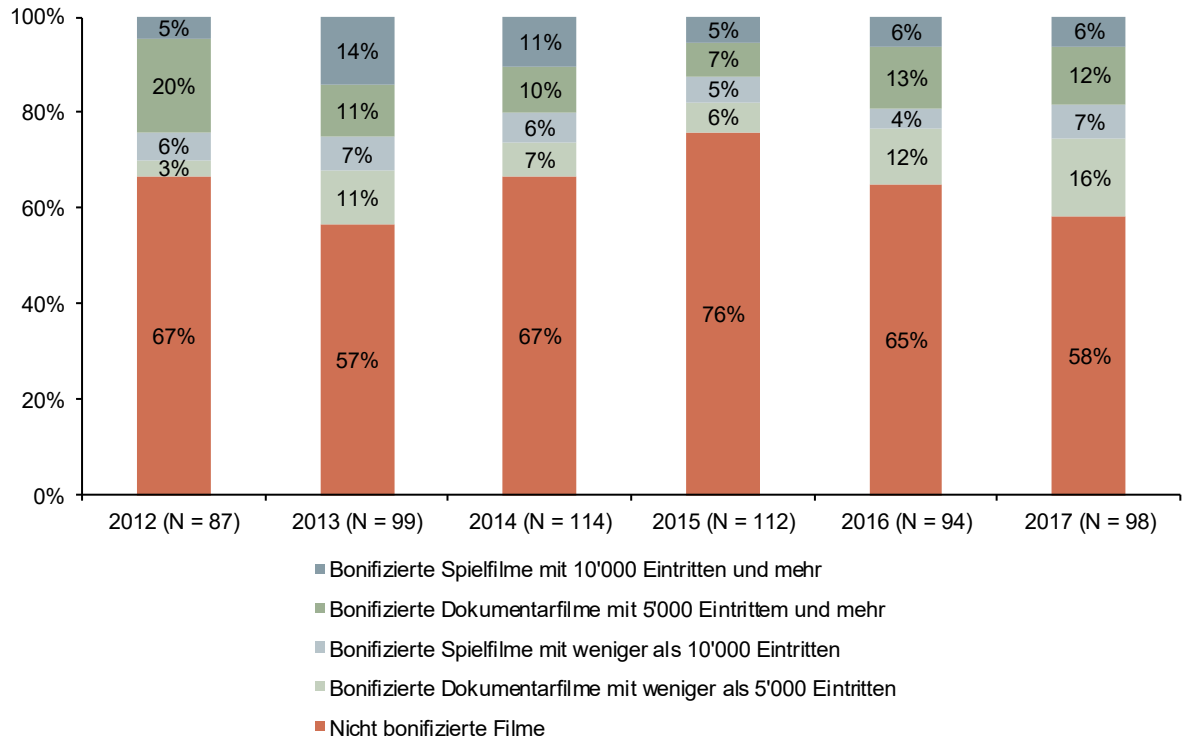


Légende : Jusqu'en 2017, les cinémas ont (à titre d'exception) obtenu des bonifications indépendamment du montant de celles-ci, soit aussi en-dessous de 500 francs.
Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Selon les explications de l'OFC, les valeurs aberrantes de 2017 s'expliquent en partie par la révision de la méthode de calcul : Le plafond de la pondération relative aux régions linguistiques pour les films de fiction est passé de 100 000 à 120 000 francs et cette modification se répercute sur les films grand public. En outre, le montant minimum d'allocation des bonifications est passé de 500 à 2500 francs. Comme les petits montants ne sont plus crédités, la moyenne et la médiane augmentent. Par conséquent le nombre de films de fiction et de documentaires ayant obtenu des bonifications en 2017 a fortement reculé (pour la fiction, 63 films en 2016 et 24 en 2017, pour les documentaires, 102 films en 2016 et 51 en 2017).

La figure D 2.3 présente le taux de films de fiction et de documentaires projetés en salles et ayant obtenu, ou non, des bonifications de Succès Cinéma ou Succès festival. Les films ayant obtenus une bonification sont subdivisés entre ceux qui ont atteint le seuil d'admission pour Succès Cinéma et les autres. Cette analyse comporte un léger biais, puisque les films étant sortis en salle une année mais ayant obtenu des bonifications l'année suivante (par ex. grâce à Succès Festival) figurent deux fois dans le graphique (cf. légende de la figure D 2.3).

D 2.3 : Films de fiction et documentaires exploités en salles avec et sans bonifications (sans courts métrages)



Légende : Les films « sans bonification » sont les films sortis en salles au cours de l'année (y c. les films ayant ensuite obtenu une bonification). Les films « avec bonification » sont les films ayant obtenu leur première bonification au cours de l'année (sans bonifications de l'année suivante).
Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFS.

Aucune tendance claire ne se dégage du nombre annuel de films avec nouvelle bonification (sans bonifications de l'année suivante) pour les six dernières années (varie entre 29 et 43 films par an). Une étude interne de l'OFC datant de 2014, qui faisait figurer une seule fois les films avec bonification, a montré que près de 50 % de tous les films suisses et coproductions reconnues avaient obtenu une bonification au cours de leur période d'exploitation.[5] On peut tirer les constats suivants de la figure D 2.3 :

- Le pourcentage de films (avec et sans bonification) qui n'atteignent pas le seuil d'admission à Succès Cinéma est en augmentation depuis 2014 (env. 75 % avant 2014, 80 % à partir de 2015).
- Depuis 2016, le nombre de bonifications allouées aux documentaires qui n'atteignent pas le seuil d'admission de Succès Cinéma a augmenté (barre en vert clair ; 3 % en 2012, 16 % en 2017).

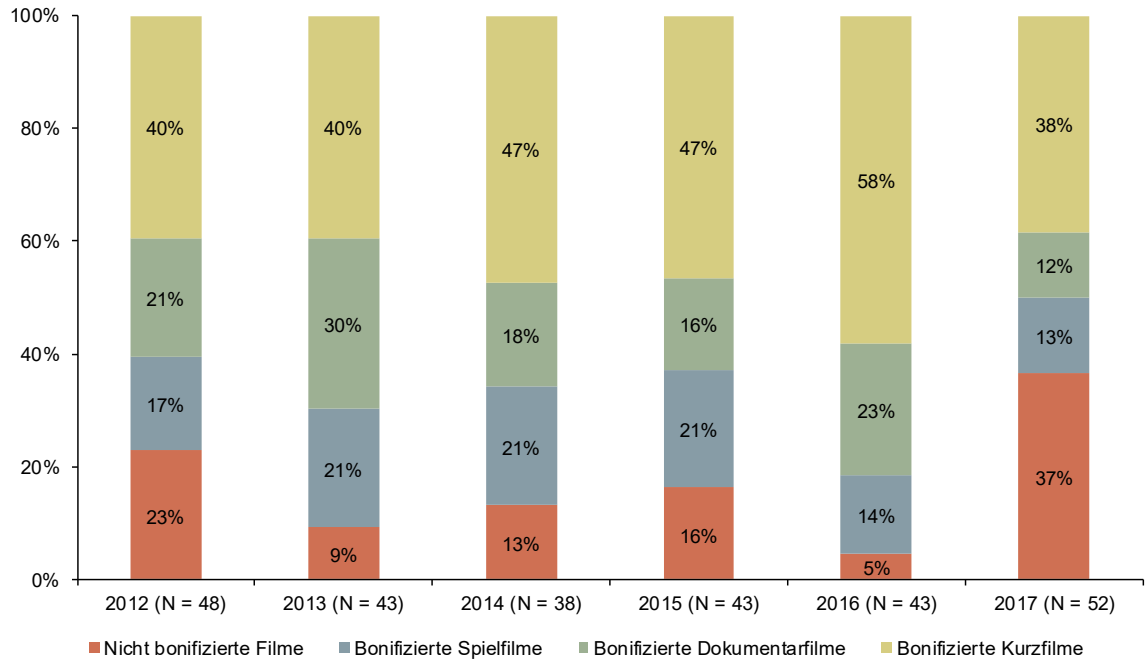
[5] L'étude de l'OFC tenait compte de tous les films suisses et coproductions reconnues ayant comptabilisé des entrées en salles ou des points de festivals jusqu'en 2014 et n'ayant pas encore atteint leur durée maximum d'exploitation de 104 semaines début 2014 (182 films au total). 51 % des films avaient atteint le seuil d'admission pour la production, la réalisation et le scénario en 2014 ou au cours des années précédentes et reçu une bonification. Ce chiffre part du principe que, pour chaque année d'exploitation, la proportion de films en début, au milieu ou en fin d'exploitation est grosso modo équivalente.

Au cours des entretiens, plusieurs cinéastes ont émis l'hypothèse qu'il serait aujourd'hui plus difficile d'atteindre le seuil d'admission de l'aide liée au succès sur la seule base des entrées en salles. Cette situation serait due notamment au fait que le nombre sorties en salles est en hausse (forte concurrence) et que les films restent moins longtemps à l'affiche. Les données de l'OFS montrent effectivement que le nombre de films (tous pays confondus) projetés en salles a augmenté de 22 % entre 2010 et 2017.[6] Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas de se prononcer sur la durée de programmation continue d'un film en salles. Cependant, le nombre de séances par film suisse ou coproduction avec participation suisse (médiane) est passé de 31 à 26 entre 2012 et 2017 (cf. figure D 7.3 au ch. 7).

Les films restant peu de temps à l'affiche seraient donc plus dépendants des points de festival. L'analyse des données (figure D 2.3) confirme en partie cette hypothèse. Globalement, il semblerait que le seuil d'admission de Succès Cinéma soit plus difficile à atteindre aujourd'hui. Mais la raison n'en est pas l'augmentation du nombre de films suisses projetés dans les cinémas.

La figure suivante (D 2.4) présente la proportion de films avec et sans bonification ayant comptabilisé des points de festival entre 2012 et 2017. Seuls les films ayant reçu des points de festival pour la première fois cette année-là sont pris en compte. La proportion élevée de films sans bonification en 2017 s'explique par le fait que nombre d'entre eux ont obtenu une bonification en 2018 seulement, soit après leur exploitation en salles et après avoir généré suffisamment d'entrées.

D 2.4 : Films avec et sans bonification ayant comptabilisé des points de festival, 2012-2017



Légende : Seuls les films ayant reçu des points de festival pour la première fois cette année-là sont pris en compte.
Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

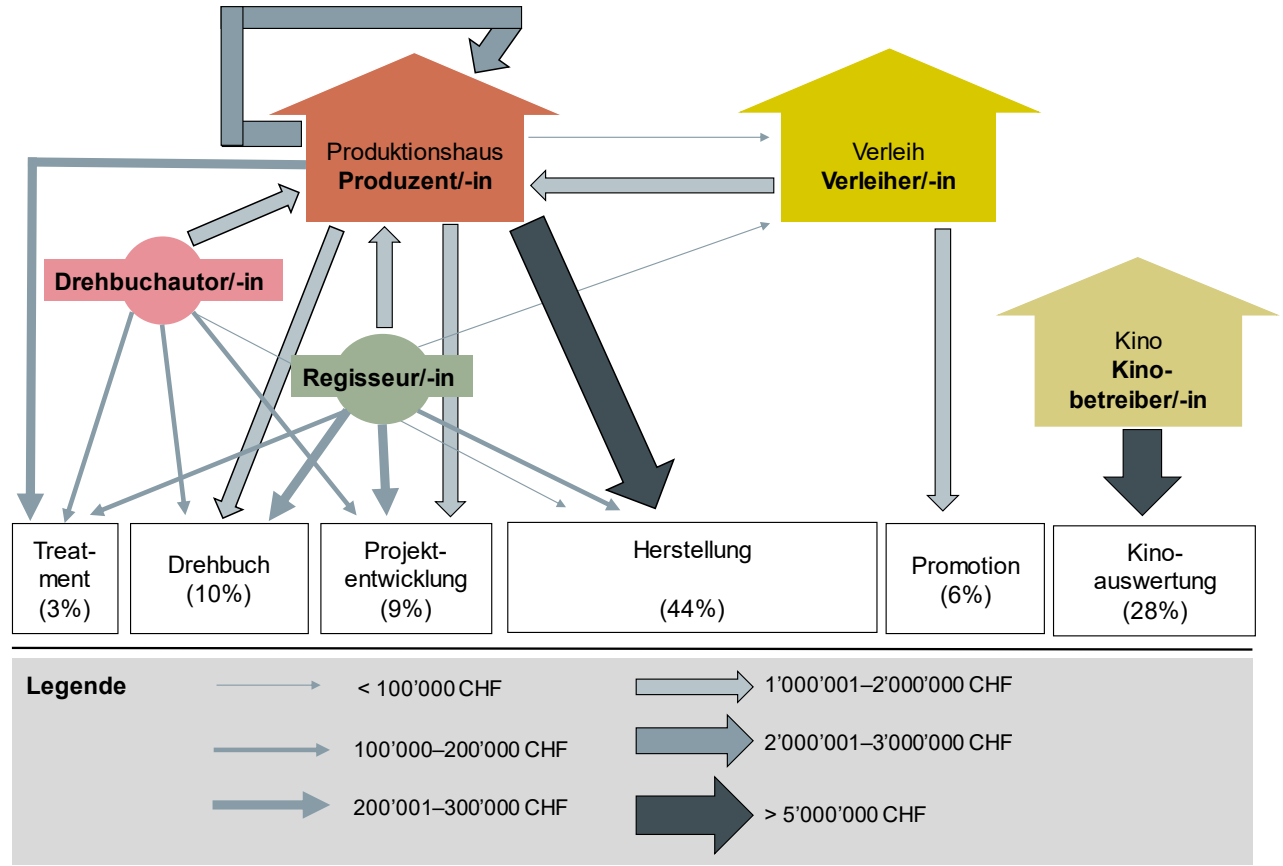
[6] Cf. Statistique suisse du film et du cinéma (numéro OFS je-d-16.02.01.03) Le nombre de premières tous films confondus a augmenté de 27 %. Cette hausse ne concerne toutefois que les films étrangers ; on ne constate aucune augmentation systématique pour les films suisses.

La figure D 2.3 montre clairement que, grâce à Succès Festival, le nombre de documentaires ayant généré des bonifications sans atteindre le seuil d'admission de Succès Cinéma a augmenté. En revanche, la figure D 2.4 montre que le nombre de documentaires ayant reçu des points de festival et une bonification n'a pas augmenté ces dernières années (il est même en baisse depuis 2014, c.-à-d. de 6 ou 7 par an, à l'exception de 10 en 2016). Globalement, le nombre de documentaires obtenant des points de festival est stable. Toutefois, grâce aux points de festival, il est plus facile aujourd'hui pour les documentaires d'obtenir une bonification.

2.2.2 Réinvestissement des bonifications

En 2017, quelque 5,1 millions de francs de bonifications ont été réinvestis dans la préparation et la production de nouveaux films suisses ; en 2016, cette somme s'élevait même à près de 5,4 millions. La figure D 2.5 présente les montants réinvestis dans les divers secteurs par les cinéastes de 2014 à 2017.

D 2.5 : Flux de réinvestissement des bonifications 2014-2017



Légende : Les catégories « 300 001 - 1 000 000» et « 3 000 001 - 5 000 000 » ne figurent pas en légende, car elles n'existent pas dans la réalité. Les garanties de distribution ne sont pas comptées comme investissement dans la fabrication, mais comme argent passant des distributeurs aux producteurs.

Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Il convient de comparer les flux de réinvestissement représentés ici avec ceux de la figure 11 du rapport d'évaluation 2009 sur Succès Cinéma[7] (compte tenu du fait que celle-

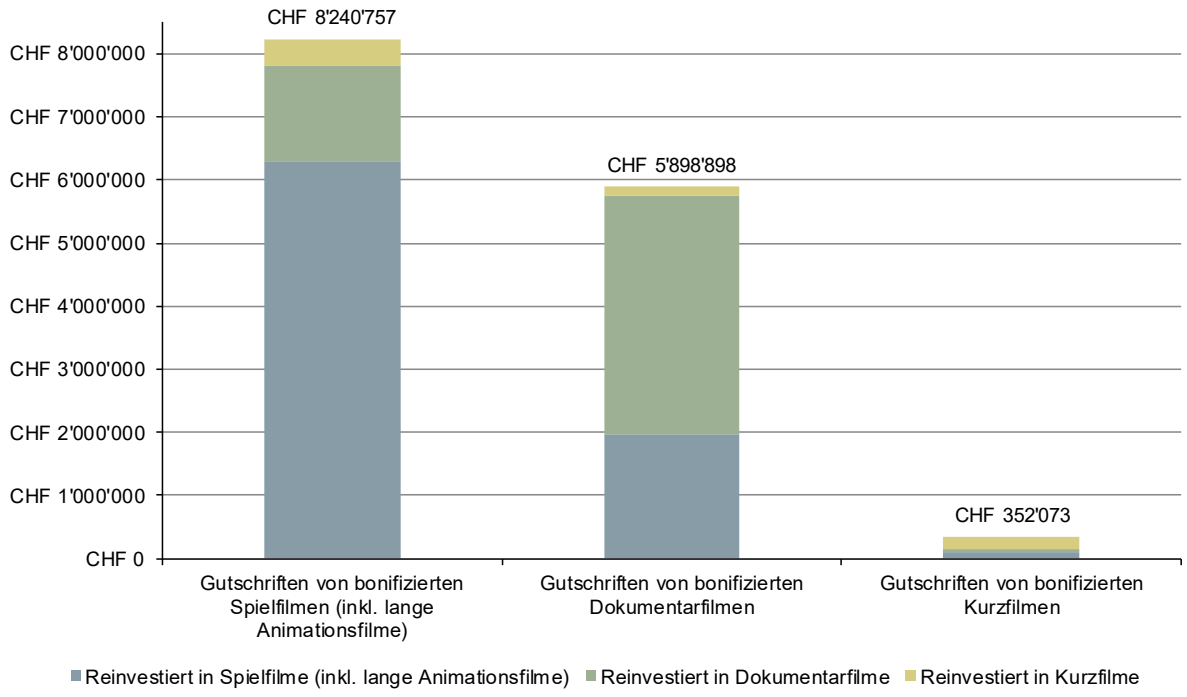
[7] Thévenaz, Muriel (April 2009): Rapport d'évaluation Succès Cinéma (aide liée au succès), sur mandat de la section Cinéma de l'Office fédéral de la culture, figure 11, p. 22.

ci portait sur cinq ans, soit 2003 à 2009, et non pas quatre). Cette comparaison permet de tirer les conclusions suivantes :

- La proportion du montant des bonifications réinvesties par les cinémas dans l'exploitation en salles a nettement baissé en dix ans (de 40,1 % à 28 %).
- En revanche, la part réinjectée dans la réalisation (de 34,5 % à 44 %) et les phases préalables, à savoir le traitement, le scénario et le développement de projet (2009 : 15,6 %, 2017 : 22 %) est en hausse.
- Par rapport à 2009, les réalisateurs et les scénaristes réinvestissent moins directement leurs bonifications, passant plus souvent par les producteurs.
- Le nombre de bonifications transférées entre producteurs (maisons de production) entre 2014 et 2017 est relativement important.
- Enfin, le flux reliant la distribution et la production est plus modeste qu'il y a dix ans (2009 : 9,7 %, 2017 : 6 %).

La figure D 2.6 présente les montants réinvestis par genre cinématographique pour les années 2014 à 2017.

D 2.6 : Montants générés et réinvestis par genre, 2014 - 2017

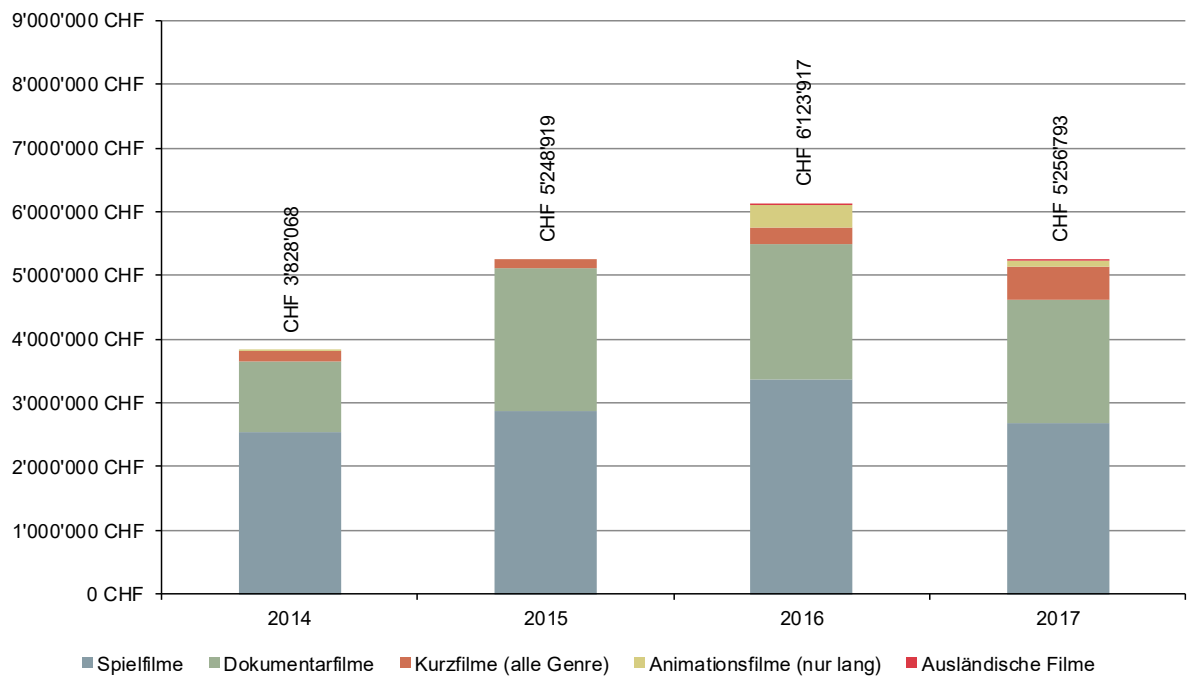


Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Comme le montre la figure D 2.6, les films de fiction génèrent le montant le plus élevé. On constate également que chaque genre réinvestit la majorité de ses bonifications au sein de son propre genre. Par exemple, 76 % des bonifications provenant de la fiction y sont réinjectées. Pour les documentaires, ce chiffre est de 64 %, et pour les courts métrages, de 59 %.

La figure D 2.7 présente les réinvestissements réels (effectivement versés) en francs, par genre pour les années 2014 à 2017.

D 2.7 : Réinvestissements en francs par genre 2014-2017

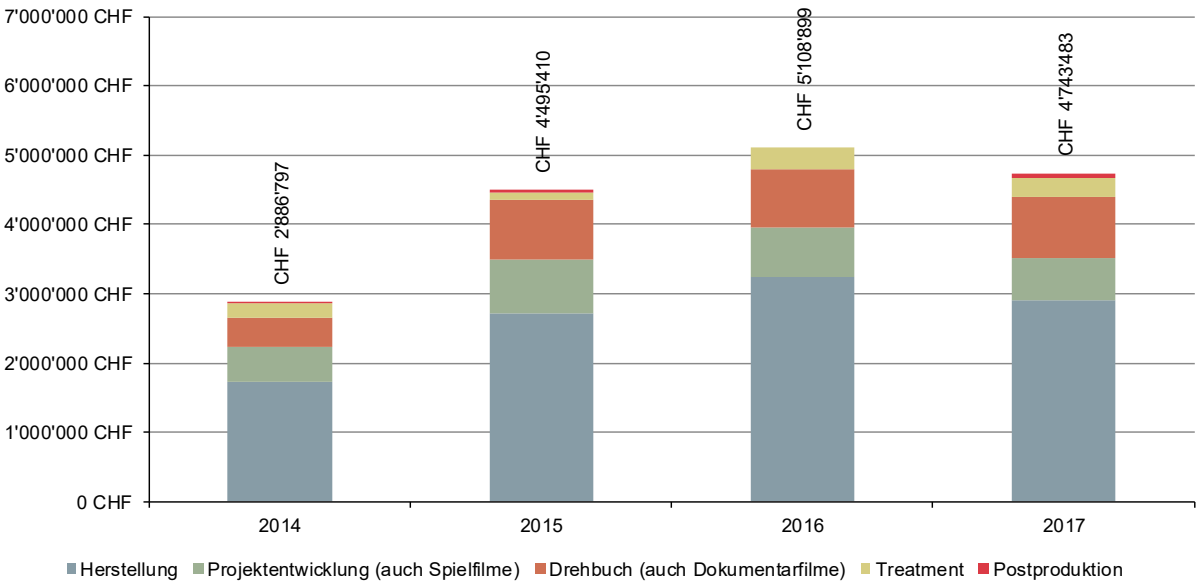


Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Comme le montre cette figure, les contributions versées dans le domaine des courts métrages ont nettement augmenté en 2017. La proportion entre films de fiction et documentaire reste stable.

La figure D 2.7 présente les réinvestissement (en francs) par type dans le domaine de la création cinématographique.

D 2.8: Réinvestissements en francs dans le domaine de la création cinématographique 2014-2017

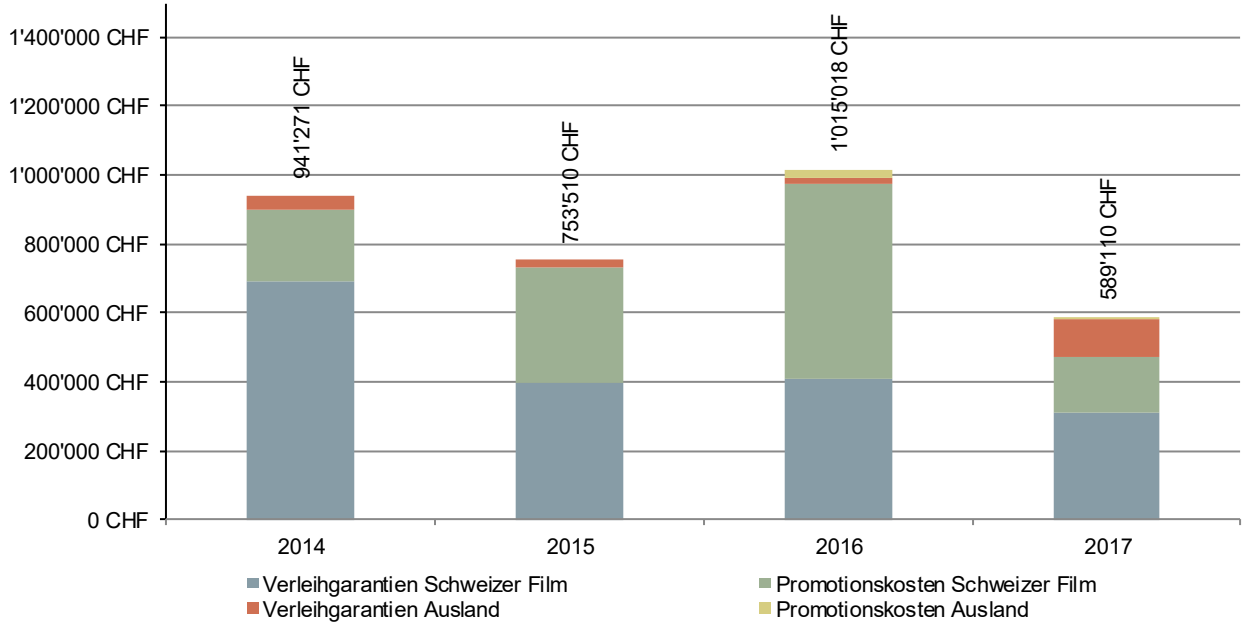


Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Comme le montre ce graphique, le montant des réinvestissements dans le traitement en est hausse depuis 2016. Cette hausse pourrait s'expliquer par le fait que l'encouragement sélectif du traitement a été supprimé à compter du 30 juin 2016 en raison du programme d'économie de la Confédération, incitant les cinéastes à davantage réinvestir dans ce domaine.

Une des questions de l'évaluation portait sur la proportion des montant réinvestis dans le minimum garantie et des montants réinvestis dans les dépenses de promotion. La figure D 2.9 présente les réinvestissement par type dans le domaine de l'exploitation

D 2.9: Réinvestissements en francs dans le domaine de l'exploitation 2014-2017



Légende : * = depuis le 1er juillet 2016, il n'est plus possible de réinvestir dans les films étrangers. Cependant, les versements pour les demandes de réinvestissement déjà déposées ont été effectués jusqu'en 2017.
Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

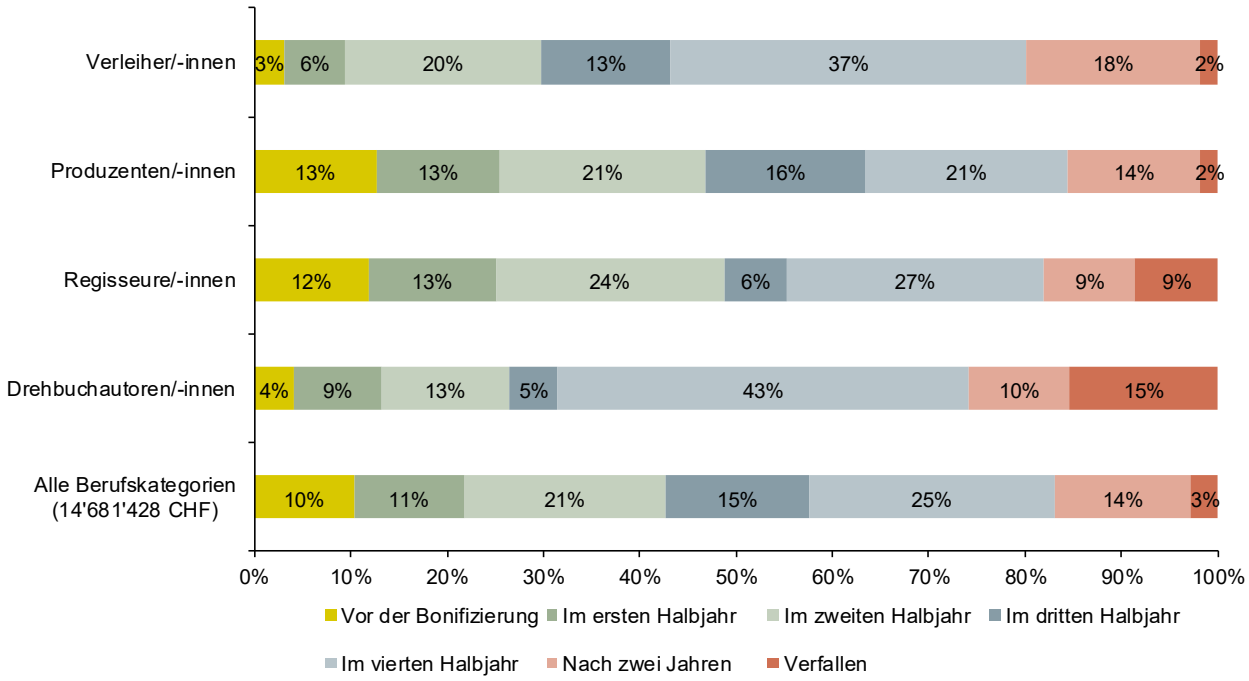
Comme le montre le graphique, le montant réinvesti dans l'aide à la distribution en 2017 est plus faible que celui des années précédentes, notamment dans les coûts de promotion des films suisses. De plus, la somme réinjectée dans la garantie de distribution pour les films étrangers est nettement plus importante en 2017. Selon l'OFC, ces différences s'expliqueraient par un nombre plus faible de projets de films suisses en 2017, empêchant donc les distributeurs d'investir dans ce secteur. Quant au recul des contributions réinvesties dans les coûts de promotion, les entreprises actives à la fois dans la production et la distribution préféreraient réinvestir dans la production une part toujours plus importante des bonifications issues de la distribution. Au cours des entretiens, plusieurs cinéastes ont émis l'hypothèse que la garantie de distribution serait en perte de vitesse. Les données disponibles ne permettent pas de confirmer cette supposition. Les distributeurs interviewés indiquent continuer d'investir en priorité dans le minimum garantie car la procédure de demande dans le domaine de la promotion est plus complexe.

Délai de réinvestissement et versement des bonifications

Lorsqu'un cinéaste obtient une bonification, il peut déposer une demande de réinvestissement rapide, soit dans l'année de calcul, ou au plus tard dans les deux ans (délai de réinvestissement). Après deux ans, la bonification arrive à échéance. Il est aussi possible de transférer une bonification à un tiers (un autre cinéaste) avant l'échéance.

La figure D 2.10 présente les montants versés par date de demande de réinvestissement pour la période 2014 à 2017.

D 2.10 : Répartition des montants réinvestis par date de demande après l'octroi de la bonification (demande de 2014 à 2017, sans bonifications transférées)



Légende : Toutes catégories professionnelles confondues = 14,7 millions de francs Il est difficile d'établir comment une demande peut être déposée avant même d'avoir obtenu une bonification, et comment une demande peut être déposée après le délai et être tout de même honorée. Selon l'OFC, l'enregistrement des bonifications arrivées à échéance est aujourd'hui plus rigoureux qu'auparavant, lorsque la section Cinéma fermait plus volontiers les yeux.

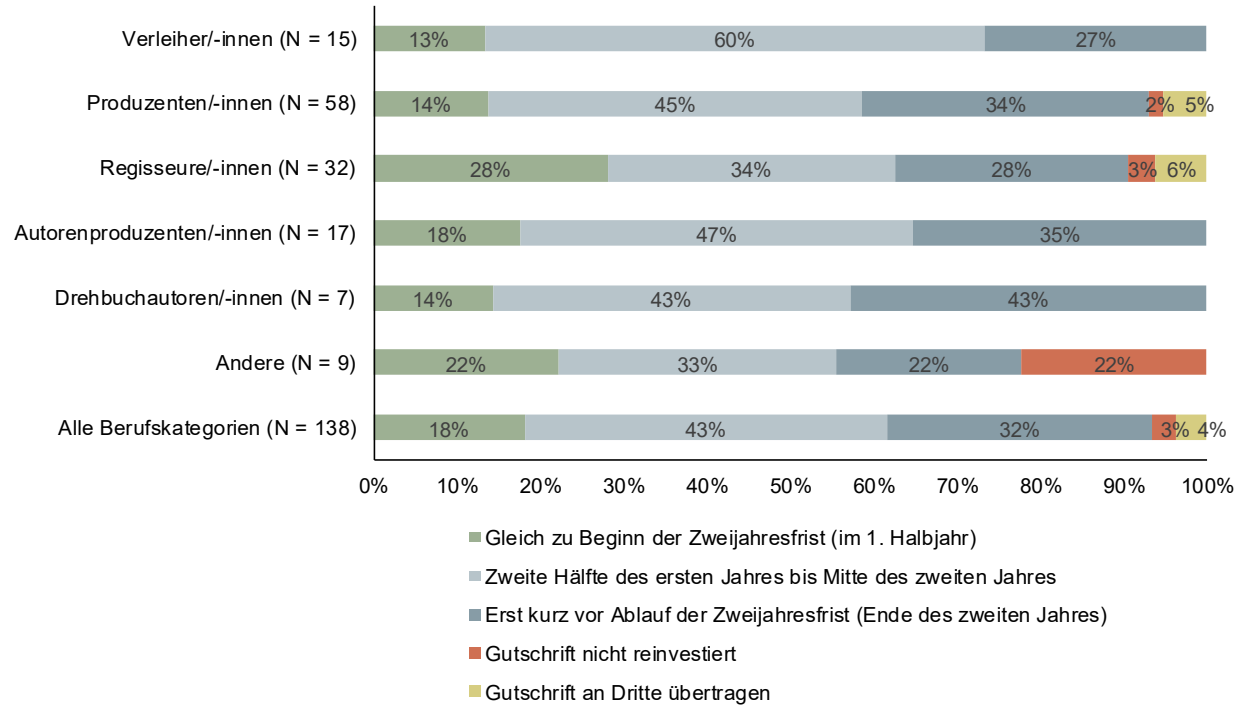
Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC

Comme le montre le graphique, très peu de bonifications arrivent à échéance (3 %). De plus, les données permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Les producteurs sont les premiers à réinvestir leurs bonifications.
- Ils sont suivis par les distributeurs. Selon les déclarations recueillies en entretiens, les distributeurs, en accord avec les producteurs, essaieraient de réinvestir leurs bonifications dans les films de la même entreprise de production ou du même réalisateur.
- Les scénaristes arrivent en troisième position. En effet, ils ne peuvent pas travailler seuls sur un projet. C'est donc chez eux que les bonifications arrivent le plus fréquemment à échéance.

Une des questions de l'enquête en ligne concernait la date de réinvestissement des contributions obtenues de 2016 à 2018. La figure D 2.11 répond à cette question.

D 2.11 : Enquête en ligne : date de réinvestissement des bonifications



Légende : N = 138 réponses, plusieurs réponses possibles

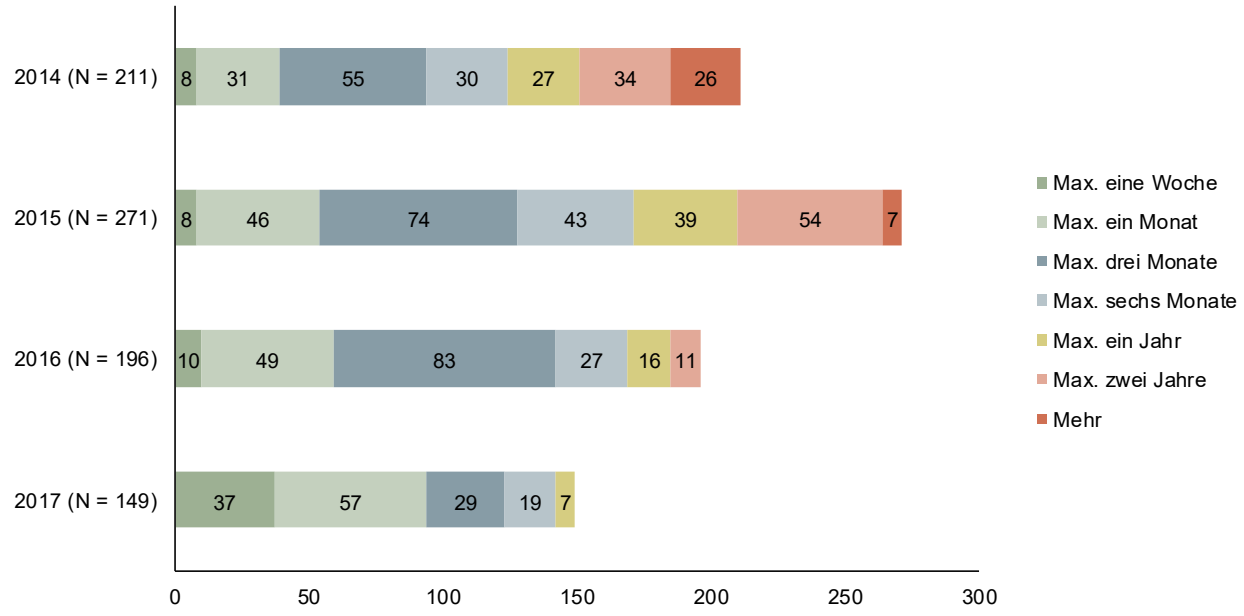
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

La plupart des bonifications sont réinvesties dans une période comprise entre le deuxième semestre de la première année jusqu'au milieu de la deuxième année (43 %) ou alors peu de temps avant l'échéance du délai de deux ans (32 %). Seuls 18 % sont réinvestis tout au début de la période de deux ans. 3 % des bonifications (n = 4) ne sont pas réinvesties. La comparaison des réponses données par les différents cinéastes confirme les résultats de l'analyse des données : les scénaristes présentent la plus grande proportion de bonifications (43 %) réinvesties en toute fin du délai.

Dans l'enquête en ligne, les cinéastes ayant répondu avoir réinvesti leurs bonifications au dernier moment ou ne pas les avoir réinvesties ont été priés d'en indiquer la cause. Le motif le plus fréquent est qu'ils travaillaient sur un autre projet ou que leurs propres projets n'étaient pas assez avancés pour déposer une demande (n = 13). Six personnes estiment que le délai de deux ans est trop court. En effet, développer et réaliser un projet demande plus de temps. Quatre personnes ont répondu avoir été en attente d'une décision de l'encouragement sélectif (par ex. en raison d'un deuxième dépôt de demande). Trois expliquent leur retard par le fait que la procédure de demande est trop complexe et prend trop de temps.

La figure D 2.12 présente la durée écoulée entre le dépôt de la demande de réinvestissement et le versement des bonifications. L'année indiquée dans le graphique correspond à l'année de la demande de réinvestissement, ce qui explique pourquoi le total des demandes baisse d'année en année. Les demandes en cours de traitement n'apparaissent pas dans le graphique. Ainsi, les demandes de versement honorées après plus d'un ou deux ans ne figurent pas dans les totaux 2016 et 2017 (données de juillet 2018).

D 2.12 : Durée écoulée entre la demande de réinvestissement et le versement des bonifications



Source : Figure Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC Données de juillet 2018.

Comme le montre ce graphique, près de la moitié des demandes de versement sont honorées après trois mois (29 %) ou une semaine (22 %) au maximum. Il s'avère qu'en 2017, le nombre de versements effectués après une semaine ou un moins a nettement augmenté.

Transfert de bonifications

La base de données de l'OFC ne permet pas d'analyser précisément le nombre de bonifications transférées. On constate toutefois que la majeure partie des bonifications sont réinvesties par les cinéastes qui les ont obtenues. De 2014 à 2017, le total des transferts se monte à 6 026 766 francs, et celui des réinvestissements « normaux » à 26 960 234. Les transferts représentent donc près de 18 % du montant total des bonifications.

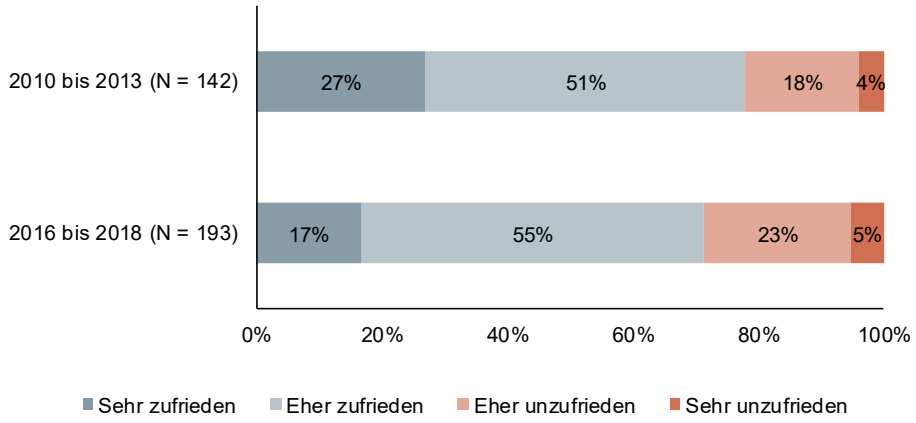
Aucun des cinéastes interrogés n'a déclaré avoir fait usage de la possibilité de transférer des bonifications à un tiers. La moitié environ ne connaissaient pas cette possibilité, et n'avaient donc aucun avis sur la question. Certains se montrent critiques. Ils mettent en avant le fait qu'aucune mécanisme de contrôle ne permet à l'OFC de vérifier si le transfert des bonifications est réalisé dans des conditions professionnelles. Certains préféreraient que les bonifications échues soient versées dans un fonds d'encouragement de l'OFC. Toutefois, ce dernier précise que le principe d'annuité des crédits et leur versement, soit le calendrier contraignant du budget, interdisent de créer un tel fonds. D'autres cinéastes trouvent cette possibilité judicieuse, en raison de la brièveté du délai de réinvestissement, par exemple, ou d'une réorientation professionnelle.

Il est intéressant de noter que, dans l'enquête en ligne, seuls 4 % des cinéastes (n = 5) indiquent avoir transféré des bonifications entre 2016 et 2018 ; il s'agit de trois producteurs et deux réalisateurs (cf. figure D 2.11). Ces cinq personnes ont été interrogées sur les raisons et les conditions de ce transfert. Deux d'entre elles déclarent avoir transféré les bonifications à l'entreprise de production majoritaire (coproduction), une autre a transféré ses bonifications à une auteure car elle-même ne pouvait les réinvestir dans les délais impartis. La quatrième indique que le délai de deux ans appliqué aux réalisateurs est trop court pour déposer une demande d'encouragement à la production.

2.2.3 Degré de satisfaction vis-à-vis de la mise en œuvre

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les cinéastes ayant obtenu des bonifications entre 2016 et 2018 ont été interrogé quant à leur degré de satisfaction globale vis-à-vis de la forme de l'aide liée au succès. La figure D 2.13 compare les résultats de l'enquête en ligne et ceux de l'évaluation précédente (enquête en ligne 2015). Avaient alors été interrogés les cinéastes ayant bénéficié de l'aide liée au succès entre 2010 et 2013. Contrairement à l'enquête 2015, les distributeurs faisaient cette fois partie du panel, ce qui n'a toutefois pas eu de réel impact sur la majorité des questions. Lorsque les réponses laissent apparaître une différence entre les catégories professionnelles, le texte le signale.

D 2.13 : Enquête en ligne : satisfaction globale vis-à-vis de la forme de l'aide liée au succès



Légende : * = y c. acteurs et techniciens

Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

Comme le montre ce graphique, la majorité des cinéastes interrogés sont très (17 %) ou plutôt satisfaits (55 %) du système actuel, alors que 23 % se déclarent plutôt insatisfaits et 5 % très insatisfaits. Le degré de satisfaction est en légère baisse par rapport à l'enquête en ligne 2015. En effet, les cinéastes étaient alors 78 % à être très ou plutôt satisfaits de l'aide liée au succès.

Comme on pouvait s'y attendre, les personnes interrogées n'ayant obtenu aucune bonification de 2016 à 2018 se montrent nettement plus critiques : alors que 58 % d'entre eux sont très ou plutôt satisfaits, 48 % sont plutôt ou très insatisfaits. La comparaison des réponses par catégorie professionnelle indique que les plus mécontents sont les auteurs-producteurs (37 % de « plutôt » ou « très insatisfait ») et les réalisateurs (32 %). Il est intéressant de noter qu'en 2015, les auteurs-producteurs comptaient au nombre des professions les plus satisfaites.

En outre, la satisfaction globale varie en fonction de la région linguistique. Alors que les cinéastes italophones semblent être les plus critiques (3 personnes sur 7 sont « plutôt insatisfaites »), les francophones affichent le meilleur taux de satisfaction (seuls 24 % sont « plutôt » ou « très insatisfaits »). Par ailleurs, l'âge semble aussi jouer un rôle : les moins de 40 ans sont les plus satisfaits (75 % de « très » ou « plutôt satisfaits), contrairement aux plus de 60 ans (67 % de « très » ou « plutôt satisfaits »). En revanche, on ne constate aucune différence notable en fonction du sexe et du nombre d'années d'expérience professionnelle.

La critique revenant le plus fréquemment s'agissant de la mise en œuvre de l'aide liée au succès concerne, comme le montrent les résultats suivants, le système de calcul des bonifications, la liste des festivals et le délai de réinvestissement de deux ans. L'opinion des cinéastes interrogés sur les divers aspects de la mise en œuvre est résumée ci-après.

Système de calcul et répartition des bonifications

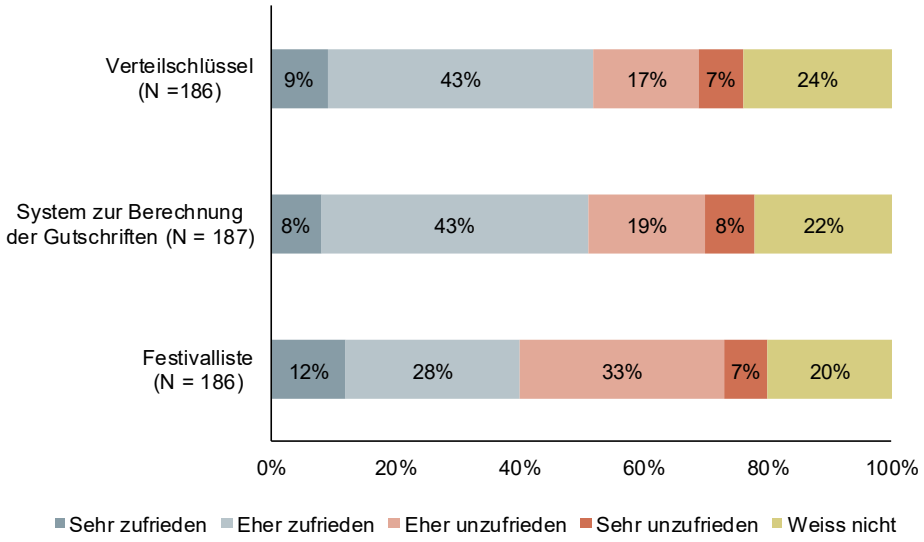
Au cours des entretiens, les cinéastes et les experts se sont montrés plutôt satisfaits de la répartition des bonifications entre les divers acteurs. Le fait que tous ceux ayant travaillé sur un film profitent de son succès semble globalement jouer en faveur de l'encouragement du cinéma. Toutes les personnes interrogées considèrent qu'il est pertinent de combiner Succès Cinéma et Succès Festival, à savoir d'aussi tenir compte de l'exploitation en festival.

En revanche, plusieurs cinéastes critiquent le fait que le *succès* sur lequel repose le calcul des bonifications *soit encore trop fortement lié à l'exploitation en salles* (c.-à-d. au nombre d'entrées). À leur avis, il s'agit d'une notion dépassée du succès d'exploitation d'un film. Il faut donc impérativement prendre en compte l'exploitation en VOD. Les *cinéastes tessinois,* notamment, portent un regard très sévère sur l'accès à l'aide liée au succès. En effet, malgré la pondération des entrées, il serait presque impossible d'atteindre le seuil d'admission (contexte plus difficile du fait du nombre restreint de cinémas et de spectateurs).

De plus, plusieurs cinéastes estiment que *la liste des festivals de Succès Festival est trop limitée*. Certains festivals suisses pertinents et de festivals (de niche), sections et prix importants n'ont pas été pris en compte. En outre, certains genres n'auraient presque aucune chance d'être sélectionnés dans les sections correspondantes de certains festivals (par ex. films d'animation à Cannes). La liste des festivals influencerait également les producteurs (décision pour ou contre un festival sur la base des points de Succès Festival, par ex. contre la Piazza Grande à Locarno). Pourtant, selon l'OFC, ouvrir la liste des festivals signifierait diminuer les subventions de l'aide liée au succès et donc la sûreté de planification.

L'enquête en ligne comportait également une question portant sur le degré de satisfaction vis-à-vis du système de calcul des bonifications (seuil d'accès, multiplicateurs, bonification maximum, etc.), de la liste des festivals (festivals pertinents) et de la clé de répartition des bonifications entre les divers acteurs. La figure D 2.14 présente les résultats.

D 2.14 : Enquête en ligne : Degré de satisfaction vis-à-vis du système de calcul, de la répartition des bonifications et de la liste des festivals



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Le degré de satisfaction vis-à-vis de la *clé de répartition* et du *système de calcul des bonifications* a diminué par rapport à l'enquête précédente (20 % de « très » ou « plutôt insatisfaits » de la clé de répartition en 2015 contre 24 % aujourd'hui, 17 % de « très » ou « plutôt insatisfaits » du système de calcul contre 27 % actuellement). Les plus insatisfaits du système de calcul et de la clé de répartition sont les auteurs-producteurs et les distributeurs. Globalement, la liste des festivals est la plus sévèrement jugée (40 % de « très » ou « plutôt insatisfaits »). Ce chiffre est resté inchangé par rapport à la dernière enquête (2010-2013).

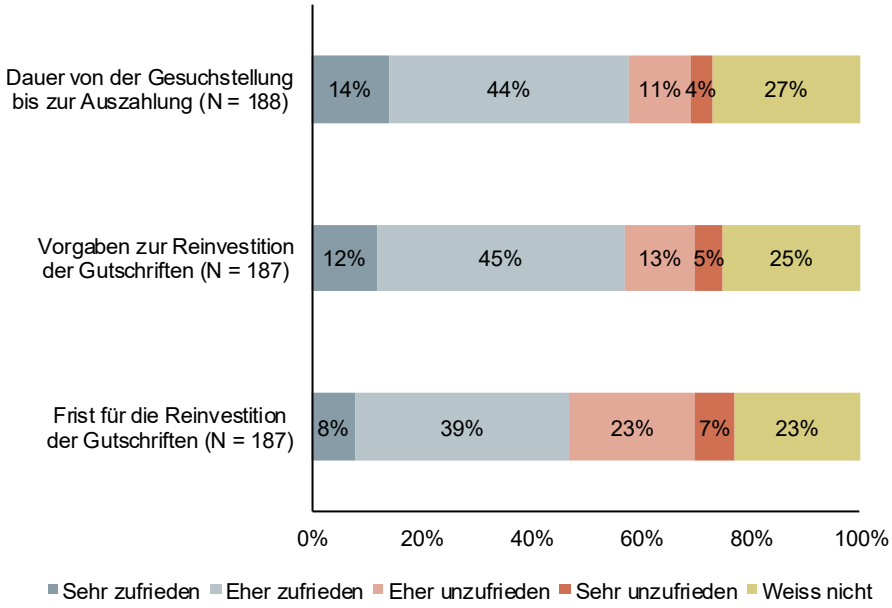
Les critiques à l'égard de la liste des festivals reviennent aussi fréquemment dans les remarques de l'enquête en ligne. Elle est décrite 21 fois comme *trop limitée, arbitraire ou dépassée*. La principale critique porte sur le fait que les festivals suisses ne sont pas assez pris en compte et que la liste favorise trop les grandes manifestations, ce qui désavantage certains films (par ex. films musicaux ou de danse). De plus, huit personnes déclarent que les courts métrages dépendraient de l'ouverture de cette liste, car Succès Festival est pour la plupart d'entre eux le seul moyen d'obtenir un financement. S'agissant de Succès Cinéma, la principale critique porte sur le nombre minimum d'entrées en salles pour les documentaires (n = 5). Les *réductions annuelles des bonifications* et la *clé de répartition actuelle* ont été critiquées cinq fois, car elles désavantageraient les réalisateurs et les auteurs par rapport aux producteurs. Cinq critiques également sur le fait qu'aucune *forme d'exploitation autre* (comme la VOD ou les projections dans les écoles/universités) que les cinémas et les festivals ne soit prise en compte.

Directives relatives au réinvestissement et au versement des bonifications

Au cours des entretiens, la plupart des cinéastes déplorent l'*absence persistante de sûreté de planification* résultant des réductions annuelles de bonification (« sanction » lors des années prospères). Certains critiquent également les longs délais de versement des bonifications et les difficultés de planification budgétaire qui en résultent. De plus, quelques cinéastes ont déclaré lors des entretiens que, s'agissant de la production et des films d'animation, le délai de réinvestissement était trop court. En effet, développer ce type de projet prend du temps et un délai de deux ans contraint à travailler dans la précipitation.

L'enquête en ligne comportait une série de questions portant sur l'intervalle entre la demande de versement et le versement effectif, les modalités et le délai de réinvestissement (cf. figure D 2.15).

D 2.15 : Enquête en ligne : Degré de satisfaction vis-à-vis des modalités de réinvestissement et du versement



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

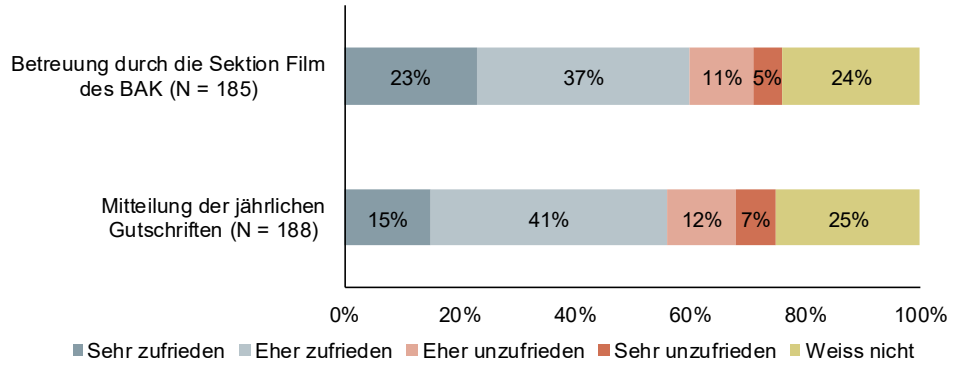
Le *délai de réinvestissement des bonifications* est le plus mal noté, notamment par les auteurs-producteurs (40 % de « plutôt » ou « très insatisfaits »). Le degré de satisfaction vis-à-vis des modalités de réinvestissement et du versement a augmenté par rapport aux résultats de l'enquête 2015. À l'époque, par exemple, 44 % des cinéastes se déclaraient mécontents du délai de réinvestissement. Dans leurs remarques, six personnes ont indiqué que les *critères formels relatifs au réinvestissement des bonifications* étaient trop exigeants et trop bureaucratiques.

Communication et gestion des dossiers à l'OFC

La plupart des cinéastes interrogés au cours des entretiens portent un regard positif sur la communication et la gestion des dossiers à l'OFC. Le fait que l'obligation de s'enregistrer pour recevoir des bonifications soit mal connu ne semble pas poser problème.

L'enquête en ligne comportait une série de questions portant sur la communication des bonifications annuelles (forme, date) et la gestion des dossiers à la section Cinéma de l'OFC (conseil et soutien). La figure D 2.16 présente les résultats.

D 2.16 : Enquête en ligne : Degré de satisfaction vis-à-vis de la communication et de la gestion des dossiers à l'OFC



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Cette figure montre qu'une majorité des cinéastes sont satisfaits de la communication et de la gestion des dossiers à l'OFC. Qu'il s'agisse de la gestion des dossiers ou de la communication des bonifications annuelles, le degré de satisfaction est en hausse depuis 2015. Dans leurs remarques, six personnes déclarent ne pas trouver transparentes les informations de l'OFC concernant le solde des bonifications et l'échéance de chaque bonification. Il conviendrait de créer une plate-forme permettant à chacun d'avoir accès à ce type d'informations.

2.2.4 Impact

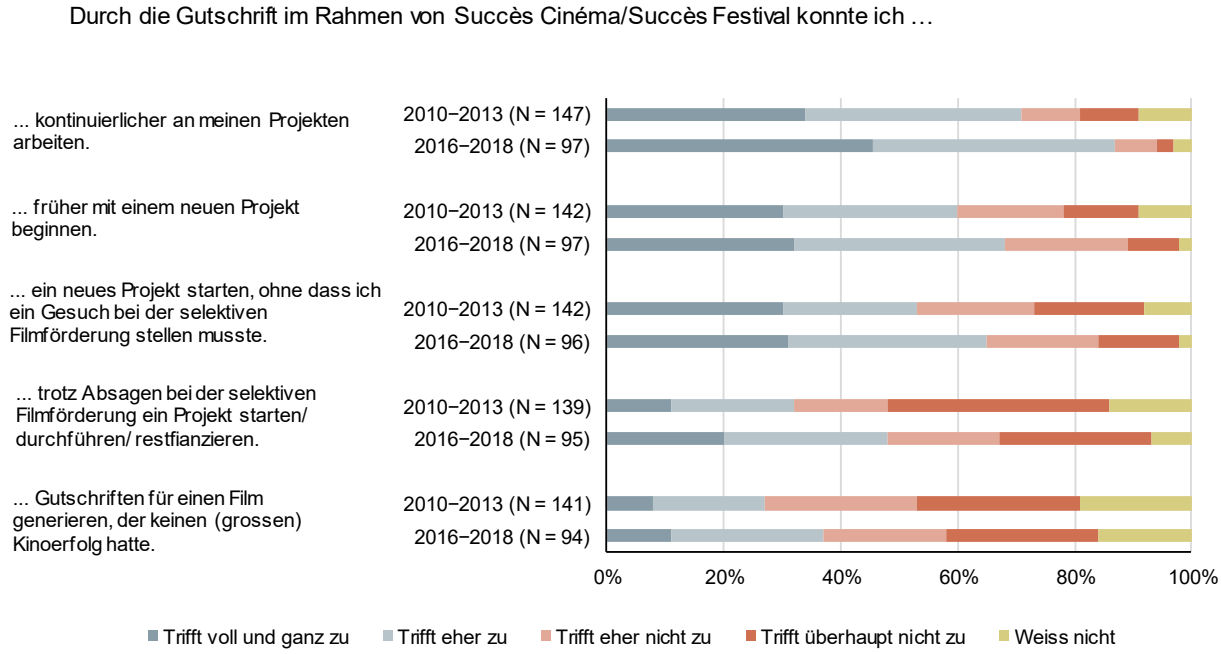
Globalement, les personnes interrogées se montrent positives quant à l'impact de l'aide liée au succès. Celle-ci renforce l'autonomie des cinéastes en leur permettant de choisir eux-mêmes (sous réserve des conditions légales) leurs nouveaux projets. De plus, elle joue un rôle important pour les auteurs développant de nouveaux projets puisque l'encouragement du traitement a été supprimé. Toutefois, plusieurs cinéastes ont déclaré au cours des entretiens que *l'aide liée au succès serait sous-dotée* au regard de ses objectifs (renforcement de la continuité et de l'indépendance au sein de la branche, soutien à un large milieu). Certains souhaiteraient une *sélection plus rigoureuse*, c'est-à-dire que les ressources disponibles soient allouées à moins de films ou de cinéastes.

Au cours des entretiens, plusieurs personnes ont souligné qu'il n'existait actuellement *aucune synergie entre aide liée au succès et encouragement sélectif*. Ainsi, les producteurs déposent d'abord une demande d'encouragement sélectif avant de réinvestir leurs bonifications de l'aide liée au succès. Par le passé, l'OFC avait voulu lancer un système exigeant de réinvestir ses bonifications avant de pouvoir déposer une demande d'encouragement sélectif. Mais comme les cinéastes y étaient opposés, l'OFC a renoncé. Aujourd'hui, la procédure d'encouragement sélectif permet de tenir compte des bonifications non encore réinvesties dans l'évaluation du degré de priorité d'une demande de soutien. Mais aux dires de l'OFC, tous les experts n'accordent pas la même importance à ce critère.

Impact de l'aide liée au succès sur les groupes-cibles

L'enquête en ligne comportait une série de questions sur l'impact des bonifications obtenues dans le cadre de Succès Cinéma ou Succès Festival. La figure D 2.17 présente les résultats en regard des chiffres de l'enquête 2015.

D 2.17 : Enquête en ligne : Impact des bonifications de l'aide liée au succès



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

Une majorité des cinéastes ayant obtenu des bonifications entre 2016 et 2018 portent un regard positif sur les aspects suivants : 86 % déclarent avoir pu *travailler sans interruption sur leur projet*, 68 % avoir pu *démarrer un nouveau projet plus rapidement*, et 65 % avoir pu *lancer un nouveau projet sans devoir déposer une demande d'encouragement sélectif*. Comme en 2015, 48 % indiquent avoir pu lancer, réaliser et assurer le financement résiduel de leur projet malgré un refus d'encouragement sélectif. L'hypothèse qu'un film sans (grand) succès en salles puisse générer des bonifications est la moins bien accueillie (37 %). Par rapport à la dernière enquête, qui portait sur la période 2010 à 2013, le taux d'approbation de chacun des effets considérés a augmenté.

On constate un certain nombre de différences en fonction des domaines d'activités :

- les scénaristes se montrent de loin les plus critiques envers l'hypothèse que les bonifications permettraient de démarrer un nouveau projet plus rapidement (seuls 25 % d'assentiment).
- Les producteurs jugent le plus sévèrement l'affirmation qu'il serait possible de lancer un nouveau projet sans devoir déposer une demande d'encouragement sélectif (49 % ne sont pas, ou plutôt pas, d'accord). En revanche, les auteurs-producteurs et les réalisateurs se montrent d'accord (respectivement 85 % et 75 % d'assentiment).
- Les premiers, notamment, sont d'avis que l'aide liée au succès ne permet pas à un film enregistrant peu d'entrées en salles de générer des bonifications grâce à une participation en festival (25 % seulement d'assentiment et 50 % de rejet).

Impact de l'aide liée au succès sur la diffusion des films suisses et des coproductions majoritaires

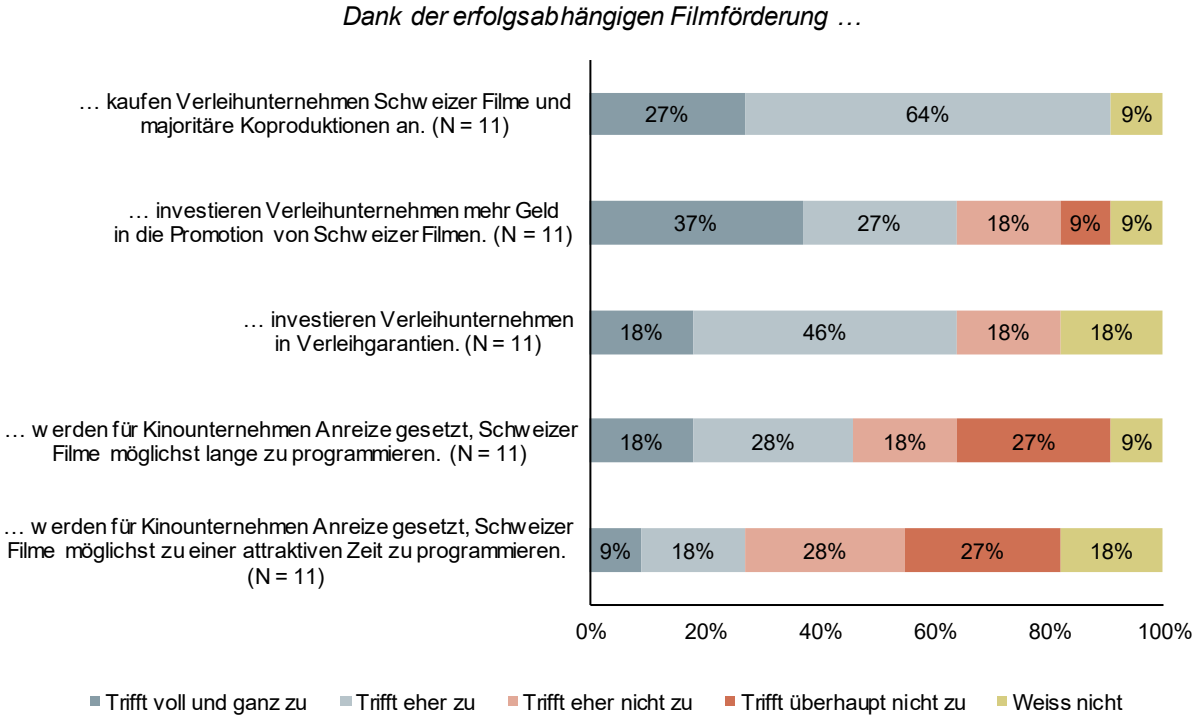
Au cours des entretiens, les cinéastes et les experts se sont exprimés quant à l'impact de l'aide liée au succès sur les distributeurs et les exploitants de salles :

- tous s'accordent à dire qu'il *est important et nécessaire que les distributeurs bénéficient de l'aide liée au succès*, puisque sans celle-ci, ils n'achèteraient peut-être pas ou moins de films suisses. Actuellement, presque toutes les productions suisses soutenues par la Confédération trouvent un distributeur.
- Les exploitants de salles trouvent important que les cinémas bénéficient de l'aide liée au succès. En effet, la salle de cinéma est un lieu culturel unique, qui fait se rencontrer films et public (toutes langues et générations confondues), et joue donc un rôle moteur en matière de visibilité du cinéma suisse.
- Toutefois, les exploitants, notamment ceux gérant des salles de grande ou moyenne importance, considèrent que les bonifications ne font pas ou peu de différence en matière de planification budgétaire (moins de 1 % du budget total). L'impact de l'aide liée au succès sur la programmation de films suisses en salles est donc modeste (cf. ch. 7.1 Encouragement des salles de cinéma). Même si cet encouragement peut représenter une incitation pour les petites salles ou les salles décentralisées, *pour les exploitations de grande ou moyenne importance, les montants seraient trop faibles pour avoir une influence.* Les exploitants de salle font en outre remarquer que le montant des bonifications ne couvre de loin pas les frais de promotion des salles s'agissant du lancement local de films suisses (par ex. relations publiques, marketing, organisation de manifestations, etc.).

Malheureusement, on ne dispose d'aucune donnée permettant de comptabiliser le nombre d'entrées et de séances faisant intervenir des ressources de l'aide liée au succès dans les domaines de l'acquisition et de la promotion de films.

Dans l'enquête en ligne, les personnes dont la distribution est l'activité principale ont été priés d'évaluer l'impact de l'aide à la distribution. La figure D 2.18 présente les résultats.

D 2.18 : Enquête en ligne : Impact de l'aide à la distribution



Légende : Seules les personnes ayant indiqué « distribution » comme activité principale ont répondu à cette question.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Ce graphique valide les déclarations des cinéastes lors des entretiens. Une majorité des personnes interrogées confirme l'impact de l'aide sur les entreprises de distribution. L'affirmation que l'aide liée au succès permette aux entreprises de distribution *d'acheter des films suisses et des coproductions majoritaires* remporte le plus de suffrages (91 % d'assentiment). 64 % des personnes interrogées confirment que, grâce à l'aide liée au succès, les distributeurs *investissent plus dans la promotion et le minimum garantie*. En revanche, ils se montrent plus critiques vis-à-vis de l'impact sur les salles de cinéma. Seuls 46 % pensent que l'aide liée au succès incite ces dernières à laisser les films suisses à l'affiche aussi longtemps que possible (au-delà de plusieurs semaines) et 27 % seulement estiment qu'elle incite à programmer ces films à un horaire attrayant (programme généraliste ou séance du soir).

2.2.5 Potentiel d'amélioration

Les possibilités d'améliorer l'aide liée au succès ont fait l'objet de questions au cours des entretiens et dans l'enquête en ligne. Plusieurs cinéastes ont mentionné les points suivants :

- *améliorer les informations délivrées par l'OFC* concernant le solde de bonifications et l'échéance du délai de réinvestissement. « Data Pacte », la base de données du Pacte de l'audiovisuel, a été donnée en exemple.
- *Réviser la liste des festivals :* les cinéastes souhaitent ouvrir la liste permettant d'obtenir des points pour Succès Festival. Il a été souligné à de multiples reprises qu'il conviendrait d'y inclure plus de festivals suisses. De même, il faudrait allouer plus de points aux courts métrages, car le financement de Succès Festival est particulièrement important pour eux.
- *Prolonger le délai de réinvestissement*, par exemple à trois ans. Ce souhait émane notamment des auteurs et réalisateurs, et s'agissant du développement de projet.
- *Baisser le seuil d'admission des entrées en salles pour les documentaires*, car il ne correspondrait plus à la programmation actuelle.
- *Prendre en compte l'exploitation en VOD dans le calcul des bonifications*, par exemple en introduisant une obligation de déclarer cette exploitation auprès des détenteurs des droits du film (producteurs).
- *Augmenter les contributions de bonification allouées aux cinémas* afin d'inciter ces derniers à programmer les films suisses à de meilleurs horaires et pour une plus longue durée.

3. Encouragement sélectif du cinéma

Le présent chapitre est consacré à l’encouragement sélectif. Il commence par décrire l'encouragement sélectif 2016 à 2020 avant de présenter les conclusions de l’évaluation.

Contrairement à l'aide liée au succès, attribuée automatiquement et rétroactivement, l'encouragement sélectif repose sur une procédure de sélection comprenant une expertise. La présente évaluation s'est notamment intéressée à l'impact de cet instrument d'encouragement. Le système d'expertise fait l'objet d'une analyse spécifique présentée dans le ch. 5.

La problématique relative à l'encouragement sélectif peut être résumée comme suit :

- *S'agissant de l'encouragement sélectif, comment la situation des cinéastes a-t-elle évoluée par rapport aux conclusions et recommandations formulées dans la dernière évaluation ?*
- *Dans quelle mesure les objectifs fixés pour les divers domaines dans les régimes d'encouragement sont-ils remplis ?*
- *Quelle est la proportion des projets soutenus à l'issue du deuxième dépôt ? À quel nombre de voix avaient-ils été rejetés lors du premier dépôt et rejetés ou acceptés ensuite ?*
- *Les actuels instruments d'encouragement des coproductions internationales sont-ils efficaces, ou faut-il en repenser les procédures et les critères ?*

Pour cet instrument aussi, certaines questions n'ont pas trouvé de réponse précise du fait du manque de données (par ex. nombre de demandes refusées lors du deuxième dépôt, résultat du vote lors des expertises). Le présent chapitre débute par une brève description de l'encouragement sélectif tel qu'inscrit dans les régimes d'encouragement 2016 à 2019, puis présente les résultats des enquêtes.

3.1 Encouragement sélectif 2016 à 2020

L'encouragement sélectif soutient des projets contribuant à la diversité de l'offre des films suisses ou des coproductions. La Confédération soutient les films de fiction, les documentaires, les films d'animation et les courts métrages. Elle alloue des aides financières aux scénarios et à la production, ainsi qu'au développement de projet des documentaires et films d'animation. Ces aides financières n'excèdent pas 50 % des coûts imputables.

Depuis 2017, les requérants doivent déposer leurs demandes sur la plate-forme numérique pour les contributions de soutien de l'OFC avant le début de la production. Ils sont informés de la date des séances d'expertise. Les critères de sélection de l'encouragement sélectif sont réglés dans le régime d'encouragement 2016 à 2020 correspondant.

Au total, l'OFC a alloué presque 18 millions de francs d'encouragement sélectif en 2018. L'aide à la réalisation de films de fictions (coproductions majoritaires) en a été le principal bénéficiaire.

Le nombre de coproductions soutenues a fortement diminué depuis 2012 (en 2016, aucune coproduction minoritaire n'a reçu de ressources de l'encouragement sélectif). De ce fait,

l'OFC a décidé de rendre la procédure prévisible et transparente (puisque les demandes ont déjà reçu une réponse positive des pays majoritaires). Il a donc modifié l'art. 46, al. 1 de l'ordonnance sur l'encouragement du cinéma de sorte que, depuis le 1er janvier 2019, les coproductions minoritaires font l'objet d'une expertise individuelle.

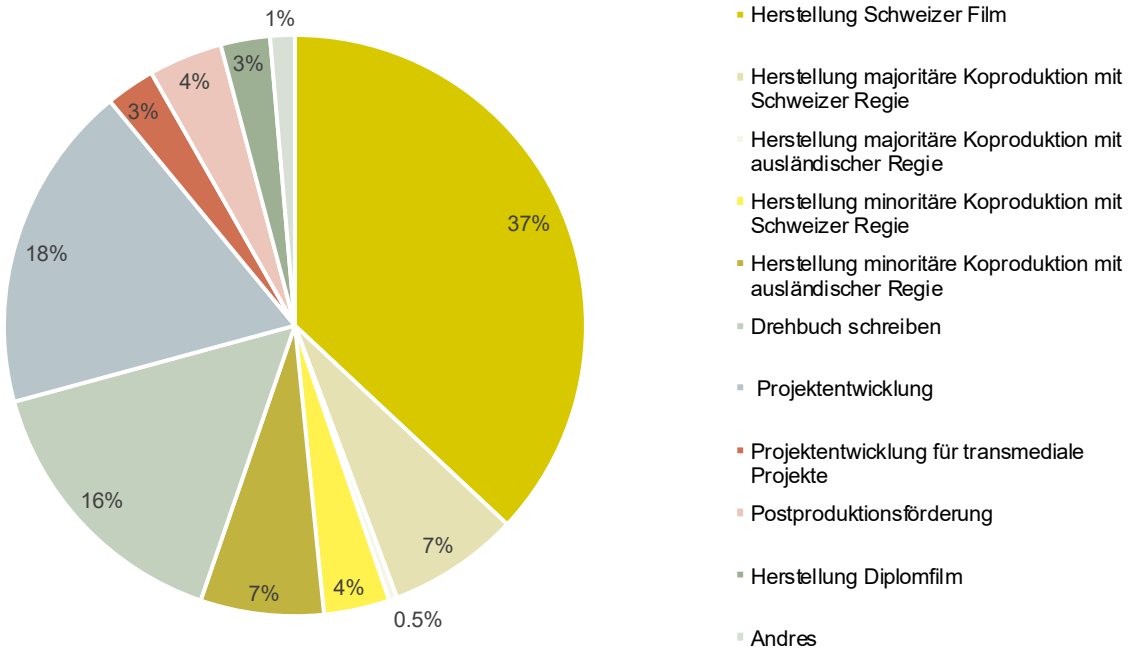
Recours à l'encouragement sélectif selon l'enquête en ligne

92 % des participants à l'enquête en ligne (n = 208) déclarent avoir déposé au moins une demande d'encouragement sélectif depuis 2016. 66 % d'entre eux travaillent principalement en Suisse alémanique, 30 % en Suisse romande et 4 % en Suisse italienne. Près de 70 % des personnes interrogées ayant déposé une demande d'encouragement sélectif depuis 2016 ont présenté leur projet une deuxième fois. Ce chiffre est similaire à celui de l'évaluation des régimes d'encouragement 2012 à 2015.

3.2 Conclusions relatives à l'encouragement sélectif

La figure D 3.1 présente les domaines pour lesquels les participants à l'enquête en ligne ont reçu des subventions de l'encouragement sélectif.

D 3.1 Octroi de l'encouragement sélectif par domaine (plusieurs réponses possibles)



Légende : N = 219.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Comme attendu, la plupart des réponses concernent la réalisation de films suisses. En deuxième et troisième place, on trouve le développement de projet et l'écriture de scénarios.

3.3 Conclusions relatives à l'encouragement sélectif

Au cours des entretiens, les cinéastes se sont déclarés globalement satisfaits de cet instrument d'encouragement. Celui-ci permet notamment de renforcer la diversité cinématographique en Suisse. Concernant les coproductions minoritaires, presque tous regrettent qu'aucun projet n'ait été soutenu en 2016. La modification du système d'expertise de ces

coproductions, entrée en vigueur le 1er janvier 2019, est bien accueillie. Alors que le déroulement de la procédure (dépôt de demande, expertise, versement des ressources) est jugé de manière positive, une partie des cinéastes souhaiteraient qu'il soit possible de présenter personnellement un projet dès le premier dépôt de demande. De plus, certains s'interrogent sur le bien-fondé d'un deuxième dépôt de demande d'encouragement des scénarios, puisqu'il est difficile de modifier fondamentalement ces derniers. Une partie des cinéastes seraient favorables à ce que l'aspect exploitation soit mieux pris en compte dans les demandes (stratégie d'exploitation).

3.3.1 Dépôt et expertise des demandes

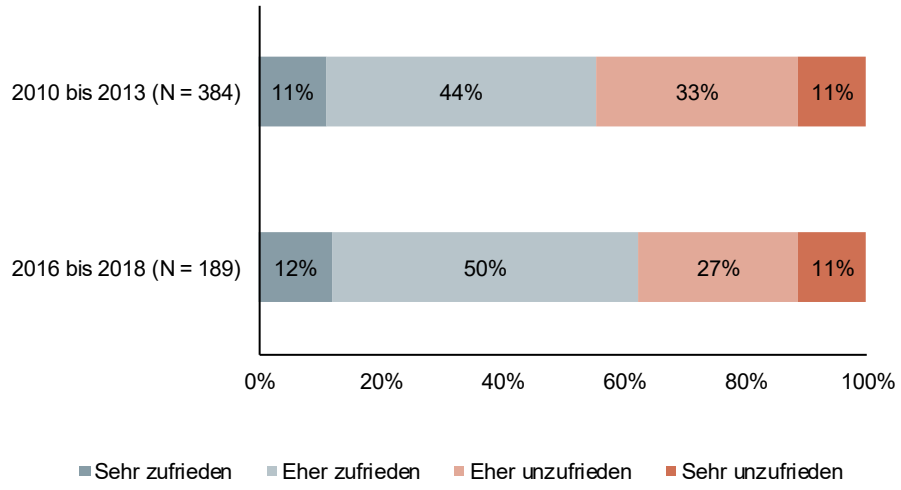
L'analyse des réponses à l'enquête en ligne montre que 66,5 % des participants ayant déposé au moins une demande ont reçu une réponse positive (n = 191). Comme attendu, ce chiffre est un peu plus bas (45 %) chez ceux n'ayant déposé qu'une seule fois leur demande (n = 58). Le fait que la majorité des cinéastes interrogés aient déposé plusieurs demandes met en perspective le taux de refus : depuis 2016, l'OFC a refusé au moins une demande de 82 % de toutes les personnes interrogées.

Le total des demandes (premier dépôt), depuis 2016, de tous les participants à l'enquête en ligne s'élève à près de 600. Selon les personnes interrogées, quelque 48 % des demandes ont été acceptées à l'issue du premier dépôt. Les demandes d'aides financières (à l'écriture de scénario, au développement de projet ou à la réalisation) peuvent être déposées une deuxième fois si les points posant problème ont été remaniés de manière conséquente. Plus de la moitié des demandes refusées (env. 53 %) ont été déposées une deuxième fois ; près de 40 % d'entre elles ont à nouveau été refusées ou les requérants n'avaient pas encore reçu de réponse au moment de l'enquête.

3.3.2 Degré de satisfaction vis-à-vis de l'encouragement sélectif

Comme lors de la précédente évaluation, les cinéastes ont été priés d'évaluer leur degré de satisfaction vis-à-vis de l'encouragement sélectif. Les réponses se répartissent comme suit :

D 3.2: Degré de satisfaction vis-à-vis de l'encouragement sélectif



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

62 % des cinéastes sont très ou plutôt satisfaits de l'encouragement sélectif. Ce taux est en légère augmentation par rapport aux résultats de l'enquête 2015 (55 % de « très » ou

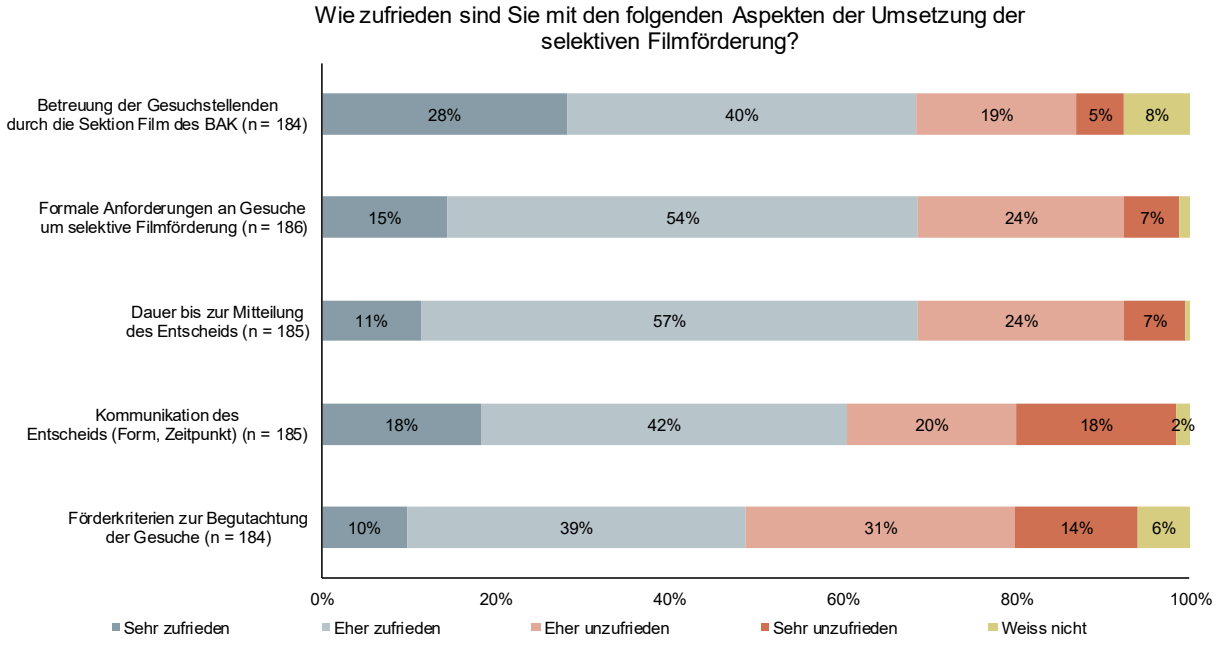
« plutôt satisfaits »). Comme attendu, le degré de satisfaction est plus bas chez les personnes dont toutes les demandes ont été refusées depuis 2016 (33 % de « très » ou « plutôt satisfaits » ; n = 63). En outre, et comme lors de l'évaluation précédente, les producteurs arrivent en tête (70 % de « très » ou « plutôt satisfaits » ; n = 80), suivis par les cinéastes travaillant principalement en Suisse romande ou italienne (67 % de « très » ou « plutôt satisfaits » ; n = 60).

Les personnes interrogées avaient la possibilité de compléter leurs réponses. Voici les remarques principales :

- le processus de sélection des films est trop timide, manque d'ambition et de courage.
- La collaboration et la communication avec l'OFC sont bien notées.
- La section Cinéma de l'OFC est décrite comme sous-dotée et débordée.
- Les commissions et le système d'expertise sont critiqués (impression que tous les dossiers sont systématiquement rejetés lors du premier dépôt, manque de compétences linguistiques, expertise pas toujours cohérente, experts peu compétents, motivations insuffisantes, « copinage », auteurs-producteurs défavorisés).
- Procédure bureaucratique
- Il faudrait soutenir moins de films et leur allouer plus de moyens.
- L'encouragement sélectif est en décalage avec la réalité (production et exploitation).
- Les modifications des critères d'encouragement sont trop peu transparentes, le site Internet est confus.

Les cinéastes ont été prié d'évaluer spécifiquement certains aspects de la mise en œuvre de l'encouragement sélectif. Les réponses se répartissent comme suit :

D 3.3: Degré de satisfaction sur des points précis de l'encouragement sélectif



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

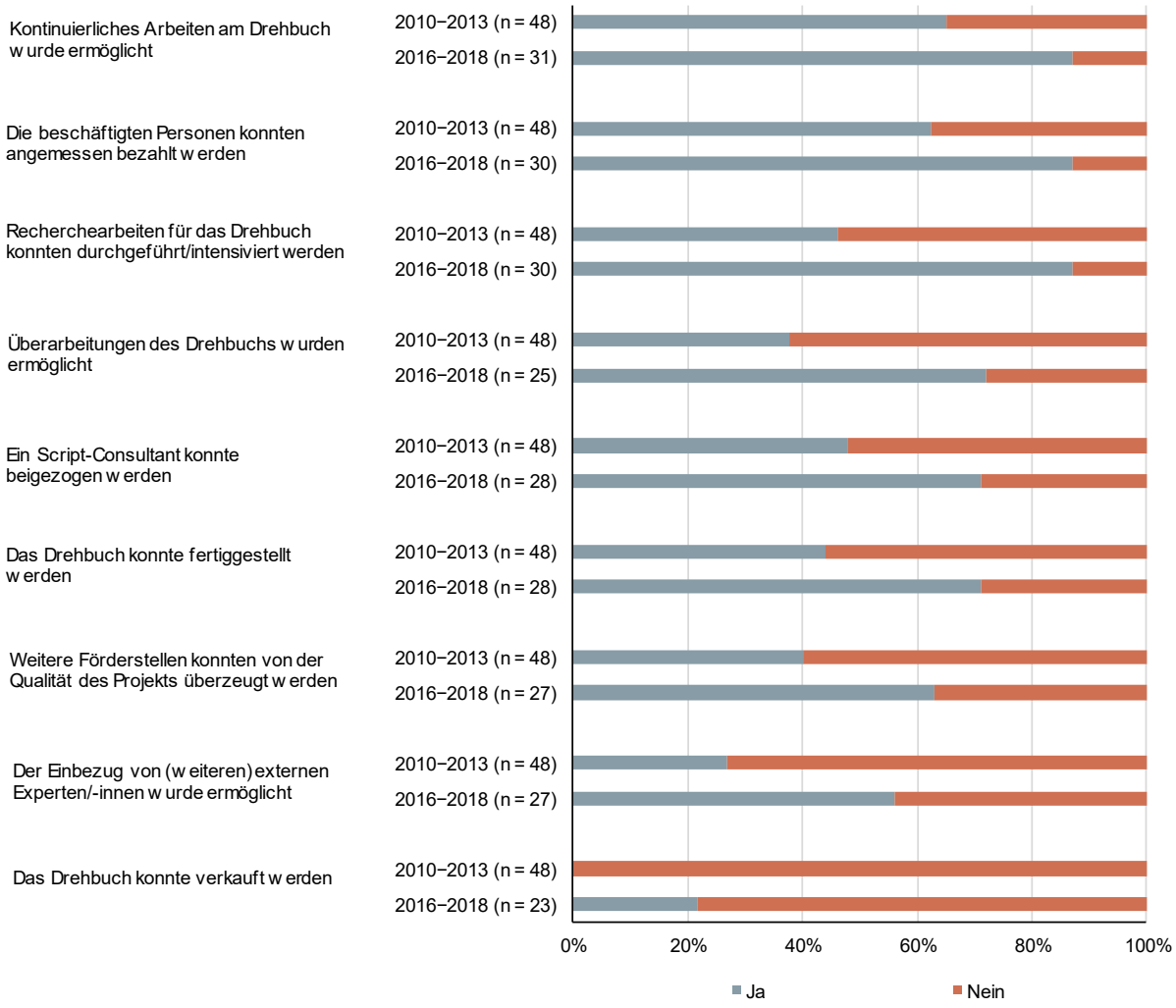
Globalement, la majorité des cinéastes sont très ou plutôt satisfaits des divers aspects considérés. Les plus fortes critiques concernent les critères d'encouragement relatifs à l'évaluation des demandes : 45 % en sont très ou plutôt insatisfaits. Ce chiffre est très similaire

aux résultats de l'enquête 2015. Toutefois, la communication des décisions progresse : en 2015, le taux de personnes très ou plutôt insatisfaites s'élevait à 46 %, contre 38 % en 2019.

3.3.3 Impact

L'opinion des bénéficiaires de l'encouragement sélectif quant à l'impact de ce dernier est résumée ci-dessous. Chaque fois qu'il a été possible, les résultats sont présentés en regard de l'enquête 2015. L'analyse des réponses des cinéastes ayant indiqué avoir obtenu une aide financière de l'aide à l'écriture de scénario depuis 2016 se présente comme suit : –

D 3.4: Impact de l'aide à l'écriture de scénario



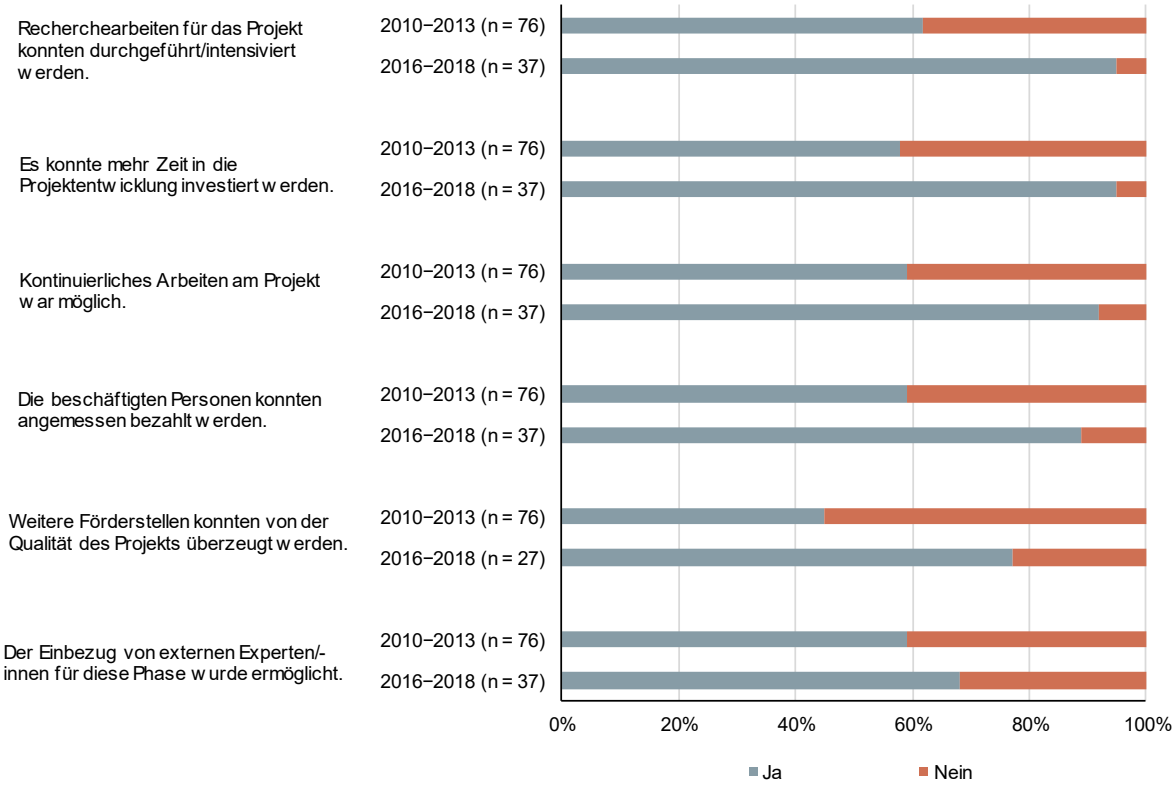
Légende : Question : L'OFC a fixé, dans l'ordonnance sur l'encouragement du cinéma, des objectifs généraux pour diverses mesures de l'encouragement sélectif. Nous aimerions savoir si, à votre avis, ces objectifs sont atteints. Indiquez jusqu'à quel point vous êtes d'accord avec les affirmations suivantes.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

Par rapport à l'évaluation précédente, l'appréciation de l'impact de l'encouragement à l'écriture de scénarios est nettement plus positive. Ainsi, près de 90 % des bénéficiaires déclarent que cet instrument leur a permis de travailler sans interruption, d'être rémunéré

de manière adéquate et de réaliser/intensifier leurs recherches. L'aspect le plus critiqué est, comme en 2015, l'impact sur la vente de scénarios.

La figure D 3.5 présente les effets considérés en matière de développement de projet en regard des résultats de l'enquête 2015.

D 3.5 : Impact de l'encouragement du développement de projets

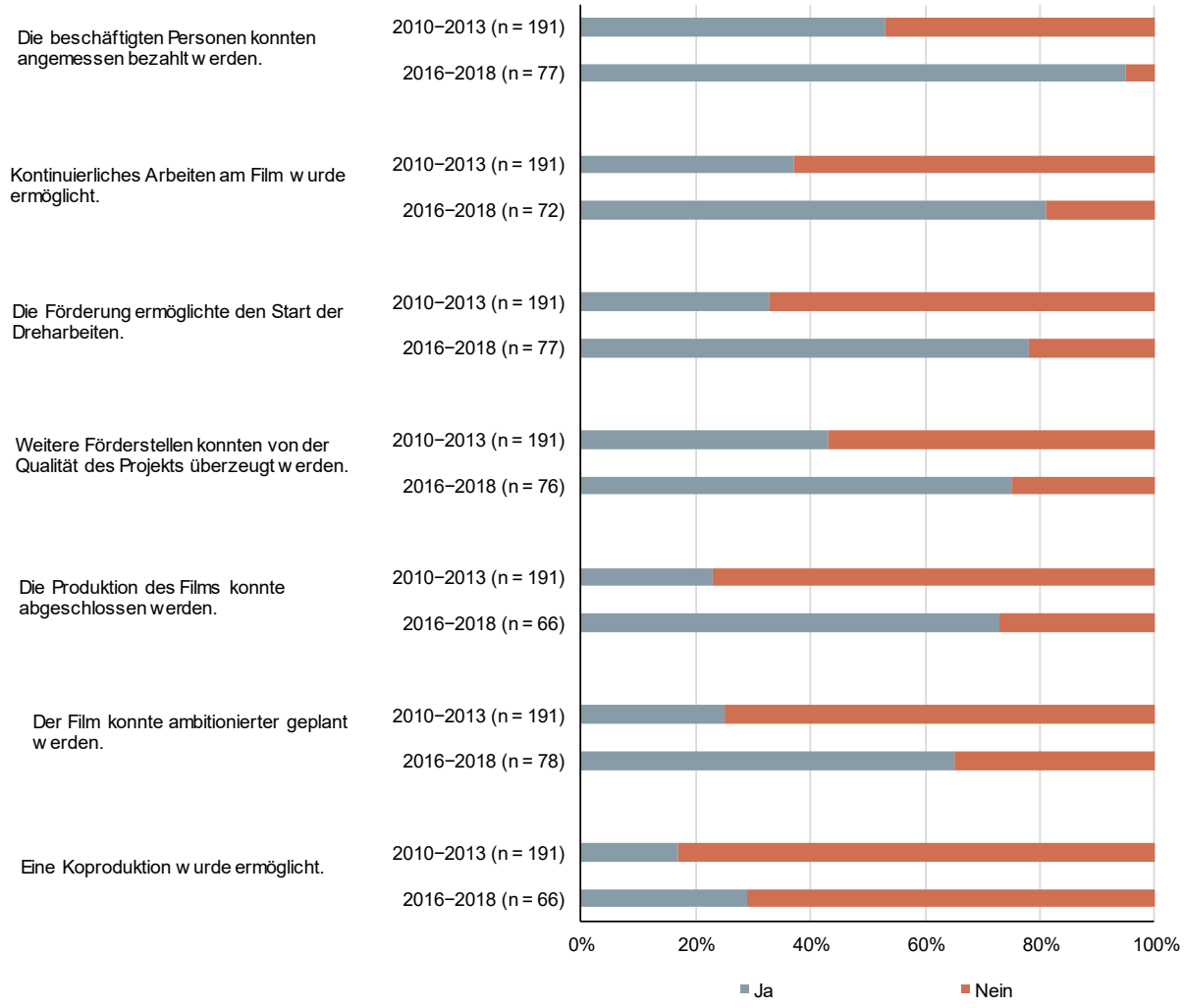


Légende : Question : L'OFC a fixé, dans l'ordonnance sur l'encouragement du cinéma, des objectifs généraux pour diverses mesures de l'encouragement sélectif. Nous aimerions savoir si, à votre avis, ces objectifs sont atteints. Indiquez jusqu'à quel point vous êtes d'accord avec les affirmations suivantes.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

Là aussi, les avis sont nettement plus positifs qu'en 2015. S'agissant des six points considérés, plus de 60 % des cinéastes estiment que l'encouragement sélectif a eu un impact sur leur travail.

La majorité d'entre eux ont bénéficié de l'encouragement à la réalisation. Les personnes dont la demande dans ce domaine a été acceptée évaluent l'impact de l'encouragement sélectif comme suit :

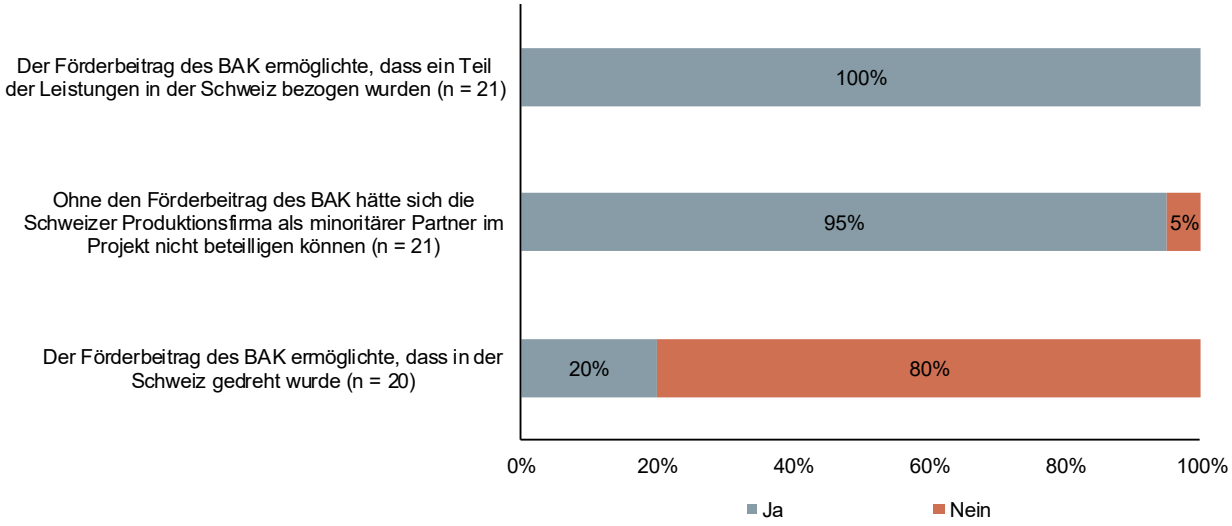
D 3.6: Impact de l'encouragement à la réalisation



Légende : Enquête 2015 : encouragement à la réalisation en général ; enquête 2019 : encouragement à la réalisation de films suisses et de coproductions majoritaires Question : L'OFC a fixé, dans l'ordonnance sur l'encouragement du cinéma, des objectifs généraux pour diverses mesures de l'encouragement sélectif. Nous aimerions savoir si, à votre avis, ces objectifs sont atteints. Indiquez jusqu'à quel point vous êtes d'accord avec les affirmations suivantes.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

En matière d'encouragement à la réalisation également, l'appréciation est en hausse depuis 2015. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit qu'en 2019, les coproductions minoritaires ont été questionnés spécifiquement. La question portait sur les trois points suivants :

D 3.7: Impact de l'encouragement à la réalisation sur les coproductions minoritaires



Légende : Question non posée en 2015. Question : L'OFC a fixé, dans l'ordonnance sur l'encouragement du cinéma, des objectifs généraux pour diverses mesures de l'encouragement sélectif. Nous aimerions savoir si, à votre avis, ces objectifs sont atteints. Indiquez jusqu'à quel point vous êtes d'accord avec les affirmations suivantes.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Tous les cinéastes dont la coproduction minoritaire a été subventionnée estiment que ce soutien a permis de fournir une partie des prestations en Suisse. En outre, 95 % pensent que sans cette contribution, l'entreprise de production n'aurait pas pu participer au projet. Cependant, l'encouragement sélectif n'a permis qu'à 20 % des cinéastes interrogés de tourner leur film en Suisse.

Comme lors de la précédente évaluation, les auteurs ont tenté d'émettre une hypothèse concernant l'effet d'aubaine. Les résultats se présentent comme suit :

D 3.8 Effet d'aubaine supposé (sur la base des estimations des personnes interrogées)

Mesure d'encouragement	*Déclaration sur l'effet d'aubaine supposé*	*Taux de participants (enquête 2010-2013)**	*Taux de participants (enquête 2016-2018)**
Écriture de scénario	Sans encouragement, le scénario n'aurait pu être écrit.	46 % (n = 48)	31 % (n = 32)
Développement de projet	Sans encouragement, le projet n'aurait pu être développé.	47 % (n = 76)	30 % (n = 40)
Réalisation de films suisses et de coproductions majoritaires (2010-2013 : réalisation en général)	Sans encouragement, le film n'aurait pu être réalisé.	25 % (n = 191)	17 % (n = 85)
Réalisation de coproductions minoritaires	Sans encouragement de l'OFC, le projet n'aurait pu être mené à terme.	-	52 % (n = 21)

Légende : *= participants à l'enquête en ligne ayant répondu « non ».
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

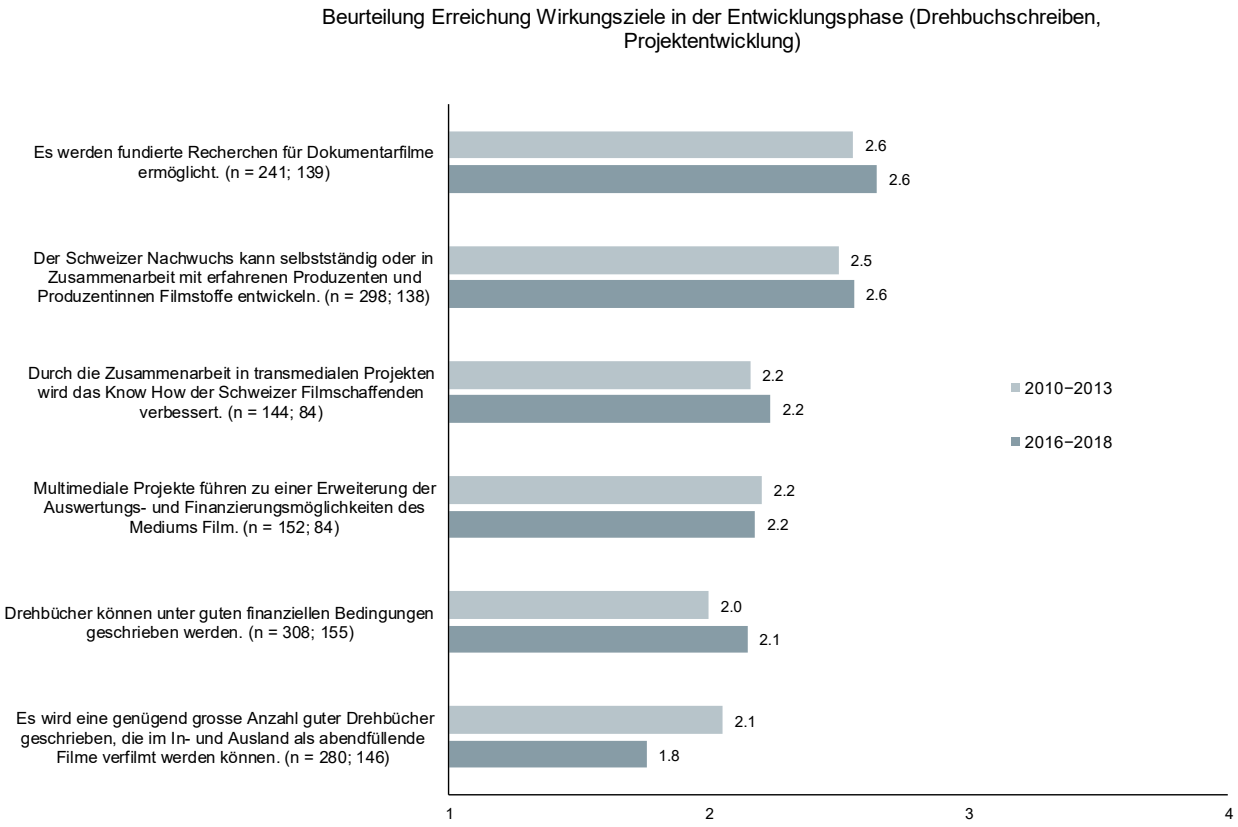
Globalement, l'effet d'aubaine semble avoir reculé. Alors que pour la période 2010 à 2013, 46 % des participants estimaient, par exemple, que le scénario aurait été écrit même

sans encouragement, ce chiffre n'est plus que de 32 % pour la période 2016 à 2018. Il est donc peu étonnant que plus de la moitié des personnes interrogées au sujet des coproductions minoritaires déclarent que celles-ci auraient été menées à terme même sans la contribution de l'OFC.

Il a ensuite été demandé aux cinéastes ayant déposé une demande d'encouragement sélectif depuis 2016 ce qu'il est advenu de leur dernier projet refusé à l'issue du deuxième dépôt (et donc définitivement). 36 % d'entre eux (n = 50) n'ont pas pu réaliser ce projet sans la subvention de l'OFC. 8 % ont pu mener leur projet à terme comme prévu, alors que 56 % ont pu réaliser leur projet, mais en le redimensionnant. L'effet d'aubaine est donc modeste.

Tous les participants à l'enquête en ligne ont été priés d'évaluer globalement la réalisation des objectifs d'efficacité inscrits dans les régimes d'encouragement. Là aussi, les résultats ont été mis en regard de l'enquête précédente. La valeur 4 signifie que tous sont d'avis que l'objectif a été entièrement atteint, la valeur 1, que tous estiment qu'il n'a pas du tout été atteint. Il convient de garder à l'esprit que le taux élevé de réponses « ne sait pas » ne figure pas dans ce type de graphique (mais est représenté dans les différentes valeurs « n »). Pour la phase de développement, l'impact est évalué comme suit :

D 3.9: Évaluation globale de l'impact de l'encouragement sélectif : phase de développement

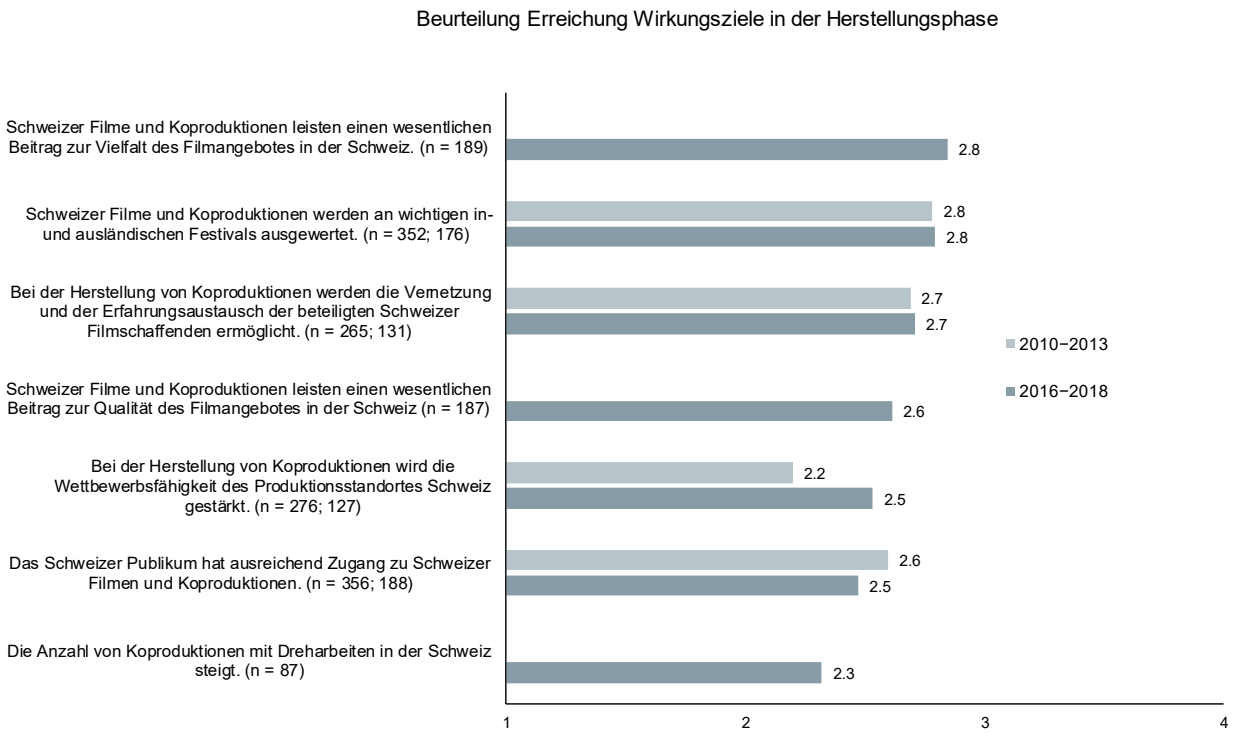


Légende : Échelle de 1 à 4 (4 = objectif entièrement atteint ; 3 = objectif plutôt atteint ; 2 = objectif plutôt pas atteint ; 1 = objectif pas du tout atteint). Sans réponses « ne sait pas ». Pour la dernière affirmation, il convient de tenir compte du fait qu'en 2015, la question portait uniquement sur les « bons scénarios ».
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

L'appréciation générale de l'impact est similaire à celle de l'évaluation précédente. Dans les deux cas, le travail de recherche scientifique pour les documentaires arrive en tête. Globalement, les valeurs entre 1,8 et 2,6 montrent qu'une grande partie des cinéastes émettent des réserves quant à l'impact réel sur la phase de développement.

L'appréciation de l'impact de l'encouragement sélectif sur la phase de réalisation se présente comme suit :

D 3.10: Évaluation globale de l'impact de l'encouragement sélectif : phase de réalisation

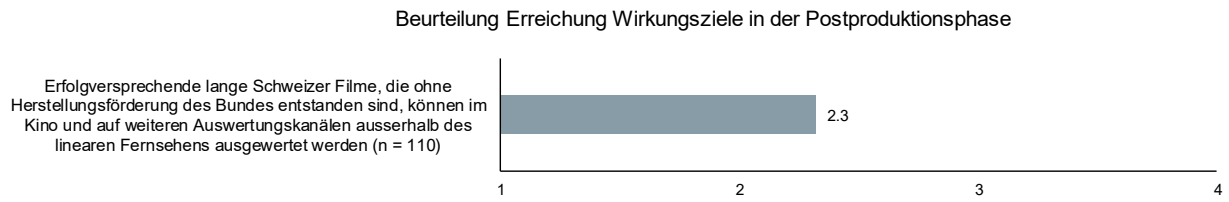


Légende : Échelle de 1 à 4 (4 = objectif entièrement atteint ; 3 = objectif plutôt atteint ; 2 = objectif plutôt pas atteint ; 1 = objectif pas du tout atteint). Sans réponses « ne sait pas ».
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes réalisée par Interface/Evalure 2015/2019.

Pour les cinéastes, l'encouragement sélectif a plus d'impact sur la phase de réalisation que sur la phase de développement. En particulier, ils estiment que cet instrument permet d'atteindre l'objectif relatif à la promotion de la diversité de l'offre en Suisse. Là où une comparaison peut être faite avec l'évaluation précédente, on ne constate presque aucune différence. L'impact de l'encouragement sélectif sur la compétitivité de la Suisse en tant que site de production (pour les coproductions) est jugé un peu plus positivement qu'en 2015.

Enfin, en 2019, les cinéastes ont aussi été priés d'évaluer l'impact espéré sur la phase de postproduction (cf. objectif 1.2.5 des régimes d'encouragement 2016 à 2020). Les réponses se présentent comme suit :

D 3.11: Évaluation globale de l'impact de l'encouragement sélectif : postproduction



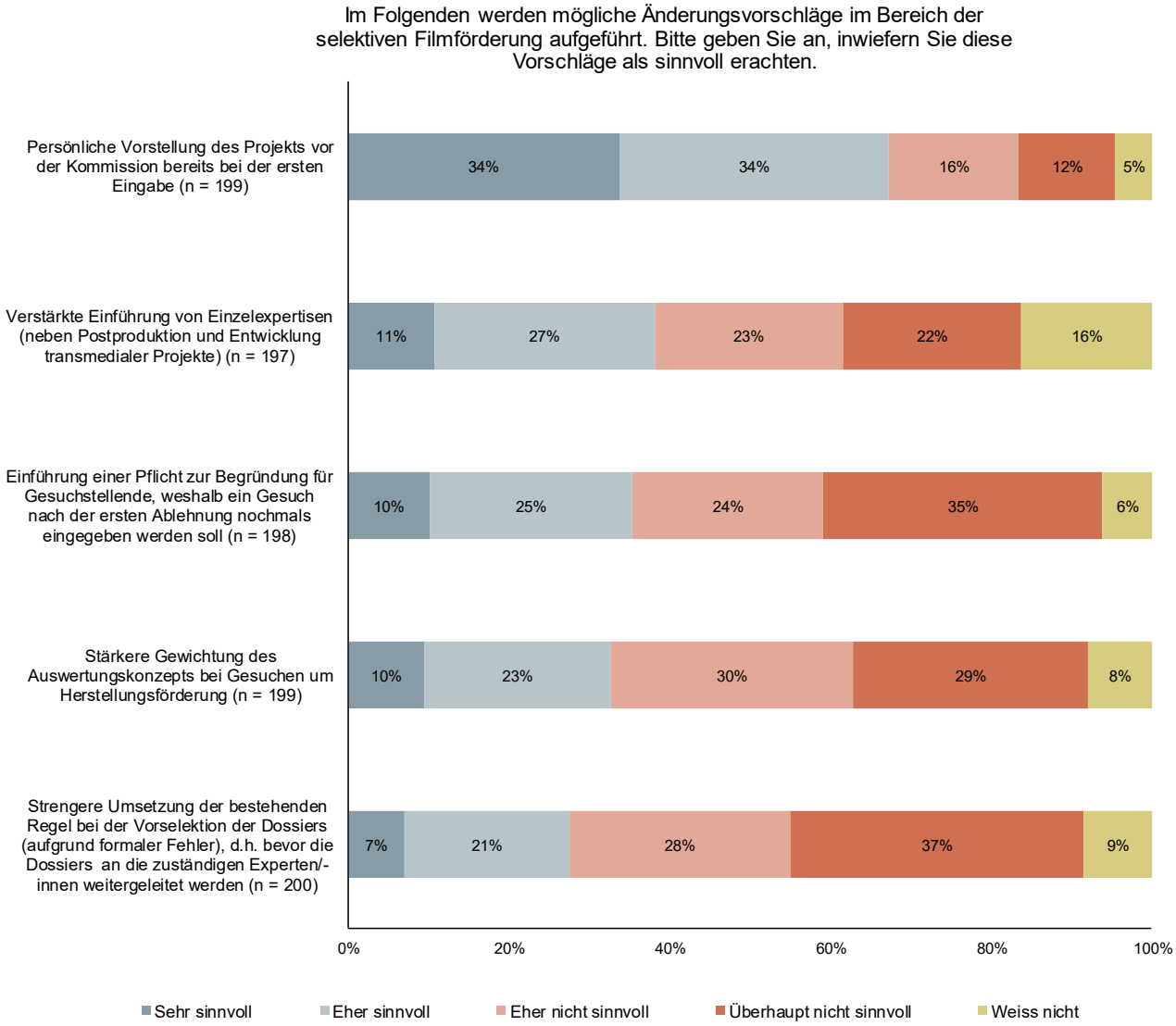
Légende : Échelle de 1 à 4 (4 = objectif entièrement atteint ; 3 = objectif plutôt atteint ; 2 = objectif plutôt pas atteint ; 1 = objectif pas du tout atteint). Sans réponses « ne sait pas ».
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Les cinéastes se montrent plutôt critiques : pour la majorité d'entre eux, l'aide à la postproduction n'a aucun, ou plutôt pas, d'impact sur l'exploitation (des films n'ayant pas obtenu d'aide à la réalisation de la Confédération). Toutefois, si on tient compte uniquement des huit participants ayant obtenu une aide à la postproduction, le résultat est plus réjouissant. Avec une valeur de 3,1, la plupart d'entre eux estiment que l'objectif est atteint.

3.3.4 Potentiel d'amélioration

Les résultats de l'enquête en ligne concernant le potentiel d'amélioration de l'encouragement sélectif sont décrits ci-après. L'évaluation par les cinéastes des modifications proposées lors des entretiens se présente comme suit :

D 3.12 : Propositions d'amélioration de l'encouragement sélectif



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

L'idée de pouvoir présenter personnellement un projet devant la commission lors du premier dépôt remporte la majorité des suffrages. En effet, près de 68 % des cinéastes trouvent cela pertinent. Les autres modifications proposées ont été largement rejetées. Seuls 38 % des cinéastes estiment judicieux de renforcer les expertises individuelles, 35 % d'introduire une obligation de motiver pour le deuxième dépôt de demande, 33 % de renforcer la pondération de la stratégie d'exploitation dans les demandes d'aide à la réalisation, et 28 % de durcir l'application du règlement lors de la présélection.

En outre, les cinéastes ont eu la possibilité de formuler leurs propres propositions d'amélioration (n = 192). Voici quelques-unes des remarques principales :

- 18 personnes, soit environ 10 % déclarent souhaiter que *l'aide à l'écriture de scénario soit plus généreuse et plus ouverte.*

- 14 personnes, soit environ 7 %, souhaitent *plus de soutien pour la phase de recherche et de développement.* À ce propos, la réintroduction de l'aide au traitement a été mentionné à plusieurs reprises.
- 14 personnes aussi souhaitent que *l'encouragement sélectif s'applique également aux courts métrages*, et, selon plusieurs déclarations, que la procédure de demande soit simplifiée.
- Près de 6 % plaident pour un *renforcement de l'aide allouée aux petits projets et aux projets de la relève.* Ce dernier point a été cité 11 fois.
- 9 personnes, soit environ 5 %, souhaitent, premièrement, pouvoir *déposer un dossier anonymisé,* deuxièmement, *que la composition des commissions tienne mieux compte des compétences linguistiques des experts,* et troisièmement, que l'OFC *fasse preuve de plus de courage et soutienne mieux les idées innovantes.*

Les autres propositions revenant fréquemment sont les suivantes :

- introduire une *procédure en deux temps*, consistant à d'abord déposer une version abrégée du concept et/ou du scénario.
- Renforcer la *transparence en matière de communication des motivations* de la commission lorsque cette dernière rejette une demande.
- Introduire *un système de points pour l'évaluation des demandes* comportant une grille de critères transparente.
- Allouer une *aide à la postproduction* aux films n'ayant obtenu aucun autre soutien précédemment.
- Renforcer l'encouragement des *projets numériques ou transmédias.*

4. Système d’expertise

Le présent chapitre décrit et évalue le système actuel d'expertise de l’encouragement sélectif.

La problématique relative au système d'expertise est formulée comme suit :

- *Dans quelle mesure le système A/B a-t-il été mis en œuvre comme prévu, et dans le cas contraire, pourquoi ?*
- *Ce système a-t-il permis d'harmoniser les décisions entre le premier et le deuxième dépôt de demande ?*
- *Est-il globalement satisfaisant, comment l'optimiser ou le modifier ?*

Le chapitre commence par décrire l'actuel système d'expertise avant de présenter les résultats de l'évaluation. Comme l'OFC ne disposait d'aucune donnée sur la mise en œuvre du système A/B au moment de l'évaluation[8], cette dernière a mis l'accent sur l'opinion des cinéastes et experts.

4.1 Actuel système d'expertise (système A/B)

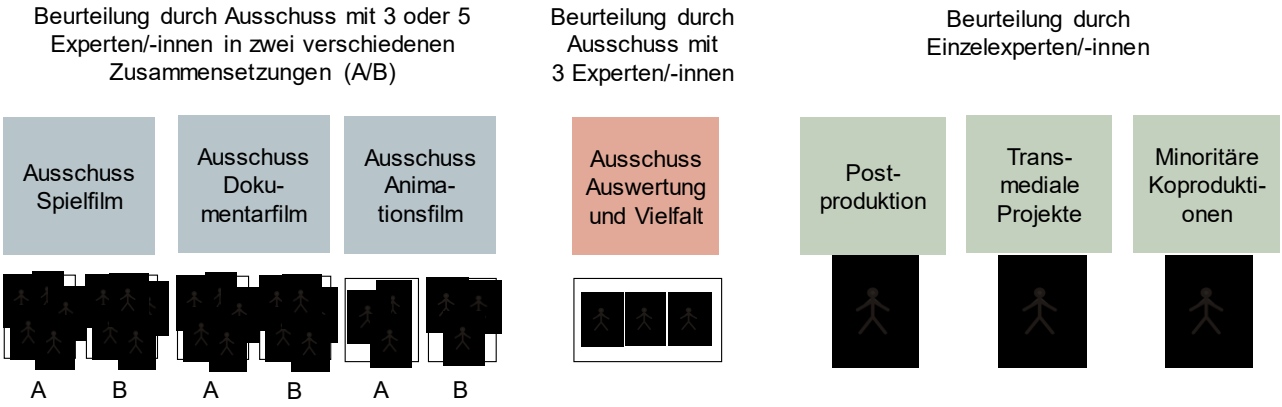
Les demandes relevant des compétences d'une des commissions d'encouragement du cinéma sont évaluées, sur mandat de l'OFC, par des experts siégeant dans le comité en question ou par un seul expert. Il existe actuellement quatre comités (films de fiction, documentaires, films d'animation, exploitation et diversité) ; la postproduction, les projets transmédias et les coproductions minoritaires avec réalisation étrangères font l'objet d'expertises individuelles.[9]

Le pool d'experts se tenant à disposition de l'OFC pour évaluer les projets de l'encouragement sélectif compte 44 personnes (30 avant 2016) nommées pour une période de quatre ans. La figure suivante donne un aperçu des commissions et des expertises individuelles dans ce domaine.

8 Le rapport relatif aux données sur la mise en œuvre du système d'expertise a été demandé pour la dernière fois à l'OFC le 27 février 2019.

9 Cf. étude de Rachel Schmid (2018) : Einer oder viele, das ist die Frage. Das Schweizer Begutachtungssystem im europäischen Vergleich.

D 4.1: Expertise de la commission du cinéma de l'OFC dans le domaine de l'encouragement sélectif



Source : Figure Interface/Evalure

Le système d'expertise a été modifié plusieurs fois au cours des dernières années. Alors qu'avant 2012, il s'agissait de commissions fixes, les régimes d'encouragement 2016 à 2020 ont introduit le principe du tournus (tournus des membres des commissions), avec pour objectif de renforcer la neutralité des décisions. Le système A/B, lancé en 2016 pour les domaines de la *fiction, du documentaire et du film d'animation*, consiste à proposer deux compositions différentes (A et B) pour chaque comité. Les comités évaluant les films de fiction et les documentaires comportent chacune cinq membres fixes et trois membres suppléants. Lorsqu'un membre fixe ne peut assister à la séance, un des suppléants le remplace. Le comité s'occupant des films d'animation est composé de trois membres fixes ; il n'est fait aucune différence entre les membres fixes et les suppléants. La composition des comités est renouvelée tous les deux ans. Ces comités siègent quatre fois par an, alternant entre les compositions A et B. Ce système vise à permettre aux requérants de choisir s'ils préfèrent que leur deuxième demande soit examinée par les mêmes experts (continuité de l'évaluation ou deuxième avis indépendant). L'OFC publie à l'avance la composition des comités sur son site Internet. Les cinéastes ont ensuite la possibilité de déposer leur demande auprès de l'autre comités. L'OFC déclare veiller explicitement depuis 2017 à ce que la composition des comités A et B soit différente. Pour ce faire, elle nomme parfois des experts provenant d'un autre genre (par ex. commission documentaire pour le comité fiction).

Le comité *Exploitation et diversité de l'offre* est composée de 4 experts membres de la commission du cinéma de l'OFC. Trois des quatre membres siègent lors d'une séance (pas de composition A/B en alternance). Il n'est fait aucune différence entre les membres fixes et les suppléants. Les demandes de *postproduction, de projets transmédias et de coproductions minoritaires* font l'objet d'une expertise individuelle.

4.2 Conclusions relatives au système d'expertise

Le degré de satisfaction des cinéastes vis-à-vis de l'actuel système d'expertise et de la composition des comités est contrasté. Le système A/B est un concept qui ne fonctionne pas comme prévu. Cependant, seule une minorité des personnes interrogées ont proposé une alternative. Les résultats de l'analyse documentaire, des entretiens avec les cinéastes et les experts et de l'enquête en ligne au sujet de l'actuel système d'expertise sont présentés ci-après, thème par thème.

4.2.1 Mise en œuvre concrète

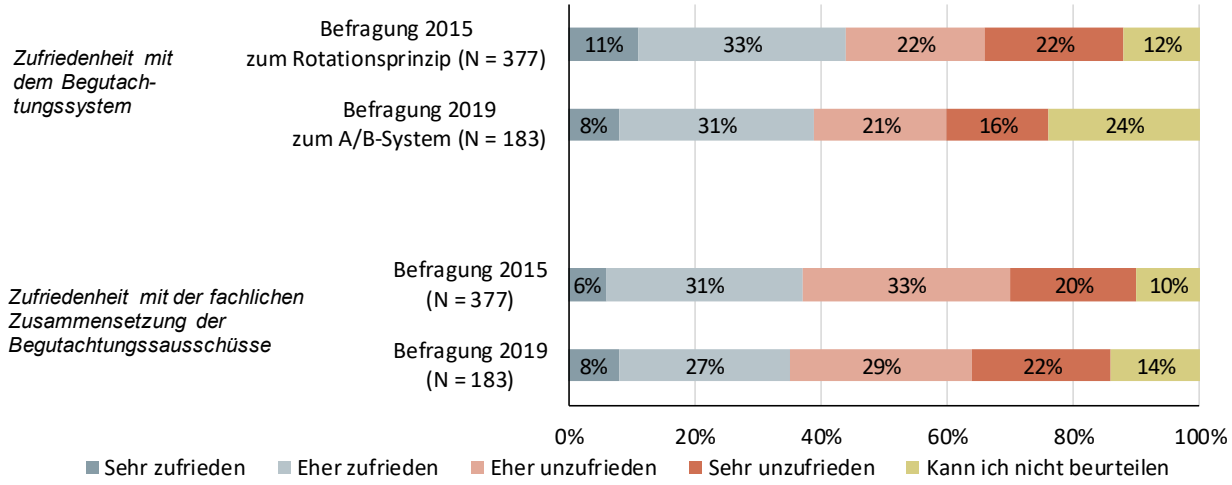
Les cinéastes considèrent que l'alternance des experts est une bonne chose. Ils jugent toutefois qu'en pratique, le système A/B ne fonctionne pas comme prévu. En effet, les cas où la composition des commissions, membres fixes et suppléants, a été complètement différente, sont rares. Le principal problème semble être *le manque de disponibilité des experts prévus pour siéger dans les commissions*. Selon l'OFC, il a souvent été nécessaire de faire appel à des membres du pool d'experts (c.-à-d. À des experts non prévus, des auxiliaires), car personne d'autre n'était disponible. Les responsables de l'OFC estiment, par exemple, que pour la fiction, un quart des séances ont compté des experts n'étant ni membres fixes, ni suppléants. Cette situation s'explique par une surcharge de travail ou l'application de la règle de récusation. Dans certains domaines, comme le film d'animation, il y aurait de plus, selon les déclarations des experts, trop peu de membres à disposition pour assurer le tournus des deux compositions A et B.

Plusieurs cinéastes sont d'avis *que les compétences linguistiques des experts (français et italien) sont insuffisantes*. Ainsi, une partie des scénario est évaluée par des experts allophones. Aux dires des personnes interrogées, ces experts peineraient à comprendre les subtilités linguistiques des scénarios. Le fait que la *commission d'experts soit composée de cinéastes suisses en activité* et que ces derniers soient donc potentiellement partiaux (par ex. pour défendre leurs intérêts ou par copinage) pose problème à de très nombreux cinéastes. L'OFC a déjà réagi à cette critique et ne nomme plus aucun expert travaillant dans un festival ou comme journaliste (pour l'exploitation).

Pour les experts interviewés, le système A/B a l'avantage de les répartir en deux comités. Ils peuvent donc au moins déposer leurs propres projets auprès de l'autre comité (moins de restriction pour les experts actifs). En outre, ils considèrent *l'échange d'expérience* au sein de la commission comme un plus constructif. Par ailleurs, le *système de points utilisé* lors de l'évaluation a selon eux fait ses preuves (par ex. pour le film d'animation). Grâce à ce système, la formulation des motivations est plus efficace et transparente. De plus, il structure les débats de la commission.

L'enquête en ligne comportait une série de questions sur le degré de satisfaction vis-à-vis de l'actuel système d'évaluation (comités A/B) et de la composition professionnelle des comités. La figure suivante présente les résultats.

D 4.2: Degré de satisfaction vis-à-vis du système d'expertise



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure, 2015/2019.

39 % des cinéastes se déclarent très ou plutôt satisfaits du système, et 37 % très ou plutôt insatisfaits. Un pourcentage relativement élevé ne se prononce pas. Avec 58 %, le taux des personnes très ou plutôt insatisfaites est plus élevé parmi les personnes interrogées qui sont, ou ont été, membres d'une commission d'experts ou d'un jury de l'OFC (n = 24) que dans le reste de l'échantillon. La majorité des cinéastes sont mécontents de la composition professionnelle des comités d'évaluation : 37 % se déclarent satisfaits, contre 53 % d'insatisfaits. Là aussi, les (anciens) experts de l'OFC se montrent plus critiques (67 % de « très » ou « plutôt insatisfaits »).

L'évaluation précédente s'était déjà penchée sur le degré de satisfaction vis-à-vis du système d'évaluation (tournus) et de la composition professionnelle des comités. S'agissant du système d'expertise, le taux de satisfaction était alors plus élevé, tout comme le taux d'insatisfaits (44 % chacun). La même constatation peut être faite quant à la composition professionnelle des comités. Il semble que les cinéastes éprouvent aujourd'hui plus de difficultés à estimer leur degré de satisfaction (taux plus élevé de « ne se prononce pas »).

L'éventuel lien entre le degré de satisfaction et le taux de demandes rejetées en 2016 et 2018 a été analysé. Il n'existe aucune corrélation statistique entre satisfaction vis-à-vis du système et nombre de demandes refusées au premier dépôt ou quota de refus (taux de demandes refusées par personne). De même, on ne constate aucune différence significative par région linguistique, sexe ou âge.

Dans l'enquête en ligne, les cinéastes avaient la possibilité de commenter leur degré de satisfaction. La principale critique porte sur le fait que *le système A/B ne fonctionne pas* (cité 7 fois). Alors que pour certains domaines, il n'y presque aucun tournus des experts entre les comités A/B (par ex. film d'animation), pour d'autres, la composition des comités est chaque fois différente. Un cinéaste déclare ainsi avoir volontairement déposé sa deuxième demande auprès du même comité, mais que tous les experts étaient différents. Six personnes critiquent le *manque de compétences linguistiques* au sein de la commission, avec pour conséquence le fait que les scénarios sont parfois mal compris. Elles demandent que les scénarios soient lus et évalués par un expert de langue maternelle correspondante. Six personnes aussi critiquent le fait que les membres de la commission n'aient pas changé depuis longtemps. Elles demandent que la commission soit rajeunie et renouvelée.

Choix entre deux comités

L'actuel système d'expertise vise notamment à permettre aux requérants de choisir entre eux comités (A/B) à la composition différente. Les cinéastes ont donc été interrogés au sujet de la pertinence d'un tel choix.

Au cours des entretiens, une large majorité a déclaré avoir des difficultés à choisir l'un ou l'autre comité, et qu'en général, cela leur importait peu. Les résultats de l'enquête en ligne confirment ces déclarations. Alors que 34 % des cinéastes (n = 184) déclarent trouver judicieux de pouvoir choisir entre deux comités (A ou B), 37 % n'y voient aucun intérêt. 29 %, soit presque un tiers, ne se prononcent pas. Le taux des membres, ou anciens membres, d'une commission d'experts ou d'un jury ne se prononçant pas est nettement inférieur (14 % seulement). Là aussi, le nombre de personnes trouvant ce système judicieux (41 %) est quelque peu inférieur à celui l'estimant non pertinent (45 %).

Les cinéastes ayant indiqué ne pas trouver le système pertinent ont été prié d'en expliquer les raisons. Les commentaires laissent apparaître trois types de raisons. Premièrement, les personnes déclarant que la décision ne doit pas *dépendre de la personne qui la rend*. Elles estiment que les deux comités doivent être composés d'experts compétents et indépendants évaluant le projet sur des critères professionnels (n = 16). Deuxièmement, le *délai de dépôt*

semble jouer un plus grand rôle que le choix du comité. Dix cinéastes indiquent ne pas vouloir repousser un projet de plusieurs mois afin de le présenter à l'autre comité. Sept autres personnes soulignent que *la composition des comités n'est actuellement pas stable*, et que le choix d'un comité ne joue donc aucun rôle.

La majorité des cinéastes pour lesquels le choix du comité est pertinent estiment que la composition d'un comité (par ex. sur les plans de l'âge, du sexe, de la profession) pourrait influencer l'expertise. La sensibilité et les préférences des experts seraient notamment décisives (n = 7). Quatre personnes apprécient de pouvoir déposer un projet auprès d'une autre commission en cas de premier refus.

Remaniement des projets entre le premier et le deuxième dépôt

Plusieurs des cinéastes et experts interrogés ont souligné que certains projets *n'avaient pas été fondamentalement retravaillés entre le premier et le deuxième dépôt.* Certains producteurs partent du principe que les projets refusés une première fois sont acceptés la seconde, et investissent donc peu dans leur remaniement.

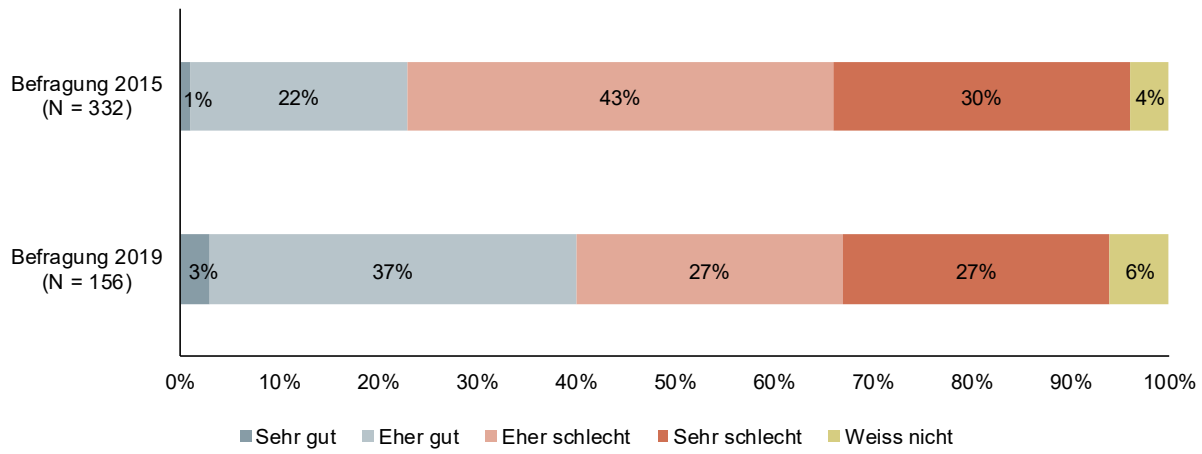
L'enquête en ligne ne confirme pas ces déclarations. Une très grande majorité (76 %, n = 98) des cinéastes indiquent avoir largement remanié leur projet en vue de la deuxième expertise. 25 % ont modifié quelques points du projet, et personne ne déclare ne pas l'avoir retravaillé. Les producteurs sont les plus nombreux à n'avoir remanié que certains points (29 %).

Qualité des motivations et communication des décisions

Au cours des entretiens, le fait que les membres des commissions *assument peu leur responsabilité* en cas de décision négative a fréquemment été critiqué. De plus, la plupart des cinéastes déplorent la mauvaise *qualité des motivations.* Ils supposent que les experts ont trop peu de temps pour formuler les motivations et qu'ils restent prudents par peur des recours. L'OFC déclare avoir clairement indiqué, depuis la troisième séance de 2016, que la qualité des motivations était décisive et que la question d'un éventuel recours ne devait pas entrer en ligne de compte.

Les cinéastes ayant reçu une décision négative au cours de la période considérée ont été priés d'évaluer la *qualité des motivations en cas de refus du projet.* La figure D 4.3 présente les résultats en regard de l'enquête en ligne 2015.

D 4.3 : Enquête en ligne : qualité des motivations de refus



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure, 2015/2019.

L'évaluation de la qualité des motivations de refus est plutôt négative. 54 % des cinéastes la considèrent comme très mauvaise ou plutôt mauvaise, alors que 40 % la trouvent très bonne ou plutôt bonne. On constate cependant une nette amélioration par rapport à 2015 : à cette époque, seuls 23 % jugeaient que la qualité était plutôt bonne ou très bonne.

Les plus sévères sont les auteurs-producteurs, les scénaristes et les réalisateurs (entre 32 % et 34 % d'avis positifs). En revanche, la moitié des producteurs estiment que la qualité est très bonne ou plutôt bonne. Une différenciation par région linguistique montre que les cinéastes alémaniques se montrent plus critiques (seuls 33 % d'avis positifs) que les francophones (45 %) et les italophones (86 %). Sans surprise, les cinéastes ayant reçu une décision négative définitive au cours de la période considérée (n = 51) se montrent encore plus critiques (69 % de « très mauvais » ou « plutôt mauvais »).

Au cours des entretiens, l'OFC et les experts ont souligné que les informations circulent entre les comités A et B. Ainsi, la deuxième équipe du comité reçoit une copie des motivations de refus du premier dépôt et la réponse du requérant. La majorité des cinéastes déclarent pourtant avoir fait l'expérience du *manque de cohérence des motivations entre le premier et le deuxième dépôt.* Ils sont donc convaincus que leur projet a été refusé au premier tour sans expertise approfondie car il y avait trop de projets, et que les motivations de la deuxième décision (après expertise approfondie) ne peuvent donc par essence pas être cohérentes avec celles de la première. L'OFC déclare s'être assuré, depuis la troisième séance de 2016, que toutes les premières demandes refusées l'aient été sur des critères artistiques. Une demande est toujours rejetée en raison d'une qualité insuffisante conformément aux critères fixés dans l'OECin (qualité artistique et qualité de la production).

Les résultats de l'enquête en ligne confirment qu'une majorité des cinéastes critiquent le manque de cohérence des motivations des premier et deuxième dépôt. Sur les 95 personnes interrogées, une courte majorité (56 %) déclarent que ces motivations ne sont pas cohérentes (17 % « pas cohérentes » et 39 % « plutôt pas cohérentes ») ; 44 % déclarent les trouver cohérentes. Sans surprise, les cinéastes dont une demande au moins a été refusée deux fois entre 2016 et 2018 (n = 51) se montrent nettement plus critiques (71 % d'opinions négatives). On ne constate aucune différence majeure entre les diverses catégories professionnelles. Toutefois, les cinéastes alémaniques se montrent à nouveau plus sévères (62 %) que leurs collègues alémaniques et italophones (52 % et 33 % d'opinions négatives).

La plupart des remarques de l'enquête en ligne sur la qualité des motivations portent sur le fait que ces dernières *sont trop générales et superficielles*, qu'elles ne communiquent pas la raison précise du refus et qu'elles ne sont donc pas d'une grande aide pour remanier la demande (cité 18 fois). Au total, dix personnes déclarent également que ces motivations sont contradictoires et fausses sur le plan factuel, notamment du fait du manque de cohérence des arguments entre la première et la deuxième expertise. Sept cinéastes souhaitent *un entretien oral en cas de refus*, afin de pouvoir poser des questions. Actuellement, les interlocuteurs de l'OFC ne donnent aucune information détaillée sur les motivations.

4.2.2 Alternatives et potentiels d'optimisation

La majorité des cinéastes interviewés ne privilégient aucune alternative au système actuel. Plusieurs ont déclaré préférer le système A/B à des commissions fixes. Certains souhaitent un système d'intendant qui favoriserait des décisions plus courageuses et une meilleure prise de responsabilité. Cependant, la plupart des personnes interrogées estiment que ce système serait difficile à mettre en œuvre, tant pour des raisons politiques que pratiques

(difficile de trouver un intendant indépendant et polyglotte). Il serait plus réaliste de nommer un groupe d'intendants (par ex. une personne par région linguistique). Le système d'intendant ou un système de référent avec suivi personnel sont également les alternatives les plus fréquemment citées dans l'enquête en ligne (9 fois). De plus, 4 personnes déclarent qu'il faudrait consulter plus d'experts étrangers (par ex. français, allemands ou italien).

S'agissant du potentiel d'optimisation du système d'expertise, les cinéastes interrogée dans le cadre des entretiens et de l'enquête en ligne ont formulé les propositions suivantes :

- plusieurs soulignent la nécessité *d'augmenter le nombre d'experts* pouvant siéger dans les commissions, afin d'assurer un réel tournus.
- D'autres souhaitent que *les commissions disposent d'une présidence fixe*, qui garantirait la continuité et serait l'interlocuteur des cinéastes. D'autres encore proposent de *nommer un responsable par dossier* (en commission ou à l'OFC) qui assumerait la responsabilité des décisions et de leur communication.
- Certains désirent des *comités régionaux* dont les membres liraient les dossiers dans leur langue maternelle et feraient une première sélection.
- Il a également été demandé de *rajeunir* les commissions, dont les membres seraient vieillissants.
- Plusieurs cinéastes demandent enfin *que les décisions soient communiquées oralement* (au cours d'entretiens individuels).

Il convient de garder à l'esprit que la majorité de ces propositions, comme la communication orale des décisions, impliquent d'engager plus de ressources et que l'OFC, de son propre aveu, est déjà surchargé.

5. Promotion de l’investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS)

Le présent chapitre commence par décrire la promotion de l’investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS) avant de présenter les résultats des enquêtes.

Comme l'OFC a déjà réalisé une évaluation interne de cet instrument au cours de l'actuelle période d'encouragement, les données à disposition sont nombreuses. Par conséquent, l'évaluation a mis l'accent sur l'appréciation des cinéastes concernant les questions énumérées ci-dessous. Elle s'est notamment intéressée à la contribution de la PICS en matière de promotion des coproduction.

- *Les objectifs formulés dans le régime d'encouragement ont-ils été globalement atteints ?*
- *La PICS contribue-t-elle à augmenter le nombre de films tournés dans chacune des régions linguistiques du pays ?*
- *Comment améliorer la PICS ?*

5.1 Description de la promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse

La PICS a été lancée dans le cadre du message culture 2016 à 2020 ; elle est dotée d'un crédit de 27 millions de francs sur cinq ans. Elle poursuit trois objectifs :[10]

1. Attirer le tournage des coproductions internationales en Suisse
2. Améliorer la compétitivité des entreprises techniques
3. Renforcer les compétences des techniciens et comédiens suisses

La mise en œuvre de la PICS a nécessité une révision de la LCin (art. 8, phrase 2, LCin). Comme la PICS fait partie de l'encouragement de la culture, sa mise en œuvre doit en respecter les conditions-cadres. En clair, cela signifie que seuls les films suisses et les coproductions reconnues peuvent bénéficier d'un soutien.

Les films réalisés pour l'essentiel en Suisse et dont 75 % du financement est assuré sont éligibles à recevoir une aide financière. Du fait de son budget modeste, en comparaison des autres instruments d'encouragement fédéraux, la PICS met l'accent sur les projets d'une certaine envergure (financière). Un seuil d'accès a donc été fixé à 2,5 millions de francs pour les films de fiction et de 500 000 francs pour les documentaires. De plus, les films de fiction doivent attester de 400 000 francs de dépenses imputables réalisées en Suisse, et les documentaires, de 200 000 francs.

Cinq jours de tournage sur le territoire sont nécessaires pour que la PICS déploie tous ses effets sur le plan de l'encouragement. L'objectif est de permettre aux collaborateurs artistiques suisses d'être engagés sur le projet. La PICS prend en charge 20 % des coûts imputables. Pour la technique et la postproduction, le taux est plus élevé (40 %). Ces aides

[10] Cf. Office fédéral de la culture OFC (2018) : Zwischenbericht FiSS 2016−2018. Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI

financières visent à mieux positionner les entreprises techniques suisses sur un marché international très concurrentiel.

Afin que la PICS respecte les conditions-cadres relatives au crédit annuel de l'encouragement du cinéma, seuls 80 % de la contribution sont garantis. Cette réserve permet d'éviter les dépassements. Les 20 % restant sont versés en fonction des ressources disponibles.

5.2 Conclusions relatives à la promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse

Les résultats de l'analyse documentaire (Rapport intermédiaire PICS 2016 à 2018) et des entretiens menés avec les cinéastes au sujet de la PICS sont présentés ci-après.

5.2.1 Évaluation globale

La majorité des personnes interrogées considèrent la PICS comme le troisième pilier de l'encouragement fédéral du cinéma et portent sur elle un regard plutôt positif. Les points suivants ont notamment été soulignés :

- La PICS est un complément bienvenu à l'aide liée au succès et à l'encouragement sélectif.
- Elle offre une plus grande marge de manœuvre aux entreprises de production en réduisant l'écart entre les fournisseurs de prestations suisses et leurs concurrents étrangers. La PICS contribue donc à augmenter l'attrait de la branche suisse du cinéma auprès des producteurs.
- Elle promeut un financement rapide et mieux garanti.
- Elle contribue à améliorer la professionnalisation de la branche du cinéma en Suisse. Elle favorise la qualité de la photographie, de la musique et du son.
- En ce qui concerne les films avec réalisation suisse, la PICS renforce la liberté artistique des réalisateurs.
- Les productions qu'elle soutient ont fait l'expérience d'un accompagnement compétent de la part de la section Cinéma de l'OFC.

Bien que les réactions soient globalement positives, les points suivants ont été critiqués :

- Pour certains, la PICS est un prolongement de l'encouragement sélectif. Elle bénéficierait surtout aux projets suisses obtenant déjà des aides financières.
- Cet instrument pourrait inciter à renoncer aux coproductions (majoritaires), car il prend la place d'éventuelles aides financières étrangères allouées dans le cadre de la coproduction.
- Le budget des films serait augmenté artificiellement afin d'atteindre le seuil d'admission.
- Les dépenses imputables éligibles ne représentent qu'une petite partie du budget des coproductions minoritaires. Par conséquent, la PICS ne contribue que de manière restreinte à l'encouragement de ces dernières.
- La PICS alourdit la charge administrative des producteurs.
- Pour les producteurs, le fait de ne pas savoir si les 20 % non garantis de la contribution seront réellement versés représente un obstacle à l'investissement.
- De même, le versement par tranches et le choix des délais de versement complique la gestion financière.

5.2.2 Objectifs de la PICS

La PICS poursuit trois objectifs : (1.) attirer en Suisse le tournage de coproduction internationales, (2.) renforcer la compétitivité des entreprises techniques, et (3.) renforcer les compétences des techniciens et comédiens suisses. Les auteurs de l'évaluation concluent

que les objectifs deux et trois sont atteints. En ce qui concerne le premier, revanche, certains obstacles restent à franchir.

Attirer en Suisse le tournage des coproductions internationales

La PICS n'a pas encore atteint son objectif d'attirer en Suisse le tournage des coproductions internationales. Seuls quelques documentaires et films de fiction avec réalisation étrangère ont été soutenus.

Le fait que les coproductions minoritaires, allemandes ou françaises, par exemple, disposent souvent d'un budget plus faible ne permettant pas d'atteindre le seuil d'admission est un problème fréquemment mentionné par les cinéastes. Ce seuil d'admission est légitime compte tenu du budget des films suisses, mais il freine la production de coproductions minoritaires.

Plusieurs cinéastes mentionnent en outre que mettre sur pied une coproduction minoritaire nécessite souvent d'obtenir un soutien de l'encouragement sélectif en plus de la PICS. Mais à leur avis, les critères de l'encouragement sélectif applicables à ces coproductions sont trop stricts. Par exemple, les scénarios des coproductions minoritaires (avec réalisation étrangère) ne remplissent pas les critères de l'encouragement sélectif suisse et devraient être adaptés en conséquence, ce qui n'est souvent pas faisable en pratique. En effet, ces modifications entraîneraient à leur tour des conflits avec les instances d'encouragement des États partenaires, dont les critères d'évaluation sont différents.

Renforcer la compétitivité des entreprises techniques

Au cours des entretiens, les cinéastes ont déclaré que la PICS a permis d'améliorer la compétitivité des entreprises techniques. La majorité d'entre eux s'accordent à dire que cet instrument incite à fournir davantage de prestations en Suisse et promeut donc l'attrait des entreprises techniques et de la postproduction. Selon plusieurs cinéastes, et conformément aux informations de l'évaluation interne réalisée par l'OFC[11], cet attrait s'explique par le taux renforcé appliqué aux coûts imputables dans ces deux domaines.

Selon les personnes interrogées, ce domaine ne va pas de soi non plus. Certes, en Suisse, les contributions de la PICS permettent aux entreprises suisses de mieux s'aligner sur les prix de leurs concurrents étrangers. Mais les mécanismes d'encouragement liés au site des autres États exigent aussi que les dépenses soient ramenées à un minimum. Et donc, malgré l'amélioration potentielle de leur compétitivité, les entreprises suisses ne seraient pas engagées sur les coproductions minoritaires En effet, la production doit pouvoir le critère de dépenses minimum à l'étranger fixé par l'instrument d'encouragement de l'État majoritaire dans la coproduction.

Renforcer les compétences des techniciens et comédiens suisses

Selon les personnes interrogées, la PICS a contribué à renforcer les compétences des techniciens et comédiens suisses. Les entretiens montrent que cet instrument améliore les compétences professionnelles au sein de la branche. Par exemple, plusieurs cinéastes mentionnent que la photo, la musique et le son sont devenus plus ambitieux. Enfin, l'augmentation des ressources profite aussi au développement des compétences des comédiens.

[11] Cf. Office fédéral de la culture OFC (2018) : Zwischenbericht FiSS 2016−2018. Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI : 10.

5.2.3 Contribution de la PICS à l'augmentation du nombre de tournages dans toutes les régions linguistiques

L'évaluation interne de l'OFC montre que les films soutenus par la PICS ont été tournés dans l'ensemble des régions linguistiques du pays. La PICS contribue donc bien à augmenter le nombre de tournages sur le territoire. De plus, les chiffres montrent que 75 % des contributions de soutien ont été alloués à des films alémaniques.[12] Selon l'OFC et les personnes interrogées, la raison en serait le montant du seuil d'admission. En effet, le budget moyen des films produits en Suisse alémanique dépasse juste la barre des 2,5 millions, alors que celui des films romands et italophones se situe à peine en-dessous.[13] Il est donc difficile d'atteindre le seuil d'admission, notamment pour les films produits en Suisse italienne.

5.2.4 Potentiel d'optimisation

Selon les personnes interrogées, les coproductions offrent le meilleur potentiel d'optimisation. La PICS devrait être renforcée dans ce domaine.[14] Tous les cinéastes s'accordent à dire que ce renforcement passe par un abaissement ou même une suppression du seuil d'admission.

Les possibilités, mentionnées dans le rapport de l'OFC, sont les suivantes :

- Augmenter à 40 % le taux d'encouragement applicable à l'ensemble des coûts imputables d'une coproduction minoritaire.
- Diminuer le seuil des coûts imputables pour les coproductions minoritaires et les documentaires.

Selon les personnes interrogées, il serait aussi possible d'optimiser le versement par tranche des contributions. En effet, plusieurs d'entre elles ont déclaré que ce versement devrait être mieux adapté aux besoins des cinéastes, qu'il s'agisse des délais ou du pourcentage.

Enfin, plusieurs cinéastes appellent de leurs vœux une meilleure répartition de l'encouragement entre les différentes régions linguistiques. Pour ce faire, ils proposent de baisser le seuil d'admission pour la Suisse romande et italienne.

12 Cf. Office fédéral de la culture OFC (2018) : Zwischenbericht FiSS 2016−2018. Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI : 7.

13 Cf. Office fédéral de la culture OFC (2018) : Zwischenbericht FiSS 2016−2018. Berne : Département fédéral de l'intérieur DFI : 13.

14 Il a été déclaré qu'en plus de renforcer le soutien alloué par la PICS aux coproductions minoritaires, il faudrait également renforcer les aides octroyées à ces dernières au titre de l'encouragement sélectif.

6. Encouragement des festivals de cinéma

Le présent chapitre traite de l'encouragement des festivals de cinéma par l'OFC, et notamment de la saisie du nombre d'entrées réalisées lors des projections.

Les questions formulées pour cet instrument sont les suivantes :

- *Les objectifs formulés dans les régimes d'encouragement du cinéma et les conventions de prestations sont-ils remplis ?*
- *Combien d'entrées payantes les festivals soutenus par l'OFC ont-ils réalisé ?*
- *Où en est-on concernant l'harmonisation de l'enregistrement du nombre d'entrées dans les divers festivals ?*

Le présent chapitre commence par décrire l'encouragement des festivals de cinéma par l'OFC avant de présenter l'évaluation de cet instrument.

6.1 Description de l'encouragement des festivals de cinéma

En août 2015, l'OFC a lancé une mise au concours relative aux conventions de prestations pour l'encouragement des festivals de cinéma. Seize festivals suisses ont déposé un dossier. Après qu'un comité d'expert a examiné quatorze demandes, l'OFC a décidé de conclure une convention de prestations avec neuf festivals.[15] La figure D 6.1 présente les festivals subventionnés entre 2017 et 2020 ainsi que les contributions annuelles versées par l'OFC.

D 6.1 : Festivals ayant conclu une convention de prestations pour la période 2017 à 2020

	Festival	*Contribution de l'OFC en francs par année*
1	Festival de Locarno	1'510'000
2	Visions du Réel Festival International de cinéma, Nyon	530'000
3	Journées de Soleure	440'000
4	Festival du film de Zurich*	250'000
5	Festival international du court métrage de Winterthour	160'000
6	Neuchâtel International Fantastic Film Festival NIFFF	150'000
7	Festival International de Films de Fribourg FIFF	130'000
8	Fantoche, Festival international du film d'animation de Baden	150'000
9	Geneva International Film Festival GIFF	60'000
	Total	3'380'000

[15] Cf. document interne de l'OFC du 25 juillet 2018 relatif à l'encouragement des festivals de cinéma.

Légende : * = Le Festival du film de Zurich a été soutenu par le biais d'une convention de prestations jusqu'en 2017 et le sera à nouveau en 2019 et 2020.

Au total, pour la période 2017 à 2020, l'OFC octroie annuellement 3,38 millions de francs aux neuf festivals soutenus.

6.2 Évaluation de l'encouragement des festivals de cinéma

Les paragraphes qui suivent présentent les conclusions relatives à la mise en œuvre, au degré de réalisation des objectifs et à la saisie des entrées.

6.2.1 Conventions de prestations

L'encouragement des festivals de cinéma poursuit les objectifs suivants, inscrits dans le régime d'encouragement 2016 à 2020 consacré au domaine « Culture cinématographique » :

- Proposer au public des festivals une offre cinématographique variée et de qualité, aussi dans le domaine du patrimoine audiovisuel.
- Permettre aux organisations faisant l'objet d'un soutien de consolider notamment leurs structures professionnelles et financières.
- Renforcer l'intérêt de la population pour la diversité et la qualité du cinéma suisse.

L'OFC a donc inscrit ces objectifs dans les conventions de prestations conclues avec les festivals. Pour chaque objectif, la convention décrit clairement les tâches attribuées aux festivals. Alors que la section « indicateurs » énumère les attestations demandées par l'OFC et servant à contrôler l'accomplissement des tâches, les conventions ne mentionnent que peu d'indicateurs ou de normes relatives à l'atteinte des objectifs. L'évaluation conclut que l'OFC dispose, avec les conventions de prestations et leurs exigences en matière de rapport, d'un instrument adéquat lui permettant de contrôler au fur et à mesure la réalisation des objectifs. Le fait que l'OFC n'ait défini aucune tâche concrète pour l'objectif « Offre cinématographique dans le domaine du patrimoine audiovisuel » dans les conventions de prestations constitue un manquement par rapport au régime d'encouragement.

Les représentants des festivals estiment que la procédure de dépôt et d'évaluation des demandes est claire et transparente. Ils estiment que la charge administrative pour l'établissement de la demande et l'élaboration du rapport est élevée. Les personnes interrogées soulignent qu'une période d'encouragement de quatre ans garantit une bonne sûreté de planification. En revanche, les conventions de prestations sont trop rigides ; il est très difficile de lancer de nouveaux projets dans le courant de la période d'encouragement.

6.2.2 Degré de réalisation des objectifs

La figure D 6.2 présente, pour chacun des neuf festivals, le nombre d'entrées aux séances, de films projetés et de séances pour 2017. Le taux de remplissage des séances, la part des films suisses et celle des films datant de plus de dix ans figurent également dans le tableau sous forme de pourcentages.

D 6.2 : Principales données relatives aux festivals, 2017

	Festival	*Nombre de films projetés en 2017*	*Nombre de séances en 2017*	*Entrées aux séances total 2017*	*Taux de remplissage des séances*	*Part de films suisses (avec coproductions)*	*Part de films produits avant 2008*
1	Festival de Locarno	271	476	174'000	46%	15%	37%
2	Visions du Réel Festival International de cinéma, Nyon	179	217	55'101	177%*	20%	4%
3	Journées de Soleure	220	210	55'377	67%	85%	8%
4	Festival du film de Zurich	160	423	74'986	71%	9%	11%
5	Festival international du court métrage de Winterthour	241	87	10'764	58%	24%	6%
6	Neuchâtel International Fantastic Film Festival NIFFF	129	150	31'155	49%	12%	29%
7	Festival International de Films de Fribourg FIFF	150	286	34'443	51%	9%	21%
8	Fantoche, Festival international du film d'animation de Baden	377	144	15'981	51%	24%	36%
9	Geneva International Film Festival GIFF	200	93	6'329	46%	13%	15%

Légende : * = Nous supposons que le nombre de spectateurs enregistré est supérieur au nombre de places des salles de cinéma.
Source : Chiffres livrés à l'OFC par les festivals.

En 2017, les neuf festivals soutenus par l'OFC ont organisé environ 2000 séances. Le nombre total d'entrées aux séances, tous festivals confondus, s'élève à 460 000. Par rapport au nombre d'entrées réalisées en salles la même année en Suisse, on constate que 3,3 % de toutes les entrées enregistrées en Suisse l'ont été dans ces neuf festivals.

Selon la statistique sur les pratiques culturelles (OFS 2014), 10,3 % de la population âgée de 15 ans ou plus se sont rendus dans un festival de cinéma dans l'année précédant l'enquête de l'OFS. Le nombre minimum d'entrées annuelles devrait donc être de 740 000. Compte tenu du fait que les réponses recueillies par l'OFS peuvent aussi concerner des festivals étrangers et des festivals suisses autres que ceux soutenus par l'OFC, on peut conclure ce qui suit : au vu du nombre d'entrées présenté ici, ce chiffre de 10,3 % est probablement optimiste et à mettre en lien avec le facteur de désirabilité sociale induit par l'enquête.

L'analyse des données permet de conclure que les festivals contribuent de manière décisive à la *diversité de l'offre* en Suisse. En effet, les neuf festivals ont projeté autant de films que l'ensemble des cinémas suisses la même année (soit près de 1900).[16] Une étude de l'Office fédéral de la statistique, réalisée en 2013 sur mandat de la Conférences des festivals, parvient à la même conclusion. En 2011, plus d'un quart des longs métrages et

[16] Il faut toutefois tenir compte du pourcentage élevé de courts métrages projetés dans les festivals. De plus, les films projetés dans plus d'un festival ont été comptés plusieurs fois.

la moitié des documentaires ont été projetés uniquement dans le cadre de festivals.[17] En outre, les données de l'OFS montrent la grande diversité des pays d'origines des films projetés par les festivals.

En matière de *patrimoine audiovisuel*, les festivals contribuent également à la réalisation de l'objectif inscrit dans le régime d'encouragement : 20 % de tous les films projetés en 2017 par les festivals soutenus par l'OFC ont été produits avant 2008.

Le cinéma suisse est diversement représenté dans les festivals. Alors que le programme des Journées de Soleure, festival phare du cinéma suisse, compte 85 % de films suisses, pour les autres manifestations, ce pourcentage va de 9 % à 24 %.

Selon les personnes interrogées, l'encouragement fédéral a permis aux festivals de consolider leurs structures professionnelles et financières. Outre les prescriptions relatives à l'établissement de rapports, on peut citer, dans les domaines de la formation continue et de la gestion annuelle, l'introduction de normes (par ex. recommandations en matière de tenue des comptes (Swiss GAAP RPC), l'obligation d'attester du taux de financement propre, l'amélioration de la billetterie et les activités des festivals.

Les informations disponibles ne permettent pas de se prononcer sur la contribution exacte des festivals à la hausse d'intérêt de la population pour la diversité et la qualité du cinéma suisse. La présente évaluation ne s'est pas penchée sur la qualité de l'offre présentée par les festivals.

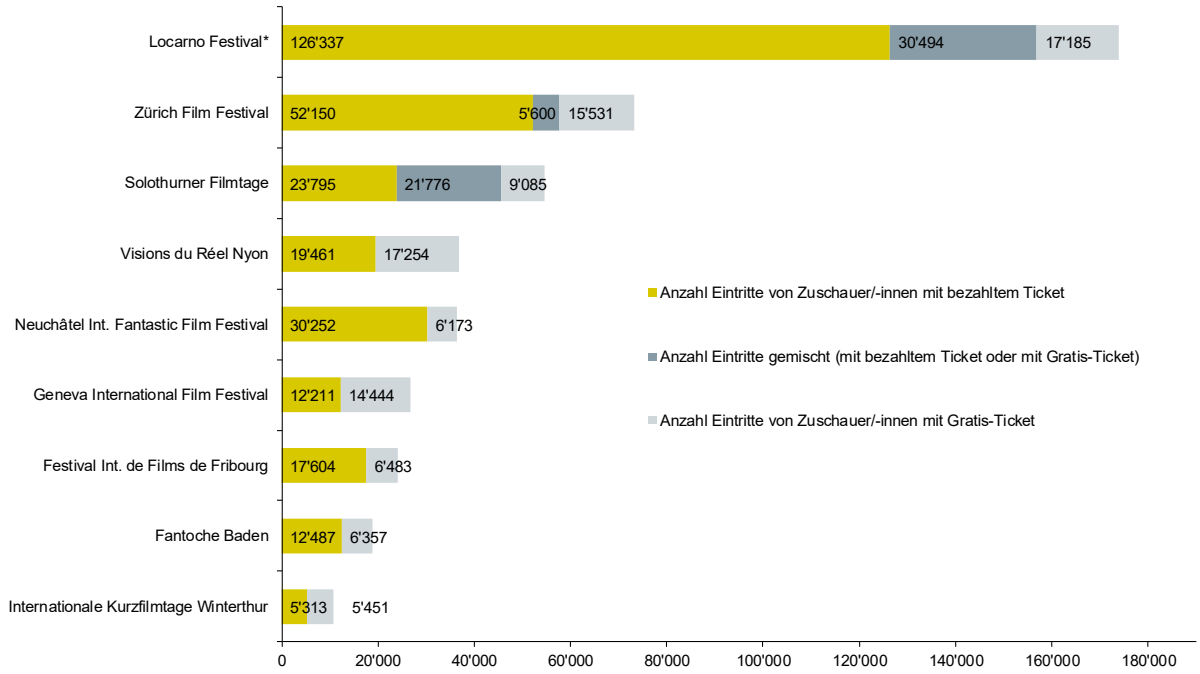
6.2.3 Conclusions relatives à la saisie des entrées

Les festivals ont saisi le nombre d'entrée de manière assez uniforme pour la première fois en 2017. Les neuf festivals ayant conclu une convention de prestations avec l'OFC pour la période 2017 à 2020 ont livré leurs données conformément aux directives, notamment s'agissant des billets payants et gratuits, du nombre de spectateurs et du taux de remplissage par projection.

Le décompte des entrées payantes aux projections a été établi différemment en fonction du festival. En effet, chacun a sa propre politique de prix (types de billets), et les festivals de Locarno, Zurich et Soleure ne font pas de distinction claire entre les entrées payantes et gratuites. La figure D 6.3 présente le nombre d'entrées par festival (par type d'entrées conformément à la désignation donnée par les festivals) en faisant, le cas échéant, la distinction entre entrées payantes et entrées gratuites

[17] OFS (2013): Festivals suisses de cinéma : contribution à la diversité de l'offre en 2011 Étude mandatée par la Conférence des festivals Présentation des premiers résultats, 8 août 2013

D 6.3 : Type d'entrées aux projections par festival



Source : Chiffres saisis par les festivals à l'attention de l'OFC.

Avec 83 %, c'est à Neuchâtel que la part d'entrées payantes est la plus élevée. À Soleure et à Genève, en revanche, seuls 46 % des spectateurs ont payé leur billet. Au total, deux tiers de toutes les entrées sont payantes.

Selon les représentants des festivals interrogés, il est difficile de compter les spectateurs lorsqu'on ne scanne pas chaque billet (par ex. délégations, sponsors, forte affluence). Le décompte a parfois été établi manuellement.

Une comparaison des chiffres livrés par les festivals pour les entrées par séance (figure D 6.2) et les divers types d'entrées (figure D 6.3) fait apparaître de nets écarts :

- un festival surestime nettement le nombre d'entrées dans son décompte par type d'entrées : le décompte des spectateurs dans les salles est bien inférieur (d'environ 20 000 entrées).
- Dans leur décompte par type d'entrées (payante/gratuite), deux festivals indiquent des valeurs différentes de celles du décompte par séance. Toutefois, l'écart est beaucoup plus resserré que dans l'exemple précédent.
- Les données de deux autres festivals font également apparaître un écart net entre le décompte des entrées par séance et le décompte par type d'entrées. Mais les positions sont inversées : ces festivals ont décompté beaucoup plus d'entrées par séance que par type de billet (écart de près de 10 000, respectivement 18 000 entrées).

La majorité des cinéastes interrogés souhaitent que Succès Cinéma tienne compte des entrées générées par les séances des festivals. Mais pour ce faire, il convient d'améliorer encore les données, notamment si, comme ici, seules les entrées payantes sont prises en compte.

7. Thèmes spécifiques au domaine de l'exploitation

Le présent chapitre est consacré à la promotion, c'est-à-dire l'aide aux salles de cinéma et l'aide à la distribution des films suisses. La deuxième partie aborde les possibilités de prendre en compte l'évolution du secteur dans le cadre de cet encouragement.

7.1 Aide aux salles de cinéma et exploitation en salles

L'évaluation a mis l'accent sur les formes d'exploitation hors salles (cf. point 7.3). Cependant, les paragraphes suivants présentent quelques-unes des conclusions relatives à l'exploitation en salles et à l'aide fédérale aux salles de cinéma.

Aide aux salles de cinéma

L'aide fédérale aux salles de cinéma prend la forme suivante : Premièrement, *l'aide liée au succès* entend inciter les cinémas à programmer des films suisses et des coproductions reconnues de manière aussi attrayante que possible. Deuxièmement, il s'agit de promouvoir la *diversité et la qualité de l'offre* en salles. Les exploitants de salles enregistrés (possédant au maximum 25 salles) apportant une contribution majeure à la diversité de l'offre peuvent déposer une demande d'aides financières annuelles auprès de l'OFC. Celui-ci examine les demandes et calcule les aides financières sur la base des entrées certifiées, par salles, enregistrées par ProCinema et l'Office fédéral de la statistique (maximum 5000 francs par salle). Les seuils sont plus élevés pour les grandes villes que pour les villes de moyenne importance ou les régions périphériques.[18] Troisièmement, les cinémas pouvaient déposer une demande d'aide dans le cadre du programme *Aide à la numérisation des salles 2011 à 2015.*

Les montants versés aux cinémas par l'OFC pour la période 2015 à 2017 sont les suivants :

D 7.1 : montants versés aux cinémas 2015 à 2017

	2015	*2016*	*2017*
Bonifications de l'aide liée au succès allouées aux cinémas total	CHF 1'404'445	CHF 1 367'507	CHF 1 338'645
Nombre de cinémas ayant obtenu des bonifications	154	152	153
Part de tous les cinémas ayant obtenu des bonifications	56%	55%	57%
Montant moyen des bonifications par cinéma (médiane)	CHF 4'395	CHF 4'649	CHF 3'775
Montant moyen des bonifications par cinéma (moyenne)	CHF 9 120	CHF 8'997	CHF 8'749
Aides financières numérisation et diversité de l'offre allouées aux cinémas total	CHF 867 249	CHF 619'094	CHF 601'749

[18] Cf. OFC (2018) : Aides pratiques Promotion de la diversité de l'offre

	2015	2016	2017
Montants versés aux cinémas par l'OFC total	CHF 2 271'694	CHF 1'986'601	CHF 1 940'394
Revenu des cinéma total	CHF 223 972'688	CHF 203 699'024	CHF 205 130'064
Part des montants versés par l'OFC dans les revenus des cinémas total	1,0%	1,0%	0,9%

Source : OFC (2016, 2017, 2018) : Versements. Berne. Office fédéral de la statistique Cinéma.

Au total, l'aide allouée aux salles de cinéma par l'OFC de 2015 à 2017 est comprise entre 2,3 et 1,9 millions de francs par an. Ce montant représente environ 1 % des revenus de l'ensemble des cinémas. Plus de la moitié de ces derniers ont obtenu des bonifications de l'aide liée au succès. La médiane des versements par cinéma a diminué en 2017 (au contraire de la valeur moyenne). Cette baisse s'explique par une plus forte concentration lors de la répartition des bonifications attribuées à certaines salles.

Les personnes interrogées soulignent l'importance de l'aide aux cinémas en leur qualité de site culturel et de plate-forme importante pour la visibilité des films. Les exploitants constatent un déséquilibre entre l'aide à la distribution et l'aide aux salles, en défaveur de ces dernières. La plupart des personnes interrogées, y compris les exploitants de salles, estiment que l'encouragement fédéral a peu d'influence sur la programmation. Alors que le soutien alloué aux petites salles ou aux salles décentralisées pourrait être une incitation intéressante à projeter des films suisses, les montants octroyés aux grandes ou moyennes salles seraient trop faibles pour avoir un impact. Selon un exploitant, cet encouragement pourrait toutefois avoir une influence sur la durée de programmation des films suisses lorsqu'il s'agit de trancher entre une production suisse et une production étrangère équivalente (succès, qualité).

Les représentants des cinémas déplorent le fait que toujours plus de films (suisses et étrangers) souhaitent sortir en salles. Couplé à la flexibilité induite par la numérisation, cette volonté a pour conséquence d'augmenter le nombre de films projetés dans les cinémas, mais qui pourtant restent moins longtemps à l'affiche ou attirent moins de spectateurs.

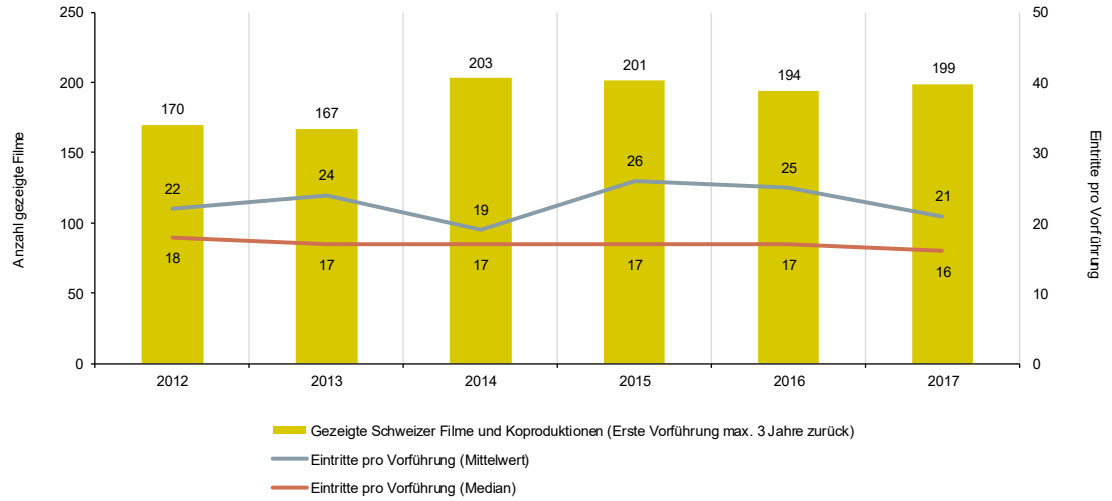
Analyse des données relatives à l'exploitation en salles

Concrètement, les données de l'OFS montrent que le nombre de films projetés en salles a augmenté de 22 % entre 2010 et 2017.[19] Afin de vérifier l'hypothèse de l'augmentation du nombre de films à l'affiche et de la baisse du nombre de spectateurs par séance, nous avons analysé une partie des données de l'OFC relatives aux séances et au nombre d'entrées enregistrées par les films suisses (et les coproductions avec participation suisse) pour la période 2012 à 2017. Nous avons mis l'accent sur les films dont la première datait de trois ans au maximum (les films plus anciens, étant en général rarement à l'affiche, auraient faussé les chiffres). Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas de tirer de conclusions probantes sur la durée de programmation des films et l'horaire de projection (soir, après-midi).

Le nombre total des films projetés en salles (films suisses et coproductions avec participation suisse) et le nombre d'entrées par séance sont les suivants :

D 7.2 : Films suisses et coproductions projetés/entrées par séance

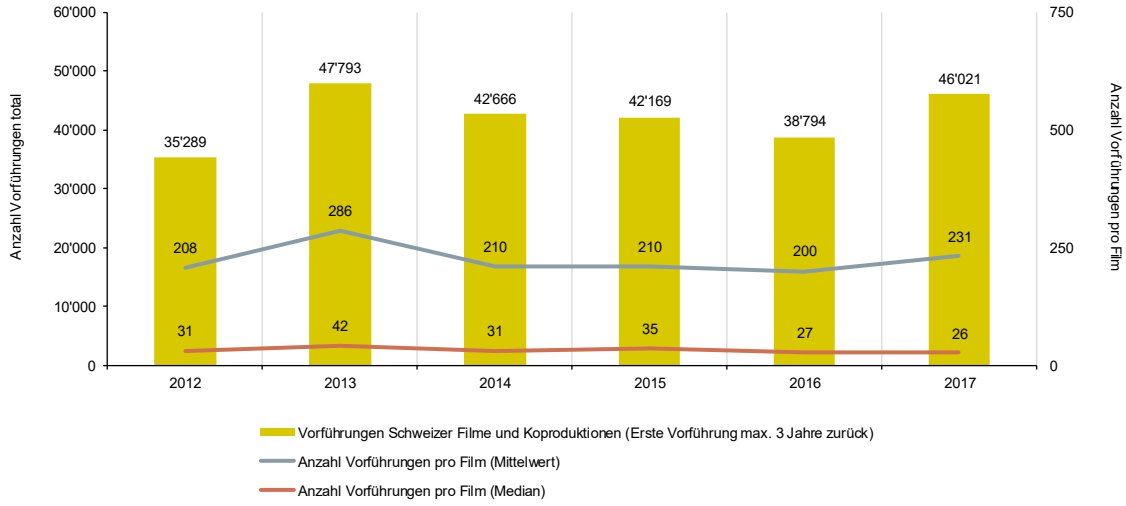
[19] Cf. Statistique suisse du film et du cinéma (numéro OFS je-d-16.02.01.03)



Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC.

Depuis 2012, le nombre de films suisses et de coproductions projetés en salles a augmenté d'environ 17 %. En 2017, les cinémas ont programmé 199 films suisses et coproductions dont la première remontait à trois ans au plus. Entre 2014 et 2017 toutefois, le nombre de films est resté stable. Le nombre de spectateur par film a très légèrement reculé : en 2017, en moyenne, chaque séance a attiré 16 personnes. La figure D 7.3 présente le total des séances de films suisses et coproductions et le nombre de séances par film.

D 7.3 Séances de films suisses et de coproductions



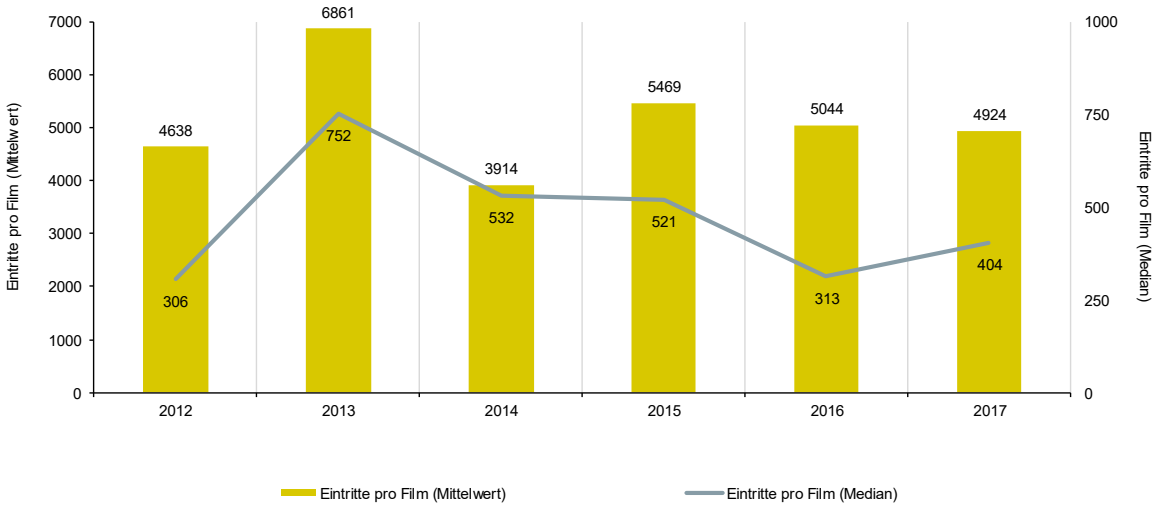
Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC.

Pour 2017, le nombre total de séances de films suisses et de coproductions avec participations suisse s'élève à 46 000. Du fait du poids important de quelques films à grand succès, la médiane et la moyenne du nombre de séances par film présentent un écart sensible. Chaque film a été projeté en moyenne 200 fois ; si l'on considère la médiane, on arrive à 26 séances seulement en 2016. La comparaison temporelle met en évidence le fait que le

nombre de séances par film (en particulier pour les films à faible audience) a diminué par rapport aux années précédentes.

Combien de personnes vont voir les films suisses et les coproductions ? La figure D 7.4: présente la répartition des spectateurs.

D 7.4: Entrées par film suisse et coproduction



Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFC.

Qu'il s'agisse de médiane ou de valeur moyenne, on constate une tendance à la baisse du nombre de spectateurs par film. En 2017, un film suisse ou une coproduction avec participation suisse (de trois ans au plus) a attiré en moyenne 4924 personnes en salles. La médiane est de 404 entrées.

7.2 Aide à la distribution

L'aide fédérale à la distribution de films suisses est destinée aux distributeurs suisses et promeut le lancement en salles, sur le territoire, de films suisses et de coproductions reconnues avec réalisation suisse. L'OFC participe à divers postes de coûts, dont la réalisation DCP, le doublage et le sous-titrage, le codage VOD et la promotion en général (annonces, marketing). Une attention particulière est portée au lancement des films dans les différentes régions linguistiques. L'obtention de l'aide est liée à un nombre minimum de séances. Ce nombre varie en fonction de la région (et du nombre de régions) dans laquelle le film est lancé. Les séances attestant d'au moins dix entrées peuvent être comptabilisées.

Si les conditions sont remplies et les coûts documentés, les ressources sont attribuées automatiquement. En clair, cela signifie que l'OFC est tributaire du nombre de demandes et ne peut réguler lui-même les coûts. Le nombre de demandes a explosé après la numérisation des salles en Suisse : depuis que les lourdes et coûteuses bobines, qu'il fallait gérer et transporter, ont disparu, il est devenu plus facile de distribuer soi-même son film. Au bout du compte, l'OFC ne pouvait plus absorber l'augmentation des contributions. Il a donc introduit en 2017 de nouveaux critères d'éligibilité pour l'aide à la distribution. Les entreprises lançant moins de trois films par an ou n'ayant pas encore distribué au moins trois films attestant de 5000 entrées (documentaires) ou 10 000 entrées (films de fiction), ne peuvent plus prétendre à un soutien.

La figure D 7.5 présente les montants d'encouragement moyens de l'aide à la distribution de films suisses par année de première diffusion.

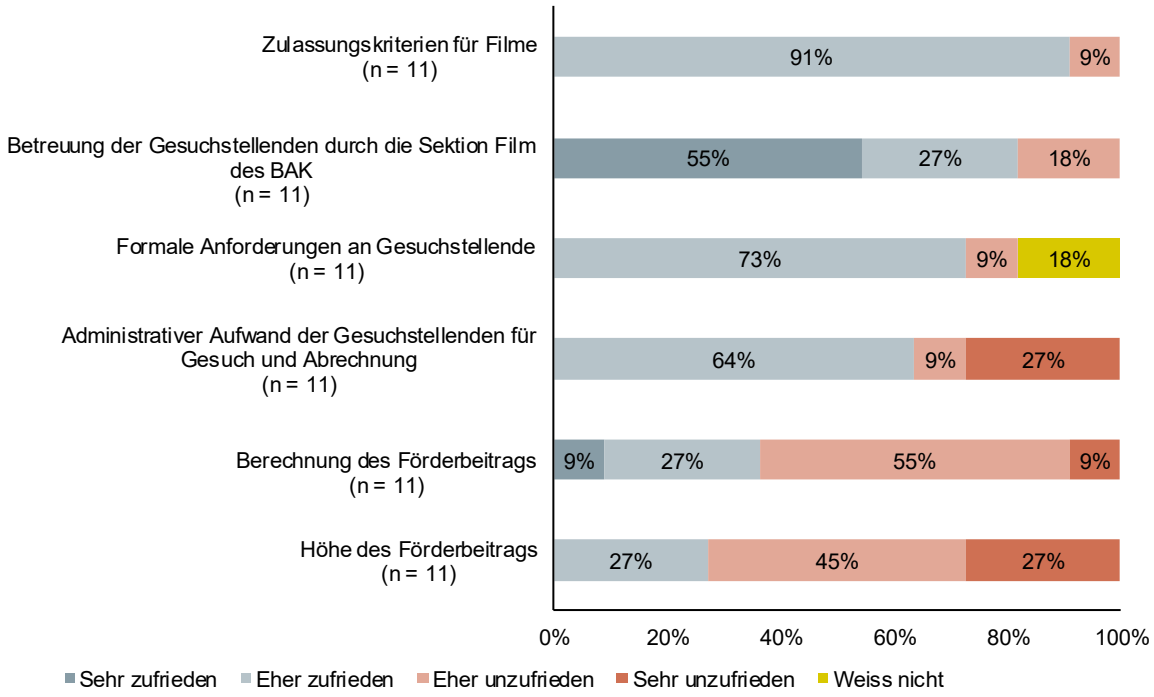
D 7.5 : Montants d'encouragement moyens par année de première diffusion (aide à la distribution de films suisses)

Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFS et de l'OFC.

Comme le montre la figure D 7.5, l'impact de la révision des critères d'éligibilité sur le nombre de demandes et le montant moyen des contributions est minime : la tendance à la baisse des montants d'encouragement par film était déjà perceptible au cours des années précédentes, en réaction à l'augmentation du nombre de films soutenus entre 2013 et 2015. À partir de 2016, l'OFC a réduit le montant des contributions par séance, passé le plafond de contribution de 46 000 à 36 000 francs et abaissé le seuil du nombre d'entrées entraînant une réduction des montants alloués. Par conséquent, un film enregistrant moins d'entrées qu'auparavant n'obtient plus d'aide, ou une aide plus modeste.

La figure D 7.6 présente le degré de satisfaction des participants à l'enquête en ligne vis-à-vis de divers aspects de l'aide à la distribution de films suisses.

D 7.6 : Satisfaction vis-à-vis de l'aide fédérale à la distribution des films suisses



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

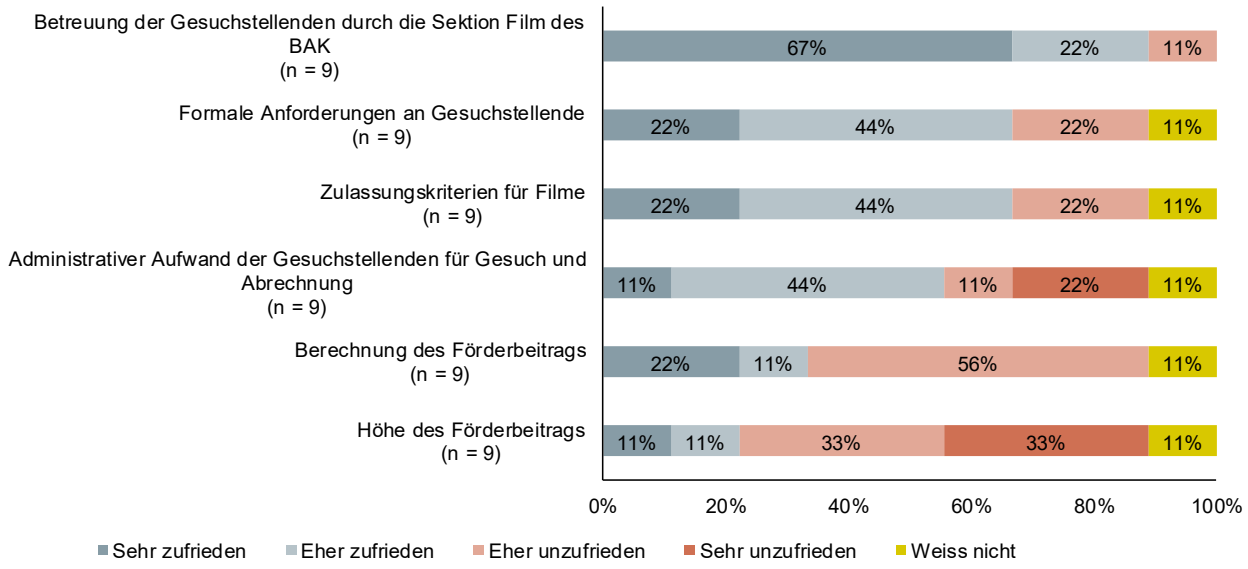
Dans l'enquête en ligne ou au cours des entretiens, les distributeurs déplorent principalement le faible montant des contributions de soutien. En effet, les nouveaux montants forfaitaires[20], notamment ceux alloués à la réalisation DCP, au doublage et au sous-titrage, ne correspondent pas à la réalité et les distributeurs doivent financer eux-mêmes une part trop importante des coûts. L'OFC prend à sa charge 50 % des coûts au maximum, et les entreprises doivent donc assumer un certain risque. Or, ce risque a augmenté, et, puisque les contributions allouées aux films à succès ont été réduites, les distributeurs doivent compenser les pertes générées par les films marchant moins bien. Toutefois, les exploitants de salles déclarent que les distributeurs sont suffisamment soutenus alors qu'eux-mêmes investissent dans les mesures de promotion locale sans recevoir aucune aide de l'OFC. Ils prennent donc un plus grand risque que les distributeurs.

Les distributeurs voient d'un bon œil les critères d'éligibilité applicables aux films et les exigences formelles relatives aux demandes de soutien. Ils apprécient aussi beaucoup la gestion des demandes à l'OFC.

L'aide à la distribution des films d'art et d'essais promeut le lancement des films étrangers en Suisse. Cet instrument a une forme très similaire à celle de l'aide à la distribution de films suisses. La comparaison des résultats de l'enquête relatifs au degré de satisfaction vis-à-vis de l'aide à la distribution et de l'aide aux films d'art et d'essais (cf. figure D 7.7) permet d'établir que la première remporte plus de suffrages. En tendance, toutefois, les réponses sont similaires.

[20] En 2018, des plafonds ont été fixés, à titre expérimental, pour certains postes budgétaires. Cependant, dans les cas justifiés, il était aussi possible d'imputer des coûts plus élevés sous forme de forfait.

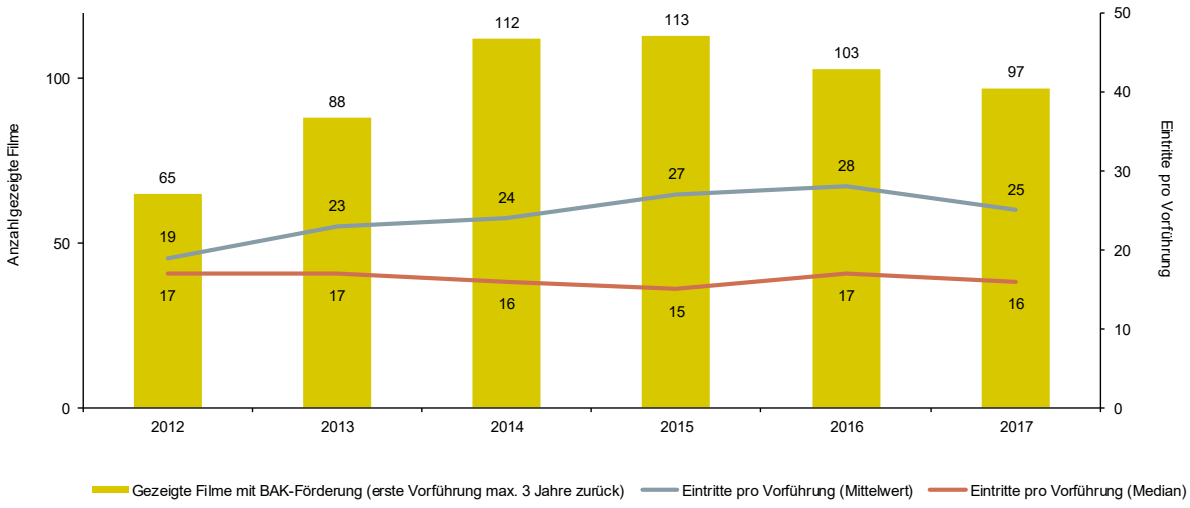
D 7.7 : Satisfaction vis-à-vis de l'aide fédérale aux films étrangers (aide aux films d'art et d'essais)



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Pour revenir à l'aide à la distribution de films suisses, la figure D 7.8 présente le nombre de films soutenus sortis en salles entre 2012 et 2017 et le nombre moyen d'entrées par séance pour ces films.

D 7.8 : Films suisses projetés ayant bénéficié de l'aide à la distribution/entrées par séance



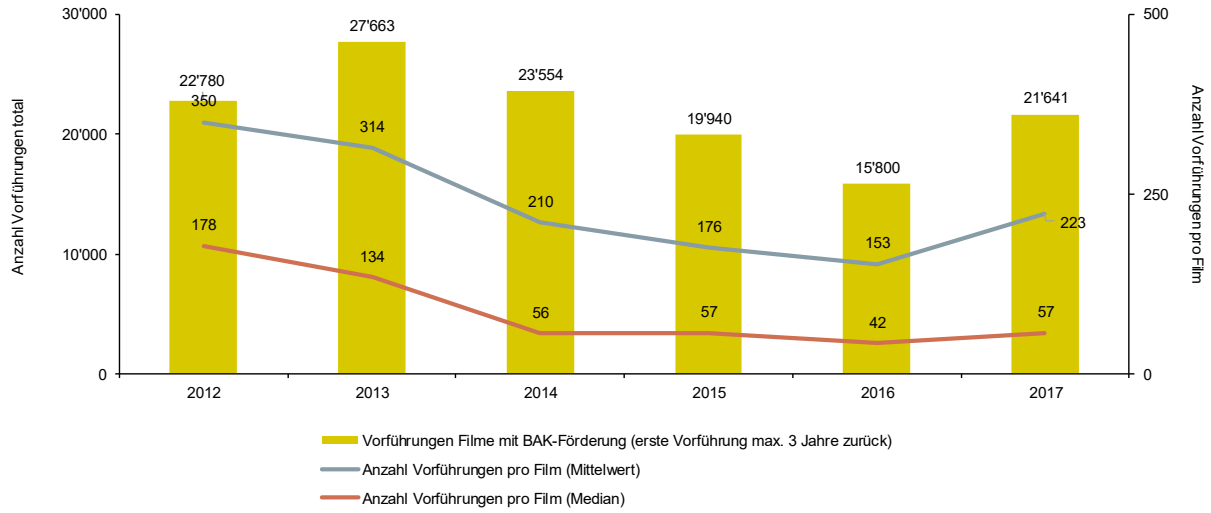
Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFS et de l'OFC.

On constate une légère baisse du nombre de films soutenus à partir de 2016, alors que ce chiffre était en constante augmentation au cours des années précédentes (le nombre total de films suisses sortis en salles est resté stable jusqu'en 2017, cf. ch. 7.1). Il est aussi

intéressant de noter que les films soutenus par l'OFC enregistrent en moyenne autant d'entrées par séance que tous les films suisses, soit les films ayant bénéficié ou non d'un soutien (cf. ch. 7.1, figure D 7.2).

La figure D 7.9 présente le nombre de séances (au total et par film) des films suisses soutenus.

D 7.9 : Nombre de séances des films suisses soutenus



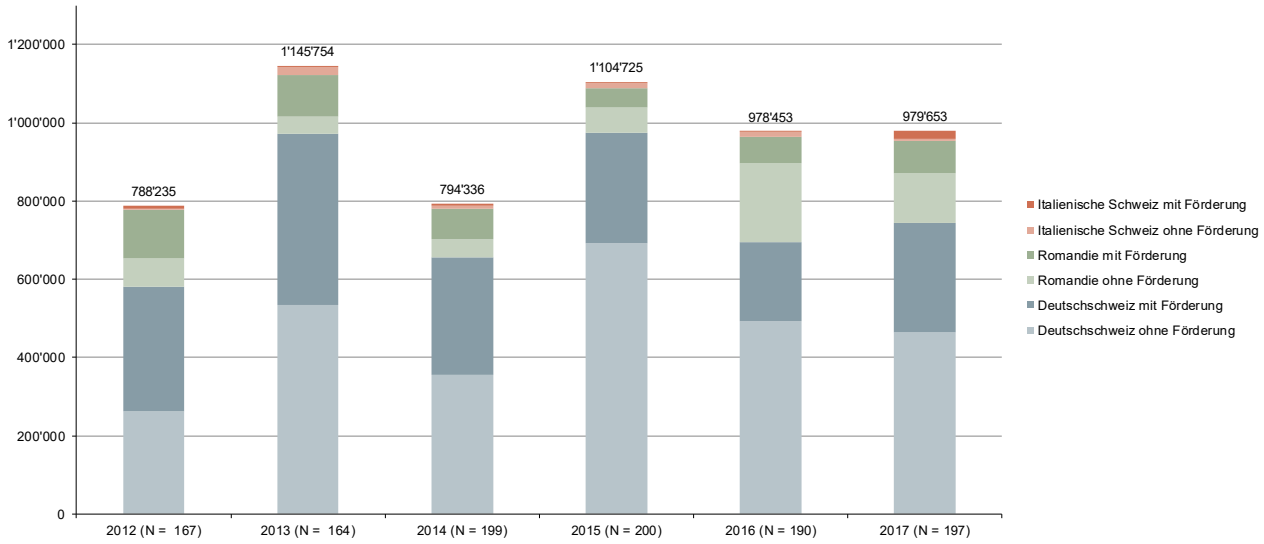
Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFS et de l'OFC.

Cette figure montre que le nombre de séances par film soutenu a constamment diminué de 2013 à 2016. Cette diminution est en mettre en rapport avec la tendance générale, similaire mais moins marquée, constatée pour l'ensemble des films suisses et des coproductions (cf. ch. 7.1). Il est aussi possible que les distributeurs aient prévu moins de séances par film en réaction aux modifications apportées en 2016 et déjà citées. Il est certain que la diminution du montant moyen de la contribution par séance (24,65 francs en 2012-2015 ; 18,10 francs en 2016-2017) est une conséquence de ces mesures.

Les valeurs moyennes et médianes du nombre de séances par film présentées dans la figure D 7.9 méritent aussi qu'on s'y arrête : alors que les valeurs médianes des films soutenus sont globalement plus élevées que celles des films suisses, les valeurs moyennes des films soutenus depuis 2015 sont inférieures (cf. ch. 7.1, figure D 7.3). Cette contradiction s'explique par les objectifs d'encouragement de l'OFC : les films soutenus se situent en milieu de gamme, c'est-à-dire qu'ils atteignent le nombre minimum de projections, mais ne rencontrent pas un grand succès auprès du public.

La figure D 7.10 présente les entrées annuelles des films suisses par région.

D 7.10 : Entrées annuelles des films suisses par région

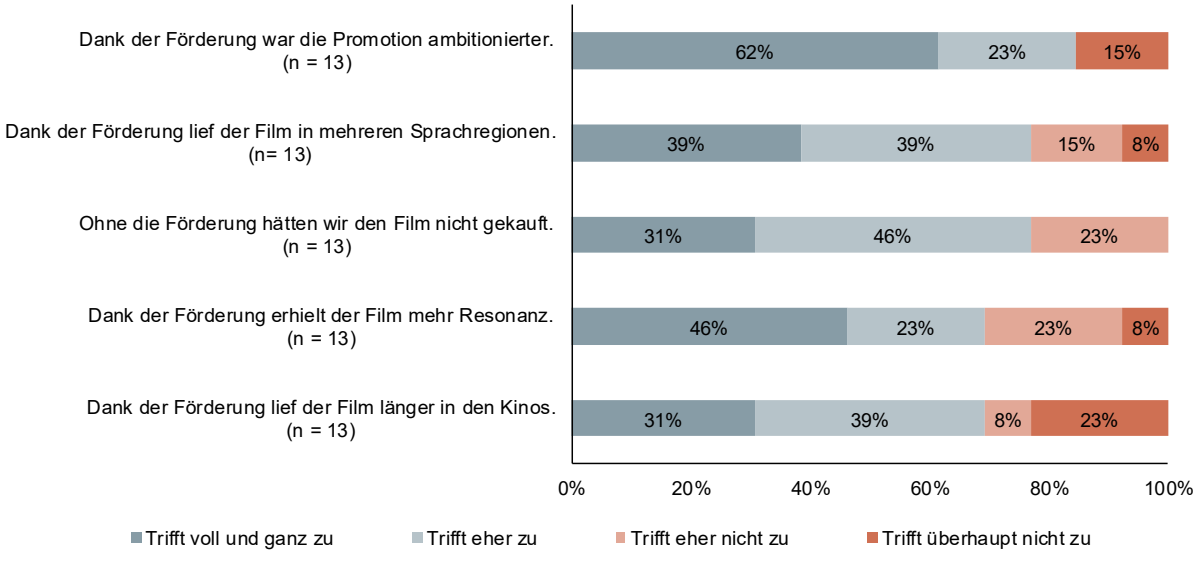


Source : Graphique Interface/Evalure, sur la base des données de l'OFS et de l'OFC.

La figure D 7.10 montre que, globalement, l'OFC a alloué moins de soutien aux entrées en salles ces dernières années. Cette tendance est particulièrement marquée depuis 2016 ; depuis cette date en effet, les films à succès reçoivent moins d'aides financières. On peut aussi faire valoir l'argument que les films n'ayant pas obtenu d'aides financières en avaient aussi moins besoin.

La figure D 7.11 présente les réponses des distributeurs dans l'enquête en ligne s'agissant du rôle joué par l'aide à la distribution des films suisses dans leur travail.

D 7.11 : Importance des contributions de l'aide fédérale à la distribution des films suisses



Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Les réponses présentées dans la figure D 7.11 permettent de conclure que l'aide à la distribution de films suisses profite en premier lieu aux films qui sans celle-ci auraient peu

de chances de sortir en salles. Sans cette incitation financière, les distributeurs n'auraient potentiellement pas acheté ces films, les auraient moins largement commercialisés et/ou en auraient retiré un plus petit bénéfice. Ces chiffres confirment les déclarations tenues par les distributeurs au cours des entretiens : il est plus onéreux de distribuer un film suisse qu'un film étranger. En effet, il n'existe aucun matériel publicitaire, et les distributeurs doivent mettre sur pied l'ensemble de la promotion. Si un film a un grand potentiel, le distributeur prend le risque. Mais s'il s'agit d'un petit film « fragile », le distributeur choisira plutôt le film qu'il sait être soutenu par l'OFC:

7.3 Avenir de l'exploitation

La numérisation de l'exploitation de films a fortement progressé au cours des derniers cinq à dix ans. La chaîne d'exploitation classique, depuis le lancement dans les grandes villes jusqu'au DVD et à la diffusion télévisuelle, en passant par la sortie en régions périphériques, est dépassée. Aujourd'hui, un film sort partout en même temps, en streaming légal, ou, malheureusement, parfois illégal. Parallèlement, la vente de DVD ou d'autres supports matériels a fortement reculé, alors que la VOD explose. Comment l'encouragement fédéral du cinéma, qui légalement est explicitement tourné vers l'exploitation, doit-il réagir à cette évolution ? À quoi ressemblera le futur encouragement de l'exploitation ? De 2012 à 2015, l'OFC a subventionnés les exploitants qui numérisaient leurs salles (cf. ch. 7.1). Il a contribué à faire de la Suisse le premier pays européen où les exploitants de plate-forme de VOD doivent déclarer leurs chiffres, souvent inconnus, fait souvent mentionné au cours des entretiens, à chaque fois de manière positive. L'évaluation a rassemblé d'autres données et informations relatives à l'avenir de l'exploitation des films. Le présent chapitre présente ces données au fil des thèmes qui occuperont probablement l'OFC dans les années qui viennent.

Rôle moteur des salles de cinéma

Il ressort des entretiens que les manifestations à caractère d'évènement sont bien reçues par le public : les festivals, les premières, les journées du cinéma, etc., attirent en général beaucoup de spectateurs. Un film sorti sur une plate-forme de VOD a besoin de temps pour se faire remarquer ; c'est là que les cinémas jouent aujourd'hui un rôle moteur. Les campagnes de marketing ont gagné en importance, et les ressources autrefois investies, par exemple, dans le transport des bobines, servent désormais à la publicité.

En général, l'organisation des événements de promotion rassemblent plusieurs acteurs, du producteur à l'exploitant de salle en passant par le distributeur. Mais actuellement, seul ce dernier reçoit une aide de la Confédération. Ce système est-il encore d'actualité ? Afin de donner toutes leurs chances aux films suisses sortant en salles, il conviendrait aussi de mieux les sélectionner, estiment les personnes interrogées. Toutefois, ces dernières ne s'accordent pas sur la forme concrète de cette sélection. Faut-il intervenir dès la réalisation, ou une fois le film terminé ? Dans le premier cas, cela signifierait, par exemple, examiner plus rigoureusement les dossiers dans le cadre de l'encouragement sélectif, et au bout du compte, réduire le nombre de films soutenus. Dans le deuxième cas, quelles mesures l'OFC devrait-il mettre en place afin d'inciter les distributeurs à lancer également des films suisses moins prometteurs tout en renforçant la sélection ? Cette question est complexe, puisqu'aujourd'hui, les producteurs peuvent exploiter leurs films eux-mêmes. Ils ne dépendent plus du flair d'un distributeur décidant d'investir dans leur production, et peuvent donc court-circuiter la procédure de sélection.

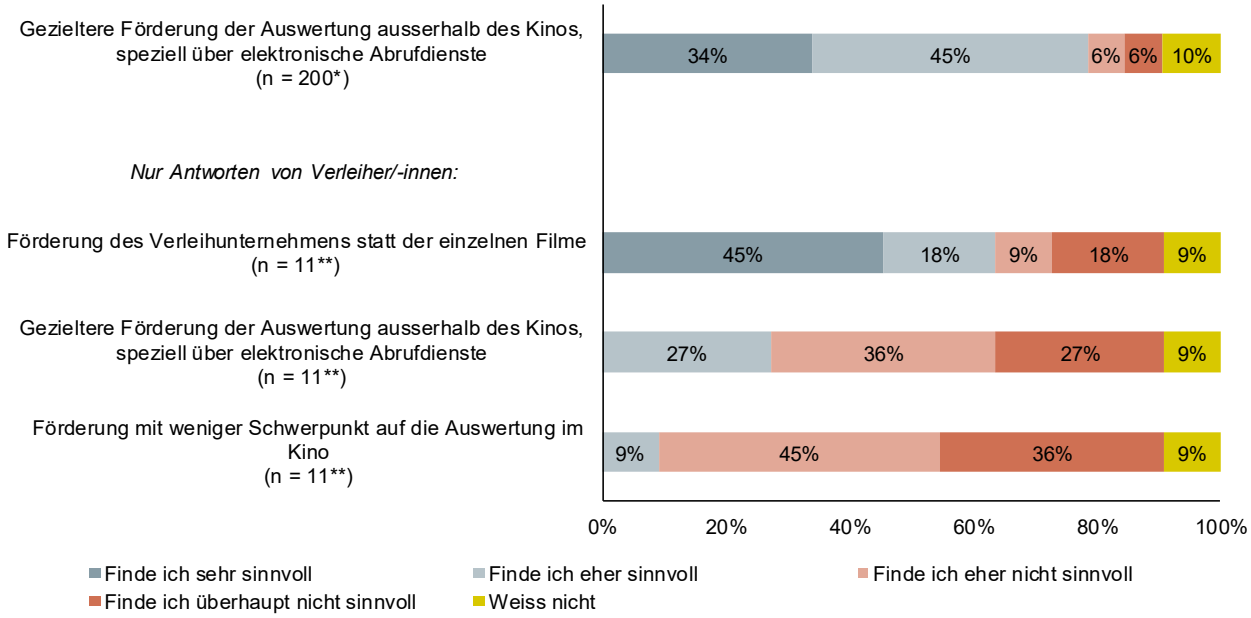
Extension de l'encouragement à d'autres canaux d'exploitation

Plusieurs des personnes interrogées s'accordent sur le fait que l'exploitation numérique prend de l'ampleur. Il est donc important d'accorder plus d'importance à cette dernière au

sein de l'encouragement. Depuis janvier 2017, les entreprises de distribution peuvent déposer une demande d'aide financière aux coûts de promotion et d'exploitation pour l'exploitation en VOD de longs métrages suisses et de coproductions reconnues avec réalisation suisse. Mais la plupart ignorent ce nouvel instrument.

L'enquête en ligne comportait une série de questions relatives aux possibles améliorations de l'aide à la distribution. La proposition relative à l'encouragement ciblé de l'exploitation hors des salles, et notamment de l'exploitation sur demande, a été soumise à tous les cinéastes. Les autres ont été présentées uniquement aux distributeurs (cf. N différents). La figure D 7.12 présente les réponses de chacun.

D 7.12 : Évaluation des propositions d'amélioration en matière d'aide à la distribution



Légende : * = cette question a été posée à l'ensemble des cinéastes (réponses de tous les domaines de la production, sans distribution).
** = ces questions ont été posées uniquement aux distributeurs, ou seules les réponses des distributeurs apparaissent.
Source : Enquête en ligne auprès des cinéastes Interface/Evalure 2019

Les résultats de l'enquête en ligne montrent que la majorité des cinéastes, à l'exception des distributeurs, estiment plutôt ou très judicieux de soutenir l'exploitation des films hors salles. Il a été suggéré, dans les entretiens comme dans l'enquête en ligne, de lancer une sorte de « Succès VOD ». En revanche, les distributeurs se montrent sceptiques à l'égard de cette nouveauté. Ils font remarquer qu'ils pourraient sortir perdants de cette évolution.

De l'encouragement des films à l'encouragement des entreprises de distribution

Comme le montre la figure D 7.12, les distributeurs voient plutôt d'un bon œil un encouragement des entreprises de distribution fondé sur leur contribution à la diversité de l'offre dans les cinémas suisses. Ce nouvel encouragement diffère de l'aide à la distribution actuelle, qui soutient directement les films. Il aurait pour conséquence une diminution bienvenue de la charge administrative de l'OFC et des distributeurs. Cependant, reste à déterminer quelle forme prendra cet instrument et quel sera le rôle de l'exploitation en salles, avec pour objectif d'éviter les sorties en salles purement administratives de films ayant peu de chance de trouver leur public. Cela dit, l'encouragement ne vise pas à soutenir les films à succès, puisque ceux-ci n'en ont pas besoin.

Quota de films suisses

En mars 2019, Swiss Fiction Movement a fait parvenir à l'OFC un document demandant l'introduction d'un quota de 20 % de films suisses, indépendamment de la forme d'exploitation. Concrètement, cela signifierait que 20 % de tous les films proposés sur les plates-formes de VOD, à la télévision, sur la Pay-TV et en salles devraient être produits en Suisse. Il faudrait également veiller à ce que ces films ne soient pas diffusés uniquement à des heures de basse écoute. Ou, pour les plate-forme de VOD, qu'ils soient suffisamment visibles pour être proposés automatiquement aux utilisateurs, sans que ces derniers doivent les chercher.

Pour les exploitants de salles, ce quota ne changerait rien, puisqu'il est déjà respecté sans qu'il y ait eu besoin de réglementer. Il toucherait donc en premier lieu les autres formes d'exploitation. La Suisse emboiterait le pas de l'UE, où un règlement similaire est entré en vigueur en octobre 2018, mais avec un quota de 30 % : « En vertu de la nouvelle réglementation, les chaînes de télévision continueront à être obligées de diffuser au moins 50 % d'œuvres européennes (y compris le contenu national) en temps d'écoute. Les services de vidéo à la demande - qui doivent déjà promouvoir les œuvres européennes selon les règles en vigueur - sont soumis à des obligations plus spécifiques en vertu de la directive révisée : ils doivent garantir une part minimale de 30 % de contenu européen dans leurs catalogues et devraient donner une bonne visibilité (prédominance) au contenu européen dans leurs offres. »[21]

Plate-forme de VOD pour les films suisses

Actuellement, les films suisses sont archivés à la Cinémathèque suisse. Mais il est difficile d'y accéder. C'est pourquoi, depuis quelques années, il est question de lancer une plate-forme de VOD consacrée au patrimoine cinématographique suisse, où les films seraient diffusés gratuitement ou à un prix modique. Puisque les formes d'exploitation numérique prennent de l'importance, la question des droits d'auteurs sur une plate-forme de ce type se pose. En outre, les producteurs préfèrent exploiter leurs films sur des plates-formes ne proposant pas uniquement des films suisses. Ces derniers auraient alors plus de chance d'atteindre le grand public, qui un soir souhaite voir un blockbuster et la journée peut-être un film suisse.

21 Commission européenne : *Marché unique numérique: mise à jour des règles audiovisuelles [mise à jour le 02/10/2018]* (MEMO/18/4093).

Annexe

A 1 Liste des personnes interrogées

Le tableau suivant donne un aperçu des personnes interrogées

DA 1: Personnes interrogées

Nom	*Institution/fonction*
Ivo Kummer, Laurent Steiert	OFC, responsable section Cinéma / responsable Suppl. section Cinéma
Jela Skerlak	OFC, responsable service Exploitation & diversité
Nicole Greuter	OFC, responsable service Culture cinématographique
Matthias Christen	OFC, responsable service Encouragement du cinéma
Matthias Bürcher	OFC, Promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse
Sven Wälti	SRG SSR, responsable Cinéma
Raphaël Brunschwig	Festival de Locarno, Chief Operating Officer
Seraina Rohrer	Journées de Soleure, directrice
Aline Schmid	Commission d'experts de l'OFC, productrice et experte domaine documentaire et fiction
Pascal Trächslin	Commission d'experts de l'OFC, distributeur/administrateur cinework
Samuel Guillaume	Commission d'experts de l'OFC, réalisateur de films d'animation
Daniel Waser	Zürcher Filmstiftung, administrateur
Gérard Ruey	Fondation Romande pour le cinéma, secrétaire général
Thomas Tribolet	Cinésuisse, administrateur
Christian Schläpfer	SSFV Syndicat Suisse Film et Vidéo, ancien président
Kaspar Winkler	Vinca Film, distributeur
Mirko Bischofberger	Swiss Fiction Movement, président et réalisateur
Laurent Dutoit	Agora Films, distributeur
Frank Braun	Neugass Kino AG, administrateur
Edna Eppelbaum	Cinevital AG/Cinepel SA/Cinemont SA
Niccolò Castelli	Paranoiko Pictures, réalisateur et producteur
Felix Hächler, Yves Blösche	Filmcoopi, distributeurs
Bettina Oberli	Réalisatrice
Jean-Stéphane Bron	Bande à part films, réalisateur et producteur
Elena Tatti	Box productions, productrice
Joel Jent	Dschoint Ventschr, producteur

Source : Figure Interface/Evalure