

Lucerne, le 18 juillet 2019

Management Summary

Interface Politikstudien Forschung Beratung et Evalure ont évalué, sur mandat de l'Office fédéral de la culture (OFC), les régimes fédéraux d'encouragement du cinéma 2016 à 2020. L'évaluation porte sur les cinq instruments suivants : aide liée au succès, encouragement sélectif, système d'expertise de l'encouragement sélectif, promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS) et soutien aux festivals. L'étude a consisté à analyser chacun des instruments sous l'angle de problématiques spécifiques, dont notamment le degré de satisfaction des cinéastes s'agissant de la mise en œuvre et de la réalisation des objectifs définis dans les régimes d'encouragement. Elle s'est également intéressée au soutien alloué aux films dans le cadre de l'exploitation, à savoir l'aide à la distribution et à la diffusion. Il s'agissait en l'occurrence d'analyser l'impact de l'encouragement sur l'exploitation en salles et sur d'autres canaux. Chaque fois que les données disponibles le permettaient, les conclusions du présent rapport ont été comparées à celles de la précédente évaluation (2012-2015).

Méthodologie

Les problématiques ont été évaluées à l'aide de méthodes qualitatives et quantitatives. Trois enquêtes ont été effectuées :

- *Analyse de documentation et interprétation statistique* : examen de divers documents internes de l'OFC ainsi que de publications et de sources de données de l'OFC et de l'Office fédéral de la statistique (OFS).
- *Entretiens individuels* : 26 entretiens qualitatifs ciblés, menés notamment avec des responsables de l'OFC et de la SRG SSR ainsi qu'avec des professionnels de divers domaines (producteurs, réalisateurs, distributeurs, exploitants de salles, organisateurs de festivals).
- *Enquête en ligne* : enquête en ligne auprès de cinéastes ayant déposé une demande d'encouragement sélectif auprès de l'OFC en 2017/2018 et/ou obtenu des bonifications de l'aide liée au succès entre 2015 et 2018. Le taux de retour du sondage se monte à 39 % (223 personnes au total ont répondu au questionnaire).

Résultats

Les conclusions de l'évaluation pour chacun des cinq instruments sont résumées ci-après.

I Aide liée au succès

Notre analyse montre que la majorité de ses bonifications sont réinvesties dans le genre cinématographique duquel elles sont issues. La plupart des contributions sont réinjectées dans la réalisation (44 %), et près de 28 % dans l'exploitation en salles. Par rapport à la situation qui prévalait il y a dix ans, les salles reçoivent moins d'argent de l'aide liée au succès, alors que les sommes réinvesties dans la réalisation et les phases précédentes ont augmenté. Globalement, l'évaluation montre qu'une large majorité des personnes interrogées sont satisfaites du système actuel de l'aide liée au succès. Les producteurs-auteurs et les réalisateurs semblent afficher un degré de satisfaction plus bas que le reste des cinéastes (notamment les producteurs). La critique revenant le plus fréquemment porte sur la *conception des listes de festivals*. De plus, certains cinéastes estiment que le *délai de réinvestissement, fixé à deux ans*, est trop court. Toutefois, l'analyse des données montre

que les cinéastes réinvestissent la majeure partie des bonifications dans le délai imparti et que très peu d'entre elles arrivent à échéance (env. 3 %). En outre, une grande partie des bonifications (plus de 80 %) est réinvestie par les personnes les ayant obtenues. Les cinéastes interrogés qui ont fait usage de la possibilité de transférer ses bonifications à un tiers ont jugée celle-ci positive, même si elle est rarement utilisée. Les résultats du questionnaire montrent que le degré de satisfaction relatif aux directives sur le réinvestissement et à la communication des bonifications annuelles, ainsi qu'à la communication et à la gestion des dossiers à l'OFC, a augmenté depuis 2015. L'insatisfaction relative aux réductions annuelles des bonifications, une des préoccupations majeures des cinéastes lors de la dernière évaluation (car ces réductions restreindraient la sûreté de planification de la production), est repassée à l'arrière-plan.

L'avis porté sur la réalisation des objectifs d'efficacité de l'aide liée au succès s'est amélioré par rapport à l'enquête 2015. Grâce aux bonifications, les cinéastes peuvent travailler sur un projet sans interruption, démarrer plus rapidement et lancer de nouveaux projets sans devoir déposer une demande d'encouragement sélectif. Les résultats de l'enquête montrent aussi que l'aide liée au succès permet aux entreprises de distribution d'acquérir des films suisses et des coproductions majoritaires et d'investir davantage d'argent dans la promotion et le minimum garantie. L'impact de l'aide liée au succès sur les cinémas est jugé plus sévèrement : le montant des bonifications générées est trop faible pour créer une forte incitation en matière de programmation.

I Encouragement sélectif

Les auteurs de l'évaluation décernent une bonne note à l'encouragement sélectif. En effet, ce dernier joue un rôle essentiel pour la création cinématographique suisse en facilitant le développement de sujets, de scénarios, de projets de films et leur réalisation. Dans l'enquête en ligne, la majorité des requérants (62 %) indiquent être très ou plutôt satisfaits de l'encouragement sélectif. Le degré de satisfaction globale a donc légèrement augmenté par rapport à l'enquête 2015. La gestion des dossiers à l'OFC, les exigences formelles relatives à ceux-ci et le délai de communication des décisions sont particulièrement bien notés. En revanche, les cinéastes se montrent critique envers les critères d'évaluation des demandes. En ce qui concerne l'effet d'aubaine, on constate une nette amélioration par rapport à l'évaluation précédente. En effet, le nombre de cinéastes bénéficiant d'une mesure d'encouragement alors même qu'ils auraient pu réaliser leur projet sans soutien financier semble avoir diminué.

Selon les cinéastes, la plupart des objectifs d'efficacité en ce qui concerne la phase de développement de projet ont été remplis. Ils indiquent que l'encouragement sélectif leur a permis de réaliser et d'intensifier les travaux de recherche pour leurs projets et/ou leurs scénarios. La majorité des objectifs d'efficacité dans le cadre de la réalisation ont également été atteints. Grâce aux aides financières, les cinéastes ont pu travailler sur leur film sans interruption et toucher un salaire adéquat. La plupart des bénéficiaires de l'aide à la postproduction ont également un avis positif. Le soutien alloué aux coproductions internationales dans le cadre de l'encouragement sélectif (conjointement au PICS) semble efficace. Près de la moitié des réponses à l'enquête en ligne indiquent que le projet aurait été réalisé même sans contribution fédérale d'aide à la réalisation des coproductions minoritaire, mais sans participation suisse. Aux dires de tous les bénéficiaires de l'aide ayant participé à une coproduction en tant que partenaire minoritaire, la contribution de l'OFC a permis de fournir une partie des prestations en Suisse. La modification de l'art. 46 de

l'ordonnance sur l'encouragement du cinéma (OECin), à savoir que depuis début 2019, les coproductions minoritaires sont évaluées par un seul expert, a été bien accueillie.

I Système d'expertise

Le système d'expertise a été modifié plusieurs fois au cours de la dernière période d'encouragement. Le système A/B, à savoir deux commissions à la composition différente, est en vigueur depuis 2016 dans les domaines du film de fiction, du documentaire et du film d'animation. L'évaluation conclut que le système n'a pas pu être mis en œuvre comme prévu. Ainsi, il arrive fréquemment que siègent dans les commissions des experts qui n'étaient pas prévus (remplaçants issus du pool d'experts). Selon l'OFC, la situation s'est améliorée depuis 2017, en cela qu'on veille explicitement à ce que la composition des commissions A et B soit différente. Près d'un tiers des cinéastes apprécie de pouvoir choisir entre les compositions A et B. Il est cependant étonnant de noter qu'une grande partie des personnes interrogées n'ont pas d'avis bien défini sur la question. Mais tous s'accordent à dire qu'il n'est pas souhaitable de revenir au système des commissions à composition fixe, sans tournus des membres. À leur avis, la cohérence des décisions entre le premier et le deuxième dépôt de demande, la qualité des motivations de refus et la couverture des compétences en français et en italien dans les commissions laissent encore à désirer.

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

Nous concluons que la promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS), nouvel instrument et troisième pilier de l'encouragement fédéral du cinéma, est largement apprécié. Cet instrument complète bien l'aide liée au succès et l'encouragement sélectif et permet à la branche du cinéma suisse de se professionnaliser davantage. Les objectifs de la PICS, notamment améliorer la compétitivité des entreprises techniques et renforcer les compétences des techniciens et acteurs suisses, ont été globalement atteints au cours de cette première période d'encouragement. En revanche, pour ce qui est d'attirer en Suisse le tournage des coproductions internationales (avec participation suisse minoritaire), le potentiel n'est pas épuisé. Par ailleurs, la PICS a eu pour effet de mieux répartir les tournages entre les régions linguistiques du pays. Comme en général les films allemands sont plus coûteux que les films romands et italophones, le seuil d'admission de la PICS a pour conséquence d'augmenter le taux d'encouragement des premiers. La plupart des cinéastes s'accordent sur le fait que diminuer ou supprimer ce seuil d'admission permettrait également de soutenir plus de coproductions internationales.

I Encouragement des festivals cinématographiques

Les objectifs du régime d'encouragement et des conventions de prestations sont atteints. Les neuf festivals soutenus contribuent de manière déterminante à la diversité de l'offre en Suisse, puisqu'au cours d'une année donnée, ils projettent autant de films que les cinémas du pays. En 2017, les films projetés lors des festivals soutenus par l'OFC ont enregistré 460 000 entrées. Ainsi, 3,3 % de toutes les entrées réalisées en Suisse cette année-là l'ont été dans une de ces neuf manifestations. Les rétrospectives organisées par les festivals (20 % des films projetés ont plus de dix ans) contribuent en outre à faciliter l'accès au patrimoine audiovisuel. De plus, l'évaluation montre que l'encouragement de l'OFC a permis aux festivals de renforcer leurs compétences professionnelles et financières. En effet, en 2017, le nombre d'entrée a été saisi correctement pour la première fois. Mais les festivals doivent encore s'améliorer avant qu'on puisse réellement parler d'harmonisation en matière de saisie des chiffres.

I Thèmes spécifiques de l'aide à l'exploitation

S'agissant de l'aide à l'exploitation, l'évaluation tire quatre conclusions principales : *premièrement*, les aides financières allouées aux exploitants de salles par l'OFC sont modestes par rapport aux recettes générées par les entrées, mais il convient de ne pas sous-estimer leur importance symbolique. *Deuxièmement*, les cinéastes critiquent le fait qu'un nombre grandissant de films suisses (et étrangers) voudraient sortir en salles. Elles souhaitent renforcer la sélection afin d'offrir une meilleure visibilité aux films projetés. Toutefois, elles ne s'accordent pas sur la procédure de sélection. *Troisièmement*, l'OFC a introduit ces dernières années un nouveau règlement en réponse à l'augmentation du nombre de demande d'aide à la distribution des films suisses. En dépit de cette modification, les personnes interrogées jugent cet instrument de manière positive. *Quatrièmement*, l'exploitation numérique gagne du terrain. Il s'agit donc de réfléchir à la manière dont les films suisse peuvent s'imposer sur les plates-formes de vidéo à la demande (plates-formes VOD).

Recommandations

Les auteurs de l'évaluation émettent six recommandations pour la prochaine période d'encouragement (2021-2025).

Nous recommandons à l'OFC de ne pas modifier fondamentalement la mise en œuvre de l'*aide liée au succès*. Il convient de conserver le délai de réinvestissement de deux ans et la possibilité de transmettre les bonifications. De plus, nous recommandons de tenir compte, outre des entrées en salles, des entrées réalisées dans les festivals suisses et (à long ou moyen terme) des chiffres de l'exploitation en VOD dans le calcul des bonifications de la prochaine période d'encouragement. Il serait également pertinent d'inclure dans la liste des festivals des manifestations de niche jouant un rôle majeur pour un genre spécifique. Toutefois, il convient de procéder de manière ciblée afin de ne pas devoir diminuer davantage le montant des bonifications et, partant, la sûreté de planification des cinéastes.

S'agissant du *système d'expertise de l'encouragement sélectif*, nous recommandons à l'OFC de maintenir le système A/B pour les films de fiction, les documentaires et les films d'animation. En effet, refondre ce système à court terme ne paraît pas judicieux. Il est plus pertinent d'en améliorer la mise œuvre de sorte que les cinéastes en perçoivent mieux l'utilité (par ex., en réduisant la part des membres non assignés aux commissions A/B). De plus, nous recommandons à l'OFC de réfléchir à la manière d'améliorer la qualité des motivations de refus et la couverture des compétences linguistiques des experts (par ex., en désignant un expert responsable par dossier dans les commissions ou en communiquant oralement les décisions négatives aux requérants lors du deuxième dépôt de demande).

Nous recommandons en outre à l'OFC de remodeler la *promotion de l'investissement dans la cinématographie en Suisse (PICS)* afin de mieux attirer les coproduction minoritaires, en abaissant ou supprimant le seuil d'admission. Nous recommandons enfin de réfléchir aux mesures permettant de compenser le handicap des films romands et italophones dans ce domaine.

S'agissant de l'encouragement des festivals, nous recommandons à l'OFC d'accélérer l'harmonisation du nombre d'entrées. Il convient de discuter avec les festivals des points encore obscurs de la procédure de saisie et d'améliorer la comparabilité des chiffres entre festivals.

Cinquièmement, nous proposons à l'OFC de repenser son *encouragement dans le domaine de l'exploitation* afin de mieux prendre en compte les nouvelles réalités. Nous recommandons de lancer un nouvel instrument d'encouragement, plus flexible. Celui-ci ne soutiendra plus directement les films, mais les entreprises (de distribution), par ex., en versant des primes annuelles aux entreprises sélectionnées. Chaque film bénéficiera ainsi d'une exploitation sur mesure et l'instrument d'encouragement pourra réagir sagement aux futurs développements du secteur. Le soutien alloué à l'exploitation sur les médias numériques sera maintenu. En outre, il nous paraît judicieux de créer une plate-forme de VOD liée à la Cinémathèque afin d'améliorer l'accès au patrimoine cinématographique suisse.

Pour la présente évaluation comme pour les précédentes, certaines questions importantes n'ont pas trouvé de réponse adéquate du fait du manque de données ou de structures peu optimales de celles-ci. Notre sixième recommandation porte donc sur la création d'un *système de gestion des données à la section Cinéma de l'OFC*. La gestion des processus de saisie et l'utilisation des données permettra d'assurer une saisie uniforme à long terme, y compris en cas de changement de collaborateurs. La saisie automatique d'un maximum de données permettra de soulager le travail de la section cinéma. La section cinéma a démarré le processus d'implémentation d'une telle gestion de données en 2018 avec la mise en place d'une nouvelle base de données gérant l'encouragement du cinéma. Il est cependant essentiel que ce sujet soit pris en considération afin que la gestion des données soit pleinement opérationnelle en vue de la période 2021-2024.