

Un ou beaucoup, telle est la question

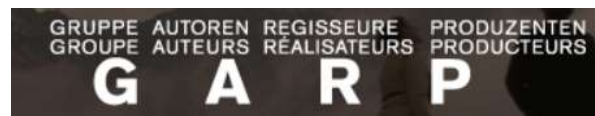
Soutien au cinéma, le système d'évaluation suisse
en comparaison européenne

Rachel Schmid

Etude commanditée par

ARF/FDS

Association suisse des scénaristes et réalisateurs de films (ARF)
Verband Filmregie und Drehbuch Schweiz (FDS)
Associazione svizzera regia e sceneggiatura film (ARF)



SFP

Swiss Film Producers' Association
Schweizerischer Verband der FilmproduzentInnen
Association Suisse des producteurs de films
Associazione svizzera dei produttori di film

Impressum

Auteurs

Rachel Schmid

SAM Script and Media Consulting

Dorfstrasse 14

8802 Kilchberg

Membre du groupe de pilotage

Barbara Miller, Kaspar Kasics, Michael Steiger, Andrea Staka, Matthias Mürger,

Ruth Waldburger, Ursula Häberlin, Eva Vitija, Christa Capaul, Thomas Tribolet, Simon Hesse

Mandants

ARF / FDS

Association suisse des scénaristes et réalisateurs de film (ARF)

Verband Filmregie und Drehbuch Schweiz (FDS)

Associazione svizzera regia e sceneggiature film (ARF)

GARP

Gruppe Autoren Regisseure Produzenten

Groupe Auteurs Réalisateurs Producteurs

IG Unabhängige Schweizer Filmproduzenten

SFP

Swiss Film Producers Association

Schweizer Verband der FilmproduzentInnen

Association suisse des producteurs de films

Associazione svizzera dei produttori di film

Zurich, mars 2018

Table des matières

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Avant-propos | 6 |
| 2. | Problèmes en jeu | 7 |
| 3. | Manière de procéder | 8 |
| 3.1. | Sources | 8 |
| 3.2. | Analyse..... | 9 |
| 3.3. | Désignation des genres | 9 |
| 3.4. | Définition de l'intendant..... | 9 |
| 3.5. | Définition de la compétence décisionnelle..... | 10 |
| 4. | Le choix des pays | 11 |
| 4.1. | Critères de choix | 11 |
| 4.2. | Norvège, Suède, Irlande, Pays-Bas, Autriche, Luxembourg | 11 |
| 5. | Les modèles d'expertise | 12 |
| 5.1. | Les trois modèles de base | 12 |
| 5.2. | Le modèle de l'intendance | 13 |
| 5.2.1. | Modèles d'intendance au pouvoir centralisé..... | 16 |
| 5.2.2. | Le cas particulier des films orientés sur le marché..... | 16 |
| 5.3. | Le modèle des commissions..... | 16 |
| 5.3.1. | Commissions dotées d'un président | 19 |
| 5.3.2. | Commissions composées de membres permanents..... | 19 |
| 5.3.3. | Commissions composés de membres tournants..... | 20 |
| 5.4. | Formes mixtes..... | 20 |
| 5.5. | Dissémination des modèles d'expertise..... | 20 |
| 6. | Six pays européens comparés à la Suisse | 22 |
| 6.1. | Les systèmes d'expertise des pays analogues..... | 22 |
| 6.1.1. | La Norvège et la Suède : deux modèles d'intendance | 22 |
| 6.1.2. | L'Irlande et les Pays-Bas : formes mixtes du modèle d'intendance | 23 |
| 6.1.3. | L'Autriche et le Luxembourg : deux modèles de commissions..... | 24 |
| 6.1.4. | Changement permanent | 24 |

| | | |
|--------|--|----|
| 6.2. | Le système d'expertise de l'Office fédéral de la culture | 24 |
| 6.3. | Formes juridiques des systèmes de soutien au cinéma | 25 |
| 6.4. | Comparaison statistique..... | 27 |
| 6.4.1. | Particularités de la Suisse..... | 30 |
| 7. | Analyse détaillée des différences entre modèles | 32 |
| 7.1. | Le rôle des financeurs du cinéma | 32 |
| 7.2. | Les tâches de l'administration..... | 32 |
| 7.3. | Dotation en personnel du soutien sélectif..... | 36 |
| 7.4. | Les mandats d'évaluation | 42 |
| 7.5. | Les méthodes de décision | 45 |
| 7.6. | Autres critères distinctifs importants | 47 |
| 7.6.1. | Objectifs de l'encouragement | 47 |
| 7.6.2. | Centralisation | 48 |
| 7.6.3. | Instruments d'encouragement | 49 |
| 7.6.4. | Priorisation | 51 |
| 7.6.5. | Début du soutien | 51 |
| 7.6.6. | Projets à maturité | 51 |
| 7.6.7. | Succès national et international..... | 52 |
| 7.6.8. | Evaluations des décisions d'encouragement..... | 53 |
| 8. | Récapitulation des résultats | 54 |
| 8.1. | Avantages et désavantages des systèmes d'expertise | 54 |
| 8.2. | Tableau comparatif des modèles d'expertise | 56 |
| 8.3. | Appréciation de l'évaluation des projets en Suisse | 57 |
| 8.4. | Conclusion..... | 57 |
| 9. | Recommandations | 59 |
| 9.1. | Recommandations générales | 59 |
| 9.2. | Variante 1 : système de commission avec augmentation des effectifs et présidence | 62 |
| 9.3. | Variante 2: système de commission avec renforcement de la communication | 62 |
| 9.4. | Variante 3 : système de commission avec conseillers | 62 |
| 9.5. | Variante 4 : passage au système de l'intendance | 63 |
| 9.6. | Variante 5 : délégation des projets artistiques aux régions | 63 |

| | |
|---|----|
| 10. Epilogue | 65 |
| 11. Sources | 67 |
| 11.1. Sources | 67 |
| 11.2. Partenaires d'interview | 67 |
| 11.3. Catalogue des questions..... | 68 |
| 11.4. Bibliographie | 73 |
| 12. Appendice | 74 |
| 12.1. Liste des figures | 74 |
| 12.2. Le changement de système aux Pays-Bas..... | 75 |
| 12.3. Qualifications exigées des membres d'une commission | 78 |

1. Avant-propos

Les films venus du Danemark, de Roumanie et de Pologne remportent régulièrement des prix dans les festivals de renom comme Cannes, Berlin et Venise. Dans les pays scandinaves, des parts de marché de 15 à 20% pour les films autochtones ne sont pas l'exception, elles sont la règle. Se peut-il qu'un pays possède plus de talents d'exception que d'autres ? Ou est-ce que les systèmes d'aide au cinéma soutiennent tout simplement les « bons » projets ?

L'évaluation des projets est une tâche difficile, qui implique la prise en compte d'une multitude de facteurs. Parmi ceux-ci, il y a les aspects artistiques et les conditions de production. Il convient d'anticiper quel pourra être le cas échéant l'accueil réservé à un film sur le marché, et si un festival important pourrait s'intéresser à lui.

Comment faire en sorte que les projets qui seront sélectionnés feront progresser non seulement une œuvre particulière mais la branche du cinéma dans son ensemble ?

En Suisse, les projets cinématographiques sont évalués par un grand nombre de commissions. Les personnes qui s'engagent à faire ce travail s'acquittent de leur tâche avec soin et s'efforcent de parvenir à des décisions « objectives ». Mais est-ce suffisant ?

La présente étude s'est donné pour objet de montrer comment fonctionnent les différents systèmes d'évaluation et quels sont leurs avantages et leurs désavantages. Le point de vue adopté vise à dégager une vision d'ensemble, il ne s'agit donc pas de critiquer les personnes qui, au service de la branche cinématographique, ont assumé la lourde responsabilité de décider de l'allocation des moyens financiers.

Je remercie mes merveilleux collègues du comité d'Eurimages, qui m'ont patiemment donné des renseignements sur leurs systèmes respectifs de soutien au cinéma. Avec moi, ils ont cherché à établir en quoi les modèles d'évaluation se différencient les uns des autres au quotidien et par leurs mécanismes. Il m'ont en outre ouvert des portes, afin que je puisse échanger avec d'autres personnes représentant les systèmes de soutien des différents pays. Je voudrais en particulier citer les noms de Karin Schockweiler, Iris Zappe-Heller, Emma Scott, Boban Jevtic, Dorien Van der Pass, Silje Riise Naess, Kristina Börjeson, Magalie Armand, Piret Tibbo-Hudgins et Christian Juhl Lemche.

Sur le plan suisse, j'adresse mes remerciements aux quatre associations et à leurs représentants, qui ont suivi de près la genèse de la présente étude. Un merci tout particulier va à Thomas Tribolet, qui n'a pas seulement tenu la barre du point de vue organisationnel mais m'a aussi fourni d'importantes informations sur l'état actuel du débat en matière de politique cinématographique.

2. Problèmes en jeu

En Suisse, la discussion porte régulièrement sur la manière d'améliorer l'expertise des projets. Frustrés par un refus ou peïnés par l'absence de succès dans les salles de cinéma, certains se mettent en quête d'un système capable de rendre l'évaluation plus professionnelle. On lorgne du côté du (grand) Nord et espère pouvoir éventuellement copier les modèles à succès.

D'autres embrassent du regard la diversité de l'offre cinématographique en Suisse et sont heureux de relever que les commissions ne se rabattent pas sur le seul critère du succès mais, selon leur composition, voient des forces et des faiblesses différentes dans les projets qui leur sont soumis.

La présente étude s'interroge sur les modèles d'évaluation qui sont appliqués en Europe et les compare ensuite avec le mode de sélection du système suisse de soutien au cinéma. Une comparaison détaillée permet d'analyser les mécanismes de l'évaluation dans son ensemble. Enfin, l'auteure dégage les présupposés philosophiques et les objectifs de l'encouragement qui sous-tendent les différents systèmes.

L'étude montre qui procède à la sélection des projets et comment cette décision est prise. La présentation des divers modèles contient une évaluation des avantages et désavantages de chacun. De surcroît, une confrontation avec le modèle suisse conclut chaque chapitre.

L'étude poursuit plusieurs objectifs. D'une part, la mise en perspective détaillée des divers systèmes d'évaluation doit permettre de mieux comprendre tout ce qui influe sur le processus de sélection. Grâce à la délimitation avec les autres méthodes, il est également possible de clarifier la façon dont est organisé précisément le processus d'expertise de l'Office fédéral de la culture et de dégager la philosophie qui l'inspire.

L'étude utilise ces éléments fondateurs pour avancer des propositions d'amélioration à destination du système suisse de soutien au cinéma. Dans ce contexte, elle pose aussi des questions relatives aux instruments d'encouragement. Il ne suffit pas, en effet, de montrer comment une décision est prise. Il faut aussi montrer ce qui peut être décidé.

Le dernier chapitre énumère une série de propositions visant à améliorer l'évaluation des projets. Ces propositions sont échelonnées d'après le degré de changement qu'elles impliquent, elles vont de la petite retouche au changement radical de l'encouragement du cinéma.

Les visions sur ce que serait idéalement l'aide suisse au cinéma sont fort nombreuses. La présente étude ne prend pas position à ce sujet mais se focalise sur les questions suivantes : comment faut-il concevoir la sélection des projets afin de parvenir à un choix transparent, compréhensible, cohérent et d'un haut niveau de qualité.

3. Manière de procéder

3.1. Sources

Ce n'est pas la première fois que la branche suisse du cinéma discute de la manière d'optimiser la sélection des projets. Dans tous les autres pays, on ne cesse aussi d'évaluer comment l'expertise pourrait être améliorée.

Il existe donc déjà quelques études qui décrivent avec plus ou moins de précision les différents systèmes d'évaluation. Parmi ces études, trois méritent d'être mentionnées car elle constituent un fondement important de celle que vous avez sous les yeux.

En 2013, l'institut suédois du cinéma a commandité une étude à l'occasion de ses 50 ans d'existence, dans laquelle ont été comparés les systèmes de soutien au cinéma de huit pays européens. Les méthodes d'expertise y sont également discutées.

Medici, la plateforme internationale d'échanges pour les systèmes européens de soutien au cinéma, a repris l'idée suédoise et débattu de quelques modèles européens dans le cadre de ses réunions (rencontres annuelles de 2013 et 2015). Ces présentations et ces discussions ont été consignées dans des rapports et sont accessibles en ligne.

En 2015, l'Office fédéral de la culture a commandité une évaluation de ses régimes d'encouragement. Le système d'évaluation de l'OFC a été notamment évalué dans un rapport détaillé et quatorze systèmes d'évaluation européens y ont été comparés.

Dans les trois études mentionnées, l'aide au cinéma est présentée comme un tout et chacune des méthodes de décision appliquées y est exposée. La plupart des informations recueillies à cette occasion n'ont pas perdu de leur actualité. C'est la raison pour laquelle la présente étude a renoncé à décrire une nouvelle fois le tableau global des pays pris en compte. En lieu et place, les facteurs distinctifs sont exposés dans cinq blocs thématiques sous forme de tableaux et font ensuite l'objet d'un commentaire commun.

Mon travail dans diverses commissions m'a montré que des facteurs essentiels ne pouvaient pas être définis uniquement par la description des processus décisionnels (modèle d'intendance vs modèle de commissions). A côté de la méthode d'expertise, il faut aussi évaluer les processus qui y sont rattachés.

Les comparaisons des systèmes de soutien au cinéma qui ont été établies jusqu'ici reposent toutes sur une analyse de la structure de l'organisation. De cette manière, les différences peuvent être identifiées et nommées. En revanche, pour apprécier l'aide aux projets en tant que tout, la prise en considération des processus est cependant beaucoup plus déterminante.

Pour réaliser ce travail, 21 interviews ont été réalisées avec les représentants de 11 systèmes de soutien au cinéma. La liste des partenaires d'interview se trouve en annexe (p....). Ces personnes

travaillent toutes dans les institutions d'encouragement concernées et sont impliquées directement dans la sélection des projets, quelques-unes dans des postes à responsabilités, d'autres en qualité d'intendants.

Ces interviews ont été réalisées à l'aide d'un questionnaire comprenant 90 questions environ (voir l'indication des sources en page ...). Ces questions portent aussi bien sur des informations statistiques que sur des sujets qui concernent le pilotage des processus ou la communication.

Au préalable, les données statistiques ont été rassemblées dans la mesure du possible à l'aide des indications fournies par les sites internet concernés, en sorte que l'entretien a pu se concentrer sur les processus de sélection, les compétences et les visions. Les données statistiques reposent sur l'année 2016, dans la mesure où aucune autre indication n'est donnée.

3.2. Analyse

Comme souvent, le diable est dans les détails. Pour comprendre les avantages et les désavantages des différentes méthodes d'évaluation, il faut examiner à la loupe les finesses des processus de sélection. Pour ce faire, les systèmes de soutien au cinéma sont comparés dans cinq blocs thématiques sous forme de tableaux. Ces derniers sont discutés en détail dans les chapitres correspondants. Une récapitulation de toutes les listes se trouve en annexe (p. ...)

3.3. Désignation des genres

Dans cette version française de l'étude, la forme grammaticale masculine a été retenue pour désigner les noms d'agents, de métiers, titres, grades, fonctions, etc. (NdT)

3.4. Définition de l'intendant

Les systèmes de soutien examinés ici qualifient leurs « intendants » de manière à chaque fois différente. Ce point est important pour ces systèmes car ils peuvent ainsi exprimer une position différenciée. Les « commissioners » norvégiens façonnent activement le paysage cinématographique de leur pays comme le feraient des acheteurs TV. Ils utilisent donc aussi ce terme. Aux Pays-Bas, les « filmconsulenten » « conseillent » le système d'aide au cinéma, afin de promouvoir l'offre cinématographique souhaitée. C'est aussi de cette manière que les évaluateurs suédois se désignent, alors que les Irlandais qualifient simplement leurs « intendants » de « project managers ». (Ce terme est trompeur, parce que, dans les autres pays susmentionnés, les conseillers « sans voix » sont désignés par le terme de « production manager ».

Ces distinctions ne jouent pas de rôle dans le cadre de la présente étude, c'est pourquoi elle parle indistinctement d' « intendants » quand il est question des décideurs.

3.5. Définition de la compétence décisionnelle

La présente étude met l'accent sur les méthodes d'évaluation. Il est donc important de comprendre qui assume la responsabilité des décisions sur le fond. Cette décision pourra peut-être ultérieurement être assumée quant à la forme par une autre personne mais cette question n'entre pas ici en considération.

4. Le choix des pays

4.1. Critères de choix

Le choix des pays entrant dans la comparaison repose sur les critères suivants :

1. Il s'agit de pays choisis pour l'exemple et non pas d'une liste exhaustive. Un certain nombre d'exemples suffit pour établir une comparaison entre les différents systèmes.
2. La préférence est donnée aux pays qui sont en contact étroit avec la Suisse. Cela contribue à donner un caractère vérifiable aux informations.
3. La préférence est donnée aux pays où les langues parlées sont accessibles à l'auteure. Cela facilite l'accès au savoir qui n'est disponible que dans la langue nationale.
4. La préférence est donnée aux pays dont la branche cinématographique est, par sa taille, le plus proche possible de celle de la Suisse.
5. La préférence est donnée aux pays dont les méthodes de soutien au cinéma présentent une certaine constance.
6. Les pays dont le soutien au cinéma est soumis à des pressions politiques sont exclus.
7. Sont également exclus les pays qui rendent la comparaison difficile en raison d'une caractéristique particulière.

4.2. Norvège, Suède, Irlande, Pays-Bas, Autriche, Luxembourg

Six systèmes européens de soutien au cinéma ont été retenus pour la comparaison. Ce sont la Norvège, la Suède, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche et le Luxembourg. Ce choix est justifié au chapitre 6.

En plus de ces pays, d'autres systèmes de soutien, avec lesquels des interviews ont été également réalisées, ont été pris en compte si besoin était. Ce sont l'Estonie, la Serbie et la France. Dans deux cas, il a aussi été fait appel au modèle des programmes paneuropéens d'encouragement « Eurimages » et « Europe Créative »

5. Les modèles d'expertise

Comme les ressources d'un système de soutien au cinéma sont limitées et que tous les films ne sont pas d'une qualité telle qu'ils peuvent atteindre un public, les demandes d'aide doivent être évaluées et sélectionnées.

Pour apprécier un projet de film, une foule d'informations sont souvent à disposition. Même si les informations de certains domaines peuvent être saisies « objectivement », le jugement global demeure toujours subjectif. La question qui se pose est donc de savoir comment on en arrive à sélectionner les « meilleurs » projets.

L'expertise et la sélection peuvent se dérouler de plusieurs façons. Les méthodes d'évaluation se distinguent habituellement l'une de l'autre par le nombre de personnes qui opèrent la sélection. Lorsque l'expertise est faite par un groupe, on parle d'un modèle de commissions, alors que le procédé consistant à donner la responsabilité de la sélection à une seule personne est qualifié de modèle de l'intendance. En plus de cela, il existe diverses sous-catégories et plusieurs formes mixtes.

5.1. Les trois modèles de base

Les modèles d'expertise sont subdivisés en trois catégories, en fonction du nombre de décideurs impliqués : les modèles d'intendance, les modèles de commissions et les formes mixtes.

Comme on le verra ci-dessous, ce critère distinctif est trompeur, parce que, si c'est bien une seule personne qui prend la responsabilité de la sélection d'un projet dans le système de l'intendance, cette personne a normalement des échanges de vues avec d'autres personnes et recueille l'avis d'autres personnes avant de prendre sa décision.

Un autre critère distinctif nettement plus important est le présupposé philosophique en matière d'encouragement qui est à la base des différents modèles. Dans le système des commissions, l'office chargé du soutien au cinéma s'efforce de gérer l'allocation des moyens financiers en se soustrayant le plus possible à toute influence. Toute demande d'aide est d'une certaine manière considérée comme un cas unique et évaluée comme tel. La demande est seulement en concurrence avec les demandes déposées à la même session.

En revanche, les systèmes de soutien fonctionnant sur la base de modèles d'intendance se considèrent eux-même comme des acteurs de l'industrie cinématographique, dont la mission, par-delà de l'aide apportée à une œuvre particulière, est d'orienter, de piloter et de promouvoir l'offre de films en tant qu'elle forme un tout.

5.2. Le modèle de l'intendance

Le modèle d'intendance se fonde sur l'idée d'une étroite collaboration avec les requérants. Pour ce faire, la communication est fréquente et régulière. Dès qu'un projet se qualifie pour une première aide, la collaboration commence entre intendant et requérant, qui cherchent à vérifier régulièrement si les objectifs fixés ont été atteints.

Dépôt de la demande

Les requérants se cherchent une personne parmi les membres du service compétent, auprès de laquelle ils déposent leur demande. La plupart du temps, au moins deux personnes (= intendants) sont à disposition pour un instrument d'encouragement. Normalement, un premier entretien a lieu avant le dépôt de la demande. Quand la demande a été déposée, les intendants responsables évaluent les documents remis. Suivant la complexité de la demande, l'intendant consulte des experts, qui sont engagés dans le système de soutien au cinéma au titre de conseillers. Ce sont d'une part des spécialistes, disposant de beaucoup d'expérience dans le domaine de la production et accompagnent les projets soutenus tout au long des différentes étapes de l'encouragement. Dans tous les systèmes de soutien au cinéma placés sous un régime d'intendance, d'autres personnes s'occupent de l'exploitation des films dans les festivals et les salles de cinéma. Lorsque la demande porte sur une aide au niveau du développement, le projet est aussi discuté avec une personne qui évalue comment il pourrait être soutenu au stade du développement par des prestations externes (perfectionnements, participation à des pitchings, etc.).

Après l'évaluation, l'intendant rédige un rapport détaillé où il consigne son appréciation de la demande. Avant la décision finale, un entretien a encore lieu avec le supérieur hiérarchique ou d'autres personnes, suivant ce que prévoit le système de soutien.

Ce qui n'est pas mis en discussion c'est la qualité de chacun des projets. Le jugement sur ce point est du ressort des intendants impliqués et ne fait pas l'objet d'un débat d'ensemble.

Acceptation et rejet

Une fois la décision prise, la deuxième phase importante de l'évaluation commence pour l'intendant. Il convient à présent de faire part de la décision aux requérants. En cas de décision négative, il s'agit d'expliquer pourquoi le projet a été rejeté. A cet effet, les requérants reçoivent un exposé des motifs détaillé. Par ailleurs, l'intendant y déclare que le projet suscite tout de même son intérêt ou qu'il aura plutôt tendance à ne pas vouloir le soutenir du tout à l'avenir. Cela permet d'éviter que des projets « faibles » ou jugés médiocres ne continuent à être développés. En ce qui concerne les projets plus solides mais pas encore parfaits, il est possible d'analyser ensemble les domaines où l'intendant considère que se trouvent les points forts du projet et de chercher comment les améliorer.

Quand un projet bénéficie d'une aide, commence un partenariat. A partir de cet instant, l'entreprise de production et le fonds de soutien deviennent des partenaires, qui développeront le projet de

concert. Le système de soutien explique aux requérants où il voit d'éventuels problèmes et leur montre quelles sont les autres mesures propres à accompagner le développement. Par exemple, on évaluera comment des talents bien réels pourraient être activés par la participation à un stage de perfectionnement ou à une rencontre internationale. Les prochains objectifs du développement sont définis ensemble et ensuite consignés par écrit. Ce qui sera fait concrètement et comment le projet sera réalisé au niveau du fond et de la forme, cela est entièrement du ressort de l'entreprise de production.

Les rencontres suivantes se limitent à un bref échange lorsque les producteurs, les réalisateurs ou les auteurs sont très expérimentés. Les échanges peuvent prendre un tour très intense lorsque les personnes sont jeunes. La grande majorité des entreprises de production apprécient beaucoup les échanges, parce qu'elles profitent de l'expérience des intendants ou de leurs équipes de conseillers et peuvent emmagasiner ainsi des expériences supplémentaires.

Compétence et inclusion

Un critère essentiel du modèle d'intendance est la communication avec les requérants. Les échanges avec ceux-ci passent par une seule et unique personne, à savoir l'intendant responsable. Du côté des requérants, on veillera à faire participer aux entretiens toutes les personnes impliquées dans le développement. Dans l'idéal, ce sont l'auteur, le réalisateur et le producteur.

Possibilité de choix

Il importe que les décideurs aillent si possible à la rencontre des requérants sans la moindre prévention. Ce n'est parfois par le cas, pour toutes sortes de raisons. C'est pourquoi deux personnes au moins sont en général à disposition pour chaque domaine respectif. Du moment que tous les intendants disposent du même budget, une répartition naturelle se fait, même si certains intendants sont particulièrement prisés. Les requérants savent que la concurrence est rude auprès de ces derniers.

Profil

Pour que le système d'intendance fonctionne convenablement, il est primordial que les intendants soient des professionnels qualifiés, jouissant d'une grande estime au sein de la branche cinématographique. De plus, ces personnes doivent être en possession de grandes compétences sociales et communicationnelles.

Les systèmes de soutien au cinéma pratiquant le modèle de l'intendance présument qu'il n'existe pour ainsi dire pas de personne au bénéfice de toutes les connaissances nécessaires à l'appréciation globale d'un projet. C'est la raison pour laquelle ils choisissent des personnes qui ont des connaissances particulières dans certains champs du savoir. Il est fait appel aux intendants conformément à leur connaissances spéciales. Pour remédier à leur manque de connaissances en

matière d'évaluation, des conseillers leur sont adjoints. Au surplus, ils reçoivent une formation à l'interne et sont sensibilisés à leur travail.

Les intendants reçoivent des directives claires de la part de leurs supérieurs hiérarchiques, leur indiquant quel genre de projets doit être traité en priorité. Il leur appartient de sélectionner les projets qui correspondent le plus aux objectifs de l'encouragement du système de soutien. Ces objectifs peuvent varier énormément au gré de l'instrument d'encouragement.

Subjectivité

La qualité artistique d'un projet ne peut être mesurée scientifiquement. L'appréciation de la qualité dépend donc toujours du goût, de l'expérience et de la vision du monde de la personne qui évalue. Au lieu de diluer une appréciation sous une multitude de points de vue, le modèle de l'intendance se sert de cette réalité à son avantage. Le jugement artistique est placé à dessein entre les mains d'une seule et unique personne.

On craint souvent que les intendants ne sélectionnent les projets en fonction de leur goût personnel. En réalité, cela n'arrive presque jamais. Les intendants sont exposés à un vent violent. Ils doivent justifier chaque refus lors d'un entretien interpersonnel. Au préalable, leurs raisons sont débattues avec la direction. De surcroît, la décision est discutée avec les conseillers représentant la production et la distribution avant d'être communiquée au requérant.

Impartialité

Comme tous les requérants ont la possibilité, après un refus, de présenter leur demande auprès d'un autre intendant, tout est prévu pour empêcher que les intendants ne discutent entre eux pendant l'expertise.

Changement d'intendant

Après un changement de personne, de nombreux requérants déboutés font usage, après un refus, de la possibilité qui leur est offerte de changer d'intendant. Comme il est rare que le nouvel intendant soit d'un autre avis, la situation « se détend » le plus souvent rapidement. Bien que ce travail fait à double soit coûteux pour le système de soutien au cinéma, la possibilité de changer d'intendant est jugée très importante. D'une part, parce que d'éventuelles « erreurs de jugement » peuvent ainsi être corrigées, d'autre part, parce que le second examen contribue à accroître la crédibilité des premières appréciations.

Vue d'ensemble

A l'occasion de séances régulières, une discussion générale porte sur les projets avec lesquels l'institution de soutien au cinéma a conclu actuellement un partenariat. L'objectif de ces séances est de faire en sorte que tout le monde sache quels projets sont développés, afin d'avoir une vue d'ensemble de tous les projets. Ces séances servent à évoquer les objectifs des projets, les calendriers et les estimations des coûts. Par ailleurs, les stratégies de développement et

d'exploitation sont présentées et coordonnées. C'est également l'occasion d'évaluer si la totalité des projets bénéficiant d'une aide correspond aux objectifs de l'encouragement.

5.2.1. Modèles d'intendance au pouvoir centralisé

Normalement, plusieurs intendants s'occupent des demandes d'aide. Ils tranchent sur une demande et disposent à cet effet d'un budget propre. Une forme particulière de modèle d'intendance prévoit que toutes les décisions seront prises par une seule personne. C'est le cas au Medienboard Berlin-Brandenburg.

L'évaluation des projets et la communication avec les requérants sont le fait de plusieurs experts, exactement comme dans le modèle d'intendance classique. Cependant, au lieu de prendre eux-mêmes une décision, les gestionnaires de projets rédigent une recommandation. Le directeur choisit ensuite dans les projets présentés ceux qui sont le plus convaincants à ses yeux.

5.2.2. Le cas particulier des films orientés sur le marché

La tâche la plus importante des intendants est d'évaluer les demandes sous l'angle de la qualité. Ce faisant, ils jugent notamment l'originalité, la qualité artistique et la nouveauté des projets. Ces critères sont déterminants pour le succès d'un film d'art & essai.

Mais comment juger les projets qui renoncent délibérément à l'innovation, à l'originalité et à l'écriture artistique ? Les projets qui visent par exemple à flatter le goût du grand public par un remake ou un sequel ? Pour ces projets, la qualité doit recevoir une définition totalement différente.

Tous les systèmes de soutien au cinéma pratiquant un modèle d'intendance examinés dans le cadre de cette étude établissent une séparation entre films artistiques et films axés sur le grand public. Cela permet de ne pas comparer les pommes et les poires. Les budgets distincts garantissent d'autre part que les deux types de films aient un accès satisfaisant aux aides financières. La séparation stricte a contribué à faire en sorte que les films orientés grand public n'ont pas seulement gagné en nombre de spectateurs mais encore en qualité. La part de marché des films autochtones a ainsi progressé, ce qui est globalement à l'avantage de l'aide au cinéma.

La particularité de l'expertise des projets de films qui cherchent avant tout à toucher le grand public tient au fait que cette expertise est faite par des commissions. Le système de soutien au cinéma ne se prononce pas sur le contenu des films mais se borne à analyser leur potentiel sur le marché. La commission doit juger si le nombre de spectateurs revendiqué sera atteint. Comme on sait que personne n'est capable de faire une estimation juste à cent pour cent, la prévision est déléguée à un groupe, dans l'espoir que celui-ci saura identifier les films au plus grand potentiel.

5.3. Le modèle des commissions

Dans le modèle des commissions, l'expertise des demandes est faite par un groupe de personnes. Ce système exprime le fait que le jugement porté sur des œuvres d'art est toujours subjectif. Au lieu de soutenir les projets qui séduisent une seule personne, on s'engage en faveur des projets

qui ont pu convaincre le plus de membres d'une commission. De cette façon, on essaie d'atténuer la subjectivité d'une décision individuelle.

Les systèmes de soutien au cinéma tablant sur le modèle des commissions ne se conçoivent pas comme des acteurs ayant une influence sur la branche cinématographique mais comme des administrateurs aussi neutres que possible des subventions publiques. De leur point de vue, il n'incombe pas à l'État de définir les films qui doivent être développés et produits dans le pays.

Dépôt des demandes

Le plus souvent, les demandes sont déposées à des échéances fixées d'avance et évaluées lors d'une séance réunissant les membres de la commission. Les requérants envoient leurs demandes sous la forme écrite. La demande est examinée quant à sa forme et transmise aux membres de la commission. Elle entre toujours en concurrence avec les autres demandes présentées à la même échéance. Les requérants n'ont pas connaissance du nombre de demandes concurrentes qui ont été déposées. A chaque échéance, les meilleurs projets sont sélectionnés, conformément aux moyens financiers à disposition.

Expertise

Le travail d'un membre de la commission commence par l'examen individuel des demandes, se poursuit par une discussion avec les autres membres de la commission et s'achève par la prise des décisions. Dans la plupart des cas, les membres de la commissions doivent encore motiver (brièvement) par écrit leur décision. Leur travail est alors terminé.

Acceptation et rejet

La décision est communiquée sous la forme écrite. Ces communications sont généralement relativement brèves. Elles ne contiennent que la décision ou alors y ajoutent une brève justification de l'évaluation. Elles ne vont pas au-delà et ne donnent pas de recommandations ni ne font de commentaires. En cas d'acceptation, le soin de développer le projet et de le réaliser est laissé aux requérants.

Contact

Le contact entre le système de soutien au cinéma et les requérants se limite à la clarification de critères de forme. Les membres des commissions n'ont pas non plus de contact avec les requérants, sauf exceptions.

Dans le système des commissions, on part de l'idée que toutes les informations pertinentes sont sous la forme écrite. Elles sont présentées de manière « neutre » et sont accessibles pour tout le monde de la même façon.

Dans la réalité, il y a néanmoins quelques informations qui ne peuvent pas ou peuvent difficilement être transmises par écrit. A l'occasion, des ambiguïtés ou des incertitudes peuvent se présenter mais n'apparaître que dans le courant de l'expertise commune. Ce phénomène subit un traitement

différent selon l'attitude du système de soutien au cinéma. Quelques pays renoncent à une rencontre par souci de cohérence, pour ne pas se laisser guider par la sympathie. Finalement, on n'entend pas se laisser éblouir par le charme ou l'éloquence d'un requérant ! D'autres s'organisent de telle manière que la commission peut échanger avec chaque requérant avant la décision. Quelques systèmes de soutien au cinéma choisissent aussi de n'organiser de rencontre entre les membres de la commission et les requérants qu'à certaines conditions.

La décision de n'autoriser aucun dialogue entre les requérants et les membres de la commission se fonde souvent plus sur des raisons d'organisation que sur des considérations de fond. Après tout, les ressources en temps des membres de la commission sont restreintes.

Profil et composition

En règle générale, les commissions comprennent cinq membres mais peuvent aussi en comporter moins ou plus. Ces membres sont le plus souvent des professionnels de la branche du cinéma, mais des représentants de l'administration ou de la télévision publique peuvent aussi y siéger. Pour composer une commission, on veille à la représentation de tous les domaines de la production cinématographique, à savoir la production, l'écriture de scénarios, la réalisation et l'exploitation. Il peut arriver que des acteurs ou des techniciens soient également convoqués. Généralement, les membres des commissions exercent leur fonction à côté de leur activité professionnelle.

Les membres des commissions sont élus pour deux ans au minimum et quatre ans au maximum. Ils peuvent éventuellement être réélus. La durée totale de leur mandat est en général de quatre ans.

Dynamique de groupe

Chaque groupe possède sa propre dynamique. Comme le groupe chargé d'apprécier les projets doit aboutir à un consensus, la dynamique de groupe y joue un grand rôle. Suivant les qualités propres et les compétences des personnes impliquées, les interactions entre elles peuvent différer du tout au tout. Dans la mesure où l'on confie l'évaluation des projets à un groupe, on règle du même coup le problème de la subjectivité mais on expose cette évaluation aux mécanismes souvent inconscients qui sont à l'œuvre au sein d'un groupe, ce qui peut aussi avoir pour résultat que les décisions prises ne seront pas fondées sur la qualité des projets.

Radicalité vs consensus

Les hypothèses au sujet de la tendance des commissions à se comporter de telle ou telle façon au moment de prendre une décision sont nombreuses. C'est ainsi qu'on prétend que les commissions ont généralement tendance à promouvoir le niveau moyen ou la bonne moyenne, parce que seuls ces projets-là peuvent réunir un consensus. On suppose que les commissions jugent les projets de manière trop laxiste, parce qu'elles ne doivent pas assumer à long terme la responsabilité de leurs décisions. On craint que des ententes secrètes ne soient conclues, qui empêcheraient toute évaluation neutre.

La plupart de ces suppositions peuvent pourtant être invalidées. Une des allégations parmi les plus fréquentes est que les commissions soutiennent de préférence un projet moyennement bon, que personne ne trouve vraiment mauvais, plutôt qu'un projet risqué, qui pourrait aboutir, lui, à un résultat vraiment « mauvais ». Or, suivant la dynamique de groupe, on constate que c'est exactement le contraire qui est vrai. Un groupe prendra plus volontiers un risque qu'un individu. En cas d'« échec » en effet, on pourra toujours soutenir que ce sont les autres les responsables. Et en cas de « succès », on dira qu'on l'avait prédit. Un intendant doit toujours assumer seul et personnellement sa décision. Les pressions peuvent l'amener à éviter de prendre trop de risques.

Le travail des commissions a été évalué à grands frais dans différents pays, y compris en Suisse. Il en ressort que les hypothèses mentionnées précédemment peuvent se confirmer mais qu'il s'agit généralement d'exceptions. Les nombreuses craintes en circulation dénotent plus un malaise confus général qu'un comportement fautif réel. Plus son vis-à-vis est « anonyme » et plus on est tenté de donner du crédit à des théories fumeuses.

5.3.1. Commissions dotées d'un président

Quelques commissions sont dirigées par un président ou un comité, qui jouit de prérogatives particulières. Il peut arriver par exemple que le président représente aussi la commission envers la branche. De cette manière, la séparation entre l'administration et la décision est aussi concrétisée en ce qui concerne la communication vers l'extérieur. En outre, les requérants disposent ainsi d'un interlocuteur. Suivant la commission, le président peut aussi remplir d'autres tâches, comme en France la prise en charge de la présélection.

5.3.2. Commissions composées de membres permanents

Les commissions de ce type tiennent leurs séances toujours avec les mêmes membres. Ces membres s'engagent à participer à toutes les séances. Au surplus, les membres sont élus de telle sorte qu'il ne devrait pas normalement y avoir de conflit d'intérêts. Cela signifie que l'on exclut délibérément les personnes qui entendent elles-mêmes déposer une demande pendant leur mandat. Dans nombre de cas, des membres seront donc aussi recrutés à l'étranger.

La commission composée de membres permanents gagne en expérience au fil de son activité ; de plus, elle peut poursuivre une stratégie à moyen terme. Les processus de groupe peuvent être

mieux contrôlés, parce que l'on a l'expérience du comportement de chacun des membres de la commission. L'évaluation individuelle subit souvent une « standardisation ». Les procédures de travail peuvent être optimisées et les travaux mieux planifiés.

5.3.3. Commissions composés de membres tournants

Il existe deux formes de commissions dont les membres varient. Ou bien un pool d'experts est constitué au préalable et ceux-ci sont convoqués en alternance, à tour de rôle, en fonction d'un mécanisme déterminé. Ou bien les évaluateurs sont convoqués ad hoc pour chaque séance de façon discrétionnaire.

Le changement constant dans la composition de la commission garantit que des processus de groupe ne s'installent involontairement. De plus, les accords entre intérêts sont rendus plus difficiles. Les commissions tournantes offrent souvent la possibilité que les demandes seront au moins expertisées par une personne impartiale. Le principe de l'impartialité est le mieux mis en application dans les commissions tournantes.

Les commissions à composition variable sont souvent instaurées dans les pays à « petite » industrie cinématographique. Requérrants et experts échangent en quelque sorte leurs rôles. C'est la seule possibilité de pouvoir recruter suffisamment d'experts.

5.4 Formes mixtes

Les formes mixtes combinent les systèmes de commissions et les systèmes d'intendance. Dans les formes mixtes retenues pour la présente étude, il existe des « responsables de projet » qui expertisent les projets, comme c'est le cas dans les pays scandinaves. A l'instar des intendants, ils sont en contact étroit avec les requérants et sont leurs (seuls) interlocuteurs. Pour ce qui est de l'acceptation ou du rejet d'un projet, il ne peuvent cependant pas décider seuls. En principe, la recommandation des « responsables de projet » est normalement acceptée mais la décision à proprement parler est prise par plusieurs personnes. Dans le cas des Pays-Bas, la décision définitive est prise conjointement par le responsable de projet, le responsable du secteur et un spécialiste de la production. En Irlande, c'est le plus souvent l'ensemble de l'équipe qui est impliqué dans la décision.

5.5. Dissémination des modèles d'expertise

Les grands pays européens travaillent presque exclusivement avec des commissions. Étant donné leur taille, ils ne peuvent se permettre de prendre en charge individuellement les requérants. Cet inconvénient est compensé par le fait qu'il existe de nombreuses entreprises dans lesquelles la relève peut acquérir des expériences appropriées. Ces pays peuvent différencier leurs instruments

d'encouragement, si bien que des types de projets « semblables » se concurrencent au moment de l'expertise.

Dans les pays nordiques, c'est le modèle de l'intendance qui s'est imposé dans la plupart des cas.

Ces dernières années, quelques pays ont passé du système des commissions au système de l'intendance. De surcroît, des systèmes de soutien au cinéma en nombre croissant travaillent avec une expertise individuelle, du moins dans des domaines sectoriels. Il est probable qu'aucun pays n'a jamais passé d'un système d'intendance à un système classique de commissions. A ce jour, personne n'a semblé montrer le moindre intérêt à abandonner l'expertise professionnelle au profit d'une plus grande impartialité.

6. Six pays européens comparés à la Suisse

6.1. Les systèmes d'expertise des pays analogues

Pour les besoins de l'étude, six pays pouvant servir d'exemple des différents systèmes, ont été retenus.

6.1.1. La Norvège et la Suède : deux modèles d'intendance

Le modèle d'intendance a été introduit à peu près en même temps au Danemark, en Norvège et en Suède. Le Danemark passe pour le pays à appliquer cette méthode sous sa forme la plus pure. Nous avons pourtant renoncé à la présentation du Danemark, et ce pour les trois raisons suivantes.

De nombreux Suisses connaissent plus ou moins le système danois de soutien au cinéma mais ignorent que ce modèle existe, avec des variantes, dans d'autres pays. Au lieu de présenter une fois encore le Danemark, d'autres systèmes de soutien au cinéma doivent être mis en exergue.

Ces dernières années, le Danemark a opté résolument contre un système d'aide reposant sur des mécanismes automatiques. Cohérent avec lui-même, le pays suit ainsi sa propre doctrine, qui consiste à orienter son système stratégiquement. La Suisse vient à peine d'introduire l'aide liée au site de tournage (PICS) et est satisfaite de l'aide automatique. C'est pourquoi on a renoncé à prendre en exemple un système dont la philosophie d'encouragement est fondamentalement différente.

En développant son propre style cinématographique, Dogme 95, l'aide au cinéma danoise et les talents éclos dans la foulée de ce mouvement ont suscité une attention particulière. Le pays se distingue ainsi de la Suisse, et cette différence est plus typique du Danemark que du modèle de soutien en tant que tel.

Pour décrire le classique système d'intendance, on a choisi la Suède et la Norvège. La comparaison entre ces deux pays montre ce qui reste identique et comment les modèles peuvent varier.

La Suède et la Norvège sont aussi des pays intéressants en comparaison du Danemark, parce qu'ils sont bien moins dotés en effectifs que le Danemark. Cela concerne du reste moins le soutien des projets que l'ensemble de l'aide au cinéma. Leurs dotations en personnel rendent la Suède et la Norvège plus faciles à comparer avec la Suisse.

On tend à assimiler l'efficacité d'un modèle de soutien aux succès remportés dans les festivals. La Suède et la Norvège se distinguent clairement par leur rayonnement international, ce qui contribue à invalider la similitude dont il vient d'être question.

En outre, les deux exemples démontrent que deux modèles de soutien peuvent bien se ressembler mais que leurs résultats peuvent être très différents. Bien que les deux systèmes disposent en gros du même budget, les films suédois jouissent d'une audience internationale nettement plus large. Les cinéastes suédois (Roy Anderson, Ruben Östlund et Pernilla August) gagnent régulièrement des prix très réputés. De même, les films suédois sont à l'affiche dans le monde entier et enregistrent en salle des chiffres de fréquentation remarquables (Let the Right One in, The Girl with the Dragon Tattoo, Lilja 4ever).

La Norvège en revanche fait actuellement fureur avec ses séries (Lifjord, Lilyhammer, Nobel). La série web Skam, conçue à l'origine pour les ados, a été en 2016 la série TV la plus regardée en Norvège, au Danemark et en Suède, et Facebook Watch en a produit un remake. Le système norvégien de soutien au cinéma a soutenu ces séries et est en grande partie responsable de leur succès.

6.1.2. L'Irlande et les Pays-Bas : formes mixtes du modèle d'intendance

Tous les modèles d'intendance ont un point commun : une personne prend seule la responsabilité des décisions. Dans les formes mixtes, il y a une personne qui remplit la même fonction que les intendants. Elle évalue les demandes, s'entretient avec les requérants et prend une décision relative à l'aide demandée. La décision définitive est ensuite prise par un groupe plus ou moins nombreux. La recommandation de l'évaluateur a un grand poids et est le plus souvent respectée, mais pas toujours, et c'est le hic. Dans quelques systèmes à forme mixte, les recommandations sont aussi en concurrence les unes avec les autres.

Pour représenter les formes mixtes, c'est les Pays-Bas et l'Irlande qui ont été retenus. Ces deux pays ont abandonné le système des commissions il y a quelques années seulement pour introduire le modèle de l'intendance sous une forme légèrement modifiée. Ce sont de bons exemples de la manière dont le changement peut être opéré et le modèle d'intendance adapté aux besoins du moment.

En Irlande, la décision définitive est prise par une équipe composée de collaborateurs du système de soutien au cinéma. Toutes ces personnes sont au bénéfice d'une longue expérience professionnelle et travaillent dans ce système de soutien, où elles occupent diverses fonctions. L'Irlande ne donne pas la priorité à la philosophie de la décision mais à l'intensité de la prise en charge des requérants. On s'efforce de transmettre le savoir spécialisé du soutien au cinéma au plus grand nombre possible de personnes et de s'engager activement pour la mise en réseau.

Le système d'expertise mis en place aux Pays-Bas ne date que de deux ans. Auparavant, le pays avait expérimenté pendant quatre ans une forme mixte, œuvrant aussi bien avec des intendants qu'avec des commissions. Le nouveau système a été introduit en 2016. Comme dans les pays scandinaves, la responsabilité unique de la décision appartient aux « filmconsulenten » mais la décision est discutée au préalable et de manière circonstanciée avec le responsable du secteur et le production adviser.

6.1.3. L'Autriche et le Luxembourg : deux modèles de commissions

L'Autriche et le Luxembourg ont été retenus pour décrire le système classique des commissions. Par l'ampleur des aides allouées dans l'encouragement sélectif, ces deux pays sont à peu près de la taille de la Suisse. Tous deux ont une longue tradition d'aide au cinéma derrière eux et leurs systèmes politiques sont d'une grande stabilité.

En Autriche comme au Luxembourg, ce sont des commissions qui décident de l'attribution d'aides importantes. Les différences sont cependant nombreuses et considérables entre les deux régimes.

Contrairement à la Suisse, dans les deux pays, les directeurs siègent à la commission et y ont le droit de vote. Au Luxembourg, le directeur adjoint est aussi membre de la commission. La communication avec les requérants passe par les deux directeurs et leurs suppléants avant et après la prise de décision. Alors que la collaboration avec les requérants se borne à la phase de dépôt de la demande en Autriche, au Luxembourg le système de soutien au cinéma mène d'intenses échanges avec l'ensemble de la branche cinématographique.

Autre différence importante : en Autriche, une commission tranche sur tous les instruments d'encouragement, alors que le Luxembourg dispose de plusieurs commissions de plus ou moins grande taille et que certaines décisions y sont même prises par une seule et unique personne.

Le cas autrichien est intéressant, parce que seul l'encouragement des projets à proprement dit a été externalisé dans un institut. L'aide structurelle est restée rattachée à l'office de la culture et un institut propre a été créé pour accueillir la promotion.

6.1.4. Changement permanent

Pendant les interviews réalisées avec les représentants du Luxembourg, de la Suède, de l'Irlande et de l'Autriche, ceux-ci nous ont signalé que des changements étaient en cours dans la procédure d'évaluation. De nouvelles commissions sont mises en place, le nombre d'échéances pour le dépôt des demandes est multiplié, la possibilité de répéter une demande est introduite, les objectifs stratégiques sont redéfinis ou la collaboration entre intendants améliorée. Il apparaît que le modèle d'expertise une fois adopté est certes conservé mais qu'il subit de continues transformations.

6.2. Le système d'expertise de l'Office fédéral de la culture

L'évaluation des projets est faite par six « comités », qui se partagent les domaines suivants : fiction, documentaire, animation, « exploitation et diversité », postproduction et projets transmédiés. L'Office dispose d'un pool de 44 personnes et convoque un certain nombre de ces experts pour participer aux séances. Pour la fiction et le documentaire, ce sont 5 personnes, et 3 personnes pour l'animation et l'exploitation. Les demandes d'aides à la postproduction et au développement de projets transmédiés sont évaluées par un seul expert.

Les comités chargés de la fiction, du documentaire et de l'animation se réunissent en séance quatre fois l'an, tout comme le comité en charge de l'exploitation et de la diversité. Les demandes d'aides pour le développement de projets transmédiés et la postproduction de films peuvent être déposées en tout temps.

Les membres de ces comités (commissions) chargés des films de fiction, documentaires et films d'animation sont élus pour deux ans mais peuvent se récuser en tout temps pour cause de conflits d'intérêts. Dans ce cas, un suppléant siège à leur place. Au bout de deux ans, les membres des comités se retirent et sont convoqués en cas de besoin pour siéger comme suppléant dans les autres comités. Les trois comités siègent tous dans deux compositions différentes, et se réunissent à tour de rôle dans la même composition. Au total, 26 personnes œuvrent simultanément en qualité de membres permanents. Et 18 autres personnes sont à disposition comme suppléants.

Les demandes d'aides pour la postproduction et pour le développement de projets transmédiés sont évaluées par un seul expert. Cette personne peut changer et ne dispose pas de budget propre.

Le système suisse d'évaluation favorise le principe de la neutralité et mise résolument sur une prise de décision démocratique. L'application du principe de rotation le fait renoncer délibérément à la continuité, pour soumettre les demandes, lors de chaque séance, à une évaluation impartiale et sans prévention. Par conséquent, les commissions n'ont pas de président. Et les règles de récusation sont appliquées avec rigueur.

6.3. Formes juridiques des systèmes de soutien au cinéma

| Pays | Nom anglais | Nom | Forme jur. | Financement | Création | Réforme |
|---------------------|----------------------------|-----------------------|------------|-----------------------|----------|---------|
| Norvège | Norwegian Film Institute | NFI | Institut | Budget de l'État | 1955 | 2008 |
| Suède | Swedish Film Institut | SFI | Institut | Budget de l'État | 1963 | |
| Pays-Bas | Netherlands Film Fund | NFF | Institut | Budget de l'État | 1993 | 2014 |
| Irlande | Irish Film Board | IFB | Institut | Budget de l'État + TV | 1980 | |
| Autriche | Austrian Film Institut | ÖFI | Institut | Budget de l'État | 1981 | |
| Luxembourg | Film Fund Luxembourg | Film Fund LUX | Admin. | Budget de l'État | 1990 | 1999 |
| Suisse | Federal Office of Culture | OFC | Admin. | Budget de l'État | 1962 | |
| | | | | | | |
| Serbie | Film Center Serbia | FCS | Institut | Budget de l'État | 2004 | |
| Estonie | Estonian Film Institute | FILMI | Institut | Budget de l'État | 1997 | |
| Danemark | Danish Film Institute | DFI | Institut | Budget de l'État | 1972 | 1997 |
| | | | | | | |
| France | Center nationale du cinéma | CNC | Institut | Taxe sur films | 1946 | |
| Conseil de l'Europe | Eurimages | Eurimages | Admin. | Budget de l'État | 1988 | |
| UE | Creative Europe Media | Media Europe Créative | Admin. | Budget de l'État | 1991 | |

Figure 1: Formes juridiques des systèmes de soutien au cinéma

La forme juridique nettement la plus répandue est l'établissement public, indépendant sur le plan administratif et financier et placé normalement sous le contrôle ou la surveillance directe d'un ministère (cf. Susan Newman-Baudais. Öffentliche Förderungen von Film- und Fernsehwerken in Europa. Ein Bericht der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle. Strasbourg 2011.)

Le nombre de pays qui ne connaissent toujours pas d'institution créée spécifiquement pour soutenir les activités dans le secteur du cinéma est très faible. Dans ces pays, l'aide au cinéma se fait directement par un service gouvernemental, l'aide étant habituellement logée au ministère de la culture. Parmi ces pays, en plus de la Suisse, on trouve Chypre, l'Italie et la Turquie.

Tous les systèmes de soutien au cinéma utilisés pour cette étude comparative sont organisés sous forme d'institut indépendant, seul le système suisse est installé au sein de l'administration.

6.4. Comparaison statistique

Pour établir la comparaison statistique ci-dessous, la liste des systèmes de soutien au cinéma a été complétée par trois pays. La place de la Suisse peut être ainsi mieux appréciée dans le contexte européen.

| Facts & Figures (2016) / OBS | Norvège | Suède | Pays-Bas | Irlande | Autriche | Luxembourg | Suisse* | Estonie | Serbie | Danemark |
|---|---------|-------|----------|---------|----------|------------|---------|---------|--------|----------|
| Population (en millions d'habitants) | 5.2 | 9.8 | 17 | 4.7 | 8.7 | 0.58 | 8.3 | 1.3 | 7.15 | 5.7 |
| Budget soutien au cinéma (2009) / LU (2016) in mios | 76.9 | 75.9 | 70.6 | 35.8 | 65.1 | 36.1 | 45.9 | 1 | 8.4 | 66 |
| Dépenses par habitant | 14.79 | 7.74 | 4.15 | 7.62 | 7.48 | 62.24 | 5.53 | 0.77 | 1.17 | 11.58 |
| PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat | 148 | 123 | 128 | 183 | 128 | 258 | 161 | 75 | 37 | 124 |
| Nombre de films | 30 | 42 | 80 | 29 | 44 | 29 | 88 | 25 | 10 | 62 |
| Nombre de films nationaux | 19 | 17 | 24 | 5 | 15 | 5 | 25 | 1 | 10 | 14 |
| Nombre de coproductions majoritaires | incl. | incl. | 19 | 6 | 1 | 0 | 11 | 3 | 3 | 40 |
| Nombre de coproductions minoritaires | 5 | 11 | 20 | 6 | 7 | 19 | 9 | 2 | 9 | 9 |
| Nombre de films documentaires | 6 | 14 | 19 | 8 | 17 | 5 | 61 | 19 | 8 | 8 |
| Fréquentation des salles de cinéma | 13.1 | 17.8 | 34.2 | 15.8 | 15.1 | 1.25 | 13.4 | 3.3 | 3.16 | 13 |
| Part des films nationaux dans les salles | 23.9 | 15.8 | 12.3 | 4.3 | 4.9 | unb. | 7.4 | 10.5 | 30 | 21 |
| Total des écrans | 437 | 798 | 888 | 496 | 556 | 34 | 575 | 51 | 114 | 444 |

Figure 2: Comparaison statistique (population, PIB et paysage audiovisuel)

Commentaire à propos des sources des données

Il n'existe pas actuellement de norme européenne définissant le « volume de production ». En conséquence, à la rubrique « films par an » sont mentionnés les films qui ont bénéficié d'un soutien national et sont sortis en salle l'année concernée. Ou est recensé le nombre de films qui ont obtenu la promesse d'une aide à la production. Ou enfin on entend par là le nombre de films auxquels des contributions à la réalisation ont été versées.

Le tableau statistique des systèmes de soutien au cinéma est fondé sur la publication de l'Observatoire européen de l'audiovisuel concernant l'année 2016 (tirée de World Film Market Trends 2017). Si nécessaire, les données ont été complétées au moyen de publications nationales.

Les chiffres concernent l'année 2016, à l'exception des informations relatives au budget global moyen à disposition dans chaque pays pour l'aide au cinéma. La détermination de ce chiffre est extrêmement complexe, il a été relevé pour la dernière fois en 2009 à l'échelle de l'Europe (Susan Newman-Baudais. Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe).

Les chiffres concernant la Suisse proviennent de la récente publication intitulée « Coproducing with Switzerland » (à l'exception du budget global).

Pour ce qui est du nombre d'habitants, la Suisse se situe approximativement dans la moyenne des pays retenus pour la comparaison.

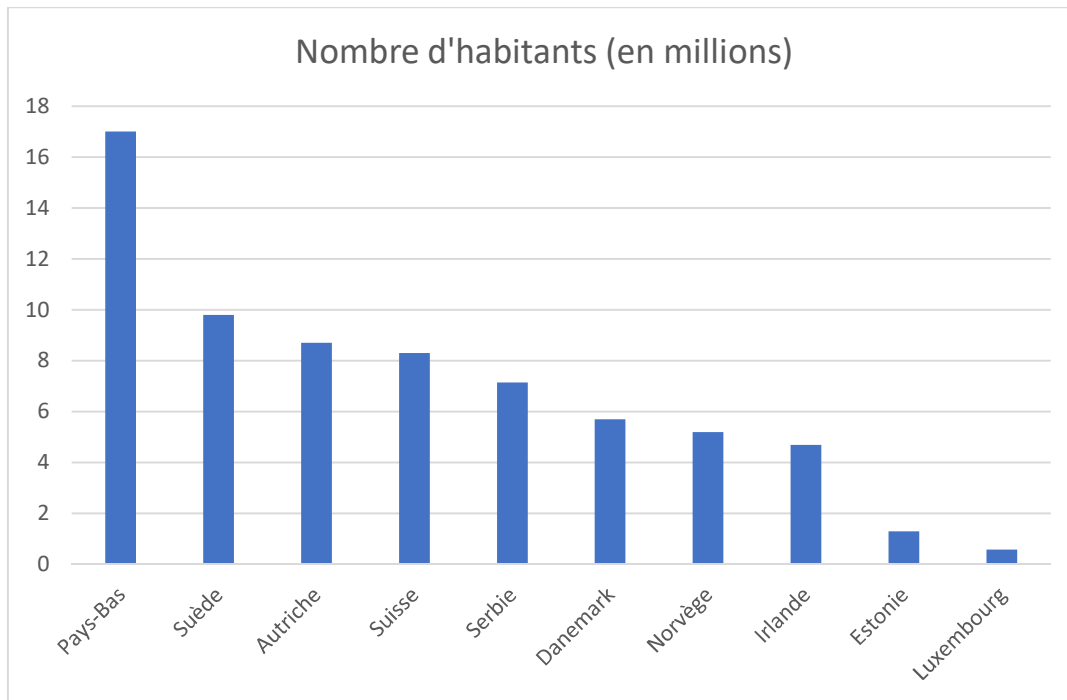


Figure 3: comparaison du nombre d'habitants

Pour ce qui est du pouvoir d'achat, la Suisse occupe la troisième place.

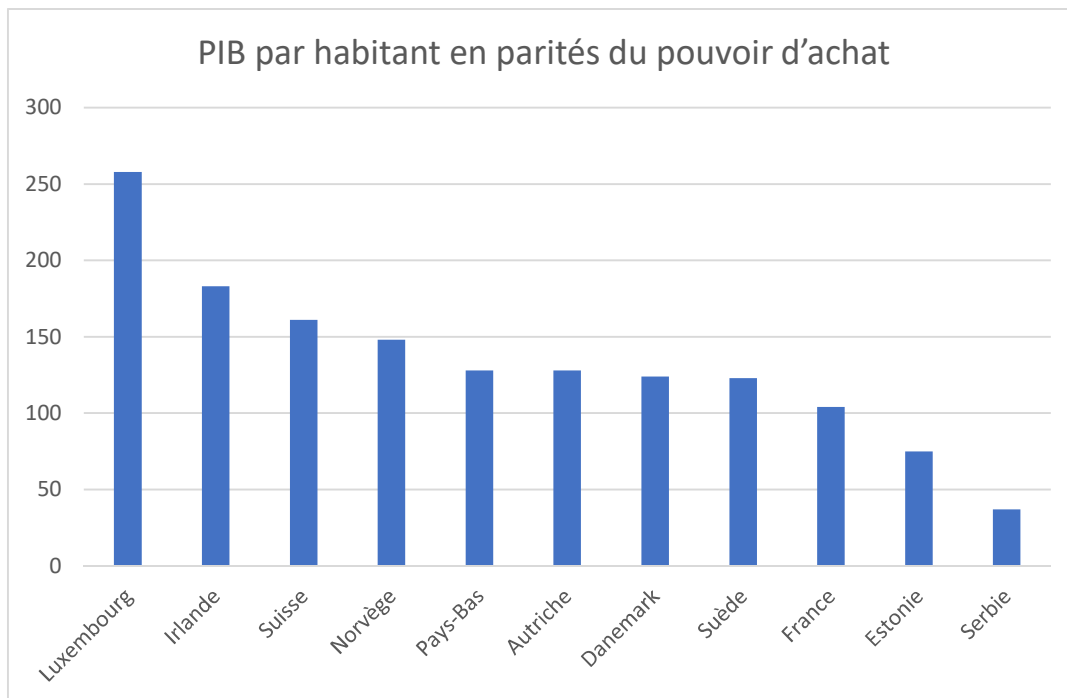


Figure 4: PIB par habitant en PPA

Avec plus de 62 euros par habitant, le Luxembourg donne sensiblement plus que tous les autres pays pour le soutien à l'audiovisuel. Si l'on compare les chiffres de 2009 (sans le Luxembourg), on s'aperçoit que la Suisse occupe une des dernières places. Autrement dit, la Suisse donne nettement moins d'argent que la plupart des autres pays pour soutenir les œuvres audiovisuelles.

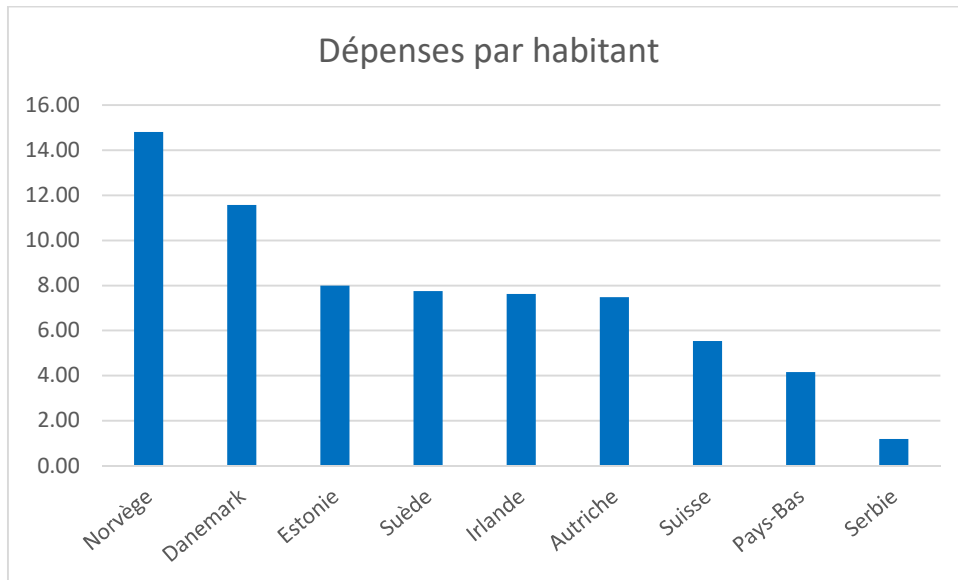


Figure 5: Dépenses par habitant pour le soutien au cinéma

Ces dernières années, la Suisse a massivement augmenté son budget moyen, grâce aux augmentations budgétaires des institutions d'aide régionales. Il est actuellement de 69 millions d'euros, soit 8,3 euros par habitant. De nombreux pays retenus pour la comparaison ont aussi augmenté leurs budgets ces dernières années. Dans la plupart des cas, l'augmentation concerne cependant les contributions versées automatiquement au titre de modèles d'incitation ou de modèles fiscaux. Les contributions en aide « sélective » n'ont en revanche pas vraiment progressé.

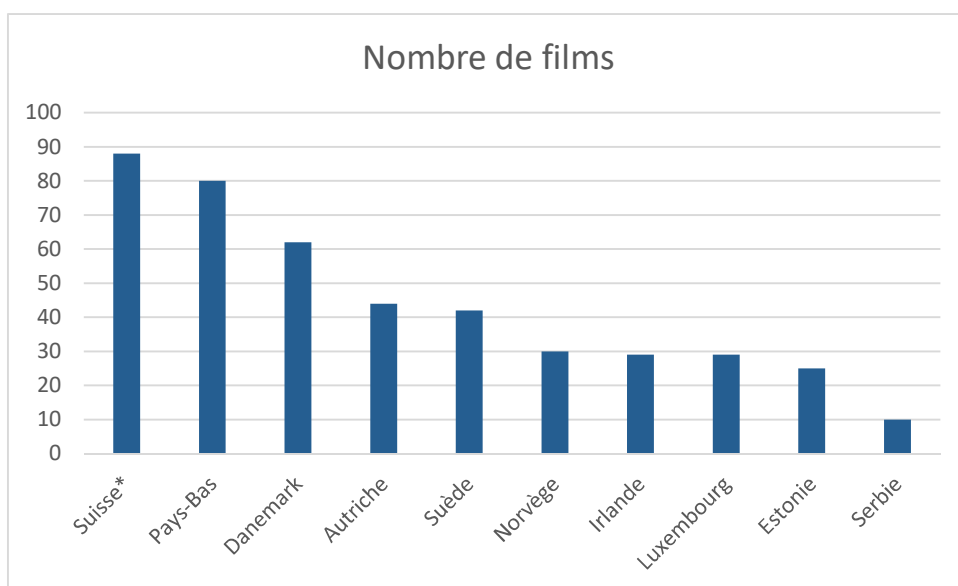


Figure 6: Nombre de films produits par pays

La Suisse produit de loin le plus de films. Et ce, bien que la statistique de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (World Film Market Trends 2017) figurant dans ce tableau ait déjà été corrigée vers le bas (88 films au lieu de 105) [utilisation des chiffres de l'Office fédéral de la culture]. Le nombre de films suisses dépasse même le chiffre des Pays-Bas, dont les habitants sont deux fois plus nombreux que chez nous et qui produit comme elle de nombreux documentaires pour le cinéma.

6.4.1. Particularités de la Suisse

Comme on le sait, plusieurs langues sont parlées en Suisse. Le pays compte donc aussi plusieurs espaces culturels, qui exercent une influence sur le marché cinématographique. Selon les régions, le public se tourne vers la France, l'Allemagne et l'Autriche, ou l'Italie. Le marché réel des films est de ce fait bien plus petit que ne l'indique la statistique.

Étant donné que ce sont surtout les contributions des fonds régionaux qui ont augmenté ces dernières années, les régions suisses représentent une part plus grande du financement que les régions des autres pays. Elles fournissent en moyenne 30 % du financement.

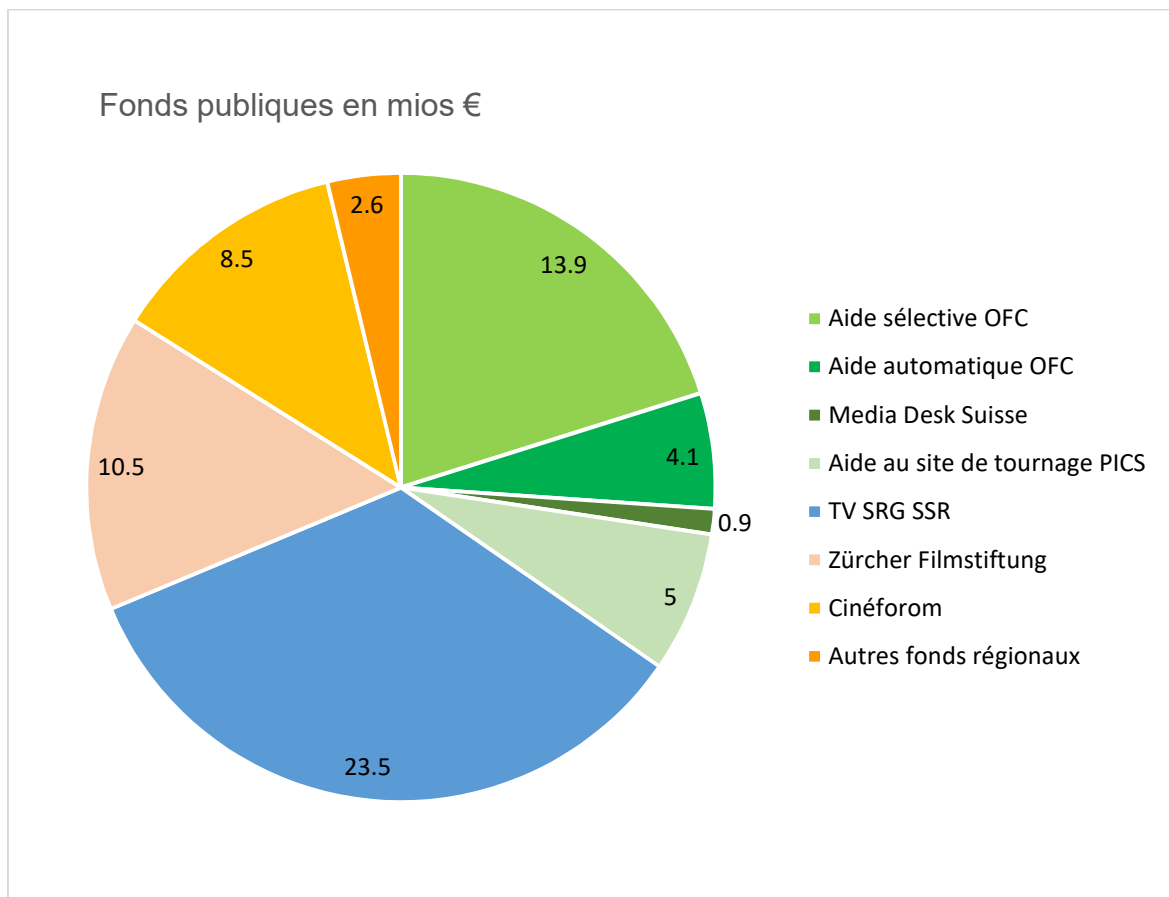


Figure 7: Volume total des aides publiques à l'encouragement de la production audiovisuelle

Plus du tiers du financement provient de la télévision publique. Le montant est considérablement plus élevé que dans les pays retenus pour la comparaison, où la télévision publique investit

directement beaucoup moins d'argent dans les productions cinématographiques. La part de financement de la télévision est de 9% environ aux Pays-Bas et en Suède. Dans ces deux pays, le nombre de films (fictions et documentaires, mais aussi séries) soutenus aux termes d'un partenariat direct est nettement plus élevé. Comme il s'agit de films de commande, ils n'apparaissent pas dans la statistique. En Suisse, où la télévision publique ne finance guère de films de commande mais s'engage financièrement dans des coproductions, la contribution à la branche du cinéma n'est au total pas plus élevée mais elle pèse d'un poids plus lourd si on la rapporte aux films pris isolément. Cette forme particulière de collaboration est réglée dans le Pacte de l'audiovisuel.

Du moment que les aides à la production de la télévision publique sont également réparties suivant les régions linguistiques, seule une partie du budget global est effectivement à disposition des projets issus du Tessin, de la Suisse romande et de la Suisse alémanique.

Les coûts de production sont relativement élevés en Suisse si on les compare avec les autres pays européens. Et comme il n'y existe pas de système d'incitations fiscales, le pays est peu attractif du point de vue financier pour ce qui concerne les coproductions. Les 5 millions d'euros de l'aide liée au site de tournage ne sont ici pas non plus d'un grand secours.

Les contributions liées au succès des films (4.1 millions d'euros) représentent un cas particulier sur le plan européen, tant par la façon dont elle sont générées que par leur mode d'utilisation. Les contributions automatiques peuvent être générées par un très grand nombre de petites bonifications et sont dépensées ensuite sous forme de très petit montants.

7. Analyse détaillée des différences entre modèles

Les interviews que nous avons réalisées ont montré que des différences importantes se trouvaient moins dans la forme d'organisation que dans les procédures. C'est la raison pour laquelle la comparaison que vous avez sous les yeux n'analysera pas seulement les types d'organisation mais aussi la gestion des processus.

7.1. Le rôle des financeurs du cinéma

Dans les pays nordiques, les responsables du cinéma se considèrent comme des acteurs, des architectes de l'industrie du cinéma. Leur tâche va bien au-delà de la gestion des moyens financiers. Ils encouragent les talents et sont leurs partenaires, soutiennent les entreprises de production au moment du financement et se préoccupent de la commercialisation avant même l'achèvement du film. Cette conception n'est pas seulement partagée par les pays travaillant avec un système d'intendance. Les pays qui doivent faire des efforts particuliers dans le domaine du financement et de l'exploitation en raison de leur taille (Luxembourg) ou d'un besoin de rattrapage (Serbie, Estonie) jouent aussi souvent un rôle actif.

7.2. Les tâches de l'administration

Les services administratifs sont responsables du traitement des demandes. La qualité de l'expertise dépend en grande partie de l'organisation de ce processus.

La principale influence qu'a l'administration sur l'expertise des projets s'exerce en dehors de la gestion proprement dite des demandes. Le travail des personnes chargées de l'expertise peut varier fortement, en fonction de l'affectation des moyens financiers à différents instruments d'encouragement. Plus un instrument d'encouragement est clairement défini et orienté précisément, mieux les projets pourront être comparés. Plus les critères de l'encouragement seront précis, mieux les projets pourront être évalués sous cet angle. En revanche, si une seule commission doit évaluer simultanément des films d'art & essai et des films grand public, il sera difficile de faire une comparaison qualitative directe. De plus, si le respect de la représentation équitable entre sexes et la prise en considération des régions linguistiques doivent être un objectif de l'évaluation, la sélection deviendra très difficile.

Tâches de l'administration dans le processus de sélection

| Pays | Nbre d'échéances de décision | Conseil / entretien préliminaire | Vérification de la demande | Documents supplémentaires | Présélection | Participation à la discussion | Direction de la discussion | Rédaction d'un procès-verbal | Communication aux requérants | Nouvel échange avec requérants | Répétition après un rejet | Recommandation pour la suite du développement |
|------------|------------------------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------|-------------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|---------------------------|---|
| | | | | | | | | | | | | |
| Norvège | en tout temps | oui | oui | non | non | non | non | oui | o/é | oui | oui, 1x | oui |
| Suède | en tout temps | oui | oui | non | non | non | non | oui | o/é | oui | oui, 1x | oui |
| Pays-Bas | en tout temps | oui | oui | oui | non | oui | oui | oui | o/é | oui | oui, 1x | oui |
| Irlande | 6 | oui | oui | oui | non | oui | oui | oui | o/é | oui | oui, 1x | oui |
| Autriche | 12 (dès 2018) | év. | oui | non | non | oui | oui | PV de décision | é | possible | oui, 1x | non |
| Luxembourg | 5 / en tt temps | év. | oui | oui | non | oui | non | PV de décision | é | possible | plusieurs x | oui |
| Suisse | 4 / en tt temps | év. | oui | non | non | oui | oui | PV de décision | é | possible | oui, 1x | non |
| | | | | | | | | | o/é= | oral / écrit | | |

Figure 8 : tâches de l'administration dans le processus de sélection

Tous les systèmes de soutien au cinéma retenus pour cette comparaison traitent les demandes plus ou moins de la même manière. Les procédures sont professionnalisées. Le dépôt de la demande se fait en ligne, et les documents demandés sont à peu près les mêmes, tant par leur ampleur que par leur contenu. Les demandes sont examinées par les collaborateurs de l'administration qui vérifient que les dossiers soient bien complets.

Dans tous les cas, les requérants reçoivent une communication écrite de la décision. Ils ont toujours la possibilité, en cas de rejet, de déposer leur demande une seconde fois.

Entretiens préliminaires

A y regarder de plus près, trois différences importantes apparaissent. Lorsque les comités d'experts travaillent à partir du modèle d'intendance, des entretiens préliminaires ont lieu dans tous les cas avant le dépôt de la demande. Les personnes appelées à prendre la décision apprennent non seulement à connaître les projets (ou le nouveau niveau de développement de ces projets), mais il est aussi possible de procéder à une estimation commune pour déterminer si les projets atteignent le niveau de « maturité » nécessaire à une (nouvelle) appréciation.

Documents supplémentaires

Les Pays-Bas, l'Irlande et le Luxembourg mettent toujours des documents supplémentaires à la disposition des décideurs. Dans les deux pays où l'on pratique une forme mixte d'intendance, ces « documents supplémentaires » sont constitués des rapports de l'intendant, complétés aux Pays-Bas par une appréciation de la production. Ces documents représentent une base de décision importante, décision prise ensuite par plusieurs personnes.

Le Luxembourg appuie le travail des membres de la commission en rassemblant et standardisant des informations relatives à la production et à l'exploitation. De plus, les contrats compliqués et les situations d'exploitation complexes sont évalués et commentés par un expert international. L'administration qui réunit les documents supplémentaires veille à les présenter de manière aussi neutre que possible. Les documents aident les membres de la commission à apprécier correctement les projets. L'interprétation des informations obtenues – pour ou contre le soutien de la demande – est de la responsabilité de la commission.

Entretiens après l'acceptation ou le rejet de la demande

Dans le système des commissions, les requérants reçoivent la décision sous forme écrite. Il n'est pas prévu d'entretien après la communication de la décision. Les requérants qui veulent des éclaircissements ont très souvent la possibilité d'obtenir des explications orales sur les raisons du rejet de leur demande au cours d'une brève conversation téléphonique. A cette occasion, les raisons du rejet sont expliquées mais ne sont pas discutées.

Pour les intendants, les entretiens consécutifs à l'acceptation ou au rejet d'une demande ont une signification totalement différente. Ils sont à la base de la collaboration ultérieure. Le plus souvent,

l'intendant utilise cet entretien pour exposer pourquoi il ne croit plus au développement du projet ou pourquoi il continuera probablement de favoriser d'autres projets futurs. Peut-être qu'un intendant se dira très intéressé par un projet sans pour autant vouloir le soutenir actuellement. Dans ce cas, il profitera de l'entretien pour montrer où sont les faiblesses du projet. Avec son interlocuteur, il définira les changements qui s'imposeraient. Si le requérant le souhaite, la discussion portera aussi sur la manière d'améliorer le projet par d'autres mesures encore.

7.3. Dotation en personnel du soutien sélectif

| Dotation en personnel du soutien au cinéma | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|---------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|--|--|---------------------|----------------|----------------------------------|--------------------------------------|--|----|
| Nom | Méthode d'évaluation | Nbre de commissions | Nbre de membres de commission | Nbre d'intendants | Président / comité | Connaissances techniques des décideurs | Connaissances techniques de l'administration | Nbre de conseillers | Autres experts | Formation continue des décideurs | Dotation en personnel aide sélective | Dotation en personnel système de soutien | |
| Norvège | I | = | = | 5 | = | oui | oui | 8 | 0 | oui | 15 | 87 | 1) |
| Suède | I | = | = | 7 | = | oui | oui | 4 | 4 | oui | 14 | 128 | 2) |
| Pays-Bas | I | = | = | 8 | = | oui | oui | 10 | 2 | oui | 20 | 63 | |
| Irlande | I | = | = | 3 | = | oui | oui | 4 | 0 | oui | 9 | 18 | |
| Autriche | C | 1 | 5 | 0 | oui | oui | pas oblig. | 0 | 0 | oui | 13 | 16 | |
| Luxembourg | C | 5 | 3 à 5 | 0 | oui | oui | oui | 4 | 1 | oui | 8 | 13 | |
| Suisse | C | 5 | 3 à 5 | 2 | non | oui | pas oblig. | 0 | 0 | non | 4 | 9.5 | 3) |
| | I= | intendant | | | | | | | | | | | |
| | K= | commission | | | | | | | | | | | |

Figure 9 : Dotation en personnel du soutien au cinéma

Commentaire

- 1) y compris la promotion et la cinémathèque
- 2) y compris la promotion, la cinémathèque, les salles de cinéma et la bibliothèque spécialisée
- 3) en postes de travail à 100%

Nombre de collaborateurs

Les dotations en personnel des systèmes de soutien au cinéma varient beaucoup d'un pays à l'autre. Cela s'explique par le nombre variable de leurs tâches. Certains systèmes ont centralisé presque toutes les tâches « audiovisuelles ». En Suède, l'aide au cinéma nationale ne s'occupe pas seulement de l'encouragement de la production de films mais aussi de la promotion et de l'archivage. De surcroît, elle exploite son propre cinéma et s'investit activement dans l'éducation aux médias des enfants et des adolescents. Aux Pays-Bas, l'encouragement des projets et l'aide liée au site de tournage sont réunis sous le même toit. En Autriche en revanche, l'institut du cinéma ne s'occupe que de l'encouragement classique des projets.

Le nombre de personnes responsables de l'aide sélective a plus d'importance que le nombre de collaborateurs de tout l'institut. Alors que les Pays-Bas occupent de loin le plus de collaborateurs (20 au total, mais les Pays-Bas sont aussi nettement le pays le plus peuplé), la Suisse n'affecte que quatre postes à l'aide sélective (collaborateurs proprement dits plus pourcentage de la direction).

Les pays dotés du modèle des commissions s'en sortent dans l'ensemble avec moins de collaborateurs. Cela s'explique notamment par le fait que la sélection des projets à proprement parler est déléguée à la commission. De cette manière, les tâches sont délocalisées, et de plus on économise de l'argent, car les membres des commissions sont en général beaucoup moins bien rémunérés que les fonctionnaires de l'administration.

Rémunération des membres des commissions

Dans les premiers temps de l'aide au cinéma, siéger dans une commission d'experts était en quelque sorte un honneur, et cette occupation était exercée gratuitement et pendant ses loisirs. Avec le temps, non seulement le nombre des demandes a augmenté mais la complexité de ces demandes s'est accrue. Afin de pouvoir recruter tout de même des professionnels expérimentés, les systèmes de soutien au cinéma ont été toujours plus nombreux à mieux rémunérer le travail dans les commissions d'évaluation.

L'étude montre que l'examen des projets par le système des commissions est financièrement plus avantageux que le système de l'intendance. Les coûts sont réduits, parce que d'une part le temps investi dans l'expertise et le suivi est moindre et d'autre part parce que les salaires versés aux membres des commissions sont en partie massivement plus maigres.

Connaissances techniques des collaborateurs

Quand le modèle de l'intendance est en vigueur dans les systèmes de soutien au cinéma, ces postes sont en grande partie occupés par des personnes au bénéfice d'une longue expérience professionnelle. Ce point est important : l'aide au cinéma possède ainsi les compétences nécessaires pour conseiller les requérants. La qualité de l'aide au cinéma tient uniquement aux

compétences de ses collaborateurs. En plus de leurs connaissances techniques, il est essentiel que ces personnes jouissent d'une large adhésion au sein de la branche cinématographique.

Quand c'est le modèle des commissions qui est appliqué, des connaissances spécialisées ne sont pas fondamentalement nécessaires dans l'administration. L'Autriche et la Suisse donnent en règle générale la priorité aux compétences d'organisation et de technique administrative pour pourvoir ces postes. Dans la réalité pourtant, il apparaît que de nombreuses décisions doivent être prises, dans l'administration aussi, qui supposent une connaissance approfondie de la production de films. C'est un atout pour le système suisse de soutien au cinéma que le poste de chef soit occupé par Ivo Kummer, ancien directeur de festival et producteur de films, qui possède de bonnes connaissances de la branche. Toutefois, comme il n'existe pas de directives légales au sujet de l'attribution de cette fonction, la qualification des titulaires dépend de la volonté politique des décideurs et peut changer à volonté.

Conseillers

Les systèmes où le modèle de l'intendance est privilégié présupposent que personne n'a l'expérience professionnelle suffisante pour disposer de toutes les connaissances nécessaires à l'expertise des projets. Au lieu de faire des compromis au chapitre des compétences, celles-ci sont réparties sur plusieurs personnes. Les intendants doivent se concentrer entièrement sur l'évaluation des critères artistiques et sur les contacts avec les requérants. Pour évaluer le potentiel d'exploitation et juger des aspects productionnels d'un projet, ils sont secondés et assistés par des spécialistes. Par ailleurs, il y a toujours une personne qui connaît bien le domaine de la promotion du talent et peut leur donner de précieux conseils.

Nombre de demandes

| Nombre de demandes | | | | | | | | |
|--------------------|----------------------|---------------------|-------------------|--------------------------|--|-------------------------|---------------|-------------------------|
| Nom | Méthode d'évaluation | Nbre de commissions | Nbre d'intendants | Personnel aide sélective | | Nbre annuel de demandes | Par intendant | Par séance (estimation) |
| Norvège | I | = | 5 | 15 | | 866 | 173 | |
| Suède | I | = | 7 | 14 | | 2310 | 330 | |
| Pays-Bas | I | = | 8 | 20 | | 1370 | 83 | |
| Irlande | I | = | 3 | 9 | | 208 | 69 | |
| Autriche | C | 1 | 0 | 13 | | 495 | | env. 40 |
| Luxembourg | C | 5 | 0 | 8 | | 116 | | env. 25 |
| Suisse | C | 5 | 2 | 3 | | 629 | | env. 40-70 |

Figure10 : Comparaison équipe de collaborateurs et nombre de demandes

Le nombre des demandes qui doivent être traitées varie énormément d'un système de soutien à l'autre. La Suède enregistre, et de loin, le plus de demandes. Cela s'explique par le fait que le soutien des projets commence déjà au niveau des idées. Il est possible de solliciter une première aide en présentant une esquisse d'une page. En Irlande, le nombre de demandes est bien inférieur, parce que de nombreuses entreprises développent leurs demandes en dehors du système et ne présentent de requête qu'au moment du financement de la production.

En Suisse, le nombre de films réalisés est particulièrement élevé mais le nombre de demandes déposées est lui aussi très élevé. Et cela, bien que l'encouragement des projets ne commence qu'au niveau du scénario et que, dans ce domaine, un million d'euros à peine ait été alloué en 2016. Le grand nombre de demandes s'explique notamment aussi par le fait que les productions cinématographiques ont de multiples possibilités de financement à côté de l'encouragement fédéral. Ce sont d'une part les fonds régionaux, les fondations et la télévision. D'autre part, les entreprises de production « chevronnées » peuvent avoir recours aux moyens financiers de référence. [En 2016, 2,6 millions de francs suisses en moyens financiers de référence ont été sollicités pour l'encouragement de projets.] Au total, les aides automatiques sont presque trois fois plus importantes que les aides sélectives à être versées dans l'encouragement des projets (uniquement les contributions fédérales)

Les nombreuses possibilités de financer le développement font que des projets peuvent continuer d'être développés après un refus de l'aide sélective, c'est pourquoi l'aide fédérale au cinéma reçoit plus de demandes d'aide que les systèmes des autres pays.

Surcharge

Il est avéré qu'une trentaine de demandes environ peuvent être comparées et évaluées sérieusement par séance. En Suisse, le nombre de demandes à évaluer peut atteindre parfois presque 70. En Europe, les systèmes de soutien au cinéma font face à un nombre croissant de demandes, ce qui pousse les procédures de sélection aux limites de ce qui est faisable. Les pays de grande taille ont la chance de pouvoir subdiviser encore les instruments d'encouragement. Dans les pays plus petits, cette possibilité se heurte rapidement à ses limites, en raison de la limitation de subventions.

La qualité d'une expertise diminue lorsque le temps à disposition fait défaut. Au lieu d'évaluer les projets de manière détaillée en tenant compte des critères donnés, les décisions sont prises par les « tripes ». C'est ce qui peut se passer dans les commissions qui n'exigent pas de justifications écrites de leurs membres pour les décisions prises et où la sélection des projets est prise ad hoc au cours d'une discussion. Une motivation détaillée, tenant compte des aspects artistiques et productionnels, doit toujours être présentée par les intendants. En conséquence, il est plus rare qu'un projet soit évalué superficiellement.

Un autre danger guette la qualité de l'expertise délivrée par les commissions, lorsque ces dernières détectent seulement les projets apparemment « remarquables » et passent trop peu de temps à discuter des projets précaires. La concentration sur les meilleurs répond sans doute à la mission de la commission mais aboutit tendanciellement à des décisions trop rapides.

Les intendants ont pour mission de garder à l'esprit l'ensemble des projets. Grâce à la connaissance de toutes les demandes qui sont déjà soutenues actuellement et sachant ce que sera l'évolution ultérieure, ils peuvent planifier à long terme. De plus, ils ne doivent pas traiter toutes les demandes simultanément. Dans les faits, ils sont eux aussi soumis à la forte pression du temps car, entre le dépôt de la demande et la décision définitive, il ne devrait pas, dans la plupart des cas, s'écouler plus de quatre semaines au maximum.

Modèles de régulation du volume d'expertise

Il est difficile de réguler la masse des demandes. Tous les cinéastes ont le droit de déposer une demande, pour autant qu'ils remplissent les conditions. Pourtant, les systèmes de soutien au cinéma ne sont pas livrés sans condition à l'avalanche des demandes.

Le CNC, qui fait face chaque année à des milliers de demandes, connaît bien le problème de l'afflux des demandes, malgré ses nombreuses commissions et ses nombreuses séances. Il a de ce fait institué une présélection dans les fonds de soutien particulièrement convoités. Grâce à un système complexe de commissions travaillant en amont, il fait en sorte que tous les projets soient suffisamment évalués. Le président de la commission d'experts est le seul à connaître tous les projets et il supervise la présélection.

Le Programme Media fait un pas de plus et « standardise » l'expertise. Les demandes sont toujours confiées à deux experts, qui notent les projets en leur attribuant des points conformément à un catalogue de questions. Au terme de l'exercice, le nombre total de points de tous les projets est comparé, et les projets ayant obtenu le plus de points sont alors soutenus. Les projets ne sont plus soutenus quand les moyens financiers sont épuisés.

Eurimages a opté pour une autre solution en raison de sa structure particulière. Pour donner assez de temps aux membres chargés de la sélection pour évaluer les projets en dépit de demandes dont le nombre a augmenté massivement, la commission de sélection a été dédoublée. Ce sont à présent deux commissions qui discutent et jugent en parallèle les demandes. La répartition des projets entre les deux groupes est fondée sur une procédure spéciale qui garantit la même diversité de projets dans l'un et dans l'autre. Le budget défini pour chacune des séances est réparti en proportion des moyens financiers demandés.

Taux de soutien

| Taux de soutien | | | | | |
|-----------------|----------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|------------------------|
| Nom | Méthode d'évaluation | Nbre annuel de demandes | Demandes soutenues | Taux de soutien | Nbre de films soutenus |
| Norvège | I | 866 | 270 | 31 % | 30 |
| Suède | I | 2310 | 560 | 24 % | 42 |
| Pays-Bas | I | 1370 | 666 | 49 % | 80 |
| Irlande | I | 208 | 124 | 60 % | 29 |
| Autriche | C | 495 | 260 | 53 % | 44 |
| Luxembourg | C | 116 | 66 | 57 % | 29 |
| Suisse | C | 629 | 163 | 26 % | 88 |

Figure 11 : Taux de soutien des projets

Le taux de soutien varie énormément. Pour obtenir des informations fiables, il faudrait toutefois analyser les taux de soutien en fonction des instruments d'encouragement. Aux dires des intendants interviewés, ces derniers sont très sévères lors de la première sélection (au niveau de l'idée). En règle générale, seul un projet sur dix parvient à susciter leur intérêt. Quand la collaboration a commencé, la moitié environ des demandes est recalée lors de chaque ronde décisionnelle. En ce qui concerne les demandes d'aide à la production, seule la moitié aussi reçoit une aide, bien qu'elles aient souvent été développées et appuyées des années durant. En général, un intendant peut donner en production quatre à cinq films par année.

Comparé aux autres pays, le système suisse de soutien frappe par son faible taux d'encouragement. Cela tient d'un côté au fait que l'encouragement fédéral n'intervient dans l'aide aux projets qu'à partir du stade du scénario. De l'autre, au fait que le nombre de documentaires est élevé, et la décision les concernant est fréquemment prise plus rapidement.

Les pressions qui s'exercent sur les sélectionneurs sont considérables dans tous les systèmes de soutien. A cet égard, le seul avantage du modèle d'intendance par rapport au modèle des commissions est que le hasard y est banni. Dans les pays nordiques, les évaluateurs ont toujours tous les projets dans leur champ de vision. Dans le modèle des commissions, c'est le hasard qui détermine les projets avec lesquels on sera en concurrence lors de la séance où sont examinées les demandes. Quelques commissions permanentes réagissent par des montants budgétaires flexibles à la variabilité des demandes dignes de soutien. De ce point de vue, les commissions

tournantes ont moins de marge de manœuvre, parce qu'elles ne veulent pas céder des aides aux « autres » et n'ont pas non plus le droit d'en dissimuler à la prochaine commission.

7.4. Les mandats d'évaluation

| Mandats d'évaluation | | | | | | |
|----------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------|------------|--------------------------|-----------------------------------|
| Nom | Méthode d'évaluation | Décideurs (contenu, pas la forme) | Durée du mandat | Réélection | Conseillers et direction | Part des voix de l'administration |
| | C/ I | | | | déf. / limité | |
| Norvège | I | I | 4 | non | déf. | 0 |
| Suède | I | I | 3 | plus 1 an | déf. | 0 |
| Pays-Bas | I | I plus | 3 | plus 1 an | déf. | oui mais |
| Irlande | I | I plus | 4 | non | déf. | oui |
| Autriche | C | C | 4 | oui | déf. | 1/5 |
| Luxembourg | C | C | 2 | oui | déf. | 2/3 |
| Suisse | C | C | 2 + 2 | oui | déf. | 0 |

Figure 12 : Durée des mandats et pouvoir des mandats d'évaluation

Commentaire

L'attribution à une méthode d'évaluation est faite sur la base de la décision d'encouragement relative à l'aide à la production. A l'exception de l'Autriche, qui n'a qu'une commission pour toutes les décisions, et de l'Irlande, où toutes les décisions sont prises en équipe, tous les autres systèmes de soutien au cinéma appliquent plusieurs méthodes d'évaluation.

Pouvoir

Les intendants doivent justifier leurs décisions envers les requérants et le système de soutien. A la différence des membres d'une commission, ils sont ainsi soumis à une surveillance directe. On veille à ce qu'ils agissent dans l'intérêt de l'ensemble de la branche dans le cadre des objectifs de l'encouragement. Au surplus, il sont en concurrence directe avec les autres personnes qui gèrent le même domaine d'encouragement. Tout cela représente une forte pression et un bon moyen d'empêcher tout éventuel abus de pouvoir.

Durée des mandats

En règle générale, les intendants sont élus pour trois à quatre ans. Après quoi ils doivent inéluctablement quitter leurs fonctions. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas le droit d'exercer une autre activité dans le système de soutien au cinéma où ils pourraient prendre seuls des décisions.

Ce qui, vu de l'extérieur, pourrait passer pour un moyen de limiter leur pouvoir est plutôt le résultat d'un rythme « naturel ». Pour toutes les personnes impliquées (intendants et requérants), il est extrêmement important, pour des raisons psychologiques, que les mandats soient limités dans le temps. Pour des raisons d'organisation, en revanche, il importe que les mandats durent quelques années, de sorte que les projets puissent être achevés durant ce laps de temps.

En général, les experts auxquels il est fait appel achèvent leurs mandats prématurément, bien que tous estiment que leur activité est extrêmement diversifiée et extraordinairement intéressante. Mais la charge temporelle et émotionnelle est énorme. La responsabilité d'avoir à faire leur travail correctement est immense, et chacun peut voir le résultat des décisions prises. La collaboration avec les requérants demande beaucoup de tact, d'empathie et de force de conviction.

L'emploi fixe des conseillers et de la direction

La continuité du système de soutien au cinéma est assurée par l'emploi fixe des conseillers, qui sont en outre secondés par des forces administratives. Dans les six systèmes de soutien retenus pour l'étude, les directions sont toutes élues de manière illimitée. Les systèmes de soutien sont ainsi mieux protégés contre les interventions de la politique.

Influence de l'administration

Dans les pays pratiquant le système d'intendance, l'administration n'a aucun droit d'ingérence. Dans tous les autres pays à l'exception de la Suisse, les systèmes de soutien au cinéma ont un droit de vote plus ou moins fort. Mais ils n'ont jamais la possibilité de conquérir la majorité. En fin de compte, la mise en place de commissions doit justement servir à séparer l'administration de la sélection.

Les raisons relevant de l'histoire ou de l'organisation qui expliquent pourquoi et comment l'administration est représentée dans les commissions sont nombreuses. Comme le traitement des demandes est dans tous les cas de la compétence du système de soutien au cinéma, il est judicieux que celui-ci participe aussi aux séances. C'est la garantie que les informations arriveront aux deux parties.

Pour éviter que l'influence exercée à travers le système de soutien ne soit trop grande, l'Autriche comme le Luxembourg mettent en place un président. Celui-ci se prépare aux séances avec l'encouragement du cinéma et dirige lesdites séances. En cas de conflits d'intérêts, il a aussi le pouvoir d'exiger le respect des attributions.

Les entretiens avec des représentants de pays où la stabilité politique est moindre (non pris en compte dans l'étude) ont attiré notre attention sur le fait que la séparation entre l'administration et l'évaluation peut être très fragile avec un modèle de commissions. En effet, les membres de ces commissions sont généralement désignés par le système de soutien au cinéma. Il est ainsi possible d'exercer un fort pouvoir, d'autant plus que les exigences requises des membres ne sont souvent pas définies avec précision. Tant les milieux politiques que la branche du cinéma se

battent avec acharnement pour siéger dans les commissions, certains aspects de l'appartenance politique pouvant parfois être plus déterminants que les connaissances spécialisées.

7.5. Les méthodes de décision

| Bases et déroulement des décisions | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|----------------|------------------|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------|-----------------------|----------------|--------------------|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Pays | Demande écrite | Autres documents | Echange avec requérants | Echange avec d'autres évaluateurs | Echange avec conseillers | Critères de sélection écrits | Echange avec requérants | Motivation écrite | Discussion structurée | Vote indicatif | Vote à la majorité | Vote avec système de points | Communication transparente du vote | Discussion possible avec requérants |
| | Préparatifs | | | | | | Décision | | | | | | | |
| Norvège | oui | oui | oui | non | oui | oui | non | oui | Décision | non | non | non | oui | oui |
| Suède | oui | oui | oui | non | oui | oui | non | oui | Décision | non | non | non | oui | oui |
| Pays-Bas | oui | oui | oui | oui | oui | oui | non | oui | oui | non | non mais | non | oui, plus | oui |
| Irlande | oui | oui | oui | oui | oui | oui | non | oui | oui | non | oui | non | oui | oui |
| Autriche | oui | seul. interne | év. | oui | ? | oui | en partie | oui | en partie | ? | oui | non | non | oui mais |
| Luxembourg | oui | oui | év. | oui | oui | oui | toujours | oui | en partie | oui | oui | non | non | oui |
| Suisse | oui | seul. interne | év. | oui | interne | oui | en partie | oui | en partie | oui | oui | non | oui | oui mais |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | |

*) l'échange n'a lieu qu'à la seconde demande d'aide à la réalisation

Figure13 : Bases et déroulement des décisions

Compétence décisionnelle

Trait distinctif important, la « compétence décisionnelle » a déjà été décrite au moment de la présentation des différents modèles d'expertise. Qui a le droit de prendre la décision d'encouragement définitive ? Par souci d'exhaustivité, la question va être abordée ici une nouvelle fois.

Dans les pays sous le régime des commissions, les décisions d'encouragement sont toujours prises par les commissions.

Aux Pays-Bas, les décisions font l'objet d'une discussion préparatoire à trois. Le responsable du domaine, le production manager et l'intendant prennent part à ces réunions. Ils analysent ensemble les recommandations écrites de l'intendant et du production manager. Un échange de vues a déjà eu lieu auparavant entre ces deux personnes. On cherche si possible à prendre une décision unanime et, en cas de désaccord, c'est toujours l'intendant qui tranche.

En Irlande, les intendants rédigent également une recommandation écrite. La décision est prise ensuite avec l'équipe. Tous les intendants participent à ces réunions qui se tiennent tous les deux mois, de même que la direction (le chef et son adjoint), le responsable des finances, le conseiller en exploitation et au moins un production manager. Lors de ces réunions, la recommandation de l'intendant responsable a un poids particulier mais la décision est prise en commun. Tous les intendants se considèrent comme membre d'une équipe, avec laquelle les échanges sont studieux.

Les intendants classiques des systèmes de soutien mis en place dans les pays scandinaves n'effectuent pas non plus leur travail seuls dans leur coin. Alors que l'expertise se fait généralement en solitaire au stade initial (de l'idée), les échanges s'intensifient à la fin du processus. En fin de compte, pour apprécier le potentiel d'exploitation d'un projet, il faut pouvoir s'appuyer sur le savoir de l'expert en promotion, ou les intentions en matière de production doivent être évaluées par un analyste expérimenté de ce domaine.

Présentation orale des demandes

Dans les systèmes de soutien au cinéma ayant choisi le modèle d'intendance (y compris les formes mixtes), un entretien a toujours lieu avant l'expertise. La situation est différente quand la décision est du ressort d'une commission. En général, comme les séances de ces commissions sont limitées dans le temps, une rencontre avec les requérants n'a lieu qu'exceptionnellement. En Suisse par exemple, seuls les projets qui déjà été rejetés une fois au stade de la production ont la possibilité d'être présentés oralement. Pour simplifier, on pourrait dire que les requérants ne sont invités à un échange que si la demande porte sur la production ou que si règne une certaine confusion.

Le Luxembourg a choisi une autre voie et organise une rencontre avec les membres de la commission pour chaque demande. A cette occasion, il est apparu que l'importance de ces échanges est en proportion inverse de l'ampleur de la demande. Sur le plan de la production, la

plupart des membres de la commission connaissent déjà relativement bien le projet et savent quelle vision l'accompagne. Le dossier présenté est très volumineux, et ce qui n'était encore qu'une affirmation est devenu réalité (scénario, distribution, récapitulation des dépenses, contrats de commercialisation). Pour les demandes d'aides à la production, la plupart des informations existent sous une forme écrite donc fiable. Par contre, pour les demandes d'aides au développement d'une idée, beaucoup de choses sont encore floues. Afin d'apprécier ces propositions encore imprécises, il est utile d'en apprendre un peu plus sur les talents qui sont impliqués dans le projet et sur leurs visions.

Tout le monde n'est pas à même de bien présenter une idée, alors que certains sont même capables de susciter de l'intérêt pour des idées ennuyeuses. De plus, la sympathie et l'antipathie, qui compliquent une évaluation neutre des projets, jouent un rôle dans une rencontre directe. Les avis divergent quant à savoir si les avantages de l'échange direct l'emportent sur les désavantages. Il convient en l'occurrence de tenir compte de l'étendue du cercle des requérants et du degré de connaissance que les membres de la commission ont déjà des requérants. Dans la réalité, ce n'est pas la pesée des avantages et des désavantages qui décide d'une rencontre mais la disponibilité en temps de la commission.

Critères de l'encouragement

Tous les systèmes de soutien passés en revue travaillent avec des critères d'encouragement définis par écrit. Ces critères sont formulés de manière relativement ouverte, afin de laisser une grande marge à une pondération propre. Les critères d'évaluation constituent pour les commissions un point de départ de la discussion. Pour les intendants, ils représentent une grille d'évaluation qui garantit que tous les aspects pertinents seront traités dans le jugement.

Décision à la majorité

Toutes les commissions s'efforcent de parvenir à un consensus au terme de leur évaluation conjointe. Si ce n'est pas possible, un vote à la majorité sera organisé. La décision portera sur l'acceptation ou le rejet de chaque projet. Personne n'utilise de système de points pour classer les projets en fonction d'un ordre de priorités. A l'occasion, une sorte de vote préliminaire à base de points est organisé en préambule aux discussions. Ce vote indicatif aide à prioriser la discussion mais ne décide en aucun cas de l'acceptation d'un projet.

7.6. Autres critères distinctifs importants

7.6.1. Objectifs de l'encouragement

Les pays nordiques ne considèrent pas leur système de soutien au cinéma comme une simple distribution de moyens financiers mais y rattachent une vision globale. Quiconque obtient une aide conclut un contrat définissant les objectifs communs partagés avec le système de soutien. La plupart des autres systèmes de soutien travaillent avec des objectifs stratégiques de

l'encouragement. Les objectifs actuels de l'aide suisse sont consignés dans le message culture valable pour la période 2016 à 2020. Les pays nordiques se définissent eux-mêmes comme des systèmes de soutien stratégiques, parce qu'ils adaptent leurs instruments d'encouragement à leurs objectifs à la faveur d'un processus continu.

En Suisse, les contributions de soutien destinés à des projets cinématographiques sont attribués sous la forme de pures subventions. La seule contrepartie exigée est la livraison de l'œuvre ou d'une forme antérieure de l'œuvre (traitement, scénario, documents servant au tournage, etc.). Les objectifs stratégiques ont aussi une beaucoup moins grande portée, comme on le voit à l'exemple du développement de projets. Bien que l'augmentation de l'aide au développement ait été mentionnée dans le message culture comme un des objectifs les plus importants, l'aide à l'écriture du traitement a été supprimée peu après la publication du message.

7.6.2. Centralisation

Ces dernières années, l'aide au cinéma a encore gagné en complexité. Afin de donner aux films une audience internationale, il faut plus que le financement de la production. De nos jours, les talents de la relève doivent être soutenus en continu, la naissance d'histoires doit être stimulée par toutes sortes d'intrants. Les films terminés ont besoin d'une stratégie de sortie unique en son genre, afin de pouvoir se placer avec succès dans les festivals. Il convient de cultiver le patrimoine cinématographique sans oublier de renforcer les compétences médiatiques des jeunes.

Dans les pays où fonctionne un système d'intendance (y compris les formes mixtes), toutes les formes de soutien à l'audiovisuel sont toujours réunies au sein d'un institut. Outre l'encouragement classique des projets, cela comprend l'aide à l'exploitation (sur le plan national comme sur le plan international) et l'amélioration des compétences médiatiques. Dans quelques pays, cela englobe aussi l'entretien du patrimoine cinématographique (archives) et même la gestion d'une salle de cinéma et d'une bibliothèque spécialisée. En regroupant toutes les aides sous un même toit, les différents instruments d'encouragement peuvent être coordonnés au mieux les uns avec les autres. On favorise ainsi la réalisation d'objectifs communs et l'intensité des échanges. Le succès des pays nordiques repose en grand partie sur le fait que tous les domaines du soutien au cinéma sont gérés de manière cohérente et appliquent ensemble une vision commune.

En Suisse, une série d'institutions dont l'organisation est indépendante de l'administration fédérale pratiquent une aide au cinéma. Citons notamment Swiss Films (promotion du cinéma), la Cinémathèque suisse (archives cinématographiques), Focal (formation continue) et Media Desk Suisse (mesures compensatoires au volet Media du programme Europe Créative).

L'externalisation des tâches citées permet une plus grande flexibilité et une plus grande proximité avec le marché, mais complique d'un autre côté les échanges et l'orientation stratégique du système de soutien au cinéma.

7.6.3. Instruments d'encouragement

Comme nous l'avons vu plus haut, la qualité de l'expertise dépend aussi des instruments d'encouragement. On pense ici à la manière dont le soutien au cinéma regroupe de possibles mesures d'aide. Par ailleurs, la manière dont il répartit les moyens à disposition entre les différents instruments d'encouragement joue aussi un rôle.

Cette étude n'a pas pour but de comparer les systèmes de soutien au cinéma sous l'angle de leurs instruments d'encouragement. Il faudrait néanmoins signaler que les différents systèmes d'évaluation se différencient aussi dans l'organisation de leurs instruments d'encouragement.

Nouvelles formes – nouvelles commissions

Ces dernières années, la production de films a considérablement évolué. Ce n'est pas seulement vrai du développement ou de la réalisation, le financement et l'exploitation sont aussi devenus plus sophistiqués. La forme a également subi des changements. La narration sérielle passionne un nombre croissant de personnes. A côté des formes narratives classiques, des formes ludiques (games, etc.) sont apparues. A quoi s'ajoutent les formes interactives, pensons à la réalité virtuelle ou à la nouvelle génération de Second Life. Beaucoup de créateurs se servent des nouvelles formes d'expression audiovisuelles pour communiquer une histoire ou une information sur plus d'un média.

Les nouvelles possibilités narratives et les nouvelles formes d'exploitation ont donné naissance à de nouveaux besoins. De nombreux systèmes classiques de soutien au cinéma se sont en particulier ouverts aux séries TV. Des instruments de développement transmédiatiques ou ludiques ont aussi été introduits.

Dans les systèmes de soutien travaillant avec des intendants, les compétences d'expertise nécessaires ont été introduites relativement facilement par la création d'un poste supplémentaire. Dans les pays travaillant avec des commissions, les « nouvelles » formes narratives sont évaluées soit par les commissions existantes (Autriche), soit par un expert particulier (Suisse), enfin de nouvelles commissions peuvent aussi être mises en place (Luxembourg). De cette façon, de nouvelles formes mixtes d'évaluation sont créées.

Séparation entre les films art & essai et les films axés sur le marché

Les petits pays enregistrant peu de demandes et/ou possédant peu de moyens financiers sont contraints de faire examiner toutes les demandes par une seule commission. C'est la seule manière pour eux de répartir leurs moyens conformément à la variabilité des demandes. Plus un pays est grand et plus il lui est possible de créer des possibilités de soutien.

En Autriche et au Luxembourg, (presque) toutes les demandes sont encore évaluées par une seule et unique commission. En Suisse, trois commissions sont en place. Elles ont la lourde tâche

d'évaluer la qualité comparée des projets en concurrence, dont les critères de jugement sont fondamentalement différents.

Les pays nordiques qui ont institué un modèle d'intendance ont réagi à ce problème il y a déjà un certain temps et introduit une politique d'encouragement propre pour les films visant prioritairement le grand public. Par ailleurs, les films à prétentions artistiques ont été scindés en deux catégories. Un instrument d'encouragement est disponible pour les requérants expérimentés, un autre est réservé à l'aide à la relève. Cette dernière catégorie héberge aussi les demandes portant sur des formes narratives expérimentales.

La séparation instaurée semble fonctionner et a eu les effets suivants dans tous les pays concernés (Norvège, Suède, Danemark et Pays-Bas) : les films orientés vers le marché ont accru leur public, grâce à quoi la part de marché a progressé pour les films autochtones. Du même coup, l'intérêt des entreprises de production et des distributeurs pour ce genre de films a aussi augmenté.

La séparation des films en fonction des publics visés présente l'avantage que les intendants peuvent se concentrer entièrement sur les films novateurs et artistiquement exigeants. Résultat : ces films atteignent comparativement une très forte présence dans les festivals. Au moment du développement, il est possible de se concentrer totalement sur cet aspect, ce qui a des répercussions positives sur l'accueil international réservé à ces films dans les festivals.

Affectation des moyens de référence

Les subventions publiques sont généralement allouées aux professionnels du cinéma de trois manières :

- a) par une aide sélective, c'est-à-dire que les demandes sont évaluées et sélectionnées individuellement ;
- b) par des moyens de référence, c'est-à-dire que les professionnels reçoivent une sorte de récompense sur la base des œuvres produites précédemment ;
- c) par des aides automatiques, une partie de leurs dépenses (de production) étant remboursée aux entreprises de production qui ont consenti des investissements (c'est-à-dire que les dépenses engendrent des moyens financiers).

En Suisse, les trois formes d'allocation des ressources sont disponibles, mais la création et l'attribution des moyens de référence se différencient nettement des procédures en place dans les pays scandinaves. A l'aide de ces moyens de référence, la Suisse s'efforce de prendre en considération un éventail de professionnels du cinéma aussi large que possible. Les subventions sont utilisées pour garantir la continuité de leur travail et pour assurer aux entreprises de production une indépendance aussi grande que possible.

Dans les pays qui ont adopté le modèle de l'intendance, les moyens de référence sont alloués exclusivement aux projets de films grand public. Ils sont censés fournir un coup de pouce à ces projets. Il importe d'ailleurs de faire en sorte que ces contributions soient le plus grandes possible.

7.6.4. Priorisation

En Suisse, l'objectif est de favoriser la diversité de l'offre de films. Films pour enfants, pour accros aux expérimentations et pour amateurs de comédies. Les documentaires de création sont aussi bienvenus que les films de fin d'études et les courts métrages. L'offre devrait tenir compte de toutes les régions linguistiques, les projets de femmes – et c'est nouveau – ne devraient pas être oubliés et naturellement il convient d'intégrer les jeunes talents. Lorsque l'on discute ensemble de la qualité d'une demande, les éléments cités doivent entrer dans la réflexion au moment du choix des projets.

Il n'est pas impossible de s'acquitter de la tâche susmentionnée, sauf que est la priorisation des critères dépend fortement des membres présents de la commission. Quand ces derniers changent, la sélection change aussi. Cela donne l'impression que la sélection est le fruit du « hasard ». Dans les pays soumis au modèle de l'intendance, c'est toujours la même personne qui fait le choix. Sa sélection est certes marquée par la subjectivité dans la priorisation des projets mais elle demeure constante et donc compréhensible pour les requérants.

7.6.5. Début du soutien

Les pays nordiques attachent beaucoup d'importance à entrer très tôt en contact avec les requérants. Les intendants ont pour tâche de leur expliquer déjà au stade de l'idée qu'ils peuvent ou ne peuvent pas s'enthousiasmer pour le « projet ».

Une première demande, qui tient sur une page, peut déjà être déposée. Si l'idée suscite de l'intérêt et que le développement se déroule positivement, le projet peut bénéficier d'un soutien étendu sur 7 étapes au plus. La collaboration qui s'installe alors est très étroite. Un développement continu et ambitieux est très important pour tous les pays nordiques. Ils sont disposés à y consacrer environ un cinquième de leur budget global.

Le soutien commence aussi très tôt au Luxembourg.

L'encouragement du cinéma de l'Office fédéral de la culture commence bien plus tard. Les demandes peuvent être déposées au plus tôt pour développer un scénario. En 2016, 15 scénarios ont bénéficié d'un soutien à ce stade. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de moyens financiers au niveau fédéral. Si l'on ajoute les subventions allouées indirectement aux aides sélectives, on s'aperçoit que la Confédération dépense au total 4,7 millions de francs pour le développement de projets (soit 18% du budget total).

7.6.6. Projets à maturité

Les commissions se plaignent régulièrement que les projets soient déposés trop tôt. Ou bien les requérants surestiment leurs projets, ou bien ils osent se lancer dans une première tentative, bien conscients que les projets ne seront de toute façon soutenus qu'à la deuxième tentative. Pour tous

les participants, c'est embêtant et cela augmente le nombre global de demandes qu'une commission doit traiter.

Dans les pays où le modèle d'intendance est en vigueur, cela arrive beaucoup plus rarement, parce que la décision de savoir si un projet est suffisamment développé ou non est prise d'un commun accord. De ce fait, les projets sont dans l'ensemble développés plus longtemps, ce qui peut occasionnellement entraîner aussi un « développement excessif ».

7.6.7. Succès national et international

Comment mesurer le succès international ? Beaucoup s'y sont déjà cassé les dents. Il existe de nombreux « critères de mesure », dont l'utilisation conduit à des résultats tout à fait différents. Si l'on considère en priorité l'accueil d'un film dans le grand public, ce sont avant tout les prix remportés dans les principaux festivals internationaux qui comptent. Si l'on examine le rayonnement international sur le plan professionnel, c'est aussi la diversité des invitations à différents festival qui compte. Pour un système de soutien au cinéma enfin, l'encouragement durable de la diversité de l'offre et l'aide structurelle apportée aux talents de la relève peuvent, dans certaines circonstances, être plus importants qu'un succès isolé.

Dans la présente étude, on a délibérément renoncé à examiner les rapports entre un modèle déterminé d'expertise et le succès des films soutenus. En effet, le succès d'un film dépend d'un grand nombre de facteurs. Un rapport de causalité directe entre le modèle d'expertise et le succès ne peut de ce fait pas être établi.

Dans les pays nordiques, la promotion des talents fait partie des missions centrales du système de soutien au cinéma, et la dotation financière est par conséquent importante. Grâce à un soutien continu, ces pays réussissent à aider durablement les jeunes talents, à en faire des cinéastes confirmés et à les présenter sur l'international. L'intégration précoce des responsables de la promotion dans la sélection des projets est d'un grand secours à cet égard.

En Suisse, la promotion internationale des films issus du système de soutien au cinéma est délocalisée. Malgré cette scission, la Suisse enregistre régulièrement de grand succès internationaux. Le film d'animation « Ma vie de Courgette » a été récompensé par une multitude de prix internationaux. Le film « Heidi » a engrangé dans le monde plus de 38 millions de francs suisses. La réalisatrice Ursula Meier ou le documentariste Christian Frei sont des références dans le paysage cinématographique européen. Des films suisses font de temps à autre carrière à l'étranger. L'an dernier, «Die göttliche Ordnung», de Petra Volpe, a été à l'affiche dans près de 30 pays. Ce qui distingue toutefois la Suisse des pays nordiques, c'est la régularité de ces succès. En Suisse, il peut s'écouler énormément de temps avant qu'un talent exceptionnel puisse réaliser son prochain film.

7.6.8. Evaluations des décisions d'encouragement

Dans les pays nordiques, les décisions d'encouragement sont évaluées régulièrement. Il s'agit moins d'analyser les décisions prises par des experts particuliers que d'examiner la sélection en tant que telle. Est-ce que la somme de toutes les décisions a permis d'atteindre les objectifs fixés ? La diversité a-t-elle été renforcée ? Est-on passé à côté de talents importants ?

Avant la réunion, l'Autriche et le Luxembourg discutent toujours de l'état des projets soutenus. Ils donnent un aperçu des projets qui ont été tournés et des films qui ont été invités à un festival d'importance ou y ont même remporté un prix. Les grands succès en salle ou les achats particuliers à l'étranger sont également mentionnés.

La Suède et la Norvège analysent systématiquement les décisions d'encouragement et s'adonnent à des comparaisons sous différents aspects. Les Pays-Bas font des analyses de cas à partir d'un choix de films. Ils invitent réalisateurs, scénaristes, producteurs et distributeurs soutenus à y participer. La discussion porte sur les points qui ont fonctionné et ceux qui n'ont pas fonctionné. L'objectif de ces analyses de cas est d'arriver ensemble à un gain de connaissances.

En Suisse, les décisions des commissions ne sont évaluées que très sporadiquement. Il n'y a ni réactions ou retours institutionnalisés sur des projets soutenus ni aucune autre forme d'autoréflexion.

8. Récapitulation des résultats

8.1. Avantages et désavantages des systèmes d'expertise

Il n'existe pas de système d'évaluation idéal, qui garantirait au même titre la continuité et l'indépendance, tolérerait aussi bien l'encouragement de productions non conventionnelles que celui d'approches éprouvées et permettrait en même temps d'entretenir un dialogue étroit avec les requérants et de prendre des décisions neutres.

La présente étude montre qu'il n'est pas possible de déterminer si les meilleures décisions sont prises par une personne seule ou par un groupe de personnes. Elle montre en outre que le nombre d'aspects qui distinguent les divers systèmes d'évaluation les uns des autres est important.

Chaque pays doit décider pour lui-même comment il conçoit son rôle en rapport avec le soutien au cinéma. Pour les grands pays européens, le système des commissions semble bien fonctionner. La multiplicité des instruments d'encouragement permet de grouper les demandes de telle manière qu'il est possible de comparer le même avec le même. Le plus souvent, les grands pays possèdent aussi des unités très bien dotées en personnel qui s'occupent de l'exploitation. Et de manière générale, ils sont de toute manière mieux perçus que d'autres, à cause des talents en grand nombre qui réalisent des films à partir de leur territoire.

Dans les pays de moins grande taille, il apparaît que la centralisation des diverses tâches (développement des talents, financement des productions et exploitation) entraîne une attention plus soutenue. La Serbie et l'Estonie en sont de bons exemples : avec très peu de ressources destinées à l'encouragement, ces pays obtiennent de très bons résultats. L'Irlande et le Luxembourg montrent aussi que la branche du cinéma peut progresser durablement à l'aide d'un programme de soutien étendu.

Les pays scandinaves font preuve d'un engagement extraordinaire pour la branche cinématographique en matière de financement, de personnel et de stratégie. Le fait que ces pays fassent faire leur évaluation des projets par des intendants n'est qu'un petit aspect d'un tout. C'est l'ensemble du « paquet » qui rend ces systèmes de soutien au cinéma si exceptionnels.

Le marché du film est très disputé et la concurrence qui y règne est extrêmement forte. Un film solitaire ne peut avoir de succès dans un festival qu'avec beaucoup de chance. De nombreux systèmes d'aide au cinéma en sont venus par conséquent à accompagner et à soutenir les films tout au long du processus de création et d'exploitation. Pour que ce soutien puisse être dispensé de manière efficace, ces systèmes d'aide au cinéma poursuivent des objectifs clairs, censés faire progresser toute la branche cinématographique. Ils abandonnent du même coup le rôle de l'allocation « neutre » des moyens. Ce soutien « plus important » se positionne en même temps qu'une exigence qu'il convient d'accepter.

Les interviews réalisées attestent que le rôle actif du système de soutien est approuvé par la grande majorité des requérants. Le meilleur exemple en est donné par le système de soutien en place aux Pays-Bas, qui a passé à la vitesse de l'éclair d'un modèle de commissions à un modèle d'intendance. Les nombreux retours positifs de la branche cinématographique expliquent ce phénomène. Ceux qui craignaient que l'engagement accru de l'encouragement ne constitue une ingérence en ont été pour leurs frais. Au contraire, tous les requérants (ou presque) jugent que l'amélioration de la communication a été un grand progrès.

Un système « professionnel » de soutien au cinéma, où ce sont des experts qualifiés qui prennent en charge l'évaluation des projets, est coûteux en personnel. En plus des moyens financiers, il faut aussi des ressources humaines. Celles-ci ne peuvent être fournies par tous les pays. Les très petits pays ou les pays très pauvres par rapport au niveau européen moyen doivent investir le peu d'argent dont ils disposent dans l'aide directe des films. C'est pourquoi ils optent pour le système des commissions surtout parce qu'ils y sont contraints.

Un système de soutien au cinéma inspiré par une stratégie poursuit des objectifs clairs et ne confie pas au hasard le choix de dire quels films peuvent être réalisés. Et de même que les systèmes de ce genre s'engagent fortement en faveur d'un développement méticuleux, de même, leurs décisions de sélection sont inflexibles. Seules les œuvres prometteuses sur le plan commercial ou artistique bénéficient d'un soutien. Un soutien à large rayon d'action, comme il existe actuellement en Suisse, n'aurait de chance que si l'ensemble de la branche cinématographique pouvait en profiter.

8.2. Tableau comparatif des modèles d'expertise

| Traits distinctifs | Système d'intendance | Système de commission |
|--------------------------|---|---|
| experts | travaillent à plein temps dans cette fonction | ont un mandat (emploi sporadique) |
| conflit d'intérêts | inactifs dans la branche pendant le mandat | actifs dans la branche pendant le mandat |
| rapports avec requérants | partenariat jusqu'à exploitation ou rupture | uniquement pendant séance de sélection |
| objectivité | avis personnel (subjectif) | consensus de différents avis |
| neutralité | limitée par contacts précédents | car peu de contacts ni connaissance du projet |
| responsabilité | décision solitaire | décision de groupe (à la majorité) |
| décision | doit assumer personnellement la décision | aucune prise de position hors commission |
| communication | échanges constants avec requérants | en général aucun échange avec requérants |
| objectif | vision pour toute la branche | appréciation d'oeuvres particulières |

Figure 14 : Tableau comparatif des modèles d'expertise

8.3. Appréciation de l'évaluation des projets en Suisse

Le système suisse de soutien au cinéma est presque l'opposé absolu du modèle d'intendance nordique. Alors que les systèmes scandinaves de soutien au cinéma se considèrent comme des espèces d'architectes exerçant une influence sur la branche du cinéma, le système suisse se conçoit comme un service d'adjudication neutre de moyens financiers. Il place sa confiance dans le fait que la branche du cinéma n'a besoin d'aucune aide et dispose d'assez de compétences pour développer et produire des projets d'un haut niveau de qualité.

La mission première du système de soutien suisse consiste à organiser l'allocation des moyens de manière optimale et à veiller à ce que le cahier des charges (conditions légales) soit respecté. La sélection des projets est déléguée à des experts externes, qui prennent leurs décisions en tant que groupe (commission). La composition de la commission est modifiée régulièrement, afin que chaque projet soit expertisé de manière « impartiale ».

Les changements constants dans la composition de la commission garantissent qu'il ne pourra pas se former d'alliances et qu'une seconde demande d'aide sera jugée de manière aussi objective que possible. Les appréciations changeantes sont vues comme une opportunité de donner une chance à des projets différents.

Pour ce qui est de la sélection des projets, on présume que les personnes qui déploient leur activité dans la production cinématographique sont aussi habilités à juger de la qualité de projets. Aucune vérification des qualifications n'est faite.

Les contacts entre les requérants et le système de soutien au cinéma sont une espèce de « double » voie à sens unique. Les entreprises de production déposent tout d'abord leurs projets, puis le système de soutien communique ses décisions (acceptation et rejet).

Les ressources limitées en personnel fixent un cadre étroit aux mesures de soutien non financières. Conséquence : les démarches entreprises pour travailler en réseau, instaurer l'égalité entre sexes ou innover au stade du développement sont mises en application seulement à la marge.

L'exercice décentralisé de nombreuses tâches complique la mise en œuvre d'une vision au niveau suisse, les objectifs stratégiques ne peuvent être décidés que de manière limitée. L'intégration dans l'administration rend difficile la flexibilité (voulue par les conditions du marché) et ralentit l'adaptation des instruments d'encouragement à une industrie du cinéma en mutation rapide.

8.4. Conclusion

La comparaison montre qu'il n'existe pas de modèle qui garantirait à la fois la continuité et l'impartialité dans l'expertise. Il n'y a pas de modèle permettant d'entretenir le dialogue avec les requérants dans la procédure d'évaluation et dans le même temps de prendre des décisions

totale­ment non partisa­nes et neutres. Pour ce qui concerne l'aide aux productions qui font le pari du risque et de la non-ortho­doxie, aucun des deux modèles ne s'en tire mieux que l'autre. La réponse à la question dépend plutôt de l'orientation du système de soutien et de l'exis­tence d'instruments d'encouragement spéciaux.

Le choix d'un système d'évaluation a des consé­quences particulière­ment étendues. Si l'on change de système, il ne faut pas seulement remplacer une commission par une personne mais adapter toutes les méthodes de travail, afin que le changement puisse être mis en œuvre et porter des fruits. En consé­quence, il arrive rarement qu'un système de soutien au cinéma change de modèle d'expertise. Des changements se produisent cepen­dant. Dans quelques pays ayant choisi le modèle des commissions, une évaluation individuelle a été introduite pour certains domaines de l'encouragement (notamment au Luxembourg et en Suisse). Les pays scandinaves ont introduit le modèle des commissions pour apprécier les films axés sur le marché. De plus, les intendants n'ont plus le droit de se comporter en « roitelets » mais doivent choisir leur sélection conformément à une stratégie nationale et se concerter davantage avec d'autres personnes.

L'analyse des modèles appliqués dans les pays retenus pour la comparaison montre les possibilités qu'offre l'évaluation par des intendants. Nombre de ces avantages peuvent être combinés avec le modèle des commissions.

Il n'est pas essentiel que les décisions soient prises par une seule personne ou par plusieurs. En revanche, il est capital que les bonnes personnes soient chargées de l'expertise des projets. Des spécialistes auxquels la branche du cinéma fait confiance et qui placent leur engagement au service d'autrui.

9. Recommandations

La comparaison du système suisse de soutien au cinéma avec d'autres en vigueur en Europe a montré que la conception de l'aide au cinéma dépendait peu du nombre de personnes – une ou beaucoup – qui procèdent à l'évaluation d'un projet. Les présupposés philosophiques sur lesquels est fondée l'évaluation jouent un rôle plus important. Les deux modèles sont ouverts aux changements et peuvent être combinés pour donner le jour à des « formes mixtes ».

Les propositions ci-dessous tiennent compte des particularités du paysage cinématographique suisse. Les fonds régionaux, tout comme la télévision de service publique et d'autres soutiens au cinéma (par ex. Media Desk Suisse) en font partie.

Une question d'importance est de savoir si la Suisse doit encourager plutôt la base ou le sommet de la pyramide. Cette question ne devrait pourtant pas interférer avec le débat sur les avantages et les désavantages des modèles d'expertise. Le premier point peut être tranché indépendamment du second.

Tous les cinéastes ou presque associent à la sélection fédérale des projets un moment de grande joie et/ou de profonde déception. De surcroît, nombre de cinéastes ont déjà siégé, sous une forme ou une autre, dans une commission de sélection. C'est pourquoi les professionnels éprouvent tous un fort sentiment d'implication. Il faut donner sa place à ce genre d'émotion dans la discussion. La prise de décision devrait par contre se focaliser sur la recherche et l'évaluation d'arguments objectifs.

Le débat sur les changements ne devrait pas dès l'abord être limité par des considérations d'ordre financier. L'aide au cinéma est exigeante en termes de qualité et coûteuse en termes de personnel. Cela apparaît clairement quand on considère les équipes de collaborateurs des systèmes de soutien au cinéma retenus pour cette comparaison. Il n'y a aucune raison de penser que la Suisse ne pourrait pas, à l'instar de nombreux autres pays européens, convaincre le monde politique que le système de soutien au cinéma a besoin de plus de ressources humaines.

9.1. Recommandations générales

Quel que soit le modèle d'expertise en place, il existe quelques possibilités d'améliorer l'évaluation.

Professionnalisation

On évoque depuis longtemps la professionnalisation de la branche. A présent il s'agit de professionnaliser l'administration. Ce n'est pas une critique adressée à l'actuel traitement des demandes ni une critique envers les expertises de certains membres des commissions. La professionnalisation concerne plutôt l'évaluation en tant que telle.

La sélection des projets ne devrait pas être laissée au « hasard ». Les personnes qui siègent dans les commissions de sélection devraient être formées à leur travail, comme le fait par exemple le programme international de formation continue Source dans son atelier « Training for Trainers ». La manière d'évaluer les projets devrait être définie dans sa forme et contrôlée dans son application. En outre, les membres des commissions devraient être sensibilisés à leurs propres idées préconçues à l'occasion d'un « Bias Training ». Étant donné que les membres des comités (fiction, documentaire et film d'animation) distribuent plus de 50 millions de francs pendant leurs mandats, la dépense se justifie.

Dans les pays sous le régime du modèle de l'intendance, les experts sont choisis avec soin et subissent un test. En Suisse aussi, les capacités des membres des commissions devraient être évaluées avec plus de précision. Il ne s'agit en l'occurrence de mettre en doute les compétences professionnelles des candidats. Il s'agit d'évaluer s'ils peuvent appliquer activement les méthodes d'expertise proposées.

Si les échanges avec les requérants doivent à l'avenir prendre plus d'importance, il faut veiller en outre à ce que les membres des commissions soient aussi en possession des compétences humaines et relationnelles appropriées, ou qu'ils perfectionnent ces compétences grâce à des stages de formation continue.

Les commissions devraient enfin évaluer régulièrement leur travail. A cet effet, leurs membres de tous les domaines pourraient se rencontrer et débattre ensemble d'études de cas. Lors d'une de ces rencontres, l'évolution et l'exploitation des projets soutenus pourraient aussi être présentées aux membres.

Renforcement de la communication

La communication avec les requérants doit être redéfinie et renforcée. La transmission des motifs de rejet d'un projet doit être considérée comme un aspect important du traitement des demandes. De la sorte, l'évolution des projets peut être améliorée. De plus, le nombre de malentendus chronophages s'en trouve réduit.

Distinction plus claire des instruments d'encouragement

Les instruments d'encouragement doivent être redéfinis et regroupés différemment. Plus un instrument d'encouragement est défini avec précision et plus il est possible de comparer le même avec le même. De plus, il est alors plus facile de trouver les personnes appropriées en possession des connaissances spécialisées appropriées.

Recours à des experts du marché

De même que le potentiel de développement d'un scénario doit être supputé pour juger un projet, de même, il faut évaluer, pour un film, ses possibilités d'exploitation ultérieures. Ce savoir spécialisé devrait être présent dans chaque commission.

Recours à des experts de l'étranger

Le recours à des experts de l'étranger, comme le font le Luxembourg et l'Autriche, introduit un regard extérieur précoce et un savoir international dans une commission. Leur présence contribue par ailleurs à faire en sorte que la formation d'éventuelles coteries et les suspicions de « partialité » aient des effets de moindre ampleur.

Refonte et renforcement du développement de projets

En Suisse, le besoin de scénaristes et d'auteurs expérimentés est avéré. Jusqu'ici les institutions de formation professionnelle et continue ne sont pas parvenues à développer suffisamment ce secteur professionnel. Au surplus, des auteurs chevronnés peinent à vivre de leur activité.

Le système fédéral de soutien au cinéma devrait s'engager plus fortement pour le développement de cette profession en tant que telle. De plus, le développement de projets devrait être revigoré par des formes de soutien innovantes et des modèles de demande flexibles. Le soutien des projets devrait déjà être possible à un stade très précoce. De même, il devrait être possible d'encourager des projets particulièrement ambitieux à l'aide de contributions plus importantes.

L'encouragement de la profession devrait être favorisé par la création d'un institut du scénario. Le forum du scénario viennois pourrait servir de modèle. Et le modèle danois pourrait servir d'inspiration pour concevoir les instruments d'encouragement qui se rapportent au développement des scénarios et des documents servant au tournage de documentaires.

Le développement de projets dépend sans doute de la créativité des auteurs mais aussi, notablement, des compétences des producteurs qui accompagnent ce processus. Le système de soutien au cinéma devrait créer des incitations pour amener les producteurs à se perfectionner au contact d'échanges avec l'étranger. Ils y trouveront des incitations à revoir et améliorer leurs méthodes de travail.

Focalisation sur les aides au développement

Tant que l'aide fédérale au cinéma décidera, au terme d'une procédure de sélection, des films qui seront produits, elle devra s'engager en conséquence aussi dans le développement. Dans ce but, plusieurs pots (aide sélective, moyens de référence et mesures compensatoires Media) seront regroupés et alloués de manière sélective. Conformément au modèle danois, l'Office fédéral de la culture doit intervenir très tôt dans l'encouragement du développement. Un modèle flexible doit à cet effet être introduit pour le développement de projets.

Réduction des demandes traitées par séance et par commission

Actuellement, un membre de commission a à peine le temps d'évaluer avec soin le nombre de demandes qui lui sont soumises et de les comparer les unes avec les autres. C'est la raison pour laquelle le nombre de demandes que les membres des commissions doivent expertiser par séance doit être réduit.

Après avoir déterminé la charge que représente l'évaluation d'une demande et la disponibilité en temps (moyenne) des membres des commissions, un nombre maximum de demandes devant être discutées par séance doit être défini. Ensuite de quoi il faudra se mettre en quête d'une solution afin de pouvoir répartir autrement les demandes. Cela peut se faire par une différenciation des instruments d'encouragement (modèle suédois), une présélection (modèle du CNC) ou une occupation en duo des commissions (modèle d'Eurimages).

9.2. Variante 1 : système de commission avec augmentation des effectifs et présidence

L'équipe des collaborateurs de l'aide sélective est complétée par des experts professionnels. La surcharge permanente est ainsi éliminée et des capacités sont créées pour faire avancer de nouveaux « projets ». Le maillage international de la branche cinématographique est renforcé par des événements qui sont pris en charge et organisés à l'interne.

Les aptitudes des membres des commissions sont examinées avant de leur attribuer un mandat. Pendant leur mandat, ils sont formés à leurs tâches. Les demandes sont organisées de telle sorte que toutes peuvent être suffisamment évaluées et discutées. De plus, les instruments d'encouragement sont définis de façon que la comparabilité s'améliore.

Le principe de rotation des commissions est maintenu mais une présidence fixe est introduite. Cette personne prend part à toutes les séances, dirige les discussions et prépare ces séances avec l'administration. Le président de la commission a pour mission de préserver la vue d'ensemble sur toutes les demandes et de veiller à ce que les expertises se déroulent de manière « identique » dans les commissions tournantes.

9.3. Variante 2: système de commission avec renforcement de la communication

En plus des changements mentionnés à la variante 1, la communication avec les requérants est renforcée. La transmission des motifs de rejet d'un projet est définie comme une tâche importante du système de soutien au cinéma. Pour garantir la qualité des entretiens, ceux-ci sont menés par une seule et même personne, qui est formée en conséquence. Si possible, tous les talents créatifs déjà impliqués (scénario, réalisation) sont conviés à l'entretien avec la production.

9.4. Variante 3 : système de commission avec conseillers

Sur la base du système que les Pays-Bas ont appliqué jusqu'il y a peu, des managers de projets pourraient procéder à l'évaluation des projets et ensuite soumettre cette évaluation à une

commission de sélection. Cela correspond approximativement au système du Mediaboard Berlin-Brandenburg, dans lequel les référents se chargent de l'évaluation des projets.

Les managers de projets pourraient aussi être introduits seulement pour certains domaines particuliers de l'encouragement, par exemple pour l'encouragement de la relève ou pour les courts métrages.

9.5. Variante 4 : passage au système de l'intendance

De nombreuses raisons plaident en faveur du passage à un système d'intendance. Le système actuel s'est révélé n'être pas mauvais mais il laisse beaucoup de choses au hasard. Le système d'intendance essaie en revanche d'élever systématiquement le niveau de connaissances et de compétences techniques de tous les requérants.

Personne ne doit être mis sous tutelle mais la relève doit être mise en capacité d'affronter la concurrence grâce à une aide professionnelle. La professionnalisation du système de soutien au cinéma a pour effet que la branche cinématographique s'améliore globalement.

Le passage du système des commissions au modèle de l'intendance représente un changement de grande ampleur. La recherche en matière de « gestion du changement » montre que d'importants changements de système impliquent nombre de craintes et d'oppositions. Cela apparaît aussi dans les discussions qui ont été menées en 2010 au sujet du même thème (dans le cadre d'une autre « culture du débat »). Ces aspects devraient être pris en considération en cas de changement.

9.6. Variante 5 : délégation des projets artistiques aux régions

La branche suisse du cinéma produit en tout premier lieu des films pour une région linguistique déterminée. L'exploitation de ces films dans les autres régions est sans doute tentée mais n'est vraiment un succès que dans de très rares cas. Dans les diverses régions linguistiques, il existe des systèmes de soutien au cinéma qui fournissent, avec les chaînes régionales, une part remarquable du financement. En moyenne, ils réunissent conjointement 66 % du financement des projets, alors que les moyens financiers fédéraux représentent en moyenne 34 % du budget (tiré de : Coproducing with Switzerland).

L'Office fédéral de la culture reconsidère les instruments d'encouragement. L'évaluation des projets artistiques est confiée aux systèmes de soutien régionaux. Les projets bénéficiant d'une aide dans les régions pourraient être soutenus par une contribution semi-automatique, en application inverse du principe de Cinéforum.

Le système de soutien fédéral se concentre totalement sur l'aide aux films axés sur le marché. Il prend en charge au surplus les coproductions minoritaires. Des commissions fixes sont mises en place pour évaluer ces deux domaines de l'encouragement.

10. Epilogue

L'industrie du cinéma évolue continuellement. Les innovations techniques, l'usage croissant de l'intelligence artificielle et la concurrence soutenue vont à nouveau modifier notablement la production de films ces prochaines années. En mutation constante, la consommation de contenus « audiovisuels » va chambouler de son côté l'exploitation des œuvres audiovisuelles. Pour pouvoir faire face à ces défis, il faut un système de soutien capable de s'adapter rapidement et en souplesse aux nouvelles exigences.

L'analyse des divers systèmes de soutien au cinéma a montré qu'il est devenu difficile d'embrasser du regard la multiplicité des offres. Pour pouvoir mettre en œuvre de manière efficiente le grand nombre d'instruments d'encouragement, il est nécessaire d'avoir une stratégie centralisée. Plus le nombre d'unités indépendantes gérant ces tâches est grand, plus il est difficile d'obtenir une coordination centrée sur des objectifs.

Ces dernières années, l'Office fédéral de la culture a réalisé une performance incroyable. Malgré un environnement économique difficile, il a réussi à créer l'aide liée au site de tournage et à mettre à sa disposition 6 millions de francs supplémentaires. De surcroît, les autorités sont parvenues, après la malencontreuse « éjection » de la Suisse du programme européen MEDIA Créative, à lancé tout de suite un programme alternatif. Grâce aux mesures compensatoires MEDIA, les quelque 5 millions de francs qui étaient payés auparavant à l'Union européenne ont été sauvegardés.

La section cinéma de l'Office fédéral de la culture doit se tirer d'affaire avec des ressources en personnel très limitées. Des spécialistes du cinéma expérimentés font aussi défaut dans l'administration. Dans les pays scandinaves, c'est uniquement grâce à ces personnes qu'il est possible de stimuler la création cinématographique dans son ensemble, de promouvoir le potentiel créatif, de favoriser de jeunes talents et d'encourager les innovations.

Comme dans tous les autres pays, le nombre de demandes d'aide a aussi massivement augmenté en Suisse. Pour traiter ces nombreuses demandes, l'administration et les membres des commissions compétences accomplissent un tour de force extraordinaire.

En plus des défis dans le domaine de l'organisation mentionnés plus haut, l'Office fédéral de la culture s'est employé à concrétiser dans les régimes d'encouragement en vigueur les souhaits de la branche, qui demandait un maximum de « neutralité » dans l'examen des projets. Critiquée de tous côtés, la qualité de la communication des rejets d'un projet a aussi été améliorée.

La comparaison avec les systèmes européens de soutien au cinéma retenus montre que la Suisse doit rattraper son retard dans de nombreux domaines. Pour atteindre l'efficacité des pays scandinaves, il lui faut plus de ressources en personnel, suffisamment de collaborateurs ayant une

expérience professionnelle « filmique », une centralisation de tous les domaines d'encouragement axés sur les projets et une structure souple et indépendante.

En Suisse, les changements d'importance ne se font pas du jour au lendemain. Nous avons l'habitude de la culture de la participation aux décisions, et nous apprécions tous cette culture. La présente étude, commanditée conjointement par les quatre grandes associations professionnelles que sont l'ARF/FDS, le GARP, l'IG des producteurs indépendants de films suisses et la SFP, est un premier pas vers un système de soutien au cinéma tourné vers l'avenir.

11. Sources

11.1. Sources

Ce rapport et les tableaux qu'il contient sont fondés sur les dispositions légales (lois sur le cinéma, ordonnances sur le cinéma, accords sur le cinéma et autres régimes d'encouragement au cinéma) en vigueur dans les pays considérés. Elles ont été téléchargées en novembre 2017 sur les sites internet correspondants.

La description des instruments d'encouragement et des organisations existantes est fondée sur les informations recueillies en ligne sur les sites internet appropriés.

Pour les informations relatives aux Facts & Figures, les rapports annuels, rapports d'activités et rapports économiques ont été pris en considération dans la mesure du possible. En Irlande, le rapport annuel 2016 n'avait pas encore été publié. Les données statistiques remontent à l'année 2015.

En ce qui concerne les budgets annuels, généralement disponibles pour l'aide publique au cinéma dans un pays donné, une statistique de 2009 a été utilisée. Elle a paru dans une publication de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (Susan Newman-Baudais, 2011). C'est la seule source à avoir collationné les informations de telle façon qu'il est possible de comparer les budgets annuels.

11.2. Partenaires d'interview

Au cours des derniers mois, j'ai eu de longs entretiens avec les personnes mentionnées ci-dessous. Avec une personne de chaque système de soutien au cinéma, j'ai mené un interrogatoire systématique sur la base d'une liste de questions. Le nom de cette personne est suivi d'un astérisque.

Je n'ai eu aucune discussion au sujet des deux programmes paneuropéens de soutien au cinéma Eurimages et MEDIA Créative. Je suis moi-même toujours active ou j'ai moi-même été active dans ces deux organisations et possède des connaissances en quantité suffisante.

| Nom | Système de soutien | Fonction |
|-------------------------|-------------------------|--|
| Ivo Kummer | OFC | Chef section cinéma |
| Matthias Christen* | OFC | Chef service aide au cinéma |
| Matthias Bürcher | OFC | Aide au site de tournage PICS |
| Emma Scott* | IFB Fonds irlandais | Production and Distribution Manager |
| Guy Daleiden | Fonds luxembourgeois | Directeur |
| Karin Schockweiler* | Fonds luxembourgeois | Adjointe au directeur |
| Dorien Van der Pass | NFF Fonds néerlandais | Responsable New Screen NL |
| Nathalie Alonso Casale* | NFF Fonds néerlandais | Conseillère New Screen NL et Screen NL |
| Elin Erichsen | NFI Institut norvégien | Responsable aide sélective |
| Silje Riise Naess* | NFI Institut norvégien | Commissioner fiction et séries |
| Iris Zappe-Heller | ÖFI Institut autricien | Directrice adjointe |
| Anna Serner | SFI Institut suédois | Directrice |
| Kristina Börjeson | SFI Institut suédois | Responsable aide sélective |
| Calle Martin* | SFI Institut suédois | Commissioner fiction |
| Michel Plaznet*, | CNC | Dir.-adjoint affaires européennes et internationales |
| Magalie Armand | CNC | Cheffe dép. Coproduction & Cinémas du Monde |
| Piret Tibbo-Hudgins* | FILMI Institut estonien | Responsable aide sélective |
| Edith Sepp | FILMI Institut estonien | Directrice |
| Christian Juhl Lemche* | DFI Institut danois | Conseiller festivals fiction |
| Boban Jevtić* | FCS Centre serbe | Directeur |

11.3. Catalogue des questions

Les questions statistiques concernent toutes l'année 2016.

| | Questionnaire / Critères d'évaluation |
|----------|--|
| 1 | Facts & Figures pays (par année) |
| | Population (en millions) |
| | Nombre de films nationaux |
| | Nombre de coproductions majoritaires produites |
| | Nombre de coproductions minoritaires produites |

| | |
|----------|--|
| | Nombre de documentaires produits (de durée pour salle) |
| | Nombre de films de télévision produits |
| | Nombre de séries produites |
| | Nombre de diplômés des écoles de cinéma |
| | Fréquentation des salles de cinéma |
| | Fréquentation films nationaux et coproductions |
| 2 | Facts & Figures système de soutien national |
| | Forme juridique |
| | Tiers représenté (TV, administration) |
| | Branche du cinéma représentée |
| | Création du système de soutien sous sa forme actuelle |
| | Création du système de soutien |
| | Principale réforme du système de soutien |
| | Budget annuel du système de soutien (en euros) |
| | Budget annuel de l'aide sélective (en euros) |
| | Budget annuel des moyens de référence / mainstream |
| | Budget annuel des incitations / tax credit |
| | Dépenses par habitant |
| | Financement |
| | Cofinancement télévision |
| 3 | Organisation aide sélective / dotation en personnel |
| | Méthode d'évaluation |
| | Nombre de commissions |
| | Nombre de membres des commissions |
| | Nombre d'intendants |
| | Président / comité / direction décideurs |

| | |
|----------|---|
| | Nombre d'instruments d'encouragement par comité |
| | Connaissances techniques décideurs |
| | Connaissances techniques administration |
| | Autres experts |
| | Formation continue décideurs |
| | Nombre annuel de demandes |
| | Demandes soutenues |
| | Taux de soutien (en %) |
| | Dotation en personnel aide sélective |
| | Dotation en personnel système national de soutien |
| 4 | Organisation évaluation (aspects personnels) |
| | Méthode d'évaluation |
| | Décideurs (en fonctions, pas quant à la forme) |
| | Durée du mandat |
| | Réélection |
| | Rémunération des décideurs |
| | Conseillers et direction |
| | Durée du mandat conseillers et direction |
| | Réélection conseillers et direction |
| | Participation aux séances administration |
| | Pourcentage de voix administration |
| 5 | Tâches de l'administration évaluation des projets |
| | Nbre échéances / séances décisionnelles (par organe d'évaluation) |
| | Encadrement des requérants / entretiens préliminaires |
| | Examen des demandes quant à la forme |
| | Documents supplémentaires |

| | |
|----------|---|
| | Présélection |
| | Participations discussion d'évaluation |
| | Direction discussion d'évaluation |
| | Rédaction procès-verbal |
| | Communication aux requérants |
| | Autres échanges avec requérants |
| | Deuxième demande |
| 6 | Bases de décision et méthode |
| | Demande écrite |
| | Autres documents (lectorats, etc.) |
| | Echanges avec requérants |
| | Echanges avec autres évaluateurs |
| | Critères de sélection écrits |
| | Motivation écrite |
| | Discussion structurée |
| | Vote à la majorité |
| | Vote avec système de points |
| | Communication transparente du vote |
| | Possibilité de concertation des requérants |
| 7 | Répartition instruments d'encouragement |
| | Critères de structuration instruments d'encouragement |
| | Aide sélective |
| | Aide automatique |
| | Aide due à des incitations |
| 8 | Objectifs de l'encouragement de la politique du cinéma |
| 9 | Rayonnement international |

| | |
|-----------|--|
| | Fictions aux festivals A |
| | Documentaires aux festivals A |
| | Prix aux festivals A |
| | Films de cinéma aux festivals internationaux |
| | Prix pour des films aux festivals internationaux |
| 10 | Financements internationaux |
| | Eurimages |
| | Europe Créative Programme MEDIA |
| | Eurimages |
| | Tax Credit étrangère |
| 11 | Représentation des sexes: part des femmes |
| | Tous domaines confondus fiction |
| | Tous domaines confondus documentaires |
| | Tous domaines confondus court métrage |
| 12 | Particularité |
| | Budget moyen film art & essai |
| | Budget moyen film mainstream |
| | Budget moyen film documentaire |

11.4. Bibliographie

Bucher, Denise und Jungen, Christian. So wird der Traum wahr. Schweizer Film. Frame 14, Zurich 2017.

Cinésuisse, Auslagerung der Filmförderung. Bericht und Antrag zu Händen von Bundesrat Burkhaller, mars 2011.

Creative Europe, EACEA/22/2017. Förderung der Entwicklung von audiovisuellen Inhalten. Amtsblatt der Europäischen Union. Bruxelles 2013.

European Audiovisual Observatory. World Film Market Trends 2017. Strasbourg 2017.

European Audiovisual Observatory. Julio Talavera Milla, Gilles Fontaine, Martin Kanzler. Öffentliche Finanzierung von Filmen und Fernsehhalten. Strasbourg 2016.

European Audiovisual Observatory. Susan Newman-Baudais. Öffentliche Förderungen von Film- und Fernsehwerken in Europa. Strasbourg 2011.

Medici. The Film Funding Journey. Reports from the Workshops 2012 et 2017.

Ray Filmmagazin. Filmproduktion in Österreich. Der Stand der Dinge. Sonderheft des ray Filmmagazin. Vienne. 2018.

Rieder, Stefan, de Perrot, Anne-Catherine, Iselin, Milena, Thévenaz, Myriel. Evaluation der Filmförderungskonzepte 2012–2015 des Bundes. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Kultur. Lucerne 2015.

Swedish Film Institute. Financing of Film. A comparison of public film funding in eight European countries. Stockholm 2013.

12. Appendice

12.1. Liste des figures

| | |
|---|----|
| Figure 1: Formes juridiques des systèmes de soutien au cinéma | 25 |
| Figure 2: Comparaison statistique (population, BIP et paysage audiovisuel) | 27 |
| Figure 3: Comparaison du nombre d'habitants | 28 |
| Figure 4: BIP par habitant en PPA | 28 |
| Figure 5: Dépenses par habitant pour le soutien au cinéma | 29 |
| Figure 6: Nombre de films produits par pays | 29 |
| Figure 7: Volume total des aides publiques à l'encouragement de la production audiovisuelle | 30 |
| Figure 8: Tâches de l'administration dans le processus de sélection | 33 |
| Figure 9: Dotation en personnel du soutien au cinéma | 36 |
| Figure 10: Comparaison équipe de collaborateurs et nombre de demandes | 38 |
| Figure 11: Taux de soutien des projets | 41 |
| Figure 12: Durée des mandats et pouvoir des mandats d'évaluation | 42 |
| Figure 13: Bases et déroulement des décisions | 45 |
| Figure 14: Tableau comparatif des modèles d'expertise | 56 |

12.2. Le changement de système aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont beau avoir deux fois la taille de la Suisse, les similitudes sont nombreuses au niveau des systèmes de soutien au cinéma. Citons en particulier la longue tradition des films documentaires, qui sont accueillis favorablement sur le plan international en raison de leur qualité.

Il y a quelques années, le système néerlandais de soutien au cinéma a passé d'un modèle d'expertise fondé sur des commissions à un modèle d'intendance. Le changement est définitivement entré en vigueur en 2017. Pour la Suisse, le « niveau intermédiaire » peut être un exemple, c'est pourquoi il va être décrit en détail.

Le « Nederlands Filmfonds » (NFF) est une agence gouvernementale (« National Agency ») placée sous la direction du ministère de la culture, de l'éducation et de la science, qui se concentre sur l'aide aux films de fiction ainsi qu'aux films documentaires, aux courts métrages, aux films d'animation et aux films expérimentaux. Il englobe trois systèmes d'encouragement et deux mécanismes d'aide. Un système sélectif (Screen NL et New Screen NL) avec dépôt des demandes et évaluation qualitative à base de critères préétablis, ainsi qu'une aide automatique (« matching fund »), qui prend effet lorsque 70% de l'encouragement d'un projet sont atteints et que le succès en salle du passé a été assez grand. Cet encouragement permet d'investir dans de nouveaux projets. De plus, depuis mai 2014, il existe une aide liée au site de tournage, également automatique, attribuée en fonction d'un système de points.

Le système d'évaluation

Le système du NFF peut être caractérisé comme un système fondé sur l'expertise individuelle. Les demandes d'aide sélective sont évaluées par ceux qu'on appelle des « conseillers en film » (Filmconsulent). Ces personnes prennent les décisions d'aide depuis 2017.

De 2013 à 2017, l'évaluation des projets était réglée de telle façon que les conseillers évaluaient les projets et émettaient des recommandations. Ces recommandations étaient ensuite soumises au comité et évaluées par celui-ci. Le comité sélectionnait alors les projets définitifs (en se fondant sur les recommandations et non pas sur la base de sa propre évaluation des projets).

Équipe de collaborateurs

Les conseillers étaient élus, comme les intendants, par le comité pour une durée limitée (3 ans au maximum, avec prolongation d'une année) et employés directement par le NFF. Ils exerçaient leur activité à titre principal et n'avaient pas le droit de s'adonner à d'autres activités dans le domaine du cinéma. Contrairement aux craintes qui se sont exprimées initialement, il n'a pas été difficile de trouver assez de personnes compétentes pour travailler en qualité de conseillers, bien qu'elles aient dû quitter le domaine du cinéma pendant la durée de leur mandat.

En plus des conseillers, des « advisors » ad hoc ont été élus durant la phase de transition. Leur mandat durait un an avec possibilité de le prolonger une fois. Il était fait appel à eux pour des

questions spécifiques (par ex. des questions particulières d'exploitation). Ces advisors étaient indépendants du NFF et touchaient une rémunération pour leurs fonctions consultatives.

En 2014, il y avait 7 conseillers, qui géraient chacun un domaine de subventions au sein de l'aide sélective. Il y avait un ou plusieurs conseillers selon les sections dans les domaines de la fiction, du documentaire, de l'animation, du film expérimental et du film de la relève. Pour assurer les conseils spécialisés supplémentaires, 10 advisors avaient été élus ad hoc.

Déroulement du processus décisionnel

Le budget annuel était réparti dans quatre à six rondes de traitement des demandes. Les conseillers recevaient les dossiers après un examen préalable portant sur les formes prescrites effectué par le NFF Office, conformément à leur appartenance à une section. Ils lisaient les demandes et donnaient une recommandation écrite relative aux aspects thématiques. Les recommandations des conseillers étaient toujours rassemblées chez les responsables de programme et consolidées. La même procédure avait été choisie pour apprécier les aspects financiers et relatifs à la production, qui était aussi évaluée par des spécialistes possédant une grande expérience professionnelle. Aux Pays-Bas, le savoir spécialisé à ce sujet existait déjà chez les collaborateurs du NFF. Eux aussi émettaient une recommandation écrite. Les responsables de programme évaluaient les deux recommandations et consolidaient les demandes. La recommandation consolidée était alors transmise au comité, qui prenait la décision définitive. Pour les demandes dans les domaines des festivals de cinéma et le développement des talents sur le plan international, des advisors ad hoc étaient responsables de l'évaluation. Trois ou quatre d'entre eux se réunissaient en séance dans ce but et émettaient conjointement des recommandations à l'adresse du comité.

Le système de notation

Dans le domaine de l'aide sélective, une série de critères qualitatifs étaient imposés aux conseillers. Ces critères étaient détaillés dans des « directives » et en grande partie standardisés. En outre, les responsables de programme veillaient à l'interprétation uniforme de ces critères.

Au chapitre de l'aide liée au site de tournage, qui est une aide automatique, la notation fonctionne d'après un système de points. Celui-ci comprend différents éléments, qui apprécient les répercussions d'un film sur l'infrastructure audiovisuelle et la culture cinématographique aux Pays-Bas, sur le développement (transfrontalier) du cinéma et le talent technique ainsi que sur la promotion des Pays-Bas comme site de production de films. Chaque projet peut atteindre un maximum de 200 points. Seules les demandes qui obtiennent au moins 75 points sont prises en considération pour obtenir une aide. L'évaluation de l'aide liée au site de tournage est faite par un groupe, afin de garantir une égalité de traitement neutre.

Bilan du changement

Avant l'introduction des conseillers, la responsabilité de l'évaluation dans le domaine de l'aide sélective incombait à un grand pool d'experts (environ 100 personnes). Les experts étaient choisis selon le principe de rotation. Pour les expertises, plusieurs comités de trois à six personnes étaient constitués, en fonction de la masse des demandes. Ces comités jugeaient les demandes en tant que groupe. Dans l'administration, ce système était très coûteux. Il était difficile de trouver assez d'experts compétents et indépendants pour le travail dans les commissions. La communication et la coordination étaient malaisées à établir.

Au bout de deux ans, un premier sondage a montré que 70 % des personnes interrogées trouvaient le nouveau système bien meilleur que l'ancien. La proximité et les échanges directs avec les conseillers étaient en particulier très appréciés. Parmi les autres avantages, la séparation entre l'évaluation des aspects thématiques et créatifs et celle des aspects financiers était également mentionnée. De plus, le principe des trois regards (conseiller / adviser / responsable de domaine) était jugé gratifiant.

Ce dernier point a été tellement prisé qu'il a été retenu lors de l'introduction du modèle de l'intendance. L'intendant a le dernier mot, mais une réunion a lieu précédemment avec le responsable du domaine et le conseiller à la production compétent. Quand a lieu l'entretien suite au rejet d'un projet, les requérants reçoivent les évaluations écrites de l'intendant et l'estimation du production adviser. En outre, l'entretien, qui est mené dans une grande sérénité (production, réalisation, scénario), fait l'objet d'un procès-verbal rédigé par une tierce personne.

12.3. Qualifications exigées des membres d'une commission

Une foule de connaissances est demandée pour évaluer les projets. La mise au concours de l'Office fédéral de la culture d'octobre 2011 l'atteste de manière exemplaire.

Comité d'experts pour l'évaluation des films de fiction, des documentaires et des films d'animation :

Voici quelles sont les connaissances et les aptitudes requises pour l'évaluation artistique des requêtes :

- Capacité de lire les dossiers de projet dans les trois langues officielles (allemand, italien et français), maîtrise orale et écrite d'une langue nationale.
- Des compétences dans l'analyse d'un scénario, d'un traitement et d'un résumé et des compétences en matière de dramaturgie.
- De bonnes connaissances de la culture et du paysage cinématographiques suisses et internationaux.
- De l'expérience et des connaissances approfondies dans l'appréciation et le développement de projets de films de fictions, de documentaires ou de films d'animation.
- De l'expérience et des connaissances approfondies dans la planification et l'établissement d'un budget pour des projets de films de fiction, de documentaires ou de films d'animation.
- De l'expérience et des connaissances techniques dans l'exploitation, la programmation ou la distribution cinématographiques.
- Un certain plaisir à lire des ébauches de projets de film ou des documents servant de base au tournage, et à visionner et juger des extraits de films pour l'encouragement de la postproduction.