

Administratives Sekretariat
Brigitte Wicki
Im Ror 16, 8340 Hinwil
Tel. 01/937 23 16
Fax 01/938 13 57
Email: fds.admin@swissonline.ch

Geschäftsführung
Jris Bischof
Ottikerstr. 53, 8006 Zürich
Tel. 01/363 82 33
Fax 01/363 82 09
Email: realisateurs@filmnet.ch

ARF Im Ror 16, 8340 Hinwil

Hinwil, le 7 novembre 1999

Département fédéral de l'intérieur
Secrétariat général
3003 Berne

Prise de position sur le projet de loi fédérale sur la production et la culture cinématographiques

Madame la Présidente de la Confédération,

Par lettre du 6 juillet 1999, vous nous avez soumis le projet de loi fédérale sur la production et la culture cinématographique de la commission d'experts Moor. Nous voudrions avant toute chose vous remercier de la possibilité de prendre position sur ce projet qui a été donnée à l'Association suisse des réalisatrices et réalisateurs de films (ARF).

Remarques introductives

Le cinéma suisse est à un tournant. Plus que toute autre forme d'expression culturelle, il est aujourd'hui évalué à l'aune de son rendement, de la valeur ajoutée qu'il représente pour la société. Les temps où la création cinématographique était soutenue à fonds perdus sont révolus. De nos jours, on en attend une contre-valeur mesurable. Les cinéastes que nous sommes ne peuvent ni ne veulent se soustraire à cette évolution. Or cette évolution - ceux qui exigent des travailleurs culturels rentabilité, taux d'écoute et impact public l'oublie généralement - signifie aussi davantage d'ouverture, de risque, d'innovation et de sens du dialogue. La valeur ajoutée du cinéma suisse, de même que son rayonnement et son avenir, n'existent qu'à partir d'un travail culturel. Il y faut du courage et de l'imagination, pour dépasser encore et toujours les limites. En ce sens, une loi sur le cinéma ne peut pas promouvoir le travail culturel, mais elle doit lui garantir l'espace de liberté nécessaire.

1. Appréciation générale du projet de la commission

Dans les pays européens, l'aménagement de la législation sur le cinéma revêt une importance de premier ordre. Avec la législation aujourd'hui en vigueur, la Confédération peut et a pu accomplir de manière plus ou moins satisfaisante les tâches qui lui sont confiées dans ce domaine. Il est cependant indiscutable que la législation est devenue opaque au fil des nécessaires adaptations (par exemple au niveau de l'ordonnance) et ne correspond plus, à maints égards, à la réalité telle que la vit également la Confédération. Pour cette raison déjà, la loi doit être révisée. Ces retouches "cosmétiques" ne justifieraient pas encore, à notre sens, une révision totale. Par sa teneur, la législation actuelle peut parfaitement être jugée suffisante. En partie fantasmée, la crise du cinéma suisse (de fiction) n'est en outre certainement pas le résultat d'éventuelles insuffisances de la loi actuelle sur le cinéma. Il convient bien plutôt de s'avouer d'une part que les moyens financiers absolument nécessaires font défaut. D'autre part, la tendance - toujours plus présente, y compris

dans la presse - qui consiste à juger de la qualité artistique des films uniquement à travers les chiffres du box-office correspond à une conception erronée de la critique.

La commission d'experts semble avoir eu parfaitement conscience de ces données de base. D'une part, le projet qui nous a été présenté est censé procéder aux adaptations légales opportunes. D'autre part, ses concepteurs se sont employés aussi à proposer des innovations. C'est d'abord le cas du fonds du cinéma, ensuite et surtout de la taxe d'incitation. A nos yeux, la taxe d'incitation constitue une condition sine qua non de la révision. A l'heure actuelle, la Suisse possède une culture cinématographique enviable. Dans aucun autre pays, le public se voit offrir un programme de films aussi riche et varié. Il convient de maintenir à tout prix cette diversité de l'offre, et la taxe d'incitation est le moyen absolument approprié d'y parvenir. Sans cette taxe, le projet perdrait son centre de gravité et tout le travail de la commission serait sans doute réduit à néant. Il est ensuite possible de juger positivement le fait que la loi a été conçue comme un loi-cadre. Cela a pour avantage que des modifications qui se révéleront nécessaires pourront souvent être introduites au niveau de l'ordonnance, voire des règlements. En contrepartie, il faut s'accommoder du fait que certains domaines cruciaux du droit du cinéma - pour autant qu'ils existent - ne sont réglés dans le projet qu'au niveau des principes. C'est le cas par exemple de l'encouragement sélectif, qui, en tant qu'encouragement de la culture dans le domaine de la réalisation de films, revêt une importance absolument fondamentale. En ce qui concerne la présente prise de position, la mise entre parenthèses de ces domaines cruciaux a cependant aussi pour conséquence qu'il est évidemment exclu pour le moment d'émettre, comme il serait souhaitable et opportun, un avis sur l'ensemble de la législation future sur le cinéma. Pour ce faire, il faut attendre que l'ordonnance et les règlements soient présentés. Cela signifie aussi que notre appréciation générale du projet est certes tout à fait positive, mais qu'elle est toutefois émise avec des réserves dont certaines sont à par la suite répéter régulièrement ce qu'il faut entendre par accomplissement responsable de cette tâche de l'Etat qu'est la promotion "de la production cinématographique ainsi que de la culture cinématographique" (art. 71 de la constitution fédérale). Il ne nous paraît donc juste et responsable d'approuver le principe d'un projet dont la formulation est aussi ouverte en ce qui concerne les moyens et les méthodes permettant d'atteindre les objectifs fixés par la loi qu'à la condition que l'ordonnance et les règlements soient conçus dans ce sens. Ce faisant, il ne faudra en effet jamais perdre de vue ce que sont les tâches de la Confédération, la promotion de la production cinématographique suisse et de la culture cinématographique. Malheureusement, il semble que cela se soit néanmoins produit pour le projet d'externalisation de l'aide au cinéma à ces institutions indépendantes de l'administration (voir infra chiffre 2).

Conclusion: Même si l'on peut admettre que le projet est globalement réussi, il n'en demeure pas moins que nous avons à son égard des réserves évidentes et parfois très sérieuses.

2. Le projet tient-il suffisamment compte des mutations techniques et sociales auxquelles il faut s'attendre dans le domaine de l'audiovisuel?

Le projet devrait permettre sans difficulté de suivre le rythme de l'évolution technique future. En ce sens, il est sans aucun doute possible de répondre par l'affirmative à la première question. En revanche, la question de savoir si les mutations sociales dans l'audiovisuel ont été suffisamment prises en compte paraît autrement difficile et brûlante. La question touche à tout un ensemble de thèmes, mais nous allons évoquer pour commencer le péril qui menace la diversité de l'offre. En second lieu, nous aborderons ensuite un point tout aussi capital à notre avis, l'influence toujours croissante des chaînes de télévision sur la production cinématographique indépendante.

Pour ce qui est de la diversité de l'offre, le projet prévoit, pour le domaine de la distribution et de l'exploitation en salles, la taxe d'incitation déjà citée et dont il faut se féliciter. Suivant l'art. 1 al. 1 du projet, la diversité de l'offre doit cependant être promue dans tous les médias audiovisuels. C'est la télévision qui est ainsi principalement visée. Nous sommes d'avis que c'est dans ce secteur

qu'il est le plus urgent de prendre des mesures concrètes - du moins pour le moment. Le projet ne donne indication sur les instruments qui permettraient d'atteindre cet objectif. Le projet lui-même doit être complété sur ce point, ou alors il faut préciser dans le message la manière dont la Confédération pense concrétiser cet objectif. Une possibilité serait assurément la révision prochaine de la LRTV, la loi sur la radio et la télévision.

Il est incontestable que le nombre de films réalisés sans une participation financière quelconque de la télévision est de plus en plus faible. Cette évolution devait inéluctablement se révéler à double tranchant. Certes, il est a priori heureux que les chaînes de télévision accentuent leur soutien aux productions indépendantes. C'est ainsi que la SSR a augmenté massivement - sur le papier du moins - les moyens financiers qui leur sont destinés dans le cadre du Pacte de l'audiovisuel conclu cette année à Locarno. La branche du cinéma s'est dite heureuse de cette augmentation, mais nous avons déjà rappelé à l'époque que le mot télévision impliquait une vision. Nous en arrivons ainsi au revers de la médaille. Par vision, il faut entendre en particulier l'octroi de la liberté de création artistique, d'un espace pour tenter des expériences, d'une heure de diffusion appropriée, etc. Or certaines chaînes de télévision accordent en réalité de moins de moins d'importance à ces aspects. En Suisse alémanique, c'est même à un retour en arrière que l'on semble assister en ce moment. Le meilleur exemple en est la série de films en dialecte "Fernsehfilm 2000", prévue par SF DRS le dimanche en soirée (20h). Les promoteurs ont demandé explicitement des sujets aussi triviaux que possible. A notre avis, cela serait encore acceptable si la même chaîne de télévision continuait de participer comme elle l'a fait jusqu'ici à des projets réputés plus ambitieux, autrement dit si les films en dialecte alémanique étaient réalisés avec des moyens financiers supplémentaires provenant de la télévision. Or c'est le contraire qui se produit. En réalité, les films en dialecte absorbent la totalité des moyens budgétisés par SF DRS pour les fictions télévisées. C'est ainsi qu'actuellement, à l'exception des documentaires financés par un budget sous-doté, des projets ne répondant pas aux exigences des "Fernsehfilme 2000" sont tous en attente. Dans la collaboration avec SF DRS, l'augmentation de la manne du Pacte se révèle toujours plus un cadeau en dération est également invitée à participer à ces productions. C'est sur ce point qu'il faut se focaliser si l'on entend répondre à la question de savoir dans quelle mesure le projet tient suffisamment compte des mutations sociales auxquelles il faut s'attendre dans l'audiovisuel. Jusque-là en effet, la Confédération a su mener une politique d'encouragement dissociée de la télévision. Sur le plan de la politique fédérale, la Confédération s'est considérée de manière absolument correcte comme le garant de la réalisation en Suisse de productions variées, de type art et essai, soulevant des thèmes essentiels ou empruntant de nouvelles voies par le fond ou la forme. C'est aussi vrai en ce qui concerne l'encouragement par la Confédération de films de télévision, possible depuis quelques années seulement. Dans ce domaine aussi, le choix des films bénéficiant d'un aide n'a pas jusqu'ici, heureusement, trahi le moindre alignement sur les souhaits des chaînes de télévision. On a appliqué et on applique ses propres critères d'encouragement et on est resté indépendant. Il est d'une importance absolue qu'il en aille ainsi demain aussi. Dans le cas contraire, il faudra effectivement répondre par oui, mais dans un sens négatif, à la question que vous avez posée en introduction: responsable de l'encouragement culturel pour la réalisation d'oeuvres cinématographiques, la Confédération a capitulé devant les besoins de la télévision.

Au vu des considérations qui précèdent, le projet donne lieu à des réserves pour deux raisons. L'art. 13 du projet prévoit la possibilité, déjà évoquée plus haut, d'externaliser des domaines de l'encouragement, et donc l'encouragement sélectif du cinéma, à une organisation de droit privé, la condition étant que des tiers apportent une contribution importante à ce domaine de l'encouragement. Ce tiers pourrait sans aucun doute être aussi une chaîne de télévision. Il est pratiquement hors de doute que l'indépendance indispensable à toute politique culturelle appartiendrait ainsi au passé, malgré le contrat de prestations prévu par la loi. Notre association ne peut en aucun cas accepter une telle possibilité prévue par la loi, ce qui ressort aussi des explications détaillées relatives aux articles 12 et 13. Reste la seconde de nos critiques, qui est

rapport avec ce qui vient d'être dit. Le projet lui-même et surtout les commentaires rappellent à juste titre, à plusieurs reprises, que la diversité de l'offre revêt une très grande importance. C'est là un aveu politico-culturel clair. Or on ne trouve rien de semblable en ce qui concerne l'activité d'encouragement en faveur de la réalisation de films. Il faut patienter jusqu'aux commentaires concernant la distribution, la projection et la diffusion pour lire ceci: "Le soin apporté à sa propre voix - celle du cinéma suisse - fait partie de cette diversité." Il serait absolument nécessaire de trouver une meilleure place dans le message - par exemple dans le commentaire de l'article 1er - pour le dire, et d'y débattre plus en détail de la signification de l'aide à la réalisation de films pour la politique générale. Ce n'est pas une honte de pratiquer une politique culturelle dans ce domaine aussi et de la défendre. La Confédération doit dire clairement qu'elle considère comme une des tâches prioritaires dans le domaine de la politique du cinéma de garantir la liberté d'expression artistique et l'avenir de la création cinématographique. C'est à juste titre qu'on reconnaît qu'il y a un danger. Il est en tout cas impossible d'ignorer que ce danger concerne assurément aussi et dans la même mesure le "soin" et l'entretien apportés à sa propre voix, c'est-à-dire celle du cinéma suisse indépendant quant à son contenu artistique. Or ce n'est qu'avec des oeuvres qui sont le résultat d'une vision originale, qui sont ainsi mises en discussion, qu'il est possible de produire une valeur sociale - une oeuvre de valeur sociale. Les films en dialecte alémanique, dont le contenu doit être prétendument rendu plus compatible encore avec le goût du public par des "docteurs en scénario", ne peuvent et ne doivent en aucun cas représenter l'avenir cinématographique soutenu par les pouvoirs publics.

Conclusion: La question que vous posez peut recevoir une réponse affirmative uniquement en ce qui concerne l'évolution technique et le renforcement envisagé de la diversité de l'offre. L'absence de profession de foi politico-culturelle de la Confédération en faveur de l'encouragement du cinéma suisse indépendant aussi du point de vue de son contenu artistique, alors qu'elle serait aujourd'hui d'une urgente nécessité, est en revanche ressentie douloureusement. Pour compléter cette observation générale négative, ajoutons qu'en vertu du projet il est tout à fait possible que l'encouragement sélectif soit soumis à la sphère d'influence de chaînes de télévision financées par des taxes ou commerciales. Les deux choses sont inacceptables et entraîneraient inéluctablement la fin d'une aide à la réalisation de films respectueuse de la liberté d'expression et du développement de la création cinématographique.

3. Que pensez-vous de l'introduction d'instruments d'encouragement liés au succès des films?

L'Association suisse des réalisatrices et réalisateurs de films (ARF) avait approuvé à l'époque l'introduction de l'aide automatique au cinéma en exprimant de fortes réserves. Trois conditions avaient alors été fixées:

1. Assurer le financement par des moyens financiers supplémentaires
2. Faire participer les réalisateurs et/ou les auteurs
3. Introduire le nouveau système à titre expérimental en réalisant une étude de suivi

Un rapport intermédiaire a été présenté l'été dernier par l'Université de Berne, chargée de cette étude de suivi. A partir des données des années 1996 et 1997, les auteurs ont cherché à évaluer l'efficacité du système. Il faut malheureusement faire observer ici que ce rapport intermédiaire ne peut guère être considéré comme une étude scientifique sérieuse. Une multitude de raisons justifie cette conclusion: les auteurs n'ont pas mis au point d'indicateurs; ils se fondent uniquement sur des sondages d'opinion; ils n'ont interrogé que les bénéficiaires; ils n'ont pas fait de comparaison avec les effets de l'aide en vigueur; ni de comparaison avec l'étranger, etc. A l'époque, l'ARF avait demandé à être associée à la définition des objectifs de la recherche. Il est regrettable qu'on nous ait refusé toute participation active. Tous les acteurs doivent cependant bien avoir conscience que seule une étude de suivi minutieuse, répondant à des normes scientifiques et méthodologiques

acceptables, permettra véritablement, au terme de la phase expérimentale, de tirer des conclusions sur le bien-fondé et le but de l'aide liée au succès des films. Nous prenons acte que le projet de loi prévoit de donner une base légale à l'aide au cinéma liée au succès des films, et considérons qu'il s'agit principalement d'une conséquence du chevauchement de la phase expérimentale et dudit projet de révision de la loi. Mais nous continuons de tenir fermement aux conditions indiquées ci-dessus. Il faudra attendre la fin de la phase expérimentale de cinq ans et ensuite avoir une discussion sérieuse. Il est cependant possible dès à présent de relever que les réserves de fond de l'ARF ne ressortissaient nullement à l'imaginaire.

Le rapport intermédiaire donne une image tout à fait satisfaisante des répercussions de l'aide liée au succès sur la présence du cinéma suisse sur le marché. L'étude arrive alors à la conclusion que cette aide liée au succès des films constitue un complément judicieux de l'aide traditionnelle par le système des commissions et qu'elle a au moins en partie atteint les objectifs fixés. Nous n'entendons pas mettre en doute a priori ce qui est dit à propos de l'augmentation de la présence du cinéma suisse dans les salles de cinéma. Mais il faut néanmoins faire les observations suivantes. Parmi les objectifs poursuivis par l'encouragement du cinéma lié au succès des films, l'amélioration de la qualité du cinéma suisse figurait en bonne place. Cet objectif ne devrait sans doute pas pouvoir être atteint par une aide automatique. Certes, la qualité et le succès public ne s'excluent naturellement pas. A l'inverse, la qualité n'est cependant pas dépendante du succès public. Si elle l'était, il faudrait par exemple parler d'une renaissance du 7^e art italien autrefois couvert d'éloges au vu de films à succès utilisant les mêmes ingrédients comme "Paparazzi" et "Tifosi" (avec Diego Armando Maradona!). Même le plus mordu des mordus de football n'aurait pas l'idée de le faire, compte tenu de l'humour niais et simpliste qui les caractérise. Si nous appliquions concrètement Succès cinéma aux deux oeuvres mentionnées, voici ce qui se produirait. Le producteur de "Paparazzi" obtient un énorme succès populaire avec ce film. Ses bonifications au titre de Succès cinéma sont à la mesure de ce succès. Il retire ces aides et produit alors "Tifosi", etc. Difficile de parler d'amélioration de la qualité. Il convient ici de rappeler avec force que l'aide au cinéma est une tâche culturelle de la Confédération et que, par conséquent, c'est bien la qualité du cinéma suisse qui doit être encouragée. La Suisse entend - et elle a absolument raison de le faire - préserver et faire la preuve de son originalité et de sa spécificité culturelles dans l'ématographique. Or l'aide liée au succès des films, qu'on peut qualifier de neutre du point de vue qualitatif, n'est certainement le moyen approprié d'y parvenir. Ce constat n'est en rien modifié par la mention, dans les commentaires relatifs à l'article 11, que le succès public revêt également de l'attrait pour les films "à orientation culturelle". Cette formule exprime en effet un point de vue méconnaissant la réalité et carrément diffamatoire à l'endroit des intéressés, selon lequel les cinéastes "à orientation culturelle" se moqueraient de leur public s'il n'y avait Succès cinéma. En résumé, il conviendra donc, pendant la phase expérimentale, de n'utiliser l'aide liée au succès des films qu'au titre de complément mesuré de l'aide sélective vouée effectivement à la qualité.

Après ce qui vient d'être dit, l'idée, figurant dans les commentaires, selon laquelle l'aide liée au succès est appelée à prendre plus d'importance doit être considérée comme un pas dans la mauvaise direction du point de vue de la politique culturelle et cinématographique. Cette proposition doit être purement et simplement biffée. C'est d'autant plus nécessaire que les Etats-Unis mettent tout en oeuvre pour inclure les films dans le corpus de règles concoctées par l'OMC. Ce sera bien difficile à empêcher. Si la Suisse entend toutefois continuer de soutenir la réalisation de films, elle devra, avec les autres pays européens, se battre avec détermination pour y parvenir. On peut cependant exclure que l'encouragement de films appartenant au mainstream sera accepté. Il faudra au contraire invoquer la portée du cinéma d'art et d'essai pour la politique générale d'un pays donné afin de pouvoir au moins allouer des aides dans ce domaine. Il est donc aussi bien clair que, sous sa forme actuelle et dans le domaine de l'aide à la réalisation, un instrument d'encouragement lié au succès n'aurait guère de chances de survie.

Nous avons déjà fait référence, au sujet de l'aide liée au succès des films, à deux passages des commentaires du projet de loi. Ces commentaires nous réservent une autre surprise négative. Il y est écrit qu'une bonification est donnée à la production, à la distribution et aux salles de cinéma pour chaque entrée. Nous supposons qu'il s'agit là d'une erreur de rédaction. Selon le règlement en vigueur, les réalisateurs reçoivent eux aussi des bonifications. Il n'y a rien à changer à cela. Nous nous opposerions sur le plan politique à toute modification en recourant à tous les moyens à notre disposition. A cet égard, nous adoptons du reste aujourd'hui comme hier la même position et pensons que rien ne justifie que la production touche proportionnellement une part plus élevée des bonifications que la réalisation.

Conclusion: Nous considérons la création d'une base légale pour l'introduction de l'aide au cinéma liée au succès des films comme la conséquence de la révision en cours de la loi. Il est encore prématuré d'exprimer un jugement définitif mais absolument nécessaire sur cet instrument d'encouragement. Dans le domaine de l'aide à la réalisation, il est cependant évident que l'objectif fixé - améliorer la qualité - ne pourra pas être atteint. Les commentaires sont inacceptables sous la forme présentée.

4. Que pensez-vous de l'abandon du régime des autorisations au chapitre distribution et exploitation?

Le régime des autorisations prévu actuellement a sans doute vécu. Comme des doutes fondés existent quant son efficacité du point de vue de la politique du cinéma, il est possible de renoncer en toute bonne conscience à reprendre les dispositions à ce sujet. Mais cela ne signifie pas qu'un régime restreint d'autorisations serait inutile dans le domaine des entreprises de projection. Aujourd'hui, la Suisse possède une structure de projection vivante, faite de nombreuses petites entreprises indépendantes, ce qui a aussi des effets positifs sur la diversité de l'offre. Cette diversité et la pérennité des entreprises en question sont mises en cause par le lancement de nombreux projets de construction de multisalles. Il convient de s'y opposer. En ce sens, l'introduction du régime des autorisations est nécessaire à notre avis pour les entreprises de projection dépassant une certaine taille critique, qui modifient fortement le paysage cinématographique local. Il s'agirait en l'occurrence de faire dépendre l'octroi d'une autorisation du respect de la diversité de l'offre.

Conclusion: Le renoncement au régime des autorisations est approuvé. Proposition: introduction d'un régime d'autorisations pour les multisalles, qui constituent une menace pour la diversité de l'offre.

5. Aménagement du régime des autorisations

Voir point 4. Il faut prévoir qu'un service fédéral sera compétent pour l'octroi des autorisations.

6. Que pensez-vous de la proposition d'introduire une taxe d'incitation?

Comme nous l'avons dit, l'introduction d'une taxe d'incitation dans le domaine de la distribution constitue à notre avis le coeur du projet de révision. La sortie d'un film sur le plus grand nombre possible d'écrans est une menace pour la diversité de l'offre. La taxe d'incitation nous semble le moyen absolument probant de renforcer la diversité. Ce qui nous paraît moins clair actuellement est de savoir comment une taxe d'incitation doit être mise en oeuvre dans le domaine de la diffusion en vidéo et où les sommes recueillies le cas échéant par ce moyen doivent être investies. Des explications plus précises devraient être données à ce propos dans le message.

7. Comment concevriez-vous cette taxe dans le détail?

La conception proposée nous semble absolument juste dans son principe. Des projets de la commission d'experts portant sur la réglementation de détail le confirment.

8. Que pensez-vous des mesures de l'article 22 du projet?

Nous pensons que la voie choisie, soit le contrôle a posteriori avec renoncement au régime des autorisations, est juste. De plus, l'obligation d'informer et d'annoncer prévue à l'article 18 offre la garantie que le marché du cinéma, pratiquement opaque aujourd'hui, deviendra plus transparent (voir aussi toutefois nos remarques au point 4).

9. Autres points

Article 1 Objet et but

Al. 1

En ce qui concerne la création cinématographique, il faudrait sans doute préciser qu'il s'agit bien ici de la création cinématographique suisse. Pour ce qui est des coproductions internationales, c'est aussi exactement ce but qui est poursuivi.

Al. 2

Nous proposons de remplacer la notion de production cinématographique, qui fait son apparition à l'al. 2, par création cinématographique. Ce faisant, on se référerait justement à l'al. 1. Déjà à cet endroit, signalons qu'il semble opportun de définir dans la loi la notion de "production cinématographique" (voir remarque concernant l'art. 2).

Art. 2 Définitions

En plus des notions définies ici, il semble nécessaire de définir aussi ici la production cinématographique. Cette notion se trouve également à l'article 71 de la nouvelle constitution fédérale et y a un sens large. Par là, il faut en effet entendre, par référence à l'ordonnance en vigueur actuellement, l'encouragement de scénarios et le développement de projets tout comme la réalisation. Comme la notion est comprise dans un sens plus étroit au sein de la branche et que cela pourrait entraîner des malentendus, il faudrait retenir dans la définition que la production cinématographique comprend les trois domaines qui viennent d'être mentionnés.

Art. 3 Film suisse

let. c La prescription de la Suisse comme lieu de tournage doit être abandonnée. Ce faisant, on oublie à notre avis que la promotion de la culture cinématographique induit un effet économique. Cet effet devrait être mis à profit de telle sorte que la manne générée fasse de la branche audiovisuelle un secteur performant et autant que possible indépendant. Dans cette mesure, nous estimons indiqué que l'obligation de réinvestir soit insérée dans la loi pour les aides reçues au titre de l'encouragement. Il faut faire en sorte que les films bénéficiant d'un soutien soit si possible tournés, développés et traités en Suisse. Une telle disposition requiert ensuite un autre ajout, de nouveau en rapport direct avec les chaînes de télévision. En contradiction avec leur concession, celles-ci se lancent sur le marché avec leurs propres centres de production et de traitement. L'arrivée sur le marché du centre de production de la SSR, désormais autonome, a du reste provoqué des distorsions massives de la concurrence. C'est ainsi que les entreprises de production et de traitement indépendants de la télévision ne disposent évidemment pas d'une base d'utilisation comparable. L'obligation de réinvestir devra donc être couplée avec l'obligation de prendre en considération les entreprises qui sont indépendantes de la télévision.

Art. 5 Encouragement à la production

On trouve ici une énumération précise des différents domaines relevant de la production d'un film. Comme déjà dit, il paraît nécessaire, pour clarifier les choses, de définir la notion de "production cinématographique" à l'article 2.

Art. 7 Distinctions

La mention de la prime de qualité fait défaut au niveau de la loi. L'article 7 devrait donc avoir la teneur suivante: "La Confédération peut récompenser des contributions remarquables à la création et à la culture cinématographiques par des primes de qualité et des prix." Le bien-fondé des primes de qualité est mis en doute dans certains milieux. D'aucuns ont même proposé de créer une prime de qualité automatique sur le modèle de l'aide au cinéma liée au succès des films. Mais cette suggestion témoigne d'une grande incompréhension du sens et du but d'une telle prime. Celle-ci doit récompenser la qualité artistique d'une oeuvre cinématographique. Dans une loi sur la culture, il devrait aller de soi de prévoir ce genre de choses non seulement allusivement mais explicitement.

Art. 11 Critères et conditions générales régissant l'octroi d'aides financières

Dans les commentaires et dans le message, il faut préciser que les critères de qualité évoqués en rapport avec l'aide sélective ne concernent pas la question de savoir si la qualité artisanale sera au rendez-vous mais sont des critères relatifs au contenu artistique (critères de style, de créativité, d'éthique, etc.). Comme déjà dit, il faut consigner dans les commentaires et le message que la réalisation est et reste destinataire de Succès cinéma.

Art. 12 Décisions**Al. 1 et 2**

Comme dans la loi en vigueur, il faut définir à ce niveau déjà que les demandes d'aide dans le domaine sélectif obéissant à des critères qualitatifs devront obligatoirement être examinées par des commissions d'experts. La seule exception concernerait les coproductions internationales, où l'OFC pourrait procéder lui-même à l'examen. La possibilité, évoquée à l'al. 2, de déléguer les compétences décisionnelles à des commissions d'experts n'est acceptable qu'à condition d'avoir la garantie que la commission d'experts est indépendante. Laisser des institutions extérieures (du genre chaînes de télévision) exercer une influence aurait des conséquences dévastatrices. C'est un point que les commentaires relatifs à l'al. 2 ignorent manifestement. On y trouve un renvoi à l'art. 13. Comme nous l'avons déjà indiqué, il y est question de la délégation de l'encouragement du cinéma à des institutions indépendantes de l'administration, délégation qui doit être admise lorsque des tiers apportent une contribution importante à l'encouragement. Or, un tel transfert doit en tous les cas être exclu pour le domaine extrêmement sensible de l'aide sélective. Si, pour prendre cet exemple, des chaînes de télévision apportaient une contribution importante à une telle institution, il faudrait sans aucun doute s'attendre à ce qu'elle veuille aussi avoir le dernier mot dans les décisions. Il faut éviter dès le début de patauger dans de telles eaux, politiquement et culturellement troubles. Le but d'un encouragement de la culture ne peut pas être de subventionner au bout du compte des chaînes de télévision financées par les pouvoirs publics, voire commerciales. C'est pourquoi notre proposition concernant l'art. 12 al. 2 a la teneur suivante: "Dans le domaine de l'aide sélective, l'office fait examiner les demandes par une ou plusieurs commissions d'experts. Pour les coproductions, l'office peut trancher en dernier ressort sans faire appel à une commission d'experts." Le nouvel al. 3 aurait alors l'aspect suivant: "Pour le reste, l'office fait mandes dans les domaines où il ne dispose pas des connaissances techniques nécessaires."

Al. 4

Actuellement, il est possible de porter en dernière instance devant le Tribunal fédéral un recours de droit administratif. Celui-ci peut également vérifier librement l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Cette voie de droit n'existerait plus pour les auteurs d'une demande, de même que le grief d'inopportunité serait exclu. Ce point est justifié dans les commentaires par une comparaison avec Pro Helvetia. A notre avis, cette modification est appropriée uniquement en ce qui concerne la restriction de connaissance et alors seulement pour des décisions prises sur la base de critères esthético-artistiques. Dans ce contexte, l'instance supérieure ne doit pas avoir le droit et

le devoir de jouer les critiques d'art. A l'inverse, il faut toutefois reconnaître que, dans les demandes d'aide, il arrive souvent que l'enjeu porte aussi ou ne porte que sur des questions de forme (par exemple instruments d'encouragement liés au succès, aide sélective à la distribution). Suivant le cas, un certain pouvoir d'appréciation est aussi reconnu là aux instances de décision. Le grief d'inopportunité a donc ici tout à fait sa justification, alors qu'en revanche exclure de manière générale ce motif de recours irait trop loin. Il en va de même du raccourcissement des voies de droit. Contre une décision de la commission de recours, la seule possibilité serait de déposer un recours de droit public. Or on sait que le Tribunal fédéral n'entre en matière sur ce genre de recours qu'à des conditions beaucoup plus restrictives qu'en ce qui concerne le recours de droit administratif. Il n'est de ce fait pas possible d'écarter le risque que des décisions arbitraires de la commission de recours - pure hypothèse - ne pourraient pas être examinées par le Tribunal fédéral. C'est pourquoi il faut renoncer au projet de raccourcir ou de restreindre les voies de droit. C'est d'autant plus nécessaire que la notoire surcharge de travail du Tribunal fédéral ne peut guère être imputée aux recours de droit administratif provenant des milieux du cinéma.

Art. 13 Délégation de l'encouragement du cinéma

Il est parfaitement légitime de penser qu'externaliser certains domaines de l'encouragement peut avoir un sens. Pour ce qui est de l'aide au cinéma liée au succès des films, dont il est question dans les commentaires, l'externalisation a déjà eu lieu. Quant à savoir si l'expérience a été véritablement positive, il n'est pas possible de le dire faute de points de comparaison. Reste à ajouter que cette externalisation avait été absolument nécessaire à l'époque pour des raisons juridiques et n'est en rien le résultat d'une pesée scrupuleuse de ses avantages et désavantages. Or il faudrait dans tous les cas procéder à cette pesée avant même de songer à une externalisation. Il faut donc, ici aussi, prévoir impérativement une commission d'experts, qui sera mentionnée dans la loi ou au moins dans le message. Revenons une dernière fois sur l'externalisation de l'aide sélective, possible suivant le projet de loi. La Confédération doit elle aussi se rendre compte qu'elle perdrait ainsi à la légère l'encouragement culturel dans le domaine de la réalisation et ne serait pas à la hauteur des tâches de politique générale qui sont prioritairement les siennes. Vu le poids croissant des chaînes de télévision, il ne faudrait pas attendre bien longtemps avant de voir ces bailleurs privés prendre une influence déterminante sur le choix des films soutenus par la manne fédérale. Lors des négociations sur la participation de Teleclub SA à Succès cinéma, qui se sont finalement soldées l'an dernier par un échec, on a déjà pu observer quelle était l'ampleur des concessions auxquelles on était disposé pour obtenir une contribution financière. Les possibilités de contrôle prévues à l'alinéa 2 ne sont plus qu'un tigre de papier dans de telles conditions. L'article doit être modifié de façon à exclure une externalisation dans le domaine de l'aide sélective.

Art. 14 Contrats de prestations

Sur ce point aussi, il importe qu'une commission d'experts soit toujours compétente pour élaborer les contrats de prestations. La commission d'experts doit être mentionnée ou bien dans la loi ou bien dans le message.

Art. 23 Commission fédérale du cinéma

Selon le projet qui nous est présenté, le département règle l'organisation et la procédure de la commission. A notre avis, ce point devrait déjà figurer dans ses grandes lignes dans l'ordonnance. C'est aussi là qu'il faut définir le droit de participation de la branche dans le choix des membres de la commission du cinéma. En outre, il faut préciser - dans la loi ou à tout le moins dans le message - que la commission du cinéma aura une activité à titre consultatif dans la répartition des moyens financiers du fonds du cinéma (actuel schéma F).

Art. 33 Exécution

L'alinéa 2 doit être commenté. Le rapport avec l'article 13 n'est pas clair pour le moment.

Art. 34 Coopération internationale

Ici aussi le commentaire fait entièrement défaut. Il sied donc absolument de préciser ce que sont les contrats de droit privé que le Conseil fédéral peut conclure.

Art. 35 Adaptation du droit fédéral

A propos de l'article 100 alinéa 1 lettre q chiffre 2 OJ: voir remarques concernant l'art. 13 al. 3
Pour conclure, nous désirons exprimer l'espoir que nos observations et suggestions seront prises en considération dans la suite des travaux. Si elles le sont, nous avons la conviction que la révision de la loi, déjà bien avancée, pourra effectivement servir de fondement pour le proche avenir de notre culture cinématographique.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre parfaite considération.

Kaspar Kasics
Président ARF/FDS