

05.041

Message

**relatif à la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières
à l'association Memoriav et à l'arrêté fédéral concernant le plafond
de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières
à l'association Memoriav pour la période 2006–2009**

du 18 mai 2005

Madame la Présidente
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet de loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav et d'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'une aide financière à l'association Memoriav pour la période 2006–2009.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2004 M 03.3441 Préservation des Sources audiovisuelles (N 17.3.04,
Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CN; E 21.9.04)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de considération distinguée.

18 mai 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'association Memoriav a été fondée le 1^{er} décembre 1995. Trois de ses sept membres fondateurs sont des institutions de la Confédération: la Bibliothèque nationale suisse, les Archives fédérales et l'Office fédéral de la communication. L'association compte entre-temps plus de 150 membres, dont la plupart sont des institutions. Depuis sa création, Memoriav bénéficie d'un soutien financier décisif de la part de la Confédération. Par arrêté du 3 juillet 2001, le Conseil fédéral a décidé de contribuer au financement de Memoriav à raison de 3 millions de francs par an pour la période allant de 2002 à 2005, ce qui représente 84 % du budget annuel de l'association.

L'objectif principal de Memoriav est d'améliorer les conditions de préservation, d'exploitation et de transmission des documents audiovisuels suisses, qui sont toujours gravement menacés. Memoriav accomplit ainsi une tâche d'importance nationale dans l'intérêt de la Confédération. Ces documents audiovisuels (films, vidéos, photos, enregistrements sonores) sont des témoins essentiels de notre passé le plus récent et font partie, à ce titre, de notre identité collective. Or beaucoup d'entre eux sont extrêmement sensibles et sont menacés de destruction rapide s'ils ne sont pas traités professionnellement. La structure de l'association, très décentralisée et basée sur un réseau, a fait ses preuves et a démontré qu'elle était bien adaptée à nos structures fédéralistes.

Pour garantir l'existence de Memoriav – donc la poursuite de l'accomplissement d'une importante tâche d'intérêt public – le Conseil fédéral propose par le présent message et par le projet annexe d'arrêté fédéral de lui allouer un plafond de dépenses de 11,7 millions de francs pour les années de 2006 à 2009. La subvention sera versée à condition que tous les membres de l'association (SSR idée suisse, Cinéma-thèque suisse, Phonotheque nationale, etc.) y participent de façon appropriée et que le mandat et les prestations de Memoriav soient fixés expressément dans un contrat de prestations. Comme il n'existe de base légale suffisante ni pour la participation ni pour le soutien de la Confédération à Memoriav, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales simultanément un projet de loi correspondant.

La loi fédérale proposée n'est pas limitée dans le temps. Il est cependant prévu de régler la participation et le soutien de la Confédération à Memoriav dans le cadre de la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC), qui est en cours d'élaboration pour mettre en œuvre l'art. 69 Cst. A l'entrée en vigueur de la LEC, la loi fédérale proposée ici pourra donc être sans doute abrogée.

La loi fédérale proposée répond également à la motion CSEC-N (03.3441) du 12 septembre 2003, qui avait été acceptée par le Parlement. Cette motion chargeait le Conseil fédéral d'élaborer, dans tous les domaines de compétence concernés, les bases légales destinées à préserver, rendre accessibles et transmettre les sources audiovisuelles.

Message

1 Partie générale

1.1 Historique

Les documents audiovisuels sont des témoins essentiels de notre passé le plus récent et font partie, à ce titre, de notre identité collective. Or beaucoup d'entre eux sont extrêmement sensibles et sont menacés de destruction rapide s'ils ne sont pas traités professionnellement. La consultation de nombreux documents audiovisuels dépend d'appareils techniques et de connaissances qui vieillissent rapidement et disparaissent du marché à cause de l'évolution foudroyante des techniques.

Au niveau fédéral, cet état de fait s'est traduit depuis 1989 par des interventions parlementaires qui réclamaient des solutions appropriées. Ce sont l'interpellation 98.3615 Archivage et conservation de documents fragiles (N 17.12.1998 Widmer), les motions 01.3092 Sauver le patrimoine culturel audiovisuel de la Suisse (N 19.3.2001, Widmer) et 03.3441 Préservation des sources audiovisuelles (CSEC-N), ainsi que les postulats suivants:

- 87.061 Phonothèque et vidéothèque centrale (N 5.10.89, Commission du Conseil national; E 19.9.90);
- 92.3562 Avenir de la Phonothèque nationale (N 19.3.93 Borradori);
- 93.3179 Sauver notre patrimoine culturel (N 18.3.93, Keller Anton);
- 93.3215 Sauvetage d'écrits, d'images et d'enregistrements d'importance nationale (E 6.12.93, Onken);
- 96.3166 Sauvegarde de la photographie en Suisse (E 11.6.96, Cavadini Jean).

En 1990, l'Office fédéral de la culture (OFC) créa un «groupe de travail Patrimoine audiovisuel» dans lequel étaient représentées les principales institutions s'occupant des questions du patrimoine audiovisuel à l'échelle nationale: Archives fédérales suisses (AF), Bibliothèque nationale suisse (BN), Office fédéral de la communication (OFCOM), SRG SSR idée suisse, Cinémathèque suisse, Phonothèque nationale suisse.

Ce groupe de travail conçut l'idée d'un réseau national pour la sauvegarde des documents audiovisuels et prit des mesures d'urgence pour préserver les documents les plus menacés dans les domaines de la photographie, du cinéma, du son et de la vidéo. Il lança en outre une campagne de sensibilisation intitulée «Un pays perd sa mémoire».

Le 1^{er} décembre 1995, pour disposer d'une assise, les membres du groupe fondèrent l'association Memoriav, dont l'objectif principal est de préserver, exploiter et transmettre le patrimoine audiovisuel de la Suisse.

Pour la période 1992-1998, la Confédération mit à disposition de Memoriav un total de 6,485 millions de francs, pris sur le bénéfice de la frappe de produits numismatiques (5,8 millions) et sur le crédit «150 ans d'Etat fédéral» (2,2 millions); une partie de la somme était affectée à des projets précis. S'y ajoutèrent de 1996 à 2000 d'une part 0,47 million de cotisations des membres, de l'autre 1,94 million de fonds étran-

gers (1 million de SRG SSR idée suisse, 0,3 million des sociétés de gestion des droits d'auteur, 0,14 million de la Loterie Romande, 0,5 million de divers donateurs).

Sur proposition du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et de celui de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), le Conseil fédéral décida le 9 juin 1997 de subventionner Memoriav pour la période 1999-2001 à hauteur de 1,866 million de francs par an, à imputer au budget des trois offices fédéraux impliqués directement, soient l'Office fédéral de la culture (Bibliothèque nationale suisse), les Archives fédérales et l'Office fédéral de la communication. Par arrêté du 3 juillet 2001, le Conseil fédéral assura le financement 2002 à 2005 à raison de 3 millions de francs par an.

Memoriav utilise ses fonds pour préserver, exploiter, mettre en valeur et transmettre le patrimoine audiovisuel, c'est-à-dire les photographies, films, vidéos et enregistrements sur bande magnétique d'origine ou de contenu suisse. Citons à titre d'exemple

- la restauration de films comme «La Salamandre» d'Alain Tanner ou «La barque est pleine» de Markus Imhof;
- la conservation du Ciné-journal suisse, du journal télévisé et de documentaires radiophoniques ou télévisuels importants;
- le projet VOCS (Voix de la culture suisse) destiné à sauver et restaurer 200 heures d'interviews de personnalités dont la succession est déposée aux Archives littéraires suisses;
- la numérisation de fonds photographiques menacés et l'exposition actuellement en cours de photographies restaurées «La vie quotidienne au fil du temps» à Martigny, pour sensibiliser le grand public à la nécessité de conserver les témoins de l'histoire de la culture.

Ces dernières années, les pays voisins ont accentué leurs efforts pour préserver le patrimoine audiovisuel. C'est là d'une part l'effet de la «Convention européenne pour la protection de l'héritage audiovisuel» et du «Protocole sur la protection des productions» du Conseil de l'Europe ainsi que des projets financées par l'UE, dans le cadre des programmes «Technologies de la société de l'information et Culture 2000» (Presto, Prestospace, First, Echo, Amicia, Tape etc.).

A l'exception des Pays-Bas et de l'Autriche, tous les pays d'Europe occidentale connaissent aujourd'hui le dépôt légal, qui couvre également les documents audiovisuels de façon explicite, dans la plupart des cas. Les chiffres de ce que coûtent ces archives audiovisuelles ne sont pas disponibles et sont d'ailleurs peu comparables, vu les différentes formes d'organisation.

1.2 Importance de Memoriav

L'association Memoriav compte entre-temps plus de 150 membres, dont la plupart sont des institutions. Au vu de ses activités passées, il est permis de constater

- que, pour maîtriser les tâches, le choix de l'organisation en réseau s'est avéré la meilleure solution étant donné les conditions suisses;

- que le patrimoine audiovisuel est toujours gravement menacé, bien que du matériel important ait pu être sauvé ces dernières années grâce aux activités de Memoriav;
- que les moyens disponibles suffisent à peine pour conserver, restaurer et transmettre convenablement des témoins primordiaux de notre histoire récente;
- que le nombre des documents dignes d'être préservés est bien plus élevé qu'on ne l'escomptait, même en opérant une sélection rigoureuse;
- que les bases légales pour l'archivage ordonné des documents audiovisuels actuels et futurs doivent être complétées par le dépôt légal de ces matériels à l'échelle nationale.

Memoriav assume des tâches d'importance nationale dans l'intérêt de la Confédération. Selon l'art. 2 de la loi du 18 décembre 1992 sur la Bibliothèque nationale suisse (LBNS)¹, celle-ci «a pour mandat de collectionner, de répertorier, de conserver, de rendre accessible et de faire connaître les informations imprimées ou conservées sur d'autres supports que le papier, ayant un lien avec la Suisse». Il est donc évident que les sources audiovisuelles font partie de ce mandat. Il est vrai que cela ne concerne que les documents accessibles au public. Pour les sources audiovisuelles produites par les administrations, notamment l'administration fédérale, c'est la loi du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr)² qui fait foi et qui prévoit implicitement que les sources audiovisuelles doivent être préservées. L'art. 2, al. 1, LAr précise que «tous les documents de la Confédération qui ont une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle sont archivés» (indépendamment de leur support). Les Archives fédérales s'emploient «à prendre en charge les archives et les documents provenant de personnes de droit privé ou de droit public et qui sont d'importance nationale» (art. 17, al. 2, LAr).

Tant les Archives fédérales que la Bibliothèque nationale suisse peuvent assumer leurs tâches avec le concours d'autres institutions et en liaison avec elles. L'art. 10 LBNS précise que «la Bibliothèque nationale travaille en collaboration avec d'autres institutions, suisses ou étrangères, qui exercent une activité similaire; ce faisant, elle tient tout particulièrement compte des institutions qui sont actives dans les domaines de l'audiovisuel et des autres nouveaux supports d'information» (al. 1); «elle s'efforce d'instaurer une répartition des tâches» (al. 2). Les Archives fédérales «collaborent avec les autres services de la Confédération, avec les cantons et les particuliers. Elles s'emploient à promouvoir l'archivistique. Elles coopèrent également avec les organisations nationales et internationales du domaine de l'archivistique» (art. 17, al. 4, LAr).

Dans son message du 18 décembre 2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)³, le Conseil fédéral a aussi statué sur la conservation des programmes. Il peut ainsi astreindre les diffuseurs suisses à tenir à disposition du public des enregistrements de leurs émissions de façon à ce qu'elles restent accessibles durablement. Les diffuseurs peuvent être indemnisés (art. 23 P-LRTV). Le 18 mars 2004, le projet de loi a été traité au Conseil national, qui a modifié la version du gouvernement en autorisant le Conseil fédéral à prescrire que les enregis-

¹ RS 432.21

² RS 152.1

³ FF 2003 1425

trements d'émissions précieuses de diffuseurs suisses soient remis gratuitement à une institution nationale (art. 23 P-LRTV modifié). Le 9 mars 2005, en revanche, le Conseil des Etats a suivi la proposition du Conseil fédéral *ad* art. 23 P-LRTV.

1.3 Intervention parlementaire

Le 12 septembre 2003, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national déposait une motion (03.3441) chargeant le Conseil fédéral «d'élaborer, dans tous les domaines de compétence concernés, les bases légales destinées à préserver, rendre accessibles et transmettre les sources audiovisuelles.

Le 5 décembre 2003, le Conseil fédéral proposait de transformer la motion en postulat et de reprendre le dossier lors de la mise en œuvre de l'art. 69 Cst. (loi sur l'encouragement de la culture). Contre cet avis, le Conseil national adopta la motion le 17 mars 2004 et le Conseil des Etats le suivit le 21 septembre 2004. Le Conseil fédéral fut donc chargé d'élaborer rapidement – et sans attendre la loi sur l'encouragement de la culture – des bases légales pour préserver, exploiter et transmettre les sources audiovisuelles. Le présent projet de loi répond à ce mandat et l'intervention parlementaire peut être classée.

2 Financement de l'association Memoriav

Memoriav est un réseau performant, bien géré et consolidé, financièrement parlant. Son budget 2005 s'élève à 3,54 millions de francs. Il se compose d'une subvention fédérale (85 %), des cotisations des membres (3,3 %) et de subsides de la SRG SSR idée suisse (11,6 %), de la Loterie Romande et d'autres donateurs (0,1 %). Ne sont pas compris dans les chiffres des budgets la participation en nature des partenaires (heures de travail et infrastructures), dont la valeur s'élève en général à 50 % des coûts totaux d'un projet, ni les participations financières de tiers (fondations, fonds de loterie, etc.) versées directement aux institutions partenaires, puisque ces prestations ne peuvent être comptabilisées chez Memoriav.

Clôtures annuelles 2001–2004, budget 2005

Compte de résultats	Budget 2005	2004 Fr.	2003 Fr.	2002 Fr.	2001 Fr.
Recettes					
Cotisations des membres	120 720	119 320	113 770	125 420	119 770
Contributions AF, BN, OFCOM, SSR	3 415 000	3 208 025	3 270 000	3 300 000	2 040 000
Recettes diverses	3 500	2 135	2 842	17 564	5 072
Total recettes	3 539 220	3 329 480	3 386 612	3 442 984	2 164 842
Dépenses					
Projets photo	560 000	504 245	547 476	582 822	246 146
Projets son	720 000	550 306	567 545	656 261	447 249
Projets film	607 000	639 485	518 687	546 692	364 871
Projets vidéo	624 500	613 738	637 396	629 970	350 021

Compte de résultats	Budget 2005	2004 Fr.	2003 Fr.	2002 Fr.	2001 Fr.
Projets audiovisuels en général	50 000	49 970	124 995	133 880	59 482
Encadrement des projets			27 152	26 515	
Mise en réseau, communication & documentation, administration	925 000	942 321	947 417	916 478	793 434
Total dépenses	3 486 800	3 300 065	3 370 668	3 492 619	2 261 203
Excédent	52 420	29 415	15 944	−49 635	−96 361

L'essentiel de l'activité de Memoriav consiste en projets. Le système de financement des projets lancés ou soutenus par Memoriav prévoit en général un cofinancement par les partenaires. Autrement dit, Memoriav assume au plus la moitié des coûts du projet, l'autre étant à la charge des partenaires, soit en espèces, soit en nature (heures de travail ou mise à disposition d'infrastructures).

La Confédération a été d'emblée le principal bailleur de fonds de Memoriav et a permis ainsi à l'association de développer ses activités en vue de préserver, exploiter et transmettre le patrimoine audiovisuel de la Suisse.

L'importance nationale de Memoriav justifie que la Confédération joue un rôle prépondérant dans son financement. Elle occupe d'ailleurs trois sièges sur neuf au sein du comité (représentations de la BN, de l'OFCOM et des AF).

Réduire ou supprimer les subventions fédérales ferait que Memoriav devrait cesser presque complètement ses activités. Il en résulterait que la tâche de préserver, exploiter et transmettre les sources audiovisuelles ne pourrait plus être assumée dans le cadre d'un réseau qui a fait ses preuves.

Or la réduction drastique, voire la cessation des activités de Memoriav, serait contraire à l'intérêt de la Confédération. Au vu de ses activités passées, il est permis d'affirmer qu'un réseau du genre de Memoriav est la meilleure solution pour maîtriser les tâches, compte tenu des spécificités suisses.

La Confédération devrait donc allouer à Memoriav une aide financière annuelle de 2,93 millions de francs au plus pour la période 2006–2009. A cet effet, un plafond de dépenses de 11,7 millions de francs doit être approuvé pour les années allant de 2006 à 2009.

Le versement des montants devra être assorti des conditions suivantes:

- participation appropriée de tous les membres de l'association (SRG SSR idée suisse, Cinémathèque suisse, Phonothèque nationale, etc.), que ce soit financièrement ou par d'autres prestations (mise à disposition d'experts pour des projets, par exemple): les membres de l'association paieront au moins la cotisation annuelle (à l'heure qu'il est, celle-ci est d'au moins 300 francs pour les institutions membres, de 10 000 francs pour les membres fondateurs, et d'au moins 100 francs pour les donateurs);

- le mandat et les prestations de Memoriav doivent être définis expressément dans un contrat de prestations; la Confédération conclura un contrat de prestations avec l'association Memoriav; l'office responsable est l'OFC; le contrat définira d'une part le mandat de prestations de Memoriav et de l'autre la participation appropriée de tous les membres de l'association; en principe, la subvention fédérale peut être utilisée pour toutes les activités de Memoriav.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La Confédération verse une aide financière annuelle maximum de 2,93 millions de francs pour la période de 2006 à 2009. Un plafond de dépenses de 11,7 millions de francs doit être approuvé à cet effet pour la période de 2006 à 2009. Le financement n'entraînera pas de dépenses budgétaires additionnelles. Les ressources nécessaires seront transférées des plans financiers des ArF et du DETEC pour être centralisées au DFI (OFC). A partir de 2006, les crédits de paiement seront imputés au budget du DFI (de l'OFC en l'espèce) et c'est donc l'OFC qui effectuera le versement des aides financières annuelles à Memoriav.

La proposition n'a pas de conséquences sur le personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences sur l'informatique

Néant.

3.3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel des cantons

Jusqu'ici, la collaboration de Memoriav avec les cantons procédait de cas en cas, selon les projets de l'association. En vertu du système de financement de Memoriav (cf. plus haut, ch. 2), les cantons étaient impliqués directement dans le financement des projets dont ils étaient partenaires. Les subsides cantonaux passaient en général par les fonds des loteries (exemples: photographie: fonds Roberto Donetta, subside du canton du Tessin, 80 000 francs; cinéma: fonds Leuzinger, Rapperswil, subside du canton de St-Gall, 30 000 francs). Dans plusieurs cas, la participation cantonale a consisté également en heures de travail et prêt d'infrastructures.

En 2005, seuls deux cantons ne sont pas encore représentés à Memoriav. La collaboration avec les cantons va encore être développée, le but étant que Memoriav fournisse le savoir-faire de ses experts, se charge de coordonner les projets et verse comme par le passé une contribution financière par projet. Les cantons seront ainsi encouragés à engager plus de moyens pour préserver leur patrimoine audiovisuel; on veillera aussi, de cette façon, à ce que les fonds ne soient pas investis dans des projets mal coordonnés ou mal mûris.

Comme tous les membres de l'association, les institutions cantonales et communales affiliées à Memoriav paient leur cotisation annuelle (*cf.* ch. 2).

3.4 Conséquences économiques

Il faut s'attendre à des effets indirects sur l'encouragement de la culture: en améliorant la préservation, l'exploitation et la transmission du patrimoine audiovisuel de la Suisse, Memoriav joue un rôle important pour le secteur économique de l'audiovisuel.

3.5 Autres conséquences

Néant.

3.6 Frein aux dépenses

La loi fédérale proposée et le plafond de dépenses proposé sont soumis au frein aux dépenses.

4 Programme de législature

Le projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le programme de législature 2003 à 2007⁴.

5 Rapports avec le droit européen

Le projet de loi n'a aucune incidence dans le contexte du droit européen. L'activité de Memoriav se limite matériellement et géographiquement au territoire suisse.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de loi sur l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav se fonde sur l'art. 69, al. 2, Cst.⁵.

L'art. 69, al. 2, Cst. autorise la Confédération à encourager la culture, mais uniquement dans les domaines d'intérêt national. *Ad* art. 69, al. 2, Cst., le message relatif à la réforme de la Constitution⁶ rappelle que, selon une pratique incontestée du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, il est admis que l'encouragement de la

⁴ FF 2004 1035

⁵ RS 101

⁶ FF 1997 I 289 s.

culture, au sens large du terme, fait partie des tâches de l'Etat; dans les domaines où sa compétence n'est pas inscrite expressément, la Confédération dispose, dans les limites de ses activités actuelles, d'une compétence tacite ou fondée sur le droit coutumier; en ce qui concerne la culture, ses compétences se limitent à l'administration de prestations.

Le présent projet de loi crée d'une part la base légale formelle permettant la participation de la Confédération à l'association Memoriav, de l'autre celle nécessaire pour l'octroi, par la Confédération, d'une aide financière annuelle à l'association Memoriav de 2006 à 2009. Cet acte spécial garantit que les prestations de la Confédération en faveur de l'association Memoriav reposent sur une base complète et juridiquement inattaquable.

Le projet de loi n'est pas limité dans le temps. Il est cependant prévu de régler la participation et le soutien de la Confédération à Memoriav dans le cadre de la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC), qui est en cours d'élaboration pour mettre en œuvre l'art. 69 Cst. A l'entrée en vigueur de la LEC, la loi fédérale proposée ici pourra donc être sans doute abrogée.

Le présent message propose simultanément l'approbation d'un plafond de dépenses pour la période 2006 à 2009. La compétence de l'Assemblée fédérale pour ce crédit découle de l'art. 167 Cst. (compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale).

6.2 Forme des actes

La loi fédérale proposée règle l'octroi d'une aide financière de la Confédération et contient donc des dispositions importantes, qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst.; ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

La compétence de l'Assemblée fédérale pour la promulgation de la loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. (compétence de l'Assemblée fédérale à légiférer). L'acte est sujet au référendum.

Le crédit voté par les deux Chambres ne fixe pas de règles de droit. Par conséquent, il doit être promulgué sous forme d'arrêté fédéral simple, conformément aux art. 163, al. 2, Cst. Et 25, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LPar)⁷. A ce titre, il n'est pas sujet au référendum (art. 25, al. 2, LParl et art. 163, al. 2, Cst.).

⁷ RS 171.10