

08.000

Message additionnel

**au message du 21 septembre 2007 portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013 et relatif à un arrêté fédéral portant sur le financement de la participation;
Modification de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision**

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message additionnel portant sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA ainsi que les projets d'acte suivants, en vous proposant de les adopter:

1. arrêté fédéral portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013;
2. arrêté fédéral portant sur le financement de la participation suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2010 à 2013;
3. modification de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Après le renvoi au Conseil fédéral du message relatif à l'accord MEDIA en décembre 2007, la Suisse a cherché des solutions avec l'UE pour mieux garantir les intérêts de la Suisse sur la question des fenêtres publicitaires diffusées depuis l'étranger. Le présent message commente les modifications apportées au texte de l'accord qui résultent des discussions avec l'UE; il présente par ailleurs la révision des dispositions ad hoc de la loi sur la radio et la télévision (LRTV) annoncée dans le message du 21 septembre 2007¹.

La grande majorité des parlementaires a salué le volet de l'accord consacré à l'encouragement du cinéma; le présent message revient sur les résultats positifs de cet encouragement. Initialement, l'accord prévoyait de reprendre sans restriction le principe du pays d'origine, sur lequel se fonde la directive communautaire «Services de médias audiovisuels» (SMA). Les dispositions suisses en matière de publicité, plus restrictives, n'auraient dès lors plus pu être appliquées, sans compter le risque d'un exode vers l'étranger de l'argent destiné à la publicité.

Une solution satisfaisante pour la Suisse a pu être trouvée lors des discussions menées avec l'UE. Les modalités de mise en œuvre du principe du pays d'origine – à l'heure actuelle, seules les fenêtres publicitaires en provenance de France, d'Allemagne et d'Angleterre sont concernées – seront réglées par une adaptation de l'annexe I de l'accord MEDIA en cas d'acceptation de l'accord. La Suisse pourra ainsi conserver des règles plus strictes en matière de publicité dans les domaines de la politique, de la religion et des boissons alcoolisées, pour autant que l'intérêt public y soit engagé. Au cas où des fenêtres publicitaires diffusées à l'étranger enfreindraient ces règles, la modification apportée à l'annexe de l'accord prévoit une procédure de conciliation avec l'Etat émetteur et avec la Commission. Une telle procédure permettrait d'introduire des restrictions à la publicité politique ou religieuse et à la publicité pour les alcools forts (spiritueux dont la teneur en alcool dépasse 15 % du volume et boissons alcooliques diluées)².

Par contre, la mise en place de mesures dirigées contre la publicité pour les boissons faiblement alcoolisées (bière et vin avec une teneur en alcool jusqu'à 15 % du volume)³ aurait peu de chances d'aboutir, puisque la LRTV autorise déjà les diffuseurs télévisuels locaux à montrer de telles publicités; l'UE n'accepterait pas une différence de traitement. C'est pourquoi, nous proposons d'approuver, outre l'accord MEDIA, une modification de la LRTV, autorisant les diffuseurs télévisuels suisses à faire de la publicité pour les boissons faiblement alcoolisées. Il serait également possible d'approuver l'accord sans modifier la LRTV, quitte toutefois à s'accommoder d'une discrimination des diffuseurs suisses par rapport aux diffuseurs étrangers. Les deux parties ont en tout état de cause la possibilité de dénoncer l'accord en tout temps.

¹ FF 2007 6313

² Au sens de la loi du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680).

³ Au sens de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (RS 817.0).

Les amendements de l'annexe I à l'accord sont du ressort du comité mixte, un organe prévu dans l'accord MEDIA, et qui se compose de représentants suisses et de représentants de la Commission européenne. Ce comité se réunira après la ratification de l'accord par la Suisse et l'UE et son entrée en vigueur formelle. Avec l'arrêté d'approbation de l'accord, le Conseil fédéral sera en outre habilité à conclure les amendements à l'annexe I décidés par le comité mixte.

Le Conseil fédéral demande un crédit d'engagement d'un montant de 41 072 800 francs destiné à financer la participation suisse au programme MEDIA pour les années 2010 à 2013. L'Assemblée fédérale a déjà approuvé un crédit d'engagement pour la période de l'application provisoire de l'accord en 2008 et 2009 (FF 2008 1905).

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
2 Accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013	6
2.1 Aperçu du déroulement et du résultat des discussions avec l'Union européenne	6
2.2 Adaptations de l'annexe I	7
2.3 Conséquences sur les interdictions de la publicité en Suisse	8
2.3.1 Publicité pour les boissons alcoolisées	8
2.3.2 Publicité politique et religieuse	9
2.3.3 Conclusions	9
3 Modifications de la LRTV	10
3.1 Contexte	10
3.2 La situation du marché en Suisse	10
3.3 Aspects de santé publique	11
3.4 Commentaire	12
3.4.1 Art. 10: interdiction de la publicité pour l'alcool	12
3.4.2 Art. 14: interdiction de la publicité pour les boissons alcoolisées à la SSR	12
4 Bilan de la participation suisse (2006 à 2008)	13
4.1 Aide à la distribution	13
4.2 Aide au développement de projets	14
4.3 Aide aux cinémas	14
4.4 Autres retours financiers	14
5 Conséquences	14
5.1 Conséquences de la participation à MEDIA sur les finances et le personnel	14
5.2 Conséquences pour l'industrie cinématographique suisse	15
5.3 Conséquences de la modification de la LRTV	15
6 Liens avec le programme de la législature	15
7 Aspects juridiques	15
7.1 Adoption de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA	15
7.2 Modification de la LRTV	16
Amendement de l'annexe I de l'accord du 11 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007	17

Arrêté fédéral portant approbation de l'accord sur la participation suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013 (projet)	20
Arrêté fédéral portant sur le financement de la participation suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2010 à 2013 (projet)	22
Loi fédérale sur la radio et la télévision (projet)	24
Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007	26

Message

1 Contexte

Lors de la session d'hiver 2007, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013 (MEDIA 2007). La grande majorité des intervenants a salué les avantages d'une participation au programme d'encouragement du cinéma MEDIA 2007. Des mises en garde ont cependant été lancées à propos des conséquences possibles de cette participation sur le paysage médiatique suisse. Est notamment en cause l'obligation prévue par l'accord de reprendre dès le 1^{er} décembre 2009 le principe dit de l'Etat d'origine dans le traitement de la liberté de réception et de retransmission d'émissions télévisuelles (cf. chap. 2.3.2 du message du 21 septembre 2007).

Lors de la révision de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV)⁴, le Parlement avait adopté certaines dispositions en matière de publicité télévisuelle qui sont en partie plus restrictives que le standard minimal européen. Ces dispositions concernent notamment la publicité pour les boissons alcoolisées, la politique et la religion. Reprendre le principe du pays d'origine aurait donc empêché la Suisse, sauf à dénoncer l'accord MEDIA, d'agir contre les fenêtres publicitaires diffusées depuis les Etats de l'UE qui enfreignent les limitations imposées en Suisse à la publicité. Les fenêtres publicitaires en question sont diffusées sur des canaux étrangers et s'adressent spécifiquement au public suisse.

Malgré le renvoi du message, afin d'éviter l'interruption des programmes d'encouragement en cours, l'Assemblée fédérale a confirmé l'application provisoire de l'accord. Elle a cependant chargé le Conseil fédéral de trouver avec la Commission européenne une solution qui tienne mieux compte des intérêts de la Suisse et de la lui présenter d'ici à l'automne 2009.

2 **Accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013**

2.1 **Aperçu du déroulement et du résultat des discussions avec l'Union européenne**

Après le renvoi du message par les Chambres, les services fédéraux compétents devaient examiner deux voies possibles pour préparer leurs entretiens avec la Commission européenne. D'abord, obtenir une dérogation permanente ou à terme au principe du pays d'origine, comme pour les Etats de l'EEE/AELE⁵. La seconde possibilité consistait à accepter une disposition inspirée de l'art. 3 de la nouvelle

⁴ RS 784.40

⁵ Islande, Norvège et Liechtenstein.

directive de la CE sur les «Services de médias audiovisuels» (SMA)⁶, prévoyant une procédure interne à la CE pour le cas où un Etat membre édicte des règles plus strictes en matière de publicité et que les fenêtres publicitaires diffusées depuis l'étranger contreviennent à ses prescriptions nationales.

Dès la première rencontre le 4 avril 2008 entre la délégation composée de représentants des services compétents de l'administration fédérale et la Commission, il apparut clairement que l'UE n'était pas prête à accorder à la Suisse une exception au principe du pays d'origine. Deux raisons furent invoquées: d'une part, il importait d'assurer une égalité de traitement entre les pays membres et dans leurs rapports avec des Etats tiers; d'autre part, le principe de l'Etat d'origine avait déjà fait l'objet de discussions acharnées dans le cadre de la révision de la directive européenne en la matière (directive «Télévision sans frontière», aujourd'hui directive SMA); il était hors de question de rouvrir ces discussions lors de la négociation d'un accord bilatéral avec un Etat non membre.

Les délégations se mirent d'accord pour suivre la deuxième voie et introduire à l'annexe I de l'accord un art. 1 inspiré de l'art. 3 SMA. Les discussions portèrent sur les conditions permettant à la Suisse d'édicter des règles plus strictes en matière de publicité, sur la forme concrète, dans le nouvel article, du mécanisme par lequel la Suisse pourra faire valoir son point de vue et, enfin, sur des questions d'ordre institutionnel. Après la deuxième réunion du 2 juillet 2008, les délégations tombèrent d'accord sur un mécanisme en trois étapes. Toutefois, cette solution ne permet pas à la Suisse de maintenir totalement la possibilité d'intervenir à l'encontre des fenêtres publicitaires en provenance des Etats voisins, comme dans le premier accord MEDIA de 2004.

2.2 Adaptations de l'annexe I

L'art. 1 de l'annexe I de l'accord MEDIA, inspiré de l'art. 3 SMA, prévoit de conserver le principe de l'Etat d'origine; il énumère les conditions permettant à la Suisse d'édicter des règles plus strictes et indique comment la Suisse pourra les faire valoir.

La Suisse pourra édicter des interdictions à l'encontre de fenêtres publicitaires venant de l'étranger à condition que ces interdictions se fondent sur l'intérêt général, soient proportionnées au but poursuivi et n'aient pas un caractère discriminatoire.

Si des infractions sont constatées, la première démarche de la Suisse consistera à prendre contact avec l'Etat membre de l'UE sur le territoire duquel se trouve le diffuseur concerné. Ledit Etat est tenu d'entrer en négociations. Dans une deuxième étape, la Commission européenne peut inviter la Suisse et l'Etat concerné à une rencontre tripartite afin de trouver ensemble une solution au cas posé. Si le diffuseur s'est établi sur le territoire de l'UE afin de contourner les dispositions suisses, les autorités suisses peuvent, dans une troisième étape, adopter des mesures à son encontre, telles que le blocage de ses émissions. Le comité mixte, un organe prévu dans l'accord MEDIA et composé de représentants suisses et de représentants de la

⁶ Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989, JO L 298 du 17.10.1989, p. 23, modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 202 du 30.7.1997, p. 60) et par la Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 332 du 18.12.2007, p. 27).

Commission, s'assurera au préalable que la mesure est prise dans les règles, est proportionnée au but à atteindre et n'a pas de caractère discriminatoire. Le comité mixte prend ses décisions par consensus.

Les adaptations à l'annexe I offrent donc à la Suisse la possibilité d'agir à l'encontre des fenêtres publicitaires étrangères qui contreviendraient à sa législation.

Les amendements de l'annexe 1 à l'accord sont du ressort du comité mixte. Ce comité se réunira après la ratification de l'accord par la Suisse et l'UE et son entrée en vigueur formelle. Avec l'arrêté d'approbation de l'accord, le Conseil fédéral sera en outre habilité à conclure les amendements à l'annexe décidés par le comité mixte. Cette habilitation ne porte que sur les points de l'annexe I définis dans le cadre du volet technique des discussions entre la Suisse et l'UE (cf. chap. 2.1). Par une déclaration d'intention expresse, la Commission européenne a exprimé sa volonté d'être liée par les amendements décidés dans le cadre des discussions techniques.

2.3 Conséquences sur les interdictions de la publicité en Suisse

La législation actuelle prévoit que les fenêtres publicitaires venant de l'étranger doivent, en principe, respecter le droit suisse pour être diffusées en Suisse, même si celui-ci est plus strict que le droit de l'Etat sur le territoire duquel émet le diffuseur (cf. art. 16 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière⁷). La conclusion de l'accord MEDIA aura pour conséquence l'application du principe du pays d'origine vis-à-vis les Etats membres de l'UE (selon art. 3 SMA). Ainsi, la compétence de réglementer les fenêtres publicitaires se déplace de la Suisse aux pays sur le territoire desquels émet le diffuseur.

Les conséquences de cette adaptation prévue de l'annexe I sur les interdictions de la publicité prises en Suisse relatives à l'alcool, à la politique et à la religion sont exposées dans les chapitres suivants.

2.3.1 Publicité pour les boissons alcoolisées

Le droit européen autorise la publicité télévisée pour les boissons alcoolisées de toutes sortes (art. 15 SMA). A l'inverse, la Suisse interdit la publicité pour les boissons contenant un fort taux d'alcool, notamment les eaux-de-vie mais aussi des boissons mixtes comme les alcopops (art. 10, al. 1, let. b, LRTV en relation avec l'art. 2, al. 1 et 3, Lalc). Seuls les diffuseurs locaux ou régionaux sont autorisés à faire de la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées (vin, bière, mousseux dont la teneur en alcool ne dépasse pas 15 % du volume); cette autorisation est refusée aux fenêtres publicitaires étrangères et aux diffuseurs nationaux et régionaux-linguistiques (art. 10, al. 1, let. c, LRTV).

Il est permis de penser que les dispositions suisses en matière d'alcools forts satisfont aux conditions requises pour autoriser une dérogation d'exception au sens de l'adaptation envisagée de l'art. 1 de l'annexe I (chap. 2.2). Elles sont d'intérêt public (protection de la santé, protection de la jeunesse), concernent tous les diffuseurs

⁷ RS 0.784.405

télévisuels (non discriminatoires) et il n'y a pas de moyens plus mesurés d'atteindre le but visé (proportionnalité).

On peut douter par contre que la différence de traitement dont bénéficient les boissons légèrement alcoolisées dans l'application des conditions précitées, trouve grâce devant le droit européen. La Commission a ainsi laissé entendre à plusieurs reprises qu'elle n'était pas convaincue par l'argument de la protection de la santé puisque la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées est autorisée pour une partie des diffuseurs. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes va dans le même sens (cf. arrêt de la CJCE du 17 juillet 2008, *Corporación Dermaestética SA*, C 500/06, non encore publié).

2.3.2 Publicité politique et religieuse

En Suisse, la publicité politique et religieuse est interdite à tous les diffuseurs télévisuels (art. 10, al. 1, let. d et e, LRTV). La directive communautaire ne concerne que la publicité commerciale (publicité télévisée qui a pour but de faire vendre des marchandises ou qui propose des prestations contre rémunération). La publicité qui promeut une cause ou une idée n'est pas mentionnée par la directive. On peut donc se demander si la publicité politique et la publicité religieuse tombent dans le domaine réglementé par la directive communautaire. La Commission européenne ne s'est pas prononcée sur la question et il n'existe pas de jurisprudence à l'heure actuelle. La directive ne fait pas expressément mention de la publicité politique et/ou religieuse.

Dans tous les cas, la Suisse pourrait continuer sans grandes difficultés de justifier l'interdiction de la publicité politique et religieuse. Si la directive de la CE n'était pas applicable, cette interdiction pourrait se référer comme actuellement au droit suisse, en se fondant sur l'art. 16 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

Au cas où la directive s'appliquerait également à la publicité politique et religieuse, la Suisse devrait, comme pour l'interdiction de la publicité en faveur des alcools forts, montrer qu'une réglementation plus stricte de la publicité est objectivement indispensable et proportionnée au but poursuivi. Elle pourrait de nouveau invoquer la prépondérance de l'intérêt public (égalité des chances avant des élections ou des votations et paix religieuse). Les critères de la proportionnalité et de la non-discrimination joueraient eux aussi un rôle déterminant.

2.3.3 Conclusions

Les possibilités qu'offre à la Suisse la nouvelle version de l'annexe I de l'accord MEDIA d'imposer des règles plus strictes en matière de publicité seront meilleures qu'au terme des premières négociations de 2007. On relèvera notamment que les Etats sur le territoire desquels les diffuseurs émettent leurs fenêtres publicitaires sont tenus d'engager des négociations et de rechercher des solutions en cas de violations des interdictions en vigueur en Suisse. En cas d'échec des négociations, il incombera à la Suisse, si elle entend se retourner directement contre le diffuseur étranger, de prouver que ce dernier n'émet depuis l'étranger que pour contourner la législation de notre pays. Apporter une telle preuve pourrait représenter un obstacle dans la prati-

que. La dernière possibilité, ouverte en tout temps, consiste à dénoncer l'accord MEDIA, dont la validité est d'ailleurs limitée à 2013.

En cas de conflit, les interdictions de faire de la publicité pour les alcools forts et de diffuser de la publicité politique ou religieuse pourront, selon toute vraisemblance, être imposées aux fenêtres publicitaires venant de l'étranger. Par contre, il paraît peu réaliste d'espérer le maintien d'une réglementation asymétrique s'agissant de la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées.

3 Modifications de la LRTV

3.1 Contexte

La publicité à la radio et à la télévision pour les boissons légèrement alcoolisées (boissons à base d'alcool fermenté comme la bière et le vin, mais pas les alcopops) est déjà autorisée en Suisse depuis la dernière révision de la LRTV. Depuis le 1^{er} avril 2007, les télévisions locales et régionales et toutes les radios commerciales ont ainsi la possibilité de diffuser de la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées. Cependant, l'art. 10, al. 1, let. c, LRTV interdit toute publicité pour «les boissons alcoolisées dans les programmes de télévision des diffuseurs nationaux et étrangers, dans la mesure où ces programmes sont diffusés en Suisse à l'échelon national ou régional-linguistique et s'adressent spécifiquement au public suisse».

L'art. 10, al. 1, let. b, LRTV interdit la publicité associant l'alcool à un certain style de vie, sur le modèle de la loi sur l'alcool. De plus, l'art. 14, al. 2, interdit à la SSR de diffuser de la publicité pour les boissons alcoolisées et de se faire parrainer par des entreprises actives dans ce secteur.

Cette interdiction asymétrique de la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées ne pourra plus être maintenue à l'égard des diffuseurs TV étrangers au regard de la nouvelle version renégociée de l'annexe I de l'accord MEDIA (cf. chap. 2.3). Les chaînes de télévision étrangères ne se priveront pas d'exploiter ces nouvelles niches lucratives de publicité sur le marché suisse. Afin de pallier les désavantages que cette situation crée pour les diffuseurs télévisuels suisses (diffuseurs nationaux et régionaux-linguistiques et SSR) par rapport aux fenêtres publicitaires étrangères, il faut modifier l'art. 10, al. 1, let. b et c, ainsi que l'art. 14, al. 2, LRTV.

Cette solution prévoit donc de réglementer plus sévèrement la publicité pour les spiritueux (et les boissons alcooliques diluées) que la publicité pour la bière et le vin. Elle est ainsi dans la ligne de l'actuelle loi fédérale sur l'alcool, qui règle aujourd'hui déjà de manière plus restrictive le commerce et la publicité pour les alcools forts.

3.2 La situation du marché en Suisse

Actuellement, les programmes privés allemands comme Sat.1, Pro7, Kabel 1, RTL I, RTL II, Super RTL, Vox, Nick et MTV ainsi que la chaîne française M6 et la chaîne anglaise Cartoon Network (en langue française) émettent des fenêtres publicitaires spécifiquement destinées au marché suisse. Les plages publicitaires du programme original sont remplacées, surtout en première partie de soirée, par des spots publicitaires achetés en Suisse et qui s'adressent spécifiquement au public suisse. Un coup

de sonde effectué le 4 octobre 2007 a montré que les huit plages publicitaires diffusées pendant les heures de plus grande audience (entre 18 h et 22 h) par les deux diffuseurs allemands dominant le marché, à savoir RTL et Pro7, s'adressaient entièrement au public suisse.

En Suisse alémanique, ces programmes détiennent à eux deux une audience supérieure à celle de tous les programmes TV suisses, SSR comprise⁸. Les diffuseurs privés allemands savent parfaitement tirer profit de cette situation: leurs fenêtres publicitaires dirigées vers la Suisse représentent aujourd'hui près d'un tiers de la totalité du chiffre d'affaires net de la publicité télévisuelle dans notre pays. Ils ont mieux su exploiter la libéralisation de la publicité introduite par la nouvelle LRTV que les fournisseurs nationaux, comme en témoigne la croissance en volume des recettes publicitaires brutes, qui a fait un bond de plus de 37 % entre 2006 et 2007 (478 millions de francs en 2007 contre 337 millions de francs en 2006). La croissance est certes moins marquée - aux environs de 10,8% - si l'on prend pour base les revenus nets. A la SSR, la croissance du volume de publicité des revenus nets est restée inférieure à 2% (359 millions de francs en 2006 contre 365 millions de francs en 2007)⁹.

3.3 Aspects de santé publique

A cause de leurs effets sur le psychisme et des dépendances qu'elles peuvent susciter, les boissons alcoolisées ne sont pas des biens de consommation ordinaires. Il s'agit notamment de peser d'une part les risques pour la santé résultant d'une libéralisation partielle de la publicité pour l'alcool et d'autre part le profit économique qu'en retireraient les radiodiffuseurs, les producteurs et les distributeurs d'alcool.

La question de la corrélation étroite entre la publicité et la consommation d'alcool a fait l'objet de nombreuses études scientifiques. Alors que certaines de ces études arrivent à la conclusion que la publicité ne sert qu'à défendre des parts de marché, d'autres affirment que la publicité pour l'alcool entraîne une augmentation de la demande et partant ne vise qu'à recruter de nouveaux consommateurs.

Dans le cas présent, la libéralisation de la publicité dans le cadre de la LRTV ne devrait avoir qu'un impact modéré sur la consommation. D'une part, la publicité pour l'alcool est déjà largement présente dans les médias de masse. On la trouve dans les journaux, les revues, sur les panneaux d'affichage, au cinéma, sur Internet mais également à la télévision par l'intermédiaire de diffuseurs locaux et régionaux ainsi que par la diffusion de chaînes de télévisions étrangères. D'autre part, les producteurs et distributeurs d'alcool utilisent abondamment la possibilité de faire de la publicité pour les boissons sans alcool dont la frontière avec la publicité pour les boissons alcoolisées est ténue.

Les arguments évoqués ci-dessus permettent d'arriver à la conclusion que la libéralisation de la publicité pour les boissons faiblement alcoolisées proposée par la révision de la LRTV n'augmentera guère le volume de publicité des boissons alcooli-

⁸ Selon Publica Data SA, les chaînes TV allemandes détenaient 39,8 % des parts du marché suisse au 1^{er} semestre 2008 contre 33,6% pour la SSR (SF1 et SF2).

⁹ Brut : tarif publicitaire officiellement publié, multiplié par le temps de diffusion effectif de la publicité, sans déduction de rabais ou d'avantages ; net : recettes effectivement perçues par le diffuseur, déduction faite des rabais, provisions, commissions ou autres avantages.

réclame pour leurs produits ou de parrainer certaines émissions (sportives par ex.) sur les chaînes de la SSR, qui restent détentrices des plus grandes parts de marché.

4 Bilan de la participation suisse (2006 à 2008)

Le bilan de la participation de la Suisse au programme MEDIA était déjà jugé positif au moment de la rédaction du message du 21 septembre 2007 (cf. chap. 1.1.3). Les nombreux chiffres rassemblés depuis lors confirment ce premier constat: la Suisse est, d'une part, un des pays associés au programme MEDIA qui profitent le plus des retours financiers dans le domaine de la distribution de films et, d'autre part, cette participation a permis aux cinéastes de renforcer leur ancrage dans le réseau européen, à travers notamment des coproductions transfrontières et des programmes de formation continue. Les retours financiers directs ont passé de 4,6 millions à 5,6 millions de francs entre 2006 (année de la première participation de la Suisse) et 2008 (chiffres provisoires pour 2008). Si l'on inclut les autres programmes MEDIA auxquels la Suisse est associée, en particulier le programme de soutien aux cinémas en Suisse (340 000 francs en 2008) et les retours issus des mesures de formation et de l'achat de films suisses en Europe, le montant total des retours financiers avoisine 7 millions de francs en 2008 (soit environ 70 à 75 % du montant de la participation). Les différents domaines sont analysés plus en détail ci-dessous.

4.1 Aide à la distribution

Les aides du programme MEDIA profitent aux films suisses projetés dans les cinémas européens et aux entreprises de distribution suisses qui présentent des films européens dans les cinémas suisses. Ce système d'aide comprend des aides automatiques et des aides sélectives.

L'aide automatique à la distribution (aide liée au succès), calculée en fonction du nombre d'entrées réalisées par les films européens dans les salles suisses, est le secteur qui rapporte de loin les rentrées les plus importantes. Les distributeurs suisses ont perçu 1,1 million d'euros au total en 2006, et pas moins de 1,7 million d'euros en 2007. Ainsi, en 2007, la Suisse arrivait au 5^e rang en chiffres absolus derrière la France (3,8 millions d'euros), l'Allemagne (3,7 millions d'euros), l'Italie (2,2 millions d'euros) et l'Espagne (2,1 millions d'euros). Ces chiffres sont un indicateur important de la haute diversité de l'offre internationale de films en Suisse.

Les chiffres définitifs des aides automatiques ne sont pas encore disponibles pour 2008 (état au 15 septembre 2008). Au vu des entrées dans les salles, les retours financiers devraient cependant être proches des chiffres de l'année précédente. Les entreprises de distribution sont tenues de réinvestir les montants provenant de l'aide automatique dans l'achat ou dans la promotion de nouveaux films européens.

L'aide sélective, le deuxième volet de l'aide à la distribution, permet de soutenir la distribution en salles de films européens montrés dans plusieurs pays. Le critère d'attribution de l'aide n'est pas le succès d'un film, mais l'étendue de sa diffusion (qui se mesure par ex. au nombre de pays parties à MEDIA qui projettent le film dans leurs cinémas). En 2007, les distributeurs suisses ont reçu au total 700 000 francs au titre de l'aide sélective (quelque 600 000 francs jusqu'en octobre 2008).

4.2 Aide au développement de projets

Les aides allouées dans le cadre du développement de projet se sont sensiblement accrues entre 2007 et 2008 (passant de 960 000 francs en 2007 à 1,8 millions de francs en 2008). Cette hausse s'explique pour l'essentiel par l'augmentation du nombre de demandes suisses, mais aussi par la qualité de ces demandes.

4.3 Aide aux cinémas

MEDIA encourage également les cinémas européens qui présentent régulièrement une offre variée de films. En 2007, 23 salles de cinémas suisses ont ainsi pu profiter d'un montant total de 250 000 francs. En 2008, 49 salles des quatre coins de la Suisse ont reçu une somme totale de 340 000 francs.

4.4 Autres retours financiers

Dans le domaine des nouvelles technologies, un projet suisse développant l'accès numérique à des films sur Internet a été soutenu à hauteur de 400 000 euros en octobre 2008.

Par ailleurs, la participation au programme MEDIA permet aux cinéastes suisses d'avoir accès aux programmes européens de formation continue, en partie subventionnés. Ces subventions sont également à prendre en compte dans l'évaluation des retours financiers. Comme MEDIA ne tient pas de liste exhaustive des participants par nationalité, les chiffres suivants ne rendent compte que d'une partie des retours. En 2007, douze cinéastes suisses ont pris part à cinq programmes différents de formation continue; 390 000 francs de subventions ont été alloués par MEDIA pour ces participations. Un programme de formation européen coûte entre 3000 et 45 000 francs.

MEDIA procure également des avantages immatériels difficilement chiffrables. Les échanges réguliers avec les pays européens renforcent l'ancrage dans le réseau international et améliorent sensiblement la compétitivité des cinéastes, appelés à se mesurer à la concurrence étrangère.

5 Conséquences

5.1 Conséquences de la participation à MEDIA sur les finances et le personnel

Le 10 décembre 2007, l'Assemblée fédérale a approuvé par voie d'arrêté un crédit d'engagement de 26 288 292 francs (15 932 268 euros) pour les années 2007 à 2009.¹⁰ La participation de la Suisse pour la durée d'application provisoire de l'accord est ainsi garantie.

¹⁰ FF 2008 1905

S'agissant des ressources requises pour les contributions de la Suisse au programme MEDIA pour les années 2010 à 2013, les indications contenues dans le message du 21 septembre 2007 restent valables (chap. 2.4).

La signature engage la Suisse pour plusieurs années, d'où la demande d'un crédit d'engagement. La proposition d'adoption de l'accord est donc assortie d'une demande de crédit d'engagement d'un montant de 41 072 800 francs (24 892 566 euros) pour la période allant de 2010 à 2013. Les contributions annuelles sont inscrites au budget 2009 et dans le plan financier pour les années 2010 à 2012.

5.2 Conséquences pour l'industrie cinématographique suisse

La participation des cinéastes suisses à l'accord MEDIA contribue sensiblement à l'amélioration de leur compétitivité au niveau européen. Les avantages sont de nature matérielle et immatérielle. L'accord assure non seulement des retours financiers directs et indirects de quelque 7 millions de francs, mais aussi la libre circulation culturelle des cinéastes, autre avantage majeur.

5.3 Conséquences de la modification de la LRTV

La modification de la LRTV n'entraîne aucune conséquence sur le personnel et les finances de la Confédération. Elle aura en revanche des répercussions positives sur les recettes des diffuseurs TV suisses, y compris la SSR, ce qui est finalement dans l'intérêt des payeurs de la redevance. D'après les estimations de Publisuisse, le volume du marché de la publicité pour les boissons légèrement alcoolisées devrait atteindre entre 8 et 12 millions de francs par an de revenus nets, dont 5 à 8 millions pourraient être encaissés par la SSR.

6 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011¹¹. Le message du 21 septembre 2007 était inscrit en tant qu'objet des grandes lignes dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007 («Message(s) concernant les nouveaux accords bilatéraux conclu avec l'UE (bilatérales II)»)¹².

7 Aspects juridiques

7.1 Adoption de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA

Les indications contenues dans le message du 21 septembre 2007 restent valables (chap. 4.1). Conformément à l'art. 166, al. 2, de la Constitution fédérale,

¹¹ FF 2008 639

¹² FF 2004 1035, 1086

l'approbation de l'accord est donc du ressort de l'Assemblée fédérale. L'Arrêté fédéral portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA est un traité international sujet au référendum en application de l'art. 141, al. 1, let. d, ch.3, de la Constitution fédérale.

L'accord est appliqué à titre provisoire depuis le 11 octobre 2007 et a été soumis à l'approbation du Parlement à la session d'hiver 2007 (chap. 4.2).

7.2 Modification de la LRTV

Les présentes adaptations de la LRTV sont opérées sur la base de l'art. 93, al. 1, de la Constitution fédérale. Les modifications législatives sont sujettes au référendum.

Accord

entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007

Conclu le 11 octobre 2007

Appliqué provisoirement dès le 1^{er} septembre 2007

Annexe I

Art. 1 Liberté de réception et de retransmission en matière de radiodiffusion

1. La Suisse assure la liberté de réception et de retransmission sur son territoire à l'égard des émissions de télévision relevant de la compétence d'un État membre de la Communauté, telle que déterminée en vertu de la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels¹³ (ci-après dénommée directive «Service des médias audiovisuels»), selon les modalités suivantes:

la Suisse conserve le droit de

- a) suspendre la retransmission des émissions d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence d'un État membre de la Communauté qui a enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave les règles en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine telles qu'énoncées à l'art. 22, al. 1 ou 2 et/ou à l'art. 3^{ter} de la directive «Service des médias audiovisuels»;
 - b) de prévoir, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, des règles plus détaillées ou plus strictes dans les domaines coordonnés par la directive «Service des médias audiovisuels», sous réserve que ces règles soient proportionnées et non discriminatoires.
2. Si la Suisse
- a) a exercé, conformément à l'art. 1, let. b, sa faculté d'adopter des règles plus détaillées ou plus strictes d'intérêt public général, et

RS 0.784.405.226.8

¹³ JO L 298, 17.10.1989, p. 23. Directive modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 202 du 30.7.1997, p. 60) et par la directive 2007/65/EC du Parlement européen et du Conseil (JO L 332 du 18.12.2007, p. 27).

- b) estime qu'un organisme de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence d'un État membre de la Communauté fournit une émission télévisée destinée entièrement ou principalement à son territoire,

elle peut s'adresser à l'État membre compétent en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante aux problèmes rencontrés. Après réception d'une demande motivée émanant de la Suisse, l'État membre compétent demande à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle de se conformer aux règles d'intérêt public général en question. L'État membre compétent informe dans les deux mois la Suisse des résultats obtenus à la suite de cette demande. La Suisse ou l'Etat membre peut demander à la Commission d'inviter les parties concernées à une réunion *ad hoc* avec la Commission en marge d'une réunion du comité de contact à fin d'examiner la situation.

3. Si la Suisse estime:

- a) que les résultats obtenus par l'application de l'al. 2 ne sont pas satisfaisants, et
- b) que l'organisme de radiodiffusion télévisuelle en question s'est établi sur le territoire de l'État membre compétent afin de contourner les règles plus strictes, dans les domaines coordonnés par la directive «Service des médias audiovisuels», qui lui seraient applicables s'il était installé en Suisse

elle peut adopter des mesures appropriées à l'encontre de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle concerné. Ces mesures doivent être objectivement nécessaires, appliquées de manière non discriminatoire, et proportionnées au regard des objectifs poursuivis.

4. La Suisse ne peut prendre des mesures en application de l'al. 1, let. a ou de l'al. 3 que si toutes les conditions ci-après sont remplies

- a) elle a notifié au comité mixte et à l'État membre dans lequel l'organisme de radiodiffusion télévisuelle est établi son intention de prendre de telles mesures, en justifiant les motifs sur lesquels il fonde son évaluation, et
- b) le comité mixte a décidé que ces mesures sont proportionnées et non discriminatoires et, en particulier, que l'évaluation faite par la Suisse conformément aux al. 2 et 3 est correctement fondée.

Art. 2 Événements d'importance majeure pour la société

1. La Suisse s'assure que les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de sa compétence n'exercent pas leurs droits exclusifs sur des événements figurant sur la liste des événements qu'un État membre de la Communauté juge d'une importance majeure pour la société d'une façon qui prive une partie importante du public dudit État membre de la possibilité de suivre ces événements, conformément à l'art. 3^{bis} de la directive «télévision sans frontières».

2. Conformément aux dispositions de l'art. 3^{bis} de la directive «télévision sans frontières», la Suisse informe la Commission européenne des mesures prises ou envisagées à cet égard.

Art. 3 Promotion de la distribution et de la production d'œuvres européennes

Aux fins de la mise en œuvre des mesures relatives à la promotion et à la distribution d'œuvres européennes, la définition d'une œuvre européenne est celle qui figure à l'art. 6 de la directive «télévision sans frontières».

Art. 4 Dispositions transitoires

L'art. 1 de cette annexe est applicable à partir du 30 novembre 2009.

Avant le 30 novembre 2009, les dispositions de l'art. 1 de l'annexe II de l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse aux programmes communautaires MEDIA Plus et MEDIA-Formation^{14,15}, restent applicables.

¹⁴ RO 2006 1041

¹⁵ JO L 90 du 28.3.2006, p.22.