

Problèmes de la radiodiffusion par satellite

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 26 août 1982

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

En décembre 1981, la Commission de gestion du Conseil des Etats a déposé une interpellation concernant la radiodiffusion par satellite, interpellation à laquelle le Conseil fédéral a répondu lors de la session d'été 1982. Nous vous présentons aujourd'hui un rapport sur le même sujet. Vous pouvez vous demander pourquoi les Commissions de gestion sont amenées à soumettre aux Chambres un sujet de discussion portant à ce point sur des problèmes d'avenir. Nous savons en effet qu'il n'incombe pas à ces commissions de s'occuper des tâches futures de notre Etat, cette activité ressortissant au législateur. Il appartient aux Commissions de gestion d'examiner comment le gouvernement et l'administration traduisent en acte la volonté du législateur.

Si nous intervenons en matière de radiodiffusion par satellite, c'est parce que nous avons découvert une lacune dans ce système et que nous estimons qu'il est de notre devoir de la signaler aux Chambres. Lorsque nous constatons qu'une question importante du point de vue politique peut être tranchée, dans notre régime juridique, par un simple acte du degré réglementaire à édicter par le Conseil fédéral et que nous estimons que ce degré est disproportionné à l'importance du problème, nous devons trouver un moyen permettant au Parlement de participer à la recherche d'une solution. Tel est le but de ce rapport. Il vise à déclencher une discussion et à donner au Conseil l'occasion de se prononcer sur la position adoptée par le Conseil fédéral en matière de radiodiffusion par satellite. Il suffit, pour atteindre ces buts, de mettre en évidence les problèmes à résoudre. La Commission de gestion ne peut pas proposer de solutions à ces problèmes. Il appartiendra au Conseil fédéral de le faire.

Ce rapport a été élaboré par un groupe de travail¹⁾ de la Commission, après audition d'experts²⁾, puis a été adopté dans la présente version par la Commis-

¹⁾ Composition du groupe de travail:

Bürer (président), de Chastonay, Frey-NE, Früh, Hubacher, Robbiani, Roth, Schalcher

²⁾ Cf. *annexe I*, liste des experts entendus

sion réunie en séance plénière le 26 août 1982. Il se fonde sur l'article 53^{bis}, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁾.

Proposition

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

26 août 1982

Le président du Groupe de travail:
Bürer

Le président de la Commission:
Delamuraz

¹⁾ RS 171.11

1 Situation initiale

11 Compétence d'introduire la radiodiffusion par satellite

On appelle radiodiffusion par satellite, la transmission par satellite, directement à l'auditeur ou au téléspectateur, de programmes de radio et de télévision. A cet effet, on met des satellites sur une orbite dite géostationnaire, à 36 000 km au-dessus de l'équateur. Ces satellites tournent une fois par jour autour de la terre dans le sens de la rotation de la terre sur elle-même, si bien qu'à l'observateur terrestre, ils semblent occuper toujours la même position dans le ciel. Chacun peut, à l'aide d'antennes paraboliques d'un diamètre variant entre 60 et 90 cm, recevoir directement les signaux émis par les satellites. A la différence des satellites de télécommunication qui sont déjà en exploitation et qui transmettent, d'un point de la terre à un autre, des signaux codés, les satellites de radiodiffusion émettent des signaux non codés d'un point déterminé vers une zone de réception presque illimitée (toutefois, l'évolution récente de la technique montre que des satellites de télécommunication peuvent eux aussi être utilisés à peu près de la même manière que les satellites de radiodiffusion; cf. annexe II).

Cette utilisation de l'espace extra-atmosphérique a été réglée par l'accord sur la radiodiffusion par satellite, qui a été conclu en février 1977 lors de la Conférence mondiale sur la radiodiffusion, organisée par l'Union internationale des télécommunications (UIT). Chaque pays s'est vu accorder le droit d'exploiter cinq canaux de télévision sur une position orbitale de satellite ou d'utiliser seize canaux de radio à la place d'un canal de télévision. Il y a toujours huit pays qui disposent de la même position orbitale, si bien que leurs programmes peuvent être reçus sur terre au moyen d'une même antenne fixe.

Pour la Suisse, cela signifie qu'elle peut diffuser cinq programmes supplémentaires de télévision et recevoir entre trente et quarante programmes supplémentaires de télévision. Actuellement, quatre demandes de concession pour la diffusion de programmes de télévision sont pendantes au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (quatre intéressés se sont fait inscrire à l'Entreprise des PTT pour l'utilisation, à cette fin, de satellites de télécommunication).

La question principale qui se pose lors de la mise sur orbite d'un satellite de radiodiffusion est de savoir à quoi il doit servir. La tâche incombant aux PTT d'assurer, sur le plan technique, la radiodiffusion en Suisse ne suffit pas à justifier la mise sur orbite d'un tel satellite.

En effet le degré de couverture, qui est actuellement de 99,5 pour cent, ne pourrait être augmenté que d'une façon insignifiante, alors que le coût de l'infrastructure doublerait. C'est dans le cadre de la politique des médias qu'il faut attribuer à la radiodiffusion par satellite un rôle qui en établit le bien-fondé. Aussi donc, la décision concernant l'utilisation de la position orbitale relève de la conception globale des médias.

Par contre, dans notre régime juridique, la mise en place d'un satellite est traitée comme un problème purement technique. Les PTT sont de l'avis qu'ils n'ont pas besoin d'une concession spéciale pour positionner un émetteur dans

l'espace. La loi réglant la correspondance téléphonique constitue, disent-ils, une base juridique suffisante, du moins pour la diffusion de programmes de la station terrestre vers le satellite. Pour l'exploitation du satellite et la retransmission des émissions en vue de leur réception, on admet, par analogie avec le principe du pavillon appliqué aux navires en mer, que le droit de souveraineté de la Suisse s'étend aux satellites enregistrés en Suisse, conformément au traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique ainsi qu'à l'accord de 1977 sur la radiodiffusion par satellite. Admettre cette manière de voir, c'est reconnaître implicitement que les droits et obligations découlant de cet accord produisent effet dans notre pays, même si le législateur fédéral n'intervient pas. Il s'ensuit que le droit suisse, par exemple les règles de compétence en vigueur pour l'octroi de concessions d'émission, s'applique également à l'utilisation de notre satellite.

La Commission de gestion reconnaît que, si l'on se rallie à cette conception juridique, on est obligé d'admettre que le Conseil fédéral a la compétence formelle en tout cas d'accorder la concession technique pour l'installation et l'exploitation d'un satellite de radiodiffusion. Par contre, on peut se demander si cela signifie que le Conseil fédéral a également la compétence de prendre une décision aussi importante du point de vue de la politique des médias que celle d'introduire la radiodiffusion par satellite. Politiquement, la manière dont la loi sur la correspondance téléphonique règle la compétence n'est en tout cas pas satisfaisante en ce qui concerne la radiodiffusion par satellite.

Compte tenu, d'une part, de la portée financière du projet, dont la réalisation et l'exploitation coûteraient à peu près 1,2 milliards de francs pendant les dix premières années et, d'autre part, – et surtout – de l'importance que revêt, du point de vue de la politique des médias, l'offre de programmes supplémentaires, nous estimons nécessaire que le Parlement participe à la décision concernant l'introduction de ce système. C'est d'ailleurs ce que demande la Commission d'experts chargée d'élaborer une conception globale des médias.

Or, le droit de participation du Parlement dans cette affaire se limite au vote du budget des PTT ou à l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral. Ces procédures d'approbation se prêtent mal à des prises de décision sur des problèmes relevant de la politique des médias. Il faut donc trouver une formule ad hoc.

En principe, le législateur aurait la compétence de régler par une loi spéciale l'introduction de la radiodiffusion par satellite. Il pourrait le faire en prévoyant différentes formes de participation de l'Assemblée fédérale, notamment en attribuant à celle-ci la compétence d'octroyer la concession. Pour le moment, la Commission de gestion renonce à formuler une telle exigence. Toutefois, le Parlement devrait avoir son mot à dire sur les questions politiques fondamentales. Cela répond d'ailleurs au vœu du Conseil fédéral, qui désire connaître l'avis du Parlement.

La Commission de gestion s'est demandé si elle devait déposer un postulat priant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les problèmes relevant de la politique des médias que soulève la radiodiffusion par satellite. Cette intervention aurait eu pour effet de retarder la décision concernant les deman-

des de concession pendantes jusqu'à ce que le Conseil fédéral et le Parlement aient tiré les conclusions du rapport de la Commission d'experts pour une conception globale des médias. La Commission préfère user du présent rapport pour provoquer le plus rapidement possible une discussion au sein du Conseil. Elle espère qu'il en ressortira des éléments précis dont le Conseil fédéral pourra tirer parti lorsqu'il devra se prononcer sur ce problème. Les débats diront si cette forme de participation du Parlement suffit, ou s'il est nécessaire d'instituer une procédure de décision en bonne et due forme.

12 Conséquences sur le plan social – (Quelques indications sur l'état actuel du débat scientifique)

Jusqu'ici, les conséquences sociales de la radiodiffusion par satellite n'ont guère fait l'objet de recherches approfondies. En la matière, notre expérience pratique est encore restreinte. En outre, on est sur le point d'introduire simultanément différents nouveaux médias, dont certains peuvent avoir des effets semblables et d'autres des effets opposés. Dans ces conditions, il est difficile d'émettre des opinions ayant valeur scientifique. Les intérêts des différentes personnes et des différentes couches de la population concernées sont hétérogènes. En outre, ce qui peut s'appliquer à des grands Etats ne saurait valoir sans réserve pour un petit pays. Enfin, les réponses (négatives) reçues lors d'enquêtes effectuées auprès du public ne donnent guère d'indications sur l'attitude que celui-ci adoptera à l'avenir. C'est pourquoi on a avantage à ne pas partir des hypothèses excessivement optimistes ou pessimistes.

L'introduction de la radiodiffusion par satellite doit être placée dans le contexte du développement technique rapide des moyens de communication dans notre société moderne. Cette évolution est internationale. Petit pays, la Suisse a tendance à recevoir des informations de ses grands voisins plutôt qu'à leur en fournir. En matière de radiodiffusion par satellite, cette tendance s'exprimera comme il suit: la Suisse devrait recevoir de l'étranger trente à quarante nouveaux programmes de télévision et de nombreux programmes supplémentaires de radio, tandis qu'elle ne diffusera que peu de nouveaux programmes vers l'étranger. Abstraction faite de la radiodiffusion par satellite, nous recevons de toute façon un nombre croissant de programmes étrangers grâce aux réseaux de câbles en extension croissante ainsi que grâce aux magnétoscopes et aux vidéocassettes.

On ne s'attend généralement pas à ce que la radiodiffusion par satellite améliore notablement la valeur des programmes. Cela vaut notamment pour les programmes destinés au grand public, qui comprendront surtout des émissions de divertissement et de sport. On craint en effet que des programmes identiques ou semblables ne soient simplement diffusés sur un plus grand nombre de canaux. D'un autre côté, la réception des émissions dans de vastes zones permettra également de diffuser des programmes spéciaux destinés à des publics bien déterminés. Cette possibilité va de pair avec l'accroissement indéniable des moyens de communication individuels tels que vidéocassettes et vidéotex. De ce fait, on s'attend aussi à des effets contradictoires sur la

population: on craint que les émissions destinées aux masses sacrifient encore davantage au besoin de distraction du public, favorisant ainsi la passivité et l'indifférence. Inversement, on attend de l'accroissement du nombre de programmes qu'il permette de diffuser des émissions destinées à des publics bien déterminés; le téléspectateur averti pourra choisir le programme qui l'intéresse. Il n'en reste pas moins que la radiodiffusion par satellite aggrave encore le problème de la surabondance d'informations.

Cette évolution accroîtra probablement la disparité existant entre les différentes couches de la population tant sur le plan de la culture que sur celui de l'information. Les personnes qui écouteront ou regarderont les émissions de variétés liront encore moins, et les amateurs de lecture acquerront encore davantage de connaissances; non seulement ils sauront faire un meilleur usage de ces nouveaux moyens, mais encore ils en percevront plus vite les dangers et ils les éviteront. Il est donc de plus en plus nécessaire que les gens apprennent à faire un bon usage des médias modernes. C'est surtout chez les enfants que le «bombardement» d'images laisse une empreinte; en outre, la vie familiale en général peut également en souffrir.

D'une part, le flot d'informations et de programmes de variétés reçu de l'étranger, qui augmentera encore avec la radiodiffusion par satellite, risque de porter atteinte à la spécificité culturelle de la Suisse; d'autre part, il favorise aussi la compréhension entre les nations sur les plans culturel et politique. Cet avantage l'emporte-t-il sur l'inconvénient susmentionné? Tout dépend de l'usage que l'on fait du nouveau média.

En la matière, un élément saute aux yeux: l'importance économique de la radiodiffusion par satellite pour l'industrie qui fabrique des satellites de communication et des récepteurs, et notamment des antennes paraboliques pour la réception en direct. Il y a là un nouveau débouché important qui suscite beaucoup d'intérêt, notamment en Allemagne fédérale et en France.

Pour le moment, l'industrie suisse ne participe que dans une faible mesure à la fabrication des satellites de radiodiffusion. Si, dans ce domaine, des possibilités non négligeables de diversification s'offrent à elle aussi, c'est plutôt l'élargissement du marché de l'emploi pour les journalistes et les artistes qui retient l'attention. Selon les données les plus récentes, fournies par exemple par l'entreprise Telsat, 800 nouveaux emplois seraient créés à Bâle pour la réalisation des programmes. Toutefois, la concurrence entre les médias du même coup se fera de plus en plus âpre sur le plan international et accélérera le processus de concentration dans le domaine des médias.

On ne connaît pas la part du produit tiré de la publicité, dont on pourra disposer pour financer la radiodiffusion par satellite. Quoi qu'il en soit, on redoute que les ressources que la presse écrite retire de la publicité diminuent par suite de la concurrence des satellites de radiodiffusion, étrangers notamment.

De toute façon, l'avènement des médias électroniques contraindra la presse quotidienne à adapter sa fonction et à chercher de nouvelles formes d'expression. Globalement, on peut prévoir que l'interdépendance des organes de communication à l'échelle internationale ira croissant. Cela est également vrai pour

les institutions de radiodiffusion, qui dépendent de plus en plus des sociétés de production privées. Le secteur de la communication contribue ainsi à favoriser le processus de concentration économique que l'on constate à l'échelle mondiale.

Ces indications sur les conséquences possibles de la radiodiffusion par satellite reposent sur des hypothèses réalistes plutôt que sur des faits avérés. Même si elles n'ont pas encore été confirmées par la science ou par la pratique, elles n'en doivent pas moins inspirer le débat politique. Les effets que la radiodiffusion par satellite produira sur la société dépendront principalement de la manière dont ce système sera conçu.

(Aux députés désireux d'approfondir ces questions, nous conseillons de lire les articles suivants :

- M. M. Steinmann: Satellitenrundfunk ohne Publikum (9 p.);
- M. A. Silbermann: Probleme der wissenschaftlichen Untersuchung der gesellschaftlichen Aspekte des Satellitenrundfunks (12 p.).

Ces deux exposés ont été tenus lors du symposium de l'Union internationale des sciences de la communication, qui a eu lieu les 4 et 5 novembre 1980 à Genève. Les députés peuvent se les procurer auprès du Service de documentation de l'Assemblée fédérale.

13 La radiodiffusion par satellite selon la conception globale des médias¹⁾

De l'avis de la Commission d'experts pour une conception globale des médias, on ne saurait introduire une pareille technologie – nécessitant des investissements très importants – du seul fait que les conditions techniques et économiques sont réunies; encore faut-il examiner si, du point de vue social, l'utilisation de cette technologie est judicieuse. Aux yeux de la Commission, il est très important que cette question de politique sociale puisse faire l'objet d'une vaste discussion et être ensuite résolue de manière démocratique, que ce soit par le Parlement ou par le Conseil fédéral.

La Commission fait remarquer que divers problèmes juridiques n'ont pas encore été résolus. Le droit régissant l'espace extra-atmosphérique ne permet par exemple pas de déterminer sans équivoque qui est compétent dans notre pays pour délivrer une concession pour un satellite de radiodiffusion. Le traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique prévoit que la Suisse assume, au regard du droit international, la responsabilité directe d'un tel satellite. Cela nous incline à penser que le Conseil fédéral est compétent, dans le cadre de ses attributions en matière de maintien des rapports internationaux de la Suisse (art. 102, ch. 8, cst.). Selon une autre conception juridique, il serait nécessaire d'introduire dans le droit interne une nouvelle base légale, car la loi sur la correspondance téléphonique ne suffit pas, surtout lorsqu'il s'agit d'introduire

¹⁾ Rapport de la Commission d'experts pour une conception globale des médias, publié par le Département fédéral de justice et police, Berne, 1982 (on peut le commander à l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne); cf. notamment p. 588 s.

de nouveaux services. En outre, la Commission ne précise pas s'il se justifie, pour permettre d'introduire la radiodiffusion par satellite, d'anticiper sur l'adoption de dispositions constitutionnelles et légales sur la radio et la télévision. Or, selon le droit en vigueur, c'est le Conseil fédéral qui peut et doit se prononcer sur les demandes de concession.

La Commission d'experts ne s'attend pas, pour le moment, à ce que la radiodiffusion par satellite entraîne une amélioration notable des programmes proposés par nos médias. Aussi, ce nouveau média ne revêt-il pas à ses yeux un caractère absolument prioritaire. Il ne faut pas s'attendre à l'introduction, à bref délai et sur une grande échelle, de la radiodiffusion par satellite, ne serait-ce que parce qu'il paraît souhaitable de procéder auparavant à des échanges de vues avec les pays voisins. Il s'agira principalement d'éviter que les émissions soient perturbées à l'étranger et de réglementer la publicité transfrontière. Il faudra également examiner les interventions demandant que soit conclue une convention européenne sur la radiodiffusion. Le fait d'avoir le premier satellite à diffuser de la publicité représente-t-il, par rapport à la concurrence, un avantage qui contrebalance les difficultés initiales et risques accrus auxquels il faut s'attendre? La Commission en doute.

Dans l'hypothèse où la Suisse utiliserait la position qui lui a été attribuée sur l'orbite des satellites, la Commission d'experts met l'accent sur le rôle que l'on pourrait assigner à la radiodiffusion par satellite: la télévision par satellite devrait servir à diffuser des programmes de variétés, des compétitions sportives internationales, des informations internationales ou des programmes s'adressant à un public national ou international parlant la même langue; elle devrait également servir à présenter la Suisse à l'étranger et à promouvoir une bonne entente au sein de l'Europe; en outre, on peut imaginer de diffuser des programmes spéciaux destinés à des publics bien déterminés, ces programmes pouvant être captés en de multiples endroits. Il est prévu que la radio par satellite retransmettra des programmes terrestres et diffusera éventuellement aussi ses propres programmes à l'intention de publics spécifiques se trouvant en de multiples endroits. La Commission, qui est en principe favorable à des médias qui soient proches du public, lui offrant de bonnes possibilités de participation et dont la zone d'arrosage soit restreinte, laisse une question en suspens: une radiodiffusion par satellite qui s'adresse avant tout à un public international permettrait-elle quand même de favoriser la communication à l'intérieur de la Suisse même?

La Commission d'experts propose de ne pas attribuer tous les canaux de satellite de radiodiffusion à une seule et même société. Quant au financement, elle le voit, intégralement ou partiellement, sous la forme de publicité ou d'abonnements («pay-TV», c'est-à-dire télévision à péage).

Une minorité de la Commission s'oppose totalement à l'octroi à une société privée ou d'économie mixte d'une concession pour la radiodiffusion par satellite; elle craint en effet qu'une telle mesure ne nuise à la SSR et que la qualité des programmes de télévision ne s'en ressente.

Devant le groupe de travail de la Commission de gestion, le président de la Commission d'experts a résumé ainsi l'attitude de celle-ci face à la radiodiffu-

sion par satellite: actuellement, les problèmes essentiels sont clairement établis et toutes les questions importantes sont posées. Cependant, avant de pouvoir prendre la responsabilité politique de décisions concrètes sur les principaux points, il conviendrait de faire un choix là où plusieurs solutions se présentent. Ce choix suppose une analyse et une évaluation des diverses solutions; il exige aussi que les incertitudes qui subsistent soient levées.

14 Avis du Conseil fédéral concernant l'interpellation de la Commission de gestion du Conseil des Etats

Le 10 juin 1982, devant le Conseil des Etats, M. Schlumpf, conseiller fédéral, a en substance défini la position du Conseil fédéral comme il suit:

La position attribuée à la Suisse sur l'orbite des satellites n'étant pas un bien dont on peut tirer un parti illimité, elle ne doit être utilisée que dans le cadre d'une politique conduite en fonction d'intérêts supérieurs, relevant notamment de la politique sociale et économique, ainsi que de la politique des médias. L'octroi d'une concession pour la radiodiffusion par satellite devrait par conséquent être lié à l'obligation de fournir certains services. Aujourd'hui, il n'est pas possible de dire avec certitude si l'introduction de la radiodiffusion par satellite répond à un besoin. De l'avis du Conseil fédéral, il faudrait procéder à des essais pour pouvoir répondre à cette question sans grand risque d'erreur. Or, ces essais sont trop coûteux pour pouvoir être entrepris par la Suisse seule, mais pourraient sans doute être organisés, le cas échéant, en liaison avec d'autres pays.

Le Conseil fédéral ne considère pas qu'en chargeant la radiodiffusion par satellite de transmettre des programmes nationaux (ou à l'échelle de la région linguistique), on libérera des fréquences terrestres supplémentaires permettant de diffuser des programmes régionaux ou locaux. Les arguments qui plaident en faveur d'une utilisation supranationale de la radiodiffusion par satellite sont: la possibilité de mieux utiliser les moyens techniques, le coût élevé qui rend souhaitable un financement international et, en outre, la possibilité de promouvoir la présence de la Suisse à l'étranger et de contribuer à la coopération européenne. De toute façon, avant d'introduire la radiodiffusion par satellite destinée à être reçue au-delà de nos frontières, il faudrait consulter les pays voisins.

Le Conseil fédéral ne veut pas de monopole dans le domaine de la radiodiffusion; il désire qu'il y ait plusieurs organismes responsables des programmes. C'est ainsi que les cinq canaux du satellite qui sont réservés à la Suisse devraient être répartis entre plusieurs diffuseurs. Toutefois, le gouvernement estime qu'il est souhaitable que les divers groupements intéressés élaborent un projet commun et viable.

Le Conseil fédéral chargerait probablement les PTT d'installer et d'exploiter l'infrastructure technique de la radiodiffusion par satellite. On éviterait ainsi de grandes difficultés d'ordre juridique et d'exploitation qui ne manqueraient pas de surgir si l'on accordait, dans ce secteur, une concession à des organismes privés. Cependant, les charges financières des PTT devraient être couvertes par les diffuseurs. Pour le financement d'un tel projet, on ne peut guère prévoir de

prélever des taxes à l'étranger. Par contre, pour financer, le cas échéant, la radiodiffusion par satellite, le Conseil fédéral envisage d'introduire une publicité soumise à certaines règles et dont le contenu serait bien délimité et la durée limitée.

Quant à la compétence, le Conseil fédéral partage l'avis exprimé dans la conception globale des médias: selon le droit en vigueur, il appartient au Conseil fédéral de se prononcer sur les demandes de concession pendantes.

2 Aspects du problème et questions adressées au Conseil fédéral

21 Bases juridiques

Du point de vue juridique, des questions essentielles ne sont pas encore résolues. Il faudra notamment se pencher sur l'importance que revêt, pour la politique des médias, la décision d'octroi de concessions, qui relève, semble-t-il, de la technique des télécommunications.

Certes on a émis, notamment au Conseil des Etats, l'opinion selon laquelle, malgré le manque de bases constitutionnelles et légales, des décisions pouvaient être prises dès maintenant dans certains secteurs relevant de la politique des médias, concernant la radiodiffusion par satellite par exemple. On a souligné qu'une manière pragmatique de procéder qui consisterait à accorder d'abord la concession, puis à établir de bas en haut les dispositions constitutionnelles et légales, permettrait de donner à celles-ci une teneur qui tienne mieux compte de la réalité.

Cependant, nous demandons au Conseil fédéral comment il concilie un tel mode de procéder avec la constitution et avec la légalité que l'administration se doit de respecter: la base constitutionnelle dont dispose la Confédération dans le domaine de la politique des médias n'est-elle pas trop fragile? Ne faudrait-il pas, en conséquence, créer la base constitutionnelle et la loi sur la radio et la télévision, avant d'envisager l'octroi d'une concession pour la radiodiffusion par satellite? En procédant différemment, on créerait un précédent. En outre, ce serait détacher certains secteurs de la conception globale des médias.

22 Le besoin de radiodiffusion par satellite

Actuellement, la question du besoin n'est pas encore élucidée de manière satisfaisante. Dans la politique des médias, la radiodiffusion par satellite ne jouit en tout cas d'aucune priorité. Elle ne deviendrait impérieuse que s'il s'agissait, en l'introduisant, de prendre aux pays voisins une partie de leur potentiel de publicité. Or, ce critère commercial ne saurait être déterminant, pas plus que ne sont convaincantes des considérations générales relevant de la politique économique, selon lesquelles la Suisse devrait faire tout son possible pour se placer parmi les premiers dans le domaine de la radiodiffusion par satellite.

Afin d'élucider les questions en suspens dans le domaine de la politique des médias, en particulier la question du besoin, ne faudrait-il pas attendre que l'on ait acquis de l'expérience à la faveur d'essais entrepris à l'échelle internationale?

La Suisse doit-elle faire cavalier seul pour introduire la radiodiffusion par satellite ou doit-elle collaborer au niveau international? Cette question a une importance capitale.

Tant le Conseil de l'Europe que le Parlement européen étudient actuellement les problèmes relatifs à la radiodiffusion par satellite. Il s'agit avant tout de la réglementation de la publicité et de la reconnaissance mutuelle de l'ordre public.

Le 7 octobre 1981, le Conseil de l'Europe a chargé le Comité des ministres de préparer une convention européenne.

Le 12 mars 1982, le Parlement européen a pris une décision analogue et a demandé en même temps que soit créé un programme européen de télévision.

La Commission de gestion ne peut préconiser que la Suisse fasse cavalier seul. Une telle attitude ne cadrerait pas avec notre politique étrangère et économique. En Suisse, la collaboration avec les pays étrangers tient de la tradition. Pour un petit Etat comme le nôtre, cette collaboration pourrait bien être la condition sine qua non dont dépend la solution des problèmes d'ordre juridique, économique et social que pose la radiodiffusion par satellite. Quoiqu'il en soit, sans cette collaboration, nous ne pourrions exercer efficacement notre influence sur les programmes diffusés en Suisse par d'autres pays, via satellite.

La conclusion d'accords internationaux retarderait la réalisation de la radiodiffusion par satellite: il faut, selon cette optique, en prendre son parti. On ne peut affirmer de prime abord que la Suisse étant un petit Etat, elle n'aurait pas le poids nécessaire pour s'imposer lors de la conclusion d'accords internationaux.

Contrairement au point de vue défendu notamment par les pays de l'Est, qui voudraient rendre nécessaire d'obtenir le consentement préalable (prior consent) des Etats vers lesquels les émissions sont diffusées, l'Acte final de la CSCE a fixé le principe de la libre circulation dans l'information (free flow of information), qui a cours dans les pays occidentaux et qui est également défendu par la Suisse. Que pense le Conseil fédéral de l'affirmation selon laquelle un accord international préalable n'est même pas nécessaire puisque, en vertu de ce principe, un programme de télévision (p. ex. avec de la publicité) diffusé par un pays au-delà de ses frontières doit être accepté par ses voisins même si cela n'est pas de leur goût?

Comment le Conseil fédéral envisage-t-il de mettre fin au conflit d'intérêts existant entre le principe de la libre circulation de l'information d'une part et la protection de notre autonomie juridique (p. ex. en ce qui concerne les restrictions à la publicité) d'autre part?

Le Conseil fédéral est-il disposé à encourager activement les efforts internationaux en vue d'une collaboration à tous les niveaux et surtout à soutenir l'établissement d'une convention européenne sur la radiodiffusion?

24 Infrastructure technique

De l'avis du Conseil fédéral, l'infrastructure nécessaire à l'exploitation d'un éventuel satellite suisse de radiodiffusion doit être mise en place par les PTT. Les arguments invoqués au Conseil des Etats, qui militent pour cette solution, sont convaincants. Elle s'impose pour des considérations relevant du droit international public. En outre, elle est la plus en harmonie avec le système de l'infrastructure technique des communications existant en Suisse. Dans quelle mesure conviendra-t-il en l'occurrence de rechercher la collaboration d'organismes privés? Pour l'instant, il n'est pas nécessaire de répondre à cette question. Les coûts des services que les PTT devraient fournir aux diffuseurs devraient être, de l'avis du Conseil fédéral, mis à la charge de ceux-ci. Ce principe semble juste. Il serait toutefois utile de savoir comment le Conseil fédéral conçoit son application: impliquera-t-elle également l'important préfinancement ou la garantie bancaire intégrale que demandent les PTT? Les PTT ne devraient-ils pas supporter au moins le risque découlant de déficiences de leurs propres services? La Confédération pourrait-elle, en outre, partager la responsabilité du risque global, selon la structure des diffuseurs et la tâche qui serait assignée à la radiodiffusion par satellite au regard de la politique des médias?

25 Le financement par la publicité

On ne peut guère imaginer que la radiodiffusion par satellite puisse être entièrement financée sans publicité. Interdire la publicité équivaldrait donc à refuser la radiodiffusion par satellite. Cependant, accorder toute liberté pour la publicité serait en contradiction avec les principes auxquels est soumise aujourd'hui la publicité à la télévision. L'intention du Conseil fédéral d'autoriser la publicité, mais à condition qu'elle soit soumise à certaines règles et que son contenu soit bien délimité et sa durée limitée, semble de ce fait être la bonne solution.

Mais comme, dans la radiodiffusion par satellite, la publicité touche surtout les pays limitrophes, il nous intéresse en premier lieu de savoir comment on peut imposer des limites à la publicité dans les programmes étrangers reçus dans notre pays. Il importe donc au premier chef que la publicité soit réglée par des accords passés avec les pays voisins. Le Conseil fédéral est-il disposé à chercher par ce moyen une solution qui sauvegarde l'ordre public, qui interdise la publicité pour l'alcool et le tabac et qui, en outre, tienne compte des intérêts de la presse?

26 Relations entre les nouveaux médias, la radiodiffusion par satellite et la presse

La radiodiffusion par satellite n'est qu'un nouveau média parmi d'autres qui sont actuellement en voie de préparation ou de lancement sur le marché (comme par exemple le «pay-TV», les vidéocassettes, les vidéodisques et le

vidéotex; cf. annexe III). Quelle est, aux yeux du Conseil fédéral, l'importance sociale qu'il faut attribuer à la radiodiffusion par satellite par rapport aux autres nouveaux médias? Influencent-ils l'un sur l'autre?

Les répercussions que la radiodiffusion par satellite et d'autres médias nouveaux pourront avoir sur la presse écrite sont controversées. Certains craignent que la radiodiffusion par satellite ne menace l'existence même de la presse ou que, du moins, elle ne lui cause de graves préjudices. D'autres estiment que la presse est capable de s'adapter à la situation nouvelle ainsi créée. D'aucuns enfin y voient même une chance pour l'évolution de la presse.

Quelle est, de l'avis du Conseil fédéral, l'hypothèse la plus probable?

27 **Contenu des programmes diffusés par satellite**

Jusqu'à présent, les rôles attribués à la radiodiffusion par satellite dans la politique des médias n'ont rien de convaincant. En Suisse, on ne peut guère justifier l'introduction de ce nouveau média par des motifs relevant essentiellement de la politique économique, comme c'est le cas par exemple en Allemagne fédérale et en France, pays où cette opération permet surtout de développer l'industrie nationale des satellites. Cela ne signifie cependant pas qu'il faille renoncer à utiliser la position orbitale assignée à la Suisse. Il s'agit bien plutôt de chercher à définir le genre de tâches que la radiodiffusion par satellite pourrait remplir dans le cadre de la politique des médias:

Il ne saurait être question, surtout pour des raisons de rentabilité, d'utiliser un satellite pour diffuser les trois programmes de télévision nationaux, correspondant aux régions linguistiques, diffusés actuellement dans notre pays. Dans ce cas, il faut toutefois admettre qu'on ne disposerait plus de fréquences terrestres pour d'éventuels programmes subrégionaux de télévision. De tels programmes devraient être diffusés par les réseaux de câbles.

On pourrait envisager des programmes spéciaux destinés à certaines couches de la population, au cas où un besoin suffisant le justifierait.

Il serait surtout souhaitable que la présence culturelle de la Suisse soit assurée, au moyen de la radiodiffusion par satellite, dans l'éventail des programmes proposés en Europe. En outre, la radiodiffusion par satellite pourrait servir à la diffusion d'émissions d'information intéressantes spécialement l'Europe. Il resterait à étudier comment ces idées pourraient se réaliser et se concrétiser. Pour la Suisse seule, cela représenterait toutes sortes de difficultés. Mais comme d'autres pays adopteront vraisemblablement les mêmes objectifs, il faudrait procéder avec eux à des essais en vue d'élaborer des programmes permettant d'une part à chaque pays de présenter sa propre culture, et d'autre part de réaliser des émissions d'information au niveau européen. Un premier essai de ce genre a déjà été entrepris dans le cadre de l'Union européenne de radiodiffusion.

Quelle orientation le Conseil fédéral envisage-t-il de donner à la radiodiffusion par satellite? Est-il disposé à procéder, en collaboration internationale, à des essais du genre indiqué ci-dessus?

28 Nombre des concessionnaires

Pour l'octroi de concession à de futurs diffuseurs de programmes de radiodiffusion par satellite, on peut concevoir plusieurs solutions. Leur éventail va de l'octroi d'une concession exclusive à la SSR, avec mandat de développer la présence culturelle de la Suisse en Europe, jusqu'à l'attribution des cinq canaux à divers diffuseurs, qui les exploiteraient en libre concurrence à la seule condition qu'ils respectent les obligations fixées dans le futur article constitutionnel et la législation qui en découlera et qu'ils s'en tiennent aux règles de la concurrence loyale. Entre ces solutions extrêmes, on peut aussi envisager d'inciter la SSR et d'autres organes intéressés à collaborer en adoptant une conception commune qui ne laisserait pas de place à un monopole de la SSR et qui permettrait à une concurrence de s'établir au sein du groupe.

Le Conseil fédéral, qui ne veut pas créer un monopole dans le domaine de la radiodiffusion par satellite, considère lui aussi qu'une telle collaboration est souhaitable. Est-il déjà en mesure d'expliquer comment il la conçoit?

29 Influence de l'Etat

La mesure dans laquelle l'Etat aura une influence à exercer dépend de la tâche, relevant de la politique des médias, qui sera attribuée à la radiodiffusion par satellite. La Confédération ne saurait guère se contenter de fixer des conditions de concurrence loyale et de veiller à la sauvegarde des valeurs que la police a mission de protéger. Se fondant sur les dispositions actuelles de la concession SSR, la Confédération ne devrait-elle pas plutôt exercer une influence sur l'organisation et les programmes, en fixant la forme d'organisation et le mode de surveillance exercé sur les diffuseurs ainsi que les obligations fixées en vue de garantir que la radiodiffusion par satellite remplit effectivement la tâche qui lui est assignée dans la politique des médias?

210 Satellites de télécommunications servant à la radiodiffusion

Alors qu'en Europe les satellites de radiodiffusion ne pourront être mis en exploitation que dans trois ou quatre ans, il sera possible, en recourant aux satellites de télécommunication, de fournir dans quelques mois des programmes supplémentaires aux stations de tête des réseaux de radiodiffusion par câble situés en Suisse ou à l'étranger. Ainsi naîtront, pour les régions raccordées par câble, des problèmes sociaux et de politique des médias semblables à ceux créés par la radiodiffusion par satellite.

Cependant, l'Entreprise des PTT estime qu'elle a la compétence d'assurer les liaisons par satellite qui sont nécessaires et d'accorder à des requérants étrangers l'autorisation de se raccorder à des réseaux câblés suisses. A cet égard, les PTT se fondent sur des critères relevant uniquement du droit des télécommunications. Il ne leur appartient pas d'apprécier les aspects touchant à la politique des médias. Ils ont par conséquent demandé au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie si l'émission vers

l'étranger de programmes de radiodiffusion relayés par des satellites de télécommunication nécessitait une concession pour l'émission de programmes. Aucune demande semblable n'a été déposée pour le cas inverse – où des réseaux câblés suisses recevraient des programmes de l'étranger.

Le Conseil fédéral estime-t-il que les bases légales dont la Suisse dispose actuellement suffisent pour régler convenablement – du point de vue de la politique des médias – cette évolution, ou bien celle-ci échappe-t-elle complètement à l'influence de l'Etat?

Le risque existe-t-il que la radiodiffusion par satellite soit introduite par le biais des satellites de télécommunication, avant même que les bases nécessaires ne soient créées en matière de politique des médias?

3 Conclusions

La Commission de gestion souhaite connaître l'avis du Conseil fédéral sur les conclusions possibles énoncées ci-dessous:

La radiodiffusion par satellite est une innovation d'une grande importance sociale. Il faut examiner très soigneusement la question de son introduction, afin d'éviter que la Suisse ne laisse échapper, le moment venu, la possibilité d'utiliser ce moyen d'expression.

L'état actuel de l'examen des questions concernant la radiodiffusion par satellite ne permet pas encore d'introduire cette nouveauté technique sans prendre des risques excessifs sur le plan financier, du point de vue de la politique des médias et sur le plan social. L'introduction de la radiodiffusion par satellite dépasse les possibilités d'un seul organisme intéressé en Suisse, tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation, de l'entreprise et des programmes. Afin de renforcer le poids de la Suisse au niveau international, il faut chercher à établir une collaboration entre les milieux intéressés dans notre pays.

En matière de radiodiffusion par satellite, la concurrence doit s'établir davantage au niveau international que sur le plan national.

Compte tenu de ces considérations, une concession ne peut être accordée à l'heure actuelle à un requérant unique. L'étude des questions en suspens exige, dans un premier temps, que les milieux intéressés groupent leurs forces au niveau national et que l'on s'engage dans une phase d'essais coordonnés à l'échelon international.

Personnes entendues

1. Conception globale des médias

- M. H. W. Kopp, président de la commission d'experts
- Prof. U. Saxer
- Prof. A. Willener } membres de la commission CGM
- M. R. Beeli, secrétaire de la commission CGM
- M. R. Weiersmüller, chef de section au Département fédéral des affaires étrangères

2. Collaboration européenne

- M. R. de Kalbermatten, Union européenne de radiodiffusion, Genève

3. Telsat SA

- M. J.-C. Nicole, président
- M. F. Latscha
- M^{me} M. Trappe, secrétariat

4. SSR

- M. A. Riva, directeur des services du programme
- M. B. Durrer, chef du service juridique

Définition des satellites de radiodiffusion et de télécommunication

Satellites de radiodiffusion

Les satellites de radiodiffusion (c'est-à-dire à diffusion directe) diffusent des programmes de radio et de télévision à un nombre de stations de réception non défini et dans une zone déterminée (couverture restreinte au territoire national). Ils émettent dans des bandes de fréquences réservées à la radiodiffusion selon le Règlement des radiocommunications, et leurs signaux sont destinés à être reçus directement par le public en général (réception individuelle et réception communautaire). Ces satellites de radiodiffusion émettant avec une puissance d'émission élevée, les signaux peuvent être reçus directement avec des antennes de 60 à 90 cm de diamètre, qui sont relativement bon marché.

Les quatre demandes de concession pour la radiodiffusion par satellite en Suisse ont été déposées par: Telsat, Genève/Bâle; Telvetia SA, Genève (filiale de la SSR); Universum Press, Wyler & Co SA, Genève; Radio Atlantis, Peter M. Käppeli, Regensdorf.

Satellites de télécommunications

Les satellites de télécommunications servent à la transmission de communications téléphoniques, télex et informations ainsi que de programmes de radio et de télévision entre un nombre défini de stations (liaison «point-to-point»), et dans des bandes de fréquences réservées à la télécommunication. Selon le Règlement des radiocommunications, ces signaux ne sont pas destinés à l'usage général du public (secret des télécommunications), et la réception n'est permise qu'avec l'autorisation expresse des administrations nationales des télécommunications. La faible puissance d'émission des satellites de télécommunications exige des installations de réception relativement coûteuses et d'une assez grande complexité technique.

L'Entreprise des PTT a reçu, pour la diffusion de programmes de radiodiffusion, quatre demandes de location de canaux sur le satellite européen de télécommunication ECS.

Les demandes se subdivisent comme suit:

2 pour un demi-répéteur chacune

1 pour un répéteur

1 pour trois demi-répéteurs.

Nouveaux médias

Il n'est pas possible de définir avec précision le terme «nouveaux médias». Dans le langage courant, on entend par là avant tout les innovations suivantes:

1. Services à l'abonnement (Pay-TV ou télévision à péage)

Le financement des programmes de radiodiffusion est assuré par les auditeurs et téléspectateurs intéressés, par opposition aux taxes de concession et de raccordement au câble, qui sont en principe perçues auprès de tous les auditeurs et téléspectateurs. L'utilisation peut être contrôlée grâce au codage des signaux et à la location des appareils de décodage nécessaires.

2. Services sur appel

Ils permettent d'extraire en tout temps d'une banque de données des informations (lorsqu'il s'agit de Videotex), mais en principe aussi des œuvres musicales, des films, des pièces radiophoniques, etc. Il faut pour cela ce qu'on appelle un réseau interactif, tel que le réseau téléphonique par exemple, afin que la personne qui appelle puisse être identifiée et que les taxes ou redevances puissent lui être facturées.

3. Textes présentés sur écran

Les divers systèmes de textes présentés sur écran ont pour trait commun que les tableaux de textes, graphiques, etc. fixes apparaissent sur l'écran, généralement sur appel. Le *Vidéotex* permet d'extraire très rapidement, d'une foule de données, celle que l'on désire. Le réseau téléphonique sert de moyen de diffusion. Les informations peuvent être stockées dans des banques de données privées. Le *Vidéotex* est ce qu'on appelle un système interactif, ce qui veut dire que tout utilisateur qui dispose des installations techniques nécessaires peut envoyer ou recevoir des données. Le *Télétexte* diffuse les pages de textes complètes avec le signal TV ordinaire. On utilise à cet effet la capacité de transmission libre, qui est liée à la technique de la télévision et qu'on appelle l'intervalle de suppression. Dans les systèmes actuels, plus la quantité d'informations disponibles est grande, plus le temps de réponse s'allonge.

Enfin, on peut utiliser des systèmes de textes présentés sur écran, qui occupent un *canal entier* d'une installation de radiodiffusion par câble. Son principal avantage: l'excellente qualité de l'image.

4. Supports audiovisuels

Disques, vidéodisques, bandes magnétiques, cassettes et autres supports. Le développement futur de ces médias ainsi que l'élargissement de l'éven-

tail des produits mis sur le marché favoriseront constamment l'utilisation individuelle des médias électroniques. Grâce aux enregistreurs (*enregistreurs* et caméras *vidéo*, etc.), les particuliers disposent d'un moyen supplémentaire de choisir individuellement leur programme.

5. Techniques numériques

Une grande partie des innovations repose sur le principe de la numérisation: les signaux électriques sont transmis sous forme de deux états significatifs seulement (signaux binaires). La transmission numérique permet une meilleure utilisation des téléreseaux existants. Les supports audiovisuels numériques, par exemple les disques, offrent une qualité de reproduction supérieure, s'abîment peu et sont en outre plus petits que les supports analogiques. La numérisation est surtout la condition sine qua non pour pouvoir réaliser l'interconnexion entre le système électronique des médias et le système de traitement des données.

6. Radiodiffusion par câble

Il s'agit en premier lieu de la simple diffusion de programmes de radiodiffusion par les réseaux de distribution par câble. Cependant, les mêmes installations peuvent être utilisées pour les services à l'abonnement et sur appel.

Le réseau téléphonique est le réseau le plus complet qui existe; il transmet également les programmes de la télédiffusion. Depuis peu, il sert à transmettre le Vidéotex. L'utilisation de la *technique des fibres optiques*, qui permet la transmission de signaux, sur une grande échelle, par presque tous les moyens de communication (téléphone, télévision, radio, textes présentés sur écran, etc.), peut faire du réseau téléphonique que nous aurons à l'avenir le principal moyen de diffusion des médias électroniques également.

7. Troisième (quatrième, cinquième) programme de radio

Rendu possible grâce à l'attribution de fréquences OUC supplémentaires (88-108 MHz). Si l'on négligeait l'intérêt suscité par la radio locale, il serait possible de diffuser cinq programmes OUC dans les trois régions linguistiques. En soi, un troisième programme n'aurait de sens que pour autant qu'il soit conçu par la SSR, faute de quoi il serait impossible de planifier trois programmes et de les coordonner entre eux. Une autre question se pose: faut-il confier à un autre diffuseur la production du premier programme?

8. Radio locale

Du point de vue technique, il s'agit d'un émetteur de radio pour une diffusion locale. Rendu techniquement possible grâce à l'attribution, sur le plan international, de fréquences OUC supplémentaires. Les fréquences

étant une denrée rare, il y a, sur le plan technique, une situation de concurrence entre radio locale et couverture de zones étendues. Par le contenu de ses programmes, la radio locale entend répondre aux besoins particuliers de l'audience du moment, ou d'une certaine catégorie de public.

27893

Problèmes de la radiodiffusion par satellite Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 26 août 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.049
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.11.1982
Date	
Data	
Seite	737-756
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 552

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.