

Problèmes de la radiodiffusion par satellite

Avis du Conseil fédéral

du 3 novembre 1982

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons notre avis au sujet du rapport établi le 26 août 1982 par la Commission de gestion du Conseil national (FF 1982 III 737).

Etant donné la portée de la décision concernant la réalisation de la radiodiffusion par satellite, le Conseil fédéral et la commission susnommée sont d'avis qu'il est judicieux de définir l'attitude de la Suisse à l'égard de ce mode de transmission, avant de se prononcer sur les demandes de concession en suspens. Le Conseil fédéral se réjouit donc que le Parlement exprime préalablement son opinion à ce sujet et attend du débat de précieux enseignements.

Voici nos commentaires relatifs aux questions soulevées:

1 Bases légales

Les bases juridiques régissant la radio et la télévision découlent de la régle de télécommunications. Cependant, elles suffisent à peine à régler les aspects techniques et sont carrément insuffisantes pour ce qui est des programmes. Toutefois, cette constatation ne vaut pas seulement pour la radiodiffusion par satellite; elle s'applique, en fait, à l'ensemble des media électroniques. Il est difficile, à l'heure actuelle, de dire quand l'article constitutionnel sur la radio et la télévision ainsi que la législation d'application entreront en vigueur. Le projet d'article approuvé avant les vacances d'été 1981 se trouve toujours entre les mains de la commission du Conseil des Etats, qui en commencera l'examen de détail le 23 novembre 1982. Il faut de toute manière partir du principe que la radiodiffusion par satellite ne pourrait être réalisée que dans les années 90 si la décision sur l'application de cette technologie était différée jusqu'à la mise en vigueur des actes législatifs précités. A ce moment-là, la radiodiffusion par satellite sera déjà solidement établie en Europe.

Il s'agit dès lors d'examiner de plus près s'il est justifié, dans ces conditions, de remettre la décision à plus tard. Une réalisation anticipée créerait, il est vrai, certains précédents. Mais ceux-ci seraient supportables si des intérêts publics déterminants – notamment les impératifs de la politique des media – ne pouvaient pas être protégés autrement. Tel est également l'avis de la commis-

sion d'experts pour la conception globale des media (cf. rapport, milieu de la page 593).

Nous partageons l'avis de ladite commission selon lequel les demandes en suspens doivent, en tout cas, être traitées selon le droit en vigueur. Aux termes de l'article 4 cst, les requérants ont droit sur le plan de la procédure à ce que leurs demandes soient, quant au fond, traitées en temps utile. Reporter la décision jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la radio et la télévision constituerait pratiquement un déni de justice.

Actuellement, les facteurs suivants entrent en considération, du point de vue matériel, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les demandes en suspens: Si la Confédération fait installer et exploiter par les PTT le système de radiodiffusion par satellite, nous disposons déjà de bases légales relevant du droit spatial mondial, d'une part, et de la réglementation suisse et internationale sur les télécommunications, d'autre part. Quant aux éventuelles concessions en matière d'exploitation ou de programmes, la situation se présente comme pour celle qui est octroyée à la SSR.

Pour ce qui est de la constatation de la commission de gestion, selon laquelle une décision amputerait la conception globale des media de certains domaines, nous vous renvoyons au rapport de la commission d'experts. Ce dernier mentionne la possibilité d'une réalisation par étapes moyennant la coordination des divers projets. Dans ce contexte, le rapport se réfère néanmoins expressément à des propositions législatives (cf. rapport, bas de la page 648).

2 Besoin de radiodiffusion par satellite

Lorsqu'il s'agit de réaliser une telle radiodiffusion, le Conseil fédéral estime qu'il ne faut pas surestimer les critères économiques (création d'emplois, participation aux progrès techniques, exploitation des recettes publicitaires en provenance de l'étranger, etc.); il faut plutôt apprécier le projet selon les critères de la politique des media. En fait, la preuve du besoin n'a pas encore été apportée; il est vrai qu'elle est difficile à établir. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est désirable et judicieux d'entreprendre des essais propres à élucider le besoin de nouvelles formes de programmes ou de programmes supplémentaires.

Les essais auxquels la Suisse pourrait procéder isolément reviendraient très cher en raison des énormes frais d'investissement. Il faut donc les écarter et ils doivent être réalisés avec d'autres pays européens. Les premiers contacts informels ont montré que la République fédérale d'Allemagne et la France ne s'opposaient pas, de prime abord, à une telle coopération. Il n'existe toutefois aucun projet concret. Le Département des affaires étrangères ainsi que celui des transports, des communications et de l'énergie examinent actuellement dans quelles conditions des essais communs pourraient être effectués. La principale difficulté tiendra sans doute au fait que l'intérêt des pays limitrophes pour les diffusions, qui commenceront en 1985, repose surtout sur des motifs relevant de la politique industrielle et de l'emploi. Etant donné la clientèle

internationale potentielle, ils tiennent à prouver que le système de communication par satellite fonctionne impeccablement sur le plan technique.

Pour atteindre cet objectif, il suffit de diffuser par satellite le programme national ou des émissions reprises des stations de télévision du pays. Mais la Suisse s'intéresse avant tout aux aspects inhérents à la politique des media pour laquelle de tels «essais» n'apportent guère de nouveaux enseignements.

3 Collaboration internationale

Le Conseil fédéral estime qu'il ne faut pas réaliser une radiodiffusion par satellite sans tenir compte des autres Etats concernés. C'est pourquoi il a toujours encouragé les efforts entrepris sur le plan international pour renforcer la collaboration à tous les échelons et œuvré dans ce sens notamment au sein du Conseil de l'Europe. Pour le moment, vu la diversité des avis exprimés par les pays intéressés, il n'est pas possible de dire si l'on parviendra à conclure une convention européenne sur la radiodiffusion ou si l'on se contentera de recommandations. De même, on ne sait pas si de tels accords porteront uniquement sur la publicité ou s'ils s'appliqueront aussi aux programmes. Le Conseil fédéral pense qu'ils pourraient se limiter à la publicité car, pour des raisons politiques, il n'est guère vraisemblable qu'on parviendra à un consensus au sujet des programmes.

Toutes ces activités doivent s'inspirer du principe de la libre circulation de l'information. Le Conseil fédéral rejette l'obligation de demander une autorisation préalable au pays récepteur. Toutefois, cela n'exclut nullement les égards inspirés des relations de bon voisinage, ni les accords multilatéraux conclus dans l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme.

4 Infrastructure technique

Le Conseil fédéral part du principe que l'exploitant d'une radiodiffusion par satellite doit supporter les coûts et les risques d'une telle entreprise. Les modalités du financement et les détails du cautionnement doivent être examinés minutieusement; des garanties bancaires pourraient être une solution.

Les PTT doivent avoir la certitude que les investissements effectués peuvent être rentabilisés. Il existe néanmoins des risques imprévisibles et non assurables (p. ex. d'ordre militaire, stratégique ou politique) qui doivent être pris en considération lors de la décision. Nous pensons notamment aux perturbations radioélectriques des satellites (dérangements des canaux de réception, brouillage du captage de la télécommande) et à la destruction de ces derniers par d'autres engins spatiaux. Il est peu probable que la Confédération participe à la couverture de l'ensemble des risques, surtout en raison de son actuelle situation financière. Notons cependant qu'en vertu des accords sur l'espace qui sont en vigueur, c'est l'Etat d'enregistrement qui assume la responsabilité des dégâts et accidents causés par un satellite (donc la Suisse si celui-ci appartient à notre pays).

5 Financement par la publicité

Le Conseil fédéral a l'intention de collaborer avec les Etats limitrophes pour mettre au point une réglementation sur la publicité radiodiffusée, conformément aux vœux de la commission de gestion. Une convention européenne en la matière pourrait être une solution adéquate.

Les avis divergent au sujet des possibilités offertes par la publicité internationale. D'un côté, les experts ne sont pas très optimistes – du moins pour la période initiale – quant aux chances de succès d'une publicité concernant les produits. En effet, les campagnes publicitaires visent généralement une clientèle nationale, et non internationale. Les différentes désignations des produits, la disparité des prix, les spécifications nationales et la multiplicité des réglementations sur la publicité constituent des obstacles.

Par contre, certains pensent que la publicité relative à l'image de marque des entreprises pourrait avoir de réelles chances. A l'avenir, des formes de communication supplémentaires pourraient ainsi être financées par des ressources publicitaires.

6 Relations entre les nouveaux media, la radiodiffusion par satellite et la presse

La radiodiffusion par satellite n'est pas un nouveau moyen d'information collective, mais plutôt une nouvelle technologie. Celle-ci peut servir tant aux media traditionnels qu'aux nouvelles formes de communication électronique. Les interactions entre la radiodiffusion par satellite, les nouveaux media et la presse sont indéniables. La première est surtout en concurrence avec les programmes conventionnels de radio-télévision. La liberté de choix de chaque individu sera élargie par l'accroissement sensible de l'offre. Cette dernière permettra surtout de réaliser des émissions pour tous les goûts. Des programmes spéciaux seront destinés à des groupes et des minorités bien déterminés au-delà des frontières nationales. La radiodiffusion par satellite peut être combinée avec d'autres formes de communication électronique telles que la TV par abonnement ou le télétexte. Les conséquences quantitatives et qualitatives de ces interdépendances ne peuvent guère être estimées pour ce genre de radiodiffusion, ni pour les nouveaux media. Même dans le futur système des communications, le Conseil fédéral accordera une importance particulière à la presse d'opinion. Lorsque nous évaluons les répercussions qu'une radiodiffusion par satellite financée surtout par la publicité aura sur la presse, nous partons du fait que la publicité diffusée dans un programme international de TV est conçue différemment et qu'elle vise un autre public que celui qui est sollicité par la presse. La concurrence affectera principalement le volume des annonces des périodiques à vocation internationale. La presse locale et régionale ne devrait en revanche pas en pâtir outre mesure. D'ailleurs, les media électroniques ne sont pas en mesure de remplacer la presse écrite. Le Conseil fédéral tient à ce que les programmes de radio et de télévision soient maintenus dans leur intégralité pour chaque région linguistique, faute de quoi le pays risquerait de souffrir d'une carence d'information au sens large.

Il est très difficile de prévoir le comportement des consommateurs et de faire des pronostics sur la situation des media. Compte tenu des enquêtes effectuées jusqu'ici sur les attitudes des auditeurs et des téléspectateurs, on peut toutefois formuler certaines hypothèses. La consommation des programmes offerts par les media devrait plutôt stagner, malgré l'élargissement de l'offre. Les formes de communication individualisées (vidéocassettes, télévision par abonnement, vidéotex) se développeront de plus en plus, renforçant ainsi la concurrence.

7 Contenu des programmes diffusés par satellite

En ce qui concerne le rôle que jouerait dans la politique des media une éventuelle radiodiffusion par satellite suisse, le Conseil fédéral partage largement les vues de la commission de gestion. Il a déjà déclaré, dans sa réponse à la question posée au chiffre 2.2, qu'il est prêt, dans le cadre d'une coopération internationale, à procéder à des essais visant à déterminer le besoin. Cependant, il appartiendra en premier lieu aux demandeurs potentiels d'une concession d'élaborer des projets de programmes convaincants.

8 Nombre de diffuseurs autorisés

Le Conseil fédéral rejette l'idée de l'octroi à un seul diffuseur des cinq canaux disponibles. Dans le domaine des satellites, on ne saurait créer une situation de monopole. Il ne faut pas oublier que l'ensemble des moyens disponibles pour la radio et la télévision sont limités dans un pays aussi petit que le nôtre. Cela étant, le Conseil fédéral estime souhaitable que les divers intéressés et la SSR coopèrent avec les PTT – éventuels responsables sur le plan technique – en vue d'élaborer un projet commun bénéficiant d'une solide base financière. Il serait par contre prématuré de s'exprimer concrètement aujourd'hui sur la composition d'une éventuelle société d'exploitation.

9 Influence de l'Etat

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire d'édicter des dispositions touchant l'organisation, les programmes et la surveillance, cela à la faveur de l'octroi éventuel d'une concession.

10 Satellites de télécommunication servant à la radiodiffusion

L'auditeur et le téléspectateur suisses peuvent, depuis des années, capter plusieurs programmes étrangers. Certains parmi ces derniers s'accompagnent de messages publicitaires qui ne sont pas conformes en tous points aux dispositions suisses en la matière. La transmission au moyen de satellites de télécommunication et la diffusion publique de programmes réalisés par des stations étrangères ne sont donc pas une nouveauté. Il s'agit plutôt de l'extension de l'offre existante.

Si cette nouvelle technique ne va malgré tout pas sans poser de problème, c'est que nous trouvons depuis peu, en plus des stations autorisées par chacun des pays, des sociétés émettant des programmes qui ne peuvent être présentés au public du pays d'origine. Ces diffuseurs ne sont dès lors soumis à aucune réglementation sur les media. Ils peuvent ainsi concevoir leurs programmes et leur publicité en toute liberté.

Le Règlement international des radiocommunications précise que les signaux diffusés par des satellites de télécommunication ne peuvent être utilisés qu'à titre privé. Quiconque veut diffuser publiquement des programmes, par exemple au moyen d'un réseau de câbles, doit être titulaire d'une autorisation des PTT. Celle-ci ne porte cependant que sur les aspects techniques. Le droit suisse régissant les media ne prévoit aucune autre autorisation qui permettrait de tenir compte également de considérations relevant de la politique en la matière. Ainsi, l'ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion exclut expressément de son champ d'application la diffusion de programmes dans la mesure où les signaux peuvent être captés par l'intermédiaire d'un satellite, puis transmis par un réseau de câbles.

Le Conseil fédéral estime que la réglementation actuelle, qui ne contient que des critères dûment étayés par le droit des télécommunications, ne suffit pas. Aussi examine-t-il s'il ne serait pas opportun de soumettre à autorisation la diffusion par le réseau de câbles des programmes transmis par satellite, que ces derniers proviennent d'une société suisse ou étrangère. La réglementation viserait en premier lieu les réalisations qui sont en contradiction flagrante avec les normes de publicité applicables dans notre pays, ou qui ne sont soumises à aucun régime national en matière de media.

Par ailleurs, le Conseil fédéral considère qu'un satellite se prête fort bien à des essais visant à résoudre les problèmes inhérents aux media.

11 Avis sur les conclusions de la commission

La commission de gestion considère que la radiodiffusion par satellite a un impact considérable sur la société. Nous partageons cet avis. Il faut cependant ajouter que ce mode de transmission *n'est qu'un* élément de ce que pourrait être à l'avenir la radio-télévision. En outre, l'organisation de l'ensemble du système de radiodiffusion est en l'occurrence la tâche essentielle de toutes les autorités responsables. Le Conseil fédéral accorde la même importance aux essais locaux de radiodiffusion par exemple. Tous les problèmes soulevés doivent en conséquence faire l'objet d'une étude circonstanciée. Par ailleurs, on ne saurait risquer de priver notre pays de la possibilité d'utiliser un jour des moyens techniques tels que la radiodiffusion par satellite, moyens qui pourraient lui être précieux.

A l'instar de la commission ci-dessus, nous pensons que les risques liés à l'avènement de ladite radiodiffusion sont énormes et touchent les finances, la politique des media et la vie en collectivité. Il s'agira au premier chef de déterminer s'il vaut la peine de courir ce risque et, dans l'affirmative, à quelles conditions il peut être pris. Dans ce contexte, on peut considérer qu'il serait

plus avantageux d'utiliser les satellites de télécommunication que de mettre sur pied un système suisse de satellites conçu spécialement pour la radiodiffusion. En effet, grâce à cette solution, nous disposerions bientôt d'une infrastructure technique et n'aurions pas à attendre des années. Cette remarque s'applique surtout à une phase d'essai par-delà les frontières, celle-ci devant surtout permettre d'évaluer les besoins et de résoudre d'autres problèmes. Dans ce cas également, beaucoup de choses dépendront du résultat des pourparlers engagés avec les Etats voisins.

Le Conseil fédéral n'accordera de concession qu'après avoir examiné soigneusement les multiples questions qui se posent, et sans prendre de risques exagérés sur le plan de la politique des media – pas plus que vis-à-vis de la collectivité – ni en matière financière.

3 novembre 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

27920

Problèmes de la radiodiffusion par satellite Avis du Conseil fédéral du 3 novembre 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 | 757-763 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 103 553 |

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.