

Révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV):

diminuer la réglementation et accroître
la concurrence en matière de diffusion

prise de position

Impressum

Cette publication paraît en allemand et en français
Impression: Stulz AG, Oberrieden
Edition: juin 2003
© economiesuisse 2003

| | |
|---|----|
| Résumé | 2 |
| Vision: la Suisse, plaque tournante de l'information et de la communication | 4 |
| Evolution historique et perspectives | 4 |
| Le rôle de l'Etat dans la future politique des médias | 6 |
| Les techniques de transmission et leur évolution | 8 |
| Modèles d'indemnisation | 11 |
| Permettre la concurrence des infrastructures | 12 |
| Instances de droit public | 13 |
| Propositions de modifications concernant le projet de révision | 13 |

Résumé

Compte tenu de la concurrence internationale, il est important pour la Suisse de garantir l'attrait de sa place économique par une offre de haute qualité, tant sur le plan technique que sur celui du contenu, dans les technologies de l'information et de la communication. Dans ce contexte, la politique des médias doit également poursuivre ce même objectif. La transmission numérique de sons et d'images animées rendue possible par les progrès techniques accentuera encore cette tendance. La diffusion radio et télévisée entre ainsi en concurrence avec d'autres modes de transmission de données dans la société de l'information. La politique des médias qui était, autrefois, étroitement liée aux objectifs des politiques culturelle et d'intégration, relève de plus en plus de la politique économique et de la promotion de la place économique. L'Etat doit dès lors réduire sa propension à réguler ce domaine de manière exhaustive et accroître la marge de manœuvre des forces du marché.

Révision de la LRTV

Le présent projet de révision totale de la loi sur la radio et la télévision (LRTV) satisfait insuffisamment à ces exigences. Les réglementations dans le secteur de la radiodiffusion restent nombreuses et la décision d'introduire un système de radiodiffusion dual pour la Suisse n'est mise en œuvre que de manière rudimentaire. La répartition du produit de la redevance qui découle de cette décision politique nécessite l'élaboration de nouvelles réglementations particulières.

D'un point de vue économique, l'intervention de l'Etat ne se justifie dans le domaine des médias qu'en fonction des contenus; et encore faut-il que ces derniers puissent être considérés d'utilité publique. Les informations politiques surtout (et culturelles dans certains cas) pourraient revendiquer ce caractère d'utilité publique. Ceci dit, il faut relever clairement que l'information politique ne représente qu'une faible part de l'ensemble des prestations journalistiques des médias.

l'économie suisse reconnaît que la Suisse en tant qu'Etat multiculturel né de la volonté de former une nation, peut trouver un intérêt politique à soutenir financièrement certaines émissions. En principe, tant les prestataires privés que la SSR sont en mesure de fournir un tel service public. Quoiqu'il en soit, tant qu'une société comme la SSR est financée par une redevance obligatoire – privilège important – il importe de fixer dans une loi les conditions et les contre-prestations engendrées par ce financement particulier. Ces conditions doivent ensuite être contrôlées rigoureusement.

Toutefois, ce corset réglementaire ne doit pas être serré au point d'empêcher la SSR d'adopter un mode de gestion plus axé sur les lois du marché. En effet, l'objectif à long terme pour cette société doit consister à passer d'une économie de subventions à un réel fonctionnement d'entreprise.

Pour garantir la desserte de base, il est possible de limiter à huit pour la télévision et à huit pour la radio le nombre maximum de programmes à accès garanti. l'économie suisse propose ainsi de réduire le nombre de programmes de la SSR à deux programmes de radio et deux programmes de télévision par région linguistique, contre les six programmes de télévision et les seize programmes de radio actuels.

Réglementer la diffusion

Le fait d'admettre un nombre limité de programmes de service public a des conséquences pour la réglementation de la diffusion. Car il n'y a guère de sens à produire des programmes soumis à un prélèvement obligatoire si, dans le même temps, leur diffusion ne peut pas être assurée. D'un autre côté, il faut réglementer la diffusion de telle sorte qu'elle ne fasse pas obstacle à la concurrence des infrastructures, facteur important pour l'essor d'une société de l'information. En raison de la numérisation et de la convergence

des techniques de transmission qui en résultent, ces infrastructures sont soumises à une concurrence toujours plus rude. Des réseaux qui jusqu'ici étaient généralement monofonctionnels sont transformés à grands frais en réseaux multifonctionnels. Désormais le traditionnel fil de cuivre du monde des télécommunications devient aussi un vecteur de signaux radio et télévision, alors que le câble coaxial des câblo-opérateurs offre un accès large bande à Internet, et même la possibilité de téléphoner.

D'un point de vue économique général, il convient de saluer la naissance de cette concurrence. Elle est en quelque sorte la garantie que la place économique suisse continuera de disposer à l'avenir d'infrastructures modernes et performantes (essentiellement en mains privées). Pour que cette concurrence joue pleinement, les fournisseurs des diverses infrastructures de transmission doivent pouvoir opérer à égalité de conditions et dans un cadre réglementaire prévisible qui assure une marge de manœuvre entrepreneuriale. C'est le seul moyen d'inciter les investisseurs potentiels à investir. Dans la LRTV, la diffusion doit donc être réglementée d'une manière neutre sur le plan technologique et contenir des éléments incitatifs favorisant les investissements qui visent la modernisation des infrastructures. En conséquence, les prestations de transmission doivent être indemnisées de façon convenable.

De plus, il faudrait appliquer le principe selon lequel le producteur de programmes choisit librement le mode de diffusion de ses programmes et que le diffuseur puisse décider lui-même quels services il souhaite fournir grâce à son infrastructure. Pour garantir la diffusion des programmes de service public, il serait donc envisageable de mettre en place un système d'indemnisation par redevances (comme c'est le cas aujourd'hui pour la diffusion sans fil). Pour la répartition de ressources limitées (les fréquences par exemple), on peut envisager une dérogation dans le sens que les programmes de service public recevraient un certain degré de priorité.

Contrôle

Il faut saluer dans son principe la proposition de réforme. La nouvelle Commission doit assurer les fonctions des autorités actuelles (ComCom, OFCOM et AIEP), ce qui tient compte de la tendance à la convergence observée sur le long terme et permet une simplification de l'exécution pour les autorités. L'octroi à la nouvelle Commission de compétences législatives exhaustives et le démantèlement simultané de la protection juridique posent cependant des problèmes sur le plan de l'Etat de droit. Il importe de restreindre cette délégation de compétences à des décisions dont l'importance sur le plan économique est secondaire. Parallèlement, il faut prévoir une protection juridique contre ces décisions qui soit suffisante par rapport aux normes de l'Etat de droit.

1 Vision: la Suisse, plaque tournante de l'information et de la communication

Compte tenu de la concurrence internationale, il est important pour la Suisse de promouvoir l'attrait de sa place économique par une offre de technologies de l'information et de la communication de qualité, tant sur le plan technique que sur celui du contenu. A cet effet, il est essentiel d'utiliser sur tout le territoire et dans tous les domaines, des technologies modernes afin qu'elles s'imposent dans l'ensemble de la société. La politique des médias ne peut rester à l'écart d'un tel objectif. Outre de garantir la liberté d'opinion et d'information, le but premier de cette politique doit consister à créer des conditions favorables à une industrie des médias performante et novatrice. Car la politique des médias qui était autrefois étroitement liée aux objectifs des politiques culturelle et d'intégration, relève de plus en plus de la politique économique et de la promotion de la place économique; les secteurs de l'information, des télécommunications et des médias convergent toujours plus. La transmission numérique de sons et d'images animées rendue possible par les progrès techniques accentuera encore cette tendance. La diffusion radio et télévisée entre ainsi en concurrence avec d'autres modes de transmission de données dans la société de l'information.

2 Evolution historique et perspectives

Si l'on considère la réglementation relative aux médias, on constate qu'elle résulte davantage d'une évolution historique que d'une conception et d'une élaboration fondées sur des considérations théoriques. Traditionnellement, on distingue trois types de régimes de réglementation: celui de la presse, celui des télécommunications et celui de la radiodiffusion.

Une presse écrite généralement libre

Les deux principaux éléments du cadre réglementaire de la presse écrite sont la garantie de la liberté de la presse et la protection contre la censure. Organisée selon les règles de l'économie privée – sous réserve du droit général – la presse est un domaine d'activité très libre. Cet état de fait ne l'a manifestement pas empêchée de contribuer à l'évolution de la société, de l'Etat et de la démocratie, et n'a pas nui à sa qualité et sa diversité. Dans une optique libérale, il convient de favoriser un tel cadre. Ainsi, la liberté des médias devrait être aussi étendue que possible, car la démocratie a besoin de médias libres pour s'épanouir. Pour les médias, la liberté signifie échapper à l'influence de l'Etat. Les limites de la liberté en matière de contenu sont définies par les dispositions du droit général (CP, CO, droit de la concurrence, etc.).

Télécommunications et médias électroniques: des secteurs réglementés

La situation dans le domaine des télécommunications, et plus particulièrement de la radiodiffusion, est bien différente. Historiquement, la réglementation du secteur des télécommunications s'est développée au sein du monopole public national. Le secteur et son régulateur ont longtemps été étroitement liés, de sorte que les dispositions réglementaires jugées souhaitables sur le plan politique étaient directement mises en œuvre dans les activités courantes des entreprises de télécommunication en position de monopole (PTT). La donne a changé avec la libéralisation du secteur des télécommunications.

Contrairement à la réglementation de la presse et des télécommunications, celle de la radiodiffusion visait essentiellement les contenus, car on attribuait à la radiodiffusion un effet de suggestion important sur les auditeurs. En conséquence, les craintes relatives à

une manipulation des masses par les moyens de communication électroniques étaient grandes. Vu la rareté des fréquences et la limitation des capacités de diffusion, l'Etat s'est octroyé, dans la loi sur la radio et la télévision de 1991, le droit de concevoir l'essentiel de la réglementation, autrement dit du régime de la radiodiffusion. Tous les diffuseurs ont été la cible de mesures de contrôle étatique (obligation d'inclure certains programmes dans leur offre par exemple) et ont été contraints d'apporter une contribution spécifique à l'exécution du mandat de prestations général de la radio et de la télévision.

L'évolution de l'économie et des technologies remet en question les exigences de l'Etat en matière de réglementation.

Au cours des dernières années, les conditions-cadre ont radicalement changé en raison de l'évolution de l'économie et des technologies. Les principales caractéristiques de cette évolution sont:

- La numérisation: allée aux techniques de réduction et de compression des données, la numérisation permet d'utiliser efficacement les infrastructures de transmission. Selon le mode de transmission, le nombre de programmes transmis peut être multiplié par trois, voire dix. Cependant, la numérisation ne comblera les limites de capacité du système que lorsque la technique numérique aura largement remplacé la transmission analogique. Cette évolution est lente, notamment parce qu'elle implique des investissements de la part de chaque ménage.
- La convergence: la numérisation constitue le fondement du phénomène dit de la convergence. Ce terme désigne la suppression progressive des frontières entre les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications qui se manifeste pour l'essentiel dans la convergence des réseaux, des services et des équipements terminaux. On ignore avec certitude quand et comment se réalisera cette convergence d'ores et déjà possible sur le plan technique; l'intensification de la convergence générera la concurrence du côté de la demande de prestations de services de radiodiffusion et de télécommunication à l'intérieur des mêmes modes de transmission.
- L'internationalisation: grâce au satellite et au câble, les consommateurs suisses de médias sont intégrés dans le marché international de la radiodiffusion. Les offres allemandes, autrichiennes, françaises et italiennes en particulier se font concurrence pour séduire le public suisse.
- La prévalence des lois du marché: l'exigence accrue du public en matière de programmes réalisés avec professionnalisme et l'explosion des coûts des droits sur les films et le sport imposent aux médias une gestion plus soucieuse de rentabilité et une plus grande prise en considération des goûts des consommateurs. Ainsi, on observe que les chaînes misent davantage sur le divertissement pour le choix du contenu et des types de programmes et que des genres autrefois séparés sont mélangés (info-divertissement, par exemple).
- La multiplication des informations librement accessibles: les technologies de l'information modernes (Internet) ont fait exploser la masse des informations en tous genres librement accessibles. La quantité des informations disponibles dans le domaine politique se trouve encore renforcée par les politiques d'information des autorités, devenues beaucoup plus actives qu'avant. Il faut ajouter à cela que, de plus en plus, le principe du maintien du secret est abandonné au profit du principe de transparence, ce qui a des conséquences majeures sur la formation de l'opinion. Le principal problème des consommateurs de médias ne réside donc pas (plus) dans le manque d'informations et d'opinions rendues publiques, mais dans la gestion, la sélection et le classement de cette offre d'informations.

3 Le rôle de l'Etat dans la future politique des médias

Dans ce contexte, il est généralement admis qu'il faut faire disparaître ce droit de l'Etat - droit qui imprègne la loi sur la radio et la télévision (LRTV) - de réglementer de façon exhaustive ce domaine. Cependant, le projet de révision de la LRTV n'utilise qu'à moitié la chance qui lui est donnée de favoriser un certain libre jeu des forces du marché. Le démantèlement des réglementations et interventions étatiques est insuffisant. Le système dual visé n'est pas totalement mis en place. La répartition du produit de la redevance nécessiterait l'élaboration de nouvelles réglementations spéciales. Il n'y a aucune raison pour que la radio et la télévision soient réglementées plus strictement que la presse. L'Etat devrait supprimer la multitude de réglementations sectorielles et intégrer les dispositions concernant les médias dans la législation générale concernant l'économie chaque fois que c'est possible. Les mesures de politique des médias doivent se concentrer essentiellement sur les conditions cadres.

Reconnaître le rôle du service public dans le rapprochement des différentes régions linguistiques de Suisse

Dans ce domaine, les interventions de l'Etat exigent toujours une justification particulière. Dans le cas présent, les économistes s'appuient sur le concept de biens d'utilité publique. Ils considèrent que la consommation de radio et de télévision produit des effets externes positifs. En utilisant ces médias, la population s'informe en matière politique ou elle accroît ses connaissances culturelles ou professionnelles. En réalité, cette théorie sous-estime le fait que les auditeurs méconnaissent ces effets positifs et qu'ils consomment insuffisamment les émissions qui leur profiteraient. Elle se base aussi sur l'idée que les instances (politiques) centrales savent mieux que le citoyen ce qui est bon pour lui. La définition des biens d'utilité publique se base donc au final sur des jugements à valeur normative.

Ce concept permet de justifier à peu près tout type d'intervention. Certes, le débat sur la LRTV montre qu'un paysage médiatique varié joue un rôle réel dans le processus de décision politique et culturel au sein de la société suisse. C'est particulièrement vrai pour un pays à démocratie directe regroupant quatre cultures et autant de langues, dans lequel il est difficile pour la radio et la télévision, des médias relativement coûteux, de proposer des programmes pour toutes les régions en raison de la petitesse des marchés. Il faut ajouter à cela la concurrence importante des programmes étrangers. Il est connu que les programmes destinés aux minorités se financent difficilement via le marché.

Ces arguments négligent toutefois trois points importants. Premièrement, la radio et la télévision ont évolué au cours des dernières décennies. Elles sont passées d'un média plutôt politique à un média de divertissement intégrant des éléments politiques. Cela vaut tant pour l'offre de la SSR que pour celle des prestataires privés (tendance à l'info-divertissement). Soutenir la radio et la télévision sous prétexte que ce sont des biens d'utilité publique dont la consommation est inférieure au niveau jugé souhaitable ne constitue pas un argument recevable. D'un point de vue économique, l'intervention étatique ne peut se justifier que par rapport à des contenus, si tant est qu'on leur reconnaît une utilité publique. Les informations politiques surtout (et culturelles dans certains cas) pourraient revendiquer ce caractère d'utilité publique. Cette fixation sur la formation de l'opinion en matière politique néglige le fait que l'information politique ne représente qu'une part minime des prestations journalistiques des médias. En effet, ces prestations portent sur des domaines comme le divertissement, le sport, la religion, le mode de vie, etc. Deuxièmement, on sous-estime la concurrence en tant qu'instrument garantissant la diversité de l'offre et des opinions. Troisièmement, la prétention des autorités à protéger le public sur laquelle reposent de nombreuses réglementations

étatiques méconnaît le fait que les consommateurs actuels de médias sont des êtres majeurs et responsables.

economiesuisse reconnaît que la Suisse en tant que nation multiculturelle, née de la volonté de former une nation, peut trouver un intérêt politique à soutenir financièrement certaines émissions. En principe, tant les prestataires privés que la SSR sont en mesure de fournir un service public. Le fait de confier la majeure partie de l'obligation d'assurer le service public à une seule société, SRG SSR idée suisse, est toutefois concevable, puisque, dans la pratique, contrairement à d'autres domaines du service public, il n'est possible que dans une moindre mesure de formuler des mandats de prestations détaillés et quantifiables pour les différentes émissions. En effet, l'indépendance de la radio et de la télévision sont garanties par la Constitution. La marge de manœuvre en matière de conception des émissions qui en découle ne se concilie guère avec la définition d'un mandat de service public. Toutefois, tant qu'une société comme la SSR est financée par une redevance obligatoire - un grand privilège - il importe de fixer dans une loi les conditions et les contre-prestations impliquées par ce financement particulier. Ces conditions doivent ensuite être contrôlées rigoureusement, sans tomber dans l'excès inverse, à savoir d'enfermer la SSR dans un corset réglementaire trop serré. La SSR et ses unités d'entreprise doivent au contraire avoir la possibilité d'évoluer pour se transformer en sociétés soucieuses des coûts et du rendement et cesser de se contenter de bénéficier de redevances et de subventions.

Réduire la redevance obligatoire – limiter le nombre de programmes du service public de la SSR

Un des objectifs de cette réorientation de la SSR doit être de réduire la redevance obligatoire. Les unités d'entreprise doivent augmenter considérablement leur autonomie ou leur degré d'autofinancement dans toutes les régions. Outre l'optimisation des structures organisationnelles, cela nécessite une réduction des programmes financés aujourd'hui en grande partie par la redevance obligatoire. economiesuisse est convaincue que pour garantir la desserte de base, il est possible de réduire le nombre maximum de programmes à huit programmes de télévision et huit programmes de radio. Comme le service public peut également être assuré par des diffuseurs privés, une réduction du nombre de programmes radio - TV de la SSR, aujourd'hui au nombre de six et seize respectivement, s'impose. economiesuisse propose de limiter à deux par région linguistique le nombre de programmes radio - TV de service public financés par la redevance. Cela créerait un espace pour des programmes privés à accès garanti.

4 Les techniques de transmission et leur évolution

La reconnaissance d'un nombre limité de programmes de service public en fonction de leur utilité collective (reconnaissance dont pourraient aussi bénéficier des diffuseurs privés, avec le splitting de la redevance) a des conséquences pour la réglementation de la diffusion. Car il n'y a guère de sens à produire des programmes soumis à un prélèvement obligatoire si, dans le même temps, leur diffusion ne peut pas être assurée. D'un autre côté, il faut réglementer la diffusion de telle sorte qu'elle ne fasse pas obstacle à la concurrence des infrastructures, facteur important pour l'essor d'une société de l'information. Compte tenu des méthodes de diffusion actuelles de la radio et de la télévision, méthodes différentes sur le plan technique comme du point de vue de la commercialisation, il s'agit là d'un défi considérable.

Les techniques utilisées aujourd'hui pour la diffusion de programmes radio et télévision peuvent se répartir en deux grandes catégories. Parmi celles dites de «diffusion sur des lignes» figure traditionnellement au premier plan le câble coaxial de l'opérateur de réseau câblé, tandis que le domaine sans fil est celui de la diffusion par voie hertzienne terrestre de signaux analogiques, à travers les infrastructures de transmission de Swiscom et d'un petit nombre de diffuseurs régionaux. En raison de la numérisation et de la convergence des techniques de transmission qui en résulte (voir chapitre 1), ces infrastructures sont soumises à une concurrence toujours plus rude. Des réseaux qui jusqu'ici étaient généralement monofonctionnels sont transformés à grands frais en réseaux multifonctionnels. Désormais le traditionnel fil de cuivre du monde des télécommunications devient aussi un vecteur de signaux radio et télévision, alors que le câble coaxial des câblo-opérateurs offre un accès large bande à Internet, et même la possibilité de téléphoner. Les sous-chapitres suivants donnent un bref aperçu de la situation actuelle du marché ainsi que des développements d'ores et déjà prévisibles.

4.1. Diffusion sur des lignes

Câble coaxial (transmission analogique et numérique)

Avec environ 2,7 millions de raccordements au réseau câblé – chez nous quelque 85% des foyers reçoivent leurs programmes de radio et de télévision par le câble –, la Suisse est l'un des pays au monde où cette technologie est la plus répandue. Son autre particularité est d'avoir un marché extraordinairement fragmenté, qui compte quelque 260 sociétés de réseau câblé de dimensions variables.

L'activité essentielle de ces sociétés consiste (aujourd'hui comme hier et dans un avenir prévisible) à approvisionner leurs usagers en signaux radio et télévision. Elle s'opère pour l'essentiel par le mode analogique. L'offre de ces sociétés comprend aujourd'hui environ 45 programmes radio analogiques et 45 programmes télévisés analogiques sans programmes à péage. Pour composer ses programmes, il est très important pour une société de réseau câblé de connaître les besoins de ses clients dans une région donnée.

En raison de l'intérêt croissant de certains groupes de clients pour des programmes thématiques (sport, musique, divertissement, information) et de l'intérêt des étrangers résidant en Suisse pour des programmes diffusés dans leur langue nationale, les câblo-opérateurs se mettent aujourd'hui à élargir leur offre en utilisant la transmission numérique et en présentant de nouveaux types de produits sur leurs propres installations numériques (télévision à péage, services interactifs).

Par rapport à la transmission analogique, la diffusion numérique offre, entre autres avantages, celui d'utiliser une capacité de réseau beaucoup plus réduite. Ainsi dans l'état actuel de la technique et sans diminution de qualité, on peut transmettre aujourd'hui jusqu'à dix programmes numériques à travers un canal conçu pour ne transporter qu'un

seul programme dans le système analogique. Il existe toutefois un gros obstacle à son essor: la nécessité de recourir à un appareil supplémentaire (le décodeur), qui transforme à nouveau en signaux analogiques les signaux numériques livrés aux récepteurs (radio, TV) conçus pour l'analogique. En plus de l'offre de base qu'elle diffuse sur le mode analogique, la société Cablecom, par exemple, a ces dernières années élargi son offre numérique à plus de 35 émetteurs de télévision et quelque 25 programmes radio. A cela s'ajoutent des programmes payants. Aujourd'hui, environ 100'000 décodeurs sont utilisés dans toute la Suisse. Ce chiffre va toutefois rapidement progresser du seul fait du passage attendu de l'analogique au numérique dans le domaine du programme «télé-club».

Fil de cuivre (ADSL/VDSL)

En Suisse bien sûr, mais aussi dans le monde entier, on a beaucoup investi ces dernières années dans la technologie ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line), qui transforme le câble de cuivre à bande étroite des fournisseurs traditionnels de la téléphonie en raccordement Internet à large bande. La technologie ADSL – ou VDSL – assure un confortable accès au réseau. En termes quantitatifs et qualitatifs, son offre de programmes radiophoniques et télévisés est absolument équivalente à celle du câble coaxial. En l'occurrence, la technique VDSL (Very high data rate ADSL) n'apporte pas seulement au client des programmes radio – TV «traditionnels»; elle lui fournit aussi, par exemple, la possibilité de commander et de recevoir à toute heure des films de fiction, documentaires, séries télévisées ou émissions de musique (vidéo à la demande).

L'offre de programmes radio – télévision assurée par VDSL en est encore au stade des essais chez Swisscom. L'ADSL est utilisée aujourd'hui déjà par 300'000 ménages (état au 31.5.2003) en tant que raccordement large bande à Internet; près de 95% des raccordements téléphoniques du réseau Swisscom sont compatibles avec l'ADSL.

4.2. Diffusion sans fil

Diffusion par voie hertzienne terrestre

Pour des raisons historiques, la transmission sans fil de signaux radio et télévision (signaux hertziens) est la technique de diffusion la mieux établie. Basée sur une fréquence porteuse, elle permet de recevoir des programmes radio et télévision à l'aide d'antennes intérieures. La qualité de réception de ces programmes est naturellement très variable (conditions atmosphériques, topographie, etc.) et la quantité des programmes transmis est très réduite en raison du nombre limité de fréquences hertziennes disponibles. C'est Swisscom qui assure aujourd'hui la transmission par voie hertzienne terrestre des programmes radio – TV de la SSR. Elle entretient et exploite à cette fin un réseau de stations émettrices couvrant l'ensemble de la Suisse. Dans notre pays, à côté de la SSR seul un petit nombre d'émetteurs régionaux ou locaux, comme Züri Plus, par exemple, utilisent encore ce mode de transmission terrestre.

La loi actuelle n'octroie pas de liberté en matière de diffusion de programmes par voie hertzienne terrestre, contrairement à la diffusion sur des lignes. C'est le régime de la concession unique: la concession accordée au diffuseur régit à la fois la diffusion et l'attribution à chaque programme de son mode de transmission propre, et lui donne le droit d'utiliser les fréquences nécessaires à cet effet. Le diffuseur décide seul d'assurer lui-même la transmission par voie hertzienne terrestre ou de confier cette tâche à un opérateur doté de l'infrastructure nécessaire.

En tant que membre de la CEPT (Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications), la Suisse s'est engagée dès 1997 à passer du régime analogique au régime numérique pour la diffusion de programmes radio et télévision.

Alors que certains pays comme la Grande-Bretagne, l'Espagne et la Suède ont déjà introduit la diffusion par voie hertzienne terrestre de programmes TV numériques sur la base du standard DVB-T, ce pas reste encore à franchir pour d'autres Etats comme la France, l'Italie et l'Allemagne. En Suisse, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a fixé à la SSR, fin septembre 2002, un calendrier accéléré pour procéder à ce changement. Ainsi de larges parties du Tessin, de la Suisse romande et du Mittelland devront être équipées d'émetteurs TV numériques par voie hertzienne terrestre à la fin de 2004. Un premier réseau national de ces émetteurs serait mis sur pied d'ici à 2008 au plus tard. La conversion devrait être financée à l'aide d'une majoration de 1,25% de la redevance de réception des programmes de télévision, qui entrera en vigueur dès le 1er janvier 2005. Autre aspect problématique: le fait que la SSR veuille dans un premier temps s'arroger un droit d'exploitation exclusif de cette technologie en modifiant la concession. Une telle prérogative fera subir une discrimination tout simplement inacceptable aux diffuseurs régionaux suisses.

Satellite (transmission analogique et numérique)

A côté de la transmission hertzienne terrestre de programmes radio et télévisés, le satellite constitue aujourd'hui la principale solution de rechange au câble coaxial des exploitants de réseaux câblés. C'est ainsi que près de 100% des habitants de la Suisse sont d'ores et déjà en mesure de recevoir par satellite les huit programmes produits par la SSR dans les diverses langues nationales. Seulement 0,5% de la totalité des ménages ne peut y accéder pour des raisons topographiques.

A l'instar de la diffusion par câble coaxial (voir plus haut), le satellite offre des techniques de transmission analogiques et numériques. Dans ce domaine comme dans l'autre, le numérique utilise une capacité de transmission beaucoup plus réduite, ce qui se traduit par un accroissement important de l'offre de programmes. Les deux satellites les plus utilisés en Suisse: Astra et Hotbird (Eutelsat) relaient ensemble plusieurs centaines de diffuseurs TV du monde entier, pour des programmes libres aussi bien que des programmes à péage. Les programmes produits par la SSR ne peuvent être reçus par voie satellitaire que sous forme numérique et sont codés afin de protéger le droit d'auteur. La réception de ces programmes nécessite donc un système de décryptage (Viaccess), incorporé au récepteur numérique.

La réception par câble et par satellite n'est pas utilisée uniquement à titre subsidiaire, mais de plus en plus aussi comme un accès complémentaire à des programmes de radio et de télévision. Ce qu'on ne peut pas obtenir par le câble dans son salon, on l'obtient par satellite et inversement. Cette évolution est aussi favorisée par les énormes progrès des techniques et équipements de réception. Les paraboles satellites sont aujourd'hui de plus en plus performantes et peu encombrantes.

En Suisse, environ 6% des foyers reçoivent leurs programmes de télévision par satellite. Et quelque 4% d'entre eux sont raccordés à la fois au réseau câblé et au satellite.

L'opérateur satellite (par exemple Astra) a toute liberté de choix pour le mode de transmission des programmes. Le diffuseur conclut avec l'exploitant un accord de droit privé qui précise les indemnités afférentes. L'exploitant satellite n'a aucune obligation en matière de diffusion de programmes.

UMTS (Universal Mobile Telecommunications System)

L'UMTS fait aussi partie des technologies de diffusion sans fil de programmes de radio et de télévision. Les licences UMTS ont été délivrées en Suisse comme dans la quasi totalité des pays européens, et de concert avec leurs fournisseurs les opérateurs de téléphonie mobile se préparent à introduire ces technologies. Si les tâches exigées pour la délivrance des licences sont remplies, le système UMTS pourrait desservir quelque 50% de la population dans les deux ans à venir. L'UMTS permet de transmettre des signaux

radio et télévisés aussi bien sur des terminaux mobiles (téléphone, etc.) que sur des récepteurs fixes installés à domicile. La transmission de signaux vidéo et audio fait aujourd'hui partie intégrante du business plan de toute entreprise titulaire d'une licence UMTS.

5 Modèles d'indemnisation

Compte tenu de la diversité des technologies en présence, il n'est pas surprenant que l'indemnisation de la diffusion fasse aussi l'objet de réglementations différentes. Pour les liaisons par câble coaxial, c'est le client final qui supporte le coût de la diffusion, aux termes du contrat qu'il signe avec le câblo-opérateur.

Dans le domaine de la diffusion sans fil, en revanche, aucun contrat ne lie le diffuseur au client final. Le client paie la prestation de transport des programmes de la SSR par le biais de la redevance de réception. En l'an 2002, cette somme atteignait quelque 2,90 francs par mois pour chaque ménage ayant acquitté la redevance.

Historiquement, cette forme d'indemnisation s'explique par le fait qu'au commencement, les programmes reçus provenaient en grande partie d'émetteurs hertziens terrestres (et plus tard de satellites) sous une forme non cryptée, de sorte que toute personne possédant un appareil récepteur pouvait les recevoir gratuitement et de manière anonyme. Etant donné qu'il n'existait aucun moyen technique de priver un usager des programmes transmis sous cette forme (il y a ainsi une situation de non-rivalité sur le plan de la consommation), ces programmes avaient du point de vue économique le caractère d'un bien public. Pour financer ces prestations, on a recouru à l'instrument de la redevance, que chaque possesseur d'un récepteur est tenu d'acquitter. Cette réglementation a toutefois été contestée très tôt et davantage encore avec l'arrivée des diffuseurs privés sur le marché, puisqu'elle soumet à la redevance même ceux qui ne regardent plus les programmes de la SSR – financés en grande partie par cette taxe. La redevance et les recettes publicitaires financent donc aussi bien le contenu des programmes de la SSR que leur diffusion. Par contre, les diffuseurs privés doivent financer l'un et l'autre exclusivement au moyen de la publicité.

6 Permettre la concurrence des infrastructures

Du fait de la numérisation et de la convergence de différentes techniques de transmission, la concurrence s'intensifie entre des infrastructures de diffusion jusqu'ici nettement séparées. D'un point de vue économique général, il convient de saluer la naissance de cette concurrence. Elle est en quelque sorte la garantie que la place économique suisse continuera de disposer à l'avenir d'infrastructures modernes, bon marché et performantes (essentiellement en mains privées).

Pour que cette concurrence joue pleinement, les fournisseurs des diverses infrastructures de transmission doivent pouvoir opérer à égalité de conditions et dans un cadre réglementaire prévisible. Ce cadre doit leur assurer une marge de manœuvre entrepreneuriale. Dans la LRTV, la diffusion doit donc être réglementée d'une manière neutre sur le plan technologique et contenir des éléments incitatifs favorisant les investissements qui visent à moderniser les infrastructures. En conséquence, les prestations de transmission doivent être indemnisées de façon convenable. Du point de vue économique, il n'y a aucune raison que la diffusion des programmes soit subventionnée par les opérateurs d'infrastructures. Au contraire, il faudrait appliquer le principe selon lequel, le producteur de programmes choisit librement le mode de diffusion de ses programmes et que le diffuseur puisse décider lui-même quels services il souhaite fournir grâce à son infrastructure. Pour garantir la diffusion des programmes de service public, ceux de la SSR et ceux de diffuseurs privés, il serait donc envisageable de mettre en place un système d'indemnisation par redevances (comme c'est le cas aujourd'hui pour la diffusion sans fil). Pour la répartition de ressources rares (les fréquences par exemple), on peut envisager une dérogation dans le sens que les programmes de service public recevraient un certain degré de priorité. En dehors de cela, les lois du marché doivent pouvoir jouer le plus possible.

Compte tenu de l'offre immense de programmes, des besoins de la clientèle en matière de programmes thématiques ainsi que des limites de capacités, il convient d'accorder la plus grande importance à l'usage économe des ressources existantes disponibles par voie hertzienne terrestre ou par fil. Les forces du marché et les besoins des consommateurs devraient jouer un rôle régulateur.

De nos jours, les diffuseurs offrent déjà plus de 500 programmes en Suisse. Néanmoins, les dispositions légales qui prétendent garantir à tous l'accès aux réseaux câblés à des conditions équitables, appropriées et non discriminatoires, ne sont pas réalistes. D'une part les capacités de transmission nécessaires font défaut; d'autre part de telles dispositions, si elles devaient entrer en force, restreindraient sérieusement la marge de manœuvre économique et la capacité d'innovation technologique des propriétaires et des opérateurs de réseaux. Or, lorsque de nouveaux besoins de la population ou des services novateurs ne peuvent être satisfaits ou réalisés faute de capacités suffisantes, ce ne sont pas seulement les sociétés d'exploitation qui en souffrent, mais aussi et surtout les consommateurs (ménages, PME).

La LRTV (art. 69) prévoit que la Commission pourra astreindre un fournisseur de services de télécommunications à diffuser des programmes. Dès ce moment, un producteur de programme serait en mesure de déposer une demande auprès de la commission en vue de la diffusion de ce programme. Comme il ne serait plus nécessaire de demander une concession selon le projet de révision de la LRTV, aucun examen du projet de programme ne serait effectué. En conséquence, tout un chacun serait en droit d'obtenir une possibilité de diffusion.

La politique de diffusion implique une stabilité absolue de l'offre. Toute modification de l'offre de programme engendre de vives réactions des consommateurs. S'il faut lancer des programmes dont la continuité n'est ni contrôlée ni garantie, le risque existe que ceux-ci soient diffusés, puis interrompus, ce qui irriterait les consommateurs et nuirait grandement au producteur.

7 Instances de droit public

Il faut saluer dans son principe la proposition visant à transformer l'actuelle Commission de la communication (ComCom) en une nouvelle Commission pour les télécommunications et les médias électroniques et à détacher l'Office fédéral de la communication (Ofcom) de l'Administration fédérale afin de l'incorporer en tant que secrétariat à la nouvelle commission. Celle-ci doit assurer les fonctions des autorités actuelles (ComCom, OFCOM et AIEP), ce qui tient compte de la tendance à la convergence observée sur le long terme et permet une simplification de l'exécution pour les autorités. L'octroi à la nouvelle Commission de compétences législatives exhaustives et le démantèlement simultané de la protection juridique posent des problèmes sur le plan de l'Etat de droit. Il importe de restreindre cette délégation de compétences à des décisions dont l'importance sur le plan économique est secondaire. Parallèlement, il faut prévoir une protection juridique contre ces décisions qui soit suffisante par rapport aux normes de l'Etat de droit.

8 Propositions de modifications concernant le projet de révision

Sur la base de ces considérations, economiesuisse propose dans le détail les quelques modifications que voici:

Révision de la LRTV

| Projet de LRTV | Modifications proposées | Motif |
|--|--|--|
| <p>Art. 1 LRTV-P: Champ d'application</p> <p>¹ La présente loi régit la diffusion, le conditionnement technique, la transmission et la réception des programmes de radio et de télévision (programmes). Pour autant que la présente loi n'en dispose pas autrement, la transmission par des techniques de télécommunication est fixée par la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC).</p> <p>² La présente loi ne régit pas les services ayant une portée journalistique limitée. Le Conseil fédéral définit les critères.</p> | <p>Supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 1</p> | <p>Il existe deux lois spéciales: la LRTV pour les programmes destinés au grand public et la LTC pour les communications individuelles. Si la LTC devient un filet de secours pour la réglementation de la transmission de programmes au sens de la LRTV, des dispositions conçues spécialement pour la communication individuelle s'appliqueraient également à la communication de masse. La séparation entre la LRTV et la LTC devait justement prévenir ce chevauchement. La réglementation proposée reprend très justement l'idée de la convergence, mais crée l'insécurité et risque d'être à l'origine de risques d'interprétation contradictoire.</p> |
| <p>Art. 61 LRTV-P: Principe</p> <p>¹ Les diffuseurs peuvent diffuser eux-mêmes leurs programmes en vertu des dispositions du droit des télécommunications ou confier cette tâche à un fournisseur de services de télécommunication.</p> <p>² Les fournisseurs de services de télécommunication doivent garantir l'accès aux diffuseurs à des conditions équitables, adéquates et non discriminatoires.</p> <p>³ L'art. 47 LTC, qui règle les prestations lors de situations extraordinaires, s'applique aux diffuseurs qui diffusent eux-mêmes leurs programmes.</p> | <p>Supprimer l'alinéa 2 art. 61</p> | <p>L'obligation faite à un prestataire de services de télécommunication de garantir un accès équitable, adéquat et non discriminatoire à un diffuseur est seulement justifiée, du point de vue de la concurrence, si le prestataire dispose d'une position dominante sur le marché dans le domaine de la diffusion de programmes de radio et de télévision. Il est inutile d'intégrer une disposition sur ce sujet dans la LRTV car l'art. 7 de la loi sur les cartels (LCart) contient déjà les obligations nécessaires dans un tel cas.</p> <p>L'art. 61, al. 2 du projet de LRTV étendrait les obligations de l'art. 7 LCart aux prestataires de services de télécommunication qui disposent d'une position dominante sur le marché. Cette réglementation ostensiblement excessive renfermerait par exemple le risque que de nombreux diffuseurs (indépendamment du fait qu'ils assurent le service public ou non) pourraient exiger l'accès au réseau câblé et entraver son potentiel en raison de son encombrement.</p> |

Art. 66 LRTV: Procédure de conciliation et de décision

¹ Quiconque obtient une concession de radiocommunication pour l'utilisation d'une fréquence destinée à la diffusion d'un programme à accès garanti, doit diffuser ce programme avec un niveau de qualité suffisant et selon les dispositions de la concession relative au programme ainsi que de la concession de radiocommunication relevant du droit des télécommunications.

² Les diffuseurs versent au fournisseur de services de télécommunication un dédommagement aligné sur les coûts pour la diffusion de programmes à accès garanti. Le Conseil fédéral règle les coûts imputables. Si la concession de radiocommunication est octroyée au plus offrant, le prix d'adjudication selon l'art. 39, al. 3, LTC n'est pas imputable.

³ Le Conseil fédéral peut étendre l'obligation de diffuser aux services associés aux programmes à accès garanti.

Art. 65, al. 2 LRTV

² Les diffuseurs versent au concessionnaire de radiocommunication un prix aligné sur le prix du marché pour la diffusion de programmes à accès garanti. Si la concession de radiocommunication est octroyée au plus offrant, il ne faut pas tenir compte du prix proposé en vertu de l'art. 39, al. 3 LTC pour le calcul du prix de diffusion.

La réglementation des prix proposée à l'art. 65, al. 2 LRTV-P pour la diffusion de programmes de service public numérique, par voie hertzienne terrestre (obligation de calculer le prix en fonction des coûts) entraverait fortement la liberté économique des concessionnaires de radiocommunication concernés. Il leur serait défendu d'exiger des prix alignés sur le prix du marché pour la diffusion numérique de ces programmes. Une réglementation prenant essentiellement le parti de protéger les diffuseurs créerait des incitations négatives en matière d'investissement. Les prestataires de services concernés verraient s'évaporer leur intérêt économique d'investir dans des installations de diffusion numérique. Cela remettrait en question l'introduction de la radiocommunication numérique, souhaitable du point de vue de la politique des médias. L'obligation légale faite aux concessionnaires de radiocommunication de pratiquer des prix de diffusion alignés sur le prix du marché de même que l'interdiction contenue dans la dernière phrase de l'art. 65, al. 2 LRTV-P de tenir compte du montant proposé pour le calcul du prix de diffusion en vertu de l'art. 39, al. 3 LTC, lorsqu'une concession de radiocommunication est octroyée au plus offrant, protègent suffisamment les diffuseurs.

Art. 66 LRTV: Procédure de conciliation et de décision

¹ Si les parties ne parviennent pas à s'entendre dans un délai de trois mois sur l'obligation de diffuser et les conditions de diffusion, la commission tranche.

² Elle fonde sa décision sur des valeurs comparatives suisses ou étrangères (benchmarking), si les parties n'allèguent aucun moyen de preuve qui justifie qu'on s'en écarte.

³ Elle peut ordonner provisoirement la diffusion et fixer des conditions financières pour la période allant du dépôt de la demande à l'entrée en force de la décision.

⁴ L'art. 11 LTC (interconnexion) s'applique par analogie à la procédure et à la l'obligation de renseigner.

Supprimer l'alinéa 2 de l'art. 66 LRTV

La procédure spéciale prévue à l'art. 66 LRTV n'entend pas protéger les concurrents d'un prestataire en position dominante sur le marché de diffusion, mais les diffuseurs de programmes, ou plutôt les programmes en tant que bien public. Par rapport à la procédure d'interconnexion, la situation est très différente, c'est pourquoi il n'est pas approprié de se fonder sur la procédure spéciale selon la LTC. Pour faire valoir d'éventuelles revendications des diffuseurs de programmes en ce qui concerne la diffusion (par voie hertzienne terrestre ou par câble) et pour fixer les conditions correspondantes, les prescriptions générales relatives à la procédure, les instruments juridiques au service du contrôle selon l'art. 94 ss. LRTV ainsi que le droit général de la concurrence sont suffisants. Il est donc inutile d'édicter une autre prescription pour une procédure spéciale.

Art. 68 LRTV-P: Diffusion sur des lignes de programmes à accès garanti et de programmes étrangers

¹ Doivent être diffusés sur des lignes dans leur zone de desserte:

- a. les programmes de la SSR, selon les critères de la concession;
- b. les programmes qui font l'objet d'une concession assortie d'un mandat de prestations.

² Le Conseil fédéral peut en outre désigner les programmes de diffuseurs étrangers qui doivent être diffusés sur des lignes en raison de leur contribution particulière à la formation, au développement culturel ou à la libre formation de l'opinion.

³ Les diffuseurs de programmes selon les al. 1 et 2 ont droit à la diffusion gratuite de leurs programmes avec un degré de qualité suffisant dans la mesure des possibilités techniques du fournisseur de services de télécommunication.

⁴ Est en premier lieu astreint à la diffusion le fournisseur de services de télécommunication qui diffuse déjà des programmes dans la zone de desserte et qui atteint le plus grand nombre de ménages. Le cas

Art. 68, al. 3 et 5 LRTV

Pour la sécurité des investissements et de la planification du câblo-opérateur, il est important de connaître le nombre maximum de programmes à diffuser obligatoirement. Si une telle limitation fait défaut, la diversité de l'offre sur le réseau câblé serait menacée en raison de la limitation des capacités résultant de l'extension incessante de l'offre de programmes.

³ Le nombre maximum de programmes à accès garanti selon les alinéas 1 et 2 est de huit programmes de télévision et de huit programmes de radio. Les diffuseurs versent au prestataire de services de radio-communication un prix aligné sur celui du marché pour la diffusion de ces programmes.

échéant, la commission peut astreindre à la diffusion plus d'un fournisseur de services de télécommunication dans la même zone de desserte pour que les programmes soient captables par le public en général. En cas de refus, la commission peut ordonner provisoirement la diffusion immédiate.

⁵ Si l'exécution de cette obligation entraîne une charge économique excessive pour le fournisseur de services de télécommunication concerné, la commission astreint le diffuseur ayant droit au versement d'un dédommagement approprié.

⁶ Le Conseil fédéral peut étendre l'obligation de diffuser aux services associés aux programmes à accès garanti.

⁵ Supprimer.

Art. 69 LRTV-P: Diffusion d'autres programmes

¹ La commission astreint un fournisseur de services de télécommunication à diffuser un programme sur des lignes dans une zone déterminée et pendant une durée déterminée à la demande d'un diffuseur si:

- a. le programme contribue particulièrement à l'exécution du mandat constitutionnel, et
- b. le fournisseur de services de télécommunication dispose des capacités de transmission nécessaires et que la diffusion ne représente pas une charge disproportionnée.

² Le diffuseur ayant droit rembourse les frais du fournisseur de services de télécommunication.

³ La commission peut retirer le droit avant l'expiration de la durée prévue si le diffuseur ne fournit plus les prestations fixées dans la décision.

⁴ Le Conseil fédéral peut étendre l'obligation de diffuser aux services associés aux programmes à accès garanti.

Priorité n° 1: supprimer l'art. 69 LRTV

Priorité n° 2: art. 69, al. 1, let. a et al. 2 LRTV

¹ La commission astreint un fournisseur de services de télécommunication à diffuser un programme sur des lignes dans une zone déterminée et pendant une durée déterminée à la demande d'un diffuseur si:

- a. le programme contribue particulièrement à l'exécution du mandat constitutionnel, qu'il correspond à la demande d'un grand nombre de clients et que l'offre de programmes existante ne garantit pas la diversité des opinions et de l'offre; et

² Le diffuseur ayant droit verse un montant correspondant aux prix du marché au fournisseur de services de télécommunication.

Les explications pour l'art. 68 sont également valables pour l'art. 69 LRTV. L'introduction d'une obligation de diffuser non limitée vers le haut pose des problèmes au câblo-opérateur. Il compose son offre de programmes pour une région sur la base des désirs des clients de cette région. Les capacités de transmission sont limitées de sorte qu'il faut procéder à un choix. La compétence pour le choix doit rester auprès du câblo-opérateur et ne doit pas être excessivement restreinte par les obligations définies par les autorités. Les investissements élevés pour la numérisation des réseaux câblés impliquent la mise en œuvre de modèles d'entreprise fondés sur cette technique. Les offres supplémentaires génèrent des recettes additionnelles qui couvrent l'investissement. De plus, les interventions des autorités menacent une offre de programmes et de services équilibrée. La politique de raccordement des câblo-opérateurs révèle que les bons programmes, demandés par les clients, trouvent leur place sur le réseau câblé sans que les autorités n'aient besoin d'intervenir.

Art. 71 LRTV-P: Principes

¹ Quiconque exploite des dispositifs techniques ou fournit des services servant au conditionnement technique des programmes aux fins de transmission, de groupage, de cryptage, de commercialisation ou de sélection des programmes pour les appareils de réception, doit octroyer aux diffuseurs ou aux fournisseurs des services de télécommunication un accès à des conditions équitables, appropriées et non discriminatoires.

² Quiconque fournit des services faisant appel à un système de menus prioritaires pour commander le choix des programmes doit veiller, selon l'état de la technique, à ce que les programmes à accès garanti soient clairement signalés lors de la première phase d'utilisation.

³ Les exploitants et les fournisseurs de services ou de dispositifs de conditionnement produisent:

- a. à l'intention des tiers qui font valoir un intérêt légitime, tous les renseignements et documents nécessaires pour exercer les droits selon l'al. 1;
- b. à l'intention de la commission et à sa demande, tous les renseignements et documents nécessaires à la vérification du respect des obligations découlant des dispositions sur le conditionnement technique.

⁴ Le Conseil fédéral peut étendre les dispositions sur le conditionnement technique aux services associés.

⁵ S'il n'existe pas de dispositions réglant un état de fait déterminé, la commission prend cas par cas les décisions nécessaires à la protection de la diversité des opinions et de l'offre.

Supprimer les al. 1, 3, 4 et 5 de l'art. 71 LRTV

Les explications relatives à l'art. 61, al. 2 LRTV sont également valables ici. Les dispositions dont la suppression est proposée sont des dispositions du droit de la concurrence contenues dans la loi sur les cartels et qui ne devraient pas être intégrées séparément dans une loi spéciale comme la LRTV.

Art. 78 LRTV-P: Montant de la redevance de réception

¹ Le Conseil fédéral fixe le montant de la redevance de réception. Il tient compte des moyens nécessaires pour:

- a. financer les programmes et les autres offres journalistiques de la SSR nécessaires à l'exécution du mandat (art. 27, al. 3, let. b);
- b. financer le comité consultatif de la SSR (art. 41);
- c. soutenir les programmes des diffuseurs ayant droit à une quote-part de la redevance (art. 48);
- d. financer les tâches qui découlent de la perception de la redevance de réception et de l'exécution des obligations de payer la redevance et d'annoncer.

² Il peut fixer des redevances différentes pour la réception à titre privé et la réception à titre professionnel ainsi que pour l'exploitation commerciale de la possibilité de capter les programmes.

³ Il tient compte des recommandations de la commission, du comité consultatif et du Surveillant des prix. Il rend publics ses motifs s'il décide de s'écarter de ces recommandations.

⁴ Le produit de la redevance ne figure pas dans le compte d'Etat, à l'exception du financement visé à l'al. 1, let. c (concession donnant droit à une quote-part de la redevance).

Art. 78, al. 1, let. a bis (nouveau) et c LRTV

¹ Le Conseil fédéral fixe le montant de la redevance de réception. Il tient compte des moyens nécessaires pour:

- a^{bis}. financer la diffusion des programmes de la SSR;
- c. soutenir la réalisation et la diffusion de programmes avec une concession donnant droit à une quote-part de la redevance (art. 48).

Contrairement à la réglementation en vigueur aujourd'hui, les dépenses pour la diffusion par voie hertzienne terrestre des programmes de la SSR ne doivent plus être financées avec le produit de la redevance de réception. C'est du moins ce qui ressort du libellé de l'art. 78, al. 1 du projet de LRTV, selon lequel (le message sur la LRTV ne fournit pas d'explications plus précises), le besoin de financement pour la diffusion des programmes ne doit pas être pris en compte lors de la fixation de la redevance de réception.

L'obligation de fixer les prix en fonction des coûts (art. 65, al. 2 de la LRTV-P) vise à alléger les charges financières des diffuseurs pour la diffusion numérique, par voie hertzienne terrestre, de leurs programmes. Les prescriptions sur la diffusion sur des lignes, qui imposent parfois la gratuité des services de diffusion, vont encore plus loin. Les fournisseurs de services de télécommunication concernés payeraient le prix de cet allègement puisqu'ils ne toucheraient pas une rétribution correspondant au prix du marché pour le service fourni. Subventionner les diffuseurs via les prestataires de services de radiocommunication (secteur des télécommunications) n'est pas équitable. Le soutien financier en faveur de la diffusion de programmes de service public (comme c'est le cas aujourd'hui de la diffusion analogique, par hertzienne terrestre) doit être le fait des pouvoirs publics (avec la redevance de réception) puisque tout le monde bénéficie des programmes recevant un soutien.

Art. 82 LRTV-P: Mise en danger de la diversité des opinions et de l'offre

¹ La diversité des opinions et de l'offre peut être mise en danger si:

- a. un diffuseur occupe une position dominante sur le marché concerné;
- b. un diffuseur ou une autre entreprise active sur le marché de la radio et de la télévision occupe une position dominante sur un ou plusieurs marchés liés aux médias.

² Pour juger si un diffuseur ou une entre-

**Priorité n° 1: supprimer les art. 82 et 83
Priorité n° 2:**

Au lieu de supprimer les articles, on peut concevoir éventuellement une disposition analogue au droit actuel (art. 11 let. g) et concentrée sur le maintien de la diversité des opinions qui pose comme condition à l'octroi d'une concession que le candidat ne menace pas la diversité des opinions. Pour cela, il conviendrait de compléter l'art. 54, al. 1 LRTV d'une lettre g. à la teneur suivante:

Selon le projet du Conseil fédéral, la commission compétente doit pouvoir intervenir indépendamment de l'existence d'une procédure d'octroi de concession et sans cause externe en cas de «mise en danger de la diversité des opinions et de l'offre» (art. 82). Les mesures prévues vont jusqu'à la contrainte de se séparer de domaines d'activité ou de participations dans d'autres entreprises (art. 83).

De telles réglementations sont inutiles du moment que le marché est ouvert.

prise occupe une position dominante selon l'art. 4, al. 2, de la loi du 6 octobre 1998 sur les cartels, la commission consulte la Commission de la concurrence. Celle-ci peut rendre publique sa prise de position.

*Quiconque veut obtenir une concession:
(...)
g. ne menace pas la diversité des opinions.*

Les dispositions correspondantes de la loi sur les cartels en vigueur contrecarrent efficacement les conséquences nuisibles d'une concentration des médias.

La thématique de la concentration des médias doit être réglée de manière exhaustive dans la loi sur les cartels.

Art. 83 LRTV-P: Mesures

¹ Si la commission, se fondant sur l'expertise de la Commission de la concurrence, constate qu'un diffuseur ou une autre entreprise active sur le marché de la radio et de la télévision met en danger la diversité des opinions et de l'offre en raison de sa position dominante sur le marché, elle peut prendre des mesures dans le domaine de la radio et de la télévision. En règle générale, elle rend une décision dans les trois mois à compter de la réception de l'expertise.

² Elle peut exiger que le diffuseur ou l'entreprise concernée:

- a. prenne des mesures garantissant la diversité, telles que l'aménagement d'un temps de transmission destiné à des tiers, la collaboration avec d'autres acteurs du marché, la création d'une commission de programmes indépendante ou l'adoption d'une charte assurant la liberté rédactionnelle;
- b. adapte les structures et l'organisation de l'entreprise;
- c. se séparer de certains domaines ou de certaines participations de l'entreprise.

Art. 109 LRTV-P: Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il peut déléguer à la commission la compétence d'édicter des prescriptions techniques et administratives.

Art. 109 LRTV

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il peut déléguer à la commission la compétence d'édicter des dispositions d'une importance économique secondaire.

La nouvelle commission dispose de compétences étendues et représente donc l'autorité de réglementation centrale des marchés de la radiodiffusion et des télécommunications. Compte tenu de la concentration du marché, le respect de l'Etat de droit implique la limitation des compétences de cette commission dans le domaine des télécommunications et de la radiodiffusion à l'application du droit et à la surveillance. Il est donc indispensable que le Conseil fédéral règle lui-même, tant dans le domaine de la radiodiffusion que dans celui des télécommunications, les dispositions d'exécution.

tion et qu'il délègue à la nouvelle commission la compétence d'édicter des prescriptions d'une importance économique secondaire. Les adjectifs «administratif» et «technique» ne sont pas des critères valables pour décrire les compétences de délégation du Conseil fédéral. En effet, la pratique dans le domaine des télécommunications, notamment, montre clairement que les dispositions contenues dans les prescriptions administratives et techniques de l'OFCOM ou de la ComCom en ce qui concerne la LTC ne sont nullement de nature secondaire, mais qu'il s'agit de dispositions qui en raison de leur importance devraient être formulées, du moins dans les grandes lignes, par le Conseil fédéral lui-même (prescriptions sur le libre choix du prestataire de services et sur la portabilité des numéros).

Art. 110 LRTV-P: Accords internationaux et représentation dans des organismes internationaux

¹ Le Conseil fédéral est habilité à conclure des accords internationaux de moindre portée dans le domaine d'application de la présente loi.

² Il peut charger la commission de conclure les accords portant sur des questions techniques ou administratives et de représenter la Confédération dans des organismes internationaux; il peut lui donner des directives à cet effet.

Art. 110, al. 2 LRTV

² Il peut charger la commission de conclure les accords d'importance économique secondaire et de représenter la Confédération dans des organismes internationaux; il peut lui donner des directives à cet effet.

Les explications relatives à la modification de l'art. 109 LRTV s'appliquent par analogie à la compétence du Conseil fédéral de déléguer des tâches ressortant de l'art. 110, al. 2 LRTV.

La révision de la loi d'organisation judiciaire (OJ)

| OJ en vigueur / projet de révision OJ | Modifications proposées | Motif |
|---|---|--|
| <p>Art. 99, al. 1 let. d OJ</p> <p>¹ Le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:</p> <p>d. L'octroi ou le refus de concessions auxquelles la législation fédérale ne confère pas un droit, les décisions qui, simultanément, octroient ou refusent le droit d'exproprier aux concessionnaires et l'autorisation ou le refus de ces concessions.</p> | <p>Art. 99, al. 1 let. d OJ</p> <p>¹ Le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:</p> <p>d. L'octroi ou le refus de concessions auxquelles la législation fédérale ne confère pas un droit (excepté les concessions selon la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 – LTC), les décisions qui, simultanément, octroient ou refusent le droit d'exproprier aux concessionnaires et l'autorisation ou le refus de cette concession.</p> | <p>La modification proposée pour l'art. 61, al. 1 LTC prévoit le recours contre des décisions relatives à l'octroi ou au refus de concessions, aussi faut-il adapter en conséquence l'art. 99, al. 1, let. d OJ.</p> |
| <p>Art. 100, al. 1 let. z OJ-P</p> <p>¹ En outre, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:</p> <p>z. En matière de télécommunications: les décisions prises en vertu de la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LTC), à l'exception des décisions sur des sanctions administratives fondées sur l'art. 60 de la LTC.</p> | <p>Supprimer l'al. 1 de l'art. 100 OJ.</p> | <p>La modification proposée pour l'art. 61, al. 1 LTC admet, d'une manière générale, les recours de droit administratif dans le domaine des télécommunications, aussi faut-il adapter en conséquence l'art. 100, al. 1, let. z OJ.</p> |

Révision de la loi sur les télécommunications (LTC)

| Projet LTC | Modifications proposées | Motif |
|---|--|---|
| <p>Art. 2 LTC-P: Objet</p> <p>La présente loi règle la transmission d'informations au moyen de techniques de télécommunication, y compris la transmission de programmes de radio et de télévision, si la loi fédérale du ... sur la radio et la télévision (LRTV) n'en dispose pas autrement.</p> | <p>Art. 2 LTC</p> <p>La présente loi règle la transmission d'informations au moyen de techniques de télécommunication non diffusées en tant que programmes de radio et de télévision au sens de la loi du ... sur la radio et la télévision (LRTV).</p> | <p>La LRTV et la LTC sont conçues de telle manière que la LRTV s'applique à la communication de masses (diffusion de programmes radio-TV) et que la LTC règle les communications individuelles (services de télécommunication). La formulation proposée dans la LTC, selon laquelle elle sert de filet de secours à la LRTV, crée une grande insécurité juridique. Tant la LRTV que la LTC sont des réglementations spéciales qui prennent en considération les particularités de leur domaine.</p> |
| <p>Art. 11 LTC-P: Interconnexion</p> <p>¹ Les fournisseurs de services de télécommunication occupant une position dominante sur le marché sont tenus de garantir l'interconnexion à l'égard d'autres fournisseurs de manière non discriminatoire et selon les principes d'une politique des prix transparente et alignée sur les coûts. Ils doivent présenter séparément les conditions et les prix de chacune de leurs prestations en matière d'interconnexion. Le Conseil fédéral fixe les principes d'interconnexion.</p> <p>² Le fournisseur de prestations relevant du service universel au sens de l'art. 16 doit assurer la capacité de communication entre les utilisateurs de ces services; il est également tenu d'offrir l'interconnexion, même s'il n'occupe pas une position dominante sur le marché et s'il n'est pas concessionnaire du service universel. Le Conseil fédéral peut prescrire les interfaces nécessaires pour accéder à ces services selon les normes internationales. La commission édicte les prescriptions techniques et administratives.</p> <p>³ Lorsqu'un fournisseur tenu d'offrir l'interconnexion et celui qui la demande n'arrivent pas à s'entendre dans un délai de trois mois, la commission fixe les conditions de l'interconnexion selon les princi-</p> | <p>Supprimer la dernière phrase de l'art. 11, al. 2 et l'al. 6 LTC.</p> | <p>D'une manière générale, les dispositions explicatives y compris les prescriptions techniques et administratives de l'art. 11, al. 2 LTC, sont édictées par le Conseil fédéral.</p> <p>La possibilité pour le Conseil fédéral de déléguer des compétences se fonde sur l'art. 62, al. 2 LTC. Avec la modification proposée, cette compétence se limiterait aux prescriptions d'une importance économique secondaire.</p> <p>Dans le domaine des programmes radiodiffusés, il n'existe aucune obligation d'interconnexion. Les obligations de raccordement des programmes, quant à elles, sont réglées dans la loi spéciale prévue à cet effet (LRTV). La disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut supprimer le principe – qui veut qu'aucune obligation d'interconnexion ne prévale pour la diffusion de programmes radio - TV, contredit la systématique fondamentale de la loi.</p> <p>Cette dérogation pourrait miner les objectifs de la LRTV au niveau de l'ordonnance.</p> <p>Une intervention aussi incisive doit impérativement prendre la forme d'une révision de loi.</p> |

pes usuels du marché et du secteur en question. A la demande d'une des parties, la commission peut accorder une protection juridique à titre provisoire. Pour juger si un fournisseur a une position dominante, la commission consulte la Commission de la concurrence. Celle-ci peut rendre publique sa prise de position.

⁴ Tout litige portant sur un accord ou résultant d'une décision d'interconnexion est jugé par les tribunaux civils.

⁵ Après la conclusion du contrat, les parties font parvenir à l'office une copie de leur accord d'interconnexion. L'office permet la consultation des accords d'interconnexion au sens des al. 1 à 4, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

⁶ Il n'y a pas d'obligation d'interconnexion pour la diffusion de programmes de radio et de télévision. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Art. 24 LTC-P: Octroi de la concession

¹ En règle générale, l'octroi d'une concession de radiocommunication fait l'objet d'un appel d'offres public si les fréquences utilisées servent à fournir des services de télécommunication et qu'il n'existe pas assez de fréquences disponibles pour satisfaire tous les intéressés présents et futurs.

² Le Conseil fédéral règle la procédure. Celle-ci obéit aux principes de l'objectivité, de la non-discrimination et de la transparence, et garantit la confidentialité des données fournies par les candidats. Pour la procédure de première instance concernant l'appel d'offres public et pour la procédure de recours, le Conseil fédéral peut déroger aux dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA) concernant la constatation des faits (art. 12 PA), la collaboration des parties (art. 13 PA), la consultation des pièces (art. 26 à 28 PA), le droit d'être entendu (art. 30 et 31 PA) ainsi que la notification et la motivation des décisions (art. 34 et 35 PA).

Supprimer l'art. 24, al. 3 LTC.

L'exclusion générale du recours séparé contre des dispositions transitoires relatives aux procédures et autres dispositions transitoires proposée dans le cadre des procédures d'appel d'offres public pour les concessions de radiodiffusion est problématique par rapport à l'Etat de droit. Cela aurait pour conséquence de supprimer toute protection juridique pour certaines décisions même si ces dernières entraînent des inconvénients pour la partie concernée qui ne pourraient être éliminés en cas d'aboutissement d'un recours contre la disposition définitive. C'est la raison pour laquelle le tribunal fédéral a rejeté cette proposition lors de la procédure de consultation en vue de la révision de la LTC (qui contenait également la décision que le Conseil fédéral a intégrée dans le projet de LRTV depuis) – cf. la prise de position du tribunal fédéral du 8 octobre 2002.

³ Les décisions de procédure et les autres décisions rendues pendant la procédure concernant l'appel d'offres public ne sont pas séparément susceptibles de recours.

Art. 28 LTC-P: Gestion et attribution

¹ La commission établit les plans de numérotation et attribue les ressources d'adressage.

² Elle gère les ressources d'adressage dans le respect des normes internationales. Elle prend les mesures appropriées pour garantir le nombre suffisant d'éléments de numérotation et de paramètres de communication. Elle peut accorder aux titulaires de ressources de base le droit d'attribuer des ressources d'adressage subordonnées.

³ Dans des cas particuliers, elle peut transférer la gestion et l'attribution de certaines ressources à des tiers. Le Conseil fédéral règle les modalités d'application, notamment la surveillance par la commission.

⁴ Les fournisseurs de services de télécommunication assurent la portabilité des numéros et garantissent le libre choix du fournisseur des liaisons nationales et internationales. La commission règle les modalités d'application en tenant compte de l'évolution de la technique et de l'harmonisation internationale.

Art. 28, al. 4 LTC

⁴ Les fournisseurs de services de télécommunication assurent la portabilité des numéros et garantissent le libre choix du fournisseur des liaisons nationales et internationales. Le Conseil fédéral règle les modalités d'application en tenant compte de l'évolution de la technique et de l'harmonisation internationale.

Cf. les explications pour la modification proposée pour l'art. 109 LRTV.

Art. 61 LTC-P: Voies de droit

¹ Les décisions de la commission et du secrétariat peuvent faire l'objet d'un recours à la Commission de recours indépendante du département. Celle-ci rend une décision définitive dans un délai de six mois à compter de la réception du recours.

² Le recours n'a pas d'effet suspensif. La commission de recours peut accorder l'effet suspensif sur demande.

³ Au surplus, la procédure est régie par les dispositions générales de la procédure administrative fédérale.

Art. 61, al. 1 et 2 LTC

¹ Les décisions de la commission et du secrétariat peuvent faire l'objet d'un recours à la Commission de recours indépendante du département, dans la mesure où le tribunal fédéral admet les recours de droit administratif contre les décisions concernées. Les recours contre les décisions relatives à l'octroi ou au refus de concessions et contre celles relatives à l'interconnexion (art. 11, al. 3) sont déposés directement auprès du tribunal fédéral.

² Supprimer.

L'argument invoqué par le Conseil fédéral pour justifier le démantèlement de la protection juridique, proposé dans le cadre de la LTC, est que dans le domaine des télécommunications la technique, le marché et les conditions économiques évoluent extrêmement rapidement et que la démultiplication des niveaux de décision pour l'accès au marché compliquerait beaucoup la tâche des nouveaux prestataires de service. Cet argument ne justifie pas un démantèlement massif de la protection juridique. L'expérience a montré que la durée parfois importante des procédures n'est pas due à une protection juridique excessive, mais aux faiblesses de l'instruction en première instance. Ce sont en particulier les procédures d'interconnexion, très complexes, qui posent des problèmes. Si l'instance de recours doit rendre une décision dans un délai de six mois seulement, il existe un risque que les décisions prises en première instance ne soient pas examinées avec le soin nécessaire et une chance qu'elles puissent être corrigées. La «justice accélérée» proposée s'oppose à la garantie de l'accès au juge ancré dans l'art. 29a de la Constitution qui prescrit un examen exhaustif par au moins une instance judiciaire. Une protection juridique sur deux niveaux est également prévue dans la loi sur les cartels (LCart), qui n'est pas affectée par la révision partielle actuellement en cours (cf. art. 44 LCart et art. 98, let. e de la loi d'organisation judiciaire [OJ]). Aménager une exception à la protection juridique sur deux niveaux dans la LTC n'est justifié que dans les cas où il est effectivement question de l'accès au marché. C'est le cas en ce qui concerne les procédures relatives aux concessions (octroi ou refus d'une concession) et les procédures d'interconnexion. Comme ces procédures portent régulièrement sur des restrictions de la liberté économique des entreprises, il est justifié (comme dans le domaine de l'interconnexion) de prévoir un recours direct auprès du tribunal fédéral (cf. art. 105, al. 1, dernière phrase du projet de LRTV dans le domaine de la surveillance du contenu rédactionnel des émissions, et art. 11, al. 4 LTC).

Art. 62 LTC-P: Exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. La compétence de la commission est réservée.

² Le Conseil fédéral peut déléguer à la commission la compétence d'édicter des prescriptions techniques et administratives.

Art. 62 LTC

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

² Il peut déléguer à la commission la compétence d'édicter des dispositions d'une importance économique secondaire.

Cf. les explications pour la modification proposée pour l'art. 109 LRTV.

Art. 64 LTC-P: Accords internationaux et représentation dans des organismes internationaux

¹ Le Conseil fédéral est habilité à conclure des accords internationaux dans le domaine d'application de la présente loi.

² Il peut charger la commission de conclure les accords portant sur des questions techniques ou administratives et de représenter la Confédération dans des organismes internationaux; il peut lui donner des directives à cet effet.

Art. 64, al. 2 LTC

² Il peut charger la commission de conclure les accords d'importance économique secondaire et de représenter la Confédération dans des organismes internationaux; il peut lui donner des directives à cet effet.

Cf. les explications pour la modification proposée pour l'art. 110, al. 2 LRTV.

Elaboré par une task-force du groupe d'experts société de l'information d'economiesuisse:

Claudia Bolla-Vincenz (Swisscable), René Buholzer (economiesuisse, direction), Ingo Buse, Jürg Eberhart (Lexsys AG), Martin Ghermi (Swisscom), Dominique Reber (Swisscom), Heike Scholten-Reichlin (economiesuisse), Roy Simmonds (Cablecom).

Les membres du groupe de travail n'engagent pas la responsabilité de l'entreprise pour laquelle ils travaillent. economiesuisse est seule responsable de ce document.

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Via Bossi 6
casella postale 2336
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Rue Joseph II, 40 Bte 3
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch