



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

Le nouveau Traité Européen	1
Le Système de satellites «G.D.L.»	7

1 / 1986

numéro spécial

Service Information et Presse
Luxembourg — 10, boulevard Roosevelt

Le nouveau Traité Européen

Monsieur Jacques Santer, Président du Gouvernement, a donné le 28 janvier 1986 une conférence au Palais d'Egmont à Bruxelles, à la tribune de l'Institut Royal des Relations Internationales, en présence notamment de Monsieur Wilfried Martens, Premier Ministre de Belgique, sur le thème: le Nouveau Traité Européen». Nous reproduisons ici le texte de la conférence du Président du Gouvernement.

Plus de 30 ans se sont écoulés depuis la signature du premier des Traités européens, le Traité de Paris, et presque 30 années depuis les Traités de Rome.

A votre tribune, et à travers les publications de l'Institut Royal des Relations Internationales, nombre d'éminentes personnalités ont tour à tour commenté cet acquis, ou critiqué ses insuffisances, ou encore ont admonesté leur auditoire à pousser plus loin l'unification européenne ou à aller plus vite.

Pour l'Europe, le dernier quart de siècle est une longue séquence de réussites et d'échecs alternativement. L'opinion publique, et on la comprend, s'est lassée de tant de palabres, de tant de querelles qui souvent paraissent égoïstes ou subalternes, de trop de promesses aussi, qui n'ont pas toujours été suivies d'effets.

D'autres, parmi vos conférenciers, ont expliqué que, sans être spectaculaires, bon nombre de progrès ont cependant été accomplis, et, que le processus d'intégration est probablement plus avancé qu'on a tendance à l'admettre.

Il n'entre pas dans mon propos de résumer, en moins bien, ce qu'ont dit et répété les uns et les autres. Tous, en effet, sont en fin d'analyse d'accord sur le point que voici au stade présent de la destinée commune des Européens, deux ou trois défis majeurs conditionnent le progrès, ou plus exactement, l'existence de ce qu'on qualifie Communauté Européenne, ou Union Européenne.

Le premier réflexe des Européens convaincus, qui, Dieu merci, restent nombreux encore dans votre pays et dans le mien, est de dire qu'il faut sans tarder parachever la construction européenne. Notre ami Léo Tindemans, voici 10 ans déjà, avait à la demande des Chefs d'Etat ou de Gouvernement des 9 pays de la Communauté d'alors, esquissé une fresque remarquable de ce que devrait être une Union Européenne, qualifiée comme la finalité majeure (dès la Conférence au Sommet de Paris en 1972). D'autres, avec grande lucidité aussi, ont tantôt esquissé une approche politique et institutionnelle, notamment à travers un Parlement élu au suffrage universel, plus structuré et plus démocratique. D'autres encore, comme mon propre prédécesseur Pierre Werner, qui a eu l'occasion de l'exposer ici, ont tracé le schéma d'une Union Economique et Monétaire.

Comme la plupart d'entre vous, j'ai milité, au sein de ma famille politique, comme d'autres dans la leur, pour la réalisation de l'ensemble de ces objectifs. Plus que jamais, je les considère aujourd'hui aussi nécessaires.

Mais parfois, reconnaissons-le, ces débats ont également outre mesure pris la forme de discussions théoriques. Théoriques au moins pour la grande majorité de nos concitoyens, même si en bons politiques, nous avons naturellement tendance à intégrer mentalement dans le nombre de ceux qui nous suivent la multitude de ceux qui se bornent à nous regarder.

Les hommes et les femmes qui animent et dirigent la politique européenne dans les Gouvernements et dans les Institutions, ne réalisent peut-être pas toujours que les citoyens européens, et surtout nos jeunes concitoyens, ont retenu et retiennent des péripéties du processus d'Unification Européenne surtout les moments et les circonstances quand l'Europe n'a pas été à la hauteur du défi historique, dont on se réclame peut-être un peu abusivement.

— Une crise pétrolière, au début des années 70, dont bien peu avaient pressenti la survenance, ni mesuré les incidences. Ce fut le «sauve qui peut» parmi les Européens.

— L'annonce qu'on créerait sous peu une monnaie européenne: suivie de dévaluations et autres troubles monétaires en cascade.

— Le lancement, à grands renforts de publicité de l'Europe Verte, avec des prix agricoles apparemment communs, mais aussi avec la production de surplus dépassant en fin de compte ce qu'il était possible de financer.

— Un peu dans le prolongement de cette politique agricole: une querelle sur le point de savoir quelle serait la charge financière des uns et des autres.

Chacun d'entre nous pourrait à loisir compléter cette liste, si cela avait beaucoup de sens. C'est la crise économique de la dernière décennie, la récession, le chômage qui, du moins je le crois, ont annoncé un tournant, que nous commençons tout juste à entamer.

Parmi un certain nombre de révélations, deux au moins ont frappé les dirigeants politiques aussi bien que les citoyens.

Le constat que ce fameux «Marché Commun» n'est pas en vérité un Marché unique, tant s'en faut. Le compartimentage en 11 ou 12 marchés nationaux, avec leur réglementation, leur protection sournoise et les entraves techniques qui empêchent la production d'être rationalisée, constitue un énorme obstacle à l'expansion économique de l'Europe. Les barrières légales et

réglementaires coûtent globalement, plus cher, que les barrières tarifaires. Il a fallu de nombreuses années avant que le Gouvernement, Parlement et opinion publique ne réalisent qu'une des causes au moins du chômage structurel réside dans le bridage artificiel de la production à travers des entraves de toutes sortes, par lesquelles on interdit ou retarde ce qui pourrait être le bénéfice majeur de l'Europe: le grand marché qu'elle constitue.

Le deuxième fait saillant est le progrès vertigineux des sciences et technologies qui feront que l'Europe, si l'on ne réagit pas tant qu'il est temps encore, sera un continent de moindre développement, moins dynamique, moins puissant et plus pauvre.

Pour beaucoup, sinon pour la plupart, de ceux qui appréhendent cette situation, une Communauté Européenne dynamique et forte est ainsi un des rares, sinon l'unique moyen pour éviter la descente de l'Europe en seconde catégorie, après des siècles de domination et de relatif bien-être.

Et d'emblée la question se pose: cette Communauté est-elle capable d'inspirer et de soutenir pareil effort? En a-t-elle les moyens et les instruments? Chacun, à cette question, a réagi à sa façon:

- Certains, dont, je présume, la grande majorité d'entre nous, estiment qu'un plus haut degré d'intégration économique et politique, un renforcement du levier parlementaire, un processus de décision plus efficace et plus contraignant, accroîtrait résolument les chances pour l'Europe de se ressaisir, et pour le moins éviterait les considérables pertes d'énergie qu'occasionne la survie de structures étatiques surannées.

- D'autres, considérant que l'Union et la Solidarité relèvent bien de nobles sentiments, mais coûtent trop cher en termes financiers ou économiques, acceptent et même demandent une coopération entre Etats plus intense et plus active, mais n'acceptent pas à terme la «transformation de l'ensemble des relations des Etats-membres en une Union Européenne», selon la formule de Georges Pompidou devenue le mot-clé du premier Sommet de la «grande» Communauté, en 1972 déjà.

Deux conceptions s'affrontent ainsi: ce n'est pas un fait nouveau. Ce débat dure depuis que la Communauté existe, et aucune de ces thèses probablement ne l'emportera sur l'autre dans un avenir prévisible.

L'élargissement de l'ancienne Communauté des Six, relativement homogène, à successivement neuf, dix, puis douze Etats Membres ne favorise évidemment pas l'intégration économique du moins à court terme. On a voulu ces élargissements pour des raisons politiques et économiques impérieuses. Il n'y a aucune raison sérieuse pour le regretter: en conséquence, il ne sert à rien de se dire qu'en d'autres temps les choses étaient plus faciles (ce qui reste encore à prouver), et surtout il ne faut, après tant de négociations difficiles pour obtenir les élargissements successifs, commencer à subitement rêver d'une séparation.

Faudrait-il, par contre, renoncer à la grande ambition de l'intégration européenne jusque dans ses implications politiques? Certes non. Car, même si cela devait paraître saugrenu aux partisans de la seule coopération

entre Etats, la défaillance d'une ambition politique enlèverait le ciment qui unit les Etats, et qui en dernière analyse justifie les sacrifices qu'inévitablement les uns et les autres doivent accepter pour faire progresser la cause commune.

Il n'y a donc pas de véritable antagonisme. Mais il faut veiller à ce que l'élargissement géographique aille de pair avec le renforcement aussi bien des politiques communes que des instruments communautaires que sont avant tout un Parlement Européen élu au suffrage universel et une Commission Européenne autonome et jouant le rôle de moteur.

C'est ce type de réflexion là qui est à l'origine des différentes initiatives qui ont conduit à la négociation du Traité auquel je me réfère. La particularité de cet ouvrage est que, en définitive, il ne s'agit ni d'un Traité économique, ni d'un Traité politique, dans le pur sens du terme de cette notion. Si j'avais à le qualifier je l'appellerais: Traité de Progrès.

A son origine on trouve bien des considérations relatives aux aspects économiques, aussi bien qu'une détermination d'élargir le domaine d'action de la Communauté et de renforcer ses moyens d'action.

Le matériau de la construction a différentes provenances.

La plus importante contribution aura sans doute été la proposition du P.E. lui-même d'un Traité d'Union Européenne. Sur le plan du concept et de la formulation, il s'agit d'une oeuvre magistrale, à laquelle on se référera à l'avenir certainement souvent encore. Un certain nombre de problèmes étant, de par cette initiative du Parlement, clairement posés, le Conseil Européen, instance politique suprême de la Communauté, n'a pas pu, et n'a pas voulu refuser le débat. Mais ce débat a été mené avec mille précautions, dans l'ambiance feutrée de ce Palais d'Egmont par des personnages discrets désignés à raison de un par Etat Membre comme Représentant personnel de chacun des Chefs d'Etat ou de Gouvernement. Le résultat a été consigné sous forme de rapport, connu et publié sous le nom de «Rapport Dooge», du nom de l'éminent homme politique irlandais qui dirigeait ce groupe. Ce rapport:

- constate que l'intégration économique et politique de l'Europe a bien avancé, quoiqu'on en dise, mais que les compétences et les moyens proprement communautaires sont encore insuffisants pour véritablement permettre à la Communauté de fournir une réponse aux problèmes de notre époque;

- constate que surtout le véritable Marché Intérieur n'est pas réalisé, de même qu'un certain nombre d'autres politiques;

- estime que la coopération entre les Gouvernements des Dix (puis des Douze) en matière de politique étrangère devrait faire l'objet d'un Traité. La formulation d'une politique étrangère proprement dite des Dix, et surtout l'inclusion dans le domaine de la coopération politique de la défense, ou pour le moins la sécurité, a été refusée par plusieurs;

- demande, sur le plan communautaire, que les procédures de décision soient renforcées, notamment

par le recours systématique au vote à la majorité qualifiée, et par l'attribution d'un pouvoir de codécision au P.E. en matière de législation communautaire. Ces deux dernières propositions ont vu un clivage très net se dégager entre la majorité des Représentants et les émissaires britanniques, danois et grecs;

— enfin, cette même majorité a proposé au Conseil Européen l'ouverture d'une négociation pour adapter ou compléter le Traité de Rome et, le cas échéant, pour codifier les principes et règles de la coopération politique.

Cette négociation devrait cependant être engagée sur base des dispositions de l'actuel Traité: c'est-à-dire, sous réserve de l'acceptation par les seuls Etats Membres unanimes, et avec la participation de la Commission, le Parlement étant entendu, sans plus.

C'est donc sous cette constellation là que s'est trouvé placé la réunion du Conseil Européen de Milan, fin juin 1985. Peu nombreux avaient été ceux qui prévoyaient une issue positive. Les Premiers Ministres du Royaume-Uni, du Danemark et de la Grèce ont fermement confirmé la position de leurs Représentants au Comité Dooge, à savoir: les incontestables lourdeurs du processus de décision de la Communauté peuvent être remédiées par un allègement des procédures et par la manifestation de la volonté délibérée de tous les Gouvernements d'accélérer et de faciliter le fonctionnement par des Institutions communautaires — au besoin par une renonciation volontaire, mais unilatérale à invoquer la règle de l'unanimité, ou, le cas échéant, l'invocation des «conclusions de Luxembourg» par l'effet duquel toute décision pourrait être bloquée si au moins un Etat invoque ce qu'on qualifie d'«intérêt vital».

Curieusement, ce Conseil Européen de Milan, auquel non seulement les média, mais encore la plupart des Gouvernements avaient imparti des chances modestes seulement, a effectivement failli devenir une occasion de rupture. Etait-ce voulu, délibéré? En fait, le Conseil Européen de Milan lui-même n'a rien décidé. Il a simplement enregistré, sous la responsabilité de son Président, Monsieur CRAXI, que sept Gouvernements étaient en faveur de la convocation d'une Conférence de négociation, et que trois Gouvernements étaient contre.

Voilà exactement la situation dans laquelle la Présidence luxembourgeoise, au 1er juillet 1985, a trouvé ce dossier.

Pour l'élaboration d'un nouveau Traité les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, à Milan, avaient imparti aux négociateurs un délai de 5 mois. 5 mois représentent évidemment une période très brève: ceci impliquait donc, d'entrée de jeu, qu'il ne s'agirait ni d'une refonte totale des traités existants, ni d'une œuvre originale et novatrice. Cela excluait même que la Conférence de négociations n'aborde l'ensemble des points sur lequel des propositions avaient été faites, notamment dans le projet du Parlement Européen, mais aussi dans le Rapport du Comité Dooge.

Ceux qui, aujourd'hui, ignorent ou affectent ignorer ces contraintes, peuvent, à juste titre, à leurs yeux, manifester leur déception devant le résultat de la négociation.

Un certain nombre de limites avaient ainsi été fixées dès le départ.

Le Conseil Européen à Milan, puis la réunion des Ministres des Affaires Etrangères constitutive de la Conférence, n'avaient pas été plus explicites. La Présidence de la Conférence, à laquelle, en l'occurrence, incombait une responsabilité lourde et à certains égards déterminante, a clairement compris et interprété son mandat comme une invitation à rechercher un accord entre les 10 Etats Membres de la Communauté, plus l'Espagne et le Portugal, sur un certain nombre de modifications ou de compléments au Traité de Rome (Marché Commun).

Le choix des domaines sur lesquels devait porter la réforme était, somme toute, une des moindres difficultés: des travaux et discussions qui avaient précédé Milan avait émergé un fil conducteur:

— qu'il était indispensable, et capital, de réaliser un véritable Marché Intérieur endéans l'espace de quelques années;

— que la réalisation de ce Marché Intérieur devrait aller de pair avec un développement du Système Monétaire Européen;

— qu'au moment où serait réalisée une Communauté de 12 Etats Membres, il importerait de prendre les dispositions nécessaires pour renforcer la cohésion économique et sociale d'une Communauté, au sein de laquelle les disparités entre les performances économiques respectives et le niveau de vie seraient nettement plus grandes que dans la Communauté originaire, pour laquelle dans les années 50 le Traité avait été conçu;

— qu'il conviendrait d'étendre formellement la compétence et l'action de la Communauté aux domaines de la recherche et du développement technologique. Ceci serait, en quelque sorte, le corollaire de la réalisation d'un véritable Marché Intérieur: la recherche et la coopération dans le domaine de la technologie n'ont évidemment de chances de produire de véritable résultat que si la future production peut être absorbée dans un Marché à la dimension de l'Europe, et si dans ce Marché la persistance de réglementations nationales divergentes n'annule pas, ou ne rend pas vain dès le départ, les grands efforts requis pour le développement scientifique et technologique commun. De même était-il apparu urgent de définir et de régler le cadre européen, à l'intérieur duquel pourraient se développer conjointement des actions communes à tous les Etats Membres et celui où des actions menées par un nombre plus restreint de pays pourraient être conduites;

— qu'en matière d'environnement la Communauté devrait autant que possible avoir une politique commune et des actions combinées, pour la préservation du potentiel écologique aussi bien que pour l'harmonisation des réglementations nationales;

— que pour le moins, il serait souligné que l'ensemble de ces actions impliquent également l'amélioration du milieu de travail, des conditions de travail, de la sécurité et de la santé;

— que, last but not least, ces nouveaux domaines d'action, et ces objectifs nouvellement définis, devraient avoir une chance réelle d'être réalisés dans un délai relativement bref, grâce à l'amélioration du processus de décision au sein des Institutions communautaires, et surtout d'un renforcement des pouvoirs et du rôle du Parlement Européen dans ce processus.

Tel fut le programme de négociations soumis à la Conférence des Gouvernements des Etats Membres début septembre. Le contenu du Traité issu de cette Conférence pourrait être résumé d'une manière très schématique dans les mêmes termes, sous réserve de ce que je soulignerai ci-après. A ce volet économique et institutionnel de l'œuvre s'ajouterait un Traité de coopération politique. Celui-ci comporte sans doute moins d'innovations véritables: il est en premier lieu, mais pas exclusivement, une codification de la coopération menée par les Gouvernements depuis des années déjà. Ce qui ainsi était jusqu'à présent une pratique devient désormais une règle. La différence est substantielle.

Le cadre ainsi tracé, et le large accord de principe dégagé sur les grandes lignes, ne signifiait cependant pas que les conditions de conclure allaient être faciles à réaliser.

La formule de négociations choisie par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement à Milan, à savoir la procédure de révision constitutionnelle des traités de Rome, permettait bien d'engager la négociation sur base d'une procédure fondée sur un accord de la simple majorité des Gouvernements. La conclusion, par contre, devait requérir l'unanimité.

Il fallait donc, et ceci doit être souligné, que la stratégie de la Conférence, et à commencer la ligne de conduite de la Présidence, soient la recherche à la fin de l'exercice d'une approbation unanime. Bon nombre d'entre nous auraient sans doute souhaité aller plus loin, étendre davantage encore les compétences de la Communauté et surtout renforcer celles-ci, par exemple en introduisant le recours systématique à la décision majoritaire, et surtout en attribuant au Parlement Européen élu au suffrage universel un véritable pouvoir de codécision dans l'adoption de la législation communautaire.

Sur l'aspect dit «institutionnel» de la réforme, des divergences sensibles existent, depuis le début, entre les Etats Membres. Tout le monde sait que dans ce domaine la ligne de clivage est aussi un point de rupture. La récente position du Parlement danois me dispense de plus amples explications. Il fallut donc, dans ce domaine capital, procéder avec une prudence particulière.

La Présidence, suivie sur ce plan par la grande majorité des Gouvernements des Dix, de l'Espagne et du Portugal, a ainsi adopté une stratégie qu'on pourrait appeler la «stratégie du maximum possible».

Certes, le Président du Gouvernement luxembourgeois, ou le Ministre des Affaires Etrangères, auraient pu, pour connaître une éphémère gloire personnelle, se porter champions de l'exploit impossible, et collectionner des épithètes flatteuses, mais des plus éphémères.

Mais quelques semaines de négociations avaient suffi pour clarifier les vues de la Présidence luxembour-

geoise sur un point névralgique: dans cette négociation, comme dans toutes les grandes négociations politiques et diplomatiques, jouerait la «loi de l'équilibre». Il devint ainsi rapidement évident qu'il n'y aurait pas de grands progrès sur le plan de la réforme institutionnelle, si, dans le domaine du Marché Intérieur, surtout, mais aussi de la technologie, les progrès ne seraient pas également substantiels. Et il n'y aurait pas de réalisation d'un véritable Marché Intérieur, d'une politique de la technologie, s'il ne devait pas y avoir de progrès substantiel sur le plan de l'intégration et du rôle des Institutions.

Il a suffi de quelques semaines de négociations pour s'apercevoir que, notamment dans le domaine du Marché Intérieur, les difficultés seraient considérables. La mise en place de ce Marché Intérieur comporte, on l'ignore trop souvent, la mise en cause d'une multitude de positions acquises et un risque accru de minorisation des intérêts nationaux là, où ces intérêts sont jusqu'à présent protégés par la règle de l'unanimité.

Bref, il était devenu évident aux environs d'octobre dernier déjà que les résultats de cette négociation seraient difficilement acquis, si tant est que l'on aboutirait.

C'est à ce moment-là également que ceux qui vivaient de près cette négociation étaient conscients qu'un report des échéances au-delà de la date fixée à Milan n'augmenterait pas les chances de succès: au contraire.

Le fait est, d'ailleurs, qu'à l'approche du Conseil Européen de début décembre, les objections, les réserves et les hésitations ont eu tendance à se multiplier et se renforcer au point qu'il a fallu aux Chefs d'Etat ou de Gouvernement deux jours de discussions âpres et acharnées, jusque dans le détail, pour arriver au résultat qui fut celui du Conseil Européen de Luxembourg.

Voilà donc ma modeste contribution personnelle à l'histoire de cette négociation, dont l'avenir nous dira si elle a abouti à un nouveau Traité. Car, comme vous le savez, si la négociation est conclue, le Traité ne l'est pas.

Les divergences de vues et les difficultés que je viens de décrire pouvaient, et peuvent encore, faire que l'accord conclu à Luxembourg, et finalisé un peu plus tard à Bruxelles reste lettre morte, ou plutôt rejoigne d'autres initiatives dans le fond de nos bibliothèques et dans les salles de classe des Instituts de Sciences Politiques. Ce serait sans doute dommage, mais cela est arrivé à d'autres qu'aux négociateurs de 1985.

Ceux qui ont été étroitement mêlés à cette péripétie de l'histoire de l'unification européenne sont sans doute les mieux placés pour connaître les points sur lesquels cet ouvrage mérite de sérieuses critiques:

1. Les clauses concernant le Marché Intérieur ne comportent pas de contraintes pour le respect du calendrier. Elles ne sont pas aussi ambitieuses et aussi exigeantes qu'on l'avait imaginé au départ.

Je le dis en toute franchise, sans risque d'être démenti: nous avons sousestimé les résistances, notamment, de tous ceux qui veulent conserver des positions acquises. Pareille attitude n'a rien d'illicite, ni de scandaleux: sans doute serait-il cependant souhaitable

que les attitudes sur le fond des problèmes soient davan- tage en conformité avec le langage des tribunes de Congrès.

2. Les textes consacrés au Système Monétaire Européen sont d'une extrême faiblesse. Certes, le fait qu'un texte existe qui fait référence explicite à l'Union Economique et Monétaire et au Système qui en est l'épine dorsale, est en lui-même un facteur très positif. L'accord sur ce point a d'ailleurs été déterminant pour le succès final, et je ne puis passer sous silence à cette tribune la part de mérite qui revient à cet égard au Premier Ministre de Belgique.

3. Contrairement à ce qui avait été envisagé, la dimension humaine et culturelle des problèmes de l'Europe, (en d'autres termes ce qu'ambitueusement on avait réuni sous le sigle «Europe des citoyens») a presque intégralement disparu dans les textes finaux. Ceci non seulement est très regrettable, mais constitue une lacune réelle.

Et comme, pour les raisons que je vous ai dites, il n'avait pas paru opportun, ni possible, de prolonger la négociation, je me hasarde à faire une suggestion: que le prochain Conseil Européen, lui-même, engage un large échange de vues sur «l'Europe du citoyen» et charge sans désemparer un comité ministériel d'élaborer pour la fin 1986 déjà sous le sigle «Europe des citoyens» une Charte dans laquelle seraient définis les objectifs et moyens visant à ce que tous citoyens puissent réaliser concrètement qu'il existe une solidarité profonde et une destinée commune entre les ressortissants de tous les pays européens.

Pourquoi, me direz-vous, n'avoir pas développé pareille idée déjà avant d'avoir mis, en décembre dernier, fin à la négociation?

Eh bien! simplement parce qu'il est apparu à l'évidence que l'heure manifestement n'est pas venue encore pour définir en termes de traité, c'est-à-dire, de dispositions constitutionnelles prévoyant des lois et des règlements d'exécution, un domaine qui, quoiqu'on en dise, reste flou, et à propos duquel il subsiste des réactions épidermiques telles qu'on se heurte rapidement à des impossibilités politiques.

Ce n'est donc pas par la voie du Traité que l'on peut procéder dans ce domaine. Mais comme ce domaine est néanmoins vital, il faudrait commencer par sensibiliser, par raisonner, par discuter: le tout d'une manière publique.

L'heure de la codification sonnera alors plus tard, lorsque les esprits seront véritablement préparés.

4. J'ai gardé pour la fin de cet exposé ma première critique de l'insuffisance du nouveau Traité. Il s'agit de «l'Europe démocratique». Il se trouve que personnellement je suis de ceux qui, depuis des années, militent en faveur d'une extension des compétences du Parlement Européen, et qui estiment, à la lumière aussi de l'expérience sur le plan personnel et politique, qu'une nouvelle définition des compétences et prérogatives du Parlement Européen reste indispensable.

Contrairement à ce que je viens de souligner à propos de «l'Europe du citoyen», à savoir que ce domaine ne se prête au stade présent pas encore pour

des définitions juridiques claires et précises, la définition des pouvoirs du Parlement Européen est une affaire qui peut, aujourd'hui déjà, faire l'objet de nouvelles dispositions constitutionnelles.

Parmi plusieurs types de propositions qui étaient sur la table, la Conférence de négociations a finalement choisi un schéma qui, tout en étant plus substantiel et plus significatif que beaucoup ne l'admettent, n'a pas les aspects d'un pas décisif.

Ce n'est pas par hasard que, il y a quelques instants, j'ai insisté sur le parallélisme entre la réalisation d'un véritable Marché Intérieur et l'attribution de véritables pouvoirs au Parlement Européen. A première vue, les deux domaines sont très distincts.

Mais à y regarder de plus près, on trouve au fond le même type de comportement du côté des responsables politiques, comme aussi des milieux que l'on qualifie de «concernés»: acception, d'une part, du principe et de la nécessité; exigence, cependant, d'autre part de retenir des garanties assurant la prise en considération de l'intérêt national.

S'agissant des pouvoirs du Parlement Européen, nombreux sont ceux qui y trouvent non seulement une logique, mais une nécessité. Mais cette approche politique est freinée dans son élan par un souci de sauvegarde, souvent d'ailleurs exagéré, des rôles des Parlements nationaux, souvent peu sensibles à la savante dialectique qui consiste à vouloir capter vers le plan européen les compétences abandonnées sur le plan national.

Le résultat de cette réflexion et de cette discussion n'en est pas moins remarquable: Encore que ce qu'on appelle «le dernier mot» reste l'apanage du Conseil des Ministres (avec, cependant, des compétences accrues de la Commission et des procédures de décision faisant une part nettement plus large au vote majoritaire) la prise de position du Parlement Européen, pour la première fois, a une influence directe et inéluctable sur la définition finale en matière de réglementation européenne.

Une frontière a ainsi été franchie. Les nouvelles dispositions constituent non pas un point d'arrivée, mais un point de départ. Désormais il appartient au Parlement de faire en sorte que son rôle nouvellement défini débouche sur un renouveau aussi du processus de décision.

Le cadre institutionnel, à l'intérieur duquel co- opèrent un Parlement élu, un Conseil des Ministres appliquant des procédures plus efficaces, et une Commission disposant d'une plus grande latitude sur le plan exécutif représentent un progrès notable, mais ne constituent bien entendu, aucune révolution dont on commémorera les anniversaires.

Mais, à la réflexion, c'est l'unification européenne elle-même qui est la révolution.

Un Traité codifie, définit, oriente et, somme toute, livre le cadre à l'intérieur duquel les choses se font.

Ce «Traité de Progrès», dont j'ai essayé d'expliquer les origines, de décrire la négociation et de commenter, en bien et en mal, le contenu, est un pas dans la bonne direction.

Il était normal que, pour galvaniser les énergies, l'on ait souligné que pareil événement ne se produit que tous les quarts de siècle, et pour en déduire que l'occasion de faire mieux, et plus, ne se représentera plus de sitôt.

Mon avis personnel est tout différent: ce type de Conférence, et ce genre d'adaptation des traités originaires peuvent tout aussi bien devenir des méthodes normales de progresser. Le principal chapitre économique du Traité dont nous parlons comporte l'engagement de réaliser un certain nombre d'objectifs dans une période de sept ans. Durant ce temps, les nouvelles

procédures sont mises en oeuvre et rodées. Surtout, le rôle du Parlement Européen aura émergé avec une plus grande clarté et, j'en suis certain, pas mal de préventions seront d'ici-là tombées.

Dans un monde qui évolue si vite, où les situations sont en constante mutation, une réforme de l'envergure d'une modification de Traité ne devrait certainement pas être une voie à écarter d'emblée.

Je suis convaincu que cette idée fera son chemin. Nous pouvons, les uns et les autres, contribuer à ce que les choses se passent ainsi.

Le système de satellites «G.D.L.»

Le 23 janvier 1986, la Chambre des Députés a approuvé le projet de la loi autorisant le Gouvernement à accorder à la «Société Européenne des Satellites» une garantie de l'Etat, dans l'intérêt du financement du système de satellites G.D.L., qui est mis en oeuvre pour l'exploitation commerciale des positions orbitales géostationnaires et des bandes de fréquences que le Luxembourg a entrepris, dès 1983, de coordonner auprès de l'Union Internationale des Télécommunications. Cette garantie, limitée dans le temps et quant au montant, n'est pas destinée à réduire le risque commercial des actionnaires, mais elle est prévue en faveur de certains créanciers, pour permettre aux promoteurs de ce projet à risque d'assurer le financement de sa mise en place.

Pour bien faire comprendre l'origine, l'objet et la portée précise de cette loi, il était utile d'exposer la genèse et la situation actuelle du projet de satellites G.D.L. dans l'exposé des motifs. Nous reproduisons ci-après l'exposé des motifs qui traite les aspects suivants:

1. La vocation du Luxembourg dans le domaine audio-visuel
2. Les débuts du projet GDL
3. La Société Européenne des Satellites
4. Les activités de la société
5. La configuration du système de satellites
6. Le statut juridique du système de satellites
7. L'environnement politique et son évolution
8. Le financement du projet
9. La garantie de l'Etat
10. Les retombées économiques pour le Luxembourg

Texte du projet de loi

1. La vocation du Luxembourg dans le domaine audio-visuel

L'exploitation commerciale des fréquences hertziennes dans notre pays remonte à la fin des années vingt et au début des années trente. Elle a connu un développement constant, avec l'utilisation successive de nouvelles bandes de fréquences pour la radiodiffusion, et avec l'avènement de la télédiffusion. Le concessionnaire des fréquences réservées au Grand-Duché, la Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT), est devenue une entreprise florissante, et les retombées économiques et budgétaires pour le pays et pour le Trésor sont devenues très importantes. La radio et la

télédiffusion représentent de nos jours un des domaines-clefs de notre économie et un des grands secteurs exportateurs de services qui assurent l'équilibre de notre balance courante. Dans la stratégie de consolidation et de diversification de notre économie visant au maintien du plein emploi, la préservation et le développement des activités dans l'audiovisuel occupent une place de choix. Notre avenir dans ce domaine et la conservation de notre position de force sur le plan européen sont de toute évidence tributaires de notre capacité de rester à la pointe du progrès technique, et donc de notre disposition à faire les investissements requis à cet effet.

Les Gouvernements successifs étaient déterminés à mettre au service du pays et de son secteur audio-visuel les possibilités technologiques nouvelles, et notamment celles de l'exploitation de l'espace pour les télécommunications. Dès 1973 la CLT a été assurée d'un droit de première négociation pour l'utilisation des fréquences de diffusion directe de télévision par satellite que le Grand-Duché pourrait obtenir. Cinq canaux de télévision par satellite nous ayant effectivement été alloués par la Conférence Administrative Mondiale des Radiocommunications sur la radiodiffusion par satellite (CAMR-RS) de 1977, la CLT a par la suite été invitée à réaliser un système de satellite luxembourgeois. Mais, consciente des importants investissements et des risques commerciaux que lui impose la télévision par satellite de toute façon déjà en matière de programmations, elle s'est jusqu'à présent abstenue d'investir directement dans l'équipement spatial: elle n'a pas mis en oeuvre ses projets pour le système LUXSAT et elle ne s'est pas jointe à l'actionnariat des firmes qui, en France ou au Luxembourg, mettent en place des systèmes de satellites susceptibles d'être utilisés par ses programmes.

Suite au vote par la Chambre des Députés, le 2 février 1983, d'une motion soulignant le rôle primordial de la télévision par satellite pour l'économie luxembourgeoise, le Président du Gouvernement est entré en discussion avec un promoteur intéressé à la mise en place d'un système de satellite luxembourgeois, M. Clay T. WHITEHEAD de Los Angeles. Cet expert a proposé d'utiliser un satellite de télécommunications émettant à moyenne puissance, plutôt qu'un satellite de télévision directe émettant à haute puissance. Cette

solution avait, à côté de nombreux aspects intéressants, le désavantage de requérir d'autres fréquences que celles déjà allouées au Grand-Duché, rendant dès lors nécessaire un long processus de coordination technique. Si les propositions techniques en question ont à l'époque rencontré beaucoup de scepticisme en Europe, les experts conviennent aujourd'hui généralement de la supériorité, en termes économiques, des satellites de moyenne puissance.

2. Les débuts du projet GDL

L'existence du projet GDL (pour «Grand-Duché de Luxembourg») a été rendue publique par le Gouvernement en août 1983. Le 26 septembre 1983, l'Administration des Postes et Télécommunications a demandé au Comité International d'Enregistrement des Fréquences, un organe de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) à Genève, la publication anticipée du système GDL, laquelle a eu lieu le 8 novembre 1983. Le 15 juin 1984 l'Administration des P & T était en mesure de demander formellement la coordination du système, et cette demande a été publiée le 5 février 1985. Les travaux de coordination, que notre Administration a menés avec tous les pays et organisations internationales ayant mis en place ou ayant en planification un satellite susceptible d'être gêné par notre système ou de le gêner, sont en train d'aboutir pour une position orbitale et les fréquences nécessaires pour un satellite, de sorte que l'enregistrement de ces fréquences peut être demandé sous peu. La Conférence Administrative Mondiale des Radiocommunications sur l'utilisation de l'orbite des satellites géostationnaires et la planification des services spatiaux utilisant cette orbite (CAMRORB), qui s'est déroulée en août et septembre dernier, n'a pas pris de décisions qui empêcheraient la mise en place du système GDL. Elle a cependant décidé d'établir en 1988 un plan d'allotissement dans les bandes de fréquences concernées qui tiendra compte des systèmes existants.

En revanche, la constitution par le promoteur initial d'un consortium d'actionnaires européens pour la structure «Coronet», se proposant de mettre en place et d'exploiter le système GDL, a une première fois échoué en février/mars 1984 et ne s'est pas réalisée avant l'expiration de la priorité de négociation accordée à M. Whitehead. Ni l'octroi d'une concession le 25 mai 1984 à la Société Luxembourgeoise des Satellites (SLS) créée le même jour, ni le support apporté au projet par le nouveau Gouvernement dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, ni le règlement, dans le cadre de l'accord franco-luxembourgeois du 26 octobre 1984, des problèmes politiques que le projet avait soulevés en Europe n'ont pu être mis à profit par le promoteur pour créer des structures financières viables.

Il peut être utile de rappeler les termes exacts de la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984: «Dans le respect de la légalité nationale et internationale et dans le souci du maintien des relations amicales entre pays européens, le Gouvernement poursuivra parallèlement le projet GDL, estimant que, pour consolider sa place dans l'audiovisuel, un pays souverain ne saurait renoncer à un système de satellites national. Il poursuivra donc activement les travaux de coordination des fréquences requises et il entamera les pourparlers avec

les Gouvernements de tous les pays susceptibles de capter les signaux du satellite GDL». Et en faisant référence aux projets de la CLT le texte poursuit: «Le Gouvernement est convaincu que les deux systèmes peuvent être compatibles et complémentaires et qu'il faut favoriser un rapprochement et envisager une collaboration dans l'intérêt national».

Après avoir, dès l'automne dernier, vainement mis en demeure M. Whitehead et la SLS de respecter leurs engagements, le Gouvernement a finalement soumis à l'ensemble des investisseurs intéressés, le 21 décembre 1984, des propositions concrètes pour un nouveau démarrage du projet. Ces propositions conservaient le concept technique mais elles écartaient certaines caractéristiques juridiques et financières ayant contribué à l'échec initial. L'accueil très favorable que les investisseurs intéressés ont réservé à ces propositions a débouché, après des négociations intensives, sur un nouveau départ, avec la création de la Société Européenne des Satellites le 1er mars 1985. La concession accordée à la SLS et le cahier des charges y annexé ont été annulés par le Gouvernement, dans le respect des modalités prévues à cet effet.

3. La Société Européenne des Satellites S.A.

La Société Européenne des Satellites (SES) a été constituée comme une société anonyme de droit luxembourgeois. Elle a disposé dès sa création de fonds propres d'un total de 337,5 millions, dont 202,5 millions de capital social entièrement libéré et 135 millions de prime d'émission affectés aux réserves légale et libre.

Le capital social était représenté par 2.025 actions ayant chacune une valeur nominale de 100.000 francs, dont 1.350 actions A émises au prix de 200.000 francs chacune et 675 actions B émises au prix de 100.000 francs chacune.

Neuf investisseurs européens de droit privé ont souscrit chacun pour un montant de 30 millions de francs 150 actions de la catégorie A. Il s'agit des sociétés suivantes:

- Banque Générale du Luxembourg S.A., Luxembourg
- Banque Internationale à Luxembourg S.A., Luxembourg
- Compagnie Luxembourgeoise de la Dresdner Bank AG - Dresdner Bank International S.A., Luxembourg
- Deutsche Bank Compagnie Financière Luxembourg S.A., Luxembourg
- Kinnevik International AB, Stockholm (Suède)
- Kirkbi AS, Billund (Danemark)
- Natinvest S.A., Luxembourg
- Réalisations et Investissements en Technologies Avancées - RITA S.A., Luxembourg
- Société Générale de Belgique S.A., Bruxelles.

Deux établissements luxembourgeois de droit public, la Société Nationale de Crédit et d'Investissement et la Caisse d'Epargne de l'Etat - Banque de l'Etat ont souscrit ensemble pour un montant de 67,5 millions de francs 675 actions de la catégorie B. Les actions de cette catégorie peuvent seulement être détenues par des institutions publiques luxembourgeoises.

Le prix d'émission des actions B représentant 50% de celui des actions A, ces actions donneront droit chacune à un dividende représentant 50% de celui des actions A. Les actions A comportent 66,67% et les actions B 33,33% des droits de vote, alors que l'apport financier des premières s'élève à 80% et celui des secondes à 20% du total. Il est prévu de maintenir ces proportions à l'occasion des augmentations futures du capital social. Les actionnaires de la catégorie B ont droit à au moins un tiers des Administrateurs. Certaines décisions nécessitent, à l'Assemblée comme au Conseil d'Administration, une majorité de plus des deux tiers des voix. Cette disposition assure notamment aux établissements de droit public une minorité de blocage, dans des questions touchant aux intérêts vitaux du pays.

Toutes les actions sont nominatives. Pendant une période de deux ans, aucune action ne peut être transférée sans l'accord préalable et écrit du Gouvernement. Par la suite, nul ne peut sans l'accord du Gouvernement devenir propriétaire de plus de 10% des actions de la société. Des actionnaires non-européens ne peuvent détenir ensemble plus de 10% des actions sans l'accord du Gouvernement. Les utilisateurs effectifs et potentiels du système de satellites ne peuvent détenir plus de 50% du total des droits de vote.

L'Assemblée constitutive de la société a fixé le capital autorisé nominal à 1.800 millions de francs, le Conseil d'Administration étant autorisé à procéder à des augmentations du capital souscrit et libéré. Afin d'assurer dans la première phase de réalisation les engagements pris en rapport avec l'acquisition d'un premier satellite et la réservation d'un lanceur, le Conseil d'Administration a décidé le 3 septembre dernier de tripler le capital social. En conséquence, la firme dispose après cette augmentation d'un capital nominal de 607,5 millions de francs et de fonds propres dépassant le milliard de francs. Il est à noter que les actionnaires de la première heure ont marqué une grande confiance dans l'avenir du projet en triplant leur mise. Il est prévu d'élargir l'actionariat de la SES lors de la prochaine augmentation de capital, qui deviendra nécessaire au cours des premiers mois de 1986, et d'admettre parmi les propriétaires un certain nombre de nouveaux investisseurs intéressés au projet.

Le Conseil est par ailleurs autorisé à émettre des parts de fondateur sans droits de vote en faveur du promoteur initial du projet, M. Whitehead, donnant droit pendant 20 ans à une participation de 5% du bénéfice net après impôts. Il est à noter qu'un accord de coopération est intervenu entre la Société Européenne des Satellites et M. Whitehead, qui permet à la firme de recourir à l'expert américain en tant que consultant.

Les statuts de la société contiennent un certain nombre de dispositions que lui impose le cahier des charges annexé au contrat de concession. Le Gouvernement aura du reste à approuver les changements de statuts et pourra désigner jusqu'à trois commissaires pour la surveillance de l'exécution du contrat de concession et du cahier des charges.

Par une lettre du 1er mars 1985, date de la constitution de la firme, le Gouvernement a assuré la SES qu'il lui accordera la concession dont elle aura besoin pour la réalisation de son objet social. La concession aura en

principe une durée de 22 ans et pourra être prorogée au-delà de ce terme. Le contrat de concession et le cahier des charges doivent encore être soumis à l'avis du Conseil d'Etat pour être signés dans les meilleurs délais. Il est entendu que les deux textes suivent d'assez près les dispositions des contrats et cahiers des charges signés en 1984 pour la Société Luxembourgeoise des Satellites, respectivement prévus pour Coronet S.A., documents qui avaient été favorablement avisés par le Conseil d'Etat.

4. Les activités de la société.

Il peut être utile de rappeler que la Société Européenne des Satellites n'exercera pas elle-même des activités de programmation télévisuelle. Elle est par contre une société de services qui s'occupera de l'étude, du financement, du lancement et de l'exploitation du système de satellites GDL pour la transmission unidirectionnelle de programmes de télévision aux téléspectateurs européens. A cet effet elle accordera à des programmeurs de télévision, luxembourgeois ou étrangers, des droits d'utilisation sur les répéteurs de ce système. En s'assurant le concours d'un ensemble de programmeurs européens, la SES compte transmettre au public tout un paquet de programmes de qualité, ayant une vocation de culture, d'information et de divertissement et respectant les sensibilités intellectuelles et morales du public.

Depuis sa création la Société Européenne des Satellites a entrepris, en collaboration avec des experts internationaux, des études de faisabilité approfondies sur tous les aspects – techniques, juridiques, commerciaux, économiques et financiers – du projet de satellite GDL:

– C'est ainsi que, dans le domaine technique, elle a sollicité des offres pour l'acquisition de satellites et la réservation de lanceurs, et elle les a analysées en détail avec l'assistance de Telesat Canada.

– Sur le plan juridique, elle a examiné la réglementation qui régit la transmission et la réception de programmes de télévision par satellite dans les différents pays européens, et elle a discuté cette question avec des représentants des administrations des télécommunications.

– En matière commerciale, elle a noué des contacts avec une cinquantaine de programmeurs de télévision, actuels ou potentiels, qui sont susceptibles d'avoir recours aux services offerts par le système GDL.

– Enfin, quant aux aspects économiques et financiers du projet, elle a procédé à des calculs de rentabilité et elle a établi un plan de financement.

Parallèlement aux efforts de la Société Européenne des Satellites, l'Administration des Postes et Télécommunications a poursuivi, dans le cadre de l'Union Internationale des Télécommunications, les procédures de coordination des fréquences qu'elle avait entamées en août 1983. Ces procédures sont en train d'aboutir pour une position orbitale et les fréquences nécessaires pour un satellite. Ces fréquences pourront être enregistrées prochainement auprès du Comité International d'Enregistrement des Fréquences. La position orbitale géostationnaire sélectionnée pour le premier satellite est située à 19 degrés Est, les liaisons montantes seront

situées dans la bande de fréquences de 14,25 à 14,5 GHz, les liaisons descendantes dans celle de 11,2 à 11,45 GHz. Les frais d'experts liés à la coordination des fréquences, qui ont été de l'ordre de 50 millions de francs, ont été à charge des crédits budgétaires de l'Administration des Postes et Télécommunications.

Dans sa conférence de presse du 2 octobre 1985, le Président du Conseil d'Administration de la SES a souligné que ce sont les résultats encourageants des études de faisabilité ainsi que l'intérêt marqué des programmeurs européens pour le système de satellites GDL qui ont amené la SES à décider le passage de la phase d'études à la réalisation du projet et à passer commande d'un premier satellite.

En ce qui concerne plus particulièrement l'acquisition de satellites, il est à rappeler que pour les fournitures de biens et les prestations de services, le cahier des charges oblige la société à donner la préférence à des firmes européennes dans la mesure où elles offrent ces biens et services à des conditions égales à celles d'autres entreprises. En présence de cette obligation, la SES avait demandé des offres à deux groupes européens et à quatre firmes américaines pour la fourniture de satellites. Malheureusement, les deux grands groupes européens n'ont pas été en mesure de soumettre des offres répondant aux spécifications fixées. Pour le lancement du premier satellite, la SES a reçu des offres tant de la part de la NASA pour l'utilisation de la navette spatiale, que de la société européenne ARIANESPACE pour la fusée ARIANE. Elle vient de confier au lanceur européen le contrat pour le premier satellite, de sorte que celui-ci sera mis sur orbite à partir de la station de Kourou en Guyane Française.

5. La configuration du système de satellites

Le choix de la SES s'est d'autre part porté sur un satellite construit par RCA-Astro Electronics. Le contrat prévoit la fourniture d'un satellite de moyenne puissance du type RCA 4000, à lancer en avril ou mai 1987, au moyen du lanceur européen Ariane IV, et il comprend en outre notamment une option en faveur de SES sur un second satellite.

Le satellite commandé disposera de 16 répéteurs entièrement protégés contre les éclipses solaires et de 6 répéteurs de réserve, chaque répéteur étant destiné à la transmission d'un programme de télévision. La puissance d'émission est de 45 W par répéteur et assure, sur une zone de réception qui couvre la majeure partie de l'Europe Occidentale, une puissance isotrope rayonnée équivalente (PIRE) de l'ordre de 50 dBW, laquelle permet la réception à l'aide d'antennes paraboliques d'un diamètre de 90 cm seulement.

Il convient de souligner que le système de satellites GDL à mettre en oeuvre par la SES offrira aux programmeurs et aux téléspectateurs européens des avantages considérables pour la transmission et la réception des programmes de télévision par satellite:

— Il s'agit d'un satellite de moyenne puissance, conçu spécifiquement pour la transmission de signaux télévisuels, et d'une durée de vie de dix ans au moins.

— Grâce à ses seize répéteurs actifs, le satellite transmettra un grand nombre de programmes, susceptibles d'être reçus au moyen d'une seule et même antenne parabolique.

— La puissance du satellite permettra de recevoir les programmes dans d'excellentes conditions sur pratiquement toute la surface de l'Europe Occidentale.

— Les signaux transmis par le satellite peuvent être captés par des antennes de coût modéré, d'un diamètre de l'ordre de 0,9 à 1,2 mètres.

— Les fréquences utilisées pour les liaisons descendantes conviennent à la plupart des équipements de réception actuellement disponibles sur le marché européen.

— Comme tous les répéteurs actifs du satellite seront protégés contre les éclipses solaires, ils pourront être utilisés 24 heures sur 24 heures sans interruption.

En conséquence le système de satellites GDL offre aux programmeurs à un coût raisonnable un instrument efficace pour la transmission de leurs programmes.

6. Le statut juridique du système de satellites

Le système GDL utilise des fréquences qui appartiennent aux bandes réservées pour le Service Fixe par Satellite/SFS (en anglais «Fixed Satellite Service»/FSS), qui sont utilisées par des satellites dits de télécommunications.

Il ne s'agit donc pas de fréquences allouées au Service de Radiodiffusion par Satellite/SRS (en anglais «Broadcasting Satellite Service»/BSS), plus communément connu comme radiodiffusion directe par satellite ou «direct broadcasting service»/DBS. Les systèmes DBS recourent à des satellites dits lourds, qui ont une puissance d'émission élevée pour assurer la réception à l'aide d'antennes individuelles de faible diamètre (60 centimètres), mais qui ne sont munis que d'un nombre très limité de canaux (trois à cinq), de sorte que les coûts du système ne peuvent être répartis que sur quelques programmes de télévision. Ces systèmes sont par ailleurs soumis à des règles rigides, les pays européens ayant reçu chacun les fréquences nécessaires pour cinq canaux et une zone de couverture au sol adaptée à l'étendue du territoire national respectif, mais comportant un certain débordement naturel dans les régions limitrophes des pays voisins. La réception du signal, relevant des règles de la radiodiffusion, est libre pour les ménages individuels. Le système français TDF et le système allemand TV-SAT représentent les premiers satellites européens de diffusion directe; le projet LUXSAT se situait dans le même contexte.

Les satellites de télécommunications pour leur part, utilisant des fréquences du SFS et d'une puissance plus faible, ont initialement nécessité des antennes de réception d'un diamètre considérable, et ils n'ont été utilisés que pour des communications de point à point. Les progrès techniques ont amélioré considérablement les performances des satellites en question et des équipements de réception afférents, permettant l'usage d'antennes aux dimensions plus réduites (de l'ordre de 3 mètres pour les satellites Eutelsat et Intelsat actuellement en usage en Europe). En conséquence la principale utilisation des satellites de télécommunications en Europe est celle des transmissions télévisuelles à destination d'antennes collectives et de systèmes de distribution par câble. L'évolution récente et celle qui peut être escomptée dans un avenir proche portent désormais la

réception des transmissions des satellites de télécommunications de puissance moyenne, comme celui choisi par la SES, à la portée d'antennes d'un diamètre réduit (90 centimètres) et d'un coût abordable.

Disposant d'un nombre plus élevé de répéteurs, le satellite en construction comportera, par répéteur, des coûts moins élevés que les satellites de diffusion directe, et permettra la réception au sol avec des équipements moins coûteux que ceux que requièrent les satellites de télécommunications actuellement en service. Le caractère économique de la solution adoptée par la SES ne fait dès lors pas de doute auprès des utilisateurs potentiels.

Le point d'incertitude qui subsiste découle du statut juridique du satellite, du fait de son appartenance au service fixe régi par les règles des télécommunications: la réception des signaux d'un satellite de télécommunications requiert soit l'intervention directe de l'administration postale soit l'autorisation de celle-ci. Une libéralisation des règles afférentes peut être constatée en Europe, différents pays autorisant désormais la réception individuelle des signaux, de façon générale ou sous certaines conditions. Pareillement, la distribution par câble ou par antenne collective des programmes de télévision, notamment des programmes d'origine étrangère, reste encore soumise à des restrictions plus ou moins grandes.

7. L'environnement politique et son évolution

La contestation que le projet luxembourgeois a soulevée en Europe l'année dernière s'est apaisée entretemps. Il n'en est pas moins vrai qu'Eutelsat, l'organisme européen de télécommunications par satellite, reste opposé au système GDL.

La commercialisation des seize répéteurs du premier satellite GDL pourrait se trouver dès lors affectée par le protectionnisme national en matière politique, économique et culturelle et par les discriminations que les utilisateurs redoutent le cas échéant pour l'accès de leurs programmes aux téléspectateurs européens. La libéralisation rapide de l'espace audio-visuel européen qu'ils espèrent aura en revanche un effet positif sur l'audience des programmes et donc sur les résultats financiers des utilisateurs du satellite comme de la SES elle-même.

En fait, si des obstacles subsistent à l'heure actuelle et si les adversaires ne vont pas désarmer, l'évolution rapide de la situation est indéniable et permet d'entrevoir la genèse, dans les années à venir, d'un véritable espace audiovisuel européen. Au niveau national, les différents pays se décident en nombre croissant à abolir les monopoles de la radio-diffusion et de la télévision et à accorder un rôle réel aux programmeurs privés. Sur le plan international en revanche, le débat sur la «Télévision Sans Frontières» est désormais bien engagé, sur la toile de fond des Accords de Helsinki, dont les démocraties d'Europe de l'Ouest auront à coeur de respecter la lettre et l'esprit et qui décrète pour l'Europe entière la libre circulation des informations et des opinions, ainsi que du Traité du Rome, qui prescrit la suppression à l'intérieur des Communautés Européennes des restrictions à la libre circulation des services, dont les émissions radio et télédiffusées.

Parmi les prises de position les plus importantes en faveur de la libéralisation, il convient de mentionner le «Livre Vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble» publié en juin 1984 par la Commission des Communautés Européennes, ainsi que les récentes résolutions du Parlement Européen, suite au Rapport Hahn «sur un règlement-cadre établissant une politique européenne des médias sur la base du Livre Vert...» et du Rapport De Vries «sur les aspects économiques du marché commun de la radiodiffusion».

Ce sont ces développements positifs qui encouragent la SES, ses actionnaires et ses utilisateurs potentiels à aller de l'avant sans que tous les problèmes ne soient définitivement résolus, convaincus de choisir le moment approprié pour s'assurer une position de marché intéressante.

8. Le financement du projet

Il résulte du plan financier établi par la société qu'à l'époque du lancement du premier satellite en avril ou mai 1987 les moyens engagés pour la réalisation du projet peuvent être estimés à respectivement 7 milliards de francs (au cas où l'option pour un second satellite n'est pas levée) et 9 milliards de francs (en cas de commande d'un second satellite en mars 1986). Cette évaluation comprend l'acquisition et le lancement du premier satellite d'exploitation (y compris «mission opérations» et «incentive payment») et les polices d'assurances y relatives, la construction de la station terrienne de poursuite, télémesure et télécommande et les installations pour les liaisons montantes, ainsi que les frais de fonctionnement de la société pour la phase de lancement et les intérêts intercalaires.

En considération du fait qu'il s'agit d'un projet à haut risque commercial et financier, il est indispensable de couvrir une partie importante du coût global par des fonds propres. Aussi la Société Européenne des Satellites se propose-t-elle d'augmenter la mise des actionnaires jusqu'à un montant de 3 à 3,5 milliards de francs. Pour ce qui est des fonds empruntés (prêts et crédit bail), les garanties que la SES est en mesure d'offrir aux prêteurs de fonds consistent d'une part dans la valeur vénale de certains de ses actifs et d'autre part dans les revenus futurs résultant des contrats à conclure avec les utilisateurs des répéteurs. Ces garanties ne seront cependant pas disponibles immédiatement.

Les actifs revendables (satellites et station terrienne) ne seront acceptés en gage qu'à une valeur restant sensiblement en dessous du coût d'acquisition ou de construction. Les emprunts à garantir par les revenus futurs résultant des contrats d'utilisation des répéteurs seront donc très importants. Or, les incertitudes politiques et juridiques évoquées ci-dessus pourront retarder la conclusion rapide de contrats d'utilisation pour certains des répéteurs du premier satellite.

9. La garantie de l'Etat

En conséquence, la garantie de l'Etat demandée par la Société Européenne des Satellites est destinée à contribuer au financement intérimaire du projet, en attendant que le financement définitif ne devienne possible après la commercialisation des capacités de transmission. Le Gouvernement a encouragé la Société

Européenne des Satellites à passer de la phase des études à la phase de réalisation, en acceptant le principe d'une garantie de l'Etat - à l'image de ce qui était prévu dans le projet LUXSAT de la CLT - et en promettant à la firme de saisir la Chambre des Députés d'un projet de loi l'autorisant à accorder une garantie de l'Etat à des créanciers de la SES aux conditions et modalités suivantes:

- La garantie de l'Etat peut couvrir le principal et les intérêts des contrats de prêt, de crédit, de leasing ou d'assurance relatifs à la réalisation du projet GDL. Toutefois le montant du principal à garantir ne peut dépasser ni le niveau des fonds propres libérés de la SES, ni le plafond absolu de 3.500 millions de francs ou de son équivalent en devises au moment de la signature du ou des contrats de garantie.

- La garantie de l'Etat peut être octroyée par tranches successives, parallèlement à l'augmentation des fonds propres de la SES, ceci moyennant des contrats de garantie spécifiques à chaque opération financière à garantir.

- La garantie de l'Etat est limitée dans le temps et ne peut en aucun cas dépasser le 31 décembre 1988. Il est entendu qu'après la phase de démarrage la société obtiendra les crédits nécessaires sans garantie étatique.

- Conformément à une pratique constante en la matière, en contrepartie de la garantie étatique concédée, le Gouvernement se réserve le droit de nommer éventuellement un ou plusieurs commissaire(s) chargé(s) de veiller à la bonne exécution des obligations assumées par l'une ou l'autre partie dans le contrat de garantie. Compte tenu toutefois du fait que le contrat de concession des fréquences et positions orbitales à la SES prévoit de toute façon l'instauration d'un ou de plusieurs commissaires du Gouvernement, le Gouvernement entend confier ces deux missions à la (aux) même(s) personne(s).

10. Les retombées économiques pour le Luxembourg

La Société Européenne des Satellites se propose d'effectuer au Luxembourg des investissements de l'ordre d'un milliard de francs pour la construction et l'équipement d'une station terrienne comportant deux éléments, d'une part une station de poursuite, télémétrie et télécommande servant au contrôle du satellite, et d'autre part une station de liaison de connexion servant à la transmission de programmes de télévision. Les emplois permanents créés par la SES dès le démarrage des activités sont de l'ordre de 40 personnes. Dans la mesure où l'assemblage et la mise au point d'un certain nombre des programmes transmis par le satellite pourront être attirés au Luxembourg, d'autres emplois seront créés par la SES, les firmes utilisatrices ou des entreprises de sous-traitance et de fourniture, en rapport avec ces services auxiliaires. Parmi des domaines d'activité susceptibles de connaître le cas échéant un développement intéressant, il convient de citer, à côté

de la production de programmes, les activités concernant différents services administratifs de pay-TV, la publicité, le sous-titrage et la post-synchronisation de films (présence sur le satellite de programmes en différentes langues), les nouvelles techniques de l'animation picturale par ordinateur etc.

La nécessité de munir les téléspectateurs européens de nouveaux équipements de réception ouvre de nouvelles perspectives commerciales en Europe, dont le Luxembourg doit s'efforcer de profiter au mieux en attirant des unités de production pour l'assemblage ou la fabrication d'antennes paraboliques et d'autres équipements de réception.

Si le projet GDL est déjà important en lui-même pour notre économie, sa véritable importance résidera le cas échéant dans le mouvement d'entraînement qu'il est susceptible d'avoir. Il est impossible au moment actuel d'évaluer avec précision le potentiel de développement à long terme qu'il représente. Les télécommunications et les nouveaux médias étant généralement considérés comme des secteurs qui auront un rythme de croissance très soutenu au cours des décennies à venir, il n'est pas déraisonnable d'espérer que le présent projet ouvre des perspectives remarquables pour notre avenir économique.

Dans le domaine des finances publiques, les activités basées sur la Concession pour l'exploitation par satellite des positions orbitales et des fréquences revenant au Luxembourg sont susceptibles de devenir une source de recettes additionnelles, fournissant, outre les impôts et les taxes normales, des redevances spécifiques. Tel ne sera le cas toutefois qu'au moment où l'entreprise aura dépassé sa phase de démarrage.

Texte du projet de loi

Article unique:

- (1) Le Gouvernement est autorisé à accorder à la Société Européenne des Satellites la garantie de l'Etat pour des prêts et crédits à contracter par la société en vue du financement de l'acquisition et du lancement de satellites de télécommunications à des fins de télévision, y compris les frais d'assurance.
- (2) La garantie peut couvrir le principal et les intérêts des contrats de prêt, de crédit, de leasing ou d'assurance relatifs à la réalisation du projet GDL.
- (3) La garantie peut être octroyée par tranches successives, parallèlement à l'augmentation des fonds propres de la SES, moyennant des contrats de garantie spécifiques à chaque opération à garantir.
- (4) Le montant du principal de la garantie ne peut dépasser ni le niveau des fonds propres libérés de la SES, ni le plafond absolu de 3.500 millions de francs ou de son équivalent en devises au moment de la signature du ou des contrats de garantie.
- (5) La durée de la garantie ne peut pas dépasser le 31 décembre 1988.