

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2014

*Volume XV*

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# PROTÉGER LA LIBERTÉ DE L'INFORMATION « SANS CONSIDÉRATION DE FRONTIÈRES »

PAR

JEAN-FRANÇOIS BUREAU (\*)

Depuis leur apparition dans les années soixante et leur développement à compter des années soixante-dix, les satellites de télécommunications sont devenus des instruments essentiels à l'exercice de la liberté de l'information telle que la définissent la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu en 1966, c'est-à-dire « *sans considérations de frontières* ».

En même temps, après que les développements technologiques et économiques du domaine ont puissamment contribué au mouvement de globalisation des activités audiovisuelles constaté jusqu'à la fin des années 2000 puis prolongé par l'émergence du réseau mondial de l'Internet dont les satellites sont un promoteur très actif, un ensemble de facteurs, dont le plus marquant est la volonté d'un nombre significatif d'États de reprendre le contrôle des contenus pouvant atteindre leurs populations, remet puissamment en cause les principes qui fondent l'exercice de la liberté de l'information telle qu'elle a été définie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Ce retour du « souverainisme » n'est sans doute pas spécifique au domaine des télécommunications satellitaires. Il a cependant pris au cours des dernières années une dimension nouvelle, qui souligne la nécessité de réaffirmer la validité des principes posés par les conventions internationales et plus encore de conforter, par des mécanismes de régulation rénovés, la capacité des institutions compétentes à en assurer le respect.

Afin de mieux cerner les enjeux de cette dialectique mondialisation/souverainisme, il peut être utile au préalable de rappeler succinctement quelques-uns des paramètres qui fixent le cadre des activités des opérateurs de satellites de télécommunications.

La plupart des satellites de télécommunications évoluent en orbite géostationnaire, à 36 000 km de la Terre : ils se déplacent donc sur l'orbite à la même vitesse que la rotation de la Terre et sont donc « fixes » par rapport à leur zone de couverture ; avec trois satellites, la couverture mondiale peut être

(\*) Directeur des affaires institutionnelles et internationales chez Eutelsat. Les propos tenus ici n'engagent que leur auteur.

atteinte. Le satellite fait donc techniquement, historiquement et juridiquement fi des frontières et, à ce titre, constitue un instrument d'influence considérable, puisqu'il permet de diffuser des programmes d'information (TV, Internet...) bien au-delà des frontières de chaque Etat. Cette caractéristique essentielle explique le dynamisme de ce secteur puisque, d'un point de vue économique, le marché est, par construction, au moins multinational et le satellite, même s'il exploite des positions orbitales attribuées aux Etats, permet de servir des utilisateurs bien au-delà des frontières de chaque Etat.

Plus de 430 satellites de télécommunications opèrent actuellement sur des positions orbitales de l'arc géostationnaire et des fréquences, attribuées initialement à des organisations internationales (comme ITSO pour Intelsat, IMSO pour Inmarsat ou Eutelsat IGO pour Eutelsat), puis aux Etats, par l'Union internationale des télécommunications (UIT), selon le principe « premier arrivé, premier servi », depuis que sont apparus les satellites de télécommunications civils, à la fin des années 1960. Le développement considérable des activités de télécommunications spatiales a donc généré de véritables « files d'attentes » – dont l'UIT définit les règles de gestion – par position orbitale et par bande de fréquence, ainsi que par type de service, fixe (FSS) (Ku et C pour la télévision, Ka pour les données et l'Internet) ou mobile (MSS) (bande S) civil ou militaire – les besoins militaires sont en bande X pour l'essentiel. La saturation de l'utilisation des bandes de fréquences les plus commercialisées (bandes C et Kus), qui sont partagées entre opérateurs terrestres (pour la plupart des opérateurs de télécommunications comme Orange, British Telecom ou Telefonica) et opérateurs satellitaires, conduit à développer de nouvelles bandes, plus sensibles aux conditions atmosphériques, mais en même temps encore peu exploitées (Ka) pour satisfaire les nouveaux besoins (Internet, data, services gouvernementaux) ; à l'avenir, les opérateurs envisagent d'exploiter des fréquences encore plus élevées, comme les bandes Q et V.

Les opérateurs historiques – soit nés d'organisations internationales, comme Intelsat (ITSO), Inmarsat (IMSO) et Eutelsat (IGO) dans les années 1970, soit développés avec l'appui d'un Etat, comme SES (Luxembourg) – sont aujourd'hui concurrencés par de nouveaux et nombreux acteurs régionaux (Arabsat, créé par les Etats membres de la Ligue arabe sous l'impulsion de l'Arabie saoudite, qui en est le premier actionnaire ; Asiasat ; Asia Broadcast Satellite ou ABS) et, de plus en plus, nationaux (Satmex au Mexique, Nilesat en Egypte, Turksat en Turquie, Al Yah Satellite Communications Company aux Emirats arabes unis, AzerCosmos en Azerbaïdjan, Es Hail Sat au Qatar, NigComSat au Nigeria, Measat en Malaisie, Paksat au Pakistan, Katelco au Kazakhstan, Sky Perfect JSAT au Japon, Thaicom en Thaïlande, KT Corporation en Corée du Sud...). En outre, des opérateurs privés de télévision par satellite rachètent des opérateurs d'Internet par satellite pour couvrir le marché de la télévision et du *broadband* (rachat de Wildblue par Viasat et de Hughes par Echostar) et deviennent, par leurs commandes, des acteurs majeurs de l'industrie satellitaire (1). On

(1) Par exemple, commande de ViaSat 1 à Space Systems Loral (SSL) et ViaSat 2 à Boeing, commande de Jupiter 2 à SSL.

peut donc dire que la compétition entre opérateurs de satellites ne fait que s'accroître et que cette tendance va se poursuivre, ce qui ne peut qu'aviver les défaillances de la régulation du domaine.

Avec le recul des commandes institutionnelles de l'Agence spatiale européenne (ESA), l'essentiel du plan de charge des constructeurs européens (Thales Alenia Space et Astrium/EADS) provient des opérateurs de satellites de télécommunications, tandis qu'aux États-Unis, les commandes institutionnelles (NASA, Département de la Défense) procurent aux constructeurs américains de satellites (Boeing, Loral) un volume d'activité très significatif : du point de vue de la compétition entre constructeurs de satellites, le dynamisme du secteur des satellites de télécommunications est donc essentiel à la compétitivité de l'industrie européenne et les activités de marché sont plus essentielles aux constructeurs européens qu'elles ne le sont aux constructeurs américains, qui continuent de dépendre plus largement de l'Etat ! De même, les activités de lancement de satellites de télécommunications assurent une proportion très importante du plan de charge d'Arianespace, face à la concurrence américaine (Space X) et russe (Proton). A titre d'exemple, Eutelsat est aujourd'hui le premier client commercial de l'industrie spatiale européenne (construction de satellites et marché de lancement (2)) et les systèmes de télécommunications représentent près de 60% du marché européen des applications spatiales, soit 1,4 milliard d'euros (Mds€) en 2012.

Si l'explosion des technologies de l'information et de la communication a été le moteur de la croissance, à l'échelle mondiale, des opérateurs de satellites de télécommunications et du développement des applications des télécommunications spatiales depuis le milieu des années 1970 jusqu'à la fin des années 2000 à des domaines de plus en plus vastes, les perspectives majeures de croissance sont désormais liées aux continents et nations émergents, ce qui signifie que le devenir de l'activité des opérateurs de satellites de télécommunications sera largement tributaire des relations à venir entre pays émergents et pays émergés.

Or, on peut dire que le « souverainisme » caractérise actuellement le retour des nations dans le champ des télécommunications par satellite : ce qui est en cause n'est pas d'abord l'exercice de la souveraineté des Etats dans certains domaines qui nécessitent le recours aux technologies satellitaires (défense et sécurité par exemple), mais bien une redéfinition des frontières entre le domaine impulsé par la mondialisation des télécommunications par satellites et l'exercice de la souveraineté et, donc, par une revendication souverainiste de plus en plus exprimée, à savoir la volonté de certaines nations – notamment les émergents, mais pas uniquement eux – de reconquérir le contrôle des activités des satellites de télécommunications qui distribuent des services sur leur

(2) L'entreprise procure une part significative de son carnet de commandes à l'industrie spatiale européenne : 32 satellites (sur un total de 35) ont été commandés par Eutelsat entre 1991 et 2014 à des constructeurs européens (soit 91% de ses commandes) et Eutelsat a sélectionné Arianespace pour 52% des lancements effectués entre 1991 et 2014, soit un niveau comparable à celui constaté pour l'Agence spatiale européenne). Cf. annexe 1.

territoire. A cet égard, la question déjà largement débattue, de la régulation de l'Internet, pourrait bien être le levier d'un nouvel équilibre entre globalisation des activités liées aux télécommunications spatiales et réaffirmation du contrôle des Etats sur ces activités, au risque de porter atteinte aux principes de la liberté de l'information « *sans considération de frontières* ».

#### LE DYNAMISME DE LA GLOBALISATION

Jusqu'à la fin des années 2000, l'expansion du domaine des satellites de télécommunications et de leur contribution à la mondialisation des activités humaines dans toutes leurs dimensions, économiques, culturelles, politiques, a été soutenue par plusieurs facteurs, dont l'importance et la dimension structurante n'ont pas disparu.

Cette expansion tient d'abord à l'économie générale des télécommunications par satellites : contrairement aux réseaux terrestres de télécommunications, dont le coût marginal de déploiement – et donc de transport de l'information – est fortement croissant à mesure qu'on s'éloigne d'un centre de distribution, le coût de production et de transport de l'information diffusée par satellite est indépendant de toute relation à la distance à un point de diffusion (3) ; le coût marginal de transport de l'information (MHz pour la télévision ou Mgbps pour l'Internet et le *broadband*) est égal au coût moyen de production. Le satellite est donc l'instrument le plus approprié de la diffusion de l'information et des services au sein des « Etats-continentaux » (Etats-Unis, Russie, Brésil, Chine, Australie...) et des Etats dont la topographie (îles, massifs montagneux, déserts...) rend le coût de déploiement des réseaux terrestres rapidement prohibitif ; il est également indispensable pour certaines activités non localisées territorialement (comme la navigation maritime et, de plus en plus, aéronautique, pour l'aviation et les drones). Le satellite est donc intrinsèquement le vecteur d'un service universel.

Dans de nombreux cas (en Europe, par exemple), l'optimum économique réside dans la complémentarité entre réseaux terrestres – pour les agglomérations urbaines – et réseaux satellitaires – populations dispersées ou éloignées des centres urbains ou dont les infrastructures urbaines sont limitées en raison de leur coût de déploiement – : dans ce contexte, le partage du spectre radio-électrique entre les différentes catégories d'opérateurs (terrestres/satellites, services fixes/services mobiles), responsabilité de l'UIT (4), influence directement sur la compétitivité respective des différents modes de télécommunications.

Enfin, le satellite de télécommunications bénéficie d'une résilience aux catastrophes naturelles (séismes, tsunamis, inondations) ou technologiques (acci-

(3) Cf. annexe 2.

(4) Ainsi, la prochaine Conférence mondiale des radiocommunications en 2015 aura – à nouveau – à traiter des allocations dans la bande de fréquence C, qui a été historiquement largement utilisée par les opérateurs de satellites pour la diffusion télévisée (*broadcast*) et dont les opérateurs terrestres revendiquent une part accrue.

dent nucléaire), qui conduit les gouvernements à l'inclure comme « *back up* » dans les plans de gestion des situations de crises, afin d'assurer la continuité des télécommunications, indispensable à la coordination et à l'acheminement des secours (par exemple, lors du tremblement de terre survenu en Italie en 2002, lors du tsunami au Sri Lanka en 2005, lors des typhons aux Philippines entre 2010 et 2012 ; Internet par KA-SAT dans les camps de réfugiés en Syrie en 2013).

Le dynamisme du domaine tient ensuite à l'évolution du secteur des télécommunications par satellites. D'une activité principalement intergouvernementale, ce secteur s'est transformé à la fin des années 1990 par une dissociation entre les fonctions régaliennes ou interétatiques (attribution des positions orbitales et des autorisations d'exploitation des fréquences) et les fonctions opérationnelles et, donc, économiques, liées aux satellites de télécoms (conception et définition des satellites et commande à l'industrie, exploitation des satellites et commercialisation des capacités dans les différentes bandes de fréquences), qui caractérisent aujourd'hui le métier des opérateurs de satellites de télécommunications.

A une époque où l'orbite géostationnaire n'était pas encore saturée (années 1990 principalement), la fonction économique a pris l'ascendant sur la fonction régaliennne et intergouvernementale : les services – initialement centrés sur la télédiffusion – se sont diversifiés (services de transport de données, Internet, services gouvernementaux pour les besoins de sécurité et de défense). Le dynamisme du secteur a donc été porté par l'explosion du nombre de chaînes de télévision dans le monde et la capacité des constructeurs de satellites à concevoir des solutions techniques capables de fournir de nouveaux services – tout en réduisant l'impact des limites du satellite (comme le temps de latence résultant de l'aller-retour du signal à 36 000 km, soit 500 ms environ, ou la vulnérabilité à certaines conditions atmosphériques comme les pluies équatoriales qui pouvaient à l'époque perturber la transmission du signal). Le cadre de principes codifiés par la communauté internationale a également puissamment contribué au dynamisme du domaine, notamment le développement d'un nouvel environnement télévisuel auquel l'Internet par satellite donne désormais une nouvelle impulsion, en permettant d'anticiper la convergence des technologies de la télévision et de l'Internet.

Les conventions internationales ont établi le droit à la liberté de l'information « *sans considération de frontières* ». La Déclaration universelle des droits de l'homme dispose, dans son article 19 que : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.* » Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui, approuvé en 1966, revêt une force contraignante pour les Etats qui l'ont ratifié, prévoit, à l'article 19.2, que : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.* »

A l'échelle européenne, ces principes ont été également repris dans deux textes essentiels. La Convention européenne des droits de l'homme prévoit, dans son article 10.1 : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.* » Pour les Etats membres de l'Union européenne (UE), la Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule, aux articles 11.1 11.2, que : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.* » Dès 1989, la directive « Télévisions sans frontières » codifie la mise en œuvre, par les Etats membres, des principes posés par les conventions internationales ; avec ses différentes évolutions, dont la dernière en 2010, cette directive, devenue « Services de médias audiovisuels », a vu son champ d'application s'élargir et sa portée s'accroître également par l'effet de l'élargissement de l'Union.

On notera également que plusieurs tentatives pour renforcer le principe de la liberté d'information en matière de diffusion satellitaire sont amorcées, cependant sans succès, dès les années 1970, dans le contexte de la Guerre froide, mais aussi de la mise en œuvre de la Charte d'Helsinki. Ainsi le sous-comité juridique du Comité des Nations Unies pour l'utilisation pacifique de l'espace (COPUOS) met en place un groupe de travail sur ces sujets : toutefois, ses travaux échouent car les participants ne parviennent pas à concilier leurs opinions divergentes, entre ceux qui cherchent à préserver la liberté de l'information et ceux qui considèrent que la protection de la souveraineté de l'Etat doit être la priorité (5).

Dernier facteur, mais pas des moindres, qui a assuré le dynamisme de la mondialisation dans le domaine des télécommunications spatiales, l'émergence, au début des années 1990, des chaînes internationales d'information continue (CNN, BBC World), qui ont suscité des émules (Al Jazeera), puis des concurrents (Al Arabiya), et dont la logique repose sur l'instantanéité de l'information, laquelle suppose la capacité à émettre à partir de tout point du globe, de façon autonome, tout en assurant une réception globale des images, ce que permet seul le satellite.

Si la diffusion d'Internet par satellite – principalement en bande Ka – a bénéficié d'un cadre réglementaire peu normé jusqu'à présent, elle s'est cependant également adossée aux principes de liberté de l'information posés par la communauté internationale (6). La question des conditions du développement

(5) UNIDIR, « A brief overview of norms development in Outer Space », Genève, 2012.

(6) Ainsi, le satellite Ka Sat d'Eutelsat, lancé en 2010, couvre plus de 50 pays sur toute l'Europe (y compris la Russie, l'Ukraine, la Turquie, l'Egypte, le Libye et les Etats du Maghreb), dont les portes d'entrée (*gateways*) terrestres permettant la réception du signal sont indépendantes des Etats.

d'Internet étant clairement posée, il devient de plus en plus important et sans doute urgent de confirmer que le cadre réglementaire régissant l'accès à l'Internet restera codifié selon les principes des conventions internationales.

En effet, le satellite restera le vecteur de diffusion de la télévision le plus efficace, même si les modes de consommation de cette dernière se transforment (télévision non linéaire) et surtout si la convergence Internet-Télévision crée une nouvelle relation entre réseaux terrestres et réseaux satellitaires, l'hybridation des réseaux devenant, comme on le constate déjà aux États-Unis ou en Europe du Nord, la voie vers un optimum économique dans un contexte de ressources rares.

Cette prospective s'adosse aux constats suivants. En premier lieu, les marchés desservis par les satellites de télécommunications et leur évolution technologique assurent une compétition croissante par l'irruption de nouveaux acteurs et, sans doute, des phénomènes de concentration par croissance externe. Ensuite, la télévision par satellites continuera de se développer, à la fois en volume (augmentation du nombre de chaînes liée à l'émergence de nouvelles classes moyennes) et par l'installation de nouveaux standards techniques (TV Ultra Haute Définition, TV connectée, passage de la norme de diffusion MPEG-2 à la norme de diffusion MPEG-4) et, globalement, sous l'effet de la convergence numérique (TV-Internet). De plus, la crise des financements publics réduit l'ampleur des ressources disponibles pour des investissements de télécommunications terrestres ; le recours au satellite – en règle générale autofinancé par les opérateurs – pour atteindre des objectifs globaux de connectivité dans les continents déjà développés (Europe, Amérique du Nord) ou des objectifs de transition numérique dans les continents émergents (Afrique, Asie, Amérique latine) conduit à des décisions nouvelles d'investissements de la part des opérateurs, notamment pour des satellites.

L'évolution technologique des satellites de télécommunications va accompagner ces développements : desserte plus ciblée – au lieu des couvertures larges des générations précédentes – pour augmenter la puissance délivrée (satellites dits High Throughput Satellites ou HTS) ; multifaisceaux qui constituent l'une des perspectives majeures de développement des technologies satellitaires (7) ; exploration de nouvelles bandes de fréquences (Q/V) ; meilleure résilience aux interférences – antennes actives – pour garantir la continuité de service ; nouveaux concepts de déploiement (comme la constellation en orbite basse ou O3b, développée par SES).

#### LA REVENDICATION SOUVERAINISTE

Après trois décennies de développement pratiquement ininterrompu, la dynamique des activités satellitaires de télécommunications est confrontée à un retour des ambitions des États, qui revendiquent de pouvoir contrôler les conditions d'exercice de ces activités, au moins sur leur territoire, et, parfois,

(7) Cf. annexe 3.

de contrôler les contenus eux-mêmes, qui sont à la disposition des utilisateurs. Le débat sur la liberté de l'Internet montre que cette tendance n'est pas aujourd'hui l'exclusivité de quelques nations émergentes, encore peu démocratiques et soucieuses de contrôler les flux d'informations auxquels leurs citoyens peuvent accéder, mais peut aussi exister chez celles qui s'affirment démocratiques et adhèrent aux principes rappelés précédemment, à savoir que la liberté de l'information doit pouvoir s'exercer « *sans considération de frontières* ». Les opérateurs de satellites ne sont pas juges de ces différentes tendances, mais constatent qu'elles prennent une dimension nouvelle qui devrait justifier que l'exercice de la liberté de l'information « *sans considération de frontières* » soit identifiée comme un enjeu majeur de la régulation de la société internationale à l'avenir. Des organisations comme l'Union internationale des télécommunications, le Comité des Nations Unies pour l'usage pacifique de l'espace, l'Union européenne devraient se saisir de ces questions dont l'acuité n'a fait que grandir, sans que la capacité de la communauté internationale à décider soit constatée.

Plusieurs questions traduisent l'émergence de cette « revendication souverainiste » au cours des dernières années.

Tout d'abord, la saturation de l'orbite géostationnaire (8) crée une situation de conflit potentiel permanent, que les règles actuelles peinent à éviter et, plus encore, à régler. Cette situation résulte à la fois de l'héritage des attributions des années 1970-1990 aux organisations internationales (ITSO, IGO, IMSO) et aux opérateurs comme SES, puis de l'apparition des nouveaux opérateurs régionaux ou locaux, le principe « premier arrivé, premier servi », qui continue de régler les mécanismes d'attribution, étant bien entendu incapable de gérer la rareté et la multiplication des acteurs, même si le développement de nouvelles bandes de fréquences (la Ka, après que la bande C et la bande Ku sont potentiellement saturées) a permis de libérer de nouvelles marges d'attribution. Il résulte de cette situation une multiplication de conflits entre opérateurs, dans lesquels les États – attributaires des positions orbitales – soit endossent les intérêts de « leur » opérateur, soit sont l'instrument des opérateurs auxquels ils cèdent l'exploitation de leurs positions orbitales (par exemple Monaco, Nauru, Papouasie-Nouvelle Guinée...), même s'il existe également des mécanismes transparents par lesquels les États peuvent transmettre volontairement une position à un opérateur (par exemple, le Brésil a ainsi mis aux enchères la position à 65° Ouest qui a été attribuée en juin 2013 à Eutelsat).

Le conflit Eutelsat/Arabsat-Iran à 25.5° E/26° E, qui a duré de 2010 à 2013 et vient de se conclure par un partage « 50/50 » des droits en bande Ku entre les deux opérateurs, alors que, dans une première décision en 2010, l'instance d'arbitrage de l'UIT avait conclu à la validité totale des droits d'Eutelsat lui permettant d'exploiter 100% des droits de la France à 25.5° E, peut donc se lire comme la volonté non seulement d'Arabsat, mais aussi de l'Iran, de conqué-

(8) Cf. annexe 4.

rir l'ensemble de la position – phare pour la diffusion de la télévision dans la région Golfe/Moyen-Orient – pour en marginaliser l'opérateur européen (9).

Aujourd'hui, de nombreux Etats qui disposent, sur l'arc géostationnaire, de droits veulent pouvoir les exploiter et « planter leur drapeau » à 36 000 km (Afghanistan à 50°E, Arménie à 36°E, Géorgie et Azerbaïdjan à 46°E, Laos à 126°E et 128,5°E) même si ces droits sont en fait limités et n'offrent aucune perspective de commercialisation rentable. Cette approche « nationale » des positions orbitales, qui revient à vouloir recréer, à 36 000 km autour de la Terre, une géographie reproduisant celle de la distribution des Etats à la surface du globe ne peut que conduire à une impasse. Certes, il faut admettre que le principe « premier arrivé, premier servi » a fortement bénéficié aux Etats de l'hémisphère nord, notamment – mais pas seulement – aux Occidentaux. Toutefois, opposer cette approche nationale à la distribution actuelle ne suffira pas à corriger, à moyen terme, les inégalités de la distribution actuelle, dénoncées par les Etats émergents. Instance constituée des Etats et décidant par consensus, l'UIT, malgré les propositions de son administration – le Bureau des radiocommunications –, éprouve donc des difficultés toujours considérables pour transformer les règles d'attribution des positions orbitales en l'absence de consensus entre Etats membres.

De plus, certains Etats n'hésitent pas à recourir à des procédés agressifs pour empêcher la diffusion de certaines chaînes de télévision sur leur territoire. On a vu en effet apparaître, au cours des dernières années, une pratique de brouillage délibéré à l'encontre des satellites portant certaines chaînes de télévision jugées indésirables par certains gouvernements, en violation des principes du droit à la liberté de l'information.

L'amplitude de ces brouillages a dramatiquement changé depuis les élections en Iran de juin 2009. Ils n'ont fait que croître entre 2010 et 2013. Ainsi, les satellites d'Eutelsat, particulièrement visés car ils transportent notamment toutes les chaînes internationales en farsi, ainsi qu'Al Jazeera, ont subi des brouillages de durées variables (1 975 minutes en 2010, 142 913 minutes en 2011, 329 826 minutes en 2012, 468 850 minutes du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> novembre 2013). Chaque crise majeure au Moyen-Orient et dans le Golfe (Iran, Bahreïn, Syrie) a été l'occasion d'une escalade dans ce domaine(10). Leur mobile est à l'évidence d'empêcher la diffusion de chaînes de télévision qui déplaisent aux gouvernements locaux (Voice of America, BBC, DW en farsi en Iran, Al Jazeera en Syrie, la chaîne iranienne IRIB à Bahreïn). Avec les crises du Moyen-Orient, notamment en Iran, en Syrie et à Bahreïn, le brouillage est devenu une pra-

(9) De fait, les droits d'Eutelsat/France vont passer entre 2010 et 2013 de 24 répéteurs à 25.5°E en bande Ku à 8, suite aux décisions de l'UIT entérinées après trois ans de négociations vaines par l'instance d'appel de l'UIT – le RRB –, en novembre 2013. De son côté, le Qatar – associé à Eutelsat sur ce dossier – va recevoir le droit d'exploiter 4 répéteurs à la position 25.5°E. Ainsi, le total des droits de l'ensemble France-Qatar sera de 12 répéteurs contre 24 initialement, tandis que l'ensemble Arabsat-Iran se voit attribuer des droits pour 12 répéteurs. On notera que cette position dite « 50/50 » se borne, tel un jugement de Salomon, à « couper la poire en deux », sans aucune considération pour la réalité des droits reconnus aux uns et aux autres en 2010.

(10) Cf. annexe 5.

tique banalisée dès qu'une nouvelle escalade de violence ou d'affrontement est franchie : ainsi, le pic de brouillages constaté en février 2012 correspond à la coïncidence des crises en Syrie et à Bahreïn et à la permanence de brouillages à partir d'Iran. Cette situation est attentivement suivie par nombre de gouvernements et, si ce fléau n'est pas éradiqué, l'impunité deviendra une véritable incitation. D'ailleurs, certains gouvernements comme l'Iran ont revendiqué publiquement le droit de brouiller les satellites diffusant des émissions ou des chaînes de télévision jugées non désirables (11).

Le brouillage délibéré des satellites portant ces chaînes est devenu une pratique d'autant plus banalisée que les règles de l'UIT sont impuissantes à le réprimer : les règles de l'UIT ne distinguent pas les interférences techniques – celles occasionnées par deux satellites adjacents opérant dans les mêmes fréquences et qui se gênent mutuellement – des interférences délibérées – celles résultant d'un signal émis de façon délibérée à l'encontre d'un satellite délivrant des chaînes de télévision non désirées. Lorsqu'une telle interférence est constatée, la nation « victime » adresse une plainte à l'Etat émetteur – avec copie à l'UIT – en lui demandant de mettre fin au signal brouilleur : cela suppose qu'une géolocalisation permettant d'établir l'Etat d'origine du brouillage ait pu être réalisée, ce qui suppose également qu'un autre satellite opérant dans les mêmes fréquences et à une position orbitale très proche ait pu être mobilisé pour effectuer les mesures (triangulation). En d'autres termes, le brouillage délibéré bénéficie encore très largement d'une totale impunité : l'identification du brouilleur dépend très largement de la durée du signal brouilleur (12). En outre, le fait d'identifier l'Etat dont est originaire le signal brouilleur ne suffit pas pour autant à régler l'ensemble du problème : le règlement de l'UIT ne prévoyant aucune forme de sanction, si le brouilleur dénie être l'origine du brouillage – ou s'il affirme ne pas avoir connaissance de tous les signaux émis à partir de son territoire –, il n'encourt aucune sanction.

Pour ces motifs, les organisations internationales de chaînes de télévisions (Union européenne de radiodiffusion, Union arabe de radiodiffusion, Association internationale des entreprises de télévision...) sont de plus en plus sensibles à cette question et certaines organisations de chaînes de télévision ont décidé de se rapprocher des opérateurs de satellites pour mener ensemble des actions de sensibilisation auprès des gouvernements et organisations internationales compétentes : c'est le cas du DG5, qui réunit Voice of America, la

(11) Cf. les déclarations du représentant iranien à l'issue de la conférence mondiale des radiocommunications en février 2012.

(12) Du 8 novembre 2012 au 14 novembre 2013, la télévision iranienne (IRIB) a brouillé sans aucune interruption le répéteur 87 du satellite Hot Bird 13B, interdisant ainsi toute utilisation de cette ressource du satellite. Cette situation a été portée à la connaissance des autorités iraniennes et de l'UIT à plusieurs reprises (en novembre 2012 et en février, mai et juin 2013) par les autorités françaises. A l'initiative de l'UIT, une réunion associant une délégation iranienne et une délégation française s'est tenue le 14 novembre 2013, sans constater le moindre progrès, les représentants iraniens déniaient que le brouillage du répéteur 87 ait constitué une violation des règles de l'UIT. La suspension du brouillage du répéteur a été présentée par les représentants iraniens comme un geste unilatéral, susceptible d'être reconsidéré à tout moment. Cf. annexe 6.

BBC, la Deutsche Welle, France 24 et la Radio Néerlandaise et associe l'Union européenne de radiodiffusion et Eutelsat pour conduire une campagne, avec pour objectif de donner à la communauté internationale les moyens d'établir la géolocalisation des signaux attaquant des satellites de façon délibérée, afin que l'effet de « désignation » soit aussi un facteur dissuasif à la répétition de telles pratiques (« *naming and shaming* »).

Un consensus entre Européens et Américains semble s'établir pour considérer qu'une action multiforme est requise et que l'UIT, les opérateurs et les gouvernements doivent respectivement prendre leur place dans la lutte contre les brouillages délibérés, qui sont une violation manifeste des principes internationaux du droit à la liberté d'information « *sans considération de frontières* ».

Les termes de ce plan d'action pourraient réunir les initiatives suivantes. 1) L'UIT doit accélérer la mise en place d'un réseau de stations de mesure (une par grande région par exemple) qui permettront de rassembler les faits établissant les brouillages délibérés ; ce dossier viendra en débat lors de l'approbation du budget de l'organisation pour 2014 et les Etats-Unis semblent avoir levé leur opposition à un tel dispositif. 2) les opérateurs doivent inciter l'industrie, par leurs commandes, à réaliser des satellites beaucoup plus résilients aux brouillages délibérés : ce que fait Eutelsat en commandant des satellites équipés d'antennes actives et de mécanismes intégrés de géolocalisation, permettant d'établir l'origine géographique du brouillage sans avoir besoin d'un satellite tiers ; la livraison du premier satellite doté de ces capacités et construit par TAS devrait intervenir début 2015. 3) Les gouvernements se sont déjà mobilisés sur ce dossier, au plan européen notamment (déclarations de Mme Ashton en novembre 2012 et janvier 2013 condamnant les brouillages délibérés de satellites) ; la préparation de la conférence plénipotentiaire de l'UIT (2014) et la conférence mondiale des radiocommunications en 2015 devraient être l'occasion pour les Etats soucieux du respect du principe de liberté d'information de se mobiliser pour réprimer effectivement ces brouillages ; de même, le choix des futurs responsables de l'UIT qui seront désignés lors de la conférence des plénipotentiaires en novembre 2014 devrait être l'occasion de cerner leurs intentions sur ce sujet.

Autre symptôme de la revendication souverainiste, la mise en place de barrières ou de filtres à l'entrée de l'Internet par satellites sur certains territoires est désormais une question ouvertement posée. En effet, la fourniture de l'Internet par satellite est de plus en plus souvent conditionnée par l'exercice, par les gouvernements, d'un droit de contrôle des flux et peut-être même des contenus, *via* un accès aux portes d'entrée (*gateways*) sur le territoire. Ainsi, plusieurs Etats du Proche- et du Moyen-Orient conditionnent l'attribution des licences permettant l'importation et la vente des équipements de réception (parabole, modems) à l'acceptation d'un tel contrôle par l'opérateur ou le fournisseur d'accès. Au moment où les satellites délivrant l'Internet peuvent être configurés à partir de faisceaux délivrant le signal sur une région limitée, cette exigence peut restreindre encore la portée du principe de liberté de l'information « *sans considération de frontières* ». Même si cette question n'est pas

la seule qui déterminera à l'avenir la force de ce principe, on voit bien que l'acceptation de mécanismes de contrôle à l'entrée de l'Internet par satellites sur certains territoires aura une incidence importante sur les conditions dans lesquelles il sera mis en œuvre.

La conférence mondiale de l'UIT sur les technologies de l'information (WCIT) de décembre 2012 ne s'est pas attardée suffisamment sur ce point, alors que le satellite est l'un des vecteurs principaux d'accès à l'Internet. Si les principes de liberté de l'information ne sont pas énergiquement réaffirmés pour l'Internet et considérés comme la norme devant être respectée, la défaillance de la communauté internationale conduira les opérateurs à configurer les satellites (*beams* dimensionnés pour des diffusions infrarégionales, voire pour un territoire donné lorsque sa taille est suffisante) pour satisfaire aux exigences des gouvernements locaux. *A fortiori*, si certains gouvernements occidentaux considèrent eux-mêmes que de tels dispositifs sont légitimes, même lorsqu'ils n'ont qu'un rapport lointain avec des exigences de sécurité ou de lutte contre le terrorisme, il ne sera pas surprenant que d'autres, plus préoccupés de contrôler les informations auxquelles leur population a accès que de lutter contre le terrorisme, prendront acte de ces positions pour justifier les leurs.

Autre domaine, bien que très délicat, qui pourrait encourager la tentation souverainiste, les sanctions prises à l'encontre de certains médias en raison de leur responsabilité directe dans des violations établies des droits de l'homme ou pour leur rôle d'incitation à la haine et de bras armé de la répression de certaines populations par des régimes dictatoriaux. En effet, dans le cadre de leur politique de sanctions contre la Libye, la Syrie et l'Iran, les Etats-Unis et l'Union européenne ont inclus des sanctions à l'encontre de certains médias (le plus souvent gouvernementaux) en tant qu'instruments contribuant à la répression, aux violations des droits de l'homme ou incitant au terrorisme.

Dans le cas de l'UE, ces sanctions ont visé et visent encore, notamment : l'Office général de la radio et de la télévision libyenne (la télévision de Kadhafi) suite aux résolutions des Nations Unies transposées par un règlement européen en droit interne de l'UE en avril 2011 ; certaines chaînes du pouvoir en Syrie en septembre 2011 (notamment Addounia et Syria Tel), puis d'autres chaînes en janvier 2012 (Cham TV), d'autres encore du groupe gouvernemental GORT (Syria TV, Syria Drama et Nour al-Cham en juin 2012) ; le président des chaînes gouvernementales iraniennes IRIB, au titre de ses fonctions de « président de l'IRIB » (23 mars 2012), pour violation des droits de l'homme, puis, ensuite (mars 2013) les responsables éditoriaux et internationaux de Press TV. En conséquence de ces sanctions, aucune entité économique tenue d'en respecter les dispositions n'est autorisée à procurer, directement ou indirectement, à ces médias des ressources, qu'elles soient matérielles ou immatérielles. Compte tenu de leur fonction dans le processus de diffusion, les capacités louées par les chaînes aux opérateurs de satellites – le plus souvent *via* des grossistes qui sont les titulaires des contrats avec les chaînes – relèvent à l'évidence de ces catégories. Eutelsat, en tant qu'entité de droit français, est tenu d'appliquer ces sanctions – et de les faire appliquer par ses clients –, sans que pour cela

l'opérateur ne reçoive d'injonction particulière d'un régulateur compétent (CSA ou tout autre régulateur d'un des Etats membres de l'UE (13)) ou des autorités françaises, puisque les sanctions sont d'application directe dès publication des règlements de l'UE par le Conseil et la Commission.

Dans le cas des Etats-Unis, la loi du 3 janvier 2013 place le président d'IRIB et l'ensemble des chaînes du groupe sous sanctions, en raison des violations des droits de l'homme auxquels ils ont contribué, mais aussi en raison des brouillages des chaînes de télévision internationales auxquels le gouvernement iranien s'est prêté. Pour ces motifs, après l'inscription du président d'IRIB et d'IRIB, en tant qu'entité, sur la liste des entités sous sanctions (décision OFAC du 6 février 2013), Intelsat, opérateur satellitaire de droit américain devant se conformer à la législation américaine, a été avisé de ce qu'il devait cesser de fournir toute capacité satellitaire à l'IRIB à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013. Compte tenu de ses activités aux Etats-Unis, portées par sa filiale de droit américain, Eutelsat est également tenu de se conformer à cette législation, cela, dans les mêmes conditions qu'Intelsat.

Destinées à réprimer des violations des droits de l'homme, ces sanctions ont toute leur légitimité et il n'appartient pas à l'opérateur d'en juger. L'opérateur doit se conformer aux décisions des autorités politiques qui s'imposent à lui, soit en raison de sa raison sociale (entités de droit européen ou de droit nord-américain), soit en raison des activités de l'une de ses filiales. Si les personnes ou les entités placées sous sanctions possèdent des voies de recours (au sein de l'Union européenne, les sanctions peuvent être contestées devant la Cour de justice), compte tenu de l'organisation des activités des opérateurs satellitaires, ces sanctions ont cependant une portée extraterritoriale dont il convient de prendre la mesure. Certes, cette dimension contribue à l'efficacité des sanctions décidées, mais elle n'en présente pas moins, pour les opérateurs, des difficultés d'application qui risquent à tout moment d'annuler la portée des sanctions décidées. En effet, dans le cas des sanctions de l'UE, les clients non européens de l'opérateur de satellite estiment être soumis à des dispositions légales sans portée pour eux compte tenu de leur nationalité, cela, bien que les dispositions contractuelles précisent explicitement leur applicabilité dès lors qu'une des chaînes sous sanctions est susceptible d'être reçue en Europe en raison de la couverture du satellite qui la porte.

A ce titre, les sanctions peuvent encourager un réflexe souverainiste dont la virulence est de plus en plus manifeste : l'applicabilité des sanctions qu'il est tenu de faire respecter par ses clients constitue une préoccupation majeure pour l'opérateur de satellites et un argument commercial de plus en plus puissant utilisé d'abord par ses concurrents non européens (comme Arabsat vis-à-vis d'IRIB par exemple), ensuite par les médias sous sanctions, pour offrir des

(13) Selon la directive « Services de médias audiovisuels », l'autorité de régulation compétente en matière de contenu est celle de l'Etat membre de l'Union européenne sur le territoire duquel est établi l'éditeur de la chaîne ou, s'il s'agit d'une chaîne extracommunautaire reçue dans l'Union européenne, celle de l'Etat membre de l'UE depuis le territoire duquel est effectuée la liaison montante ou enfin, si la liaison montante est effectuée hors de l'Union européenne, celle de l'Etat membre dont relève la capacité satellitaire utilisée.

conditions particulièrement attractives aux grossistes afin qu'ils enfreignent les termes de leurs contrats avec l'opérateur.

Compte tenu des conditions spécifiques mises à la levée des sanctions tant par l'UE (décision à l'unanimité des Etats membres) qu'aux Etats-Unis (vote à la majorité du Congrès), on peut craindre qu'avec le temps les effets pervers ne finissent par l'emporter sur les effets attendus des sanctions.

Plus important encore, les sanctions permettent aux chaînes concernées, et à leurs gouvernements de s'exposer en « *victimes des violations de la liberté de l'information par l'Union européenne et les Etats-Unis* », comme les autorités iraniennes l'ont répété à l'envi. Ce retournement de l'argument de la liberté de l'information « *sans considérations de frontières* » n'est pas le moindre des effets pervers auxquels les sanctions peuvent conduire. S'agissant de décisions prises au titre des violations des droits de l'homme, il est bien entendu essentiel que leur mise en œuvre conforte l'absolue nécessité de les respecter et ne soit pas de nature, à la longue, à les tourner en dérision ou à les priver de tout effet. Même si ces effets pervers, et ces arguments de propagande, ne suffisent pas à dénier aux sanctions une efficacité certaine, y compris pour l'activité des opérateurs de satellites (14), ils démontrent que la formule célèbre de Saint-Just soulève toujours au XXI<sup>e</sup> siècle des défis sérieux.

\* \*  
\*

La revendication souverainiste qui s'est faite plus pressante au cours des dernières années entend donc opposer au modèle de régulation des satellites de télécommunications issu des années 1970, dominé par les Occidentaux et combinant tout à la fois les acteurs de marché, les Etats et l'arbitrage, un autre modèle, encore incertain dans ses définitions, mais dont les Etats devraient être les acteurs centraux plutôt que la liberté des utilisateurs et la dynamique de la mondialisation. Il s'agit donc de substituer à une régulation par les normes et l'arbitrage dont les Etats ne sont pas les acteurs exclusifs ou dominants, une organisation donnant la primauté à la volonté des Etats. Cette mutation, si elle se confirme, est bien entendu de grande importance, car c'est bien le paradigme qui fonde la liberté de l'information à l'échelle planétaire qui serait progressivement remis en cause. On sait que de nombreux sujets, comme celui de la régulation de l'Internet, contribuent aujourd'hui à façonner ce débat. Il est important de conserver à l'esprit que les satellites de télécommunications sont des acteurs essentiels de ce domaine et que leur logique est davantage celle de la circulation planétaire de l'information que celle du contrôle des Etats. Si on admet que la liberté de l'information est une composante d'une forme de démocratisation continue de la société mondiale, alors les satellites de télécommunications sont sans aucun doute des instruments de cette démocratisation en marche.

(14) Ainsi, le fait qu'IRIB ait cessé unilatéralement ses brouillages après l'adoption des sanctions américaines de 2013 montre que ces dernières peuvent également contribuer à forcer le respect des normes internationales en matière de liberté d'information.

Ce conflit entre poursuite du processus de globalisation destiné à entretenir et élargir un principe de libre accès à l'information « *sans considération de frontière* » et retour des Etats décidés à exercer un contrôle sur l'information destinée à leur population ne va pas s'atténuer. Pourtant, il manque à la régulation du domaine des enceintes où elle puisse se déployer dans toutes ses dimensions. L'UIT est une de ces instances, mais ses modes de décision – le consensus des Etats –, sa prétention à traiter techniquement des sujets qui deviennent de plus en plus politiques en raison de la charge de pouvoir et d'influence dont ils sont porteurs, ne laissent guère espérer de progrès spectaculaires. L'échec de la Conférence mondiale des technologies de l'information a montré les limites qui entourent la capacité d'action de l'UIT. En même temps, l'UIT bénéficie d'une forme de rareté puisqu'elle est aujourd'hui la seule organisation où ces questions pourraient être soulevées, même si elle tend à s'en défendre, soucieuse qu'elle est de les traiter sur un mode technique. Alors que le thème de « la société mondiale de l'information » nourrit nombre de colloques et séminaires, il serait important que la régulation future du domaine soit désormais considérée comme une question d'importance.

Symptomatique de cette fragilité de la régulation du domaine est le constat de l'absence d'instance à caractère juridictionnel reconnue et légitime, capable de régler les conflits entre acteurs du domaine des satellites de télécommunications. Non seulement cette situation ne peut qu'exacerber et laisser se multiplier des situations conflictuelles, mais, surtout, les instances auxquelles il est fait appel, à défaut de juridictions désignées, à savoir les cours arbitrales, sont souvent submergées par la technicité des questions à traiter, l'imbrication des intérêts économiques, des droits des Etats et des normes internationales issues du Traité, de la Convention et du règlement des radiocommunications de l'UIT.

Redoublant un conflit plus large entre Etats émergents et Etats déjà développés, le conflit souverainisme/mondialisation soulève également la question des modes de coopération qui peuvent s'installer entre les uns et les autres. Cette approche coopérative est en fait la seule voie concevable pour que la dynamique de la mondialisation ne soit pas étouffée par la revendication souverainiste, mais elle suppose, pour s'installer sur des bases durables, que soit reconnue la nature fondamentale des satellites de télécommunications, à savoir être de puissants instruments d'influence. Il n'y a pas de *soft power* à l'échelle mondiale sans un secteur dynamique dans le domaine des satellites de télécommunications.

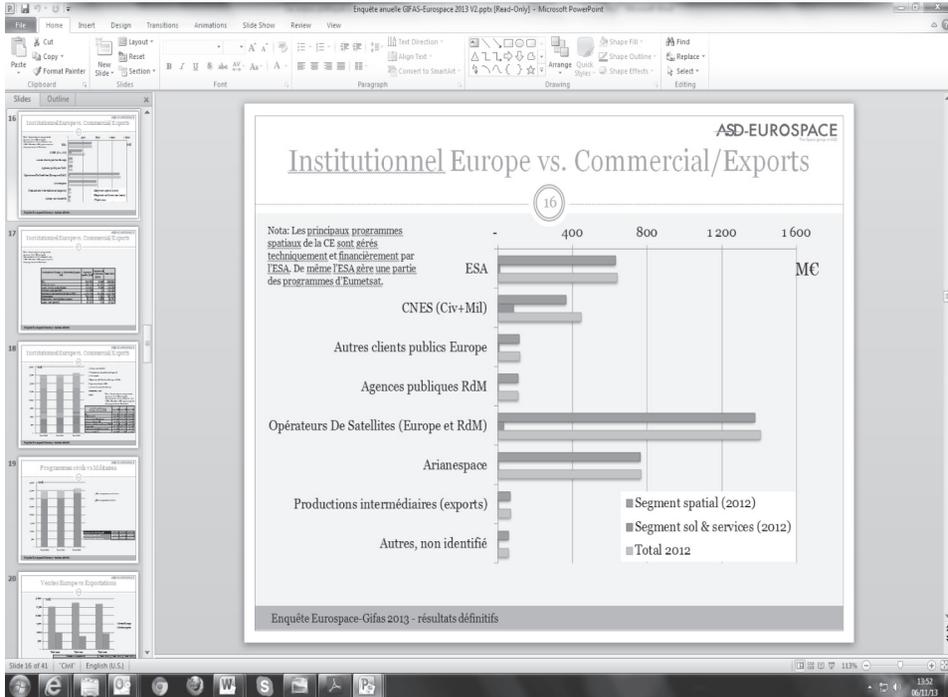
Ce qui doit être mis en cause est cette forme d'asymétrie par laquelle certains Etats ambitionnent d'influencer leur région et souvent au-delà en se dotant de satellites de télécommunications, mais prétendent simultanément contrôler les flux et les contenus provenant d'autres régions et pouvant atteindre leur population. Laisser se développer une telle asymétrie conduit directement à un nouvel avatar du « choc des civilisations » dont les déclinaisons peuvent être multiples, globales, régionales, locales.

En même temps, les acteurs installés du domaine des télécommunications satellitaires doivent admettre que cette position hégémonique n'est pas destinée à durer et que le moyen d'influence que constitue le satellite restera durablement attractif : entre acteurs « installés » et acteurs émergents, de nouveaux modes de coopération doivent être imaginés afin que les principes de liberté de l'information « *sans considération de frontières* » continuent de constituer la norme fondamentale, tout en permettant à de nouveaux opérateurs d'atteindre à leur tour des opinions publiques auxquelles ils n'avaient pas jusque-là accès. Que la dynamique de la liberté de l'information conduise les acteurs émergents des satellites de télécommunications à pouvoir également exercer leur influence bien au-delà de leurs frontières est dans l'ordre des choses. Après tout, ce qui peut être revendiqué, c'est autant que la BBC puisse être diffusée en Iran qu'Al Jazeera le soit en Europe et aux États-Unis.

Sur de telles bases, la dynamique de la liberté d'information peut être servie durablement par les satellites de télécommunications et leurs développements technologiques permanents.

ANNEXES

**Annexe 1 : Place des opérateurs de satellites dans le marché de l'industrie spatiale européenne (Eurosace/Gifas - 2013)**



### Annexe 2 : Rapport d'étude pour le déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national (DATAR 2010)

**Mais le déploiement de la fibre sera très coûteux et prendra du temps**

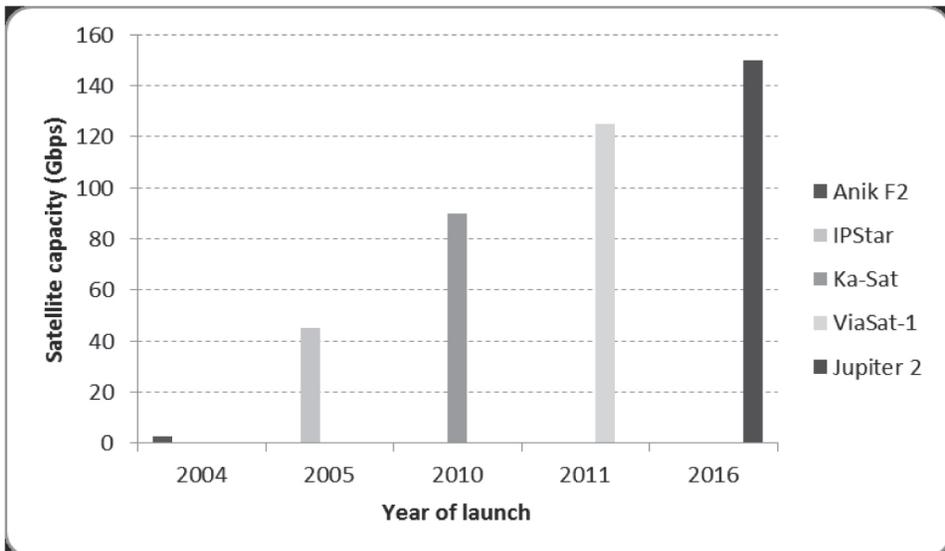
- Le satellite présente un coût à la prise marginal par rapport à la fibre, dont le coût explose quand on sort des zones denses

Source : Rapport d'étude pour le déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national pour la DATAR 2010

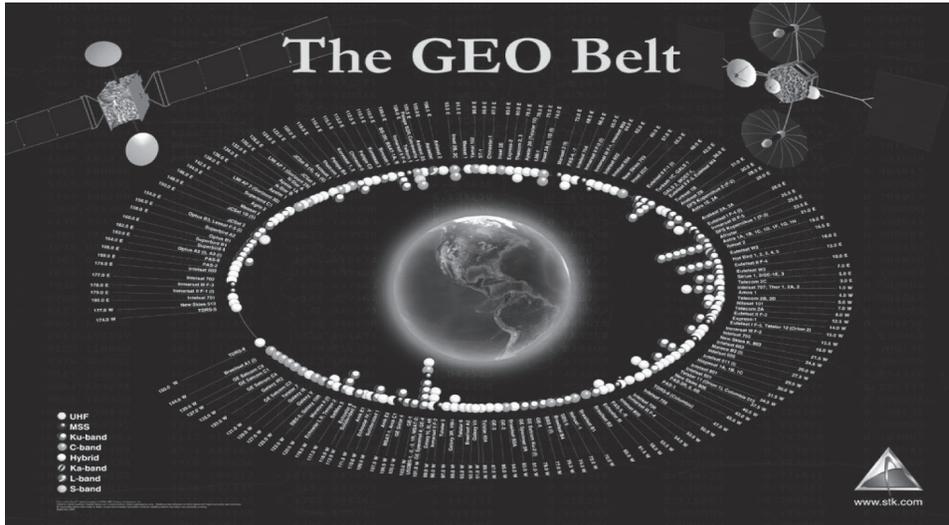
- Coût total estimé du déploiement de la fibre optique en France = entre 20 et 30 Mds€

11 eutelsat

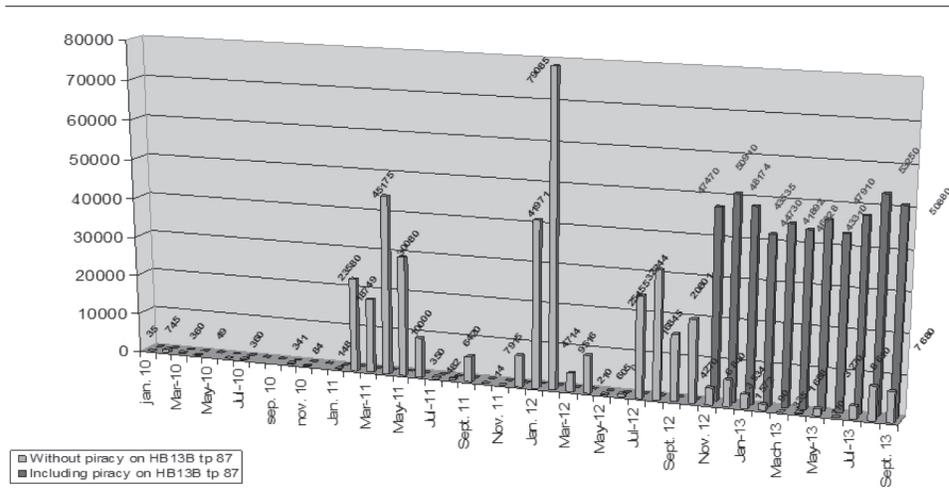
### Annexe 3 : Evolution de la capacité en Gbps de quelques satellites en bande KA (source IDATE, Perspectives de quelques marchés clés, juin 2013))



**Annexe 4: Orbite géostationnaire Clarke Belt (source : CNES)**



**Annexe 5: Durée croissante des interférences délibérées sur les satellites Eutelsat (2010 - septembre 2013)**



### ***Annexe 6 : Taux de géolocalisation des brouillages subis par Eutelsat depuis 2010***

La persistance des brouillages sur HOT BIRD 13 B du 8 novembre 2012 au 14 novembre 2013 explique les meilleures performances de géolocalisation des derniers mois.

