

Réflexions autour du rôle du satellite dans la diffusion de l'information :

contribution d'Eutelsat Group

Etats généraux de l'Information, novembre 2023.

Eutelsat Group souhaite faire part de certaines réflexions relatives au rôle du satellite dans la diffusion des contenus audiovisuels et de l'information, et à ses spécificités, dans le cadre des Etats généraux de l'information lancés pour établir un diagnostic sur les enjeux liés à l'information et proposer des actions concrètes à déployer.

Eutelsat Group est l'un des principaux opérateurs de télécommunications par satellite mondiaux, et un pionnier européen des infrastructures spatiales de transmission de contenus télévisuels et radios, depuis plus de 40 ans. Historiquement axée sur la diffusion vidéo, l'entreprise a progressivement étendu son activité à la fourniture de services de connectivité, dont la demande est en forte croissance depuis plus de 10 ans. Cette stratégie a conduit le 28 septembre dernier à la fusion d'Eutelsat, opérateur de 36 satellites en orbite géostationnaire, avec OneWeb, opérateur d'une constellation de plus de 630 satellites en orbite basse fournissant exclusivement des services de connectivité. Eutelsat Group, né de cette fusion, est devenu le premier et unique opérateur mondial de services combinés en orbite basse et géostationnaire.

Notre flotte assure une couverture mondiale et transporte aujourd'hui plus de 7 000 chaînes de télévision ainsi que de nombreuses chaînes de radio, à destination de plus d'un milliard de téléspectateurs. Cette activité audiovisuelle représente encore notre cœur de métier et 61% de notre chiffre d'affaires.

1. Les atouts du satellite en font avant tout une infrastructure au service de la liberté d'information et de communication.

Nos satellites ont la particularité de disposer de couvertures larges (chacune pouvant atteindre jusqu'à 1/3 de la surface de la Terre), qui ne sont pas limitées par les frontières politiques ni physiques des territoires, ce qui présente plusieurs avantages :

- Fournir un service particulièrement compétitif pour les diffuseurs en termes de coût de diffusion par téléspectateur atteint, mais également un service très abordable pour le public. En effet, ce dernier peut, moyennant l'installation d'un équipement (antenne et modem) standard donc de coût modéré et ne nécessitant aucun frais récurrent, accéder à de nombreuses chaînes gratuites en clair. C'est le cas sur nos satellites Hot Bird, par exemple, positionnés à la position 13° Est, qui couvrent la totalité de l'Europe élargie ainsi qu'une partie du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, et sur lesquels plus de 250 chaînes sont accessibles gratuitement.
- La possibilité de mettre à disposition des chaînes de télévision, et notamment des programmes d'information, auprès de toutes les populations, y compris auprès de celles situées dans les zones plus reculées qui, en général ne sont pas ou très mal desservies par les réseaux de diffusion terrestres. Le satellite est donc un complément indispensable de ces réseaux terrestres, et surtout le moyen unique d'apporter instantanément et durablement une offre audiovisuelle large et plurielle à des populations en général isolées et défavorisées car particulièrement victimes de la fracture numérique. La même logique préside à la fourniture de services de connectivité, qui, avec l'accès à l'internet, contribuent aussi et de plus en plus largement aujourd'hui à la diffusion de la connaissance et de l'information.

C'est ainsi qu'historiquement, Eutelsat a dès l'origine contribué à diffuser les multiples chaînes occidentales vers un nombre important de populations soumises à des régimes n'accordant pas de liberté d'expression, et dont le seul lien avec une information libre est précisément le satellite. On peut même dire que la diffusion audiovisuelle par satellite soutient ceux qui luttent pour la démocratie et la liberté de la presse dans des Etats où ces valeurs ne sont pas reconnues. Deux exemples illustrent cette situation actuellement :

- Celui des pays du Sahel, comme le Burkina Faso, où RFI a été privée sans préavis de diffusion hertzienne en décembre 2022, et ne reste depuis accessible que via satellite.
- Celui du bouquet de chaînes en langue russe *Svoboda* composé principalement de chaînes d'information indépendantes, et parrainé par l'association Reporters Sans frontières. Ce bouquet, lancé ce mois-ci sur nos satellites HotBird, a précisément pour vocation d'apporter des contenus pluralistes aux populations russophones, et de constituer une offre alternative aux chaînes sous contrôle étatique de la Russie.

Les spécificités du satellite font donc de cette technologie un vecteur essentiel des valeurs démocratiques à travers le monde, et d'Eutelsat un outil de promotion de la liberté de l'information « sans considération de frontière », permettant en outre à la France de respecter ses engagements internationaux. L'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen (DUDH) dispose en effet que « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de (...) chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. » La Charte des Droits Fondamentaux parle également en son article 11 de cette « liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées (...) sans considération de frontière ».

Notre rôle a donc d'abord été, et est toujours de diffuser les médias démocratiques et pluralistes là où, sans le satellite, ils ne seraient pas accessibles.

Des Etats ou des entités utilisent cependant les avantages de la technologie satellitaire pour diffuser des contenus illicites, et, de plus en plus avec la recrudescence des tensions internationales actuelles, de la propagande. Le satellite peut en effet être aussi un outil puissant au service de la désinformation menée par des Etats mal intentionnés. Si l'on peut faire une comparaison avec le secteur de la circulation, l'infrastructure satellitaire s'apparente à celle d'une autoroute : une fois acquitté le droit de péage, le principe est celui de la liberté de circulation. C'est bien la police qui constate les délits et verbalise sur cette infrastructure routière, non le gestionnaire de l'autoroute. De même en matière de diffusion audiovisuelle par satellite, le gestionnaire d'infrastructure qu'est l'opérateur n'intervient pas lui-même mais met en application les décisions d'une « police », c'est-à-dire d'un régulateur ou de tout autre autorité compétente.

- 2. Le satellite est une infrastructure dont l'opérateur ne met en œuvre aucune responsabilité éditoriale sur les contenus transportés, mais qui applique toute mesure à l'égard des contenus prise par une autorité compétente.**

De manière générale, il n'existe pas de contrat direct entre l'opérateur et les chaînes diffusées, car le modèle de distribution est très souvent indirect, Eutelsat Group signant des contrats avec des distributeurs qui louent de la capacité sur le satellite. Les distributeurs sont ensuite libres d'agréger des chaînes pour les constituer en bouquet. La responsabilité éditoriale se situe bien au niveau du distributeur et de l'agrégateur de bouquet et non de l'opérateur. Différents textes européens montrent d'ailleurs très clairement que l'opérateur satellitaire a un rôle différent qui n'est ni celui des éditeurs de contenus ni celui des plateformes numériques, aujourd'hui chargées de modérer les contenus qu'elles exposent.

Ainsi, le règlement européen sur la liberté et le pluralisme des médias dit EMFA (European Media Freedom Act), actuellement en discussion entre le Conseil, la Commission et le Parlement européens, apporte-il des définitions très éclairantes :

- un fournisseur de service de médias est défini comme : article 2 « (2) une personne physique ou morale dont l'activité professionnelle consiste à fournir un service de médias, qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu du service de médias et qui détermine la manière dont il est organisé ».
- un service de médias est défini comme (article 2 (1)): « (1) un service tel que défini aux articles 56 et 57 du traité, pour lequel l'objet principal du service proprement dit ou d'une partie dissociable de ce service est la fourniture de programmes ou de publications de presse au grand public, par quelque moyen que ce soit, dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer, sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias ».
- la responsabilité éditoriale est définie comme (article 2 (9)) : « l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes ou des publications de presse que sur leur organisation, aux fins de la fourniture d'un service de médias, indépendamment de l'existence d'une responsabilité en vertu du droit national à l'égard du service fourni ».

A la lumière de ces définitions, il est clair que l'opérateur satellitaire n'est pas un « fournisseur de services de médias » mais un transporteur de « services de médias »; l'entité qui fournit le service est le distributeur, qui est en relation avec le service de média lui-même, dont les contenus sont simplement transportés par l'opérateur. Enfin, l'opérateur n'exerce aucune responsabilité ni contrôle effectif sur les contenus et leur organisation, et, à ce titre, n'exerce aucune « responsabilité éditoriale ».

D'autre part, selon le règlement sur les services numériques, le DSA (Digital Services Act), l'opérateur satellitaire n'est pas non plus assimilable à une très grande plateforme numérique. Conformément au DSA (article 33 (4)), la Commission a établi le 25 avril 2023 la liste de ces « très grandes plateformes », au sein de laquelle on ne retrouve aucun opérateur de satellites. Il existe en effet une différence fondamentale entre la mise à disposition, faite par l'opérateur satellitaire de manière indifférenciée, de tous les contenus à tous les publics, et la mise en valeur de certains contenus par rapport à d'autres effectuée par les plateformes numériques au moyen de l'action d'un algorithme.

A cet égard, on note d'ailleurs qu'Eutelsat Group a pour obligation de respecter certains principes (dits « principes de base », inscrits dans la Convention qui lie la société privée à l'organisation intergouvernementale EUTELSAT, et qui a statut de traité international. Parmi ces principes, définis à l'article 3 de la Convention, existe celui de « non-discrimination », selon lequel « les services sont fournis aux utilisateurs sur une base équitable ». Le respect de ce principe nous interdit de sélectionner nos clients.

L'opérateur satellitaire que nous sommes, s'il ne décide pas des contenus qu'il transporte, comme on l'a compris, ne peut pas non plus décider lui-même de suspendre la diffusion de l'un d'entre eux ; des mesures réglementaires, décisions judiciaires, ou mesures de sanctions prises par les autorités compétentes sont indispensables. Eutelsat Group s'est toujours engagé à appliquer scrupuleusement ces décisions, une fois prises.

3. Quelques pistes sur les conditions qui devraient être réunies pour que la liberté et le pluralisme des médias soient garantis dans un tel contexte :

- **Dans le domaine des médias, il est absolument fondamental que la liberté demeure le principe et la sanction l'exception**, comme le rappellent les textes, à commencer par l'article Premier de la loi française relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986 : « La communication au public par voie électronique est libre ». Pour citer également le projet EMFA (dans sa version actuellement en discussion), son article 17 § 1 prévoit que la modération effectuée par les très larges plateformes doit veiller « à ne pas impacter négativement la liberté des médias et le pluralisme ». C'est donc qu'à l'échelle européenne également, la liberté demeure le principe, sa restriction devant être l'exception.

- Parallèlement à l'amélioration du régime réglementaire, **il est important également de travailler aussi, de manière constructive, à l'élaboration de mesures que l'on pourrait qualifier de « positives »**. Par exemple, l'élaboration puis l'usage de mesures de distinction des contenus ou de labellisation de l'information pourrait être étendu, y compris à l'échelle européenne ou internationale. Cela permettrait de manière plus systématique aux publics de comprendre à quel type de messages ils ont affaire, et ainsi d'être armés face aux tentatives de désinformation. Des organismes de référence comme Reporter Sans Frontière (RSF) pourraient contribuer à ce genre d'initiatives, comme ils le font d'ailleurs déjà en développant la Journalism Trust Initiative (JTI), norme internationale, dédiée à mettre en valeur un journalisme digne de confiance. L'éducation des publics, telle que décrite dans l'idée numéro 8 du livre blanc de RSF, appelant à sensibiliser à la consommation de l'information dès le plus jeune âge est également une proposition à creuser plus avant.

- D'autre part, **les règles régissant les restrictions de la liberté de diffusion ainsi que leur mise en application doivent être claires, diverses améliorations étant possibles dans ce domaine, notamment dans le cadre européen**. S'agissant de la régulation des chaînes d'origine non-européenne, par exemple, l'identification du régulateur national compétent s'avère souvent complexe, du fait de la prise en compte de plusieurs critères, tels que la localisation de la liaison montante (article 2.4 de la directive européenne 2010/13/UE « Services de médias audiovisuels »), l'antériorité de diffusion de la chaîne en cas de diffusion simultanée via deux opérateurs satellitaires européens différents, et la réception, par débordement de la couverture satellitaire des contenus, dans un pays membre de la Convention Européenne sur la Télévision Transfrontière. Ce problème d'identification du régulateur se présente de manière récurrente, et est encore récemment remonté jusqu'au Conseil d'Etat français, ce dernier ayant été saisi par Reporter Sans Frontière concernant la diffusion de chaînes russes fin 2022. L'Arcom s'était dans un premier temps déclarée incompétente pour réguler les chaînes, au motif qu'elle ne pouvait agir sur des chaînes visant des publics non européens, et dont la liaison montante vers le satellite étant établie hors de l'Union européenne. C'est selon le critère d'une réception possible des chaînes en question dans un pays partie à la CETT, que le Conseil d'Etat a enjoint l'Arcom de réexaminer sa compétence. Il arrive parfois aussi que des demandes de clarification de compétences adressées à des régulateurs nationaux de l'UE reste sans réponse.

Dans ce contexte, Eutelsat Group accueille favorablement les dispositions de l'article 16 du projet de règlement EMFA, qui prévoient **une coordination renforcée et plus rapide des autorités nationales de régulation des médias en Europe, au sein du futur Comité européen pour les services de médias, concernant mesures prises à l'égard des chaînes originaires de pays tiers à l'Union européenne.**

Cependant, **ces mesures restreignant la liberté de communication attachées aux chaînes d'origine non-européenne doivent viser les contenus indépendamment de leur mode de diffusion, afin de rester équitables et efficaces.** Aujourd'hui, on constate que l'opérateur satellitaire est systématiquement pointé du doigt lorsqu'une chaîne qu'il transporte pose un problème de non-conformité à une directive européenne. Or, dans de très nombreux cas, le même contenu demeure également disponible pour les publics européens par d'autres moyens de diffusion, tels que des bouquets de chaînes câblées, des chaînes d'IPTV ou des plateformes de partage de vidéo, y compris, d'ailleurs, lorsque le contenu a fait l'objet d'une mesure de suspension sur le satellite par le régulateur compétent. Il est ainsi regrettable qu'au considérant 26 de la version proposée par le Conseil et qu'au considérant 30 des versions proposées par la Commission et le Parlement européen sur le projet EMFA, demeure l'expression « fournis par satellite ou par d'autres moyens », alors que le mode de diffusion par satellite n'a aucune raison d'être dissocié du reste des technologies utilisées pour délivrer un contenu audiovisuel.

A l'inverse, la version de l'article 16 proposée par le Parlement et par le Conseil est plus satisfaisante avec la formule suivante « quel que soit le mode de distribution de ces services ou d'accès à ceux-ci ». A l'échelle française, nous tenons dans le même esprit à saluer l'article 4 du projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (SREN), qui donnerait à l'ARCOM le pouvoir de mettre en demeure de respecter les mesures restrictives édictées à l'égard d'une chaîne :

- tant les éditeurs d'un « service de communication audiovisuelle », les distributeurs, les opérateurs satellitaires et leurs prestataires techniques,
- que les hébergeurs et éditeurs « de services de communication au public en ligne ».

L'ensemble des modes de diffusion d'un même contenu, lorsqu'il fait l'objet de mesures restrictives prises au titre de l'article 215 du TFUE, sont donc traités dans ce texte de manière strictement égale. En ce sens, cet article constitue une réelle avancée.

- Nous constatons par ailleurs de nos jours que certaines chaînes, notamment diffusées par satellite, réapparaissent sitôt sanctionnées par un régulateur, sous un autre nom. Les chaînes font preuve d'une grande agilité pour poursuivre leur diffusion même lorsqu'elles n'en ont plus l'autorisation d'après le droit européen, profitant notamment de la faible maîtrise des langues non-européennes des contenus diffusés, par un public non averti et par les régulateurs nationaux. **Il serait donc souhaitable que ces derniers puissent disposer de moyens plus conséquents de contrôle des contenus, notamment des moyens de visionnage en langue étrangère, d'analyse et de comparaison des programmes. C'est à ce seul prix, selon nous, que sera possible une vérification plus fine et une réactivité des autorités à la mesure de celle des chaînes visées, marque de l'efficacité réglementaire recherchée.**

- Enfin, **les restrictions à la liberté de communication et d'information**, notamment lorsqu'elles visent à lutter contre les ingérences étrangères, doivent être encadrées par des règles claires établissant qu'un média (d'origine étrangère) viole les règles d'un Etat démocratique et abuse de la liberté que cet Etat garantit pour viser d'autres fins (manipulation, influences). Elles **doivent aussi maintenir des voies de droit, notamment judiciaires, à disposition des médias mis en cause leur permettant de faire valoir, le cas échéant, leur conformité aux règles internationales et à celles de l'Etat de réception** (les deux conditions doivent être réunies). Dans le même esprit de garde-fous à maintenir, **il serait pertinent que les mesures de suspension prises par les régulateurs, de même que les mesures de sanctions prises par les autorités politiques, aient une durée de validité limitée**, ou qu'une revue de ces mesures soit rendue systématique au bout d'une certaine période, pour leur conserver une pleine légitimité, et garantir qu'elles sont toujours parfaitement applicables aux programmes visés. Il faut garder à l'esprit que ces derniers puissent eux aussi changer de propriétaires et de ligne éditoriale dans le temps, même en conservant le même nom. La combinaison de normes à jour et de voies contentieuses nous semble ainsi être la condition pour que la lutte contre les ingérences étrangères ne se transforme pas en abus de droit et en arbitraire, de même nature précisément que celui qui est reproché aux Etats réfutant le pluralisme des médias et la liberté d'informer.

Eutelsat Group, principal opérateur de télécommunications de l'Union européenne, est un champion européen, qui, en tant que vecteur de contenus démocratiques, constitue un outil puissant de softpower. La preuve de ce pouvoir majeur réside notamment dans les brouillages en provenance des Etats refusant le pluralisme des médias, qui visent certaines chaînes emblématiques d'information occidentales, diffusées via satellite. Ce phénomène affecte Eutelsat Group de manière régulière, et a tendance à s'amplifier en période de crise politique régionale ou internationale. Le brouillage peut aussi viser des chaînes locales d'opposition à certains régimes en place non-démocratiques.

Il est important de veiller à ce que ni l'évolution de la réglementation ni son application ne remettent en cause cet outil d'influence, unique mais aussi fragile. Or, tout régime basé sur une systématisation des sanctions appliquées aux chaînes non-européennes fait peser deux menaces :

- Le risque de « rétorsion » de la part d'Etats non-européens qui souhaiteraient en retour éviter la mise à disposition de contenus occidentaux sur leur territoire à court terme : les brouillages intentionnels décrits plus haut visent une chaîne, mais, du fait des caractéristiques techniques de la diffusion satellitaire¹, en affectent plusieurs et sur une couverture non limitée à un pays. Cela constitue une violation de fait de la liberté d'expression et de communication que nous cherchons précisément à préserver.
- La fragilisation de la relation commerciale entre les clients de certaines régions du monde et Eutelsat Group, qui elle-même fragiliserait notre modèle économique. L'affaiblissement de ce dernier risquerait de rendre un jour la diffusion d'une information indépendante, à laquelle nous sommes tant attachés et telle que nous la permettons aujourd'hui, tributaire d'opérateurs étrangers, qui, d'une philosophie différente, ne garantiraient plus forcément sa diffusion.

Notre dernier message est donc, en conclusion, de rappeler qu'il convient de veiller à ce que les mesures visant à lutter contre la désinformation ne produisent pas, *in fine*, des effets négatifs sur le pluralisme des médias.

¹ Le signal de brouillage affecte en effet l'ensemble des chaînes présentes et diffusées sur le même multiplexe (ou tuyau) satellitaire.