

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'Accord relatif à l'organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat) et de l'Accord d'exploitation relatif à l'organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat), faits à Washington le 20 août 1971,

Par M. Pierre-Christian TAITTINGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Raymond Boin, Louis-Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Georges Lombard, Ladislav du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2409, 2463 et in-8° 627.

Sénat : 317 (1971-1972).

Traité et Conventions. — Satellites - Télécommunications - Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser la ratification de l'Accord relatif à l'organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat) et de l'Accord d'exploitation relatif à l'organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat) fait à Washington le 20 août 1971.

Le Gouvernement a signé ces accords le 27 mars 1972. Ils remplaceront les Accords signés le 20 août 1964 qui avaient établi un régime provisoire pour cette organisation.

Le projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, au cours de sa séance du 23 juin dernier.

Avant d'examiner le texte de cet Accord, et d'en préciser la portée, il paraît indispensable de rappeler les données essentielles qui marquent les progrès accomplis dans le domaine passionnant des télécommunications spatiales.

La première expérience de télécommunication spatiale a été effectuée en décembre 1958, sous forme d'une transmission à terre d'un message enregistré à bord du satellite Score.

En octobre 1960, elle fut suivie par l'expérience Courrier, et entre 1960 et 1964, les satellites Echo, utilisés comme réflecteurs passifs, permirent les premières transmissions télévisées spatiales.

En 1962 et en 1963, les deux satellites Telstar assurèrent la première transmission de phonie et de télévision dans les deux sens à travers l'Atlantique. Ils furent suivis par les satellites Relay et à la fin de 1963, par Syncom-II, premier satellite à entrer en orbite synchrone, mais non pas géostationnaire.

En 1964, le satellite Syncom-III, placé en orbite synchrone équatoriale et donc géostationnaire, assura la retransmission aux États-Unis des jeux olympiques de Tokyo.

En juillet 1965, Early Bird, placé en orbite synchrone équatoriale, entra en service commercial. Ce satellite pèse 39 kg, et possède une capacité de 240 circuits de phonie, ou un circuit de télévision.

En 1966 et 1967, deux satellites Intelsat-II furent placés en orbite synchrone équatoriale. Il s'agit de satellites de 75 kg ayant la même capacité que Early Bird mais qui, grâce à une puissance majeure installée à bord, sont capables d'un degré limité d'accès multiple.

Dès 1967, l'ensemble d'Early Bird et d'Intelsat-II, avec ses 480 circuits de phonie assurait sur l'Atlantique une capacité de transmission du même ordre que la somme des six câbles sous-marins en service dans cette zone, à la même date (528 circuits).

Les premières expériences de liaison de télécommunications internationales remontent donc à 1962 et leur réussite posa le problème de la réglementation du trafic des télécommunications par satellite au niveau mondial et, en premier lieu, entre les Etats-Unis et l'Europe, cette dernière disposant depuis 1962-1963 de trois téléstations à terre.

D'autres pays comme le Japon, l'Australie, le Canada, en particulier, se montrèrent également intéressés.

En 1962, eurent donc lieu les premières réunions, de part et d'autre de l'Atlantique, pour essayer de mettre au point une réglementation d'ensemble.

En 1963, du côté européen, l'on créa la Confédération européenne de télécommunications spatiales (C. E. T. S.) à laquelle fut associée l'Australie.

Le 20 août 1964, à Washington, onze pays, dont la France, signaient deux Accords établissant un régime provisoire applicable à un système commercial mondial de télécommunications par satellites.

Le premier Accord (Intelsat) fut doublé d'un Accord dit spécial. L'Accord provisoire énonçait le but, et établissait la structure financière et l'organisation d'Intelsat. L'Accord spécial précisait les obligations et droits d'un nombre restreint de signataires et fixait les fonctions du gérant désigné par l'Accord provisoire.

Un troisième Accord, dit Accord additionnel, a été mis au point en juin 1965.

Ces Accords reflétèrent la supériorité technologique des Etats-Unis ; la gestion du système était confiée à une société américaine de droit privé (Communications Satellite Corporation-Comsat) qui sut d'ailleurs donner à l'organisme une expansion importante.

En 1972, plus de quatre-vingts pays ont adhéré à Intelsat ; soixante-dix stations fonctionnent ou sont en cours d'achèvement. Le réseau couvre pratiquement la terre entière, à l'exception des pays de l'Est, qui, sauf la Yougoslavie, n'ont pas voulu entrer à Intelsat.

Les pays européens, malgré les remarquables progrès qu'ils ont accomplis dans la maîtrise de cette technique, n'ont pas réussi encore à s'élever au niveau de leur partenaire américain.

Deux projets européens de satellites de télécommunications sont en cours de réalisation. Le programme franco-allemand « Symphonie » rencontre un retard important.

Le second, le satellite européen de télécommunications prévu dans le cadre du C. E. R. S., n'est envisagé qu'à partir de 1980 ; aucune décision ferme n'a été prise au sujet de sa construction, ce qui explique le caractère difficile des négociations menées en vue d'aboutir à des accords définitifs.

Les européens souhaitent pouvoir participer davantage à la mise en œuvre de l'action de l'organisation ; la plupart des pays tiers aimeraient voir renforcer le droit des Etats, mais s'en remettraient aux Etats-Unis pour régler l'aspect commercial de l'organisation.

Il est intéressant de connaître la position du Gouvernement français pendant ces discussions ; notre délégation avait reçu instruction de s'employer à faire en sorte que la convention qu'il s'agissait d'élaborer ne fasse pas obstacle au développement des activités spatiales, nationales et européennes, et que l'organisation définitive dont elle sera la charte ait un caractère véritablement international en ce qui concerne aussi bien ses organes de décision que de gestion.

Répondant à une question de M. Cousté, député, le 25 juin 1971, le Gouvernement avait indiqué que les avant-projets d'accords n'étaient pas satisfaisants en raison, d'une part, de l'insuffisance

des pouvoirs de l'Assemblée des Parties, où doivent siéger les représentants des Etats, et, d'autre part, du droit de regard institué au bénéfice d'Intelsat sur les projets spatiaux de ses membres.

Dans ces conditions, la délégation française à cette session avait reçu pour instruction de veiller, dans toute la mesure du possible, à ce que les nouveaux textes préservent la liberté d'action dans le domaine spatial de la France et des autres pays concernés.

N'ayant pas obtenu un résultat satisfaisant, la délégation française s'est abstenue dans le scrutin final, toutes les autres, représentant soixante-treize pays, s'étant prononcées en faveur du projet, à l'exception de celles de Madagascar, du Mexique et de Monaco.

Le compromis, accepté le 25 mai 1971, après trois ans de négociations, tient compte cependant de la diversité des points de vue. Il aboutit à maintenir pour l'essentiel le *statu quo*, mais contient des dispositions qui devraient faciliter une évolution dans un sens favorable aux intérêts européens.

Ces accords se composent de deux textes :

— L'Accord principal et l'Accord d'exploitation.

L'Accord principal définit la compétence de l'organisation (art. 1^{er} et 3).

L'objet d'Intelsat est de fournir le secteur spatial, nécessaire à des services publics (téléphone, télex, télégramme, télévision-radiodiffusion) de télécommunications internationales.

L'organisation, pour ses activités, a une vocation mondiale, mais ne bénéficie pas d'un monopole. Elle possède seulement le droit de faire des recommandations (art. 14) à ceux des membres dont les activités spatiales gêneraient celles de l'organisation.

Il convient de remarquer que l'Union soviétique et un certain nombre de pays socialistes ont signifié leur intention de créer ensemble un autre réseau international nommé Interspoutnik.

La structure de l'organisation est la suivante :

L'Assemblée des Parties (art. 7) composée des représentants des gouvernements, chacun disposant d'une voix, prend en considération les questions qui intéressent particulièrement les parties en tant qu'Etat souverain, ce qui est une définition assez restrictive de ses pouvoirs. La Réunion des Signataires (art. 8) formée des

représentants des gouvernements ou des organismes de télécommunications, disposant chacun d'une voix, a pour raison essentielle de formuler des recommandations sur la marche technique et commerciale de l'organisation.

Le Conseil des Gouverneurs (art. 1^{er}) composé d'une vingtaine de représentants des principaux utilisateurs du système des télécommunications, parmi lesquels un représentant de la France, et dont la voix pondérée correspond à leur participation financière, prend les principales décisions relatives à la vie de l'organisation.

Le montant de la participation financière de chacun est fixé par rapport à son utilisation du système, soit environ : Etats-Unis 40 %, Grande-Bretagne 10 %, France et Allemagne fédérale 3 %.

Le fait que dans le nouveau régime, seules les télécommunications internationales entrent en ligne de compte, explique la diminution relative de la voix pondérée américaine.

La gestion du système, c'est-à-dire l'organe exécutif, continuera d'être assurée pendant les six premières années de l'exécution de l'Accord par la Comsat.

Toutefois, dès l'entrée en vigueur de celui-ci, un secrétaire général ayant un rôle consultatif et administratif doit être nommé. Il sera remplacé au bout de ces six ans, et c'est là un point fondamental, par un directeur général détenant une autorité réelle sur le gérant, qui sera alors choisi et dont il est prévu qu'il pourra s'agir soit d'un seul organisme, soit de plusieurs, de nationalités diverses.

Il n'est pas exclu, dès lors, que les Européens puissent, sous une forme restant à déterminer, jouer un rôle dans la gestion.

Au sujet de la passation des contrats, il convient de souligner qu'une certaine répartition internationale des marchés est prévue. Ce que la France avait réclamé à ce sujet n'a pas été inséré dans le texte mais l'article 10, malgré tout, donne une orientation vers l'organisation d'une plus grande concurrence.

Quant aux droits et obligations des parties, ils figurent dans l'article 14.

L'Accord d'exploitation, signé par les représentants des entités des télécommunications, soit par les gouvernements, comme dans le cas de la France, contient des dispositions d'ordre réglementaire dans les domaines financier, contractuel et technique.

L'article 17 règle le régime de la propriété industrielle dans un sens plus libéral et plus ouvert que les Accords provisoires.

En conclusion, du déroulement et de l'issue de ces négociations, il faut remarquer que l'Intelsat sera la première organisation internationale à vocation mondiale ayant une activité d'ordre essentiellement pratique et commerciale.

Le souci d'efficacité a été dominant tout au long de la négociation ; les discussions ont, d'autre part, démontré le rôle déterminant que joueront encore longtemps les Etats-Unis.

Ces raisons ont entraîné le Gouvernement à décider de signer les Accords, malgré les réserves qui avaient été faites en cours de négociations.

Ces Accords marquent un progrès sensible sur le régime provisoire arrêté en 1964.

Les négociations ont permis d'éviter l'établissement au profit d'Intelsat d'un monopole de droit en matière de télécommunications.

Si la France s'abstient, elle serait le seul pays utilisateur du système à rester hors de l'organisation. Elle ne retirerait aucun avantage d'une telle attitude.

Les services français de télécommunications ne peuvent se dispenser de recourir aux circuits d'Intelsat.

Ils ont intérêt à participer à l'élaboration de la politique financière et technique de l'organisation.

L'industrie spatiale française pourra ainsi accéder aux connaissances techniques que la participation aux marchés de fournitures de l'organisation entraînera. Dans six ans, à l'expiration du contrat avec la Comsat, la gestion devra être internationalisée et les pays européens pourront vraisemblablement tenir une place plus importante dans l'organisation.

Malgré leurs imperfections, ces Accords représentent un progrès réel par rapport aux Accords provisoires, et permettent à la France d'être présente dans un système qui pourra évoluer vers une gestion plus largement internationale, si les pays européens sont en mesure, dans les prochaines années, de démontrer leur capacité dans le domaine spatial. A eux de tirer la leçon.

Votre Commission des Affaires étrangères et de la Défense vous propose d'adopter, sous le bénéfice de ces observations, le projet de loi autorisant la ratification de ces Accords.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat) et de l'Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat), faits à Washington le 20 août 1971 et dont les textes sont annexés à la présente loi.

NOTA. — Voir les documents annexés au numéro 317 (1971-1972).