



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.9.2005
COM(2005) 461 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Priorités de la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique pour le passage à
la radiodiffusion numérique, dans le cadre de la prochaine conférence régionale des
radiocommunications de l'UIT (CRR-06)**

TABLE DES MATIÈRES

1.	La CRR dans le contexte du «passage au numérique»	3
1.1.	Origine et rôle de la CCR.....	3
1.2.	La perspective plus large de la politique de radiodiffusion	4
2.	Exploiter tout le potentiel du «dividende numérique»	4
2.1.	Étendue du «dividende numérique»	4
2.2.	Perspective européenne concernant l'utilisation future du dividende numérique	5
2.3.	Une approche réglementaire cohérente du dividende numérique	6
2.4.	Avantage d'une harmonisation, à l'échelle de l'UE, de certaines parties du dividende numérique.....	7
3.	Impact spécifique des priorités de l'UE sur la CRR	8
3.1.	La nécessité d'une approche «à l'épreuve du temps» pour la planification des bandes de fréquences dans le cadre de la CRR	8
3.2.	Soutien d'une période de transition courte.....	8
4.	Conclusion.....	9

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Priorités de la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique pour le passage au numérique, dans le cadre de la prochaine conférence régionale des radiocommunications de l'UIT (CRR-06)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. LA CRR DANS LE CONTEXTE DU «PASSAGE AU NUMERIQUE»

La présente communication vise à présenter les priorités de l'UE en ce qui concerne la disponibilité du spectre radioélectrique dans le cadre du passage au numérique et de la prochaine conférence régionale des radiocommunications de 2006 (CRR-06). Elle contribue aux objectifs de l'initiative i2010¹, lancée en relation avec l'agenda de Lisbonne, qui souligne l'importance de la disponibilité du spectre pour stimuler l'innovation dans les TIC et d'une souplesse accrue dans la gestion de cette ressource afin d'en rendre l'utilisation plus efficace.

1.1. Origine et rôle de la CCR

La planification des fréquences de radiodiffusion télévisuelle et sonore a été traditionnellement coordonnée à l'échelon international, en raison du risque élevé d'interférences à longue distance créé par la transmission de signaux de radiodiffusion au départ de tours émettrices de forte puissance. Le plan de fréquences international actuel remonte à l'Accord régional pour la zone européenne de radiodiffusion (Stockholm, 1961).

Dans ce contexte, l'Union internationale des télécommunications (UIT) a établi la **Conférence régionale des radiocommunications (CRR)**² afin de planifier les nouvelles fréquences de radiodiffusion numérique terrestre (c.-à-d. les bandes 174-230 MHz et 470-862 MHz). Le nouveau plan sera applicable au territoire géographique des parties aux négociations, c'est-à-dire l'Europe (y compris la Fédération de Russie), l'Afrique, et certains pays du Moyen-Orient³; il remplacera à terme le plan de Stockholm précité. La préparation technique de la Conférence en Europe est soutenue par la CEPT, qui adopte des **positions communes européennes**, c'est-à-dire des positions de négociation initiales sur les aspects techniques, afin de coordonner le processus de négociation.

¹ COM(2005) 229.

² Le processus de négociations de la CRR s'étale sur deux sessions: la première session (CRR-04) a eu lieu en mai 2004; les conditions techniques pour la conception d'un nouveau plan y ont été adoptées. Lors de la seconde session (CRR-06) qui se déroulera en mai 2006, le nouveau plan de fréquences sera négocié sur la base de la demande réelle de fréquences déposée par chaque pays participant aux négociations.

³ Officiellement, la Région 1 de l'UIT comprend les pays situés à l'ouest du méridien 170° E et au nord du parallèle 40° S (excepté la Mongolie) et la République islamique d'Iran (soit au total 120 nations). Les États membres sont, juridiquement, les parties négociantes à la CCR. La Commission constitue une délégation sans droit de vote aux négociations de l'UIT, officiellement un «membre sectoriel» de l'UIT (catégorie: organisations internationales régionales et autres).

1.2. La perspective plus large de la politique de radiodiffusion

Le 24 mai 2005, la Commission a adopté une communication concernant «**l'accélération de la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique**»⁴, qui définit les objectifs de la politique communautaire pour cette transition. Elle présente les retombées positives en matière de spectre radioélectrique comme l'un des principaux avantages du passage au numérique, en particulier *les fréquences supplémentaires libérées par l'abandon de la télévision analogique terrestre*, et le fait qu'*il importera de ne pas limiter indûment la réutilisation de ces fréquences pour des services nouveaux et innovants*.

Le champ d'application et les modalités du futur plan à élaborer lors de la CRR n'ont pas été évalués systématiquement par rapport à d'autres approches possibles, telles qu'un système de planification plus décentralisé et/ou une limitation de la planification centrale à une portion plus réduite du spectre de radiodiffusion. Il faut par conséquent concilier la perspective stratégique générale du processus de passage au numérique avec l'approche de planification du spectre adoptée par la CRR, en gardant à l'esprit le **contexte plus large** de la «**nature évolutive de la radiodiffusion**» et du phénomène de la «**convergence numérique**». Il est notamment nécessaire de traiter la question de la **relation entre l'approche de planification de la CRR et les évolutions des marchés et des politiques**. Il est essentiel de trouver des arrangements pratiques dans le cadre de la planification de la CRR pour relever ces défis, surtout si l'on tient compte du fait que le nouveau plan devrait avoir une durée d'application de plusieurs décennies. Il convient en outre de veiller à ce que le plan contribue à l'établissement d'un véritable marché intérieur des biens et des services, tout en conservant la souplesse voulue pour attribuer des fréquences en fonction de la demande de marchés locaux.

2. EXPLOITER TOUT LE POTENTIEL DU «DIVIDENDE NUMERIQUE»

2.1. Étendue du «dividende numérique»

Si l'on passe de la télédiffusion analogique à la transmission numérique (même résolution et taille d'image, même nombre de chaînes), trois à six fois moins de fréquences radioélectriques seront nécessaires. Cela signifie que quelque 300 à 375 MHz des fréquences actuellement attribuées à la radiodiffusion terrestre pourraient être libérés et redevenir disponibles.

Même en tenant compte de facteurs accessoires qui influencent l'utilisation du spectre, tels que la nécessité d'une transmission simultanée de chaînes analogiques et numériques, les changements possibles en matière d'obligations de couverture⁵, la sélection définitive des normes de transmission et le remplacement de la transmission terrestre par d'autres plateformes (par ex. le câble et le satellite), une quantité non négligeable de fréquences «inutilisées» devrait être disponible à la fin du processus de transition⁶. On emploie souvent le terme de «**dividende numérique**» pour désigner ces fréquences libérées.

⁴ COM(2005) 204, désigné dans le présent document comme la «communication sur le passage au numérique».

⁵ Une obligation moins stricte en matière de couverture universelle réduirait sensiblement la quantité de fréquences nécessaires et accroîtrait par conséquent la quantité potentielle de fréquences à récupérer.

⁶ L'OFCOM (Royaume-Uni), par exemple, a déjà prévu qu'au moins 112 MHz pourraient être libérés pour de nouveaux services grâce au passage au numérique au Royaume-Uni. Cette quantité de fréquences ne représente toutefois qu'une partie du «dividende» défini dans le présent document, étant donné qu'elle ne couvre que les nouveaux services autres que les services de radiodiffusion.

2.2. Perspective européenne concernant l'utilisation future du dividende numérique

Étant donné l'évolution rapide des services de radiodiffusion et les effets de plus en plus marqués de la convergence technique, combinée à l'évolution technologique, sur la création de nouvelles possibilités de services, il n'est pas possible à ce stade de prédire le poids relatif des demandes futures par rapport aux fréquences disponibles, bien que l'horizon temporel d'un abandon de la radiodiffusion télévisuelle analogique soit désormais de plus en plus clair. La communication sur le passage au numérique fixe l'année 2012 comme échéance pour l'abandon de la radiodiffusion analogique. Cette échéance plaide en faveur d'un lancement rapide des investigations nécessaires en ce qui concerne la recherche et le développement, les possibilités offertes par les marchés, et les mesures réglementaires et la planification nécessaires concernant les ressources du spectre radioélectrique. La Commission entend jouer un rôle de premier plan dans ce contexte, où les avantages d'une coordination à l'échelon de l'UE sont évidents, et solliciter la collaboration active des États membres à ce processus.

L'un des aspects essentiels, dans le cadre du passage au numérique, sera la manière d'utiliser au mieux le dividende numérique. Le groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique (RSPG) a conseillé de distinguer trois catégories de demandes de fréquences⁷:

- les fréquences nécessaires à l'amélioration des services de radiodiffusion terrestre: il s'agit par exemple de services de qualité technique supérieure (notamment la TVHD), d'un accroissement du nombre de programmes et/ou d'une amélioration de l'expérience télévisuelle (par ex. angles de vue multi-caméras pour les sports, flux de données individualisés et autres options de quasi-interactivité);
- Les fréquences nécessaires pour les services de radiodiffusion «convergents», qui devraient être principalement des «hybrides» de services de radiodiffusion traditionnels et de services de communications mobiles;
- les fréquences à attribuer à de nouvelles utilisations n'appartenant pas à la famille d'applications de la radiodiffusion. Certaines de ces «nouvelles utilisations» potentielles des fréquences libérées sont des services et des applications futurs qui ne sont pas encore commercialisés, et d'autres sont des services ou applications existants, mais qui n'utilisent pas encore ces fréquences (par ex. extensions de services 3G, applications liées aux équipements radio à courte portée).

La Commission invite les États membres à soutenir le **lancement d'un débat sur l'utilisation du dividende numérique** résultant du passage à la radiodiffusion numérique, en gardant à l'esprit les propositions du RSPG et l'objectif consistant à consolider le marché unique des équipements et des services.

La Commission accompagnera ce processus en fixant les **orientations** nécessaires **dans les domaines de recherche pertinents du programme de travail IST**, afin de permettre d'une part l'évaluation de technologies nouvelles et innovantes sur lesquelles se fonderont des services et applications émergents utilisant les fréquences du dividende numérique, et d'autre part la quantification des besoins en matière de fréquences.

⁷

Avis du RSPG sur l'impact de la transition à la radiodiffusion numérique sur le spectre radioélectrique (Opinion on spectrum implications of switchover to digital broadcasting), réf. RSPG04-55, disponible sur le site <http://rspg.groups.eu.int>

Plus généralement, la Commission tiendra compte de la réalité du dividende numérique lorsqu'elle définira les **orientations futures de la politique en matière de spectre radioélectrique**. Afin que la demande exprimée par le marché puisse déterminer la meilleure utilisation du dividende numérique, la Commission a déjà mentionné la possibilité de **rendre négociables commercialement les échanges de fréquences radio**⁸ et elle analysera aussi l'opportunité d'ouvrir l'accès à une partie du dividende numérique pour des utilisations non soumises à autorisation, et éventuellement de permettre le partage de bandes de radiodiffusion par des services co-existants dans la même bande de fréquences (underlay services). La Commission sollicitera l'avis du RSPG sur des aspects spécifiques dans ce contexte.

2.3. Une approche réglementaire cohérente du dividende numérique

Les États membres ont l'obligation de **faire en sorte que la CRR-06 ne crée pas d'obstacles indus à l'application stricte de la directive «cadre» et de la directive «autorisation» sur les services de communications électroniques et d'autres actes législatifs applicables de l'Union européenne** en ce qui concerne l'attribution et l'assignation futures des fréquences du dividende numérique. Il faudra notamment que l'accès aux fréquences du dividende numérique soit conforme à l'article 9 de la directive «cadre»⁹, qui prévoit que *«les États membres veillent à ce que l'attribution et l'assignation de telles radiofréquences par les autorités réglementaires nationales soient fondées sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés»*. L'article 7 de la directive «autorisation»¹⁰ impose des exigences supplémentaires concernant la procédure visant à limiter, le cas échéant, le nombre des droits d'utilisation des radiofréquences à octroyer.

En pratique, une application cohérente de la législation de l'UE devrait éviter que le passage au numérique ne crée des distorsions sur des marchés qui reposent sur la disponibilité de fréquences. Afin de soutenir cet objectif, la Commission stimulera un débat au sein du **groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique** et du **groupe des régulateurs européens** afin d'analyser les implications, en termes réglementaires, de la future réorganisation des fréquences du dividende numérique, en vue de repérer les incohérences éventuelles dans la mise en oeuvre de la législation de l'UE dans les différents États membres et d'y remédier.

La Commission et les États membres devraient veiller à ce que le **traitement réglementaire à réserver aux fréquences du dividende numérique** soit conforme au cadre de l'UE pour les services de communications électroniques¹¹, et soit appliqué de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE.

En outre, l'introduction de nouveaux services qui n'appartiennent pas à la catégorie des services de radiodiffusion (au sens du règlement des radiocommunications de l'UIT) dans les bandes de fréquences soumises au processus de négociation de la CRR peut nécessiter une procédure de réattribution ou de co-attribution au niveau de l'UIT/CMR, notamment dans le cas où ces services seraient susceptibles de provoquer des interférences au détriment de services de radiodiffusion à l'extérieur du territoire de l'UE.

⁸ COM(2005) 400.

⁹ Directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques.

¹⁰ Directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.

¹¹ Ainsi qu'à tout acte législatif futur résultant du réexamen en cours du cadre réglementaire.

La Commission collaborera avec les États membres afin de recenser **toute action nécessaire à l'échelon communautaire en préparation à la CMR-07**¹², ainsi que lors des négociations de la CMR, pour assurer un «accès équitable» aux fréquences du dividende numérique pour tous les utilisateurs potentiels du spectre.

2.4. Avantage d'une harmonisation, à l'échelle de l'UE, de certaines parties du dividende numérique

Le dividende numérique ouvre une possibilité d'allouer des fréquences pour de nouveaux services paneuropéens. Un grand nombre de ces futurs services devraient contribuer aux objectifs des politiques de l'UE exposés dans l'initiative i2010¹³, notamment la création d'une société de l'information qui sera fondée sur l'inclusion, promouvra la qualité de vie et réduira les fractures régionales. Par conséquent, la Commission est d'avis qu'**une partie des fréquences du dividende numérique devrait être réservée en vue d'une harmonisation**¹⁴ **à l'échelon européen**. Compte tenu du fait que les fréquences du dividende numérique seront libérées à un rythme différent d'un État membre à l'autre, et que les intérêts en jeu sont très divers, un certain degré de coordination à l'échelon européen est nécessaire. Il est trop tôt pour prévoir quelle quantité de fréquences devrait être harmonisée, ou quels services devraient être exploités dans les bandes harmonisées, et à quelle échéance. Toutefois, il est d'une importance vitale d'entamer dès à présent une réflexion commune dans l'ensemble de l'UE afin d'éviter une fragmentation et l'apparition de situations acquises qui empêcheraient l'harmonisation ultérieure des fréquences libérées à l'échelon européen.

La Commission et les États membres devraient assurer un niveau suffisant d'**harmonisation des approches relatives aux fréquences du dividende numérique**, notamment pour être en mesure de satisfaire une demande future de **services paneuropéens**. Pour préparer cette harmonisation, les États membres et la Commission devraient:

- confirmer les avantages et la faisabilité d'une harmonisation d'un certain nombre de bandes de fréquences appartenant au dividende numérique;
- analyser les principales caractéristiques de ces bandes harmonisées afin d'en maximiser la valeur économique et sociétale, et
- élaborer une stratégie commune pour soutenir l'objectif d'harmonisation des fréquences du dividende numérique.

¹² Conférence mondiale des radiocommunications 2007 de l'UIT.

¹³ Voir la note de bas de page n° 1.

¹⁴ Le terme «harmonisation» doit se comprendre dans le contexte général de la préparation au déploiement de services paneuropéens, notamment par l'adoption commune d'approches souples pour la gestion du spectre, telles que la négociation des fréquences et l'utilisation de fréquences non soumise à autorisation.

3. IMPACT SPECIFIQUE DES PRIORITES DE L'UE SUR LA CRR

3.1. La nécessité d'une approche «à l'épreuve du temps» pour la planification des bandes de fréquences dans le cadre de la CRR

Étant donné l'impossibilité de prévoir avec une fiabilité suffisante les détails de la demande future concernant chacun des services potentiels et leurs modes d'exploitation dans les bandes de fréquences du dividende numérique, la **planification effectuée dans le cadre de la CRR** doit garantir une **souplesse technique suffisante** pour prendre en charge une grande diversité de **services de radiodiffusion futurs** et pour permettre une **utilisation alternative potentielle** des mêmes bandes de fréquences **par d'autres technologies et services**¹⁵. L'objectif concernant la souplesse technique a déjà été traité partiellement lors de la CRR-04. Toutefois, certains aspects techniques dans les modalités de la planification risquent encore de compromettre les évolutions technologiques futures¹⁶. Il convient de veiller avec plus de précaution à ce que les modalités de la planification technique n'entrent pas en conflit avec la législation communautaire, et notamment avec la directive R&TTE¹⁷.

Les fréquences destinées à la radio numérique relèvent également de la planification effectuée dans le cadre de la CRR; bien que la transition vers la radiodiffusion sonore numérique bénéficie d'un soutien moins prononcé actuellement, il n'en est pas moins important que les services de radiodiffusion sonore obtiennent les fréquences nécessaires pour opérer une migration sans heurts vers une infrastructure numérique¹⁸, et ce pour les différents standards possibles, sans exclure aucune option future¹⁹.

La Commission invite les États membres à procéder à un **examen des bases techniques de la planification effectuée dans le cadre de la CRR**, afin de déceler les exigences restrictives injustifiées qui pourraient compromettre les principes de souplesse et de neutralité technologique²⁰. Cet examen devrait faciliter la coopération entre les États membres et la Commission lors des négociations de la CRR afin de **réduire autant que possible les effets de ces exigences restrictives**.

3.2. Soutien d'une période de transition courte

Dans sa communication sur le passage au numérique, la Commission a exprimé son engagement en faveur d'une transition rapide. Elle a indiqué le début de l'année 2012 comme horizon temporel pour l'abandon de la télévision analogique pour les États membres, et par conséquent comme fin de la période de transition dans l'Union européenne.

¹⁵ Cet objectif est également soutenu par le Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique. Voir aussi l'avis mentionné à la note n° 6.

¹⁶ Par ex. des exigences restrictives en matière de découpage de bandes, ou l'hypothèse de topologies de réseau fondées sur des tours émettrices élevées de forte puissance.

¹⁷ Dans le cadre de la CRR, il convient d'éviter toute spécification couverte par la directive en question (par ex. émissions hors bande, émissions parasites, caractéristiques de réception).

¹⁸ Sur certains marchés, on observe un risque accru de pénurie de fréquences pour la radio numérique, étant donné que certaines des fréquences initialement réservées à la radio numérique ont déjà été utilisées pour le déploiement d'autres services (notamment les applications mobiles qui utilisent la norme DMB).

¹⁹ Actuellement, les modalités de planification de la CRR contiennent des dispositions uniquement pour la norme T-DAB.

²⁰ Cet examen technique pourrait être mené dans le cadre des travaux de préparation de la CEPT en vue de la CRR-06. Ils devraient inclure les services de télévision et de radio.

Dans un contexte plus large, la CRR devra décider quand les attributions actuelles de fréquences pour la radiodiffusion analogique cesseront d'être protégées juridiquement contre les interférences. Pour l'Europe, la fin de la protection des canaux analogiques devrait idéalement coïncider avec la date proposée pour l'abandon de la radiodiffusion analogique, c'est-à-dire 2012. Au cas où leurs voisins non membres de l'UE réclameraient une période de protection beaucoup plus longue pour les émissions analogiques, les États membres qui ont des frontières avec ces pays pourraient être désavantagés. Toutefois, deux scénarios ont déjà été retenus lors de la première session des négociations de la CRR (CRR-04): l'un prend comme hypothèse l'horizon 2015 pour la fin de la protection contre les interférences des canaux de radiodiffusion analogique, l'autre vise l'année 2030 ou plus tard encore. Par conséquent, la Commission recommande que les États membres se mettent d'accord sur une position de négociation commune lors de la CRR afin de soutenir le scénario qui repose sur la date la plus rapprochée de 2012, à savoir 2015, comme fin de la protection générale des canaux analogiques utilisés pour des transmissions depuis l'extérieur de l'UE.

La Commission invite les États membres à adopter une **position commune** lors des négociations de la CRR pour faire en sorte que la **fin de la période de transition**, c'est-à-dire la fin de la protection juridique générale des canaux analogiques, intervienne **à la date proposée la plus rapprochée**, aussi proche que possible de 2012.

4. CONCLUSION

Le passage à la radiodiffusion numérique est un sujet aussi politique que technique. Les décisions techniques prises lors de la CRR-06 peuvent influencer considérablement le processus de transition vers la radiodiffusion numérique, avec le risque de limiter l'étendue des choix qui s'offriront à l'avenir aux régulateurs et aux décideurs politiques, compte tenu du contexte évolutif de la radiodiffusion, des développements techniques et du phénomène de la « convergence numérique ».

Par ailleurs, il convient de tenir pleinement compte de la perspective européenne. Les États membres devraient maximiser leur pouvoir de négociation en adoptant des positions communes et des stratégies de négociation communes dans la mesure du possible, en commençant par se mettre réellement d'accord sur la manière de prendre en considération les principales priorités stratégiques. Les États membres sont par conséquent vivement invités à traiter conjointement les problèmes en suspens exposés dans la présente communication et à coordonner leur action.

La Commission sollicite l'appui politique du Conseil et du Parlement européen afin d'atteindre les objectifs définis dans la présente communication.