

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie

2008/2099(INI)

7.5.2008

PROJET DE RAPPORT

sur "Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe: pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique" (2008/2099(INI))

Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie

Rapporteur (*): Patrizia Toia

(*): Commissions associées – Article 47 du règlement

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	7

PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur "Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe: pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique" (2008/2099(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission intitulée "Tirer pleinement parti du dividende numérique en Europe: pour une démarche commune d'utilisation du spectre libéré par le passage au numérique" (COM(2007)0700),
 - vu sa résolution du 14 février 2008 intitulée "Pour une politique européenne en matière de spectre radioélectrique"¹,
 - vu la communication de la Commission intitulée "Priorité 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)" (COM(2005)0461),
 - vu l'avis rendu le 14 février 2007 par le Groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique sur les implications du dividende numérique pour la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique,
 - vu sa résolution du 16 novembre 2005 sur l'accélération de la conversion numérique dans le domaine de la radiodiffusion²,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie et les avis de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, de la commission des affaires économiques et monétaires ainsi que de la commission de la culture et de l'éducation (A6-0000/2008),
- A. considérant que le passage de la télévision terrestre de l'analogique au numérique d'ici la fin de l'année 2012 va, du fait de la meilleure efficacité de transmission, libérer une quantité de spectre sans précédent dans l'Union européenne, ce qui permettra de réattribuer des fréquences et ouvrira de nouvelles possibilités de croissance pour les marchés,
- B. considérant que le spectre radioélectrique joue un rôle crucial dans la mise à disposition d'une large gamme de services et dans le développement de marchés fondés sur la technologie, dont la valeur est estimée à 2,2 % du PIB de l'UE, et qu'il constitue par conséquent un facteur clé pour la croissance, la productivité et le développement de l'industrie européenne dans la lignée de la stratégie de Lisbonne,

¹ JO C 287 E du 29.11.2007, p. 364.

² JO C 280 E du 18.11.2006, p. 115.

- C. considérant que la pénurie de fréquences radioélectriques a constitué un obstacle au déploiement de nouveaux services et qu'une utilisation rationnelle du spectre est indispensable pour assurer l'accès à ce dernier des divers acteurs qui souhaitent proposer des services,
- D. considérant qu'une utilisation rationnelle du spectre est également de nature à promouvoir les objectifs culturels des politiques de l'Union européenne et à contribuer à la diversité culturelle et linguistique, ainsi qu'au pluralisme des médias,
- E. considérant que les 27 États membres n'ont pas arrêté de calendrier commun pour le passage à la télévision numérique; considérant que dans de nombreux États membres, les plans de conversion au numérique sont déjà très avancés, et que cette conversion est déjà devenue une réalité dans quelques États membres,
1. reconnaît l'importance de l'initiative i2010, qui fait partie intégrante de la stratégie renouvelée de Lisbonne, et souligne l'importance dévolue à un accès effectif au spectre radioélectrique et à un usage rationnel de ce dernier pour atteindre les objectifs de Lisbonne;
 2. invite instamment les États membres à arrêter un calendrier commun et à libérer, dans les plus brefs délais, leurs dividendes numériques, afin de permettre aux citoyens européens de bénéficier du déploiement de nouveaux services, innovants et compétitifs;
 3. considère que le dividende numérique permet d'ouvrir un spectre suffisant pour permettre aux diffuseurs de développer et d'étendre considérablement leurs services et pour, dans le même temps, prendre en compte d'autres applications éventuelles sur les plans social, culturel et économique, telles les applications à haut débit destinées à réduire ce qu'il est convenu d'appeler la "fracture numérique";
 4. souligne les avantages potentiels liés à une utilisation coordonnée du spectre dans l'Union européenne, en termes d'économies d'échelle, ainsi que la nécessité de faire le meilleur usage du dividende numérique si l'on veut éviter tout morcellement qui conduirait à une utilisation non optimale cette ressource rare;
 5. souligne que le principe essentiel qui doit régir l'attribution du dividende numérique doit consister à garantir la meilleure valeur sociale, culturelle et économique en termes d'offre de services renforcée et sur une échelle géographique plus vaste, ainsi que de contenu numérique pour les citoyens, et ne pas se borner à maximiser les recettes publiques;
 6. souligne que l'un des moyens par lesquels le dividende numérique peut contribuer à atteindre les objectifs de Lisbonne consiste à rendre les services d'accès à haut débit davantage disponibles pour les citoyens et les acteurs économiques à l'échelle de l'UE, en affectant le dividende numérique à la fourniture d'avantages pour les régions à handicap, ultrapériphériques ou rurales et en garantissant une couverture universelle dans les 27 États membres;
 7. souligne la contribution que le dividende numérique peut apporter au renforcement des services sociaux mis à la disposition des citoyens, et notamment de ceux qui vivent dans les régions à handicap et isolées (administration, santé et éducation en ligne, par exemple);

8. souligne que le dividende numérique constitue également un instrument important dans le domaine audiovisuel et des médias, qui pourrait promouvoir et protéger effectivement la liberté d'expression, la diversité culturelle et le pluralisme des médias;
9. invite les États membres à examiner s'il est approprié de permettre à des utilisateurs sans licence, et notamment les petites et moyennes entreprises ainsi que le secteur opérant à des fins non lucratives, d'avoir accès au dividende numérique;
10. souligne que l'attribution du dividende numérique entre les diverses applications potentielles devrait être effectuée de façon transparente dans chaque État membre et à l'issue d'un vaste débat public, et qu'elle devrait être sous-tendue par des études d'évaluation de l'impact socio-économique, effectuées par des organismes indépendants;
11. prend acte de la contribution de l'Accord de l'UIT Genève-06 (Conférence régionale des radiocommunications de 2006) et de la Conférence mondiale des radiocommunications de 2007 (WRC-07) à la réorganisation de la bande de fréquences UHF;
12. invite les États membres à définir, suivant une méthodologie commune, des stratégies nationales en matière de dividende numérique d'ici la fin de l'année 2009; invite instamment la Commission à assister les États membres dans le développement de leurs stratégies nationales en matière de dividende numérique et à promouvoir les meilleures pratiques à l'échelon de l'UE;
13. souligne que la conversion, déjà réalisée dans certains États membres, et les différences constatées dans les plans de conversion nationaux exigent, de la part de la Communauté, une réponse qui ne saurait attendre l'entrée en vigueur des directives afférentes;
14. reconnaît le droit des États membres à déterminer l'utilisation qui sera faite du dividende numérique, mais affirme également qu'une approche coordonnée à l'échelon communautaire constitue la seule façon d'éviter toute interférence préjudiciable entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et des pays tiers;
15. se déclare favorable à une approche commune et équilibrée concernant l'utilisation du dividende numérique, qui permettra à la fois aux diffuseurs de continuer à offrir et à étendre leurs services, et aux opérateurs des communications électroniques de tirer parti de cette ressource pour mettre en place de nouveaux services axés sur d'autres utilisations sociales et économiques importantes; souligne néanmoins que, en tout état de cause, le dividende numérique doit être attribué sur la base du principe de la neutralité technologique;
16. souligne les avantages potentiels en termes d'économies d'échelle, d'innovation, d'interopérabilité et de fourniture de services potentiels paneuropéens qui pourraient découler d'une approche coordonnée et, le cas échéant, d'une harmonisation à l'échelon communautaire des sous-bandes communes relevant du dividende numérique pour divers groupes d'applications sur la base du principe de la neutralité technologique; encourage les États membres à œuvrer ensemble, et en coopération avec la Commission, à l'identification de ces sous-bandes;
17. afin de parvenir à une utilisation plus efficace du spectre radioélectrique et de faciliter

l'émergence de services innovants et fructueux, transfrontaliers et paneuropéens, soutient la démarche de coordination préconisée par la Commission et fondée sur trois groupes différents du spectre UHF, en tenant compte du potentiel d'interférences radio découlant de la coexistence de divers types de réseaux dans la même fréquence ainsi que des autorisations existantes;

18. invite instamment la Commission à entreprendre, en coopération avec les États membres, les études techniques et socioéconomiques qui s'imposent afin de déterminer la taille et les caractéristiques des sous-fréquences susceptibles d'être coordonnées ou harmonisées à l'échelon communautaire;
19. invite la Commission à soumettre au Parlement européen et au Conseil, dès lors que les études précitées auront été finalisées, et après consultation du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique et de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications, et en tenant dûment compte des spécificités nationales, une proposition législative visant à l'adoption de mesures tendant à réserver et à coordonner, à l'échelon communautaire, des sous-bandes communes du dividende numérique;
20. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux gouvernements et parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Pour le lancement d'un débat démocratique

Le passage de la télévision terrestre de l'analogique au numérique, fin 2012, va libérer une quantité de spectre sans précédent en Europe, du fait de la meilleure efficacité de transmission qu'offre la technologie numérique. Ce spectre libéré est couramment appelé le "dividende numérique"¹.

La Commission affirme que le dividende numérique libère une quantité suffisante de spectre pour permettre à la fois aux diffuseurs de développer et d'étendre significativement leurs services et à d'autres utilisations économiques et sociales, telles les applications à haut débit qui visent à réduire la fracture numérique, de bénéficier de cette ressource précieuse.

La Commission fait valoir qu'il ne sera possible de bénéficier pleinement des bénéfices du dividende numérique qu'en mettant l'accent sur les applications les plus utiles du spectre. Des appels de plus en plus pressants sont désormais lancés en faveur d'un débat approfondi sur la façon dont le dividende numérique devrait être utilisé et la nécessité d'un débat public sur le sujet apparaît désormais évidente.

Objectifs de politique publique ou attribution de marchés?

L'attribution du dividende numérique peut répondre à diverses logiques. La commission d'enquête du Parlement britannique sur la culture, les médias et le sport a rejeté les appels lancés par des diffuseurs terrestres en faveur de la mise en réserve du spectre du dividende numérique pour la télévision haute définition (HDTV) et, dans son rapport sur les nouveaux médias et les industries de la création, elle a souscrit à l'approche adoptée par l'organe de régulation du Parlement britannique en faveur de la mise aux enchères des fréquences libérées par le passage au numérique sur la base du principe de la neutralité technologique et des applications. À l'inverse, dans un rapport récent, le Sénat français a rejeté la notion de neutralité technologique. "Il est clair, aux yeux de notre commission, que l'attribution de fréquences au titre de diverses utilisations possibles doit résulter d'une décision politique faisant suite à un débat démocratique, et ne pas être laissée aveuglément aux forces du marché", indique ce rapport. "La présente commission exprime de sérieuses réserves sur l'approche technologiquement neutre que la Commission européenne se propose d'adopter lors de la révision de la réglementation relative aux communications électroniques".

Les différentes solutions proposées à l'échelon national, le passage au numérique déjà réalisé dans certains États membres et les différences constatées entre les plans de conversion nationaux exigent, de la part de la Communauté, une réponse qui ne saurait attendre l'entrée en vigueur des directives sur la réforme.

Si les États membres ont le droit de déterminer l'utilisation du dividende numérique, une approche communautaire coordonnée permettrait d'éviter toute interférence préjudiciable

¹ Le dividende numérique est, selon la définition de la Commission, composé des parties du spectre situées au-dessous et au-dessus des fréquences nécessaires pour assurer les services de diffusion existant dans un environnement entièrement numérique, y compris les obligations existantes du service public.

entre les États membres ainsi qu'entre ces derniers et les pays tiers.

Quel arbitrage sur les utilisations concurrentes?

Les diffuseurs et opérateurs de télécommunications ont commandité des études sur la valeur économique et sociale des différentes utilisations possibles, dont les conclusions divergent très largement.

Le rapporteur se déclare résolument partisan d'une approche commune et équilibrée concernant l'utilisation du dividende numérique, qui permettra à la fois aux diffuseurs de continuer à offrir leurs services et de les développer, et aux opérateurs de télécommunications de tirer parti de cette ressource pour déployer de nouveaux services, le dividende numérique devant toutefois être attribué sur la base du principe de la neutralité technologique au regard d'autres utilisations sociales et économiques importantes.

Quel champ d'action pour une intervention de l'UE?

La Commission propose une action coordonnée à l'échelon communautaire (à travers l'adoption d'une approche commune en matière de planification du spectre) afin de garantir une utilisation optimale du dividende d'un point de vue à la fois social et économique. La Commission fait valoir que les fréquences libérées par le passage à la télévision numérique devraient être aménagées en groupes de services utilisant des types de réseaux similaires afin de prévenir les interférences. "Ne pas agir équivaudrait à laisser les applications qui ont d'abord fructifié hors de l'UE déterminer l'affectation du spectre", peut-on lire dans la communication. La Commission estime que les services unidirectionnels, comme la radiodiffusion, devraient être assurés par les bandes à faible puissance; les services unidirectionnels de moyenne ou faible puissance, comme la télévision mobile, devraient être assurés par une sous-bande de fréquence plus élevée, et la bande la plus élevée devrait être réservée aux services bidirectionnels tels que les services d'accès fixe et mobile à haut débit; dans un premier temps, la Commission propose de réaliser des études techniques afin de décider de la taille et des caractéristiques de ces sous-bandes. Aux termes de la communication, la sous-bande de radiodiffusion devrait être placée sous le contrôle des États membres; la bande réservée aux services mobiles multimédia devrait faire l'objet d'une harmonisation sur base volontaire, et la bande la plus élevée devrait faire l'objet d'une "harmonisation communautaire". "La Commission pourrait recourir à un instrument juridique approprié pour mettre en œuvre la décision de regroupement".

En vue de l'adoption de cette décision, la Commission pourrait entreprendre, en coopération avec les États membres, les études techniques et socioéconomiques qui s'imposent afin de déterminer la taille et les caractéristiques des sous-bandes susceptibles d'être coordonnées et harmonisées à l'échelon communautaire.

Le rapporteur souligne que la Commission devrait soumettre au Parlement européen et au Conseil, dès lors que les études techniques requises auront été finalisées, après consultation du RSPG et du CEPT, et en tenant dûment compte des spécificités nationales, une proposition législative en vue de l'adoption des mesures contraignantes qui s'imposent afin de réserver et de coordonner, à l'échelon communautaire, les sous-bandes communes identifiées du dividende numérique.

La voie à suivre

L'accord de l'UIT Genève-06 (CRR-06) et la Conférence mondiale 2007 des radiocommunications (WRC-07) ont apporté une contribution cruciale à la réorganisation de la bande UHF. L'heure est désormais venue de lancer le processus décisionnel sur une approche commune concernant l'utilisation du dividende numérique, à la lumière du dividende numérique d'ores et déjà disponible pour certains États membres et pour tenir compte du fait que le passage de l'UE à la télévision numérique devrait être achevé d'ici 2012.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur invite les États membres:

- à définir, sur la base d'une méthodologie commune, des stratégies nationales en matière de dividende numérique d'ici la fin de l'année 2009; et
- à faciliter l'introduction de nouveaux services en coopérant entre eux et avec la Commission afin de déterminer quelles zones de fréquence commune du dividende numérique peuvent être optimisées par la définition de groupes d'applications.

Pour sa part, la Commission devrait s'employer à promouvoir les meilleures pratiques au niveau communautaire et élaborer les mesures nécessaires pour réserver et coordonner les zones de fréquence communes au niveau communautaire.