

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation de la bande de fréquences 470-790 MHz dans l'Union»

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]

(2016/C 303/18)

Rapporteur: M. Raymond HENCKS

Le 16 février 2016 et le ..., respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation de la bande de fréquences 470-790 MHz dans l'Union»

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)].

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 mai 2016.

Lors de sa 517^e session plénière des 25 et 26 mai 2016 (séance du 26 mai 2016), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 167 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la proposition de la Commission en vue d'une libération coordonnée, assortie d'un timing déterminé, des capacités nouvellement disponibles sur la bande de fréquences 694-790 MHz (dite «700 MHz»), dont pourront profiter les opérateurs de téléphonie mobile pour offrir des services sans fil à haut débit dans le cadre de la technologie de la 4^e génération avancée et de la future 5^e génération, tout en réduisant la fracture numérique géographique par une meilleure couverture des zones et une plus grande vitesse de transmission.

1.2 Il craint toutefois que les prix résultant de la nouvelle technologie utilisée sur la fréquence 700 MHz, ainsi que le prix de la vente aux enchères des nouvelles capacités, n'entraînent pour les consommateurs des charges supplémentaires inabordables pour une part de plus en plus grande de la population, de même que pour certaines petites entreprises, au point qu'un grand nombre de personnes vulnérables risquent de ne pas disposer des moyens financiers pour participer à la nouvelle dynamique numérique. Le CESE invite donc les États membres à mettre en place un régime de compensations, dans le respect des règles de l'UE en matière d'aides d'État, afin d'éviter toute nouvelle aggravation de la fracture économique.

1.3 Les caractéristiques physiques de propagation radioélectrique de la bande 700 MHz vont probablement relancer la discussion sur les effets potentiels de l'exposition au champ électromagnétique sur la santé. Le CESE réinvite⁽¹⁾ la Commission à poursuivre ses travaux dans ce domaine, dans le respect du principe de précaution, en particulier dès lors que de plus amples recherches restent nécessaires.

1.4 Le CESE invite les États membres, lorsqu'ils octroient des droits d'utilisation de la bande 700 MHz aux services de communications électroniques sans fil à haut débit, à s'assurer que les différents réseaux de transport collectif bénéficient des canaux requis pour assurer une bonne couverture.

⁽¹⁾ JO C 242 du 23.7.2015, p. 31.

1.5 Enfin, vu que certains États membres ont d'ores et déjà attribué les nouvelles capacités de fréquence par vente aux enchères et ont déjà entamé leur procédure nationale d'utilisation de ces capacités, le CESE invite la Commission à surveiller de très près l'évolution de la situation et à intervenir dans le cadre de ses compétences en la matière au moindre risque de morcellement du marché unique.

2. Introduction/contexte

2.1 Après l'abandon de la télévision analogique et le passage à la télévision numérique terrestre, dont les technologies occupent un spectre radioélectrique bien moins large que les technologies analogiques, d'importantes économies ont été réalisées au niveau de la largeur de bande (environ 18 % des ressources totales) résultant de la précédente libération sur la bande 800 MHz du dividende numérique pour les communications mobiles.

2.2 Le spectre utilisé actuellement par la télévision terrestre se situe dans les fréquences basses de la bande dite UHF (470 à 862 MHz), qui ont des caractéristiques physiques de propagation radioélectrique plus robustes (moins d'atténuation que dans le cas des fréquences plus hautes).

2.3 Ces fréquences se distinguent par une diffusion du signal à une plus grande distance et par un plus grand pouvoir de pénétration, particulièrement adaptés à la couverture des zones rurales et à la diffusion dans les bâtiments. La libération de fréquences basses, très précieuses pour le très haut débit mobile bidirectionnel, s'avère aussi bénéfique en termes de coûts de construction des réseaux (car elles nécessitent un nombre plus faible d'émetteurs ou de stations de transmission) et sur le plan des finances publiques, du fait de la vente des droits d'utilisation de ces fréquences aux opérateurs selon des règles précises fixées par les autorités de régulation des télécommunications. C'est pourquoi ces fréquences sont parfois qualifiées de «fréquences en or». Les opérateurs de communications mobiles et ceux de l'audiovisuel s'affrontent dans l'attribution des dites fréquences par les pouvoirs publics.

2.4 Actuellement, la bande de 470-790 MHz sert à la diffusion de services de médias audiovisuels, dont la télévision numérique terrestre, et à la réalisation de programmes et événements spéciaux («équipements PMSE» tels que les micros sans fil et les oreillettes, utilisés dans les spectacles et pour la transmission des ordres de régie dans les studios de télévision). Les fréquences utilisées actuellement pour la dernière génération de la technologie des communications mobiles sont les bandes des 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz et 2 600 MHz.

2.5 La conférence mondiale des radiocommunications de 2012 a décidé d'allouer une grande partie des fréquences libérées dans la bande 470-790 MHz (dite 700 MHz) en Europe et en Afrique aux services mobiles à haut débit.

2.6 Cette allocation aux services mobiles sur la bande 700 MHz, qui offre des capacités à haut débit supplémentaires, répond parfaitement à l'objectif du programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique (PPSR) de l'UE, selon lequel les particuliers devront disposer de débits d'au moins 30 Mb/s d'ici à 2020.

2.7 La nouvelle répartition des fréquences engendre selon les estimations de la Commission des frais pour les opérateurs de télévision, occasionnés par le passage de la norme de diffusion de la télévision numérique de MPEG-2 à MPEG-4 (de 600 à 890 millions d'EUR) et/ou à HEVC (de 450 à 660 millions d'EUR), de même que pour les consommateurs, de l'ordre de 40 à 100 EUR supplémentaires par ménage pour l'acquisition de nouveaux décodeurs ou adaptateurs.

3. Contenu de la proposition de décision

3.1 La proposition à l'examen entend profiter de la libération de capacités sur la fréquence de 700 MHz pour harmoniser presque totalement cette bande au niveau mondial, notamment par la désignation et l'autorisation coordonnées de ladite fréquence au niveau de l'UE. Pour ce faire, il s'agira:

- d'harmoniser les conditions techniques applicables aux services de communications électroniques à haut débit sans fil, sur le principe de la neutralité technologique et de la neutralité des services;

- pour les États membres, d'adopter et de communiquer aux autres pays de l'Union leurs feuilles de route nationales concernant la réaffectation de la bande 700 MHz avant la fin 2017, en concluant dans le même temps les accords nécessaires de coordination transfrontière des fréquences;
- d'adopter une échéance commune (d'ici à la mi-2020) pour la mise à disposition des capacités sur la bande 700 MHz;
- d'obliger les États membres à autoriser avant juin 2022 la cession des droits d'utilisation de la bande.

3.2 En ce qui concerne les bandes de fréquences inférieures à 700 MHz, il s'agira:

- de veiller à ce que la bande de fréquences 470-694 MHz, ou des parties de celle-ci, soient disponibles pour la fourniture de services de média audiovisuels au grand public par voie hertzienne, y compris la télévision gratuite, et pour l'utilisation par des équipements PMSE sans fil, en fonction des besoins nationaux en matière de radiodiffusion;
- de procéder avant 2025 à une évaluation de l'utilisation de la bande de fréquences inférieures à 700 MHz compte tenu des résultats de la conférence mondiale des radiocommunications organisée par l'UIT en 2023.

4. Remarques générales

4.1 Le CESE se félicite de l'allocation des capacités libérées sur la bande 700 MHz à la fourniture de services de communications sans fil à haut débit, tout en maintenant des capacités suffisantes au profit de la télévision numérique terrestre.

4.2 Il approuve également la proposition de la Commission en vue d'une libération coordonnée assortie d'un timing déterminé, ce qui évitera une mise en œuvre «désordonnée», à l'image de l'expérience négative enregistrée lors de l'autorisation des fréquences libérées de la bande 800 MHz après 2008, en l'absence d'un calendrier de mise en œuvre. Dans le même temps, le CESE propose que la Commission apporte son aide aux États membres pour la conclusion en temps opportun d'accords transfrontaliers en matière de fréquences avec les pays voisins non membres de l'UE, de façon à faciliter la mise à disposition de la bande de 700 MHz pour le haut débit sans fil au sein du marché unique.

4.3 Pour les opérateurs de communications mobiles, l'attribution de capacités de fréquence dans les bandes de 700 MHz leur permettra de rester à la pointe du progrès à moyen terme sur le marché des communications mobiles, qui tend vers un système GSM de 4^e génération approfondie, puis de s'ouvrir à la 5^e génération, actuellement en phase de test, qui pourra atteindre des vitesses de 10 à 50 Gb/s. Pour les consommateurs, la technologie 5G apportera davantage de vitesse et de débit, qui permettront le développement de l'internet des objets, de la vidéo en ligne, des applications dans le cadre de la santé en ligne, des hologrammes, etc.

4.4 Le CESE constate avec satisfaction que la future connectivité au moyen de la bande 700 MHz est particulièrement adaptée pour assurer une meilleure couverture des zones rurales, ce qui contribuera à la réduction de la fracture numérique géographique.

4.5 Par contre, la nouvelle répartition des fréquences engendrera un coût pour les consommateurs qui sera certainement supérieur aux prévisions de la Commission (voir point 2.7 ci-avant), du fait que non seulement les frais à la charge des opérateurs, résultant du changement des normes de codage de la télévision numérique, mais aussi le prix de l'acquisition des nouvelles capacités sur la bande 700 MHz par les opérateurs de téléphonie mobile, seront répercutés sur les consommateurs qui, en plus des nouveaux décodeurs/adaptateurs de télévision, devront s'équiper de nouveaux smartphones lors de la mise en œuvre des services mobiles de 5^e génération.

4.6 Il s'ensuit que les prix résultant directement ou indirectement de la réattribution de la fréquence 700 MHz risquent de devenir inabordable pour une part de plus en plus grande de la population, de même que pour certaines petites entreprises qui, par ailleurs, paient souvent plus cher l'accès au numérique que les usagers «intégrés» étant donné qu'elles ne répondent pas aux conditions des offres conçues au bénéfice des gros usagers. De ce fait, un grand nombre de personnes vulnérables ne disposeront pas de l'autonomie nécessaire pour faire valoir leurs droits, parfois uniquement accessibles par le numérique, tels que certaines prestations ou allocations pour personnes âgées ou pour les jeunes en recherche d'emploi. Afin de lutter contre toute nouvelle aggravation de la fracture économique, et afin de garantir une connectivité numérique universelle, le CESE invite les États membres à mettre en place, dans le respect des règles de l'UE en matière d'aides d'État, un régime de compensation en faveur des consommateurs vulnérables afin que tous profitent de la nouvelle dynamique numérique.

4.7 Les caractéristiques physiques de propagation radioélectrique de la bande 700 MHz vont probablement relancer la discussion sur les effets potentiels de l'exposition au champ électromagnétique sur la santé. Le CESE réinvite⁽²⁾ la Commission à poursuivre ses travaux dans ce domaine, dans le respect du principe de précaution, en particulier dès lors que de plus amples recherches restent nécessaires.

4.8 La proposition de décision impose également aux États membres «d'envisager de prendre les mesures nécessaires pour assurer un haut niveau de couverture de leur population et de leurs territoires lorsqu'ils octroient des droits d'utilisation de la bande 700 MHz aux services de communications électroniques sans fil à haut débit». Le CESE estime que, dans ce contexte, les opérateurs devront disposer des canaux requis pour assurer une bonne couverture à très haut débit mobile, non seulement dans les zones les plus rurales, mais également au niveau des différents réseaux de transport collectif.

4.9 Vu que certains États membres ont d'ores et déjà attribué les nouvelles capacités de fréquence par vente aux enchères et ont déjà entamé leur procédure nationale d'utilisation de ces capacités, le CESE invite la Commission à surveiller de très près l'évolution de la situation et à intervenir dans le cadre de ses compétences en la matière au moindre risque de morcellement du marché unique.

Bruxelles, le 26 mai 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽²⁾ Voir note de bas de page n° 1.