

Secteur télécoms : le « Digital Network Act » doit changer la donne

Le secteur télécoms attend avec grand intérêt la proposition de la Commission européenne visant à réformer le cadre réglementaire télécoms ou « *Digital Network Act* » (DNA), annoncée pour fin janvier 2026. Cette proposition s'inscrit dans une démarche plus globale qui impose l'adoption d'un texte ambitieux.

Dans le contexte géopolitique actuel, l'Union européenne (UE) n'a d'autre choix que de renforcer sa compétitivité globale et de développer sa souveraineté. Ces objectifs ne peuvent être atteints sans un secteur télécoms robuste et innovant : les réseaux de connectivité sont en effet au cœur de notre transition numérique, de notre croissance et de notre quotidien.

Alors que le secteur télécoms est en pleine mutation, le **cadre réglementaire ne peut demeurer ancré sur des principes de régulation d'un autre âge. Il en va de la crédibilité de l'Europe**. Le DNA doit permettre au secteur de relever les défis du 21^{ème} siècle, ce qui nécessite plusieurs réformes indispensables.

1. Un secteur télécoms européen en pleine mutation

Le secteur télécoms actuel est très différent de celui qui a conduit à l'élaboration du cadre réglementaire en vigueur, à savoir le Code Européen des Communications Electroniques (ci-après le Code). Publié en 2018, ce Code a modifié des directives de 2002 et ne correspond donc plus à la réalité du marché.



Nicolas Guérin
Secrétaire Général
du Groupe Orange

Pour ne citer que certaines des transformations du secteur :

- **Passage des réseaux cuivre à la fibre et des premiers déploiements 4G à la généralisation de la 5G** ;
- **Transformation technologique profonde** avec la plateformisation des réseaux et l'usage accru des softwares et du cloud ;
- **Investissements massifs¹** du secteur qui ont atteint 64,5 milliards d'euros en 2023, dont environ 46 % ont été consacrés au FTTH (*Fiber To The Home* : fibre optique jusqu'au domicile), et environ 30 % aux réseaux mobiles ;
- **Transition du marché internet fixe, reposant sur le seul réseau cuivre préexistant, vers un marché de la fibre** où de multiples acteurs, privés et publics, investissent dans les nouveaux réseaux et se concurrencent ;
- **Développement important des réseaux satellitaires** ; leur essor va se poursuivre avec le lancement de services tels que le « *Direct to Device* » ;
- **Intégration de l'intelligence artificielle** : source d'opportunités pour nos réseaux permettant de les rendre plus agiles et intelligents, et également pour nos services : développement de jumeaux numériques pour la maintenance de nos réseaux ou les activités de nos clients ; *chatbots* interactifs pour les relations clients, etc. ;
- **Croissance continue du trafic des données** ; cette tendance va se poursuivre avec le développement de l'intelligence artificielle et les usages liés à la réalité augmentée ou virtuelle² ;
- **Prix de détail bas pour les consommateurs européens** ; en Europe les prix de détail télécoms restent bas. En France, ils ont diminué en termes réels depuis 2013, contrairement à l'évolution constatée dans d'autres secteurs comme ceux de l'électricité, de l'énergie ou postal³. La baisse tendancielle des prix de détail, conjuguée aux investissements colossaux des opérateurs, pèse sur leurs revenus. Le chiffre d'affaires des télécommunications européennes a ainsi diminué⁴ en 2023 de 4,4 % en termes réels, contre une augmentation de 6,4 % pour l'indice des prix à la consommation. Le revenu moyen mobile par utilisateur (ARPU) en Europe a diminué de 5,9 % par rapport à l'année précédente (termes réels) ;
- **Retour sur investissement insuffisant** ; le rendement du capital employé (ROCE), qui est l'indicateur de référence pour déterminer le retour sur investissement, est passé de 9,1 % en 2017 à 6,8 % en 2023, illustrant la difficulté des opérateurs télécoms européens à générer des rendements suffisants ;

- **Recrudescence des cyberattaques** ; les opérateurs doivent investir pour anticiper, détecter et contrecarrer les attaques qui se multiplient dans un contexte géopolitique toujours plus complexe.

Le secteur est donc en constante évolution avec de nombreux défis à relever, face à un cadre réglementaire datant des années 90, qui a désormais montré ses limites.

2. Un cadre réglementaire largement obsolète et inadapté

Le Code est devenu largement déconnecté de ces évolutions et nouvelles réalités du marché. Un constat que nous ne sommes pas les seuls à faire.

Enrico Letta, dans son rapport d'avril 2024 sur le marché unique « *Much More than a Market* »⁵, indique que le secteur télécoms, avec celui de l'énergie et des finances, a été laissé en dehors de l'intégration européenne et qu'il convient d'y remédier rapidement. **Mario Draghi**, dans son rapport « *The future of European competitiveness* »⁶ publié en septembre 2024, alarme sur la situation financière du secteur télécoms européen insistant notamment sur la baisse de rentabilité et la fragmentation des marchés, caractéristiques problématiques à l'heure où l'économie et la société européenne doivent se numériser pour rester dans la course mondiale.

Tous deux appellent à des réformes substantielles pour le secteur télécoms. M. Letta souligne l'importance des effets d'échelle et de la consolidation pour le secteur et la nécessité de revoir les règles applicables notamment en matière de spectre (ex : licences de 40 ans), de neutralité du net ou de gouvernance.

M. Draghi recommande un nouveau cadre réglementaire – « *a new EU Telecom Act* » – pour lequel il estime nécessaire de prévoir notamment :

- Moins de règles ex ante des régulateurs au niveau national, et plus de mise en œuvre des règles ex post de concurrence ;
- Des mesures pour améliorer les relations entre opérateurs et larges plateformes ;
- Des durées de licences de spectre doublées et une harmonisation accrue.

Les chefs d'État ont partagé ces constats, comme en témoignent les conclusions du Conseil européen du 17 et 18 avril 2024⁷, mais aussi les ministres européens en charge des

télécommunications qui soulignent dans leurs conclusions du 6 juin 2025⁸ la nécessité d'approfondir le marché unique des télécoms et d'accroître la compétitivité et la souveraineté numérique.

La consultation en 2024 de la Commission européenne sur son Livre Blanc « *How to master Europe's digital infrastructure needs?* »⁹ s'est inscrite dans cette dynamique. Le Livre Blanc reconnaît que la situation financière du secteur télécoms est problématique, et que le niveau d'investissement actuel ne permettra pas d'atteindre les objectifs européens de la Décennie numérique, soulignant que le marché intérieur des télécoms reste inachevé. La Commission a proposé plusieurs pistes de réforme visant notamment à :

- Adapter la réglementation applicable aux réseaux fixes au nouvel environnement fibre, précisant que la régulation *ex ante* ne doit plus être systématique (renversement de la charge de la preuve et suppression de la Recommandation sur les marchés pertinents) tout en maintenant un filet de sécurité pour intervention en cas de besoin ;
- Harmoniser davantage les modalités d'attribution du spectre et des durées de licences notamment, en soulignant que les conditions d'allocation doivent soutenir l'investissement dans les réseaux.

Le secteur a salué l'ambition de la Présidente Ursula von der Leyen qui a fixé dans la lettre de mission de la Vice-présidente exécutive Henna Virkkunen l'objectif d'initier « *a new Digital Networks Act to help boost secure high-speed broadband, both fixed and wireless* ». Cette dernière a confirmé à l'occasion du Conseil Télécoms de décembre 2024 que le statut quo ne pouvait être une option et que si nous souhaitons que l'UE reste dans la course mondiale, il nous faut être ambitieux. Ambition à nouveau rappelée par la Présidente von der Leyen lors de son discours sur l'État de l'Union en septembre 2025 où elle annonce l'élaboration d'une feuille de route pour un marché unique des télécoms d'ici 2028.

Et pourtant, **il est alarmant de constater que fin 2025, la mise en œuvre concrète des recommandations du Rapport Draghi pour le secteur accuse un réel retard.** Selon l'observatoire¹⁰ du *think tank* EPIC de septembre 2025, le secteur numérique est très en retard en comparaison d'autres secteurs. Il précise dans son nouveau rapport¹¹ sur le futur DNA que « *only 35% of Draghi's telecom recommendations have a realistic path to delivery, with security and technological sovereignty emerging as the only pillar with consistent political momentum.* »

Cette crainte quant au niveau de l'ambition européenne pour la réforme du cadre réglementaire applicable au secteur a été rappelée en octobre dernier par plusieurs députés européens dans un courrier à la Vice-présidente exécutive Henna Virkkunen.

3. Les mesures indispensables à prévoir dans le futur DNA

Du point de vue d'Orange, plusieurs mesures sont indispensables pour permettre à l'UE de relever la situation financière du secteur et soutenir les investissements nécessaires pour une Europe numérisée et compétitive. Ces mesures peuvent se résumer ainsi :

- **Régulation de l'accès aux réseaux fixes pro investissement : déréglementation des réseaux avec filet de sécurité et harmonisation renforcée** ; gestion des infrastructures de génie civil par le Règlement sur les infrastructures Gigabit ; suppression de la Recommandation sur les marchés pertinents qui n'est plus compatible avec les cycles d'évolution des marchés ;
- **Modalités d'octroi du spectre par les États membres en faveur de l'investissement** : durée de licences étendue (40 ans) et procédure de renouvellement tacite ; harmonisation renforcée des critères sous le contrôle de la CE ; services satellite intégrés dans le cadre réglementaire ;
- **Concurrence au sein de la chaîne de valeur plus équitable** : application des principes de la neutralité du net à d'autres acteurs clefs de la chaîne de valeur, tels les *operating systems* ; obligation de négociation pour les grandes plateformes avec les opérateurs et mécanisme de règlement des différends ;
- **Protection des consommateurs modernisée** : abrogation des obligations obsolètes ou redondantes avec le droit européen horizontal (ex : *ePrivacy*) et harmonisation des règles sectorielles résiduelles ; abrogation des règles du service universel avec mise en place d'un système de soutien de l'État pour les citoyens qui le nécessitent (ex : bons d'achat).

Pour conclure, les propos de M. Draghi sont toujours très pertinents : « *The alternative to action is a slow agony of decline* ». La modernisation du cadre réglementaire des télécoms n'est pas une option, mais une nécessité impérative. La compétitivité et la souveraineté numérique de l'Europe en dépendent. Nous appelons la Commission, les États membres

et le Parlement européen à faire preuve d'une ambition forte et concrète dans l'élaboration du futur *Digital Network Act*, afin de réussir la transition numérique de l'UE et lui garantir sa place légitime sur la scène mondiale.

Notes de bas de page

¹ Cf. Etude économique réalisée pour Connect Europe - State of Digital Communications 2025.

² Selon Ericsson, "Total mobile data traffic is forecast to grow 20–30 percent yearly for the next few years, with growth rate slowing to under 20 percent in the latter forecast years. XR's contribution to mobile data traffic growth is yet to be fully quantified – if adoption accelerates, growth could exceed current estimates."

³ Voir le Rapport de la Fédération Française des Télécommunications publié en décembre 2024.

⁴ Cf. Etude économique réalisée pour Connect Europe - State of Digital Communications 2025.

⁵ Enrico Letta, Much More than a Market.

⁶ Mario Draghi, The Draghi report on EU competitiveness.

⁷ Conseil Européen – conclusions 17-18 avril 2024 : « Le Conseil européen se félicite de la présentation par Enrico Letta de son rapport de haut niveau intitulé « *Much More Than A Market* » ("Bien plus qu'un marché"), et invite les présidences en cours et à venir du Conseil à faire avancer, d'ici la fin de l'année, les travaux sur les recommandations qui y sont formulées. Le Conseil européen attend avec intérêt la présentation du prochain rapport sur la compétitivité de l'Europe ».

⁸ Cf. Conclusions du Conseil Télécoms 6 juin 2025: *UNDERLINES that the Single Market for electronic communications should be deepened through further harmonisation where necessary, [...] . EMPHASISES that the improvements of the Single Market for electronic communications will reinforce the Union's competitiveness and digital sovereignty in an open manner, as well as contribute to ubiquitous coverage by reliable and resilient networks, for the benefit of EU citizens and businesses."*

⁹ White Paper - How to master Europe's digital infrastructure needs?

¹⁰ Cf EPIC, Draghi Observatory & Implementation Index: Only 1 in 10 Measures Implemented.

¹¹ Cf. EPIC, From Draghi to DNA: Building Europe's Competitiveness Through Connectivity.