



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.1.2026
SWD(2026) 14 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

**Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
sur les réseaux numériques (DNA)**

{COM(2026) 16 final} - {SEC(2026) 14 final} - {SWD(2026) 13 final}

En 2024, les rapports Letta et Draghi ont analysé l'état actuel du secteur des communications électroniques dans l'UE. Les deux rapports soulignaient que le marché unique des communications électroniques restait fragmenté et que les opérateurs européens continuaient d'être confrontés à des obstacles pour exercer des activités transfrontières et se développer, ce qui limitait leur capacité à investir, à innover et à concurrencer leurs homologues mondiaux. Ils insistaient sur l'importance des investissements dans les futurs réseaux pour renforcer la compétitivité de l'économie de l'UE et la cohésion de la société de l'UE. Par ailleurs, le rapport Niinistö publié la même année soulignait l'importance des communications électroniques, y compris les services par satellite, les communications critiques et les services numériques, dans le contexte de la sécurité, de la résilience et de la préparation.

Le rapport d'évaluation du cadre juridique actuel étaye ces conclusions et recense une série de lacunes spécifiques.

En ce qui concerne la **transition vers la fibre optique**, les problèmes nécessitant des changements plus importants sont la persistance de la fracture entre les zones urbaines et rurales sous l'angle de la concurrence entre les infrastructures et la désactivation du réseau en cuivre. L'**existence de réseaux en cuivre historiques** dans tous les États membres, qui est également une conséquence des différentes approches réglementaires et des différents choix stratégiques des États membres, décourage et retarde le déploiement et l'adoption de réseaux en fibre optique plus performants dans des proportions sensiblement différentes d'un État membre à l'autre. Cela a des effets négatifs sur les conditions de déploiement de services fixes innovants homogènes dans l'ensemble du marché unique. Les dispositions du code des communications électroniques européen (CCEE) relatives à la migration du réseau en cuivre ont eu une pertinence pratique limitée, principalement parce qu'elles n'étaient pas conçues pour accélérer la migration et ne fournissaient pas aux régulateurs les outils nécessaires à cet effet. La **régulation de l'accès** reste pertinente, mais il est possible de la mettre à jour en donnant aux autorités de régulation nationales davantage d'outils, y compris, en particulier, l'utilisation complémentaire d'une réglementation symétrique et fondée sur la puissance significative sur le marché (PSM), notamment l'accès aux gaines, afin de résoudre les problèmes de concurrence qui pourraient apparaître pendant la transition vers la fibre et après la désactivation du réseau en cuivre dans un environnement intégralement fibré. Le rapport fait également observer que les relevés géographiques (qui n'ont pas été pleinement exploités dans le cadre actuel) devraient aider les administrations nationales et les autorités de régulation nationales à recueillir des éléments probants pour façonner les interventions régulatrices et les initiatives stratégiques qui traitent les problèmes concernant la couverture du réseau en fibre optique.

En ce qui concerne la **politique en matière de spectre**, le CCEE n'a pas abouti à la mise en place d'un cadre d'assignation du spectre favorable à l'investissement. Les conditions d'assignation restent fragmentées d'un État membre à l'autre, continuent de permettre la conception d'enchères axées sur les recettes, prévoient une durée de licence insuffisante et n'incitent pas suffisamment à partager le spectre. La prévisibilité limitée de la régulation et l'insuffisance de la demande nuisent à l'attractivité financière des projets de déploiement de la 5G de haute qualité pour les investisseurs. Par conséquent, par rapport à d'autres régions, l'UE accuse un retard en matière de déploiement de la 5G de haute qualité/autonome, et les consommateurs et les entreprises risquent de ne pas pouvoir bénéficier de services innovants avancés.

Des obstacles à l'exploitation transfrontière et à l'expansion persistent, y compris dans le cadre du **régime d'autorisation générale**, ce qui a entraîné l'absence d'une approche

uniforme et cohérente des conditions applicables aux communications électroniques en général, y compris aux communications sans fil. Il en va de même pour les services par satellite, pour lesquels l'autorisation reste nationale et fragmentée, malgré la nature intrinsèquement transfrontière de ce marché et le potentiel de connectivité directe à l'appareil pour fournir une couverture omniprésente et fluide dans l'ensemble de l'UE.

Les **dispositions relatives aux droits des utilisateurs finaux** restent pour la plupart adaptées à leur finalité et les Européens bénéficient de conditions d'utilisation et d'une protection d'un niveau élevé dans le secteur des communications électroniques en ce qui concerne le choix, le prix et la qualité des services. Les États membres ont également eu recours aux possibilités offertes par le cadre pour introduire des règles nationales, aboutissant souvent à une application divergente des règles, voire parfois à une réglementation excessive. Une harmonisation accrue pourrait réduire la charge administrative ainsi que les coûts de mise en conformité et améliorer la fourniture de services transfrontières. En outre, certaines mises à jour et simplifications pourraient être bénéfiques tant pour les utilisateurs finaux que pour les fournisseurs de services, par exemple la rationalisation des exigences en matière de fourniture d'informations.

Les **obligations de service universel** prévues par le CCEE ne sont pas largement utilisées dans tous les États membres et peuvent être lourdes sur le plan administratif. Toutefois, compte tenu de la fracture qui persiste entre les zones urbaines et les zones rurales et du niveau de risque de pauvreté pour les citoyens de l'UE, les règles relatives au service universel constituent un filet de sécurité pour garantir que tous les consommateurs de l'Union disposent, au minimum, d'un service d'accès à l'internet et de services de communications vocales adéquats et à un prix abordable. Le rôle du filet de sécurité du service universel reste important également dans le contexte de l'évolution technologique (y compris pendant et après la transition vers un environnement intégralement fibré).

En ce qui concerne la **gouvernance**, le CCEE n'a pas permis de parvenir à une harmonisation, notamment parce que la structure de gouvernance n'est pas pleinement adaptée pour atteindre les objectifs du marché unique. Les contributions de l'ORECE à la mise en œuvre harmonisée du CCEE sont généralement de haute qualité et aident les autorités de régulation nationales à adopter des approches communes; toutefois, elles n'ont pas été suffisantes pour réaliser l'achèvement du marché unique du secteur des communications électroniques. L'évaluation a également mis en évidence la nécessité éventuelle de prévoir de nouvelles tâches en matière de spectre et de données afin de garantir une approche cohérente dans ces domaines. Le RSPG, un groupe d'experts de haut niveau de la Commission, a contribué à l'élaboration de la politique en matière de spectre, mais s'est principalement concentré sur des questions techniques plutôt que sur des aspects plus larges de la politique en matière de spectre radioélectrique en général, tels que les questions économiques, politiques, culturelles, stratégiques, de sécurité, sanitaires et sociales.

L'analyse d'impact est donc fondée sur ces lacunes ainsi que sur les nouveaux défis à venir qui ont été recensés.

En ce qui concerne la **transition vers la fibre optique**, le rapport 2025 de la Commission sur le programme d'action pour la décennie numérique a montré que l'objectif en matière de connectivité gigabit, mesuré en termes de couverture par la fibre jusqu'aux locaux (FTTP), était atteint à 69 % en 2024 et que, selon les prévisions, environ 90 % des locaux seraient raccordés à la fibre optique d'ici à 2030. Toutefois, les prévisions relatives à la couverture FTTP complète au niveau de l'UE montrent que, si aucune mesure supplémentaire n'est prise,

la couverture à 100 % ne sera atteinte qu'en 2051. Les réseaux en cuivre ne peuvent pas satisfaire aux exigences futures en matière d'accès à l'internet fixe, en ce qui concerne les débits de téléchargement ascendant et descendant, la latence et la fiabilité. L'analyse a également montré que la présence d'un réseau en cuivre ralentit l'adoption de services basés sur la fibre optique. Le cadre réglementaire et son application par les autorités de régulation nationales, en particulier le type de mesures correctrices adoptées, peuvent également influencer le déploiement et l'adoption de la fibre optique. Par exemple, les pays dans lesquels les régulateurs ont suivi le choix de l'opérateur historique en matière de FTTC (comprenant une partie du réseau en cuivre) se caractérisent par la persistance des réseaux en cuivre et la lenteur du déploiement de la fibre optique. À l'inverse, les pays dans lesquels les autorités de régulation nationales ont décidé de faciliter l'accès aux infrastructures civiles (par exemple, en favorisant l'accès aux gaines et aux poteaux où les opérateurs pourraient déployer leurs propres réseaux) ont connu un plus grand succès dans le déploiement de la fibre optique.

En ce qui concerne le **spectre**, l'analyse d'impact a montré que la réglementation dans le domaine du spectre et les facteurs de marché ont ralenti les investissements dans une connectivité mobile de haute qualité. En outre, les investissements dans la modernisation de la 5G subissent les effets négatifs d'une demande limitée. Par conséquent, bien qu'il existe une bonne couverture 5G de base (fondée sur la 4G) en Europe (94,3 %) ¹, comparable à celle des économies concurrentes, l'UE accuse un retard considérable dans les réseaux 5G avancés à haute capacité utilisant un spectre de bande moyenne (la 5G autonome représente environ 40 %, contre 90 % en Amérique du Nord et 45 % dans la région Asie-Pacifique ²). Avec seulement 2 % des utilisateurs de la 5G connectés par l'intermédiaire des réseaux autonomes ³, l'Europe accuse également un retard important dans l'adoption de la 5G autonome par rapport aux États-Unis (24 %), à l'Inde (25 %) et à la Chine (77,1 %) ⁴.

En ce qui concerne l'**absence de réseaux et de services paneuropéens**, l'analyse d'impact a montré que les opérateurs sont confrontés à des conditions d'autorisation générale divergentes d'un État membre à l'autre et à une mosaïque d'exigences nationales qui découragent les opérations transfrontières, augmentent les coûts de mise en conformité et retardent l'introduction de nouvelles technologies. Dans le même temps, et comme cela a été décrit en détail dans le livre blanc de la Commission ⁵, les progrès réalisés dans les domaines de l'internet des objets (IdO), de l'intelligence artificielle (IA), de l'analyse des données et de la diffusion de contenu transforment la connectivité en un écosystème convergent avec de nouveaux modèles économiques. À mesure que les réseaux se virtualisent et s'intègrent à l'informatique en nuage, à l'informatique en périphérie et à l'IA, des possibilités se présentent pour des services innovants tels que la 5G en nuage, ce qui permet aux fournisseurs de bénéficier d'économies d'échelle. Des services transfrontières pourraient suivre, mais des règles fragmentées empêchent encore les opérateurs de télécommunications de tirer parti de ces avantages dans l'ensemble du marché unique. Une coopération intersectorielle plus étroite

¹ Document de travail des services de la Commission intitulé «Digital Decade in 2025: Progress and outlook», accompagnant le document intitulé «State of the Digital Decade 2025», <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/digital-decade-2025-progress-and-outlook>.

² Analysys Mason, 2024, annexe 7.2, figure 5G SA coverage.

³ Annexe 8.2 Medux data on Status of 5G Quality and experience in EU and Ookla. Omdia. A Global Evaluation of Europe's Digital Competitiveness in 5G Standalone, 2025.

⁴ Analysys Mason (2024). 5G Global Progress Report; OpenSignal (2024). 5G Experience Report Q4.

⁵ La transformation technologique en cours de l'écosystème de connectivité a été décrite en détail dans le cadre du pilier I du livre blanc de la Commission de 2024 intitulé «Comment maîtriser les besoins de l'Europe en matière d'infrastructures numériques?».

sera également nécessaire pour profiter pleinement des possibilités offertes par ce nouvel écosystème.

En outre, en ce qui concerne les **communications par satellite**, l'autorisation d'utilisation des radiofréquences satellitaires et le contrôle de l'application des conditions d'autorisation sont actuellement mis en œuvre par chaque administration nationale. Dans un contexte de croissance exponentielle du nombre de constellations de satellites, l'absence d'approche européenne en matière d'autorisation d'utilisation des radiofréquences satellitaires présente des risques en ce qui concerne la capacité de l'Europe à exploiter le potentiel des réseaux satellitaires pour la fourniture de réseaux paneuropéens accessibles partout et en continu. En outre, elle compromet l'accès des opérateurs de l'UE aux ressources essentielles et ne garantit pas que tous les acteurs respectent au moins les obligations internationales liées à la prévention du brouillage préjudiciable.

Les obstacles s'étendent également à la **résilience**, étant donné que les réseaux de connectivité sont confrontés à des menaces croissantes de cyberattaques, de perturbations physiques et de catastrophes naturelles ayant des incidences transfrontières. Les pannes entraînent déjà des coûts économiques importants chaque année et la sécurité publique est menacée lorsque les services d'urgence sont perturbés. Malgré les outils législatifs existants qui fixent des normes minimales pour les acteurs du secteur de la connectivité, une coordination renforcée au niveau de l'UE est nécessaire pour remédier aux interdépendances transfrontières et préserver la résilience et la préparation du secteur.

En ce qui concerne la **gouvernance**, l'UE se caractérise toujours par une fragmentation des marchés nationaux. La répartition des compétences et des rôles de la Commission, des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes en matière de spectre et de certaines autres zones transfrontières spécifiques, l'ORECE et le RSPG, est complexe, lourde et insuffisamment claire pour les parties prenantes, et n'est pas pleinement adaptée pour soutenir le marché unique.

L'analyse d'impact a recensé les options suivantes pour résoudre au mieux les problèmes.

Transition vers la fibre optique

L'option privilégiée prévoit une combinaison de mesures visant à favoriser le déploiement et l'adoption de la fibre, notamment par la fixation d'une date de désactivation du réseau en cuivre à l'échelle de l'UE d'ici à 2030, sous réserve de certaines conditions. Elle renforce la responsabilité des États membres, qui, d'ici à 2029, communiqueront à la Commission les plans de transition vers la fibre optique, en définissant une stratégie coordonnée au niveau national et des mesures concrètes pour soutenir le déploiement et l'adoption de la fibre optique. Ces plans devraient également recenser, sur la base des contributions des autorités de régulation nationales, les domaines dans lesquels les conditions sont remplies et dans lesquels la désactivation peut commencer d'ici à 2030. Les conditions à appliquer cumulativement sont les suivantes: 1 – une couverture en fibre optique de 95 % et 2 – la disponibilité d'offres de détail à haut débit proposant des prix et une qualité comparables à ceux des offres basées sur le réseau en cuivre. En outre, les États membres devraient mettre en place des garanties appropriées pour les consommateurs vulnérables avant le début de la désactivation du réseau

en cuivre. Dans les cas où la désactivation ne pourrait commencer d'ici à 2030, les États membres devraient définir des mesures concrètes pour accroître la couverture afin d'assurer la transition vers la fibre optique en 2035. L'option prévoit un réexamen en 2035. D'ici à 2035, les États membres devraient veiller à ce que, dans les zones où la désactivation du réseau en cuivre est amorcée, elle soit achevée dès que possible. Pour toutes les autres zones où le déploiement de la fibre optique n'est pas viable (par exemple, les zones isolées géographiquement difficiles à atteindre), les États membres devraient expliquer les raisons de la non-viabilité et fournir d'autres solutions de connectivité aux clients de ces zones.

L'option prévoit des garanties très solides pour les utilisateurs finaux: i) les conditions de la désactivation; ii) des garanties supplémentaires accompagnant la désactivation du réseau en cuivre; iii) des mesures correctrices appropriées adoptées par les autorités de régulation nationales selon les besoins; iv) des dispositions relatives aux obligations de service universel; et v) d'autres moyens de connectivité dans les zones résiduelles où le déploiement de la fibre optique n'est pas considéré comme viable, à la suite du réexamen de 2035.

La cohérence dans l'ensemble de l'UE sera assurée grâce au contrôle exercé par la Commission sur les plans de déploiement de la fibre optique et de désactivation du réseau en cuivre et sur le processus de désactivation. En ce qui concerne la régulation de l'accès, cette option fournit aux autorités de régulation nationales davantage d'outils pour la régulation ex ante, permettant une utilisation ciblée, en fonction de la situation du marché, de la régulation fondée sur la PSM ou symétrique. L'approche des relevés géographiques serait renforcée, ce qui permettrait de mettre l'accent sur les marchés infranationaux. Des produits de gros normalisés au niveau de l'UE seront mis au point afin de garantir la sécurité juridique et une harmonisation accrue dans l'ensemble du marché unique.

En ce qui concerne les incidences économiques et environnementales (à partir de 2035), l'option privilégiée aurait des effets positifs, à savoir i) une augmentation cumulée du PIB de 327 milliards d'EUR par rapport au scénario de référence; ii) une réduction totale des émissions de CO₂ par rapport au scénario de référence (0,6 million de tonnes, soit 4,5 %); et iii) de meilleurs débits descendants moyens (7 435 Mbps). Les incidences sociales ne peuvent pas être quantifiées, mais l'option privilégiée aura très probablement l'incidence sociale positive la plus élevée, étant donné qu'elle présente de bons résultats sur le plan de la couverture en fibre optique et du taux d'adoption de la FTTH. En ce qui concerne l'incidence sur les droits fondamentaux, l'option est considérée comme moyenne.

Spectre

L'option privilégiée comporte principalement une durée de licence illimitée par défaut, assortie de conditions et de garanties strictes, et une durée limitée exceptionnelle combinée à un renouvellement quasi automatique, ainsi que l'application d'une conception des enchères favorable à l'investissement. Elle prévoit la possibilité d'harmoniser les conditions d'autorisation du spectre et introduit un examen obligatoire des procédures d'autorisation au niveau de l'UE. Elle garantit une transparence et une prévisibilité accrues du calendrier de mise à disposition du spectre au moyen de feuilles de route et garantit que le spectre 6G sera autorisé dans un délai plus court à compter de l'harmonisation et de manière plus cohérente. Cette option est la plus efficace étant donné que les avantages globaux l'emportent largement sur ses coûts. Elle garantirait le déploiement en temps utile de réseaux 5G et de futurs réseaux 6G de haute qualité. Elle aurait une incidence positive sur le PIB, aurait des retombées sur les secteurs verticaux et serait cohérente avec le processus de désactivation du réseau en cuivre. Il en résulterait une réduction de l'empreinte écologique des réseaux mobiles 5G, grâce à la

diminution de la consommation d'énergie par gigaoctet liée aux nouvelles technologies mobiles.

Autorisation générale et autorisation pour les services par satellite

L'option privilégiée prévoit un régime de «passeport unique» pour les réseaux et services autres que le satellite et une autorisation de l'UE pour les radiofréquences satellitaires, y compris la sélection des titulaires de licences en cas de pénurie et le contrôle de l'application de conditions d'autorisation. Cette option réduirait les coûts administratifs et de mise en conformité ainsi que les coûts de déclaration. Associée à des conditions d'autorisation harmonisées et à d'autres règles applicables pertinentes ainsi qu'à des mesures non contraignantes visant à faciliter la coopération écosystémique, l'option privilégiée permettrait aux fournisseurs actifs dans plusieurs États membres de centraliser plus facilement les opérations de réseau et de fournir des services transfrontières innovants, plus virtualisés et basés sur des logiciels de manière plus cohérente. L'autorisation de spectre satellitaire de l'Union permettrait aux opérateurs d'avoir un accès garanti au spectre dans tous les États membres aux mêmes conditions d'autorisation, en leur donnant les moyens de se développer et de fournir des services paneuropéens, tout en maîtrisant les aspects liés à la souveraineté.

Gouvernance

L'option privilégiée garantit la continuité tout en approfondissant la coopération et en renforçant la coordination au niveau de l'UE afin de mieux répondre aux besoins du marché unique. Elle adapte la structure de gouvernance afin de permettre aux acteurs à différents niveaux de gouvernance – des organismes nationaux à la Commission, en passant par les organismes de coopération au niveau de l'UE – de relever les défis de la transformation du marché et de parachever le marché unique des communications électroniques. Elle préserve les points forts du système actuel, s'appuie sur la structure existante de l'ORECE et de l'Office de l'ORECE et transforme le RSPG, qui d'un groupe d'experts de la Commission devient un organe doté d'un secrétariat assuré par l'Office renforcé de l'ORECE, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion du spectre. Cette option est également privilégiée par les parties prenantes dans leurs réponses à la consultation. En fournissant des services administratifs et de soutien à l'ORECE et au RSPG, l'Office de l'ORECE renforcera le lien existant entre les deux organes, ce qui permettra une meilleure coordination et des résultats plus cohérents.

Coûts administratifs

Les coûts administratifs pour les entreprises sont liés à la désactivation conditionnelle du réseau en cuivre, ainsi qu'à la réduction des coûts de mise en conformité dans le domaine de l'autorisation. Les nouvelles exigences administratives devraient entraîner des coûts administratifs ponctuels d'environ 73 millions d'EUR et des coûts administratifs récurrents d'environ 38 millions d'EUR par an, par rapport au statu quo. Dans le même temps, l'option privilégiée devrait permettre de réduire les coûts administratifs grâce à l'harmonisation des conditions d'autorisation et à la simplification des exigences réglementaires. Si le financement des modifications de gouvernance devait être assuré en partie par des taxes, celles-ci entraîneraient des coûts supplémentaires pour les entreprises fournissant des réseaux ou des services de communications électroniques et/ou disposant de droits d'utilisation du spectre.