



Avis de l'AFUTT sur le projet européen DNA (Digital Network Act)

I. Notre Manifeste comme guide de lecture :

L'AFUTT a fait sienne la déclaration de principe des Nations Unies, posée comme fondation de la société de l'information et de la communication lors du sommet mondial (WSIS) de 2006 : *"Un accès universel, ubiquitaire, équitable et financièrement abordable aux infrastructures et aux services TIC...devrait être l'un des objectifs de tous ceux qui participent à l'édification de la société de l'Information"*

Cette charte doit servir de boussole à toute réglementation.

Dès lors, il s'agit de veiller à ce que la société hyperconnectée qui émerge jour après jour en réponse aux nouveaux et sans cesse grandissant besoins des individus et des entreprises en matière d'accès aux services numériques, se bâtit sur le socle d'infrastructures numériques respectant plusieurs principes fondamentaux, à savoir qu'elles soient :

- **Inclusives** : permettant de lutter contre les inégalités de toutes sortes en matière d'accès au numérique sur tout le territoire (métropolitain et ultra-marin) ;
- **Performantes qualitatives et évolutives** : avec des objectifs de qualité de service et d'évolutivité en capacité, en débit et en technologie clairement affichés et maîtrisés ;
- **Résilientes** : par des mesures visant à rendre les réseaux résistants à toute sorte d'événements perturbateurs ou destructeurs et par l'élaboration de plans coordonnés de continuité et de reprise d'activités ;
- **Respectueux de l'environnement** : frugale en consommation énergétique, économe de matières premières, réparables, recyclables ; limitant dans les limites techniques et opérationnelles, l'exposition des individus aux ondes électromagnétiques ;
- **Centrées sur les usages et les utilisateurs** : En partant des usages des attentes et des besoins des utilisateurs les règlements doivent être propices à l'émergence d'un marché loyal et concurrentiel, et de l'orienter vers des technologies sécurisées et interopérables. Le marché doit être vu et régulé en tenant compte de l'ensemble des interactions entre les différents acteurs de la chaîne de valeur : équipementiers, opérateurs d'infrastructures, fournisseurs de services d'accès internet et de communications interpersonnelles, opérateurs over the top (OTT).

II. Remarques générales

L'AFUTT note tout d'abord avec satisfaction l'évolution de la terminologie, avec **le passage de la notion de communications électroniques à celle de réseaux numériques**. Le terme

communications électroniques est assez abscons et n'est jamais passé dans le grand public. Celui de réseaux numériques est plus clair et plus en phase avec la réalité d'aujourd'hui. Cette nouvelle formulation fait écho à l'objectif défini par la commission, à savoir faire évoluer la réglementation du secteur dans le but de *« créer un cadre juridique simplifié et plus harmonisé, favorisant l'innovation et l'investissement dans des infrastructures numériques résilientes et de pointe, essentielles pour permettre l'adoption de l'IA, du cloud, des technologies spatiales et d'autres technologies innovantes »*.

Toutefois, à la lecture du projet, et au vu de nombreux commentaires des acteurs du secteur, l'objectif premier de simplification n'est pas atteint. Outre de nombreuses superpositions de règles avec d'autres dispositions européennes, en matière de sécurité, de résilience, de développement durable ou de protection des consommateurs, la création de l'ODN (Office of Digital Network) par-dessus les organismes préexistants (BEREC, RSPG) ne va pas dans ce sens. **L'objectif d'harmonisation ne doit être antagoniste avec celui de simplification.**

On aurait pu s'attendre, tenant compte des grandes évolutions technologiques et du contexte géopolitique, à ce que le DNA cherche à rénover en profondeur le cadre réglementaire européen. Quelque chose qui aurait eu le même impact que les textes publiés au siècle dernier qui avaient conduit à l'ouverture à la concurrence du marché des télécoms en 1998. On est plutôt déçu à la lecture du projet sur le niveau de révision et de modernisation de la réglementation du secteur.

L'AFUTT note également que les objectifs fixés ne reprennent pas totalement ceux affichés dans la « digital décade ». En particulier le principe selon lequel le numérique doit se développer en premier lieu au bénéfice des utilisateurs, avec le concept « human centred approach » que nous soutenons ardemment, n'apparaît pas explicitement dans les objectifs et les attendus du projet DNA.

III. Inclusion

Dispositions relatives au Service Universel

L'un des piliers de l'inclusion depuis toujours dans ce secteur a pour principal constituant la notion de service universel. A cet égard, le maintien d'un droit pour tous de bénéficier d'un service d'accès à l'internet abordable et adéquat ainsi que de services de communications vocales était très attendu et pour tout dire incontournable.

Notons que, dans le droit français cette notion est surplombée par celle un peu plus large de service public, telle qu'elle apparaît dans le code des Postes et Communications Électroniques encore aujourd'hui (article L35 du CPCE)¹.

L'AFUTT regrette que ce droit fondamental reste limité à un accès « en position fixe ». La commission qui dit s'être inspirée du rapport sur l'avenir du marché unique de l'Union, d'Enrico Letta et du rapport sur la compétitivité de l'Union européenne, de Mario Draghi, **n'a pas saisi l'opportunité de soumettre les services mobiles à des obligations du même ordre que ceux du fixe**. L'AFUTT pointe même une régression à ce sujet puisque le code européen de 2018 en son article 84, aliéna 2 ouvrait la porte à des réflexions sur les services *« qui ne sont pas délivrés en position déterminée »*.

¹ Ce faisant le législateur français a agrégé au service universel des obligations portant sur les questions de continuité de service, de sécurité et de résilience que nous verrons plus loin.

L'AFUTT rappelle ici qu'elle milite pour qu'émerge la notion de **territoire connecté**, défini comme étant couvert correctement en services d'accès internet et de téléphonie fixe et mobile, au bénéfice de tous les utilisateurs, consommateurs ou entreprises.

De nos jours, le mobile a pris une place considérable comme terminal d'accès au numérique. Qui pourrait se satisfaire *d'une zone fibrée*, et d'un service universel en position déterminée, si dans le même temps il n'y a pas également, sur cette même zone, une bonne couverture et des prix abordables pour le mobile ?

L'AFUTT relève également que subsiste les ambiguïtés qui apparaissent déjà ici ou là dans la réglementation actuellement en vigueur (CPCE et CC) entre les notions d'utilisateur final, de consommateur, d'ONG et d'entreprise tels que les TPE, PME, et large entreprise. Ainsi l'article 87 qui définit le service universel dans le DNA, indique que « **tous les consommateurs de l'Union ont le droit de bénéficier d'un service d'accès à l'internet abordable et adéquat ainsi que de services de communications vocales d'une qualité déterminée sur leur territoire, à un emplacement fixe** ». Le terme consommateur exclut, a priori, les entreprises et les ONG.

C'est pourquoi l'AFUTT demande à ce **que soit conservé pour le SU la notion générique d'utilisateur final** comme cela est le cas actuellement à l'article L35-1 du CPCE.

IV. Performance qualité et évolutivité

Performance

En matière de performance, L'AFUTT se félicite de la reprise par le DNA des dispositions prévues à l'article 4 alinéa d) du règlement européen de 2015 portant sur la transparence de l'information sur les débits contractuellement proposés en particulier sur les lignes fixes : débits montants et descendants minimum, maximum et habituellement disponible. Cette disposition de 2015 n'a jamais été mise en place en France malgré nos demandes renouvelées, c'est pourquoi nous espérons que le projet de DNA fera enfin bouger les choses, car c'est un sujet central en matière de transparence sur les débits proposés aux utilisateurs finaux.

Qualité de service

Sur le volet de la qualité de service **L'AFUTT affiche sa très grande déception** à la suite de la lecture du projet de DNA. En effet, l'AFUTT a démontré dans son observatoire de 2026, à quel point actuellement en France, de nombreux indicateurs de qualité de service sont à des niveaux anormalement faibles, s'agissant pourtant d'infrastructures essentielles et parfois vitales. En particulier sur la fibre le taux de conflictualité, le taux de pannes, certains délais de mise en service et de réparation ne sont pas conformes aux standards du marché et aux attentes des utilisateurs, ce qui se traduit par un taux de conversion des abonnés à la fibre en dessous des attentes.

Le DNA est très silencieux sur les objectifs de qualité des réseaux, et de KPI pour les mesurer, et pire, en régression par rapport au code européen des communications électroniques actuellement en vigueur.

En particulier le DNA ne reconduit pas l'annexe X du code actuel qui liste une série d'indicateurs normés de qualité que les opérateurs commerciaux devraient mesurer et publier.

Globalement le projet DNA associe exclusivement la notion de qualité à celle de performance, c'est-à-dire principalement le débit. Or, un accès à Internet ultra performant perd instantanément de sa valeur d'usage lorsqu'il est en panne !

On ne trouve pas non plus de référence à la qualité de service dans la partie consacrée à la surveillance régulière du marché par les autorités réglementaires nationales. Le DNA centre ses obligations de collecte de données dans le seul objectif d'analyses de marché et de l'évaluation des dynamiques concurrentielles.

Il faut garder en tête qu'**en France**, sauf dans quelques zones très denses, **l'accès fixe sur fibre est en monopole local** d'un opérateur d'infrastructure. La dynamique concurrentielle ne peut donc pas se développer au niveau de la BLOM et l'ampleur des écarts de qualité constatée, au vu des sources disponibles actuellement, pose un problème d'égalité d'accès au numérique selon le lieu d'habitation. C'est pourquoi, il est important que le régulateur s'assure de la qualité de service de ces réseaux (et pas seulement des débits disponibles). L'AFUTT regrette que le DNA ne crée pas d'obligations en la matière.

V. Résilience

Résilience en situation nominale et lors d'événements exceptionnels : Si les questions de qualité sont les grandes absentes du DNA il en va autrement de la résilience. C'est là un petit paradoxe si l'on prend la résilience dans son acception la plus large par exemple celle délivrée en 2019 par l'Union Internationale des Télécoms (UIT) « aptitude à fournir et à maintenir un niveau acceptable de service en présence de défauts et de problèmes affectant le fonctionnement normal d'un réseau de communication donné ». Toutefois, certains limitent les défauts et problèmes à ceux générés par des événements ou agressions exceptionnels. C'est cette interprétation que semble avoir suivi les rédacteurs du DNA. Pourtant, l'UE a déjà abordé ce sujet sous un angle plus large, en particulier par le biais de la directive dite NIS 2 de 2022 qui prône une approche « tous risques » qui par-delà la protection contre les attaques cyber, vise également « à protéger les réseaux et les systèmes d'information ainsi que leur environnement physique contre des événements tels que le vol, les incendies, les inondations, une défaillance des télécommunications ou une défaillance électrique ». On retrouve là le reproche que nous avons déjà fait et que nous partageons avec de nombreux acteurs, à savoir le recouvrement des textes réglementaires, et la fragilité juridique qui en découle.

Quoi qu'il en soit, l'AFUTT estime, un fois de plus, que la commission passe à côté de décisions fortes et par exemple de l'opportunité d'**imposer la mise en place de secours d'alimentation électriques** avec des objectifs d'autonomie importants sur des points sensibles des réseaux, tout particulièrement les relais mobile.

La recherche d'une harmonisation et d'une simplification en matière d'autorisations pour les réseaux satellitaires qui ressort du DNA, est légitime car elle participe à la prise en compte de ces technologies pour satisfaire certains besoins de communications lors d'événements exceptionnels (en métropole et dans les DOM-TOM s'agissant de la France). L'AFUTT reste néanmoins sceptique sur la capacité de l'Europe à résoudre dans un délai raisonnable le problème de souveraineté que cela pose actuellement.

Continuité de service

L'AFUTT s'est toujours félicitée de la clarté et de la concision de la formulation de l'article 98-4 du CPCE portant sur les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité des réseaux et des services.

Pour rappel :

« L'opérateur doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer de manière permanente et continue l'exploitation du réseau et des services de communications électroniques et pour qu'il soit remédié aux effets de la défaillance du système dégradant la qualité du service pour l'ensemble ou une partie des clients, dans les délais les plus brefs. Il prend toutes les mesures de nature à garantir un accès ininterrompu aux services d'urgence.

L'opérateur met en œuvre les protections et redondances nécessaires pour garantir une qualité et une disponibilité de service satisfaisants ». A noter que cette obligation concerne tous les opérateurs, qu'ils soient exploitants d'un réseau fixe ou mobile, et quelle qu'en soit la technologie.

L'AFUTT s'étonne toujours du peu de cas fait de cette disposition par les pouvoirs publics, qui disposent là d'un texte sans ambiguïté leur permettant d'orienter le marché des réseaux numériques vers plus de résilience.

L'article 5 du projet de DNA en regard apparaît bien pale. En effet il ne porte que sur les services d'urgence et les situations exceptionnelles. Un point positif cependant : la prise en compte des changements de technologie dans les réseaux pour tester et valider la continuité des service d'urgence.

Quoi qu'il en soit, que ceux des opérateurs qui considèrent, à ce qu'on dit, que les obligations de continuité de service fixé par le DNA sont trop exigeantes, fassent leurs meilleurs efforts en attendant pour s'aligner sur les règles actuelles !

VI. Développement durable

Il est assez difficile de suivre cette question à travers les nombreux considérants et les évocations du sujet dans les différents articles réglementaires du DNA, aucun regroupement n'ayant été opéré pour adresser cet objectif.

Il semble que la commission est principalement en tête que la migration du cuivre à la fibre serait bénéfique ainsi que la mutualisation d'infrastructure. L'AFUTT souhaite simplement indiquer que la mutualisation et le partage d'infrastructure induisent corrélativement des partages de responsabilité opérationnel qu'il faut pouvoir gérer correctement en matière contractuelle et dans les plans de résilience.

L'UE ayant lancé parallèlement au DNA un travail de rédaction d'un Code de Conduite sur le développement durable pour les réseaux télécoms, notamment en matière de métrique des impacts, il faudra en faire référence dans la version finale du DNA

VII. Droits des utilisateurs

Les droits des utilisateurs finaux sont portés par le titre III du projet DNA.

Globalement l'AFUTT constate une large reconduction des règles actuelles en ce qui concerne les aspects précontractuels et contractuels mais que les questions relatives à la transparence des informations sont en revanche en régression.

Sur les obligations contractuelles et précontractuelles (article 95, 97, et 98 du projet DNA)

Le DNA reconduit les principales dispositions actuelles de protection des consommateurs², en particulier celles très importantes portant sur la durée des contrats, les modalités de résiliation, les règles applicables aux offres groupées, celles qui portent sur les éléments de facturation, et les obligations d'informations sur les caractéristiques essentielles des offres (listées en annexe III). Toutefois l'Afutt note les points suivants :

Sur la résiliation : le DNA n'établit pas de règles garantissant que les frais de résiliation sont raisonnables, proportionnés et liés aux coûts réels supportés par les fournisseurs.

Sur la facturation : Le DNA n'aborde pas la question de la prescription des contestations des factures. Dès lors, c'est la DIRECTIVE 2002/58/CE du parlement et du conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) qui s'applique, consacrant l'interprétation de l'AFUTT : il faut distinguer dans les factures ce qui relève de la vie privée et ce qui n'en relève pas pour connaître la durée limite de contestation.

Sur la protection des clients entreprise : il est largement admis que les TPE, PME et ONG, constituent des catégories d'utilisateurs finaux disposant d'un pouvoir de négociation comparable à celui des consommateurs, et par conséquent qu'il est légitime de leur faire bénéficier d'une protection alignée sur celle accordée au grand public.

L'AFUTT note que le DNA en son article 99, introduit **une régression par rapport aux dispositions actuelles**, en limitant certaines protections aux seules TPE et ONG, et en exclu les PME qui en bénéficient aujourd'hui. L'AFUTT estime qu'il est souhaitable de rester sur le périmètre actuel. Néanmoins, si tel n'était pas le cas, s'agissant du marché français, les dernières évolutions du code civil, et les dispositions du code de commerce, peuvent couvrir la résolution de litiges au bénéfice des entreprises sur des points où le code de la consommation ne s'appliqueraient pas.

Sur les obligations de transparence (article 96 du projet DNA)

Permettre aux utilisateurs finaux de faire un choix éclairé de leur fournisseur et de l'offre la mieux adaptée à leurs besoins, est un des fondements d'une réglementation centrée sur les individus.

La transparence des offres, leur comparabilité, est ainsi le principal levier à mettre en œuvre pour assurer ce choix éclairé.

² A titre sectoriel, sans préjudice des dispositions génériques et transversales portées par la Directive 2011/83/EU.

Les consommateurs et les entreprises devraient pouvoir se déterminer facilement sur la base de ratios prenant en compte les critères prix / performance / qualité / sécurité / développement durable / service client.

Or, **l'article 96** est extrêmement pauvre sur le sujet et **en régression par rapport aux articles 103 et 104** du code européen actuellement en vigueur.

Ainsi, comme nous l'avons déjà signalé plus haut l'annexe X du code européen actuel et également mentionné à l'alinéa 2 de l'article 98-4 du CPCE n'est pas reconduite, ce que nous regrettons amèrement.

De plus, l'exigence faite aux régulateurs nationaux de s'assurer de l'existence d'au moins un outil gratuit et indépendant de comparaison des offres sur une logique intégrant des critères de qualité a disparu dans le projet DNA.

Conclusion

En sa version actuelle, le DNA :

- n'atteint pas son objectif de simplification. Au contraire il crée une fragilité juridique en raison de nombreuses superpositions avec des règlements existants ou en gestation.
- il est en régression sur les questions d'information et de supervision de la qualité des réseaux, et sur les obligations de continuité de service.
- Il passe à côté d'une opportunité de moderniser en profondeur la réglementation par exemple sur le sujet du service universel.

L'AFUTT est à la disposition des pouvoirs publics pour approfondir les points négatifs qu'elle soulève et pour accompagner les réflexions et les démarches qui seront engagées dans notre pays pour faire évoluer le texte dans le sens souhaité par les diverses parties prenantes du secteur en France.