

N° 210

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation,

PRÉSENTÉE

Par MM. Patrick CHAIZE, Damien MICHALLET, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Didier MANDELLI, Jean-Marc DELIA, Jean-Raymond HUGONET, Jean SOL, Jean Pierre VOGEL, Louis-Jean de NICOLAÏ, Mmes Marie-Pierre RICHER, Frédérique PUISSAT, Laurence MULLER-BRONN, M. Christian BRUYEN, Mmes Pascale GRUNY, Valérie BOYER, MM. Bruno ROJOUAN, Hervé REYNAUD, Mme Catherine BELRHITI, M. Jean-Baptiste BLANC, Mmes Marie MERCIER, Catherine DI FOLCO, MM. Gilbert FAVREAU, Stéphane PIEDNOIR, Fabien GENET, Daniel GREMILLET, Antoine LEFÈVRE, Mmes Anne VENTALON, Patricia DEMAS, Frédérique GERBAUD, MM. Daniel LAURENT, Bruno SIDO et Bruno BELIN,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Alors que notre pays arrive enfin dans la dernière ligne droite du déploiement des réseaux de fibre optique (FttH) qui vont, en tant qu'infrastructure essentielle et universelle, prendre le relais des lignes téléphoniques en cuivre, s'accumulent déjà de lourdes menaces pour la pérennité de ces réseaux dans les zones les moins denses, notamment rurales et périurbaines, en métropole comme en outre-mer. Comment garantir sans solidarité la pérennité de l'égalité d'accès au très haut débit sur tout le territoire, alors que s'accélère notamment la dématérialisation des services publics ?

Les réseaux d'initiative publique (RIP) ont été créés pour pallier l'absence d'investissements privés dans les zones peu denses. Leur financement, encadré par le Plan France Très Haut Débit (PFTHD), repose sur une participation publique initiale et sur une commercialisation à des tarifs d'accès « négociés » avec les opérateurs commerciaux.

Ces tarifs doivent respecter des lignes directrices tarifaires des RIP du régulateur sectoriel (l'Arcep) établies en 2015, sur la base d'un tarif national représentatif des zones les plus denses du territoire, opérées par les opérateurs privés puisque rentables (voire très rentables sur certains territoires). Ce tarif détermine notamment une part chiffrée des revenus d'abonnement du client final destinée à couvrir les coûts d'entretien du réseau et du génie civil, mais sans permettre une réelle souplesse d'adaptation pour tenir compte de l'environnement propre à chaque réseau.

Or, structurellement, les coûts d'exploitation des RIP (maintenance, résilience, fiscalité, location d'infrastructures de génie civil) sont souvent bien supérieurs à ceux des zones urbaines, en raison des longueurs de lignes plus importantes (notamment en aérien), de la dispersion géographique des abonnés, de l'accidentologie plus élevée liée à la très forte proportion de réseaux aériens (plus de 80 % des réseaux FttH aériens sont situés en zone publique) et aux risques d'accident (arrachage de câble par des engins agricoles, chute de poteaux...) ou climatiques (inondations, vents, chutes d'arbres, etc.), et des coûts de génie civil sous-estimés, notamment pour les

raccordements complexes et des nouveaux locaux dans un habitat plus dispersé.

De fait, on estime désormais que les coûts d'exploitation se révèlent finalement selon les territoires deux à quatre fois supérieurs aux estimations initiales, lesquelles reposaient de plus sur des hypothèses de taux de pénétration de la fibre (nombre d'abonnés) surévaluées, notamment en raison de la concurrence des technologies alternatives (4G et 5G fixes) et aussi d'une moindre appétence que prévue du public pour la fibre optique, en raison de l'image dégradée donnée à cette technologie par les choix de mode de raccordement faits par les opérateurs, qui conduisent à des désordres persistants.

De plus, la doctrine tarifaire de l'Arcep, telle qu'issue des différends entre opérateurs tranchés, ultérieurement à 2015, a encore fragilisé cet équilibre économique des RIP (sur la base desquels notamment des opérateurs commerciaux peuvent imposer aux RIP et à leurs délégataires, pour le même prix, d'acquérir des droits sur une prise pour 40 ans au lieu de 20 initialement).

L'inadéquation des lignes directrices tarifaires de 2015, inchangées depuis, avec la réalité du terrain d'aujourd'hui et de demain, aggrave les déséquilibres financiers des RIP. La conséquence ? Des risques de cessation de paiement à court ou moyen termes pour certains, voire des cessions forcées à venir aux opérateurs privés, avec ses corollaires prévisibles (déconnexion à la fibre des zones les moins rentables, hausse des tarifs répercutée sur les seuls usagers des zones rurales, absence de fiabilité du service proposé...).

Dans son rapport spécifique rendu en 2025 à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes n'a pu que s'alarmer de la situation et demander notamment au régulateur d'entamer une refonte urgente de l'équilibre des lignes directrices tarifaires (qui résultera d'une récente consultation publique).

Si l'intervention et l'expertise de l'Arcep seront fondamentales pour évaluer précisément les coûts des réseaux et établir un standard permettant un comparatif objectivé, ses compétences d'attribution limitées ne lui permettront, au niveau des lignes directrices tarifaires, que d'autoriser l'évolution des tarifs des RIP. Si cela permettrait dans l'absolu d'équilibrer l'exploitation, l'établissement de tarifs différenciés entraînera un retrait de certaines zones de la part des opérateurs privés, ce qui constituerait une rupture majeure d'égalité entre les territoires et les citoyens. Sans même prendre en considération les frais supplémentaires que l'effort de

réinvestissement et de résilience des réseaux nécessitera inéluctablement, la refonte des lignes directrices tarifaires ne pourra donc à elle seule apporter une solution économique à ce déséquilibre persistant. Il n'y a pas d'autres solutions que pérerquer.

Le 12 mai 2009, dans sa proposition de loi pour lutter contre la fracture numérique, le sénateur Xavier PINTAT soulignait déjà qu'un mécanisme de mutualisation financière entre zones denses et moins denses (devenues depuis respectivement zones privées et zone publique) constituait un « préalable obligatoire » à la réussite pérenne du projet de fibrage de la Nation. Le même constat prévaut aujourd'hui, et de nombreuses parties prenantes convergent sur la nécessité d'une péréquation entre acteurs qui, conjuguée avec une politique tarifaire plus dynamique, peut seule garantir, sans créer aucune nouvelle imposition ou taxe, un soutien aux zones peu denses et le maintien d'une tarification homogène sur l'ensemble du territoire.

La présente proposition de loi propose, à compter du 1^{er} janvier 2026, de fonder cette solidarité sur :

- le principe d'une péréquation dédiée à la partie des sommes affectées au maintien en conditions opérationnelles entre les opérateurs commerciaux et les réseaux d'initiative publique dont les charges spécifiques à ce maintien ne seraient pas couvertes par cette part du tarif ;

- la détermination des coûts réels de maintenance et d'usage du génie civil de l'ensemble des réseaux opérés par les opérateurs d'infrastructures sur le territoire national et d'un coût minimal moyen, sous le contrôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;

- la détermination de la participation due au titre de la péréquation par chaque opérateur commercial arrêté par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, tenant compte des coûts réels de chaque réseau d'initiative publique, de la part des recettes dédiées à la maintenance et à l'usage du génie civil telles que déterminées dans les lignes directrices tarifaires, et du coût minimal moyen déterminé précédemment ;

- les conditions de règlement de cette participation, et sa gestion sur un compte spécial de la Caisse des dépôts et consignations ;

- les modalités de répartition entre les réseaux d'initiative publique.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation

Article unique

- ① I. – Le chapitre V du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par des articles L. 1425-3 à L. 1425-5 ainsi rédigés :
- ② « *Art. L. 1425-3. – I. –* Un mécanisme de péréquation bénéficie aux personnes chargées de l'exploitation d'un réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'utilisateur final, qui remplissent les conditions tarifaires fixées par les lignes directrices mentionnées au deuxième alinéa du VI de l'article L. 1425-1 et dont les charges d'exploitation ne sont pas couvertes, en raison des particularités locales de leurs réseaux, par la part dédiée des tarifs définis dans ces mêmes lignes directrices.
- ③ « Cette péréquation concerne les réseaux commercialisés par un opérateur fournissant au public un service de communications électroniques, lorsque cet opérateur est client ou usager des réseaux ouverts au public permettant de desservir un utilisateur final et qu'il commercialise des lignes de communications électroniques auprès d'un client final sur l'ensemble du territoire national.
- ④ « Elle porte sur les recettes issues des tarifs récurrents appliqués pour assurer le maintien en conditions opérationnelles, la maintenance et la location du génie civil des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.
- ⑤ « II. – Les charges de maintien en conditions opérationnelles des réseaux d'accès à très haut débit en fibre optique, dédiés à la maintenance et l'usage du génie civil, sont évaluées sur la base d'une comptabilité portant sur l'année civile précédente, après décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.
- ⑥ « Cette comptabilité est tenue à jour par les personnes mentionnées à l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques ainsi que par les opérateurs qui appliquent les conditions tarifaires fixées par les lignes directrices mentionnées au deuxième alinéa du VI de l'article L. 1425-1 du présent code. Ces informations sont communiquées chaque année, avant le 1^{er} juillet, à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

- ⑦ « L’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse détermine chaque année, avant le 1^{er} octobre, le coût des charges de maintenance et de génie civil par ligne de chaque personne mentionnée à l’article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques. Elle établit, dans les mêmes conditions, un coût d’exploitation minimal correspondant aux charges de maintenance et d’usage du génie civil par ligne, commun à l’ensemble des réseaux de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur le territoire national.
- ⑧ « III. – La participation due au titre de la péréquation par chaque opérateur au sens du présent article est arrêtée par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, le cas échéant après la mise à jour des lignes directrices mentionnées à la seconde phrase du deuxième alinéa du VI de l’article L. 1425-1.
- ⑨ « *Art. L. 1425-4.* – Chaque année, avant le 31 décembre, l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse notifie à chaque opérateur concerné le montant de sa participation au titre de la péréquation. Les sommes dues sont versées à la Caisse des dépôts et consignations avant le 31 mai de l’année suivante.
- ⑩ « À défaut de versement, l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut prononcer une des sanctions prévues à l’article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques. En cas de réitération du manquement, elle peut prononcer l’interdiction d’exploiter un réseau ouvert au public ou de fournir au public des services de communications électroniques.
- ⑪ « Les modalités de répartition du produit de la participation entre les bénéficiaires de la péréquation sont déterminées, chaque année, par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.
- ⑫ « *Art. L. 1425-5.* – Un décret en Conseil d’État, pris après avis de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, précise les modalités d’application des articles L. 1425-3 et L. 1425-4, notamment les modalités d’évaluation du coût d’exploitation minimal, qui répondent à des exigences de transparence et de publicité, de calcul de la participation due au titre de la péréquation, d’attribution du produit de la participation entre les bénéficiaires et de gestion du fonds de péréquation. »
- ⑬ II. – Le I entre en vigueur à compter de la publication du décret mentionné à l’article L. 1425-5 du code général des collectivités territoriales et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2027.