

Garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation

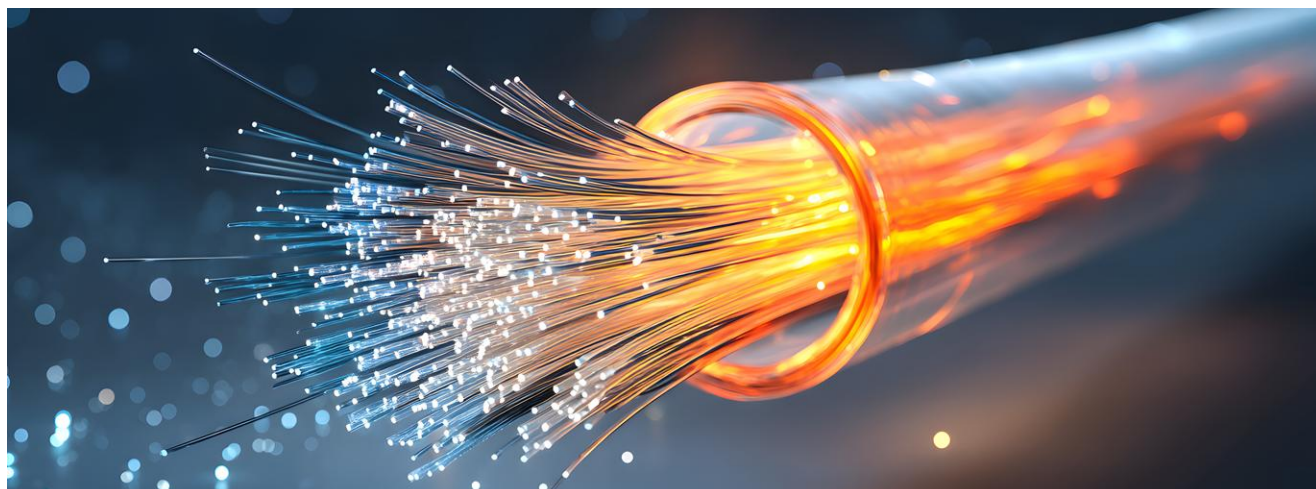
Lors de sa réunion du 1^{er} avril 2026, la commission des affaires économiques a **adopté** [la proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique \(RIP\) par un mécanisme de péréquation](#) déposée par le sénateur Patrick Chaize, comme l'y invitait son rapporteur Alain Cadec.

Dans les zones moins denses du territoire, les réseaux de fibre optique ont été **déployés par les collectivités territoriales** dans le cadre de **réseaux d'initiative publique (RIP)**, avec l'appui financier des crédits du **plan France Très Haut Débit (PFTHD)**. Celles-ci ont délégué leur construction et leur exploitation à **des opérateurs d'infrastructures (OI)** qui ont conclu des contrats avec **les opérateurs commerciaux de télécommunications (OC)** pour faire parvenir internet à très haut débit jusqu'aux abonnés.

Or, **des RIP rencontrent aujourd'hui des difficultés économiques** que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) cherche à **objectiver** dans le cadre de consultations en cours.

Au-delà des indispensables renégociations tarifaires entre OI et OCI, des difficultés économiques généralisées et significatives des RIP rendraient nécessaire le mécanisme de péréquation prévu par la présente proposition de loi, au nom de **la solidarité entre les territoires**.

La nouvelle rédaction globale de l'article unique adoptée par la commission visait, en accord avec son auteur, à **renforcer sa solidité juridique**.



I. La question de l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique (RIP) de fibre optique, objet de débats récurrents

A. Le développement des RIP dans le cadre du plan France Très Haut Débit (PFTHD)

Depuis 2013, le **plan France Très Haut Débit (PFTHD)** accompagne le déploiement des réseaux de fibre optique partout en France avec pour objectif de **devenir le seul réseau filaire d'accès fixe à internet présent sur tout le territoire français**. Il s'agit d'un beau succès reconnu par tous, puisque **93 % des locaux de notre pays étaient couverts en fibre optique** au 30 juin 2025.

Dans le cadre du plan France Très Haut Débit, les zones denses ont été laissées à l'initiative privée tandis que **les zones moins denses**, marquées par la carence de l'initiative privée, **ont fait l'objet de réseaux d'initiative publique (RIP) portés par les collectivités territoriales**. Il s'agit dans leur très grande majorité **de zones rurales à l'habitat dispersé**.

De 2010 à 2024, environ **22 Mds €** ont été investis dans la construction des RIP en fibre optique, répartis entre **financeurs publics pour 12,7 Mds €** (dont **8,7 Md €** apportés par **les collectivités territoriales**) et opérateurs privés pour **9,3 Mds €**.

22 milliards €

C'est le montant investi dans la construction des RIP en fibre optique

Source : Cour des comptes (2025)

Les subventions de l'État aux collectivités - 3,5 Md € - ont été attribuées

par le biais d'appels à projets dans une logique de **péréquation territoriale**, avec une **modulation en fonction d'un « taux de ruralité »** et d'un **« taux de dispersion de l'habitat »**.

B. Le modèle économique des RIP fait intervenir une pluralité d'acteurs

Un RIP est porté par une collectivité territoriale ou par un groupe de collectivités, le plus souvent au niveau départemental ou régional, comme dans le cas du syndicat mixte Mégalis en Bretagne.

La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités **délègue ensuite l'exploitation du RIP** soit à une régie soit, beaucoup plus fréquemment, **à l'issue d'un appel d'offres compétitif, à un opérateur d'infrastructure privé (OI)** qui crée une société de projet dédiée. Les maisons mères de ces OI sont des sociétés spécialisées telles qu'XP Fibre, Orange Concession ou bien encore Altitude Infrastructure.

Les opérateurs commerciaux fournisseurs d'accès internet (OC) achètent ensuite l'accès au RIP à la régie ou à l'OI qui en assure l'exploitation. **Les quatre opérateurs d'envergure nationale** sont Orange, SFR, Bouygues Télécom et Free, mais il existe également des opérateurs alternatifs.

Le modèle économique des RIP conçu par l'État et l'Arcep, validé par la Commission européenne dans le cadre de son contrôle des aides d'État, repose sur **l'homogénéité des conditions d'accès tarifaire pour les OC entre les zones RIP et les zones comparables du territoire** (en l'espèce les zones moins denses d'initiative privée). La subvention de l'État pour le premier établissement du réseau vise ainsi à **assurer des conditions d'exploitation qui permettent cette homogénéité tarifaire**, le montant de cette subvention devant être **calibré pour assurer la viabilité économique du RIP à partir de ces tarifs**.

En 2015, comme prévu par la loi, l'Arcep a adopté **des lignes directrices tarifaires**, dépourvues de caractère contraignant, qui visaient à exposer au secteur une méthode d'élaboration objective et cohérente des niveaux tarifaires de référence pouvant être proposés par les opérateurs d'infrastructures (OI) aux opérateurs commerciaux (OC). Il s'agissait de faire en sorte que **les coûts d'exploitation des réseaux puissent être équilibrés avec les ressources financières issues de la commercialisation**.

Dans les faits, **les tarifs d'accès aux RIP**, qui ont été définis au moment des appels d'offres pour l'attribution des concessions par les collectivités territoriales aux OI, ont été **largement inspirés par ces lignes directrices de l'Arcep**.



C. Des interrogations croissantes suscitées par les difficultés financières d'opérateurs d'infrastructure

Au cours des dernières années, un certain nombre d'opérateurs d'infrastructure (OI) et les collectivités territoriales qui leur avaient confié la gestion de leur RIP de fibre optique ont exprimé publiquement **leurs inquiétudes quant à la pérennité économique future de certains RIP**, mettant en avant **des difficultés économiques susceptibles**, dans les pires des cas, de conduire à **la faillite des sociétés de projets mises en place pour les exploiter**.

Les surcoûts d'exploitation évoqués par ces gestionnaires de RIP peuvent s'expliquer en premier lieu par une sous-évaluation initiale de certains inducteurs de coûts. Le contexte de concurrence pour l'attribution des appels d'offres entre OI a parfois conduit à **l'absence de marges de prudence** qui auraient été nécessaires pour tenir compte d'éventuels aléas.

D'après les travaux menés par l'Arcep, **les surcoûts d'exploitation mal anticipés** sont dus notamment à :

- **des trajets plus longs** que prévu pour assurer **la maintenance des réseaux** ;
- **les enfouissements et dévoiements de réseaux**, qui engendrent une maintenance plus coûteuse en raison des difficultés d'accès ;
- **un taux de remplissage du réseau plus faible** qu'espéré, compte tenu de la proportion plus importante **de résidences secondaires** ;
- une exposition plus forte **aux aléas climatiques** qu'attendu associée à **la longueur plus importante du réseau aérien**.

Si certains RIP rencontrent des difficultés financières, **d'autres en revanche se portent bien : plusieurs offres de rachat récentes de RIP par des banques et des investisseurs** ont été faites à **des prix élevés** par des acheteurs ayant bénéficié d'accès à des informations détaillées sur ces réseaux.

Dans son rapport d'avril 2025 sur les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique, la Cour des comptes a préconisé **la réalisation par l'Arcep d'une étude destinée à objectiver la situation économique des RIP** afin de faire le cas échéant évoluer ses lignes directrices de 2015 si l'équilibre économique de certains d'entre eux devait **s'avérer durablement compromis**. Cette étude est actuellement en cours.

À l'issue de ce travail **d'objectivation des surcoûts d'exploitation**, il devrait être possible **d'identifier les RIP qui nécessitent que des négociations soient engagées** afin **d'adapter les conditions tarifaires** et de **modifier les contrats signés entre OI et OC**.

II. L'instauration d'un dispositif de péréquation destiné à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique (RIP) de fibre optique

A. Un mécanisme de péréquation ambitieux permettant une redistribution des opérateurs commerciaux vers les opérateurs d'infrastructure fragilisés par des coûts croissants liés à leurs particularités locales

Considérant, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, que « **les coûts d'exploitation des RIP de fibre optique se révèlent selon les territoires deux à quatre fois supérieurs aux estimations initiales** » et que les RIP présentent aujourd'hui des « **déséquilibres financiers** », notre collègue Patrick Chaize estime que « *la refonte des lignes directrices tarifaires de l'Arcep ne pourra à elle seule apporter une solution économique à ce déséquilibre persistant* ». Selon lui, « **il n'y a pas d'autres solutions que péréquer** ».

En conséquence, l'article unique de la proposition de loi crée **un mécanisme de péréquation qui bénéficiera aux opérateurs privés d'infrastructure (OI)** chargés par les collectivités territoriales **d'exploiter un réseau d'initiative publique (RIP)**, lorsque **les tarifs que leur versent les opérateurs privés commerciaux (OC) sont insuffisants pour couvrir les charges d'exploitation de ce RIP** en raison **des particularités locales de ce réseau**. Sont visées par ces « particularités locales » **la dispersion de l'habitat ou la longueur des réseaux aériens**, qui sont sources de surcoûts pour les gestionnaires de RIP.

Devront contribuer à cette péréquation **les opérateurs privés commerciaux (OC)** qui fournissent des réseaux internet au public partout **sur le territoire national**, c'est-à-dire en particulier **les quatre groupes Orange, Free, SFR et Bouygues Télécom**.

Il s'agira de **compenser les déficits d'exploitation** qui déséquilibrent les modèles économiques de certains RIP dont **les dépenses destinées au maintien en conditions opérationnelles (MCO) et la maintenance de leurs réseaux de fibre optique**, mais également **la location du génie civil**, et qui excèdent les prévisions initiales et ne sont pas couverts par les tarifs dédiés dans les contrats qui lient les OI aux OC.

La participation due au titre de la péréquation par chaque opérateur commercial (OC) **est arrêtée par l'Arcep**, tout comme **les modalités de répartition du produit de la participation entre les opérateurs d'infrastructure (OI) bénéficiaires de la péréquation**.

B. Un mécanisme de péréquation au nom de la solidarité territoriale

Si certains RIP sont aujourd'hui dans une situation économique difficile, il importera à l'avenir de pouvoir **disposer d'une vision claire, objective et globale de la situation**, ce qui constitue **un réel défi** compte tenu de **la multiplicité des acteurs impliqués** dans l'exploitation des RIP, de **la quantité de données à analyser** et du **caractère confidentiel de nombre d'entre elles**, couvertes par le secret des affaires.

Les consultations de l'Arcep actuellement en cours devront permettre **de mettre en lumière le caractère structurel ou non des difficultés économiques de l'exploitation des RIP** et d'analyser précisément **l'ampleur et les causes des difficultés que rencontrent certains d'entre eux**. Elles auront vocation à **déboucher sur des recommandations** qui feront autorité auprès des acteurs du secteur, voire **sur une révision des lignes directrices tarifaires de 2015**. Il est regrettable que **l'Arcep ait tardé** et que ces recommandations ne soient pas d'ores et déjà disponibles.

Sur la base de ce constat réalisé par l'Arcep, **deux hypothèses** devraient pouvoir être envisagées.

La première est que **les difficultés relevées ne seront pas structurelles** et la mise en place d'un dispositif de péréquation **ne sera finalement pas indispensable**.

Les opérateurs d'infrastructure (OI) qui exploitent des RIP dont l'exploitation est déficitaire pourront alors demander, en se référant aux préconisations de l'Arcep, **aux opérateurs commerciaux (OC) une révision contractuelle des tarifs d'accès aux RIP** afin de **compenser les dépenses de maintien en conditions opérationnelles (MCO) plus importantes que prévu**.

Il est indéniable que les OI ne disposent **pas du même pouvoir de négociation** que les quatre grands OC. Ceux-ci étant **très opposés à la mise en place du dispositif de péréquation** prévu par la proposition de loi, il sera toutefois **dans leur intérêt de négocier avec les OI pour rééquilibrer les contrats** conclus avec ceux d'entre eux qui pâtissent aujourd'hui **de difficultés objectives**.

En l'absence de l'aboutissement de telles négociations, **la création du fonds de péréquation porté par la proposition de loi constituera une solution**.

La seconde hypothèse, qui paraît peut-être moins probable, mais ne peut être écartée à ce stade en l'absence des conclusions définitives de l'Arcep, serait celle **d'un déséquilibre structurel de l'exploitation économique de nombreux RIP**.

Une telle situation justifiera alors pleinement **la mise en place du dispositif de péréquation prévu par la présente proposition de loi**, au nom de la solidarité entre les territoires.

Ce mécanisme de péréquation, qui vise à soutenir certains acteurs dans le cadre de l'exploitation des RIP, devra impérativement **être notifié à la Commission européenne afin que celle-ci s'assure de sa conformité au régime européen des aides d'État**.

Il faudra également s'assurer que **les appels d'offres passés et à venir pour l'exploitation des réseaux d'initiative publique (RIP) ne soient pas fragilisés**.

C. Une nouvelle rédaction de l'article unique destinée à renforcer les garanties juridiques offertes aux différentes parties prenantes

Pour **renforcer la solidité juridique du mécanisme de péréquation** porté par la proposition de loi, la commission a adopté **l'amendement COM-1 du rapporteur de réécriture globale de l'article unique**.

Pour identifier plus précisément **les opérateurs d'infrastructure (OI) bénéficiaires du dispositif de péréquation**, cet amendement définit des critères liés :

- **au seuil de déficit économique du réseau**, soit au moins **15 % du coût d'exploitation minimal de référence** ;
- **à l'absence de couverture des charges du réseau** ;
- **au respect des lignes directrices tarifaires de l'Arcep**.

Pour identifier les contributeurs à ce dispositif de péréquation, il précise que **seuls les fournisseurs de service comptant au moins 100 000 abonnés actifs sur le territoire national y sont assujettis**. Les plus petits opérateurs commerciaux (OC) « alternatifs » ne seraient ainsi pas concernés.

Il prévoit **un plafond individuel pour cette contribution**, soit **0,5 % du chiffre d'affaires annuel d'un OC** réalisé au cours de l'exercice précédent en France métropolitaine au titre de la commercialisation des services de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

Il définit également **un plafond global pour cette contribution** correspondant **au total des charges non couvertes par les recettes issues des tarifs récurrents**.

Enfin, il précise les dispositions qui feront l'objet d'une application par un décret en Conseil d'État.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport de la Cour des comptes](#), Les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique, avril 2025

[Rapport de France Stratégie](#), Infrastructures numériques et aménagement du territoire, Impacts économiques et sociaux du Plan France Très Haut Débit, janvier 2023



Dominique ESTROSI SASSONE
Présidente
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Alain CADEC
Rapporteur
Côtes-d'Armor
Les Républicains

✉ secretariat-com-eco@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

