

N° 502

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi
visant à **garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux
d'initiative publique par un mécanisme de péréquation,***

Par M. Alain CADEC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 210 et 503 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
GARANTIR L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE PAR UN MÉCANISME DE PÉRÉQUATION	5
I. LA QUESTION DE L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE (RIP) DE FIBRE OPTIQUE, OBJET DE DÉBATS RÉCURRENTS	5
A. LE DÉVELOPPEMENT DES RIP DANS LE CADRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT (PFTHD)	5
B. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RIP FAIT INTERVENIR UNE PLURALITÉ D'ACTEURS	6
C. DES INTERROGATIONS CROISSANTES SUSCITÉES PAR LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES D'OPÉRATEURS D'INFRASTRUCTURE	7
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	8
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.....	8
B. UN MÉCANISME DE PÉRÉQUATION AU NOM DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE	9
C. UNE NOUVELLE RÉDACTION DE L'ARTICLE UNIQUE DESTINÉE À RENFORCER LES GARANTIES JURIDIQUES OFFERTES AUX DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES	10
EXAMEN DE L'ARTICLE	13
• <i>Article unique</i> Garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation	13
EXAMEN EN COMMISSION	33
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
LA LOI EN CONSTRUCTION	45

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.

22 milliards €

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

Source : Cour des comptes (2025)

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 €**.

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.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article unique

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

Cet article unique vise à mettre en place un mécanisme de péréquation reposant sur une contribution des opérateurs commerciaux de télécommunication au bénéfice des opérateurs d'infrastructure exploitant des réseaux d'initiative publique (RIP)

La commission a adopté un amendement procédant à une réécriture globale de l'article afin de préciser le dispositif proposé et de renforcer les garanties juridiques dont bénéficieront à la fois les opérateurs pour lesquels est conçu ce mécanisme de péréquation ainsi que les opérateurs qui le financeront.

I. La situation actuelle – au cours des dernières années, la question de l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique (RIP) de fibre optique déployés dans le cadre du plan France Très Haut Débit (PFTHD) a fait l'objet de débats récurrents

A. Le déploiement du plan France Très Haut Débit (PFTHD)

Les premiers réseaux internet en fibre optique ont vu le jour en France en 2008-2009 et le choix de construire un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné (également appelé « *Fiber to home (FttH)* ») partout en France a été opéré au début des années 2010, avec pour objectif à terme de remplacer le réseau téléphonique/ADSL historique et de devenir le seul réseau filaire d'accès fixe à internet présent sur tout le territoire français.

À partir de 2013, la construction de ce réseau national a été organisée par le Gouvernement dans le cadre du plan France Très Haut Débit (PFTHD), lequel était doté d'une enveloppe financière de 3,5 milliards d'euros.

Pour favoriser le déploiement des réseaux de fibre optique, le PFTHD a distingué plusieurs catégories de zones géographiques, afin de tenir compte en particulier de leur densité de population.

Dans les zones très denses, et de ce fait très rentables, les opérateurs d'infrastructure (OI) privés déploient librement leurs réseaux depuis 2009 sur leurs fonds propres sans obligations contraignantes et se font concurrence.

Viennent ensuite les zones moins denses relevant de l'initiative privée, communément appelées « zones Amii ». Ces zones ont été définies à la suite d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (Amii) organisé par le Gouvernement en 2011 pour révéler les projets de déploiement de réseaux en fibre optique sur fonds propres des opérateurs d'infrastructure (OI) privés en dehors des zones très denses.

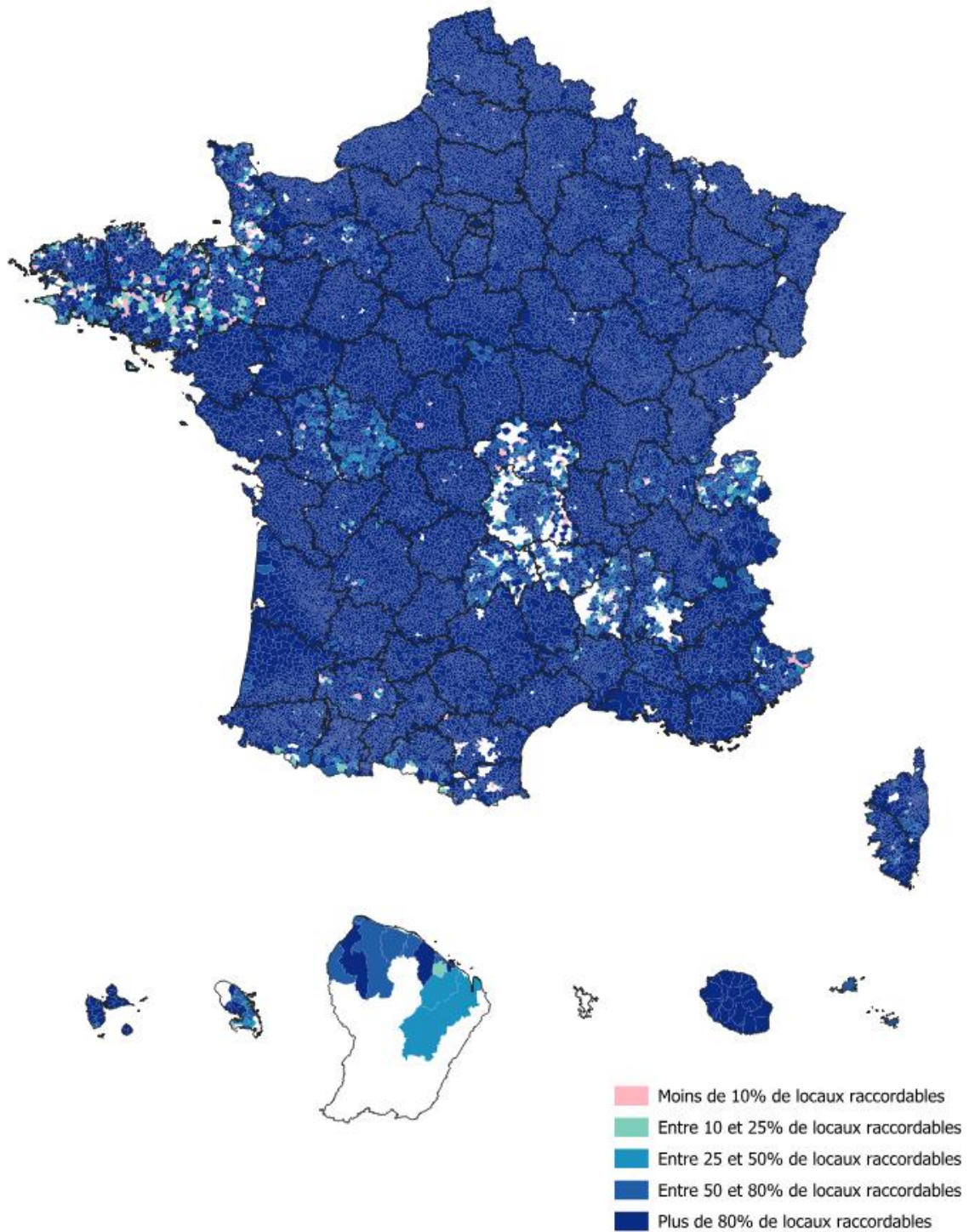
Les autres zones moins denses, non rentables en l'absence de soutien public, relèvent de l'initiative publique.

Plusieurs territoires ont fait l'objet d'un appel à manifestation d'engagement local (Amel), où un opérateur d'infrastructure (OI) privé, après accord de la collectivité concernée, s'engage auprès du Gouvernement, à réaliser la couverture de tout ou partie de la zone d'initiative publique.

Les autres zones moins denses d'initiative publique ont été définies par la carence de l'initiative privée et ont fait l'objet de réseaux d'initiative publique (RIP) portés par les collectivités territoriales sur le fondement de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit dans leur très grande majorité de zones rurales, voire très rurales et à l'habitat dispersé.

Grâce au déploiement du plan France Très Haut Débit (PFTHD), 93 % des locaux étaient couverts en fibre optique au 30 juin 2025. Sur les 44,9 millions de locaux recensés à l'échelle nationale, 41,6 millions sont ainsi raccordables à la fibre optique, tandis que 3,3 millions restent à rendre raccordables.

État des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné au 30 juin 2025



Source : Arcep

B. Le modèle économique des réseaux d'initiative publique (RIP)

1) Une intervention des collectivités territoriales soumise au respect des aides d'État

L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques a été encadrée dès 2004 avec la création de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cet article prévoit que les collectivités peuvent accorder des subventions pour l'établissement de réseaux, permettant de compenser des obligations de service public, ou de mettre à disposition des infrastructures à un prix inférieur au coût de revient.

L'activité de la collectivité porteuse du projet de RIP se limite à un rôle d'opérateur de gros, donnant accès à son réseau aux opérateurs commerciaux (OC) de détail pour que ces derniers puissent offrir des solutions d'accès à internet à leurs clients.

L'article L. 1425-1 du CGCT précise que les collectivités doivent agir selon des modalités transparentes et non discriminatoires, et que leur intervention doit respecter les principes d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques. Il s'agit ce faisant de se conformer au régime des aides d'État prévu par les articles 107 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), celui-ci étant précisé dans le cas de la fibre optique par les lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (2013/C 25/01)

Le modèle économique des RIP de fibre optique déployés dans le cadre du plan France Très Haut Débit (PFTHD) a ainsi fait l'objet d'une notification et d'une validation en 2016 par la Commission européenne dans le cadre de ses compétences de contrôle des aides d'État¹.

Afin de tenir compte de l'absence de rentabilité de l'exploitation des réseaux de fibre optique en zones RIP en l'absence de soutien public, la Commission européenne a autorisé le Gouvernement français à mettre en place au profit des RIP un mécanisme de péréquation reposant sur des subventions publiques encadrées et sur une régulation des tarifs de gros, lesquels doivent être comparables aux tarifs établis dans les zones où les opérateurs privés déploient des réseaux à très haut débit sans aide publique.

Ces tarifs de gros font donc l'objet d'un encadrement non pas sur les coûts de déploiement effectifs et les revenus du réseau considéré, mais sur les tarifs de référence constatés dans les zones moins denses d'initiative privée, afin de garantir à la fois la cohérence du marché et l'aménagement numérique

¹ Les principes du droit des aides d'État s'agissant des réseaux à haut débit ont été précisés par la Commission européenne dans ses lignes directrices successives, reprises dans le régime d'aide d'État SA.37 183 servant de base juridique au PFTHD et dans les différents cahiers des charges des RIP.

du territoire. Ces tarifs doivent ainsi prendre en compte « *l'apport d'aides publiques de manière à reproduire les conditions économiques d'accès à des infrastructures et à des réseaux de communications électroniques comparables établis dans d'autres zones du territoire* » comme le rappelle l'article L. 1425-1 du CGCT précité. L'objectif était, à travers la mise en place de tarifs de gros relativement homogènes, de permettre l'émergence de tarifs de détail également homogènes sur tout le territoire.

En 2026, on comptabilise 85 réseaux d'initiative publique (RIP) en France qui ont bénéficié de subvention dans le cadre du plan France Très Haut Débit, dont 90 % sont exploités sous la forme de concessions¹.

Ce modèle de la concession permet à la collectivité territoriale porteuse d'un RIP de déléguer à un opérateur d'infrastructure (OI) privé les opérations de construction et/ou exploitation du réseau, d'attirer des fonds privés et de transférer le risque commercial de la collectivité vers son partenaire privé.

Dans ce cadre concessif, des OI privés se sont fait concurrence pour remporter ces marchés de construction et/ou exploitation, assumant par définition le risque commercial associé. Ces opérateurs l'ont fait en connaissance du cadre légal applicable précité, notamment en matière tarifaire et de subventions associées.

Les fondamentaux du modèle économique des RIP sont donc les suivants :

- soutenabilité de l'exploitation des RIP, comme le précise le cahier des charges « Réseau d'initiative publique » de janvier 2017 « *l'exploitation des réseaux devrait être équilibrée avec les ressources financières issues de l'exploitation de ces réseaux et ne pourra en aucun cas faire l'objet d'un soutien de l'État* ». Ainsi, les coûts d'exploitation des réseaux doivent être équilibrés avec les ressources financières issues de la commercialisation ;
- homogénéité des conditions d'accès tarifaires entre 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 précisément 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.

¹ Seuls trois RIP en France font l'objet d'une régie directe.

2) L'octroi de subventions de l'État au projet de RIP faisait l'objet de prescriptions rigoureuses et comportait une dimension de péréquation

De 2010 à 2024, environ 22 milliards d'euros ont été investis dans la construction des RIP de fibre optique, répartis entre financeurs publics pour 12,7 milliards d'euros (dont 8,7 milliards d'euros apportés par les collectivités territoriales) et opérateurs privés pour 9,3 milliards d'euros.

Les subventions de l'État aux RIP prévues par le PFTHD (enveloppe financière de 3,5 milliards d'euros) ont été attribuées par le biais d'appels à projets et à l'issue d'un processus d'instruction des dossiers de demande de subvention des collectivités candidates. L'obtention d'une subvention était conditionnée au respect des prescriptions d'un cahier des charges qui comportait des normes techniques relatives au réseau lui-même, visant à garantir une homogénéité des réseaux au niveau national, mais également des critères de solidité financière, de gouvernance et de pilotage, ainsi que sur des obligations en matière d'exploitation et de commercialisation du réseau.

Le PFTHD visait à assurer un taux maximum de subvention de l'État compris entre 33 % et 61,6 % du besoin de financement public et sous réserve de l'examen de l'ensemble des financements publics locaux (hors État et fonds européens). En effet, l'ensemble des financements publics locaux soutenant le projet soumis à l'examen du soutien de l'État devaient contribuer au minimum à 33 %.

Dans une logique de péréquation territoriale, les financements de l'État étaient ensuite modulés en fonction d'un « *taux de ruralité* », bonifié de 50 % pour les territoires ultramarins, et du « *taux de dispersion de l'habitat* », basé sur la géolocalisation des foyers et entreprises concernées. Cette combinaison de taux de modulation selon les spécificités géographiques des réseaux a permis de prendre en compte le nombre de lignes construites dans chaque projet ainsi que le fait que les coûts de déploiement sont supérieurs en cas de déploiement dispersé.

Le comité de consultation France très haut débit (CCFTHD, composé de représentants de l'État et d'associations d'élus) examinait ensuite les aspects techniques et financiers de chaque projet RIP. Sur la base de l'avis de ce comité, une proposition d'accord préalable de principe était proposée aux ministres compétents, permettant aux collectivités porteuses de RIP de finaliser la négociation avec l'entité en charge de la construction et/ou de l'exploitation du réseau. C'est sur la base de l'instruction du produit de cette négociation que la décision de subvention définitive était prise.

À noter qu'à partir de 2016, une forte concurrence a conduit certains opérateurs d'infrastructure (OI) à ne demander que très peu de soutiens publics dans leur réponse aux appels d'offres conduits par les collectivités (l'opérateur ayant gagné le RIP Grand Est n'a par exemple demandé que 10 % de financement public).

3) La gestion des RIP fait intervenir une pluralité d'acteurs, ce qui ne facilite pas l'analyse de leur situation économique

L'exploitation des RIP repose sur des flux financiers structurés entre trois grandes catégories d'acteurs : les collectivités territoriales, les opérateurs d'infrastructure (sociétés de projet titulaires du contrat public et leurs maisons mères) et les opérateurs commerciaux.

En premier lieu, un RIP est porté par une collectivité territoriale ou par un groupe de collectivités. Si la compétence d'établissement d'un RIP appartient à la commune, celle-ci peut en effet déléguer sa compétence à d'autres échelons administratifs (intercommunalité, département, région) ou à un syndicat mixte réunissant ces collectivités et le département ou la région. Du reste, le PFTHD conditionnait l'octroi de subvention à la constitution de RIP au niveau au minimum départemental. On peut citer en exemples le Syndicat mixte Mégalis Bretagne, la collectivité territoriale de Martinique, ou bien encore le conseil départemental du Tarn.

La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités délègue ensuite l'exploitation du RIP soit à une régie¹ (telle que la société publique locale Nouvelle-Aquitaine THD) soit, beaucoup plus fréquemment, à un opérateur d'infrastructure privé (OI) qui crée une société de projet (*Special purpose vehicle* - SPV) dédiée : Tarn Fibre filiale de l'OI XP Fibre, TDH Bretagne filiale de l'OI Orange Concession ou bien encore Fibre 31 filiale de l'OI Altitude Infrastructure. Les maisons mères de ces OI sont des sociétés spécialisées telles qu'XP Fibre, Orange Concession et Altitude Infrastructure déjà citées, mais également Axione ou Lumière.

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. À noter que les OC participent au financement des coûts d'établissement du réseau, à travers les tarifs de cofinancement, mais également au financement des coûts d'exploitation, à travers les tarifs récurrents (dont la maintenance).

Les relations entre les SPV et leurs maisons mères conduisent à afficher des conditions d'exploitation dégradées qui ne reflètent pas la véritable rentabilité des RIP

Les contrats de délégation de service public sont conclus entre un délégant et un délégataire qui est généralement une SPV (*Special Purpose Vehicle* ou société de projet). Ces structures complexifient la lisibilité des plans d'affaires et l'analyse de la viabilité économique du réseau d'initiative publique (RIP).

¹ La régie peut avoir recours à des marchés publics pour confier les opérations de construction et d'exploitation de son réseau à un tiers (NATHD confie par exemple l'exploitation de son réseau à Fibre Nouvelle-Aquitaine, filiale du groupe Axione).

En effet, les SPV établissent des flux financiers avec leurs sociétés mères ou sœurs. Leur rentabilité est donc directement pilotée par ces flux et maintenue à un niveau d'intérêt pour les groupes qui y prennent part, intérêt notamment juridique et fiscal. Ainsi, alors que les délégations de service public prévoient généralement une clause de retour à meilleure fortune, c'est-à-dire une possibilité de révision de la répartition de la valeur en cas de bénéfice supérieur aux anticipations, il est d'intérêt pour les délégataires de maintenir une faible rentabilité de SPV.

Source : Cour des comptes, avril 2025

4) Les tarifs d'accès aux RIP ont été largement inspirés par des lignes directrices adoptées par l'Arcep en 2015

S'agissant des relations entre opérateurs commerciaux (OC) et opérateurs d'infrastructure (OI), les flux financiers reposent sur des bases encadrées par des contrats de long terme, censés couvrir les charges récurrentes des OI, dans un cadre de visibilité et de prévisibilité pour l'ensemble des parties.

Ainsi, les flux financiers des OC vers leurs fournisseurs OI reposent sur des prix fixés par l'offre de référence du RIP. Les tarifs sont définis par le contrat, qui précise également leurs modalités d'évolution via des clauses d'indexation tarifaire.

En 2015, le législateur a confié à l'Arcep la responsabilité de publier des lignes directrices tarifaires permettant aux collectivités territoriales et aux OI répondants à leurs appels d'offres de définir des niveaux tarifaires appropriés tenant compte des contraintes juridiques issues notamment du droit européen des aides d'État¹.

Les lignes directrices tarifaires de l'Arcep n'avaient pas de caractère contraignant et 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), comparables aux tarifs pratiqués en zone d'initiative privée (hors zones très denses). Ces lignes directrices visaient à permettre l'accès aux réseaux dans des conditions tarifaires objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées. Il s'agissait également d'éviter que certaines collectivités acceptent de donner aux OC l'accès à leur réseau à des tarifs significativement inférieurs à ceux proposés dans les zones d'initiative privée.

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 les lignes directrices de l'Arcep².

¹ Cette mission a été confiée à l'Arcep par un amendement du Sénat qui a introduit l'article 126 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cet article est venu ajouter le paragraphe VI de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

² Selon un sondage réalisé par la Cour des comptes, 80 % des RIP interrogés déclarent avoir utilisé exactement le tarif de l'Arcep, à 15 % légèrement au-dessus et à 5 % légèrement en dessous.

Si la convergence des tarifs de gros pratiqués par les RIP vers les tarifs constatés dans la zone d'initiative privée était souhaitable, les lignes directrices précisait que ces tarifs de gros pouvaient néanmoins être supérieurs dans certaines zones d'initiative publique à ceux des zones d'initiative privée, lorsque les coûts d'exploitation le justifiaient : « *En tenant compte de ces spécificités potentielles en matière d'ingénierie et de coûts d'exploitation et, plus généralement, des capacités de financement des collectivités territoriales, la volonté de maintien d'un équilibre économique pour l'opérateur d'immeuble exploitant le RIP pourrait dans certains cas conduire à l'ajustement des tarifs à la hausse au regard des niveaux tarifaires constatés dans la zone d'initiative privée [...]. Ces ajustements à la hausse, devront pouvoir être justifiés le cas échéant dans le cadre d'un examen au cas par cas par l'Autorité.* »

S'agissant des coûts d'exploitation et de maintenance des réseaux, ceux-ci devaient être couverts par les tarifs d'accès payés par les opérateurs commerciaux (OC). Il convenait donc que les tarifs récurrents mensuels payés par les OC soient suffisants pour couvrir tous les coûts pertinents associés de maintien en conditions opérationnelles des réseaux.

L'Arcep avait accompagné ces lignes directrices tarifaires d'un tableur (un modèle) proposant de réévaluer année par année les tarifs d'accès aux lignes de fibre optique des RIP en fonction notamment des coûts constatés et de la commercialisation effective des réseaux afin de couvrir le risque inhérent au faible recul du secteur sur l'exploitation des réseaux fibre en zone rurale.

Néanmoins ce modèle n'a pas été utilisé en pratique par les OI pour établir les modalités d'évolution des tarifs dans les contrats d'accès aux lignes en fibre optique RIP les liant aux OC.

En effet, à l'exception de cas particuliers, notamment pour faire évoluer la composante tarifaire visant à couvrir les coûts de location du génie civil d'Orange, les contrats entre OI et OC reposent principalement sur des mécanismes d'indexation. Ceux-ci permettent de faire évoluer les différents tarifs d'accès au moyen d'indices prédéfinis¹ qui ne rendent toutefois pas compte de l'ensemble des facteurs d'évolution des coûts d'exploitation.

Certains OI mettent en avant l'important pouvoir de négociation dont disposaient les OC au moment de la signature des contrats qui pourrait expliquer le caractère limité des mécanismes d'évolution des tarifs prévus par les contrats.

Il est à noter qu'il existe aujourd'hui des tarifs différents entre OI de la zone RIP avec des écarts pouvant aller au-delà de 1€/abonné/mois entre deux territoires.

¹ Principalement l'indice du coût du travail dans les télécommunications (ICT) ou l'indice des salaires mensuels dans les télécommunications (SMB)

Les modèles tarifaires qui lient opérateurs d'infrastructure et opérateurs commerciaux pour l'exploitation des RIP

Dans la zone moins dense, la décision n° 2010-1312 de l'Arcep dispose que les opérateurs d'infrastructure doivent proposer les offres d'accès suivantes :

- le **cofinancement *ab initio*** : un opérateur commercial participe financièrement à la réalisation du réseau au moment de sa construction, et bénéficie en retour de droits d'usage pérennes et amortissables ;
- le **cofinancement *a posteriori*** : un opérateur commercial apporte un financement à l'opérateur d'infrastructure une fois le segment construit, et bénéficie également en retour de droits d'usage pérennes et amortissables ;
- la **location passive** : un opérateur commercial loue des lignes à un opérateur d'infrastructure pour un tarif mensuel.

L'existence d'une offre de location passive se justifie par la volonté de proposer des mécanismes de participation qui reflètent différents niveaux de répartition du risque entre l'opérateur d'infrastructure et les opérateurs commerciaux, et permettent aux opérateurs de pouvoir pénétrer le marché avec une offre adaptée au niveau de risque et d'engagement qui correspond à leur capacité d'investissement.

L'offre de cofinancement s'est imposée comme la modalité tarifaire de référence car elle permet à l'opérateur commercial d'investir dans le réseau et d'obtenir des droits pérennes de long terme sur ce dernier. Le cofinancement favorise l'investissement dans le fibrage des immeubles, en encourageant un partage des investissements dans le déploiement initial entre l'opérateur d'infrastructure et les opérateurs commerciaux, et donc le partage d'une partie du risque. En revanche, dans le cas de la location, l'opérateur d'infrastructure ne bénéficie pas de l'apport de trésorerie du cofinancement et supporte le risque de commercialisation du réseau. Ces deux raisons conduisent les opérateurs d'infrastructure à proposer un tarif de location avec une marge plus importante par rapport au cofinancement.

Le cofinancement nécessite toutefois un apport de trésorerie initial significatif. Des co-entreprises ont été créées entre les opérateurs commerciaux et des fonds d'investissements d'infrastructures pour permettre d'avoir recours au mécanisme du cofinancement. L'arrivée de ces véhicules financiers dédiés, constitués par les opérateurs commerciaux avec des fonds d'infrastructure, tels que Scorefit (groupe Orange), SDAIF et SDFAST (groupe Bouygues) et IFT (groupe Iliad) à la fin des années 2010 et au début des années 2020, a conduit à la progression du cofinancement des réseaux FttH dans les zones moins denses.

Au deuxième trimestre 2025, le cofinancement (par les opérateurs directement ou par les véhicules financiers qui les louent ensuite) représentait environ les trois quarts du marché de gros FttH (en excluant l'autofourniture).

Source : Arcep

C) Le modèle économique d'exploitation des RIP fait aujourd'hui l'objet d'interrogations

1) Des opérateurs d'infrastructure qui rencontrent des difficultés économiques

Au cours des dernières années, un certain nombre d'opérateurs d'infrastructure 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, dans un contexte de tensions sur l'attribution des appels d'offres entre opérateurs d'infrastructures (OI) qui a conduit trop souvent 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.

Facteur aggravant de ces difficultés, les mécanismes d'actualisation des tarifs prévus dans les contrats entre OI et OC limitent aujourd'hui les possibilités d'évolution à la hausse des tarifs. Ce faisant, ils diffèrent sensiblement des mécanismes proposés par les lignes directrices tarifaires¹, qui prévoyaient au contraire une mise à jour des tarifs en réactualisant le modèle à partir des données constatées et en ajustant les prévisions sur 25 ans (cf. *supra*).

Il importe également de signaler que certains opérateurs d'infrastructure (OI) rencontrent aujourd'hui des difficultés financières parce qu'ils ont retenu des projections de revenus et de pénétration cible particulièrement optimistes pour déterminer des niveaux compétitifs de subventions et/ou de redevance d'affermage au moment des appels d'offres.

¹ Les lignes directrices pour la tarification de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l'initiative publique prévoient que « [...] la mise en œuvre par les collectivités territoriales et leurs cocontractants de l'ensemble des mécanismes tarifaires présenté ci-après nécessite la mise en place de mécanismes contractuels autorisant un ajustement des tarifs » (page 28).

Or, selon l'Arcep, le taux national d'abonnements en fibre optique atteint 59 % du nombre total de locaux couverts en fibre optique en zone d'initiative publique (+ 5 points en un an), contre 64 % au niveau national (+ 4 points en un an).

Il convient en outre de rappeler que certaines difficultés financières peuvent résulter de la construction du réseau et non de surcoûts d'exploitation. C'est notamment le cas des raccordements complexes qui doivent être réalisés par les opérateurs d'infrastructure pour achever la complétude du réseau. Sur ce sujet, des dispositifs spécifiques de financement ont été mis en œuvre, comme l'appel à projets « Raccordements complexes » porté par l'ANCT pour les RIP.

Enfin, il paraît clair que si certains RIP rencontrent des difficultés financières, d'autres se portent bien : les offres de rachat récentes de plusieurs 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.

2) Une consultation publique de l'Arcep est en cours pour objectiver la situation économique des RIP

Dans son rapport d'avril 2025 sur les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique, la Cour des comptes préconisait 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 ces derniers devait s'avérer durablement compromis.

Ce travail d'objectivation des surcoûts d'exploitation vise *in fine* à être en capacité d'apprécier les causes et les niveaux de surcoûts qui seraient liés à des spécificités locales ou à une gestion inefficace de l'opérateur d'infrastructure.

Une première consultation publique a été menée par l'Arcep à l'été 2025. Celle-ci ne portait pas sur les lignes directrices tarifaires mais sur les coûts de maintien en conditions opérationnelles des RIP.

À partir des réponses à cette consultation publique et des données collectées, cette consultation a permis de définir une nomenclature des coûts pertinents et d'élaborer un modèle de coûts permettant d'estimer les coûts de maintien en conditions opérationnelles d'un réseau exploité par un opérateur efficace.

Une deuxième consultation publique a débuté le 24 mars 2026. Elle se poursuivra jusqu'au 22 mai 2026. Elle a pour finalité de valider les principales hypothèses de modélisation de coûts de maintien en conditions opérationnelles.

À l'issue de ces travaux, il devrait être possible d'identifier les réseaux qui nécessitent que des négociations soient engagées afin d'adapter les conditions tarifaires et de modifier les contrats signés entre OI et OC.

II. Le dispositif envisagé - 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

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* », l'auteur de la proposition de loi considère 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* ».

Toujours selon l'auteur de la proposition de loi, « *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* ».

En conséquence, l'article unique de la proposition de loi vient compléter le chapitre V du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales par trois articles L. 1425-3, L. 1425-4 et L. 1425-5.

L'article L. 1425-3 crée un mécanisme de péréquation qui 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 de l'Arcep de 2015 (voir *supra*) 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.

Ce mécanisme de péréquation est donc établi au bénéfice des opérateurs privés d'infrastructure (OI) chargés par les collectivités territoriales d'exploiter un réseau d'initiative public (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, la longueur des réseaux aériens ou bien encore la forte proportion de résidences secondaires, qui sont sources de surcoûts pour les gestionnaires de RIP.

Le deuxième paragraphe du I du nouvel article L. 1425-3 précise que 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.

En d'autres termes, 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 les quatre groupes Orange, Free, SFR et Bouygues Télécom, mais également les OC « alternatifs », bien plus petits que les quatre groupes précédemment cités.

Cette péréquation 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, ce qui revient à transférer des flux financiers depuis les zones rentables vers des zones déficitaires.

Ce faisant, 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, excèdent les prévisions initiales et ne sont pas couverts par les tarifs dédiés dans les contrats qui lient les OI aux OC.

Le II du nouvel article L. 1425-3 prévoit que les charges de maintien en conditions opérationnelles (MCO) 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'Arcep.

Cette comptabilité est tenue à jour par les opérateurs d'infrastructure (OI) qui exploitent les RIP pour le compte des collectivités territoriales. Ces informations sont communiquées chaque année, avant le 1^{er} juillet, à l'Arcep.

Sur la base de ces informations, l'Arcep détermine chaque année, avant le 1^{er} octobre, le coût des charges de maintenance et de génie civil par ligne pour chaque RIP.

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.

Le III du nouvel article L. 1425-3 précise que la participation due au titre de la péréquation par chaque opérateur commercial (OC) est arrêtée par l'Arcep, le cas échéant après la mise à jour des lignes directrices que cette dernière avait établies en 2015.

L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que cette participation « *tient compte des coûts réels de chaque RIP, 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* ».

Le nouvel article L. 1425-4 prévoit que chaque année, avant le 31 décembre, l'Arcep notifie à chaque opérateur commercial concerné le montant de sa participation au titre de la péréquation. Les sommes dues sont versées à la Caisse des dépôts et consignations (CdC) avant le 31 mai de l'année suivante.

À défaut de versement, l'Arcep peut prononcer une des sanctions prévues à l'article 36-11 du code des postes et des communications électroniques : suspension totale ou partielle, pour une durée donnée, du droit d'établir un réseau de communications électroniques ou de fournir un service de communications électroniques, sanction pécuniaire, etc.

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.

Les modalités de répartition du produit de la participation entre les opérateurs d'infrastructure (OI) bénéficiaires de la péréquation sont déterminées, chaque année, par l'Arcep.

Enfin, le nouvel article L. 1425-5 dispose qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Arcep, 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 gestion du fonds de péréquation.

Le II de l'article unique de la proposition de loi prévoit que 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.

III. La position de la commission - un mécanisme de péréquation au nom de la solidarité nationale

A. Un dispositif de péréquation qui pourrait être activé en l'absence de résolution des difficultés par des négociations à l'amiable entre opérateurs

Lors de ses auditions, le rapporteur a pu constater que la question de l'équilibre économique de l'exploitation des RIP faisait l'objet d'interrogations depuis de nombreuses années, et que celles-ci s'étaient faites plus pressantes à mesure que les RIP de fibre optique achevaient leur déploiement et entraient désormais dans leur pleine phase d'exploitation.

Or il apparaît que certains d'entre eux sont aujourd'hui dans une situation économique difficile, dues principalement :

- à des charges de maintien en conditions opérationnelles (MCO) de leurs réseaux qui excèdent les prévisions, ce qui engendre des dépenses qui n'avaient pas été prévues par le plan d'affaires des opérateurs d'infrastructure (OI) qui ont remporté les marchés compétitifs pour les exploiter ;
- à une pénétration de la fibre souvent inférieure à ce qui était attendu, ce qui engendre des recettes inférieures aux prévisions des plans d'affaires des OI.

Afin de prendre la mesure de la situation et d'identifier l'ampleur du problème, il importe avant tout de pouvoir disposer d'une vision claire et objective 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.

Si le rapporteur regrette que l'Arcep n'ait entamé cet indispensable travail que récemment, celui-ci est désormais en cours dans le cadre d'une série de deux consultations dont la première s'est déroulée à l'été 2025 et dont la seconde est actuellement en cours.

Ces consultations 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.

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

Soit les difficultés relevées ne seront pas structurelles, hypothèse qui ne paraît pas impossible compte tenu de la valorisation favorable de plusieurs RIP réalisée récemment par des investisseurs financiers dans le cadre d'opération de rachat, et la mise en place d'un dispositif de péréquation ne sera pas nécessaire.

Dans cette hypothèse, les opérateurs d'infrastructure (OI) qui exploitent des RIP dont l'exploitation est déficitaire pourront 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 n'a certes pas échappé au rapporteur que les opérateurs d'infrastructure (OI) ne disposent pas du même pouvoir de négociation que les quatre grands opérateurs commerciaux (OC) que sont Orange, Free, SFR et Bouygues Télécom.

Ceux-ci étant très opposés à la mise en place du dispositif de péréquation prévu par la présente proposition de loi, il sera donc 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 telles négociations, la création du fonds de péréquation porté par la présente proposition de loi constituera une solution.

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

Une telle situation justifierait alors pleinement la mise en place du dispositif de péréquation prévu par la présente proposition de loi.

B. Des améliorations juridiques apportées par la commission afin de préciser le dispositif proposé et de renforcer les garanties juridiques dont bénéficieront à la fois les bénéficiaires du mécanisme de péréquation ainsi que les opérateurs qui le financeront

Afin de renforcer la solidité juridique de ce mécanisme de péréquation, en particulier au regard du principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre, la commission a adopté l'amendement COM-1 de réécriture globale de l'article unique du rapporteur.

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 opérateur commercial 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.

Il précise les dispositions qui feront l'objet d'une application par un décret en Conseil d'État, à savoir :

- le référentiel comptable analytique ;
- les modalités de détermination du nombre d'abonnés actifs et du montant du chiffre d'affaires servant de base au calcul des contributions ;
- les circonstances locales de nature à entraîner des surcoûts pour le maintien en conditions opérationnelles des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ;
- les conditions et délais de recours juridictionnel contre les décisions de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;
- les modalités de gestion du fonds par la Caisse des dépôts et consignations.

C. Un dispositif qui devrait continuer à être travaillé pour éviter de fragiliser le modèle du plan France Très Haut Débit et éviter de tomber sous le coup du régime des aides d'État

Ainsi qu'il l'a exposé *supra*, le rapporteur considère cette proposition de loi comme un outil juridique devant inciter l'Arcep à conclure rapidement ses travaux visant à objectiver la situation économique de l'exploitation des RIP et, surtout, à pousser les opérateurs commerciaux (OC) à accepter de renégocier les contrats qui les lient aux opérateurs d'infrastructures (OI) lorsque des difficultés objectives liées aux particularités locales de leurs réseaux, mises en lumière par les travaux de l'Arcep, auront été mises en évidence.

De fait, les difficultés rencontrées par un certain nombre de RIP ne touchent sans doute pas tous les RIP et certaines de ces difficultés sont liées à des erreurs d'appréciation d'opérateurs d'infrastructure (OI) qui ont parfois réclamé des subventions insuffisantes ou consenti des tarifs trop faibles pour décrocher à tout prix des concessions qu'ils peinent aujourd'hui à rentabiliser.

Aussi considère-t-il, à l'instar de l'Arcep ou de la Direction générale des entreprises (DGE) qu'il a entendues, que les situations des RIP en difficulté devraient probablement se résoudre à l'amiable, via des renégociations tarifaires entre OI et OC, dans le cadre des contrats existants.

Pour autant, si ces renégociations ne devaient pas aboutir en raison du rapport de force trop déséquilibré entre OI et OC, ou bien si les travaux de l'Arcep devaient révéler des difficultés économiques généralisées et significatives des RIP, le mécanisme de péréquation prévu par la présente proposition de loi serait susceptible de s'imposer comme la solution nécessaire.

Si la nouvelle rédaction globale de l'article unique adoptée par la commission a renforcé sa solidité juridique, ce dispositif devrait certainement voir sa rédaction encore améliorée au cours de la navette parlementaire, en étroite concertation avec les acteurs du secteur, l'Arcep et les services de l'État, afin que toutes les garanties nécessaires puissent être apportées à l'ensemble des acteurs impliqués. Il serait en particulier indispensable de s'assurer que les appels d'offres passés et à venir pour l'exploitation des réseaux d'initiative publique (RIP) ne soient pas fragilisés.

Ce mécanisme de péréquation devrait également impérativement être notifié à la Commission européenne afin que celle-ci puisse s'assurer de sa conformité au régime européen des aides d'État, comme cela avait été fait pour la mise en place des subventions publiques prévues par le plan France Très Haut Débit (PFTHD) de 2013.

De fait, le mécanisme envisagé a pour objet de compenser les pertes d'exploitation supportées par des opérateurs de RIP, en raison des spécificités locales de leurs réseaux. Dès lors que ce dispositif de péréquation, qui n'était pas défini auparavant, vise à soutenir certains acteurs dans le cadre de l'exploitation des RIP, il serait, en théorie, susceptible d'être qualifié d'aide d'État.

Dans la mesure où les lignes directrices de la Commission adoptées à l'époque se limitaient aux aides à la construction de réseaux à très haut débit et ne prévoyaient pas la mise en place de mécanismes de compensation structurelle, le dossier élaboré par la France devrait par conséquent s'appuyer sur une démonstration rigoureuse et objective de la pertinence et du caractère proportionné du dispositif de péréquation porté par la proposition de loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1^{er} avril 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de M. Alain Cadec sur la proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport de notre collègue Alain Cadec et le texte de la commission sur la proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation, présentée par Patrick Chaize

M. Alain Cadec, rapporteur. – Le texte que je vais vous présenter aujourd'hui a beau ne comporter qu'un seul article, il traite d'un sujet très technique et relativement complexe, que je vais m'efforcer de vous exposer le plus simplement possible.

Afin d'en éclairer les enjeux, j'ai bien sûr entendu notre collègue Patrick Chaize, en tant qu'auteur de la proposition de loi et président de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), mais également l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), la direction générale des entreprises ou bien encore les opérateurs télécoms.

Depuis 2013, le plan France Très Haut Débit 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 le 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, voire très rurales et à l'habitat dispersé.

De 2010 à 2024, environ 22 milliards d'euros ont été investis dans la construction des RIP de fibre optique, répartis entre financeurs publics pour 12,7 milliards d'euros, dont 8,7 milliards d'euros apportés par les collectivités territoriales, et opérateurs privés pour 9,3 milliards d'euros. Les subventions de l'État aux collectivités – 3,5 milliards d'euros – 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.

Je l'ai dit, 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 (OI) privé qui crée une société de projet spécifique. Les maisons mères de ces OI sont des sociétés spécialisées telles que XP Fibre, Orange Concession ou Altitude Infrastructure.

Les opérateurs commerciaux (OC) fournisseurs d'accès internet 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 opérateurs commerciaux 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 OI aux 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.

Or au cours des dernières années, un certain nombre d'opérateurs d'infrastructure 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 conduit trop souvent 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, aux enfouissements et dévoiements de réseaux, qui engendrent une maintenance plus coûteuse en raison des difficultés d'accès, à un taux de remplissage du réseau plus faible qu'espéré, compte tenu de la proportion plus importante de résidences secondaires et à une exposition plus forte aux aléas climatiques que prévu, associée à la longueur plus importante du réseau aérien.

Il paraît toutefois clair que si certains RIP rencontrent des difficultés financières, d'autres se portent bien : les offres de rachat récentes de plusieurs 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 ces derniers 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.

J'en viens à la proposition de loi ; considérant, selon son exposé des motifs, 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 OI chargés par les collectivités territoriales d'exploiter un RIP, lorsque les tarifs que leur versent les 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 source de surcoûts pour les gestionnaires de RIP.

Devront contribuer à cette péréquation les OC qui fournissent des réseaux internet au public partout sur le territoire national, c'est-à-dire les quatre groupes Orange, Free, SFR et Bouygues

Il s'agira de compenser les déficits d'exploitation qui déséquilibrent les modèles économiques de certains RIP dont les dépenses destinées au maintien en condition opérationnelle (MCO) et la maintenance de leurs

réseaux de fibre optique, mais également la location du génie civil, 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 OC est arrêtée par l'Arcep, tout comme les modalités de répartition du produit de la participation entre les OI bénéficiaires de la péréquation.

Je vous propose d'adopter cette proposition de loi.

Personne ne conteste que certains RIP soient aujourd'hui dans une situation difficile et il importera à l'avenir de pouvoir disposer d'une vision claire et objective 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. On ne peut que regretter que l'Arcep ait tardé et que l'on n'en dispose pas aujourd'hui.

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

Si aucune difficulté structurelle n'est relevée - ce qui n'est pas impossible, compte tenu de la valorisation favorable de plusieurs RIP réalisée récemment par des investisseurs financiers dans le cadre d'opérations de rachat -, la mise en place d'un dispositif de péréquation ne sera finalement pas obligatoire. Les OI qui exploitent des RIP dont l'exploitation est déficitaire pourront demander, en se référant aux préconisations de l'Arcep, aux OC une révision contractuelle des tarifs d'accès aux RIP afin de compenser les dépenses de MCO plus importantes que prévu.

Il ne m'a toutefois pas échappé que les OI ne disposent pas du même pouvoir de négociation que les quatre grands OC que sont Orange, Free, SFR et Bouygues, qui sont naturellement très opposés à la mise en place du dispositif de péréquation prévu par la présente proposition de loi. Il sera donc 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 : cette proposition de loi sera, j'en suis sûr, un outil de pression des plus efficaces. En l'absence de l'aboutissement de telles négociations, la création du fonds de péréquation porté par la présente proposition de loi sera une solution.

La seconde hypothèse, qui me 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. Cela justifiera alors pleinement la mise en place du dispositif de péréquation prévu par la présente proposition de loi.

Bien sûr, 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 RIP ne soient pas fragilisés.

Eu égard à la complexité du sujet et au temps dont je disposais, je me suis d'ores et déjà efforcé, en lien avec Patrick Chaize et d'expertises juridiques extérieures qu'il a sollicitées et qu'il a mises à ma disposition, ce dont je le remercie, de renforcer la solidité juridique de ce mécanisme de péréquation, en particulier au regard du principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre, à travers l'amendement COM-1 de réécriture globale de l'article unique que je vous propose.

Pour identifier plus précisément les 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 et au respect des lignes directrices tarifaires de l'Arcep.

Pour identifier les contributeurs à ce dispositif de péréquation, l'amendement précise que seuls les fournisseurs de services comptant au moins 100 000 abonnés actifs sur le territoire national y sont assujettis. Les plus petits OC alternatifs ne seraient pas concernés.

L'amendement prévoit un plafond individuel pour cette contribution, soit 0,5 % du chiffre d'affaires annuel d'un opérateur commercial 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.

M. Patrick Chaize. – Je souhaite remercier le rapporteur Alain Cadec, qui a su exposer toute la complexité de ce sujet avec compétence. Je le remercie pour le travail accompli et pour l'amélioration du texte proposée par son amendement, qui reprend une étude juridique que nous avons pu mener afin de sécuriser certains aspects du texte initial ayant fait l'objet de critiques de la part de l'administration.

Si nous ne votons pas ce texte et s'il n'y a pas de mécanisme de péréquation – laquelle existe pour tous les autres réseaux, notamment le

réseau électrique –, il y a un risque très fort pour nos réseaux ruraux : ceux-ci pourraient subir le départ de certains opérateurs commerciaux.

J'étais hier aux états généraux des RIP à Deauville : lors d'une table ronde rassemblant l'ensemble des opérateurs d'infrastructures, Altitude indiquait qu'à la fin 2026, 70 % de ses RIP seraient déficitaires. Il y a donc urgence. Nous dénoncions déjà cet état de fait il y a plus de dix ans. On nous répondait : « *Attendons les retours d'expérience...* » Aujourd'hui, ils démontrent tous qu'il y a un véritable problème entre les territoires ruraux et les territoires urbains.

Le second risque, c'est que ces réseaux d'initiatives publiques ne soient plus viables et soient rachetés par des opérateurs plus importants, notamment les opérateurs commerciaux, qui ont une assise financière plus large, et qui pourraient donc exercer finalement la péréquation en interne. L'enjeu de ce texte, c'est le maintien des RIP, maîtrisés par nos territoires, tels qu'ils ont été construits à l'origine. À défaut, ce sera la reconcentration des réseaux tels qu'on les connaissait auparavant, avec un acteur unique ou plusieurs gros acteurs.

M. Gérard Lahellec. – Un constat s'impose : la spontanéité du marché ne règle pas tout. Comme disait quelqu'un, « *il pleut toujours où c'est mouillé* ». Il vaut mieux être riche et proche de tout que pauvre et éloigné dans nos campagnes...

J'approuve le mécanisme de régulation qui nous est proposé sans lequel nous prenons des risques, car 70% de nos réseaux sont diffus.

Permettez-moi de souhaiter bonne chance à l'Arcep, car on leur demande un travail d'expertise, d'approche et d'objectivation qui n'est pas simple, convenons-en. On a le droit de leur fixer des ambitions, mais on est en train d'inventer une mécanique relativement complexe.

Par ailleurs, restons vigilants sur la question tarifaire. Il ne faudrait pas que cette régulation se traduise par une augmentation globale des coûts pour la totalité des usagers, au motif qu'il faut la répartir plus équitablement.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Merci au rapporteur pour son travail d'explication. Effectivement, c'est un sujet récurrent pour les territoires ruraux en particulier. Ce n'est pas un hasard si les départements sont en pointe avec l'Avicca sur ce sujet. Des mesures ont été prises pour l'investissement, pour l'implantation des réseaux qui prenaient en compte ces disparités ; mais les disparités ne disparaissent pas une fois le réseau construit : longueur des réseaux, problèmes d'enfouissement, aléas climatiques, faible densité, résidences secondaires...

Cela fait plusieurs années que de nombreux RIP demandent des révisions tarifaires. L'Arcep a été saisie, mais elle procrastine. Lorsqu'on relance la présidente, elle avance de nombreuses explications, notamment la

difficulté de s'approprier des documents d'une grande disparité... Ils n'ont qu'à les compiler !

L'initiative de Patrick Chaize et de l'Avicca est donc bienvenue... Elle ne résoudra pas tout, mais a le mérite de faire avancer le dossier, et peut-être de donner une bouffée d'oxygène à un certain nombre de réseaux qui sont en difficulté. Certains ne bougeront pas, d'autres n'intéressent pas les opérateurs. Orange – je me permets de le citer – est prêt à « *mettre le grappin* » sur certains... Nous recevons bientôt Mme Heydemann : nous verrons bien quelle est sa position.

Nous voterons donc ce texte sécurisé par l'amendement du rapporteur. Pourriez-vous cependant m'apporter une précision : de quelle façon et par qui les 15 % de déficit seront-ils appréciés ? Ce sujet peut faire débat...

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je tiens à saluer à la fois le rapporteur et l'auteur, qui suit de près tous ces dossiers.

Nous connaissons bien les problèmes de raccordement aux RIP et la difficulté que nous avons à assurer le service. Il y a une faute originelle dans l'organisation du découpage. Si nous avons fait cela au moment où nous avons déployé l'électricité, je pense que nous n'aurions pas couvert le territoire. La méthode retenue ne pouvait qu'aboutir à la situation actuelle, puisque nous avons mis à part les territoires les plus complexes, les plus ruraux, les plus dispersés.

La vraie question est la suivante : quelle péréquation nationale ? Car il y a encore des problèmes de raccordement. Il faut donc mobiliser les opérateurs. En 2030, nous sommes censés fermer tous les réseaux cuivre et basculer vers la fibre. Il faudra être opérationnels.

M. Daniel Salmon. – Comme l'indique Anne-Catherine Loisier, le système capitaliste est par essence centripète... Même si elle ne l'a pas dit de façon aussi explicite, c'est bien le sujet. Le système capitaliste n'a pas vocation à faire de l'aménagement du territoire. Le privé s'est emparé des zones les plus rentables, c'est-à-dire le milieu urbain, où l'on a le plus d'abonnés au kilomètre, et a laissé au public l'aménagement des territoires ruraux, par essence déficitaires. C'est un schéma tout à fait classique.

Voilà la faute originelle. Dès lors, nous essayons de faire en sorte qu'il n'y ait pas de zones délaissées. Je salue le travail de Patrick Chaize, et cette proposition de loi qui vient mettre un peu d'ordre et viser à procéder à une péréquation. Nous apportons des pansements à un système qui, on le savait dès le départ, allait être difficile à équilibrer pour les territoires les plus éloignés des centres de décision.

C'est intéressant ; mais cela doit nous conduire à nous interroger sur un système qui n'a pas vocation à aménager le territoire.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Si je comprends bien, tout le monde est d'accord. Je partage l'analyse de Gérard Lahellec, bien sûr. Cela va être compliqué pour l'Arcep, c'est certain, mais il faut qu'elle travaille. C'est ce que j'ai dit à Mme de La Raudière. Les 15 % de déficit, c'est l'Arcep qui les déterminera.

Cher Daniel Salmon, nous ne sommes pas naïfs : c'est un secteur concurrentiel, évidemment, et nous savions au départ que les choses se dérouleraient ainsi. Dans la péréquation, le plus important, à mon avis, c'est la solidarité. C'est ce qui nous permettra de voter cette proposition à l'unanimité.

M. Patrick Chaize. – N'oublions pas que, dans le réseau cuivre, la péréquation était régulée par l'Arcep. Nous ne lui demandons donc pas un travail nouveau, mais un simple transfert concernant la fibre.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 1^{er} avril 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à l'exploitation par les collectivités territoriales sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques ; à l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique en fibre optique.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Alain Cadec, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à réécrire l'article unique de manière à le sécuriser juridiquement comme je l'ai présenté dans mon intervention liminaire.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est ainsi rédigé.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 1^{er} avril 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 210 (2025-2026) visant à garantir l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique par un mécanisme de péréquation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à l'exploitation par les collectivités territoriales sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques ;
- à l'équilibre économique de l'exploitation des réseaux d'initiative publique en fibre optique.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 24 mars 2026

- **M. Patrick Chaize**, sénateur de l'Ain, auteur de la proposition de loi, accompagné de **MM. Ariel TURPIN**, délégué général, et **Guilhem DENIZOT**, chargé des affaires réglementaires de *l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca)*.

- *Fédération française des télécoms (FFT)* : **MM. Romain BONENFANT**, directeur général, et **Arnaud BALLE**T, directeur des affaires publiques.

- *InfraNum* : **Mme Ilham DJEHAICH**, présidente, **MM. Mathieu DENOIX**, secrétaire général de Lumière, **Bruno SABLIERE**, directeur des affaires publiques d'Altitude, et **Mme Charlotte ARDUIN**, chargée des infrastructures numériques et des affaires internationales.

Mercredi 25 mars 2026

- *Iliad/Free* : **Mmes Ombeline BARTIN**, directrice des affaires publiques, et **Marie FRANCFORT**, responsable réglementaire.

Jeudi 26 mars 2026

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **Mmes Laure de LA RAUDIÈRE**, présidente, et **M. Olivier COROLLEUR**, directeur général.

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **MM. Antoine JOURDAN**, sous-directeur des communications électroniques et des postes, et **Martin CASSOUX**, chargé de projet « Réseaux fixes ».

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-210.html>