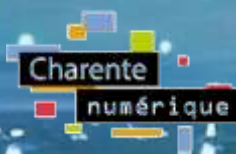


ARCEP – CONSULTATION PUBLIQUE CONDITIONS ÉCONOMIQUES DU MAINTIEN EN CONDITIONS OPÉRATIONNELLES DES RÉSEAUX FTTH D'INITIATIVE PUBLIQUE

*Réponse conjointe de la Société publique locale Nouvelle-Aquitaine THD
(NATHD) et de ses actionnaires*



5 ans pour voir émerger de simples recommandations excluant la majorité des surcoûts et renvoyant à une impossible négociation entre acteurs économiques en positions asymétriques sur le marché

A l'heure où le marché français stratégique des communications électroniques est en passe de se concentrer au niveau national, où les termes de « réindustrialisation » et de « souveraineté » sont utilisés largement, comment ne pas concevoir une vision stratégique et nationale des réseaux fixes dont on sait qu'ils sont composés en France d'acteurs divers, qu'ils soient privés (opérateurs FAI privés – OC/OI), publics/privés (RIP) ou 100% publics (NATHD faisant office d'exception dans le paysage) ?

NATHD est lanceur d'alerte depuis 2021 sur le sujet des « surcoûts » des RIP tant auprès de l'exécutif national que de l'ARCEP. Cette notion de « surcoûts » correspond pour l'essentiel aux besoins de financement de nouvelles infrastructures de génie civil :

- soit qui ne pouvaient être identifiées en 2015 lors de la diffusion des lignes directrices de l'ARCEP portant sur l'intervention des RIP ;
- soit dont le modèle existant à l'époque a disparu avec la fin, en pratique, du service universel en décembre 2020.

Cette problématique a d'ailleurs été corroborée et mise en lumière par la Cour des comptes en 2025 fixant un objectif de résultat à l'ARCEP.

Les actionnaires de NATHD ont par ailleurs déjà fait part à l'ARCEP que sur près de 400 000 bâtiments raccordés, ont d'ores et déjà été indument supportés par les collectivités :

- près de 10M€ de surcoûts liés aux raccordements (câbles pleine terre, adduction cassé sans propriétaire déclaré...),
- 7M€ d'adduction de maisons neuves,
- 5M€ d'opérations d'enfouissement/dévoiement.

NATHD souligne par ailleurs :

- son caractère très particulier en sa qualité :
 - d'OI délégataire en affermage 100% public ;
 - orienté vers les coûts dans le cadre d'une quasi-régie ;
 - couvrant les parties les plus rurales de 7 départements (lignes longues, infrastructures du téléphone incomplètes et en mauvais état...) ;
 - dans le cadre d'une démarche régionale adressant potentiellement plus de 1,5 millions d'utilisateurs et entreprises ;
- et sa volonté d'ouverture depuis 5 ans pour trouver systématiquement des solutions efficaces et partagées avec l'ensemble des acteurs.

Dans un premier temps, l'ARCEP a lancé en juillet 2025 une consultation sectorielle sur le sujet à laquelle les acteurs ont répondu, au titre desquels figuraient NATHD et ses actionnaires, mettant en avant l'approche positive de la démarche dès lors qu'elle permettait :

- (i) un impact opérationnel rapide et s'imposant à tous les acteurs (caractère coercitif et obligatoire d'une décision) ;
- (ii) et la résolution des sujets soulevés avant le terme des contrats de DSP dont la maturité est grande et le terme de certains projets proche.

Dans un second temps et au travers de cette deuxième consultation de mars 2026, l'ARCEP semble avoir totalement changé sa démarche dans le cadre de son approche « bottom up » de consultation des acteurs du secteur.

Certes, sur les principes, l'ARCEP reprend positivement ceux posés jusque-là, à savoir :

« L'analyse de l'économie des réseaux d'initiative publique présentée dans ce document repose sur trois principes structurants, formulés par l'Arcep lors de la première consultation publique :

- 1. Assurer que les tarifs d'accès récurrents mensuels soient suffisants pour ne pas nécessiter de nouveaux financements publics à l'occasion des réattributions de délégation de service public ;*
- 2. Permettre une saine concurrence pour le marché lors des procédures de renouvellement des contrats de délégation de service public ;*
- 3. Ne pas remettre en cause les engagements des candidats relatifs à la phase de construction, tels que définis lors de la procédure de passation des contrats de délégation de service public. »*

L'autorité semble également introduire une notion de **calcul d'un tarif récurrent mensuel « plancher »¹ qui peut être positive à condition qu'en pratique elle ne constitue pas un plafond comme ce fut le cas avec les lignes directrices de 2015.**

Or, dans les modalités présentées, force est de constater que le résultat issu de cette analyse est sujet à un certain nombre d'interrogations pour, au final, devenir grandement insatisfaisant et surprenant au vu du contenu de la précédente consultation :

- (i) Le nouveau document soumis à consultation fait état de **simples « recommandations » et non de décision de l'Autorité** qui aurait permis de trancher une situation qui n'a que trop duré.
- (ii) Au final, cinq ans pour émettre des propositions de recommandations laissant la part belle aux rapports de force entre acteurs aux poids économiques déséquilibrés et ce, accompagnées d'un simple fichier au format Excel, interrogent grandement. Des négociations ont eu lieu avec les OCEN mais à chaque fois, les rapports de force sont déséquilibrés. **Pire, cette nouvelle consultation semble avoir été dénaturée par rapport à la première dans le traitement du sujet cœur pour NATHD, à savoir le financement des réinvestissements (création de génie civil) nécessaires pour la vie du projet.**

¹ Point 4.1/ « Le modèle de coûts mis en consultation permet d'estimer, brique par brique, les coûts de MCO annuels pour un réseau donné. Il convient de préciser les modalités d'utilisation de ces coûts pour le calcul d'un tarif récurrent mensuel « plancher ».

Elle semble dorénavant limiter voire exclure la possibilité d'équilibrer les principaux surcoûts remontés par NATHD et visés par le rapport de la Cour des Comptes au travers du seul tarif d'accès des OCEN aux réseaux publics, à savoir :

- Les « **raccordements dits complexes** »², c'est-à-dire la création ou la réparation des adductions des anciens bâtiments qui nécessitent de financer du génie civil nouveau,
- Les **enfouissements/dévoiements**³, dont il a été démontré en pratique que la charge financière actuelle pesait exclusivement sur les Opérateurs d'infrastructure et donc *in fine* les collectivités du fait de clauses imposées par les acteurs opérateurs clients puissants sur le marché. Ces clauses rendent les mécanismes de partage des coûts totalement inefficaces tant selon la lettre des mécanismes en place de double plafonnement (un euro par prise par département) que des impayés et contestations dilatoires existantes en pratique sur ces sujets.
- Les **adductions des immeubles neufs** puisque d'après notre compréhension, si le principe d'un surcoût des adductions des immeubles neufs est identifié⁴, NATHD ne comprend pas :
 - le principe ainsi posé (**« En ce qui concerne les réinvestissements dans le réseau liés aux coûts d'extension du réseau fibre pour la desserte des immeubles neufs, les opérateurs d'infrastructure perçoivent des droits d'usage de la part des opérateurs cofinanceurs au prorata du taux de cofinancement sur la zone pour chaque nouveau local raccordable. Ainsi, si les revenus liés au non-récurrent de cofinancement sont trop faibles pour couvrir les coûts d'extension du réseau, le reliquat des coûts non couvert par le cofinancement est pertinent pour être intégré dans les coûts liés aux réinvestissements dans le réseau »**) ;
 - alors que d'autre part ce montant serait limité par un plafond puisque seulement 5% des cas nécessiteraient du génie civil avec un coût à l'acte de 2500 euros (cf

² Raccordements complexes d'immeubles non neufs

« Enfin, le cadre réglementaire prévoit également la possibilité de recourir à un traitement spécifique pour certaines lignes très coûteuses comme celles concernées par les raccordements complexes. À ce titre, l'Arcep rappelle que, lorsque le coût de pose du point de branchement de certains locaux s'écarte très significativement de la moyenne en raison de leur dispersion ou de difficultés d'accès, la pose du point de branchement optique peut, en cas de demande raisonnable de raccordement, être conditionnée au paiement d'un tarif spécifique, sous réserve que celui-ci n'excède pas les coûts spécifiques de pose du point concerné.2/...

En conséquence, toute négociation relative à une éventuelle évolution des tarifs d'accès destinée à financer la réalisation de raccordements complexes devrait être précédée d'une analyse partagée entre les parties prenantes quant au périmètre des travaux restant à financer en cohérence avec les règles de complétude rappelées ci-dessus »

³ P52 : En conséquence, l'Arcep recommande, en premier lieu, aux opérateurs d'infrastructure d'engager un dialogue avec leurs délégants en vue de planifier et d'échelonner dans le temps les opérations d'enfouissement. Afin de permettre le recouvrement des coûts correspondants, elle invite en deuxième lieu les parties à adapter si besoin les mécanismes de facturation des opérations d'enfouissement et de dévoiement prévus dans les contrats signés, notamment en réhaussant le plafond de participation des opérateurs cofinanceurs.

Dès lors, afin d'assurer la cohérence du périmètre des coûts et des revenus pris en compte pour le calcul des tarifs récurrents, l'Arcep recommande que les paiements effectués par les cofinanceurs au titre des devis émis par les opérateurs d'infrastructure pour les opérations d'enfouissement et de dévoiement ne soient pas intégrés dans l'assiette de calcul des tarifs récurrents.

⁴ « Ainsi, si les revenus liés au non-récurrent de cofinancement sont trop faibles pour couvrir les coûts d'extension du réseau, **le reliquat des coûts non couvert par le cofinancement est pertinent pour être intégré dans les coûts liés aux réinvestissements dans le réseau** » question 13/14

tableur de modélisation ARCEP), ce qui, sur la plaque NATHD zone exclusivement rurale, est inexact (cf données déjà transmises) ;

- que ces montants financiers doivent intégrer le prix non-récurrent d'accès payé par les OC ce qui en pratique s'avère compliqué alors que chaque OC a acheté un nombre de tranche différent par maille.

Il est à noter qu'au cas particulier de NATHD, un OC relève explicitement cette caractéristique dans le cadre de ses commentaires portants sur la précédente consultation de l'ARCEP.

- De plus, et s'agissant **du besoin de nouveau génie civil lié à la couverture imparfaite et à la réduction d'usage de l'infrastructure GCBLO** d'Orange avec notamment la présence de câbles cuivre historiques **en pleine terre**, le document de l'ARCEP considère que :
 - *« Si les opérateurs d'infrastructure s'appuient principalement sur le génie civil mis à disposition par Orange via l'offre iBLO, celui-ci ne couvre pas la totalité des réseaux en fibre optique principalement lorsque le réseau cuivre a été déployé en pleine terre. En conséquence le déploiement des réseaux en fibre optique a pu nécessiter la construction de conduites et d'appuis aériens afin de compléter le génie civil disponible (ci-après « génie civil en propre »). L'opérateur d'infrastructure doit donc assurer la maintenance de ce génie civil en propre. »*
 - Or, NATHD comprend que l'ARCEP vise ce sujet sous l'angle unique de la maintenance de ce nouveau GC alors que NATHD a toujours soulevé la problématique du financement même de ces extensions de réseaux. Ainsi, NATHD considère qu'il est incohérent de combiner les notions suivantes :
 - lui imposer une obligation de complétude de déploiement du réseau sur 100% du territoire ;
 - constater en 2020 la disparition opérationnelle du service universel cuivre par absence de décision de l'exécutif qui permettait pourtant la construction et la réutilisation pour la fibre des infrastructures mises en place à cette occasion sur financement exclusif des opérateurs privés ;
 - constater la carence du contrat GCBLO d'Orange infrastructure dont la détermination du prix d'accès payé par les territoires ruraux n'intégrait pas la réalité de l'incomplétude de ces infrastructures réutilisables sur ces territoires ;
 - tout en soulignant le principe général posé dans le premier document ARCEP de juillet 2025 qui précisait expressément et sans limitation page 15/46 que :
 - *« En conséquence, l'exploitation et la maintenance des réseaux ne peuvent être couvertes que par les tarifs des prestations d'accès aux lignes FttH. Il convient donc que ceux-ci, en particulier les tarifs récurrents mensuels, soient suffisants pour couvrir tous les coûts pertinents associés ».*
 - *« À l'occasion de la réattribution des contrats de délégation de service public, les réinvestissements en phase de vie du réseau sont réalisés au fil de l'eau de manière progressive afin de contribuer au maintien en conditions opérationnelles du réseau, de desservir les logements neufs et de limiter sur le long terme les coûts d'exploitation. **Il convient également que ces réinvestissements soient couverts par les tarifs des prestations d'accès aux lignes FttH.** »*

Il convient également de rappeler que dans tous les cas, et dès lors que le sujet du premier investissement est « sanctuarisé » en étant explicitement identifié comme hors champ de la consultation, la problématique du droit au renouvellement des IRU pour les OC dits « cofinanceurs » souvent contractualisé à 1 euros au terme d'une durée de 20 ans n'est pas acceptable ni justifiable dans cette logique.

De même en ce qui concerne la composante « réserve » ou « composante portage financier pour le déploiement initial », si l'ARCEP rappelle qu'elle a proposé, dans le cadre de la première consultation publique de 2025, de retenir « *pour la composante de portage financier du déploiement initial du réseau le niveau calculé dans le modèle publié en 2015, ajusté de l'inflation, soit 1,10 €/abonné/mois en 2025* », elle indique ensuite que « *Plusieurs contributeurs à la consultation publique ont exprimé des réserves sur cette approche* ». Ainsi, dans sa réponse à la consultation publique de 2025, NATHD avait déjà exprimé de telles réserves sur ce point en détaillant son argumentation, NATHD et ses actionnaires maintiennent leurs positions sur cette question, vous retrouverez à la fin de la réponse les arguments repris par un actionnaire de NATHD.

Enfin, il n'est ni opportun ni efficace que l'ARCEP renvoie simplement à des « négociations » avec les opérateurs alors même que d'expérience et jusqu'à présent, les négociations déjà menées par NATHD avec chacun de ses clients opérateurs sur le simple fondement de clauses identiques déjà existantes dans les contrats d'accès, :

- n'aboutissent qu'à des tarifs différents, souvent liés à des positions nationales des opérateurs,
- sont au final incompatibles avec les obligations de non-discrimination et de neutralité de l'OI public.

En conclusion et au vu de cette deuxième consultation, NATHD prend acte de son contenu qu'elle considère comme peu opérationnel et estime au final que seules les approches suivantes permettront d'apporter des solutions concrètes aux problèmes soulevés depuis maintenant 5 ans :

- Une démarche fondée sur une loi spécifique, soit nouvelle par la mise en place d'un fonds de péréquation, soit déjà existante (ie : remise en place partielle du Service Universel et/ou abondement du FANT). A ce sujet, le gouvernement sollicité formellement par NATHD en 2025 ayant rejeté cette demande (par son silence), les élus de NATHD ont décidé de saisir le Conseil d'Etat pour faire enjoindre l'Etat à pallier cette carence.
- Une démarche contentieuse en notant également qu'en ce dernier domaine les axes à privilégier pourraient relever :
 - du droit de la concurrence national ou européen (Aide d'Etat, Abus de dépendance économique - article L. 420-2 du Code de commerce -)
 - du droit public.
- Une démarche fondée sur une révision de l'offre GC BLO afin d'harmoniser la création et le maintien en conditions opérationnelles des infrastructures d'accueil de la fibre.

La composante «réserve» ou « composante portage financier pour le déploiement initial »

Ce point fait l'objet de la question 15 de la consultation de mars 2026.

La composante « **réserve** » joue un rôle essentiel dans le modèle financier des RIP FTTH, en faisant le lien entre assurant un équilibre entre des paramètres essentiels de ce modèle :

- Les coûts des déploiements initiaux et leurs conditions de financement ont évolué depuis le modèle initial de 2015, dans la plupart des cas pour des causes exogènes : impact de la pandémie de COVID, état réel du CG cuivre mis à disposition, reprise de l'inflation et hausse des taux d'intérêt à partir de 2022, subventions FSN décalées dans le temps...
- Le rythme de commercialisation réel et la structure des revenus (cofinancement vs location) n'ont pas suivi, dans la plupart des RIP, les hypothèses théoriques du modèle de 2015.
- Le choix, jugé pertinent par l'ARCEP, d'allonger les droits d'usage des cofinanceurs de 20 à 40 ans pour un montant symbolique par prise, a sensiblement modifié l'équilibre financier à long terme des RIP, dont la durée de vie excède la durée de modélisation de 25 ans (tout comme certains financements bancaires obtenus pour le financement du déploiement initial). Or à mesure que les réseaux vieilliront, ils nécessiteront, comme toute infrastructure, des réinvestissements.

Il est donc paradoxal, et pénalisant pour l'équilibre financier des RIP, que dans le cadre de ses deux consultations publiques successives, l'ARCEP propose à l'inverse de :

- Supprimer la composante de la « réserve » précisément destinée à couvrir ces réinvestissements (note de bas de page ⁵⁹) pour la limiter au seul portage financier du déploiement initial. Pour rappel dans le modèle de 2015 la « réserve » s'élevait à 2,04 €, dont plus de la moitié découlait de la modélisation des réinvestissements. Ce que confirme le montant proposé par l'ARCEP de 1,10 € soit moins de la moitié de la valeur actualisée 2025 de la réserve calculée selon le modèle de 2015.
- Figurer la valeur de cette réserve « résiduelle » à sa valeur 2015, sans tenir compte des évolutions détaillées ci-dessus, ceci alors même que cette composante de la réserve avait par construction vocation à s'ajuster en fonction de ces évolutions.

Ce choix interroge également quant à son fondement juridique :

- La présente consultation, comme celle de 2025, a vocation, comme l'indique clairement l'ARCEP, à établir des « recommandations » qui à priori ne se substituent pas aux lignes directrices tarifaires existantes et n'ont pas la même portée juridique en terme d'encadrement des relations contractuelles entre opérateurs commerciaux et opérateurs d'infrastructure. Pour autant, l'ARCEP propose dans le cadre de ces simples « recommandations » de remettre en cause les modalités de calcul de la composante « réserve » qui était l'un des éléments essentiels des lignes directrices tarifaires de 2015.

- *L'ARCEP rappelle à plusieurs reprises que la présente consultation, comme celle de 2025, ne porte que sur le maintien en conditions opérationnelles des RIP, tout en proposant dans ce cadre de modifier un paramètre de la tarification, la « réserve », qui ne relève pas de ce champ*

On peut donc s'interroger sur la valeur juridique de la modification proposée des modalités de calcul de la « réserve » qui selon l'ARCEP elle-même ne relève pas de l'objet de la consultation publique et dont l'objectif est de fournir de simples « recommandations ».