



Rapport d'observations définitives

SYNDICAT MIXTE EURE NUMÉRIQUE

(Eure)

Exercices 2010 et suivants

Observations délibérées le 8 mars 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	3
II - PRÉSENTATION DU SYNDICAT MIXTE EURE NUMÉRIQUE	3
A - Un habitat épars qui explique une qualité de service encore hétérogène en haut débit	4
1 - Un département densément peuplé mais dont l'habitat est dispersé	4
2 - Une bonne couverture en haut débit (ADSL) mais une qualité de service hétérogène	5
B - Les dispositifs territoriaux pour l'aménagement numérique ont été mis en œuvre	7
1 - La politique d'aménagement numérique en région Haute-Normandie.....	7
2 - Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)	8
C - L'objet statutaire et le périmètre du syndicat	9
1 - Des compétences bien définies mais les infrastructures préexistantes n'ont pas été mises à disposition du syndicat.....	9
2 - Des activités complémentaires qui doivent être mieux encadrées	11
3 - Un périmètre géographique qui devrait rassembler 80 % de la population départementale.....	12
III - LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT	13
A - Le fonctionnement des instances syndicales devrait s'améliorer	13
1 - Le fonctionnement du comité syndical.....	13
2 - Le président et les vice-présidents	14
3 - Le règlement intérieur est incomplet.....	14
4 - Le comité syndical n'a pas installé la commission consultative des services publics locaux.....	14
B - Les obligations du domaine des communications électroniques sont respectées	15
1 - Eure Numérique est opérateur de communications électroniques	15
2 - Le respect de l'obligation de transmission du projet au régulateur.....	15
C - La création et le fonctionnement des régies ne sont pas conformes au droit	15
1 - Le syndicat n'a pas respecté les règles encadrant la création des régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC).....	15
2 - Les régies ne sont pas dotées des statuts et des organes prévus par la réglementation.....	16
IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE ...	16
A - L'information budgétaire et financière	17
1 - Le débat d'orientations budgétaires.....	17
2 - La présentation des annexes obligatoires	18
3 - Le syndicat ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle de ses investissements	18
B - La fiabilité de l'information comptable	18
V - L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE COLLECTE DIT DE PREMIÈRE GÉNÉRATION...	19
A - La reprise en régie du réseau était un préalable à la mise en œuvre du schéma directeur (SDTAN)	19
B - La maintenance du réseau est assurée dans le cadre d'un marché public	20
C - Un budget dont la section d'exploitation devrait s'équilibrer	21
VI - LA CONSTRUCTION DU RÉSEAU À TRÈS HAUT DÉBIT	21
A - Une stratégie de déploiement qui reste à définir	21
1 - Un plan de financement plusieurs fois remanié	21
2 - La nécessité d'adapter la stratégie de déploiement aux ressources disponibles.....	23
B - Un mode d'exploitation basé sur la prudence	24
1 - Un pilotage à court terme : le choix de la régie intéressée	24
2 - L'exploitation du réseau n'a suscité qu'une seule candidature	25
3 - Les principales caractéristiques de la convention.....	25
4 - Le premier rapport annuel d'activité du délégataire n'a pas été présenté au comité syndical	27
VII - LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT	28
ANNEXES	31

SYNTHÈSE

Créé début 2014, le syndicat mixte Eure Numérique regroupe désormais le département de l'Eure et vingt-six intercommunalités sur les trente-deux susceptibles d'en devenir membres. A court terme, il devrait réunir près de 80 % des foyers de l'Eure. Les communes de la communauté d'agglomération d'Evreux, ainsi que les villes de Vernon et de Louviers, ont été préemptées par un opérateur privé qui devrait assurer le déploiement du réseau Très haut débit sur fonds propres.

Le syndicat succède, dans son domaine d'action, au département qui, entre 2002 et 2013, a réalisé un réseau de collecte destiné à améliorer l'accès au haut débit de sa population. Entre 2014 et 2015, l'établissement a procédé au bouclage physique de ce réseau afin de pouvoir commencer, en 2016, la desserte en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH). La construction de l'infrastructure était inscrite au schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) adopté en juin 2012 par le département.

Le syndicat doit améliorer son fonctionnement interne.

S'agissant de la gouvernance, le déroulement des séances du comité syndical présente des anomalies. En outre, la commission consultative des services publics locaux prévue par les textes fait défaut, ce qui contrevient au droit à l'information des élus et du public sur un projet dont le montant des investissements prévus nécessite une certaine vigilance.

Par ailleurs, le département n'a pas régulièrement mis à disposition du syndicat les infrastructures nécessaires à l'exercice de la compétence qu'il lui a pourtant transférée. Les opérations comptables afférentes n'ayant pas été mises en œuvre, la fiabilité des comptes s'en trouve fragilisée. En outre, le syndicat n'a pas respecté la procédure prévue lors de la création des régies chargées de la gestion d'un service à caractère industriel et commercial. Il n'applique pas non plus les obligations relatives à leur administration.

La stratégie de déploiement du réseau à très haut débit reste encore à définir.

Conformément aux prescriptions du schéma directeur (SDTAN), le département a souhaité associer les intercommunalités à la gouvernance du projet de déploiement du réseau de desserte à très haut débit sur le territoire. La réalisation d'un schéma local d'aménagement numérique (SLAN) propre à chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concrétisait ce portage partagé.

Fin septembre 2015, le syndicat disposait ainsi de la plupart des projets locaux réalisés par les intercommunalités. Pour autant, le « *schéma d'ingénierie départemental* », document unique destiné à établir la synthèse des besoins, n'était toujours pas élaboré.

La coordination territoriale doit être améliorée pour établir une priorisation des objectifs du syndicat dans ses investissements à venir compte tenu des contraintes de financement qui s'imposent à lui.

De plus, les prévisions actuelles de déploiement du réseau de desserte inscrites au schéma directeur ne pourront être atteintes qu'à la condition que les objectifs commerciaux soient effectivement réalisés.

Un projet conduit, jusqu'à présent, de manière prudente.

Le projet de réseau à Très haut débit dans l'Eure a été conçu de manière prudente. Il en découle que les risques pour les collectivités et leurs groupements sont limités, alors même que le modèle économique des réseaux d'initiative publique en fibre optique n'est pas encore stabilisé et qu'une seule entreprise a manifesté son intérêt pour le projet.

Ainsi, le plan de financement du déploiement du réseau de desserte ne fait pas appel, à ce stade, à l'endettement. De même, le choix de la régie intéressée pour exploiter et commercialiser le réseau en construction permet un pilotage à court terme qui contribue à limiter les risques liés à sa commercialisation, sous réserve que le syndicat mette bien en œuvre les dispositions du contrat lui permettant d'exercer ses obligations de contrôle et de suivi du service délégué.

OBLIGATIONS DE FAIRE

La chambre rappelle au syndicat mixte que :

1. dans le respect de l'article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la mise à disposition des biens et équipements nécessaires à l'exercice du service public local relatif aux réseaux et aux services locaux de communications électroniques doit être effective entre le département et le syndicat ;
2. afin de garantir le respect du droit de la concurrence, il lui incombe d'observer les dispositions de l'article L. 5211-56 du CGCT qui encadrent les activités de services assurées par les syndicats mixtes ;
3. le syndicat doit se mettre en conformité avec l'article L. 1413-1 du CGCT en créant la commission de consultation des services publics locaux ;
4. il incombe au comité syndical de respecter l'ensemble des dispositions du CGCT relatives à la création et à l'administration des régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La chambre engage le syndicat mixte à :

1. compléter les informations présentées dans la note de synthèse préparatoire au débat d'orientations budgétaires en ajoutant une présentation de l'équilibre prévisionnel des opérations financières pour chacun des budgets ;
2. se doter d'une programmation pluriannuelle de ses investissements, compte tenu des montants d'investissement importants prévus pour les travaux de déploiement au budget annexe « 2G » à l'horizon 2021 ;
3. mettre en œuvre l'ensemble des dispositions prévues à la convention de régie intéressée pour permettre au syndicat d'exercer ses obligations de contrôle et de suivi du service public.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du syndicat mixte Eure Numérique dans le cadre de l'enquête commune aux juridictions financières sur les politiques en faveur du haut débit et du très haut débit. Ce contrôle porte sur les années 2010 et suivantes.

Les principaux points de l'examen ont concerné l'exercice de la compétence prévue par l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'organisation du syndicat et sa gouvernance. La qualité de l'information budgétaire, comptable et financière, ainsi que la situation financière de l'établissement ont également été examinées.

Par lettres en date du 26 juin 2015, le président de la chambre en a informé M. Hervé Maurey, président du syndicat, ainsi que M. Alfred Recours, président du syndicat jusqu'en mai 2015. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 12 et 16 octobre 2015 entre M. Hervé Maurey d'une part, et M. Alfred Recours, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 30 octobre 2015, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2010 à 2015. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Hervé Maurey et M. Alfred Recours, et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Les ordonnateurs ont répondu et, sur sa demande, M. Alfred Recours a été entendu par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 8 mars 2016, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions et à son prédécesseur le 22 mars 2016. Il devra être communiqué par le président en fonctions à son assemblée délibérante dès la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat. Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

L'article R.241-18 du code des juridictions financières dispose également qu' « à réception du rapport d'observations définitives, la collectivité ou l'établissement public concerné fait connaître à la chambre régionale des comptes la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision et communique, en temps utile, copie de son ordre du jour. »

II - PRÉSENTATION DU SYNDICAT MIXTE EURE NUMÉRIQUE

Les principaux éléments de contexte sont présentés en annexe 1. Les termes du domaine des communications électroniques utilisés sont ceux recommandés au Journal officiel de la République française. Ils sont répertoriés dans un glossaire en annexe 2.

Le budget principal du syndicat, créé en 2014, est complété par deux budgets annexes qui individualisent les opérations de service public à caractère industriel et commercial :

- le budget « Réseau de première génération » (libellé dans les documents financiers « 1G ») retrace les opérations liées à l'établissement et à l'exploitation du réseau initial « Net27 » réalisé par le département entre 2005 et 2007 ;
- le budget « Réseau de deuxième génération » (libellé dans les documents financiers « 2G ») individualise les opérations de déploiement du nouveau réseau de desserte très haut débit prévu au schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN).

A la clôture de l'exercice 2014, l'exécution budgétaire consolidée s'établissait à 3,5 millions d'euros (M€) en dépenses et à 2,2 M€ en recettes (opérations réelles et d'ordre) pour un résultat global cumulé négatif de 1,3 M€. Le bilan du syndicat n'affichait aucune dette auprès des établissements de crédit. Le syndicat mixte compte actuellement sept agents.

A - Un habitat éparé qui explique une qualité de service encore hétérogène en haut débit

1 - Un département densément peuplé mais dont l'habitat est dispersé

L'évolution de la population du département, 591 616 habitants au 1^{er} janvier 2015, a été plus soutenue que celle de la métropole entre 2007 et 2012 (+ 0,7 % contre + 0,5 %). Sa densité est peu éloignée de la moyenne métropolitaine.

Dans l'Eure, seules six communes comptent plus de 10 000 habitants. Elles ne rassemblent que 22 % des résidents, contre un sur deux au plan national.

Les opérateurs privés Orange et SFR ont préempté trois zones pour déployer la fibre optique : les 37 communes de l'agglomération d'Evreux, ainsi que les villes de Vernon et de Louviers.

S'agissant des entreprises, selon les informations produites par l'opérateur commercial Orange en juin 2015, 72 communes, qui concentrent plus de la moitié des entreprises de l'Eure, disposaient d'au moins une offre de détail FTTO¹ (« Fiber to the office » pour « fibre jusqu'à l'entreprise »).

Le besoin global du territoire est estimé à 292 000 prises optiques. Les opérateurs privés prévoient la construction d'environ 65 000 prises à l'horizon 2020. Par conséquent, le syndicat devra construire près de 230 000 prises optiques sur son périmètre géographique.

Le soutien financier de l'Etat aux projets de déploiement des réseaux en fibre optique portés par les collectivités territoriales comporte un dispositif de modulation² à l'échelon départemental. Par combinaison des indicateurs qui lui sont propres, l'Eure figure au premier tiers des départements pour lesquels le taux de soutien est significatif.

¹ Il s'agit d'une architecture conçue pour les besoins des professionnels (garantie de temps de rétablissement, qualité de service ...). La majorité des locaux professionnels se trouvent dans les zones d'intervention des opérateurs privés.

² Dans le cadre du plan « France très haut débit », l'Etat a modulé l'attribution des aides dans les départements en fonction du taux de ruralité (part relative de la population vivant dans une commune n'appartenant à aucune unité urbaine) et du taux de dispersion de l'habitat qui intègre l'accroissement des coûts lié à un déploiement éparé. L'Eure se classe au 35^{ème} rang des départements français, par ordre décroissant.

2 - Une bonne couverture en haut débit (ADSL) mais une qualité de service hétérogène

L'action du département de l'Eure pour améliorer l'accès à internet à haut débit pour le plus grand nombre fait l'objet d'un rapport distinct. Toutefois, afin de préciser le contexte d'intervention du syndicat, les principales réalisations de la collectivité sont rappelées ci-après.

En juin 2002, le département a adopté un programme de 12,8 M€ TTC destiné à assurer la couverture totale du territoire en haut débit, notamment par la réalisation d'une infrastructure passive en fibre optique. L'exploitation du réseau départemental, mis en service durant l'été 2006, a été déléguée au groupe Altitude Télécom, créateur de la société ad' hoc « Net 27 ».

En 2008, la convention a été complétée pour permettre le déploiement du réseau hertzien WiMax³ dans certaines communes. Enfin, un dispositif d'aide pour favoriser l'accès à une solution satellitaire a été proposé aux foyers non couverts par l'ADSL ou le réseau radio.

A la création du syndicat en 2014, le réseau de collecte départemental était composé de 380 km de fibre optique entre ses points terminaux, les communes d'Evreux et de La Barre-en-Ouche. Il était complété par 31 stations WiMax.

Pour faciliter la transition entre structures porteuses, le département et le syndicat ont signé une convention de gestion en avril 2014 par laquelle la collectivité apporte un soutien logistique et financier au nouvel établissement⁴.

En octobre 2015, les actions de dégroupage des nœuds de raccordement d'abonnés (NRA), permettant l'ouverture à la concurrence pour l'accès au haut débit, sont pratiquement terminées⁵, ce qui situe le département dans une position favorable en comparaison de ses homologues.

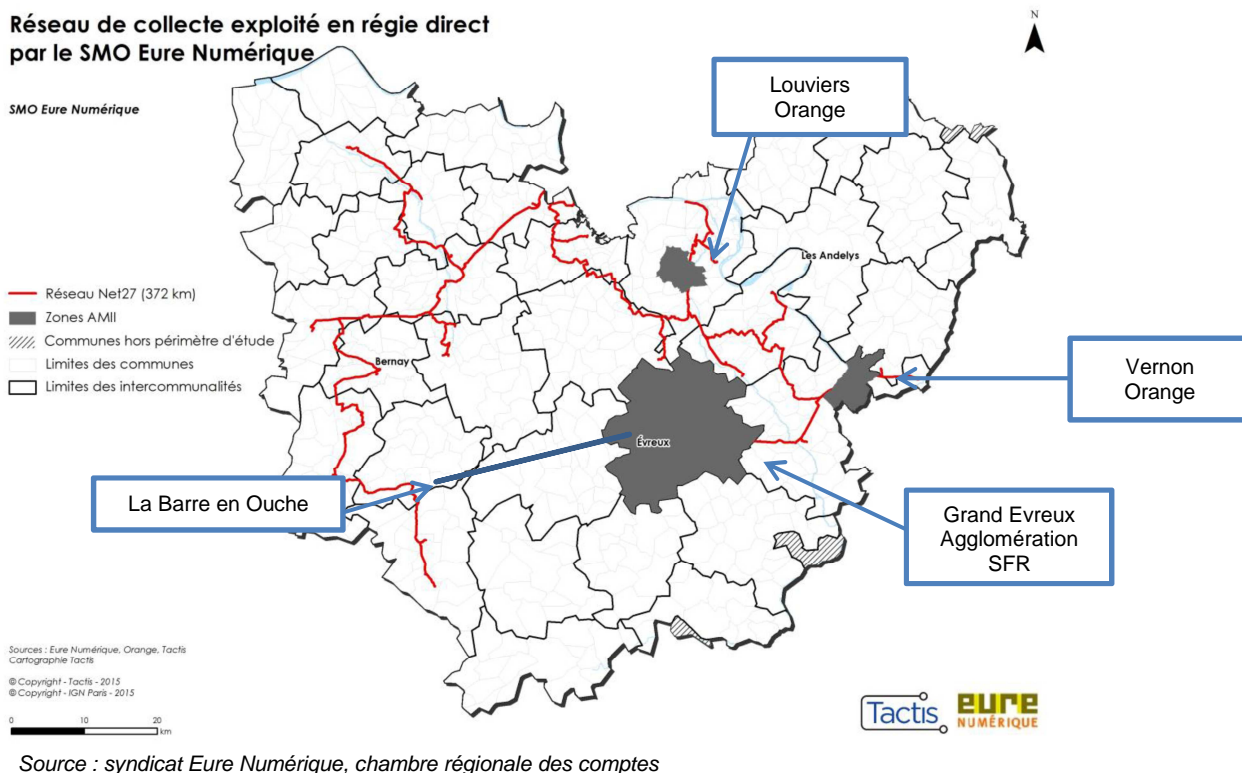
L'une des premières actions du syndicat a consisté à assurer le bouclage physique du réseau départemental entre 2014 et 2015, préalable indispensable au déploiement des réseaux de desserte à très haut débit dans l'Eure.

³ Il s'agit de Wi-Fi fonctionnant sur grande distance en extérieur qui repose sur l'installation d'antennes relais sur les points hauts (château d'eau...) et d'une antenne chez l'utilisateur final. La technologie WiMax nécessite une autorisation accordée par le régulateur pour l'utilisation de fréquences de la boucle locale radio.

⁴ Appuis de la direction du service informatique du département, de la direction des ressources humaines, de la direction des affaires juridiques et de la commande publique, de la direction des finances et de la direction des bâtiments et de l'architecture.

⁵ La fiche synthétique du projet de RIP de deuxième génération (déploiement du très haut débit) adressée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) en juin 2013 indique que les 80 centraux téléphoniques les plus importants (regroupant 77,5 % des lignes téléphoniques du département) sont dégroupés.

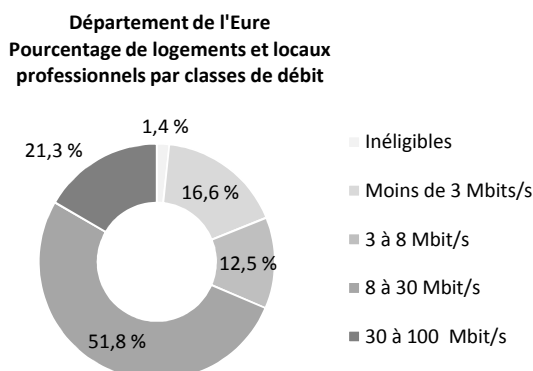
Carte n°1 : couverture du réseau départemental en 2014



Fin octobre 2015, l'Observatoire de la mission « France Très haut débit »⁶ constatait que si 98,4 % des logements de l'Eure disposaient d'une offre de service située entre 2 et 100 mégabits par seconde (Mbit/s), près de 20 % disposaient de moins de 3 Mbit/s, soit un niveau proche de la zone blanche, et environ 4 500 logements demeuraient en zone blanche⁷ (1,6 % des logements).

Ce résultat, qui peut paraître modeste après une dizaine d'années d'action du département pour améliorer la qualité du service par le réseau cuivre⁸, peut s'expliquer par les caractéristiques du territoire, à savoir une proportion d'habitat individuel élevé, un nombre important d'entreprises de très petite taille, des taux de ruralité et de dispersion de l'habitat parmi les plus élevés de l'ensemble des départements français.

Schéma n° 1 : couverture du département de l'Eure par classes de débit



Source : Observatoire France Très haut débit, mars 2016

⁶ <http://observatoire.francethd.fr/#>

⁷ Le seuil en dessous duquel une zone est considérée « blanche » évolue avec l'augmentation globale de la qualité de service. Selon la nature des activités qu'il exerce, un débit inférieur à 8 Mbit/s peut être considéré comme insuffisant par l'utilisateur final. Ainsi, l'accès à une offre « triple-play » (service commercial combinant l'accès à internet, à la téléphonie fixe et à la télévision par l'intermédiaire d'un boîtier multiservice, communément appelé « box ») exige un service d'au moins 6 Mbit/s.

⁸ Le réseau WiMax et le satellite n'ont pas permis d'assurer le niveau de couverture prévu en raison de contraintes techniques.

B - Les dispositifs territoriaux pour l'aménagement numérique ont été mis en œuvre

1 - La politique d'aménagement numérique en région Haute-Normandie

Comme prévu dans la circulaire de juillet 2009 portant sur les schémas directeurs de concertation régionale sur l'aménagement numérique⁹, la stratégie de cohérence d'aménagement numérique en région Haute-Normandie « SCORAN » a été initiée en 2011. Actualisé dans le cadre de la préparation du contrat de projets Etat-Région (CPER) 2015/2020, le document s'intitule désormais « SCORAN 2.0 ».

La stratégie régionale précise la gouvernance et les objectifs de l'action territoriale. Elle est basée sur deux volets, « infrastructures » et « services et usages », et poursuit trois objectifs :

- une couverture en haut débit pour tous en 2015 ;
- un accès à des services du très haut débit pour les entreprises régionales situées dans les zones d'activités en 2015 ;
- une réponse à l'ambition nationale de proposer un accès très haut débit à l'ensemble des foyers, selon les technologies adaptées, d'ici 2025.

En février 2012, un premier plan intitulé « *Développer le très haut débit pour les Haut-Normands, le 276 s'engage* » a été élaboré sous l'égide de la région Haute-Normandie et des départements de la Seine Maritime et de l'Eure. Il consistait en un programme de développement des infrastructures en fibre optique pour les quinze années à venir, avec pour objectif intermédiaire le remplacement des prises téléphoniques pour 70 % de la population d'ici 2025.

Parallèlement, la commission de concertation régionale pour l'aménagement numérique du territoire (CCRANT) de Haute Normandie¹⁰ a été installée le 6 juillet 2012. Elle a pour objet d'articuler les interventions publiques et privées, notamment par l'application du principe d'absence d'intervention publique dans les zones de déploiement préemptées par les opérateurs privés.

La région Haute-Normandie s'est également dotée d'une politique globale en faveur du numérique en novembre 2013, dont le volet « *aménagement numérique des territoires* » prévoit les modalités de soutien financier pour l'établissement des réseaux très haut débit en fibre optique à hauteur de 225 M€ pour les quinze années à venir.

Il est également souligné qu'un observatoire régional des technologies de l'information et de la communication (ORETIC) a été créé à l'initiative des chambres de commerce et d'industrie (CCI) de Normandie en 2012. Cofinancé par l'Europe et la région Haute-Normandie, il produit des études sur les usages des technologies dans les entreprises haut-normandes.

A titre d'exemple, en mai 2014, l'observatoire montrait que 54 % des entreprises en région disposaient d'un site internet mais seulement 3 % des sites possédaient des fonctionnalités d'e-commerce¹¹. Ce résultat est à rapprocher d'une enquête du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)¹² qui indiquait que 55 % de la population avait eu recours au e-commerce en 2013.

⁹ Circulaire du Premier ministre n°5412/SG du 31 juillet 2009 adressée aux préfets, concernant l'élaboration des stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN), complétée par la circulaire du Premier ministre du 16 août 2011.

¹⁰ La circulaire du 16 août 2011 définit la CCRANT comme une instance de concertation qui réunit l'Etat, les collectivités et leurs établissements et les opérateurs commerciaux d'envergure nationale.

¹¹ L'enquête a été menée auprès de 404 décideurs économiques issus d'entreprises haut-normandes de trois à 150 salariés. L'agenda numérique pour l'Europe fixait la part des entreprises devant avoir une activité de ventes en ligne à un objectif de 33 % en 2015.

¹² Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la société française (décembre 2013) réalisée par le CREDOC.

Enfin, s'agissant des usages numériques non marchands, le cadre stratégique du numérique de Haute-Normandie¹³, élaboré dans le cadre de la stratégie européenne, a également permis d'identifier des besoins importants dans le domaine des services publics en ligne.

2 - Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)

L'article L. 1425-2 du CGCT impose la réalisation d'un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)¹⁴. Ce dernier permet de recenser les infrastructures et réseaux, d'identifier les zones desservies, de relever les carences des territoires et de présenter une stratégie de développement.

Comme le prévoyait la SCORAN en 2011, le conseil départemental de l'Eure a adopté son SDTAN le 27 juin 2012. Aucune actualisation n'en a été produite depuis lors.

Le SDTAN de l'Eure repose sur cinq actions :

- accompagner les opérateurs privés dans leurs déploiements en zones conventionnées ;
- compléter le réseau de collecte à l'échelle départementale ;
- améliorer le niveau de service haut débit du département ;
- aménager progressivement le département en très haut débit en lien avec les collectivités locales ;
- généraliser le très haut débit.

Le document contient un état des lieux détaillé de l'accès au haut débit par la technologie DSL et par le réseau hertzien, ainsi qu'une analyse des besoins en matière de technologie de l'information et de la communication (TIC) par catégorie d'utilisateurs. Il recense les initiatives publiques et privées, initiées ou projetées sur le territoire. Il rappelle les stratégies d'aménagement numérique des acteurs publics locaux. En cela, il reprend les prescriptions du guide réalisé par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 2011.

Le SDTAN recommande une appréhension différenciée des réseaux de collecte et de desserte selon l'organisation suivante :

- l'établissement et l'exploitation du réseau de collecte d'une part, ainsi que l'exploitation des réseaux de desserte d'autre part, pourraient être confiés à une structure dédiée mutualisée ;
- l'établissement des réseaux de desserte est confié aux EPCI, sur la base de règles d'ingénierie communes.

Le document présente l'objectif global de couvrir en très haut débit 100 % des lignes du département en 2025-2030, en s'appuyant sur un plan de financement de près de 400 M€. Un objectif intermédiaire prévoit que 70 % de la population sera bénéficiaire du très haut débit à l'horizon 2020. Il repose sur une première phase de travaux, estimée à 200 M€, qui comprend :

- une extension du réseau de collecte en deux phases :
 - des travaux de montée en débit sur le réseau hertzien ;
 - des déploiements locaux de desserte très haut débit.

*

¹³ Programme opérationnel régional des fonds européens FEDER-FSE de Haute-Normandie 2014-2020.

¹⁴ Il s'agit d'un document opérationnel, établi à moyen ou long terme (cinq à 20 ans), qui décrit les objectifs à atteindre pour le territoire considéré. Le document constitue un outil de cadrage de la montée en débit des territoires et de leur évolution vers le très haut débit, au moyen essentiellement d'une densification de la capillarité des réseaux en fibre optique. Il favorise la cohérence des actions à mener par les différents acteurs.

En conclusion, la chambre constate que le département de l'Eure a déployé un réseau de collecte permettant le dégroupage et la couverture en haut débit d'une large part de sa population.

Comme le prévoit la loi, et conformément à la stratégie développée au plan régional, il s'est doté d'un schéma directeur d'aménagement numérique (SDTAN) en juin 2012. Ce document prévoit l'établissement d'un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné, suivant un objectif chiffré en termes de locaux éligibles à horizon 2020.

C - L'objet statutaire et le périmètre du syndicat

1 - Des compétences bien définies mais les infrastructures préexistantes n'ont pas été mises à disposition du syndicat

L'arrêté préfectoral du 13 janvier 2014 a créé le syndicat mixte ouvert « Eure Numérique » dont les membres fondateurs sont le département de l'Eure et neuf communautés de communes¹⁵. Ils ont été rejoints par les communautés de communes de Bernay et de ses environs et du canton de Rugles en février 2015.

Au 25 juin 2015, date de la dernière délibération validant l'intégration de nouveaux membres, le syndicat regroupait 26 EPCI sur les 32 que compte le département (hors la communauté d'agglomération du Grand Evreux), représentant 88 % de la population concernée par le déploiement du réseau d'initiative publique (RIP).

L'arrêté préfectoral du 8 juillet 2015 formalise l'adhésion de l'ensemble des EPCI, à l'exception de six d'entre eux. Ces derniers devraient rejoindre l'établissement prochainement.

La loi NOTRe du 7 août 2015, en ce qu'elle modifie les schémas départementaux de coopération intercommunale, est cependant susceptible de remettre en cause le périmètre du syndicat et son mode de fonctionnement.

Le syndicat a pour objet l'exercice de la compétence visée à l'article L. 1425-1 du CGCT relative à l'établissement et à l'exploitation des infrastructures et des réseaux de communications électroniques dans le département, qui a choisi de conserver la compétence prévue à l'article L. 1425-2 du CGCT¹⁶.

Dans ce cadre, il est doté des compétences suivantes :

- l'établissement, au sens du 2° de l'article 32 du code des postes et communications électroniques (CPCE), par réalisation, acquisition ou location d'infrastructures de réseaux de communication électronique à très haut débit, ainsi que leur exploitation (maintenance et commercialisation) ;
- la fourniture de services de communication électronique aux utilisateurs finaux, en cas d'insuffisance d'initiatives privées ;
- la maîtrise d'ouvrage sur la construction de la totalité du réseau (réseau de collecte et de desserte).

Le syndicat doit également assurer la prise en charge, la maintenance et la commercialisation du réseau départemental existant, ainsi que l'intégration des réseaux de desserte FTTH (fibre jusqu'à l'abonné) établis dans les mois et les années à venir.

¹⁵ Les communautés de communes d'Amfreville la campagne, de Pont-Audemer, des pays de Conches et du Neubourg, d'Epte-Vexin-Seine, de l'Eure-Madrie-Seine, de Gisors-Epte-Lévrière, de Val de Risle et des communes rurales du sud de l'Eure.

¹⁶ L'article L. 1425-2 du CGCT est relatif à la réalisation des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN).

L'article L. 5721-6-1 du CGCT pose le principe du transfert de compétences au profit du syndicat mixte¹⁷. La procédure entraîne l'intégralité de la prise en charge par le bénéficiaire des dépenses d'entretien courant et des réparations nécessaires à la préservation des biens. Ainsi, le syndicat bénéficiaire poursuit leur amortissement selon le plan initial ou conformément à ses propres règles¹⁸.

Cette disposition est reprise à l'article 4 des statuts du syndicat Eure Numérique¹⁹. Pour autant, en contradiction avec l'article susmentionné et les statuts de l'établissement, le département n'a pas mis le réseau départemental de collecte à disposition du syndicat nouvellement créé.

La collectivité a initié une convention²⁰ en 2014, dont l'objet est de définir les conditions par lesquelles elle transfère la gestion du réseau de collecte au syndicat. Le document fait référence à l'article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

De même, l'article 2 de la convention précise que « *le transfert de gestion* » entraîne l'exercice de l'ensemble des droits et obligations du propriétaire par le syndicat pour la durée de la convention, soit 20 ans, alors même que les statuts précisent que l'établissement est créé pour une durée illimitée.

L'article 6 prévoit que « *la présente convention ne confère aucun droit réel au SMO [syndicat mixte ouvert Eure Numérique] s'agissant des infrastructures, objet de cette convention* », alors que la loi prévoit que le bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des droits et obligations du propriétaire des biens et équipements considérés, à l'exception du droit d'aliéner.

L'article 13 intitulé « *Indemnisation du département* » prévoit une contrepartie « *compte tenu du dessaisissement que le transfert de gestion engendre pour le département* »²¹, alors que la mise à disposition, sans transfert de propriété, ne donne lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

L'article 17 prévoit la résiliation de la convention à la seule initiative du département « *de manière anticipée par suite d'un changement d'affectation des infrastructures passives objet du présent transfert* »²², alors que le CGCT énonce les conditions par lesquelles le bien mis à disposition est restitué à la collectivité propriétaire.

En outre, une autre convention dite « de gestion » entre le département et le syndicat, adoptée par délibération du conseil départemental du 14 avril 2014, a pour objet de « *préciser les relations de gestion entre les deux parties afin d'assurer un fonctionnement optimal du syndicat mixte ouvert (...)* »

¹⁷ L'article L. 5721-6-1 prévoit que le transfert entraîne de plein droit l'application des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5 à l'ensemble des biens et équipements nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert.

¹⁸ En application des articles L. 2321-2 27° et R. 23 21-1 du CGCT.

¹⁹ L'article 4 des statuts précise « *en conséquence de ce transfert, à la date de création du syndicat, les infrastructures, équipements de réseau de communications électroniques et ouvrages de génie civil afférents, ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés seront de plein droit mis à disposition du syndicat mixte, à titre gratuit et pour la durée du syndicat. Ils restent néanmoins propriété de la collectivité et restent disponibles à titre gratuit pour celle-ci.* »

²⁰ Intitulée « Convention de mise à disposition et de transfert de gestion d'infrastructures de communications électroniques ».

²¹ Celle-ci s'exprime par la mise à disposition d'équipements passifs permettant le raccordement des collègues.

²² La convention précise que le département s'engage, dans ce cas, à aviser le syndicat de sa décision par lettre recommandée, douze mois au moins avant la date d'effet de la résiliation. L'article 17.4 prévoit la résiliation de la convention « *pour faute.* »

Outre des dispositions visant à recenser les contributions du département au fonctionnement de l'établissement (mises à disposition de locaux, appuis techniques), le document rappelle le transfert des compétences visées à l'article L. 1425-1 du CGCT mais précise « *néanmoins, le département souhaite, en tant que membre du syndicat, conserver une veille sur le sujet.* » Il mentionne également un « *transfert effectif* » de la compétence qui serait décalé dans le temps, sans apporter plus de précision.

Dans sa réponse, le président du syndicat en fonctions a souligné les conséquences budgétaires et patrimoniales du régime de la mise à disposition des biens, dans le cadre du transfert de la compétence prévue à l'article L. 1425-1 du CGCT.

Pour autant, la chambre rappelle qu'il appartient aux parties prenantes de respecter l'ensemble des dispositions qui leur sont applicables afin de garantir que le bilan du syndicat reflète de manière exhaustive les effets du transfert de la compétence.

*

En conclusion, la chambre constate que les statuts d'Eure Numérique délimitent précisément le périmètre des compétences transférées conformément au principe d'exclusivité applicable aux syndicats.

En revanche, le transfert de compétences avec le département ne s'est pas accompagné du transfert des biens afférents au sens de l'article L. 5721-6-1 du CGCT. Il incombe à la collectivité et au syndicat de réaliser, sans délai, cette mise à disposition nécessaire à l'exercice du service public local relatif aux réseaux et aux services locaux de communications électroniques.

2 - Des activités complémentaires qui doivent être mieux encadrées

Les syndicats mixtes peuvent assurer des prestations de service en faveur d'autres collectivités, dès lors qu'une convention est établie entre les parties et que les prestations réalisées portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne (article L. 5111-1 du CGCT).

En l'espèce, Eure Numérique dispose d'une habilitation statutaire pour exercer des activités pouvant être « *le complément normal et nécessaire de sa compétence de base précitée* », ainsi que pour assurer la maîtrise d'ouvrage de prestations de service.

Ses statuts l'autorisent également à assurer des « *prestations [de service] se rattachant à son objet pour des EPCI ou des collectivités non membres.* » La compétence vise, en particulier, la réalisation des schémas locaux d'aménagement numérique (SLAN) dont la responsabilité incombe aux EPCI. Il s'agit pour ces derniers d'établir une programmation de déploiement du réseau de desserte locale. Cette organisation tient au fait que l'EPCI a été retenu comme l'échelon territorial pertinent pour préparer le déploiement du réseau de desserte. Il lui appartient cependant de s'assurer du respect des règles de la commande publique s'agissant des collectivités non membres.

En septembre 2015, 27 des 32 EPCI du territoire (hors la communauté d'agglomération du Grand Evreux) avaient réalisé leur SLAN. Le syndicat les a assistés dans cette démarche. Les prestations n'ont pas été facturées aux bénéficiaires. Par compensation, l'établissement s'est attribué les conclusions des études pour élaborer le « *schéma d'ingénierie départemental* ».

L'habilitation statutaire relative à la réalisation de prestations de service ne peut être mise en œuvre qu'au moyen d'une convention. Le contrat doit être préalable à l'action et doit déterminer, notamment, les relations financières des co-contractants.

Pour autant, au cours de la période sous revue, les interventions du syndicat en qualité de prestataire (assistance à maîtrise d'ouvrage dans la réalisation des SLAN) n'ont été encadrées ni par une délibération du comité syndical, en prévoyant les modalités, ni par une convention avec les EPCI concernés.

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonctions s'engage à respecter la procédure applicable à l'exercice d'activités complémentaires, au sens de l'article L. 5111-1 du CGCT.

*

En conclusion, la chambre observe que les prestations de service fournies par le syndicat s'inscrivent dans le champ des compétences transférées mais qu'elles ne font pas l'objet du conventionnement préalable prévu par la réglementation.

Par ailleurs, afin de garantir le respect du droit de la concurrence, la chambre invite le comité syndical à retracer ces activités dans un budget annexe à l'exemple de l'obligation prévue pour les EPCI à l'article L. 5211-56 du CGCT.

3 - Un périmètre géographique qui devrait rassembler 80 % de la population départementale

Suite à l'appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII)²³ lancé par l'Etat en 2010, des opérateurs privés ont fait connaître leur intérêt, en avril 2011, pour déployer un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH) à leur seule initiative dans certaines zones du département de l'Eure.

Ainsi, les 37 communes formant la communauté d'agglomération du grand Evreux (GEA) et les villes de Vernon et de Louviers relèvent de l'initiative privée. Ensemble, ces communes représentent 22 % des ménages du département.

En conséquence, le syndicat a vocation à réunir l'ensemble des EPCI du territoire pour établir le réseau en fibre optique, hormis les communes précitées, ce qui représente 78 % de la population totale du département de l'Eure.

En 2014, la convention de programmation et de suivi des déploiements FTTH²⁴ a été signée entre les entités publiques et l'opérateur SFR pour le déploiement en réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné prévu entre 2018 (à Evreux) et 2020 dans les 36 autres communes de la communauté d'agglomération du Grand Evreux.

Les conventions de déploiement entre les villes de Vernon et de Louviers et l'opérateur Orange n'étaient pas signées en octobre 2015.

Les services de l'ordonnateur ne détenaient pas la convention signée pour les déploiements sur la zone de la communauté d'agglomération du Grand Evreux. Pourtant, la première action du schéma d'aménagement numérique (SDTAN), mis en œuvre par le syndicat, concerne l'accompagnement des opérateurs privés dans leurs déploiements en zones conventionnées.

*

²³ Cette consultation, lancée par l'Etat en 2010, avait pour objet de recenser les projets de déploiement à cinq ans portés par des opérateurs privés et ne nécessitant pas d'aides publiques. Dans le plan « France Très Haut Débit » lancé en février 2013, les zones AMII sont remplacées par les zones dites conventionnées dans lesquelles au moins un opérateur s'est engagé de manière crédible à déployer un réseau FTTH homogène et complet à terme. Dans ces zones, l'Etat et les collectivités territoriales signataires ne soutiendront pas les déploiements de réseaux d'initiative publique (RIP) concurrents dans la mesure où les engagements seront effectivement respectés.

²⁴ Fin 2013, le régulateur a proposé un modèle de convention destinée à organiser le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné dans les zones préemptées par les opérateurs privés. La convention, qui n'est pas obligatoire, doit permettre de partager les modalités et le calendrier de déploiement du réseau à Très haut débit.

En conclusion, la chambre relève que le syndicat devrait couvrir, à brève échéance, l'ensemble de la zone d'initiative publique pour l'établissement du réseau en fibre optique à très haut débit. Les déploiements prévus par les opérateurs privés concernent, quant à eux, plus de 20 % de la population du département. Néanmoins, en octobre 2015, seule une convention avait été signée entre les pouvoirs publics et l'opérateur SFR.

III - LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT

A - Le fonctionnement des instances syndicales devrait s'améliorer

1 - Le fonctionnement du comité syndical

Les statuts précisent que l'organe délibérant se réunit au moins trois fois par an. Cette périodicité minimale a été observée durant la période sous revue. La composition et le fonctionnement du bureau n'appellent pas de remarque particulière.

a - La représentation des membres au comité syndical

En accord avec l'article L. 5721-2 du CGCT, la répartition des sièges entre les collectivités locales et les établissements publics, membres du syndicat, est fixée par les statuts.

Initialement, une distinction quant au nombre de délégués était prévue entre les membres fondateurs et les nouveaux adhérents en des termes ambigus de sorte que deux modes de calcul étaient envisageables.

En réponse à l'observation de la chambre sur ce point, l'ordonnateur en fonctions a produit la délibération du comité syndical en date du 9 décembre 2015 qui a apporté les clarifications nécessaires.

b - Le quorum

Les statuts prévoient que « *le comité ne peut valablement délibérer que si la majorité simple des suffrages exprimés est réunie.* » Le règlement intérieur dispose, quant à lui, que l'organe ne peut délibérer que si « *la moitié plus une des voix sont représentées.* » Ainsi, la consultation des deux documents ne permet pas de déterminer clairement les règles de quorum applicables aux séances de l'organe délibérant.

Par ailleurs, au regard des extraits des procès-verbaux des délibérations fournis, il n'est pas possible de vérifier que le quorum a été atteint : les personnes présentes sont identifiées mais la liste des votants et leur répartition par collège n'est pas produite.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur en fonctions déclare avoir adopté des mesures afin de sécuriser le calcul du quorum, notamment par l'introduction d'un appel avant le début de la séance et de la distinction entre les différents collèges.

c - Les autres anomalies relevées dans les procès-verbaux de séance

Les procès-verbaux produits par l'ordonnateur ne font pas état de l'adoption, en début de séance, du procès-verbal de la séance précédente. Au cours de la période sous revue, la liste des personnes assistant aux séances s'est révélée à plusieurs occasions incomplète ou erronée. Enfin, des erreurs dans la rédaction des documents publics ont été observées.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur en fonctions a déclaré avoir pris des mesures afin d'améliorer la qualité des procès-verbaux de séance.

2 - Le président et les vice-présidents

Les statuts prévoient les modalités de nomination et les attributions du président et des vice-présidents. Il apparaît que ces derniers sont « *nommés (...) pour assister le président.* »

La délibération du 18 mai 2015 qui les désigne n'apporte pas d'information quant à leurs attributions, ce que confirme l'ordonnateur, interrogé sur ce point. Aucun d'entre eux ne bénéficie d'une délégation de fonction ou de signature de la part du président. Le bureau a délégué une partie de ses attributions à ce dernier.

3 - Le règlement intérieur est incomplet

Conformément aux articles L. 2121-8 (et non l'article L. 2541-5 du CGCT, visé dans la délibération du 27 janvier 2014, qui s'applique aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin) et L. 5211-1 du CGCT, le syndicat s'est doté d'un règlement intérieur.

Le document n'apporte aucune précision sur la composition et le fonctionnement des commissions. Il se contente de prévoir la possibilité de créer des commissions transversales ou thématiques, sans pouvoir décisionnel. L'organisation administrative des régies n'y est pas abordée.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur en fonctions s'est engagé à compléter le règlement intérieur sur ces points, à l'occasion de la mise en conformité des régies avec la réglementation applicable.

4 - Le comité syndical n'a pas installé la commission consultative des services publics locaux

L'article L. 1413-1 du CGCT dispose que les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de 10 000 habitants, ce qui est le cas en l'espèce, doivent créer une commission consultative des services publics locaux²⁵ (CCSPL).

En application de l'article L. 1413-1 du CGCT, la commission consultative (CCSPL) doit examiner chaque année le rapport annuel produit par le(s) délégué(s) de service public, ainsi que le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Eure Numérique exploite deux services à caractère industriel et commercial dont les opérations sont individualisées dans un budget annexe²⁶. Le syndicat a en outre délégué l'exploitation technique et commerciale du réseau départemental de communications électroniques haut et très haut débit.

Pour autant, le comité syndical n'a pas installé la commission consultative (CCSPL) à sa création en 2014, pas plus que lors du renouvellement de certains délégués au comité syndical en mai 2015.

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonctions a indiqué que la CCSPL serait mise en place pour l'examen du prochain rapport annuel du délégué.

²⁵ La composition de la CCSPL est fixée par l'article L. 1413-1 du CGCT qui prévoit qu'elle est présidée par le président de l'organe délibérant et qu'elle comprend des membres de l'assemblée délibérante « *désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.* »

²⁶ Le réseau de collecte départemental (budget annexe « 1G ») et le réseau pour l'établissement du réseau d'initiative publique très haut débit (budget annexe « 2G »).

B - Les obligations du domaine des communications électroniques sont respectées

1 - Eure Numérique est opérateur de communications électroniques

L'article L. 1425-1 du CGCT dispose que : « *lorsqu'ils exercent une activité d'opérateur de communications électroniques, les collectivités territoriales et leurs groupements sont soumis à l'ensemble des droits et obligations régissant cette activité.* » Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) précise ces obligations.

Au regard des activités qu'il exerce présentement, le syndicat est maître d'ouvrage d'un réseau ouvert au public pour lequel il n'est pas exploitant (réseau « 2G ») mais il est exploitant en régie directe du réseau de collecte construit par le département (réseau « 1G »).

Par délibération du 27 janvier 2014, le comité syndical a ainsi décidé la déclaration de l'établissement à l'ARCEP en tant qu'opérateur de réseau.

2 - Le respect de l'obligation de transmission du projet au régulateur

Le syndicat a déposé un dossier de consultation formelle de son projet à l'ARCEP en mai 2013. Il a souhaité compléter son dossier en juin 2015 et le délai de réponse des opérateurs a ainsi été repoussé au 10 août 2015. Le syndicat n'a été destinataire d'aucune réponse favorable des opérateurs à sa consultation visant à présenter le déploiement du très haut débit dans le département de l'Eure.

*

La chambre observe que le syndicat exerce les activités d'opérateur de communications électroniques au sens de l'article L. 33-1 du CPCE et qu'il est déclaré à l'ARCEP en cette qualité.

Elle relève également que le syndicat a précédé son intervention d'opérations de déploiement des réseaux à très haut débit d'une consultation visant à s'assurer de l'absence d'initiative privée sur son territoire.

C - La création et le fonctionnement des régies ne sont pas conformes au droit

1 - Le syndicat n'a pas respecté les règles encadrant la création des régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC)

Lorsqu'un syndicat mixte souhaite exploiter directement un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) relevant de sa compétence, l'article L. 1412-1 du CGCT lui impose la constitution d'une régie dédiée. Il est précisé à l'article L. 2221-4 du CGCT que lesdites régies doivent nécessairement bénéficier de l'autonomie financière.

Outre l'absence de consultation préalable de la commission consultative (CCSPL) déjà évoquée, et en contradiction avec l'article L. 2221-14 du CGCT, la création des deux régies destinées à individualiser les opérations d'établissement et de gestion des réseaux de première et de deuxième génération n'a pas fait l'objet d'une délibération du comité syndical.

De surcroît, aucune des deux régies n'est effectivement autonome sur le plan financier puisqu'elles restent rattachées à la comptabilité principale.

2 - Les régies ne sont pas dotées des statuts et des organes prévus par la réglementation

L'article L. 2221-14 du CGCT dispose que les régies dotées de la seule autonomie financière sont administrées sous l'autorité de l'ordonnateur par un conseil d'exploitation et son président, ainsi qu'un directeur. L'organisation et le fonctionnement de ces régies sont prévus notamment aux articles R. 2221-63 à R. 2221-94 du CGCT.

Selon les dispositions applicables, la délibération créant une régie doit en fixer les statuts et le montant de la dotation initiale²⁷. Le comité syndical doit également désigner les membres du conseil d'exploitation et déterminer les tarifs du service.

Le directeur dispose de prérogatives lui permettant d'assurer le fonctionnement des services de la régie. Ainsi, il prépare le budget et peut recevoir de l'ordonnateur une délégation de signature pour toutes les affaires intéressant le fonctionnement de la régie.

De surcroît, l'article R. 2221-94 du CGCT dispose qu'un relevé provisoire des résultats d'exploitation doit être arrêté tous les six mois par le directeur et présenté par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante²⁸.

Sur la période examinée, le syndicat n'a observé aucune des obligations relatives à l'administration des régies chargées de l'exploitation d'un SPIC.

Selon l'ordonnateur en fonctions, le budget annexe « 1G » serait un service public administratif, en application des critères jurisprudentiels. Cependant, la chambre rappelle que le syndicat a choisi de qualifier ledit budget de service public à caractère industriel et commercial (SPIC) au moment de sa création. En conséquence, il lui appartient d'appliquer l'ensemble de la réglementation qui s'y rattache.

*

En conclusion, la chambre souligne que le syndicat ne respecte pas l'ensemble des dispositions du CGCT relatives à la création et à l'administration des régies chargées de l'exploitation d'un SPIC et qu'il lui incombe de se mettre en conformité avec la réglementation.

En effet, au-delà de sa dimension juridique, le respect de ces dispositions vise, à la fois, à garantir le respect du droit de la concurrence et à placer les élus en capacité de porter une juste appréciation sur la situation financière du syndicat.

IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE

Pour exploiter les services publics relevant de sa compétence et les infrastructures afférentes, le syndicat a recours à une dizaine de contrats, attribués ou en cours d'attribution.

Le suivi des procédures de passation du marché public de maintenance du réseau de collecte et de la délégation de service public en régie intéressée pour l'exploitation et la commercialisation du réseau à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH) ne fait pas ressortir d'anomalies substantielles.

²⁷ Article R. 2221-1 du CGCT.

²⁸ Le même article prévoit : « Lorsqu'il résulte de ce relevé que l'exploitation est en déficit, le conseil municipal est immédiatement incité par le maire à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre, soit en modifiant les tarifs ou les prix de vente, soit en réalisant des économies dans l'organisation des services. »

A - L'information budgétaire et financière

Le syndicat a choisi d'appliquer les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives aux finances communales²⁹.

1 - Le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 5211-36 du CGCT dispose que l'examen du budget de l'établissement doit être précédé d'un débat du comité syndical sur les orientations budgétaires, dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. Au cours de la période sous revue, le syndicat a respecté cette obligation.

La convocation des membres de l'assemblée délibérante doit être accompagnée d'une note de synthèse relative aux orientations générales du budget en vue de la tenue du débat³⁰, lequel ne donne pas lieu à des décisions formelles mais a cependant une portée réelle.

Pour 2015, la note de synthèse explique l'augmentation des dépenses de fonctionnement du syndicat par les trois recrutements³¹ nécessaires à l'exécution de ses missions et mentionne le maintien du montant des contributions des membres aux charges de la structure (0,8 € TTC par habitant).

S'agissant de la section d'investissement, le document apporte des informations générales sur les possibilités de financement ouvertes au syndicat auprès de l'Etat, de la région et du département. Il confirme que les EPCI apporteront leur « *soutien à hauteur de 20 % des investissements nécessaires sur leur territoire* », sans pour autant faire référence aux actions du SDTAN. Il mentionne le plan de financement global de 133,5 M€ destiné à réaliser la première phase de déploiement des 73 430 prises sur cinq ans.

La note de synthèse rappelle également les règles de répartition des fonds dont disposera le syndicat. Ainsi, il est prévu que l'enveloppe totale de financement, à hauteur de 133,5 M€, soit répartie dans chaque EPCI en proportion de sa population ramenée à celle du département, diminuée des habitants des communes concernées par les initiatives privées déclarées. Il est ajouté que le plan de financement a été établi en tenant compte d'un financement maximum du fonds national pour la société numérique (FSN) de 485 € par prise³², soit un coût optimum par prise construite établi à 1 350 €.

La question de la trésorerie du syndicat est également abordée. Il est proposé la souscription d'une ligne de trésorerie auprès de la caisse des dépôts et consignations et des appels de fonds de 80 % du co-financement des EPCI dès la signature du marché d'études ou de conception-réalisation concernant leur territoire. Le document se termine par un état des réalisations des schémas locaux d'aménagement du numérique dans les EPCI membres et non membres.

La note de synthèse n'apporte cependant pas d'autres informations chiffrées sur les opérations prévisibles en 2015 et pour les exercices suivants, ni pour le budget principal, ni pour les budgets annexes.

Eu égard à l'importance des plans de financement projetés, la chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur en fonctions de compléter les informations présentées dans la note de synthèse préparatoire au débat d'orientations budgétaires, en ajoutant une présentation de l'équilibre prévisionnel des opérations financières pour chacun des budgets.

²⁹ Article L. 5722-1 et articles L. 2311-1 à L. 2343-2 du CGCT.

³⁰ Par combinaison des articles L. 2121-12 et L. 2313-1 du CGCT.

³¹ Un ingénieur, un technicien et un contrôleur de gestion.

³² Il s'agit du plafond d'aide déterminé par l'Etat pour chaque département, établi en fonction d'indicateurs de ruralité et de dispersion de l'habitat.

2 - La présentation des annexes obligatoires

Le syndicat produit les principales annexes qui permettent de se fonder une opinion sur la situation de son bilan et de ses effectifs.

En revanche, l'annexe relative aux engagements financiers pris au titre des délégations de service public n'est pas produite, bien que le syndicat ait recours à ce mode de gestion (articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT).

L'ordonnateur en fonctions soutient dans sa réponse que la production de cette annexe n'est pas nécessaire, au motif que le contrat de régie intéressée n'implique pas d'engagement financier pour le syndicat.

Pour autant, la chambre maintient que l'annexe en cause est applicable à toutes les formes de délégation de service public, y compris la régie intéressée.

3 - Le syndicat ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle de ses investissements

En 2014, les prévisions budgétaires en dépenses d'équipement s'élevaient à 5,6 M€ et se rattachaient au budget annexe « 2G ». Les réalisations se sont élevées à 3 M€, soit un taux d'exécution de 53 %. Le budget primitif 2015 prévoyait un montant de dépenses d'équipement de 26,8 M€ au même budget annexe.

Le syndicat ne s'est pas doté d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). L'ordonnateur en fonctions justifie la situation par le fait que le syndicat restait en attente de l'accord définitif au financement de son projet par le fonds national pour la société numérique (FSN)³³.

En 2014, lors de l'adoption du budget de l'exercice, le comité syndical a voté par délibération distincte une autorisation de programme³⁴ de 1,186 M€ et des crédits de paiement pour 593 100 € au budget annexe « 2G ». Cette action concernait principalement des travaux de raccordement pour la zone d'activité de Pont-Audemer.

*

En conséquence, et comme évoqué précédemment, s'agissant du débat d'orientations budgétaires, la chambre recommande au syndicat de se doter d'une programmation pluriannuelle de ses investissements, compte tenu des montants d'investissement importants prévus pour les travaux de déploiement au budget annexe « 2G » à l'horizon 2021.

B - La fiabilité de l'information comptable

L'actif immobilisé net du budget principal s'élevait à 538 € à la clôture 2014.

Le bilan du budget annexe « 1G » ne comprend aucune information au 31 décembre 2014.

Cette situation s'explique par le fait que le département n'a pas remis les infrastructures (réseau départemental) au syndicat, en contradiction avec les textes applicables. Le budget annexe « 1G » devrait faire apparaître les biens reçus au titre de la mise à disposition, ainsi que les amortissements afférents.

³³ Le FSN a adressé la notification de l'accord préalable de principe au syndicat par lettre datée du 31 juillet 2014.

³⁴ Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

A la clôture de l'exercice 2014, l'actif immobilisé net du bilan du budget annexe « 2G » s'élevait à 3 M€ et se limitait à l'enregistrement d'installations techniques (nœuds de raccordement optique et équipements actifs).

Le syndicat applique la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice. Il n'apparaît pas de provisions au bilan. De même, l'ordonnateur n'a pas déclaré de contentieux susceptibles d'engager l'établissement financièrement.

Les délibérations prises en comité syndical les 16 décembre 2014 et 26 janvier 2015 fixent les durées d'amortissement des biens conformément aux dispositions applicables.

Au 31 décembre 2014, s'agissant des comptes de tiers, les comptes clients présentaient un solde inférieur à 100 000 € au budget annexe « 2G ». Le compte fournisseurs (inférieur à 300 000 €) n'appelle pas de remarques particulières. Par conséquent, les comptes de tiers n'ont pas affecté la sincérité du résultat de la section de fonctionnement en 2014.

Le compte de rattachement entre le budget principal et le budget annexe « 2G » présentait un solde de 1,5 M€. Il s'agit d'une anomalie car la régie exploite un SPIC. En conséquence, comme indiqué plus haut, elle aurait dû être dotée de l'autonomie financière et disposer de son propre compte de disponibilités.

*

En conclusion, la chambre rappelle qu'en application de l'article L. 5721-6-1 du CGCT, la mise à disposition des infrastructures du département au syndicat doit être constatée par un procès-verbal établi entre les représentants de la collectivité, antérieurement compétente, et le syndicat Eure Numérique.

Les régularisations comptables qui en découlent permettront de garantir une image fidèle du résultat des opérations, de la situation financière et du patrimoine du syndicat.

V - L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE COLLECTE DIT DE PREMIÈRE GÉNÉRATION

A - La reprise en régie du réseau était un préalable à la mise en œuvre du schéma directeur (SDTAN)

Pour mémoire, en 2005, le département a financé la création d'un réseau de collecte destiné à permettre les actions de dégroupage. En juin 2005, l'exploitation du réseau a été déléguée sous la forme d'un contrat d'affermage pour une durée de 15 ans à la société ad hoc Net27, filiale de la société Altitude Infrastructure.

Le coût total du réseau s'est établi à 25,7 M€, dont 17,2 M€ ont été financés par le département au titre des travaux pour la fibre (6,5 M€ ont été versés par la collectivité au délégataire au titre de sa participation aux investissements).

Par délibération du 11 février 2013, le département a décidé de résilier de manière anticipée la convention de 2005 et a négocié un accord amiable avec la société Net27.

Selon les dispositions prévues au code civil, le protocole transactionnel a défini la procédure technique et financière permettant au département de retrouver l'ensemble de ses droits sur l'infrastructure concédée³⁵.

L'avenant précisant le terme anticipé de la convention, à effet au 31 octobre 2014, et le protocole transactionnel ont été adoptés par délibération.

Le rapport présenté à l'appui de la délibération mentionnait : « *S'il est admis que le réseau confié en affermage à la société Net 27 a atteint globalement les objectifs qui lui étaient fixés, il est également considéré que cet élément de la stratégie numérique départementale doit être renforcé [pour] permettre le raccordement en fibre optique des principaux établissements du département (...) et des autres partenaires publics (...).* »

La décision du département trouvait son origine dans le fait que l'exploitation du réseau d'initiative publique de première génération devait être dissociée de celle du nouveau réseau afin de respecter le droit communautaire sur les aides de l'Etat. En outre, le schéma directeur (SDTAN) adopté en 2012 prévoyait de renforcer le réseau de collecte à l'échelle départementale, l'enjeu étant de préparer les futurs aménagements en fibre optique, en complément du réseau existant.

Les conditions de la résiliation anticipée du contrat font l'objet de développements complémentaires dans le rapport sur l'exercice de la compétence d'aménagement numérique du département de l'Eure.

B - La maintenance du réseau est assurée dans le cadre d'un marché public

Depuis le 1^{er} novembre 2014, le syndicat a repris en régie la gestion du réseau départemental de première génération. Il a procédé aux travaux nécessaires à son extension et à sa sécurisation en 2015.

Par délibération du 25 juin 2015, le comité syndical a décidé de faire assurer la supervision et la maintenance du réseau par une entreprise sélectionnée, après appel d'offres. Une clause de mission d'apport d'affaires est insérée au contrat.

Dans la pratique, le titulaire du marché est chargé de s'assurer à distance du bon fonctionnement du réseau, de déclencher les opérations de maintenance curative et préventive et de commercialiser le réseau auprès d'éventuels usagers. Un seul candidat, Altitude Infrastructure Exploitation, a répondu à l'appel d'offres.

D'une durée de douze mois, le marché a été signé le 3 juillet 2015, selon les modalités suivantes :

- la supervision et la maintenance curative sont rémunérées forfaitairement à hauteur de 77 500 € HT ;
- les opérations de maintenance préventives font l'objet de commandes ;
- l'apport d'affaires est rémunéré sur la base d'un pourcentage de chiffre d'affaires apportées.

Les documents de la consultation n'appellent pas d'observations. Leur contenu respectait la réglementation et présentait aux candidats toutes les informations utiles. Seule la société Altitude Infrastructure a présenté une offre le 23 mars 2015.

Dans son rapport, la commission d'appel d'offres indique les critères retenus. La méthode de notation des offres est conforme aux bonnes pratiques.

³⁵ L'avenant n°12 prévoyait, notamment, la reprise des biens confiés au fermier en 2005, ainsi que la suppression de la clause d'exclusivité pour déployer, exploiter et commercialiser le réseau départemental.

Après analyse de l'offre, la commission a rendu un avis favorable à l'attribution du marché à la société Altitude Infrastructure le 17 juin 2015. Le marché a été notifié à la société le 10 septembre 2015.

*

En conclusion, il apparaît que les règles de publicité, de mise en concurrence et de passation n'appellent pas de commentaires. L'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures ont été assurées.

C - Un budget dont la section d'exploitation devrait s'équilibrer

Dans les comptes du département en 2014, le budget annexe « Réseau haut débit » a enregistré les flux financiers relatifs à la résiliation anticipée de la convention de délégation de service public avec la société Net27.

A l'inverse, le budget annexe « 1G » du syndicat n'a enregistré aucun mouvement comptable en 2014.

Selon l'ordonnateur, les produits de la commercialisation des services (location de fibre noire, droit irrévocable d'usage et hébergement) s'établissent à environ 230 000 € par an³⁶ et devraient permettre d'équilibrer les comptes du budget dont les dépenses sont liées au marché de maintenance.

En 2015, les inscriptions budgétaires à la section d'exploitation du budget annexe s'établissaient à 165 000 € en recettes et en dépenses. Le budget ne comprenait aucune prévision à la section d'investissement.

Support pour réaliser le dégroupage des lignes téléphoniques au début des années 2000, le réseau de collecte n'est pas optimisé pour enregistrer une progression sensible de sa commercialisation. Toutefois, la clause d'apport d'affaires insérée au marché public de maintenance permet au syndicat d'exercer une veille sur la commercialisation de son réseau.

Une fois réalisé le transfert de l'infrastructure, support de la compétence, l'établissement devra être en mesure d'assurer les dotations aux amortissements techniques et le remboursement de la dette³⁷ afférente aux équipements transférés.

La chambre rappelle cependant que ces opérations devront être réalisées dans le respect du principe de l'équilibre budgétaire applicable aux services publics à caractère industriel et commercial (article L. 2224-1 du CGCT).

VI - LA CONSTRUCTION DU RÉSEAU À TRÈS HAUT DÉBIT

A - Une stratégie de déploiement qui reste à définir

1 - Un plan de financement plusieurs fois remanié

Pour mémoire, le département de l'Eure compte 292 000 locaux à desservir dont 65 000 sont situés en zone conventionnée et environ 230 000 en zone d'initiative publique.

³⁶ Source : « Etat de la facturation annuelle du réseau 1G » remis par l'ordonnateur.

³⁷ Le montant de l'annuité s'élevait à 807 692 € en capital et à 257 665 € en intérêts, en 2014, au budget annexe du département.

Initialement, le schéma directeur (SDTAN) prévoyait un programme d'investissement global de 386,6 M€ qui devait se réaliser en deux étapes :

- la couverture en très haut débit de 70 % des locaux d'ici 2020³⁸, ce qui correspond à la construction d'environ 140 000 prises sous maîtrise d'ouvrage du syndicat, pour un montant d'investissement estimé à 202,8 M€ ;
- la généralisation du très haut débit entre 2020 et 2030 pour 183,8 M€, soit la construction d'environ 90 000 prises par le syndicat.

En juin 2013, le département a déposé un projet au fonds national pour la société numérique (FSN) qui s'inscrivait dans l'objectif de couverture mentionné. Il concernait une première phase de construction de 73 430 prises devant être rendues commercialisables au cours des cinq ans à venir, c'est à dire à échéance 2018.

Le plan de financement s'élevait à 133,5 M€, dont 100 M€ étaient alloués aux travaux de desserte en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH) et 23 M€ à la sécurisation du réseau de collecte existant. Il ne comprenait ni recettes d'exploitation, ni emprunts, et reposait exclusivement sur des subventions publiques, non validées à ce jour.

Après plusieurs modifications, dans sa version de juillet 2015, il s'équilibrait de la manière suivante :

Tableau n° 1 : plan de financement du déploiement d'un réseau à très haut débit dans l'Eure

Emplois prévisionnels (en millions d'euros)	2013-2018	Ressources prévisionnelles (en millions d'euros)	2013-2018
Collecte	23,4	Subvention FSN	46,4
FTTH, hors raccordements (pour 73 430 prises)	99,9	Subvention Région	31,9
FTTH raccordements	5,3	Subvention département de l'Eure	31,9
FTTH bâtiments prioritaires	3	EPCI	21
Inclusion numérique	1,5	FEDER	2,3
Etudes	0,4		
Total	133,5	Total	133,5

Source : Syndicat mixte Eure numérique, « Appel à projets programme national Très haut débit », version du 23 juillet 2015

Dans son projet, le département mentionnait que la liste des communes à couvrir en fibre optique (FTTH) n'était fournie qu'à titre indicatif. Il précisait que l'objectif de couverture devrait être décliné localement, en fonction des priorités de desserte définies territoire par territoire par chaque EPCI, comme le prévoyait le schéma directeur (SDTAN).

Ainsi, le choix des communes concernées par les premiers travaux de construction du réseau de desserte restait subordonné à la réalisation des schémas locaux par les EPCI.

Le 27 janvier 2014, le comité syndical a adopté le principe du conventionnement avec chaque EPCI pour « fixer les modalités de construction, d'ingénierie et de financement de leur réseau de collecte sur leur territoire. » Leur participation a été établie à 20 % du montant des investissements nécessaires au financement des actions 2, 3 et 4 du SDTAN³⁹.

³⁸ L'objectif correspond à la couverture cumulée des déploiements publics et privés.

³⁹ « Compléter le réseau de collecte à l'échelle départementale », « Améliorer le niveau de service haut débit du département » et « Aménager le département en très haut débit ».

En septembre 2015, le cabinet Tactis⁴⁰, sollicité par le syndicat, a rendu ses conclusions sur les options stratégiques envisageables pour mettre en œuvre la première étape du déploiement du réseau de desserte prévu au SDTAN. L'étude relève deux principaux constats :

- les schémas locaux d'aménagement numérique (SLAN), réalisés par différents assistants à maîtrise d'ouvrage, présentent des informations hétérogènes « *tant sur les méthodes de mise en œuvre des technologies que sur les hypothèses de chiffrage* » ;
- par consolidation, les prévisions d'investissements contenues dans les différents schémas locaux s'élèveraient à environ 200 M€, pour réaliser l'objectif de couverture à 70 % pour chaque EPCI.

L'analyse des schémas locaux montrait que la majorité des EPCI (21 sur 27) privilégiait un taux d'éligibilité de 70 % sur leur territoire. Selon le cabinet missionné, cette hypothèse se traduirait par la construction de 165 000 prises par le syndicat.

Par ailleurs, les documents produits par le syndicat, en 2013, (SDTAN, synthèse du dossier déposé au FSN) n'abordaient pas les modalités de financement de la seconde phase de travaux qui devait permettre de passer de 73 430 prises en 2018 à 140 000 prises en 2020.

Enfin, l'examen de la note de synthèse produite par l'ordonnateur en vue de la tenue du débat d'orientations budgétaires 2015 montre qu'il était prévu de partager la totalité de l'enveloppe d'investissement de 133,5 M€ entre les EPCI, alors même que le plan de financement ne prévoyait que 100 M€ pour la réalisation des travaux de desserte en fibre optique (FTTH). Pour mémoire, plus de 23 M€ devaient être consacrés au réseau de collecte.

Compte tenu de l'incertitude sur le financement de la seconde phase de déploiement prévue au schéma directeur (SDTAN) à l'horizon 2020 d'une part, et des estimations réalisées par le cabinet d'études à la suite de la consolidation des schémas locaux d'autre part, il apparaît un écart d'environ 100 M€ entre le plan de financement déposé au fonds national pour la société numérique (FSN) pour la construction de 73 340 prises d'ici 2018 et les projets de déploiements déposés par les EPCI, en 2015, pour une réalisation complète en 2020.

Sur ce point, l'ancien ordonnateur a fait valoir qu'au regard des dernières réponses des entreprises aux appels d'offre, le coût des prises optiques du réseau à très haut débit pourrait être inférieur aux prévisions du plan d'investissement initial. Dès lors, il considère que cet élément favorable devrait faciliter le financement du projet.

2 - La nécessité d'adapter la stratégie de déploiement aux ressources disponibles

Le plan « France Très haut débit » prévoit les règles d'éligibilité des projets des collectivités au financement du fonds national pour la société numérique.

Comme le souligne l'ancien ordonnateur dans sa réponse à la chambre, le syndicat ne pourra recourir à des solutions de montée en débit par le réseau cuivre, sans approbation du FSN.

En outre, le déploiement simultané de la fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH) dans chaque EPCI conduirait à un émiettement du projet qui pourrait être préjudiciable à la commercialisation du réseau.

⁴⁰ Source : Etude réalisée pour le syndicat par Tactis « *Mémoire stratégique sur la phase 1 du projet d'aménagement numérique du syndicat mixte Eure Numérique* », septembre 2015.

En 2015, le syndicat a programmé des travaux qui devraient débiter au premier semestre 2016. Ils concernent la mise en chantier d'environ 20 000 prises optiques dans sept EPCI⁴¹ pour 20 M€. Les communautés de communes concernées, hormis celle du canton de Rugles, comptent parmi les plus peuplées du département.

Le coût à la prise évalué par le syndicat est cohérent avec celui qui figure dans l'étude du cabinet missionné (993 €).

L'un des scénarii proposé par ce cabinet retient cette programmation et suggère d'y adjoindre les communes non conventionnées des deux communautés d'agglomération⁴² dont les villes-centre, Bernay et Vernon, seront couvertes par les opérateurs conventionnés.

Le programme d'investissement serait alors ramené à 125 M€, pour un équipement des locaux des EPCI en fibre optique (FTTH) s'établissant dans une fourchette de 50 % à 70 %, ce qui correspond environ à 65 000 prises à construire sous maîtrise d'ouvrage du syndicat.

Selon le cabinet d'études, le recours à des technologies combinées (« mix technologique ») adaptées aux caractéristiques propres à chaque EPCI permettrait de concentrer le déploiement de la fibre optique dans les neuf intercommunalités les plus peuplées. Cette option serait la plus favorable à l'attractivité commerciale du réseau.

La partie du financement restée disponible serait réallouée à l'équipement des 23 EPCI ruraux, qui resteraient, dès lors, non éligibles à la fibre optique (FTTH) en 2020.

La chambre observe que si la programmation prioritaire des EPCI les plus peuplés peut conforter la commercialisation du réseau, elle s'écarte cependant d'une démarche d'aménagement du territoire recherchant à la fois l'attractivité des zones d'activité plus éloignées des centres urbains et la réduction de la fracture numérique dans les zones les plus rurales du département, et met en cause la logique de financement du syndicat.

Dans sa réflexion sur l'adoption d'une stratégie de déploiement du réseau de desserte, le syndicat doit prendre en compte que l'option de privilégier les zones les plus denses le conduirait à accroître la fracture numérique sur le territoire, plutôt qu'à la réduire.

Ce résultat éloigne une grande partie des communes des ambitions qui figuraient au schéma directeur en 2012.

B - Un mode d'exploitation basé sur la prudence

1 - Un pilotage à court terme : le choix de la régie intéressée

Par délibération du 19 décembre 2013, l'assemblée délibérante du département de l'Eure a adopté le principe de la régie intéressée pour l'exploitation technique et commerciale du réseau départemental de communications électroniques haut et très haut débit.

Selon le rapport présenté en séance, cette option permettait à la collectivité de « *s'appuyer sur le concours extérieur d'un professionnel privé, contractuellement chargé de faire fonctionner le service public... [et de] ...garder une dynamique concernant la commercialisation du réseau, tout en laissant les acteurs publics eurois totalement décisionnaires sur les investissements et les évolutions du réseau.* »

⁴¹ Les communautés de communes du Pays de Conches, d'Amfreville-la-Campagne, de Pont-Audemer, du Pays du Neubourg, du canton de Rugles, de Bernay et ses environs et de Gisors-Epte-Lévière.

⁴² Communautés d'agglomération Seine-Eure et Portes de l'Eure.

Ce mode d'exploitation consiste à confier le fonctionnement d'un service public à un professionnel, le délégataire, lequel est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution basée sur une partie forfaitaire et sur un intéressement au résultat de l'exploitation, selon des critères préalablement définis.

La collectivité finance l'établissement du service et partage le risque de gestion avec son délégataire. Elle demeure chargée de la direction du service mais peut conférer une certaine autonomie de gestion au délégataire.

Les services gérés en application des conventions sont soumis aux dispositions des articles R. 2221-1 à R. 2222-6 du CGCT.

2 - L'exploitation du réseau n'a suscité qu'une seule candidature

Par délibération du 27 janvier 2014, le comité syndical a autorisé le président à poursuivre la démarche initiée par le département fin 2013⁴³. La procédure de mise en concurrence avec publicité a été engagée en février 2014.

Deux avis d'appel public à la concurrence ont été publiés les 21 février et 12 mars 2014⁴⁴. La date limite de réception des candidatures, fixée au 1^{er} avril, posait cependant une échéance non conforme à l'article R. 1411-1 du CGCT qui précise que « [...] la date limite de présentation des offres de candidature [...] doit être fixée un mois au moins après la date de la dernière publication. » Pour autant, l'instruction a permis de constater que le syndicat a adressé son avis pour parution au BOAMP le 17 février.

Les avis précisaient les modalités de présentation des offres et mentionnaient les caractéristiques essentielles de la future délégation. Le dossier de consultation comprenait le règlement de consultation⁴⁵, le projet de contrat et ses annexes, ainsi que le cahier des clauses techniques particulières.

Le groupe Altitude Infrastructure, unique candidat, a déposé simultanément son dossier de candidature et son offre le 28 mars 2014. A l'issue de la réunion, le 22 avril 2014, la commission de délégation de service public du département a rendu un avis favorable pour l'engagement des négociations avec le candidat⁴⁶.

A l'issue de la phase de négociation, le comité syndical a retenu cette candidature, le 29 septembre 2014. La notification a été remise en main propre au délégataire, le 1^{er} novembre 2014. Ce choix a fait l'objet d'une publication au BOAMP.

*

En conclusion, la chambre constate qu'au cours de la procédure de passation de la délégation de service public, le délai prévu à l'article R. 1411-1 du CGCT n'a pas été respecté, ce qui n'a pas contribué à favoriser le dépôt d'éventuelles autres candidatures.

3 - Les principales caractéristiques de la convention

Le délégataire a pour mission de fournir, par voie conventionnelle, au moyen du nouveau réseau mis à disposition par le syndicat, des services aux usagers, dans le respect des principes de droit applicables au service public. La convention est conclue pour une durée de cinq ans.

⁴³ La procédure a été initiée par le département par délibération du 19 décembre 2013, sur la base d'un rapport de présentation.

⁴⁴ Les parutions figuraient dans l'hebdomadaire « Le Moniteur » et sur le site internet « Lacentraledesmarchés.com ».

⁴⁵ Le règlement de consultation précisait de façon détaillée les modalités de présentation des offres, ainsi que les critères de sélection des candidatures et des offres.

⁴⁶ Le rapport d'analyse des offres est complet et reprend les principaux critères de sélection proposés.

Le réseau de fibre optique (FTTH) est en cours d'établissement. En conséquence, il est prévu que l'inventaire des biens mis à disposition dans le cadre de la convention soit mis à jour à l'issue de chaque phase de recettes des équipements. Un calendrier indicatif de réalisation des infrastructures est annexé à la convention. Le contrat prévoit que la remise de chaque partie du réseau au régisseur soit constatée par des procès-verbaux de prise en charge, lesquels lui seront annexés.

Le régisseur s'oblige à prendre en charge le réseau existant, à réaliser l'intégration des extensions établies au cours du contrat et à assurer le fonctionnement technique du réseau.

S'agissant de la commercialisation du réseau, le contrat prévoit que le régisseur « *devra garantir un dynamisme de commercialisation tout au long du contrat.* » A cette fin, il s'oblige à présenter un suivi mensuel portant, notamment, sur le niveau de commercialisation et sur ses évolutions prévisibles, les revenus par usager et par type de service, les délais moyen et maximum de fourniture du service par type de service.

La convention contient également une clause de « revoyure » (article 19.03) qui précise que si le régisseur ne parvient pas à ce qu'un ou plusieurs opérateurs d'envergure nationale deviennent usagers du réseau au cours de la troisième année d'exécution, le syndicat pourra, sous certaines réserves, mettre fin de façon anticipée au contrat, sans indemnisation autre que celle prévue en contrepartie des investissements financés par l'entreprise.

Le catalogue de services, approuvé par l'organe délibérant, contient leur tarification. Le syndicat « souhaite » que le régisseur soit force de proposition pour faire évoluer les services proposés, via les usagers du réseau, à chaque segment d'utilisateurs finaux.

Afin de favoriser la commercialisation, le contrat prévoit également la fourniture, par le régisseur, d'une batterie d'indicateurs relatifs à l'exploitation technique du réseau.

La convention a prévu l'installation d'un comité de suivi⁴⁷ dans un délai de deux mois à compter de la notification du contrat (soit au 1er janvier 2015). L'instance a pour objet de communiquer les informations permettant de suivre l'exécution du contrat et de proposer aux parties des actions visant à améliorer l'exploitation du réseau. Le comité doit se réunir au moins trois fois par an.

Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a cependant déclaré que les réunions prévues n'avaient pas eu lieu durant l'année 2015. Il explique cette situation par le faible avancement des travaux de déploiement des réseaux de collecte.

Enfin, s'agissant de l'économie du contrat, il est prévu que le syndicat perçoive la totalité des recettes liées à l'exploitation du réseau.

Le délégataire est rémunéré sur la base d'une part forfaitaire, déterminée annuellement en fonction des extensions du réseau, et d'un intéressement assis sur le chiffre d'affaires. Le contrat (article XI, section 11.04) prévoit que sa rémunération totale ne pourra pas excéder 100 % des recettes d'exploitation perçues par le syndicat, afin que le risque commercial soit bien supporté par les deux parties⁴⁸.

La part fixe est déterminée annuellement de la manière suivante :

432 118 € HT + ½ (nombre de prises FTTH exploitées par le délégataire en début d'exercice + nombre de prises FTTH exploitées par le délégataire en fin d'exercice) x 9 € HT.

⁴⁷ Il est également prévu l'installation d'un comité technique devant se réunir au moins une fois par mois.

⁴⁸ Dans le cas où la rémunération du délégataire ferait apparaître un montant supérieur à la totalité des recettes d'exploitation, celle-ci s'ajusterait en diminuant la part fixe et, au besoin, la part variable.

Le montant de 432 118 € correspond aux charges fixes liées au réseau, notamment les droits de passage pour l'utilisation des infrastructures des tiers (Orange, ERDF...).

Le compte de résultat prévisionnel annexé au contrat s'établit comme suit :

Tableau n°2 : compte de résultat prévisionnel du délégataire (en milliers d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Rémunération du régisseur	890,1	1 285,0	1 726,4	2 256,4	3 150,7	9 308,6
Fixe	432,1	589	732,5	913	1 055,5	3 722,1
Variable (récurrents ¹ et FAS ²)	458	696	993,9	1343,4	2095,2	5 586,5
Coût d'exploitation	928,8	1269,2	1626,6	1976,6	2357,5	8 158,7
<i>dont contrat d'exploitation</i>	<i>567</i>	<i>750</i>	<i>982</i>	<i>1219</i>	<i>1470</i>	<i>4 988</i>
Excédent brut d'exploitation	- 38,7	15,8	99,8	279,8	793,2	1 149,9
Amortissements	3	18,8	46	74,3	108,2	250,3
Résultat d'exploitation	- 41,7	- 3,0	53,8	205,5	685,0	899,6
Résultat financier	-6	-6,7	-10,1	-12,9	-15,7	- 51,4
Impôts				60	223	283,0
Résultat net	- 47,7	- 9,7	43,7	132,6	446,3	565,2

¹ Facturation récurrente des abonnements souscrits et lissage annuel des droits irrévocables d'usage.

² Frais d'accès au service facturés aux usagers du réseau.

Source : convention de délégation de service public portant sur l'exploitation technique et commerciale du réseau haut et très haut débit (THD), annexe 9e

En 2015, les travaux de construction des prises n'ayant pas commencé, le syndicat a effectivement versé la part fixe due au titre du contrat (432 118 €), soit le coût incompressible de fonctionnement du réseau.

La formule de calcul de la part fixe permet d'évaluer les prévisions cumulées de prises à construire d'ici la fin de chaque exercice :

Tableau n°3 : estimation du nombre de prises à construire entre 2015 et 2019

	31 décembre 2015	31 décembre 2016	31 décembre 2017	31 décembre 2018	31 décembre 2019
Part fixe (en milliers d'euros)	432,1	589	732,5	913	1055,5
Nombre de prises à construire au 31 décembre	-	17 431	33 376	53 431	69 125

Source : chambre régionale des comptes

Les ressources prévisionnelles inscrites au plan de financement du syndicat (100 M€) devraient permettre la réalisation des travaux nécessaires à la construction des prises à commercialiser, sous réserve de la confirmation des engagements pris par les financeurs du projet.

4 - Le premier rapport annuel d'activité du délégataire n'a pas été présenté au comité syndical

Si le syndicat a été destinataire du premier rapport d'activité du délégataire, celui-ci n'a pas fait l'objet d'une présentation au comité syndical. L'ordonnateur explique cette situation par la courte durée de l'exploitation soumise à l'élaboration d'un rapport annuel (deux mois).

Il est à noter que le syndicat n'a pas non plus institué la commission de contrôle imposée par l'article R. 2222-3 du CGCT, dont l'objet est de contrôler les comptes détaillés de la mission confiée au délégataire et, en particulier, les flux financiers qui s'établissent entre le délégataire et l'établissement.

La chambre rappelle que les comptes du délégataire de service public doivent être joints aux comptes de l'établissement pour justifier les opérations comptables, en application des dispositions prévues aux articles R. 2222-1 et R. 2222-4 du CGCT. En outre, les avis formulés par la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) doivent être produits au comité syndical par l'ordonnateur, lors de la présentation à l'assemblée des rapports annuels fournis par le délégataire⁴⁹.

Enfin, il est rappelé au syndicat qu'il doit mettre en œuvre l'ensemble des dispositions prévues à la convention pour lui permettre d'exercer ses obligations de contrôle et de suivi du service public délégué, condition essentielle pour s'assurer d'une bonne exécution du contrat.

VII - LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT

En 2014, les deux sources de financement prévisionnelles de l'établissement, selon que les dépenses concernent son fonctionnement général ou les travaux du réseau fibre optique (FTTH), étaient les suivantes :

- la contribution annuelle forfaitaire des membres présents sur leur territoire respectif, destinée à couvrir les charges générales, à savoir 0,80 € ;
- les subventions versées par les collectivités publiques dans le cadre du plan de financement de la première phase de déploiement du réseau très haut débit, soit 133,5 M€ pour la construction des 73 430 premières prises optiques d'ici 2020.

L'exécution budgétaire de 2014 (en euros) s'est établie comme suit :

Tableau n°4 : exécution budgétaire 2014

Budget principal	Recettes	Dépenses	Résultat exercice	Résultat clôture
Investissement		538,13	- 538,13	- 538,13
Fonctionnement	517 512,76	356 426,42	161 086,34	161 086,34
Total	517 512,76	356 964,55	160 548,21	160 548,21

BA "2G"	Recettes	Dépenses	Résultat exercice	Résultat clôture
Investissement	1 256 260,35	3 007 365,18	- 1 751 104,83	- 1 751 104,83
Fonctionnement	421 428,29	147 745,03	273 683,26	273 683,26
Total	1 677 688,64	3 155 110,21	- 1 477 421,57	- 1 477 421,57

Source : comptes administratifs du syndicat Eure Numérique

A la section de fonctionnement, le budget principal a enregistré la dotation du département pour 400 000 € (montant calculé en prenant en compte la population de la zone d'initiative publique) et la contribution des membres pour 116 271 €. Les dépenses concernaient les charges de personnel pour 237 575 € et les charges à caractère général, principalement des frais d'études et d'honoraires, pour environ 30 000 €.

Le budget annexe « 2 G » a comptabilisé une subvention d'investissement du département et a supporté les dépenses relatives aux premiers raccordements réalisés à Pont-Audemer et Conches-en-Ouche. Le 12 octobre 2015, le syndicat inaugurerait la construction des 600 premières prises optiques dans la communauté de communes du Pays de Conches en Ouche.

⁴⁹ Le rôle dévolu à la CCSPL par l'article L. 1413-1 du CGCT et à la commission de contrôle visée par l'article R. 2222-3 du même code sont complémentaires.

Pour 2015, le budget principal prévoyait l'augmentation des contributions des membres du syndicat, passés de neuf intercommunalités à 26 cette même année. La contribution du département s'élève à 500 000 €, celles des autres membres à 341 692 €. Les dépenses sont affectées aux mêmes postes qu'en 2014.

Un montant prévisionnel de 49 910 € est affecté aux intérêts financiers dus en contrepartie de la ligne de trésorerie, d'un montant de 2,5 M€.

Les dépenses prévisionnelles à la section d'investissement portaient sur un montant de 31 000 € destiné à l'achat de matériel informatique et étaient financées par un virement de la section de fonctionnement.

S'agissant du budget annexe « 2G », le programme d'investissement portait sur un montant de 26,3 M€. Des subventions de l'Etat (9,4 M€), de la région (5,7 M€) du département (6 M€) et des EPCI (5,2 M€) équilibraient les dépenses.

L'examen de l'exécution budgétaire prévisionnelle produite par l'ordonnateur montre cependant que la consommation des crédits à la clôture de l'exercice 2015 devrait se limiter à 15 % du budget voté pour 2015.

Tableau n°5 : exécution budgétaire prévisionnelle 2015

Dépenses (en €)			Recettes (en €)		
Intitulé	Budget 2015	Atterrissage prévisionnel au 31 décembre 2015	Intitulé	Budget 2015	Atterrissage prévisionnel au 31 décembre 2015
Travaux collecte	3 000 000	80 000	Subvention FSN	9 401 280	1 424 783
Travaux FTTH	20 448 000	3 500 000	Subvention CG 27	6 012 640	911 228
Desserte ZA et sites prioritaires	629 600	340 000	Subvention région	5 698 160	863 567
Montée en débit	2 000 000		Subvention ECPI	5 215 520	790 422
Etudes générales	250 000	70 000			
Total	26 327 600	3 990 000	Total	26 327 600	3 990 000

Source : Eure Numérique

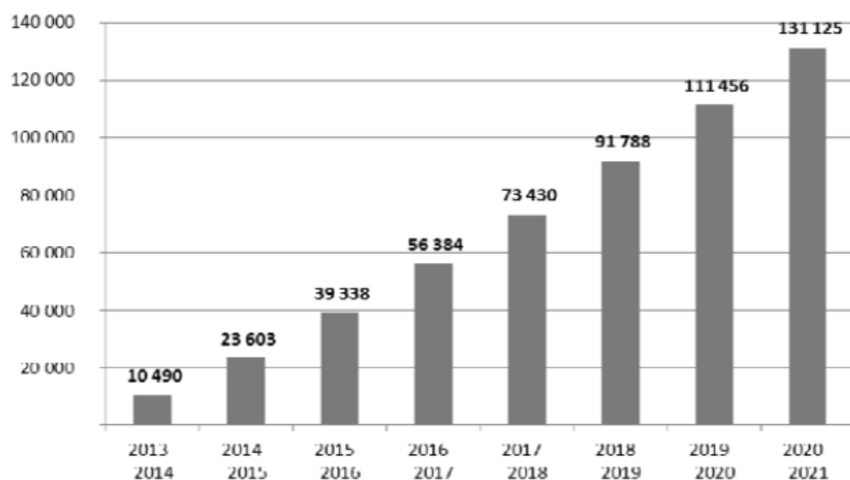
A la section d'exploitation, le syndicat avait prévu 852 768 € en recettes et en dépenses de gestion. Ce montant correspond aux produits prévisionnels de la commercialisation du réseau et à la rémunération du délégataire. Ces prévisions correspondent au plan d'affaires du contrat de délégation.

A fin septembre 2015, selon l'ordonnateur, le montant des recettes d'exploitation s'élevait à 696 150 €. Les prévisions pour 2015 s'établissent ainsi à 928 000 € environ.

Le calendrier de construction du parc de prises en fibre optique (FTTH) annexé à la convention était le suivant :

Schéma n°2 : état prévisionnel de construction des prises optiques

Hypothèse d'évolution du parc de prises FTTH déployées sur le Département de l'Eure



Source : convention de délégation de service public portant sur l'exploitation technique et commerciale du réseau haut et très haut débit (THD), annexe 1

Les 600 premières prises optiques n'ayant été inaugurées que le 12 octobre 2015, l'objectif de 23 603 prises construites pour 2014/2015 n'a pas été atteint.

Ce retard dans les travaux, ajouté à l'attente de la décision définitive du fonds national pour la société numérique (FSN) et à la réorganisation des déploiements, explique que l'exécution budgétaire 2015 de la section d'investissement sera très inférieure aux prévisions.

*

En conclusion, la chambre observe que le mode de gestion retenu pour l'exploitation du réseau très haut débit semble prudent, de même qu'adapté à la situation du syndicat et au degré de maturité des projets qu'il porte.

La convention afférente, signée en 2014, encadre la gestion du réseau de manière satisfaisante, notamment s'agissant des obligations de commercialisation pesant sur le régisseur.

Pour autant, l'attention du syndicat est attirée sur le fait que les prévisions de déploiement du réseau de desserte inscrites au schéma directeur (131 125 prises d'ici 2020) ne pourront être atteintes qu'à la condition que les objectifs commerciaux prévus au plan d'affaires annexé à la convention de régie intéressée soient effectivement réalisés. Une attention particulière sur ce dernier point est attendue.

Dans sa réponse à la chambre, l'ancien ordonnateur a souligné que l'entrée en vigueur de la loi NOTR précitée s'était traduite, dans l'Eure, par la fusion de nombreux EPCI. Il a ajouté que la prise en compte de la fracture numérique devrait s'apprécier au regard des nouveaux territoires.

ANNEXES

Annexe n°1 : Cadre d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des communications électroniques.

1 - Le rôle déterminant des réseaux d'initiative publique en complément de l'initiative privée

Le Très haut débit (THD) correspond à un débit descendant supérieur à 30 Mbit/s. Il s'agit du seuil fixé par la Commission européenne et repris en France par l'ARCEP.

En 2004, la loi de confiance dans l'économie numérique a donné aux collectivités territoriales de plein exercice la possibilité de contribuer à l'aménagement numérique de leur territoire par l'article L. 1425-1 du CGCT qui dispose que : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent (...) établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3^o et du 15^o de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. L'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiative publique (RIP)...* »

L'article L. 1425-1 du CGCT crée un service public local relatif aux réseaux et aux services locaux de communications électroniques. Il permet, en outre, aux collectivités territoriales de devenir opérateurs dotés, sous certaines conditions, des mêmes droits et obligations que tout opérateur de réseaux de communications électroniques.

Les plans nationaux successifs pour le développement de l'accès au THD en France ont établi un zonage du territoire, selon la densité de population, distinguant les zones de concurrence : les zones dites « *très denses* » (106 communes), les zones conventionnées (dites « *moins denses* », de l'ordre de 3 500 communes) et les zones d'initiative publique où sont déployés les RIP.

Les RIP sont des réseaux physiques de fibre optique construits par les collectivités pour pallier l'absence des opérateurs privés dans les territoires jugés insuffisamment rentables. Ainsi, l'investissement dans les zones denses est assuré par des opérateurs privés (57 % des foyers) et complété par un investissement public dans les zones moins denses, à l'initiative des collectivités (43 % des foyers).

En 2008, la loi de modernisation de l'économie⁵² a instauré le cadre juridique pour favoriser le déploiement de la fibre optique dans les immeubles jusqu'à l'utilisateur final et sa mutualisation entre les opérateurs. Ces mesures ont encouragé le développement des RIP des collectivités et de leurs groupements.

L'intervention des collectivités doit garantir l'utilisation partagée du réseau, ainsi que le respect des principes d'égalité entre opérateurs et de libre concurrence sur les marchés.

⁵⁰ Article 32, 3° Réseau ouvert au public : « On entend par réseau ouvert au public, tout réseau de communications électroniques établi ou utilisé pour la fourniture au public de services de communications électroniques ou de services de communication au public par voie électronique. »

⁵¹ Article 32, 15° Opérateur : « On entend par opérateur, toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques. »

⁵² Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Peuvent être ainsi chargés d'une mission de service public pour l'aménagement numérique du territoire :

- les collectivités territoriales exploitant en régie les RIP qu'elles ont déployés ou engagés dans un partenariat public-privé ;
- les opérateurs délégataires de service public⁵³ exploitant un RIP pour le compte de la collectivité par contrat de concession ou d'affermage. Dans ce cas, la collectivité n'est pas opérateur et ne se déclare pas à l'ARCEP.

Les avancées technologiques dans le domaine des communications électroniques se sont inscrites dans un cadre politique et juridique, européen et national, visant au développement de l'aménagement numérique des territoires.

2 - Le cadre européen et national de l'aménagement numérique des territoires

Dans une démarche de sortie de la crise de 2008, la Commission européenne a proposé, en 2010, la « *Stratégie Europe 2020* » dont l'une des initiatives phares, « *Une stratégie numérique pour l'Europe* »⁵⁴, a pour finalité de combler le retard du territoire dans les technologies de l'information et de la communication, ainsi que dans les activités économiques afférentes.

Cette stratégie a été déclinée en France par le programme national « Très haut débit » en 2010, suivi du plan « France Très haut débit » lancé en février 2013. Ce dernier pose comme objectif final le déploiement de la fibre sur l'ensemble du territoire en procédant par étapes.

Ce plan confirme la responsabilité des collectivités dans la mutation vers le très haut débit et a pour objectif la couverture intégrale du territoire en 2022⁵⁵. Il accorde la priorité à la fibre mais mobilise l'ensemble des technologies capables d'apporter le très haut débit pour la réalisation de son objectif intermédiaire en 2017. Enfin, il recense des sites prioritaires pour le déploiement : les zones d'activités économiques et les services publics (établissements d'enseignement, hôpitaux, maisons de santé).

En matière de pilotage des initiatives, la loi a instauré un document de planification territoriale de l'aménagement numérique, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), élaboré à l'échelle du département ou de la région. Un schéma de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN) prévoit, quant à lui, la définition d'une stratégie conjointe d'aménagement numérique du territoire régional.

Selon l'ARCEP, le nombre total de logements éligibles aux offres à très haut débit (supérieur ou égal à 30 Mbit/s), toutes technologies confondues, s'élevait, au 31 décembre 2014, à environ 13,3 millions de logements et locaux professionnels. Ce nombre est à rapprocher des 30,4 millions de lignes du réseau cuivre et des 28,5 millions de foyers recensés par l'INSEE.

	Haut débit	Très haut débit	
		Au moins 30 Mbit/s	Au moins 100 Mbit/s
Nombre total de logements éligibles	30,4 millions de lignes « cuivre »	13,3 millions	7,8 millions
<i>dont câble</i>		8 707 000	6 080 000
<i>dont fibre jusqu'à l'abonné</i>		4 064 000	4 064 000
<i>dont VDSL2 THD</i>		4 903 000	

Source : ARCEP

⁵³ Par exemple Altitude, Axione, Covage, SFR Collectivités, Tutor...

⁵⁴ Dans le prolongement de cette initiative, « l'Agenda numérique pour l'Europe » de la Commission européenne a défini une stratégie de déploiement du très haut débit fixant pour objectif une couverture de l'ensemble des ménages en 2020.

⁵⁵ Le plan prévoit de généraliser le déploiement de réseaux fibre jusqu'à l'abonné, ce qui consiste à déployer la fibre optique jusqu'au logement, en remplaçant progressivement le cuivre du réseau téléphonique par de la fibre optique. En 2022, il est prévu que 80 % des logements soient éligibles au FTTH. Le plan pose également l'objectif intermédiaire de THD pour 50 % des foyers en 2017.

Fin 2014, le taux d'abonnement⁵⁶ au très haut débit, via une offre fibre jusqu'à l'abonné, atteignait 23 %⁵⁷.

3 - Un environnement technologique en transition

La performance des réseaux de communications électroniques s'évalue notamment au regard du débit⁵⁸ qui mesure la vitesse à laquelle les données peuvent être envoyées et reçues depuis/sur un équipement terminal connecté à internet.

Le débit est exprimé en « bits » échangés par seconde (bps) et peut se décomposer en trois classes (selon les valeurs actuellement en vigueur) :

Classes de débit	Seuils
Très haut débit	Débit descendant supérieur à 30 Mbit/s
Haut débit	Débit descendant compris entre 2 Mbps et 30 Mbit/s
Bas débit	Débit descendant compris entre 128 Kbps et 2 Mbit/s

Dans les années 90, les réseaux de fibre optique sont apparus en France. Leur déploiement est intervenu par étapes et a contribué à développer l'architecture physique d'internet : des « *autoroutes optiques* » ont d'abord structuré le territoire national, puis elles ont été complétées par des réseaux intermédiaires dits « *de collecte initiés* », notamment par les collectivités territoriales. Enfin le réseau de desserte, également appelé « *boucle locale* », a rendu les logements éligibles jusqu'à l'abonné (FTTH)⁵⁹, dénommé utilisateur final, via un opérateur commercial, lui-même usager du réseau.

Dans les années 2000, la France a fait le choix du développement des technologies dites de « *haut débit* », en réutilisant le réseau cuivre déployé pour le téléphone, par la mise en place à grande échelle des technologies DSL, dont l'ADSL⁶⁰. Il s'agit de l'offre internet dominante en France aujourd'hui.

Trois types de technologies sont aujourd'hui disponibles pour proposer un accès internet à très haut débit en France, le câble (environ 70 % de l'offre), la fibre optique (22 %) et le VDSL2 (8 %) qui s'appuie sur le réseau cuivre téléphonique. Le déploiement du THD via le câble et la fibre optique nécessite la construction ou la modernisation d'un réseau spécifique distinct du réseau cuivre.

La fibre optique présente des atouts par rapport aux technologies « cuivre » :

- elle augmente la quantité de données pouvant transiter par le réseau à un moment donné ;
- elle permet d'atteindre la symétrie entre les débits montants et descendants ;
- elle est insensible aux émissions électriques des autres équipements.

⁵⁶ Le taux d'abonnement correspond au nombre de logements abonnés sur le nombre de logements éligibles pour une technologie donnée.

⁵⁷ Selon l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA), ce taux se situait autour de 15 % - 16 % depuis plusieurs années, il est passé au-dessus de 20 % en 2013.

⁵⁸ Selon la méthode retenue par l'opérateur, la qualité du service peut varier de manière sensible. Les débits mesurés par l'autorité de régulation sont des débits moyens IP (« *Internet protocole* »), ce qui signifie qu'il s'agit d'une vitesse moyenne (et non d'une vitesse maximale) réellement disponible pour l'utilisateur. La vitesse mesurée par ce protocole ne correspond donc pas au débit crête (débit maximal), ni à la capacité de la ligne.

⁵⁹ Il s'agit de l'acronyme anglo-saxon « *Fiber to the home* » traduit par « *fibre jusqu'à l'abonné* ».

⁶⁰ La faiblesse de la technologie ADSL réside dans le fait que le débit qu'elle procure est d'autant plus faible que le client final est éloigné du central téléphonique dont il dépend. Des technologies de complément doivent donc être utilisées pour raccorder à l'internet des clients finaux situés dans des zones non desservies (notamment par recours aux réseaux hertziens terrestres).

Enfin, si les réseaux mobiles connaissent une montée en puissance⁶¹, ils ne représentent pas, à ce jour, une alternative aux réseaux filaires. En effet, les licences accordées auxdits opérateurs ne créent d'obligations significatives, en étendue de couverture par département, qu'à partir de 2024. De surcroît, les nouvelles normes de réseaux mobiles (4G, 5G et 6G) nécessitent de raccorder les antennes de téléphonie à un central de réseau en fibre optique.

⁶¹ La 4G, quatrième génération de téléphonie mobile, commence à être déployée par l'ensemble des opérateurs mobiles. Les utilisateurs devraient pouvoir, en pratique, disposer de débits pouvant atteindre plusieurs dizaines de Mbit/s.

Annexe n°2 : Glossaire

Les définitions sont issues du code des postes et des communications électroniques, de l'ARCEP et du point d'appui national à l'aménagement numérique du territoire (PAN ANT).

Terme	Définition
ADSL	(Asymmetric Digital Subscriber Line) - Service d'accès à internet utilisant les lignes téléphoniques classiques, sur une bande de fréquence plus élevée que celle utilisée pour la téléphonie. Le débit descendant est plus élevé que le débit ascendant.
ARCEP	L'ARCEP est une autorité indépendante chargée de réguler les communications électroniques et les postes en France. Créée en 1997 sous le nom d'autorité de régulation des télécommunications (ART), ses compétences ont été étendues en 2005 avec l'entrée en vigueur de la loi de régulation des activités postales. Les dispositions législatives encadrant le statut et le rôle de l'ARCEP figurent dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE). Dans le secteur des télécommunications, son rôle est de veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des consommateurs sur le marché des communications électroniques.
Architecture physique d'internet	L'architecture physique d'internet repose sur trois niveaux : le transport, à l'échelle des continents et des pays, la collecte, à l'échelle des régions et des départements, et la desserte (ou boucle locale), à l'échelle des villes et des quartiers. Dans un département, les réseaux de collecte servent à relier les agglomérations, territoires intercommunaux ou communaux à un point du réseau de transport. Source : Point d'appui national à l'aménagement numérique des territoires (PAN ANT).
Bit	Le terme « bit » est la contraction des termes anglais « binary digit » qui signifie « chiffre binaire ». Le débit binaire est exprimé en bits par seconde (bit/s) ou par un de ses multiples en employant les préfixes du système international : Kbit/s : kilobits par seconde = 10^3 bit/s ; Mbit/s : mégabits par seconde = 10^6 bit/s ; Gbit/s : gigabits par seconde = 10^9 bit/s ...).
Boucle locale	La boucle locale cuivre désigne la partie du réseau située entre les répartiteurs et la terminaison chez les abonnés. Outre le téléphone, la boucle locale cuivre apporte des accès internet haut débit par ADSL. Les opérateurs s'appuient sur la boucle locale, propriété d'Orange. Ils y accèdent par le biais du dégroupage. Toutefois, en raison des caractéristiques des lignes de cuivre, la qualité de service est variable suivant les endroits. Les usages nouveaux d'internet, plus consommateurs de débit, rendent nécessaires le déploiement de la boucle locale optique.
Câble	Initialement conçu pour distribuer les services de télévision, le câble est aujourd'hui également une technologie filaire de transmission de données. Grâce à une rénovation des réseaux, il permet des débits de 100 Mbit/s et plus. Très présents dans certaines régions, les réseaux câblés constituent un patrimoine qui pourrait permettre de contribuer à l'objectif de couverture du territoire national en très haut débit d'ici à 2022.
Client final	Désigne toute personne physique ou morale, cliente d'un opérateur.

Communications électroniques	On entend par communications électroniques les émissions, transmissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique.
Débit	Le débit d'une connexion est la quantité de données transmise pendant une unité de temps. On l'exprime en bits par seconde. Le débit montant mesure la quantité de données envoyées depuis un ordinateur, un téléphone ou tout autre équipement terminal connecté à internet. La quantité de données reçues sur ces mêmes équipements s'apprécie par le débit descendant.
Dégrouper	Le dégroupage peut être défini comme la séparation de la ligne de l'internaute et de l'abonnement au téléphone pour permettre aux opérateurs ADSL alternatifs (concurrents de l'opérateur historique) de proposer leurs propres services.
DSL	Le « <i>Digital subscriber line</i> » se traduit par « <i>ligne numérique d'abonné</i> » et concerne les techniques mises en place pour un transport numérique de l'information sur une ligne de raccordement filaire téléphonique.
Fibre noire	Fibre non activée.
Fibre optique	La fibre optique est un fil de verre très fin qui conduit la lumière. Elle permet de transporter d'immenses quantités de données sur plusieurs centaines, voire milliers de kilomètres.
FTTx	Jusqu'à ce jour, surtout utilisée dans les réseaux de transport et de collecte, la fibre optique entre dans la partie desserte, s'approchant progressivement de l'utilisateur final. Le FttX (Fiber to the..., la fibre jusqu'à...) permet d'augmenter le débit, la diversité et la qualité des services offerts aux abonnés tout en affranchissant du réseau téléphonique cuivre. Le réseau FTTx peut être point-à-point ou point-multipoint, actif ou passif. Des solutions associant optique et cuivre favorisent un déploiement progressif de l'infrastructure optique. Pour les collectivités qui construisent leur propres réseaux, les équipements déployés (génie civil, câbles optiques voire matériels actifs) doivent être neutres et mutualisables, afin de favoriser une concurrence locale effective. FTTH pour « <i>fibre jusqu'à l'abonné</i> ». La technologie FTTN (Fiber to the node) prévoit le déploiement de la fibre jusqu'au nœud du réseau. Il s'agit de réduire la longueur de cuivre de la ligne d'abonné en déployant la fibre jusqu'au sous-répartiteur.
Infrastructure	Désigne l'infrastructure de transport et de collecte (dorsale ou BUS) mise à la disposition du délégataire dans les conditions définies dans la convention de délégation de service public.
Montée en débit	Concept visant l'amélioration des accès haut débit en utilisant différentes technologies filaires ou hertziennes.
Mutualisation	Lors de l'établissement d'un réseau de communications électroniques, la mutualisation, dans le sens d'une utilisation partagée d'une infrastructure est essentielle : elle répond aux enjeux de couverture et de concurrence tout en diminuant les coûts, notamment ceux du génie civil.
Nœud de raccordement optique (NRO)	Point de concentration d'un réseau de fibre optique où sont installés les équipements actifs à partir desquels l'opérateur active les accès de ses abonnés.
Opérateur	On entend par opérateur toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques.

Opérateur commercial	Opérateur pouvant être choisi par l'utilisateur final pour la fourniture d'un service de communications électroniques ou par un fournisseur d'accès au service pour la fourniture d'un service de communications électroniques à son propre client final.
Réseau de communications électroniques	On entend par réseau de communications électroniques toute installation ou tout ensemble d'installations de transport ou de diffusion ainsi que, le cas échéant, les autres moyens assurant l'acheminement de communications électroniques...
Réseau d'initiative publique	Réseaux de communications électroniques établis et exploités par des collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.
SDTAN	L'article L. 1425-2 du CGCT dispose que : « Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé. »
Usager du réseau	Désigne tout opérateur ou tout utilisateur de réseaux indépendants au sens du premier alinéa du I de l'article L. 1425-1 du CGCT, souscrivant ou demandant à souscrire un contrat de service en vue de la fourniture d'un des services objet de la convention.
Utilisateur final	Désigne toute personne physique ou morale, cliente d'un opérateur usager, qui ne fournit pas elle-même de réseaux de communications électroniques ou de services de communications électroniques, accessibles au public.
VDSL2	Avec une bande de fréquence plus large que l'ADSL, le VDSL (very high bitrate DSL) et le VDSL2 (portée et débit supérieurs) offrent des débits plus élevés, ainsi qu'une possibilité de symétrie.
Zonage du territoire Plan France Très haut débit	En dehors des exceptions prévues dans les zones très denses (106 communes), les réseaux sont mutualisés. Ainsi, un seul réseau est déployé puis partagé entre l'ensemble des opérateurs. Les zones dites « conventionnées » sont celles dans lesquelles les opérateurs privés ont manifesté leurs intentions d'investissement, le Plan France Très haut débit prévoit qu'ils s'engagent à déployer des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné d'ici 2020 par des conventions tripartites signées avec les collectivités territoriales et l'Etat. Les zones conventionnées concernent 57 % de la population. En dehors de ces zones, les collectivités territoriales déploient des réseaux d'initiative publique (RIP) - 43 % de la population. La moitié de l'investissement public sera financée par les recettes d'exploitation des RIP et le cofinancement des opérateurs privés.
Zone blanche	Il s'agit d'une zone du territoire non desservie par un réseau donné (téléphonie ou internet). La moindre densité de population a souvent été un facteur de moindre qualité de service. Les évolutions technologiques augmentent progressivement le seuil en deçà duquel un territoire est considéré en zone blanche (de 512 Kbps à 2 Mbps, voire 8 Mbps actuellement).