



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE SARTHE NUMÉRIQUE (Sarthe)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	8
La procédure de contrôle de la chambre	8
Le syndicat mixte Sarthe numérique	8
1 LA QUALITE DU SERVICE RENDU A L'USAGER FINAL	10
1.1 Une couverture quasi-intégrale sur le réseau d'initiative publique mais une incertitude sur les réseaux d'initiative privée	12
1.1.1 Une couverture quasi-intégrale sur le réseau d'initiative publique de Sarthe numérique	13
1.1.2 Une couverture incertaine par les réseaux d'initiative privé.....	15
1.2 Un nombre d'utilisateurs finaux qui va croissant mais une qualité de service dégradée par les difficultés de raccordement effectif rencontrées par certains.....	15
1.2.1 Un nombre d'utilisateurs qui va croissant	15
1.2.2 Les difficultés de raccordement effectif rencontrées par certains utilisateurs finaux en raison du non-respect de leurs obligations par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen)	17
2 LA STRATEGIE NUMERIQUE ET LES ENJEUX A RELEVER	19
2.1 Les usages et services numériques	19
2.2 L'impact environnemental, notamment l'empreinte carbone, du numérique	20
2.3 La résilience des réseaux dans le contexte du changement climatique.....	22
3 L'ORGANISATION DU SERVICE	24
3.1 L'atteinte d'une taille critique malgré l'absence de mutualisation régionale	24
3.2 Des choix de gestion déléguée qui se sont révélés pertinents	24
3.3 Le projet de <i>data center</i> ou centre de données	26
4 LA PASSATION DU CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC	28
4.1 La procédure de remise des candidatures et offres.....	28
4.2 L'analyse et la négociation des offres	28
5 LE SUIVI DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC	29
5.1 L'environnement de suivi et de contrôle	29
5.1.1 La gouvernance de Sarthe numérique	29
5.1.2 La gouvernance spécifique à la délégation de service public	30
5.1.3 L'organisation des services	30
5.1.4 Les délégations de pouvoir et de signature	31

5.2 Le dispositif de suivi et de contrôle.....	32
5.3 L'information et la communication.....	33
5.3.1 Le rapport annuel du délégataire et les autres documents prévus contractuellement	33
5.3.2 Des systèmes d'information mis à disposition par le délégataire au service du suivi de la concession.....	34
5.3.3 Un espace réservé aux élus sur le site internet à mettre en place pour un meilleur suivi de l'état du réseau	35
6 L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE LA SECONDE DSP.....	36
6.1 Les produits du service délégué	36
6.2 Les charges du service délégué	37
6.3 L'équilibre global du contrat et son évolution	38
7 LA FIABILITE DES COMPTES	40
7.1 Le suivi patrimonial.....	40
7.1.1 La mise en cohérence nécessaire des inventaires physique et comptable établis par le délégataire	40
7.1.2 L'inventaire uniquement comptable des immobilisations de Sarthe numérique.....	41
7.2 Des subventions d'investissement non amorties jusqu'en 2022	41
7.3 D'autres écritures comptables n'appelant pas d'observation	42
7.4 Des prévisions budgétaires à fiabiliser en dépenses d'exploitation	42
8 LA SITUATION FINANCIERE	43
8.1 Le budget principal.....	43
8.2 Le budget annexe « réseau »	43
8.3 La prospective	44
8.3.1 Le coût et le financement du déploiement du réseau	44
8.3.2 La prospective jusqu'à la fin du contrat de délégation de service public (DSP).....	44
ANNEXES.....	46
Annexe n° 1. Glossaire.....	47
Annexe n° 2. Le réseau d'initiative publique de Sarthe numérique.....	48
Annexe n° 3. La gouvernance de Sarthe numérique	50
Annexe n° 4. L'équilibre économique de la seconde DSP	52
Annexe n° 5. La fiabilité des comptes	54
Annexe n° 6. La situation financière.....	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de Sarthe numérique à compter de l'exercice 2018.

Sarthe numérique est un syndicat mixte qui exerce les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Sarthe, fédérés par le Département, en matière de communications électroniques.

Un objectif de couverture intégrale par la fibre optique sur le réseau d'initiative publique (RIP) quasiment atteint

Sarthe numérique a quasiment atteint l'objectif qui lui était assigné, dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) de la Sarthe, d'une couverture intégrale en très haut débit, par la technologie performante de la fibre optique, des zones relevant de sa responsabilité. Le bilan du déploiement est notable aux niveaux national et régional. Le syndicat a recherché un équilibre dans l'aménagement du territoire en priorisant les zones ne disposant pas d'un accès ADSL satisfaisant et donc les zones les plus rurales.

Les infrastructures construites par Sarthe numérique répondent à un besoin de la population qui les utilise de manière croissante. Fin 2022, 90 836 logements, sur 208 834 raccordables, sont effectivement raccordés au réseau de fibre optique.

Néanmoins, en Sarthe comme ailleurs en France, on constate une dégradation de la qualité du service rendu à l'utilisateur final en raison du non-respect de leurs obligations par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen), en lien avec les conditions du marché (dynamisme de la demande, recours à la sous-traitance sans contrôle, concurrence tarifaire).

Une stratégie à actualiser au vu des enjeux à relever

L'atteinte de l'objectif fixé implique désormais d'actualiser la stratégie du SDTAN de la Sarthe, qui date de 2013, au vu des enjeux à relever. Sarthe numérique s'est engagé à mettre en place une organisation à cette fin à partir de 2023.

Le syndicat, à qui les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sarthois ont confié la mission de développer les usages qui peuvent être faits des infrastructures construites, devrait activement participer à la démarche conduite par le Département de la Sarthe en vue de préciser une stratégie en la matière.

Cette nouvelle mission devrait également permettre au syndicat d'adresser le sujet de l'impact environnemental du numérique dans son ensemble en prenant en compte l'interdépendance créée par les usages entre terminaux, réseaux et centres de données.

Si certains choix opérés par le syndicat vont dans le sens d'une limitation de cet impact et que le réseau fixe de fibre optique déployé peut être un acteur de la transition écologique, le délégataire n'a transmis aucun bilan carbone lié à la construction et l'exploitation du réseau et les engagements qui lui sont fixés en matière environnementale sont imprécis.

Par ailleurs, l'enjeu de la maintenance et de la résilience des réseaux, en particulier dans le contexte du changement climatique qui fragilise ces derniers en même temps qu'il les rend indispensables, ne pourra être relevé sans la prise en compte de la dimension stratégique du sujet, impliquant des financements au-delà de la maintenance « courante ».

La nécessité d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Ce constat doit être relié à la situation financière prospective du syndicat. En effet, après 2025, les redevances versées à Sarthe numérique par son délégataire Sartel THD pour l'exploitation de son réseau continueront de s'élever à plus de 6 M€ par an, soit 206,5 M€ sur l'ensemble de la période 2016-2048. Sarthe numérique doit donc s'interroger, dans un plan pluriannuel d'investissement (PPI), sur les investissements qu'il projette de financer, sans quoi son fonds de roulement pourrait atteindre 100 M€ en 2048.

La situation financière actuelle est satisfaisante. La capacité de désendettement de 4,5 ans du budget annexe « réseau », le plus important, s'explique en particulier par le retard dans la perception de subventions d'investissement.

Des modalités de gestion du service qui ont su évoluer

Les modalités de gestion du service (marché de travaux puis contrat de délégation de service public) se sont révélées pertinentes pour atteindre l'objectif fixé.

Sarthe numérique a su les faire évoluer pour faire supporter le financement de la deuxième phase de construction du réseau et le risque lié à son exploitation, en particulier sa commercialisation, à un investisseur privé dès que les opérateurs économiques ont été prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique (RIP).

Les financements publics de la construction de la première phase du réseau auront représenté 134 M€ sur un total, pour l'ensemble du réseau, de 380 M€.

Au vu du risque d'exploitation pris, des capitaux investis et du secteur d'activité, le taux de rendement interne (TRI) du délégataire de 8,33 % n'apparaît pas anormal. Son suivi devra s'inscrire dans la durée. L'excédent brut d'exploitation (EBE) cumulé devient supérieur aux seules dépenses d'investissement de premier établissement à compter de la seizième année du contrat.

Néanmoins, la commercialisation, dans le *data center* en projet, de baies de stockage de données auprès d'opérateurs économiques n'apparaît pas comme relevant des compétences de Sarthe numérique, en l'absence notamment de carence établie de l'initiative privée.

***Un suivi technique du contrat de délégation de service public assuré
mais un suivi patrimonial à améliorer***

Le suivi du contrat de délégation de service public (DSP) est assuré par de nombreux acteurs – Sarthe numérique, Département qui prend une place prépondérante dans la gouvernance, groupement de cabinets extérieurs, délégataire Sartel THD et son groupe Axione – au moyen de différents outils autorisant plusieurs niveaux de contrôle – rapport annuel, présentations quasi mensuelles en comité d’exploitation, système d’information du délégataire mis à disposition en temps réel.

Le déploiement du réseau étant quasiment achevé, des indicateurs d’exploitation déjà suivis devraient être contractualisés au travers d’objectifs chiffrés et de pénalités, puis entraîner l’actualisation des informations devant obligatoirement figurer dans le rapport annuel. La commission consultative des services publics locaux devrait également être réunie.

Enfin, il apparaît nécessaire d’améliorer le suivi patrimonial du contrat. L’absence de concordance entre l’inventaire physique (détail des biens) tenu par le délégataire et un inventaire comptable (valeur des biens) enregistrant les amortissements représente un risque au moment de la sortie de la DSP.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Actualiser avec les parties prenantes le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) de la Sarthe au vu des enjeux à relever en matière d'usages, d'impact environnemental et de résilience des réseaux.

Recommandation n° 2. : Réunir la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour qu'elle se prononce sur le rapport annuel du délégataire (art. L. 1413-1 du CGCT).

Recommandation n° 3. : Contractualiser des indicateurs chiffrés d'exploitation du réseau et y associer des pénalités.

Recommandation n° 4. Poursuivre le suivi du taux de rendement interne (TRI) sur toute la durée du contrat de délégation de service public (DSP).

Recommandation n° 5. : Obtenir du délégataire une mise en cohérence des inventaires physique et comptable de la délégation de service public (DSP).

Recommandation n° 6. : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

INTRODUCTION

La procédure de contrôle de la chambre

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Sarthe numérique, à compter de l'exercice 2018, a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2023.

Le précédent [rapport](#) de la chambre sur le syndicat avait été publié en 2016 et portait sur les exercices 2011 à 2015.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 16 janvier 2023 à M. Dominique Le Mèner, président du syndicat depuis le 22 décembre 2014¹. Une copie a été adressée au comptable.

Les entretiens d'ouverture et de fin d'instruction se sont tenus avec le président, respectivement, le 7 février et le 11 mai 2023, en présence du directeur².

La chambre a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 1^{er} juin 2023. Celles-ci ont été notifiées le 14 juin 2023 à M. Dominique Le Mèner, en tant que président de Sarthe numérique, qui a répondu le 13 juillet 2023. Des extraits ont été adressés à M. Dominique Le Mèner, en tant que président du Département de la Sarthe, qui a répondu le 17 juillet 2023. M. Éric Jammaron, président de la SAS Sartel THD, n'a pas répondu aux extraits qui lui avaient été adressés. La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 7 septembre 2023.

Le syndicat mixte Sarthe numérique

Le syndicat mixte sarthois d'aménagement numérique, devenu Sarthe numérique, a été créé en 2005 par le Département de la Sarthe et la communauté urbaine du Mans³. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Sarthe y ont adhéré à partir de 2014 dans la perspective du déploiement de réseaux de très haut débit⁴. La Région Pays de la Loire en est membre associée avec voix consultative.

¹ Points III.10 à 14 des normes professionnelles

² Points III.15 à 17 des normes professionnelles et art. [L. 243-1](#) du CJF, points III.44 et 45 des normes professionnelles

³ Arrêté du 7 mars 2005 et statuts annexés prévoyant une « boucle métropolitaine sur l'agglomération du Mans »

⁴ La notion de débit mesure la quantité de données (en bits) transmise par seconde (bps). Quelle que soit la technologie utilisée, le haut débit correspond, selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), à une transmission supérieure ou égale à 512 Kbps. Le très haut débit représente une transmission supérieure ou égale à 30 Mbps.

Le syndicat exerce, en lieu et place de ses membres, les compétences suivantes⁵ :

- Établissement et exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (depuis l'origine) ;
- Élaboration du schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) (depuis 2012 pour le compte du Département) ;
- Développement des usages et services numériques (depuis 2023) ;
- Activités complémentaires à son objet.

Sarthe numérique compte 11,7 ETP⁶. Le budget annuel du syndicat est d'environ 5,3 M€ en fonctionnement et 22 M€ en moyenne annuelle en investissement.

⁵ Statuts approuvés par arrêté préfectoral du 8 février 2023

⁶ Équivalent temps plein

1 LA QUALITE DU SERVICE RENDU A L'USAGER FINAL

Le [schéma directeur territorial d'aménagement numérique](#) (SDTAN) de la Sarthe, approuvé le 12 avril 2013, définit « une stratégie de développement des réseaux de communications électroniques, concernant prioritairement les réseaux à très haute débit »⁷.

Dans la lignée du plan France très haut débit, il vise une couverture intégrale de la Sarthe en très haut débit. Parmi plusieurs technologies⁸, il opte pour celle de la fibre optique, considérée comme la plus performante⁹.

Le plan France très haut débit

Le plan France très haut débit, lancé en 2013, vise la couverture en très haut débit de l'ensemble du territoire national à l'horizon 2022 avec, à cette échéance, 80 % de fibre optique jusqu'à l'abonné.

Il prévoit 3 Md€ de subventions de l'État aux collectivités territoriales à travers notamment le fonds pour une société numérique (FSN).

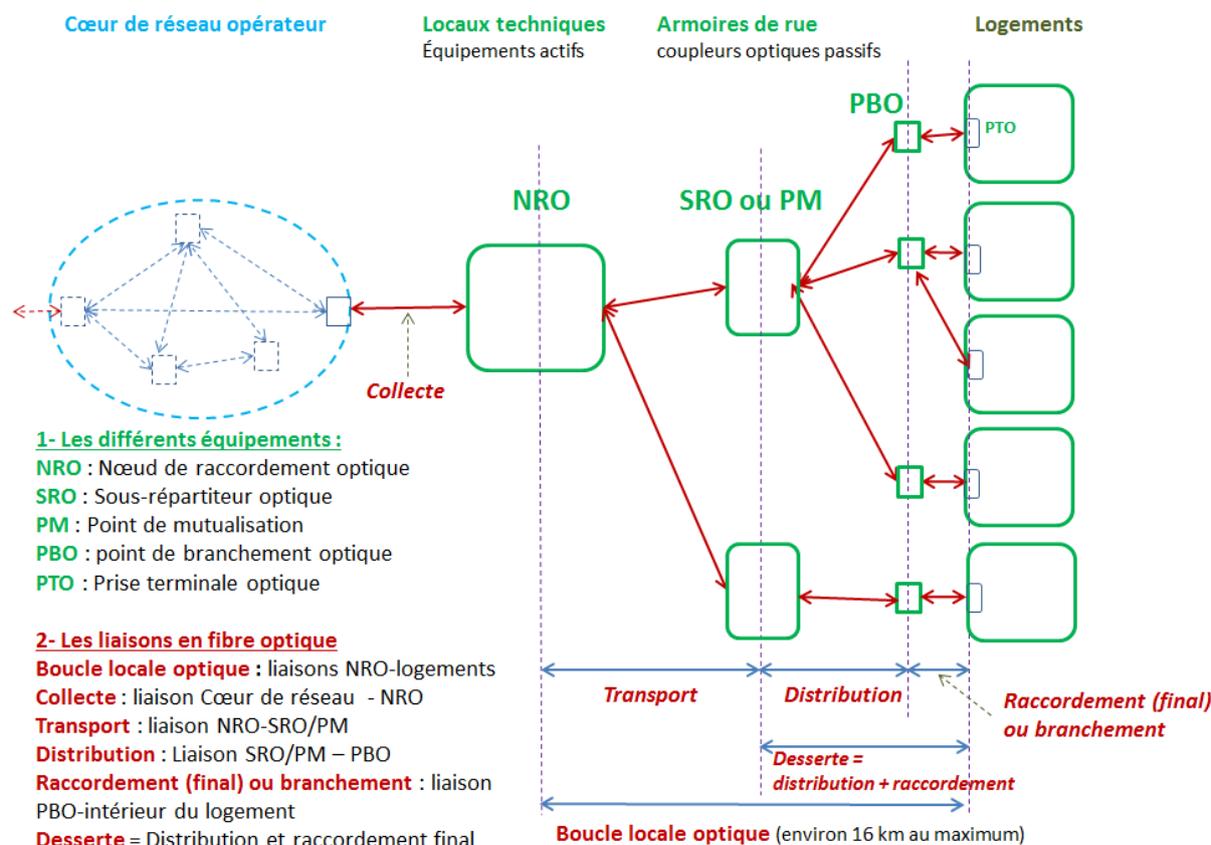
De façon schématique, les réseaux de communications électroniques sont constitués d'équipements informatiques et de traitement de signaux installés dans les locaux des opérateurs économiques ou chez les usagers, ainsi que de liaisons pour assurer le transfert de signaux entre ces équipements.

⁷ Art. [L.1425-2 du CGCT](#)

⁸ La montée en débit sur le réseau en cuivre, le réseau câblé modernisé, les réseaux hertziens terrestres et satellitaires

⁹ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017 : la fibre optique jusqu'à l'abonné est la technologie unanimement jugée la plus performante en termes de transmission du signal et la plus pérenne mais aussi la plus coûteuse et la plus longue à déployer.

Schéma n° 1 : Architecture d'un réseau de fibre optique jusqu'à l'utilisateur final



Source : Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017

Un logement est dit « raccordable à » ou « éligible à » ou encore « couvert par » la fibre optique lorsque tous les réseaux mentionnés ci-dessus, à l'exception du raccordement final, ont été construits et les équipements installés.

Le raccordement effectif nécessite un raccordement final (installation d'une prise terminale optique (PTO) chez l'abonné ou usager final puis connexion au point de branchement optique (PBO) relié au point de mutualisation (PM)) réalisé par un opérateur commercial lors de la souscription d'un abonnement.¹⁰

Sont donc successivement examinés la couverture de la Sarthe puis son raccordement effectif en fibre optique jusqu'à l'utilisateur final.

¹⁰ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017

1.1 Une couverture quasi-intégrale sur le réseau d'initiative publique mais une incertitude sur les réseaux d'initiative privée

Comme vu précédemment, l'objectif du [SDTAN](#) est la couverture intégrale de la Sarthe en fibre optique, l'ensemble des logements devant être raccordables.

En Sarthe, l'opérateur historique Orange s'est positionné pour investir dans des réseaux d'initiative privée situés sur neuf communes du Mans métropole, la commune de Sablé-sur-Sarthe et trois communes de la communauté urbaine d'Alençon.

Dans le reste du département, l'accès au très haut débit devait être assuré par le réseau d'initiative publique (RIP) de Sarthe numérique

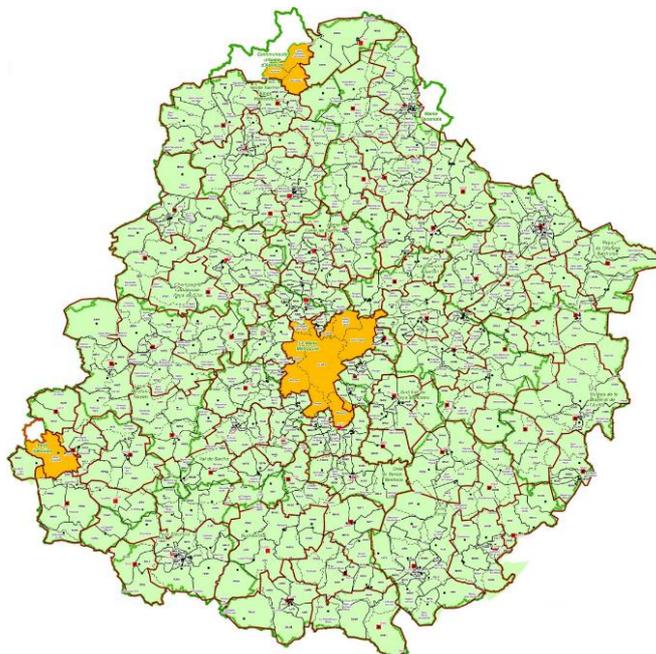
Le zonage en matière de réseaux de communications électroniques

Dans un cadre juridique largement défini par l'Union européenne et destiné à ouvrir le marché à la concurrence, l'établissement de réseaux de communications électroniques est libre et l'intervention publique ne se justifie que s'il y a carence de l'initiative privée¹¹. L'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) a donc défini plusieurs zones :

- Les zones très denses réservées à l'initiative privée ;
- Les zones moins denses où le Gouvernement a lancé un appel à manifestations d'intention d'investissement (AMII) auprès des opérateurs privés en 2011 pour sécuriser l'intervention des collectivités territoriales. Celles de ces zones qui n'avaient pas fait l'objet de déclaration d'intention d'investissement devaient être couvertes par un réseau d'initiative publique (RIP) construit et exploité par ces collectivités.

¹¹ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, notamment codifiée à l'article [L. 1425-1 du CGCT](#) – Principe de subsidiarité et régime des aides d'État

Carte n° 1 : Répartition du réseau d'initiative publique (RIP) de Sarthe numérique et du réseau privé d'Orange



Source : [site internet « La fibre arrive chez vous »](#)

1.1.1 Une couverture quasi-intégrale sur le réseau d'initiative publique de Sarthe numérique

Sarthe numérique a été chargé du déploiement du réseau d'initiative publique (RIP). Dès sa création en 2005, soit avant l'adoption du [SDTAN](#), il avait déjà été chargé de la construction et l'exploitation d'un RIP dit « de première génération » (ou RIP1), raccordant notamment à la fibre les collèges, administrations du Département, zones d'activité, etc. (*cf. infra*)

Le déploiement du RIP dit « de deuxième génération » (ou RIP2) a concerné prioritairement les zones ne disposant pas d'un accès ADSL satisfaisant et donc les zones les plus rurales. C'est donc un équilibre dans l'aménagement du territoire qui a été recherché.

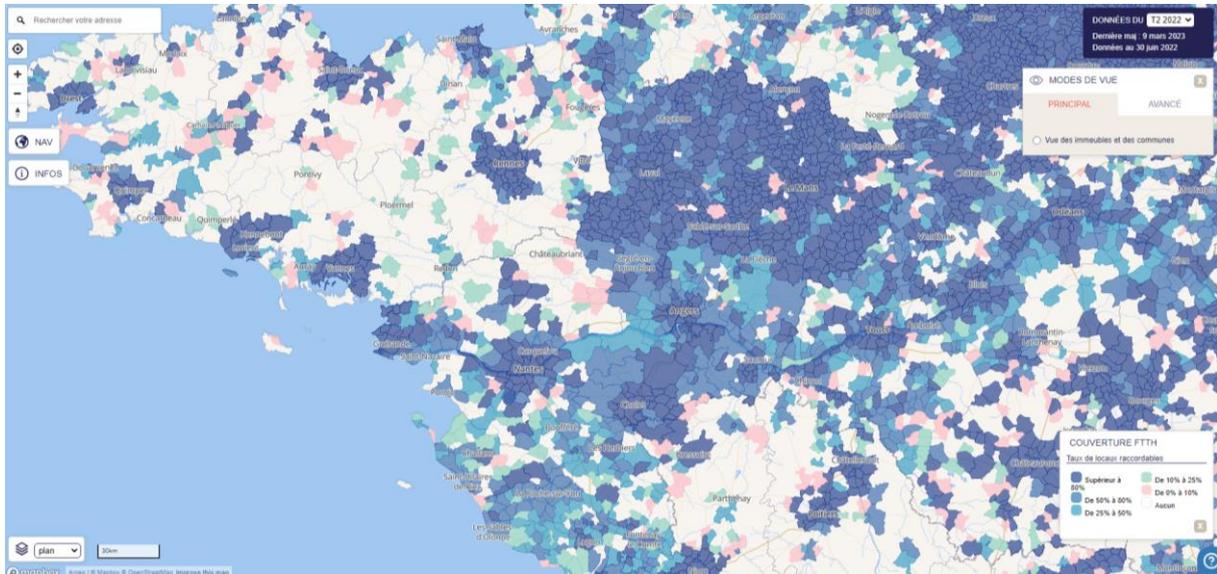
L'échéance du 31 décembre 2022 n'a pas été fixée dans le [SDTAN](#) mais dans le contrat de délégation de service public (DSP) (*cf. infra*).

D'après le [SDTAN](#), la construction du RIP2 impliquait la réalisation de 161 154 prises et 15 300 km de câble optique pour un investissement de 386 M€ (hors raccordements finals), soit 2 400 € par prise (à comparer à un coût de 460 € par prise en zone d'initiative privée).

Malgré la pénurie de main d'œuvre et la crise sanitaire de 2020-2021, en octobre 2022, 208 734 prises et 14 541 km de câble optique ont été installés pour un investissement d'environ 380 M€ (dont 134 M€ public), soit autour de 1 700 € par prise. On dénombre également 476 points de mutualisation (PM) et 66 nœuds de raccordement optique (NRO).

La couverture de la Sarthe en très haut débit, et plus particulièrement en fibre, est supérieure aux moyennes nationale et régionale (cf. [annexe n° 3](#)).

Carte n° 2 : Carte de déploiement de la fibre au 2^{ème} trimestre 2022



Source : [Arcep](#)

Toutefois, environ 2 500 sites isolés identifiés ne sont pas encore couverts. Comme le [SDTAN](#) le précisait déjà, leur raccordement est soumis à une demande compte tenu du coût d'environ 7 880 € par prise (40 % des investissements pour 12 % des prises) et du fait qu'il n'est pas nécessairement utile (maison de chasse, transformateur, etc.). Le délai prévu de six mois entre la demande et le raccordement n'est pas toujours respecté¹².

Par ailleurs, le raccordement d'environ 4 000 logements est soumis à la résolution de difficultés administratives ou techniques.

Au total, ce sont environ 6 500 localisations, soit environ 3 % des prises à réaliser, qui ne sont pas raccordables. Dans le cadre de la phase 2 de la construction du réseau (mission n° 1 du contrat de DSP), l'objectif de complétude assigné au délégataire (pas plus de 5 500 prises non déployées) fait l'objet d'un suivi attentif.

Ainsi, s'agissant du réseau d'initiative publique, la couverture en réseau de fibre optique est quasi-intégrale : 208 734 logements sont raccordables, soit plus que prévu (161 154). 6 500 localisations ne sont pas encore raccordables. La performance de Sarthe numérique est notable aux niveaux national et régional. Le budget et l'échéance ont été respectés.

¹² Rapports d'activité 2020 et 2021 : compte tenu du nombre de demandes et du manque de supports mis à disposition par Orange (décision de ne plus utiliser de poteaux en bois et pénurie sur les ouvrages métalliques ou composites)

1.1.2 Une couverture incertaine par les réseaux d'initiative privé

Même si les réseaux d'initiative privée ne relèvent pas de la responsabilité de Sarthe numérique, ils participent à l'atteinte ou non de l'objectif de couverture intégrale de la Sarthe en fibre optique fixé dans le [SDTAN](#), lequel estime que ces réseaux représentent 38 % des logements et 44 % des entreprises du département.

Or, le respect de ses engagements par l'opérateur privé est peu suivi, bien que le [SDTAN](#) qualifie ce suivi de « nécessaire ». Seule la commune de Sablé-sur-Sarthe a conclu une convention avec Orange formalisant les engagements de celui-ci.

De manière générale, les opérateurs privés poursuivent une stratégie d'entreprise qui leur est propre. Ils réalisent les opérations les plus faciles en premier, laissant parfois de côté les déploiements les plus complexes et donc les plus coûteux. Il reste beaucoup à faire afin d'« organiser la transparence des engagements des opérateurs en zone AMII pour que la sanction de leur non-respect soit efficace ». ¹³

Pour autant, Sarthe numérique se coordonne avec Orange sur les zones d'intersection technique, à la limite du réseau d'initiative publique et des réseaux d'initiative privée sarthois. La coordination avec les réseaux d'initiative publique des départements voisins peut être plus difficile en raison d'un rythme du déploiement qui diffère.

1.2 Un nombre d'usagers finals qui va croissant mais une qualité de service dégradée par les difficultés de raccordement effectif rencontrées par certains

Comme vu précédemment, le raccordement effectif au réseau d'initiative publique (RIP) est souvent réalisé par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen) en mode STOC (sous-traitance opérateur commercial), lors de la souscription d'un abonnement, et ne relève alors pas directement de la responsabilité de Sarthe numérique. Pour autant, la construction des infrastructures ne fait sens que si elles sont utilisées.

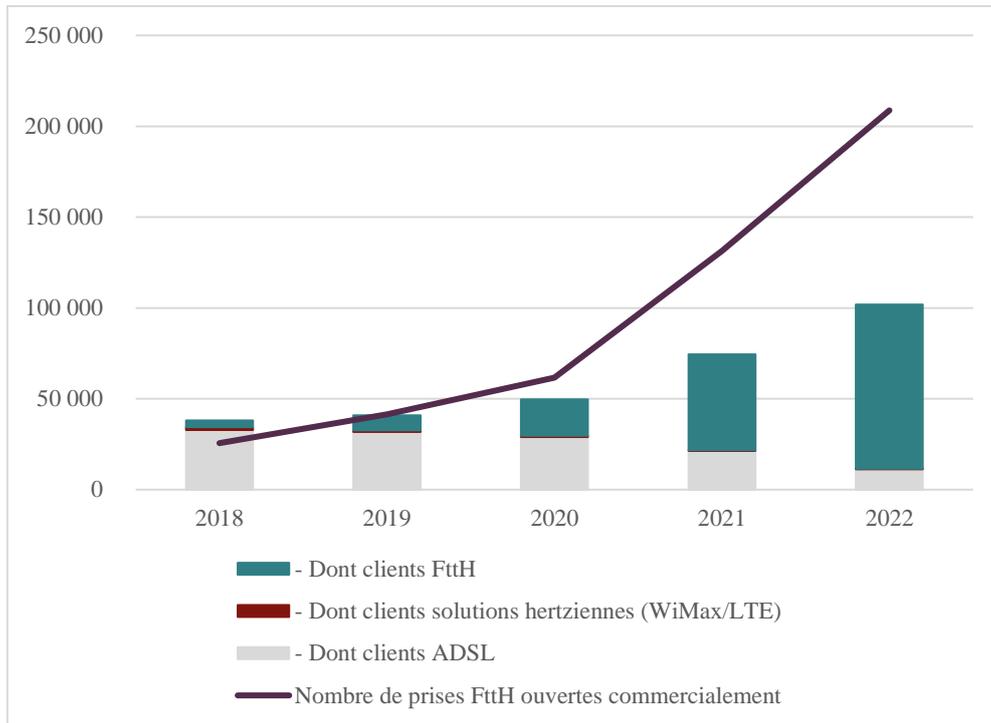
Sur le RIP2 du syndicat, on constate une réussite de la commercialisation. Toutefois, elle est ternie par les difficultés de raccordement effectif rencontrées par certains usagers finals.

1.2.1 Un nombre d'usagers qui va croissant

Fin 2022, 90 836 logements, sur 208 834 raccordables, sont effectivement raccordés au réseau de fibre optique. Le taux de logements effectivement raccordés sur les logements raccordables, appelé taux de pénétration, augmente et s'établit à 43,52 % au 31 décembre 2022 (cf. [annexe n° 3](#)).

¹³ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de clients du réseau d'initiative publique de deuxième génération, par technologie disponible



Source : rapports d'activité 2018, 2019, 2020, 2021

Le risque, identifié par la Cour des comptes, d'une commercialisation des réseaux d'initiative publique (RIP) freinée par le changement d'opérateur commercial qu'implique le passage au très haut débit¹⁴ ne s'est pas réalisé en Sarthe. La commercialisation, débutée en 2016 et 2017, a été une réussite avec la présence de neuf opérateurs de proximité et des quatre opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen) dès 2019. Cela confirme que le réseau de fibre optique déployé répondait à un besoin de la population.

¹⁴ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017 : « Les deux opérateurs nationaux [opérateur historique Orange et SFR] ne se sont que rarement engagés à exploiter les réseaux en zone d'initiative publique ».

1.2.2 Les difficultés de raccordement effectif rencontrées par certains usagers finals en raison du non-respect de leurs obligations par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen)

À l'image de la situation nationale¹⁵, en raison des conditions du marché (dynamisme de la demande de raccordements finals, recours à la sous-traitance sans contrôle, concurrence tarifaire entre opérateurs, etc.), plusieurs difficultés sont constatées au niveau des opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen) :

- Des demandes de (re)raccordement final ne sont pas satisfaites dans des délais raisonnables. Dans ce cas, la procédure qui prévoit l'ouverture d'un ticket d'incident n'est pas toujours respectée, ce qui fait obstacle à l'intervention du gestionnaire d'infrastructures Sartel THD et à une connaissance fiable par Sarthe numérique du taux d'échec de raccordement voire du taux de renoncement ;
- Des dégradations sur les infrastructures de Sarthe numérique, notamment dans les armoires de rue, sont constatées. Les audits réguliers des équipements demandés par Sarthe numérique à son délégataire Sartel THD n'ont pas totalement résolu ce problème.

En réponse aux observations provisoires, Sarthe numérique a déclaré, en plus des mesures prises, participer aux réflexions nationales visant la recherche de solutions aux problèmes posés par le mode STOC.

Le syndicat et le président du conseil départemental de la Sarthe reçoivent chacun environ 100 réclamations par an.

Le marché des réseaux de communications électroniques

Les « opérateurs d'opérateurs » qui exploitent les réseaux de communications électroniques (comme la société Sartel THD pour le RIP de Sarthe numérique) proposent à des « opérateurs commerciaux » (tels que les fournisseurs d'accès à internet) un ensemble de services à des tarifs de gros encadrés par l'Arcep et adoptés par les collectivités territoriales s'agissant des réseaux d'initiative publique (RIP).

Ces services permettent aux opérateurs commerciaux de composer à leur tour des offres destinées aux usagers finals (abonnés particuliers, entreprises ou services publics) à des tarifs non régulés dans le cadre d'un marché de détail ouvert à la concurrence.

Les collectivités et leurs délégataires n'interviennent donc pas directement dans les relations entre les usagers finals et leur opérateur commercial.

¹⁵ France stratégie, [rapport](#) d'évaluation portant sur les infrastructures numériques et l'aménagement du territoire, janvier 2023 : La rapidité des déploiements s'est traduite par « un large recours à l'externalisation d'interventions de terrain (...) conduisant à une multiplicité des intervenants, des opérateurs et sous-traitants agissant dans les différents réseaux d'initiative publique (RIP), sans toujours un contrôle suffisant de la qualité des prestations. »

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sarthe numérique est un syndicat mixte qui exerce les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Sarthe, fédérés par le Département, en matière de communications électroniques.

Le syndicat a quasiment atteint l'objectif qui lui était assigné, dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) de la Sarthe, d'une couverture intégrale en très haut débit, par la technologie performante de la fibre optique, des zones relevant de sa responsabilité. Le bilan du déploiement est notable aux niveaux national et régional. Le syndicat a recherché un équilibre dans l'aménagement du territoire en priorisant les zones ne disposant pas d'un accès ADSL satisfaisant et donc les zones les plus rurales.

Dans les zones sarthoises relevant de l'initiative privée, il existe une incertitude sur l'atteinte de l'objectif en raison du manque de contrôle des engagements de l'opérateur historique Orange.

Les infrastructures construites par Sarthe numérique répondent à un besoin de la population qui les utilise de manière croissante. Fin 2022, 90 836 logements, sur 208 834 raccordables, sont effectivement raccordés au réseau de fibre optique. Le taux de logements effectivement raccordés sur les logements raccordables, appelé taux de pénétration, augmente et s'établit à 43,52 % au 31 décembre 2022.

Néanmoins, en Sarthe comme ailleurs en France, on constate une dégradation de la qualité du service rendu à l'utilisateur final en raison du non-respect de leurs obligations par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocn), en lien avec les conditions du marché (dynamisme de la demande, recours à la sous-traitance sans contrôle, concurrence tarifaire).

2 LA STRATEGIE NUMERIQUE ET LES ENJEUX A RELEVER

L'objectif d'une couverture intégrale de la Sarthe en fibre optique étant en passe d'être atteint s'agissant du réseau d'initiative publique (RIP), le [SDTAN](#), qui n'a pas été révisé depuis plus de 10 ans alors qu'il devait l'être annuellement, gagnerait à être actualisé. Au surplus, de nombreux enjeux sont à relever.

2.1 Les usages et services numériques

Comme d'autres collectivités territoriales et comme l'État, Sarthe numérique, fortement impliqué dans la construction d'infrastructures, a assez peu anticipé les usages qui pouvaient en être faits. Pourtant, ce sont ces usages qui justifient le niveau des investissements et détermine leur rentabilité.¹⁶

Par exemple, alors que le délégataire de Sarthe numérique, Sartel THD, devait développer les usages numériques au titre de la mission n° 3A du contrat (*cf. infra*), cet aspect a été peu suivi par le syndicat¹⁷. Les actions menées par la société se limitent pour l'heure à l'Internet des objet (IOT pour *Internet Of Things*). L'accompagnement des collectivités dans l'élaboration de schémas directeurs des usages à l'échelle des pays ou encore celui des entreprises dans la numérisation et la cybersécurité (plate-forme d'autodiagnostic, soutien financier, etc.) n'ont pas débuté. Le fonds innovation et expérimentation destiné à financer ces actions reste d'un montant de 300 000 €. Aucune pénalité n'est prévue en la matière. À noter que l'accompagnement des collectivités dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), notamment dans la cadre de l'Internet des objets mis en service à partir d'avril 2023, pourrait être assuré par la [SPL ATESART](#).

La modification des statuts du syndicat en 2023 pour intégrer le développement des usages et services numériques (*cf. supra*) constitue une première étape.

Dans le même temps, le Département de la Sarthe a adopté en janvier 2023 une feuille de route traitant de ces aspects et inscrit à son budget de l'exercice des crédits d'un montant de 119 000 € en fonctionnement et 70 000 € en investissement pour « développer et animer des services et des usages numériques à destination des sarthois »¹⁸. L'ambition est de lutter contre la fracture des usages numériques et l'illectronisme après avoir dépassé la fracture territoriale.

¹⁶ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017

¹⁷ En particulier en comité d'exploitation comme prévu par l'avenant n° 1 au contrat

¹⁸ Rapport et délibération du 9 février 2023

Parmi les actions entreprises ou à venir citées¹⁹, on peut saluer l'existence de 35 conseillers numériques en Sarthe, dont 16 recrutés par le Département et mis à disposition des EPCI avec l'aide de l'État, accompagnant (achat en ligne, e-démarche, recherche d'emploi, suivi de la scolarité des enfants, etc.) et sensibilisant (protection des données personnelles, protection des enfants et adolescents, etc.) la population dans leurs usages numériques.

Cependant, pour l'heure, la « vision stratégique » souhaitée par le Département dans sa feuille de route reste générale. La détermination d'objectifs mesurables et d'un plan d'actions devra encore associer l'ensemble des parties prenantes, à commencer par Sarthe numérique, à qui les EPCI membres ont confié la mission de développer les usages et services numériques.

Pour établir un diagnostic des usages, le projet d'un observatoire de l'aménagement numérique en Sarthe prévu dans le [SDTAN](#) pourrait également être relancé.

Ainsi, comme la loi le permet²⁰, l'actualisation du [SDTAN](#) devrait intégrer l'enjeu des usages et services numériques.

2.2 L'impact environnemental, notamment l'empreinte carbone, du numérique

Le réseau fixe de fibre optique déployé par Sarthe numérique, en permettant une optimisation des déplacements (visioconférence) ou de la consommation d'énergie (objets connectés) par exemple, peut être un acteur de la transition écologique.

De plus, certains choix opérés par le syndicat vont dans le sens d'une limitation de l'impact environnemental du numérique : choix de la fibre moins consommatrice d'énergie que le cuivre, création d'un *data center* ou centre de données local pour lequel une analyse de la consommation énergétique a été menée, réseau bas débit pour l'Internet des objets permettant de choisir la technologie la plus adaptée selon l'usage, peinture réfléchissante sur le toit des nœuds de raccordement optique (NRO) pour en réduire la climatisation.

¹⁹ Subvention départementale pour la création de tiers-lieux : espaces de travail partagé (*coworking*), de prototypage (*fablabs*), etc.

Open data : plate-forme du Département avec 80 jeux de données, ouverture aux collectivités ;

Fonds numérique solidaire : tablettes pour collègues ou EHPAD ;

Au titre de l'objectif 2 de renforcement de la politique numérique éducative : plan numérique des collègues : raccordement au réseau fixe de THD de tous les collèges en 2017, équipement et renouvellement permettant la création d'un fonds de matériels reconditionnés, réseau wifi d'ici 2024, coût de 17 M€ soit 131 € par collégien.

²⁰ Art. [L.1425-2 du CGCT](#)

Pour autant, la construction et l'exploitation du réseau d'initiative publique (RIP) émet des gaz à effet de serre et consomme des ressources (métaux, minerais, eau, déchets, etc.) ainsi que de l'énergie finale. À cet égard, en dépit d'une annexe A03.5 au contrat portant sur le développement durable, le délégataire n'a transmis au syndicat aucune mesure de l'impact environnemental du réseau, notamment aucun bilan carbone allant au-delà des émissions des transports (analyse du cycle de vie des fournitures, etc.). Mis à part les objectifs de valorisation de 80 % des déchets et de labélisation interne au groupe Axione, les engagements fixés en matière environnementale sont vagues, certains se limitent à la reprise d'obligations réglementaires, l'incident environnemental n'est pas défini précisément et ces aspects sont peu suivis par le syndicat.

Mais avant les réseaux (5 %) et les centres de données (16 %), ce sont les terminaux des utilisateurs (en particulier les téléviseurs et smartphones) qui représentent l'empreinte carbone la plus élevée au niveau national (79 %). Pour l'ensemble de ces tiers, la fabrication représente 78 % de cette empreinte, la distribution 1 % et l'utilisation 20 %.

L'étude de l'Arcep et de l'Ademe²¹, devenue agence de la transition écologique, montre également que le secteur du numérique ne s'inscrit pas actuellement dans une trajectoire de décarbonisation et de réduction de ses impacts environnementaux. Sans action pour la réduire, l'empreinte carbone du numérique en France pourrait tripler en 2050, en contradiction avec l'objectif de neutralité carbone à atteindre la même année, inscrit dans la loi et repris dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC)²².

Or, la compétence « développement des usages et services numériques » attribuée à Sarthe numérique devrait lui permettre d'adresser le sujet de l'impact environnemental du numérique dans son ensemble en prenant en compte l'interdépendance créée par les usages entre terminaux, réseaux et centres de données.

Les actions mises en place pourraient encourager la sobriété des usages (moins d'équipements, de vidéos, etc.), l'éco-conception des infrastructures de réseau et centres de données, l'allongement de la durée de vie de l'ensemble des équipements et les bonnes pratiques des utilisateurs (utilisation du réseau fixe au lieu du réseau mobile lorsque c'est possible, etc.) ainsi que des gestionnaires de réseaux et centres de données.

Dans son rapport préparatoire au vote de crédits destinés au développement des usages et services numériques, le Département de la Sarthe évoquait déjà les notions de « sobriété numérique » et de « politique numérique responsable ».

²¹ [Évaluation de l'impact environnemental du numérique en France et analyse prospective](#) de l'Arcep et de l'Ademe : rapports 1 État des lieux et pistes d'action et 2 Évaluation environnementale des services numériques en France publiés en janvier 2022, rapport 3 [Analyse prospective à horizon 2030 et 2050 et pistes d'action à moyen et long terme](#) publié en mars 2023

²² [Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013](#) visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre, [loi n° 2015-992 du 17 août 2015](#) relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), [loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat](#)
<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNBC-2%20synthe%CC%80se%20VF.pdf>

En particulier, une forte réduction des consommations d'énergie dans tous les secteurs (- 40 % par rapport à 2015), y-compris celui du numérique, est exigée.

2.3 La résilience des réseaux dans le contexte du changement climatique

L'objectif de neutralité carbone en 2050 vise à atténuer les effets du changement climatique. Celui-ci, en augmentant la fréquence et l'intensité des épisodes extrêmes (tempêtes, inondations, canicules, etc.) fragilise les réseaux en même temps qu'il les rend indispensables.

Par exemple, la canicule de l'été 2020 a nécessité des mesures urgentes de gestion de crise sur la tête de réseau, enregistrant des températures supérieures aux normes. Dans le même temps, le réseau a permis de développer un système de détection des feux de forêt.

Cette nouvelle donne est prise en compte par Sarthe numérique. Le plan de prévention du risque inondation (PPRI) a été consulté lors de l'implantation des nœuds de raccordement optique (NRO). Le délégataire dispose d'un plan de continuité d'activité.

Mais au-delà, il apparaît nécessaire de traiter explicitement dans la stratégie l'enjeu de résilience des réseaux, comme le recommandait la Cour des comptes dans son [rapport](#) de 2017²³.

Cet impératif est renforcé par la décision récente de déposer rapidement le réseau cuivre qui porte le service universel et la continuité du service de télécommunications.

Actuellement, 73 % du réseau départemental de fibre optique est aérien et 27 % souterrain. En cas de tempête, le premier serait plus vulnérable.

Pour autant, y compris hors période de crise, Sarthe numérique est dépendant des autres gestionnaires d'infrastructures pour l'enfouissement et la maintenance de son réseau. En effet, dans le but d'accélérer le déploiement de la fibre optique à moindre coût, le plan France très haut débit a privilégié la réutilisation des infrastructures supports existantes de l'opérateur historique Orange.

Le délégataire n'a la charge de l'enfouissement que lors d'opérations coordonnées avec les autres gestionnaires²⁴. Un montant annuel de 500 000 €, soit 14 M€ sur la durée du contrat, est prévu au plan d'affaires à cette fin (avec le dévoiement). Selon Sarthe numérique, l'enfouissement de la totalité du réseau de sa seule initiative coûterait plusieurs centaines de millions d'euros. Il estime que les conditions tarifaires d'accès des opérateurs commerciaux aux réseaux devraient être différenciées au niveau national, selon que ces réseaux sont d'initiative publique ou privée, dès lors que la maintenance des premiers, plus étendus, est plus couteuse pour un même nombre de clients.

Néanmoins, le syndicat pourrait établir un programme en vue d'enterrer les parties les plus vulnérables de son réseau, en lien avec sa capacité financière d'investissement prévisionnelle, qui s'élève à 83 M€ sur la durée du contrat. À cet égard, l'analyse du rapport annuel du délégataire mentionne la nécessité d'une prospective sur les travaux de gros entretien et renouvellement, y-compris enfouissement et dévoiement. (*cf. infra*).

²³ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017

²⁴ Article 27 du contrat

Le [rapport](#) d'évaluation portant sur les infrastructures numériques et l'aménagement du territoire publié par France stratégie en janvier 2023 estime que l'enjeu de la résilience et la maintenance des réseaux ne pourra être relevé sans la structuration d'une filière industrielle (requalification des emplois, etc.) et la prise en compte de la dimension à la fois technique mais également stratégique (structure de coordination, cartographique des points sensibles, etc.) du sujet, impliquant des financements au-delà de la maintenance « courante ».

Recommandation n° 1. : Actualiser avec les parties prenantes le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) de la Sarthe au vu des enjeux à relever en matière d'usages, d'impact environnemental et de résilience des réseaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'atteinte de l'objectif d'une couverture intégrale de la Sarthe en fibre optique implique désormais d'actualiser la stratégie du SDTAN de 2013 au vu des enjeux à relever. Sarthe numérique s'est engagé à mettre en place une organisation à cette fin à partir de 2023.

Le syndicat, à qui les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sarthois ont confié la mission de développer les usages qui peuvent être faits des infrastructures construites, devrait participer activement à la démarche conduite par le Département de la Sarthe en vue de préciser une stratégie en la matière.

Cette nouvelle mission devrait également permettre au syndicat d'adresser le sujet de l'impact environnemental du numérique dans son ensemble en prenant en compte l'interdépendance créée par les usages entre terminaux, réseaux et centres de données.

Si certains choix opérés par le syndicat vont dans le sens d'une limitation de cet impact et si le réseau fixe de fibre optique déployé peut être un acteur de la transition écologique, le délégataire n'a transmis aucun bilan carbone lié à la construction et l'exploitation du réseau et les engagements qui lui sont fixés en matière environnementale sont imprécis.

Pour participer à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050, des actions pourraient encourager la sobriété des usages, l'éco-conception des infrastructures de réseau et centres de données, l'allongement de la durée de vie de l'ensemble des équipements et les bonnes pratiques des utilisateurs, ainsi que des gestionnaires de réseaux et centres de données.

Par ailleurs, l'enjeu de la maintenance et de la résilience des réseaux, en particulier dans le contexte du changement climatique qui fragilise ces derniers en même temps qu'il les rend indispensables, ne pourra être relevé sans la prise en compte de la dimension stratégique du sujet, impliquant des financements au-delà de la maintenance « courante ».

Actuellement, 73 % du réseau départemental de fibre optique est aérien et 27 % souterrain. Si Sarthe numérique est dépendant des autres gestionnaires d'infrastructures pour l'enfouissement et l'entretien de son réseau, il pourrait établir un programme en vue d'enterrer les parties les plus vulnérables.

3 L'ORGANISATION DU SERVICE

Au plan territorial, le service s'organise au niveau départemental. Il fait également l'objet d'une gestion déléguée.

3.1 L'atteinte d'une taille critique malgré l'absence de mutualisation régionale

Le réseau de Sarthe numérique est départemental. La recommandation de la Cour des comptes dans son [rapport](#) de 2017, préconisant le regroupement ou la mutualisation au niveau régional des fonctions à forte valeur ajoutée voire de l'ensemble des fonctions des réseaux d'initiative publique (RIP), n'a donc pas été suivie²⁵.

Eu égard à la réussite de la construction et de la commercialisation du réseau, ainsi qu'à la coordination de l'action des EPCI (*cf. supra*), Sarthe numérique apparaît néanmoins comme ayant atteint une taille critique.

Le réseau d'initiative publique régional Gigalis a été développé, selon un principe de subsidiarité par rapport aux réseaux relevant de maîtrises d'ouvrage départementales, sur des sites publics et privés dits « prioritaires » (certaines entreprises, universités, lycées, hôpitaux, cliniques, mairies, etc.). Il s'appuie notamment sur le réseau existant de Sarthe numérique, lequel est adhérent du syndicat mixte Gigalis.

3.2 Des choix de gestion déléguée qui se sont révélés pertinents

La construction et l'exploitation du réseau d'initiative publique dit « de première génération », raccordant notamment à la fibre les collèges, administrations du Département, zones d'activité, a fait l'objet d'un premier contrat de délégation de service public (DSP) conclu en 2004 par le Département de la Sarthe avec la société Sartel. Ce contrat a été transféré à Sarthe numérique à sa création en 2005²⁶.

La délégation de service public : une modalité de gestion du service

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par un contrat de délégation de service public²⁷. Celle-ci est désormais appelée « concession de services »²⁸.

²⁵ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017

²⁶ Art. [L. 5721-6-1 du CGCT](#)

²⁷ Art. [L. 1411-1 du CGCT](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019

²⁸ Art. [L. 1121-3 du CCP](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019

L'objectif de couverture intégrale de la Sarthe en très haut débit par la fibre a impliqué la construction et l'exploitation du RIP dit « de deuxième génération ». Dans ce cadre, Sarthe numérique a :

- De 2015 à 2018, assuré la maîtrise d'ouvrage de la construction de la première phase du réseau en passant un marché de travaux avec la société Axione. En parallèle, un marché de services a permis de mettre à disposition des opérateurs commerciaux les infrastructures construites. Ces travaux ont été financé par des fonds publics (*cf. infra*).
- En 2018, Sarthe numérique a conclu avec la société Sartel THD, filiale *ad hoc* du groupement composé des sociétés Axione infrastructures, Axione, Bouygues énergies & services, un deuxième contrat de délégation de service public portant sur :
 - La construction en concession de la deuxième phase du réseau (missions n° 1 et 3A) ;
 - L'exploitation en affermage de ce réseau, et ce jusqu'en 2049 (mission n° 2 ²⁹).

Ce contrat prévoyait également la reprise par la société Sartel THD de l'exploitation du RIP1. L'affermissement de cette mission (n° 4) en 2019, avant le terme de la première délégation de service public prévu en 2024, a permis de simplifier l'exploitation des infrastructures (même société exploitant les deux RIP).

Pour l'exécution de ces deux contrats, les sociétés Sartel puis Sartel THD font intervenir le groupe Axione via des contrats d'entreprise générale (construction) ou encore d'exploitation et un contrat de financement intra-groupe.

Le délégataire a alors pris à sa charge les travaux de premier établissement et de vie du réseau (*cf. infra*).

Ainsi, comme d'autres collectivités locales, Sarthe numérique a su faire évoluer les modalités de gestion de ses réseaux. Il a entendu faire supporter le risque d'exploitation à un investisseur privé dès que les opérateurs économiques ont été prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique (RIP) (réticence avant 2015 dans un contexte incertain). Cela lui a également permis de bénéficier des systèmes d'information du délégataire et d'accélérer l'arrivée sur le réseau des opérateurs commerciaux d'envergure nationale (Ocen) (*cf. supra*).

Le mode affermo-concessif aujourd'hui retenu apparaît comme le plus performant en termes de taux de déploiement et d'avancement³⁰.

²⁹ Mission n° 2 incluant également la complétude de la première phase du réseau

³⁰ France stratégie, [rapport](#) d'évaluation portant sur les infrastructures numériques et l'aménagement du territoire, janvier 2023

Taux de déploiement : nombre de lignes déployées au quatrième trimestre 2021 divisé par le nombre total de lignes à déployer d'après les objectifs contractuels

Taux d'avancement : durée de déploiement écoulée depuis le début du contrat divisé par la durée prévue totale de déploiement

3.3 Le projet de *data center* ou centre de données

Comme tout réseau de fibre optique, le réseau de Sarthe numérique comprend une tête de réseau hébergeant l'arrivée des infrastructures optiques et les équipements des opérateurs du réseau. Le syndicat a indiqué qu'elle hébergeait également les données d'entreprises en lien avec la Sarthe. Elle comprend actuellement 22 baies.

Comme l'a montré la canicule de l'été 2020 (*cf. supra*), la modernisation de cette tête de réseau s'est avérée nécessaire. Le contrat de délégation de service public (DSP) prévoit ainsi la création d'une nouvelle tête de réseau sécurisée ou « *data center* » « d'une superficie utile d'hébergement de 100 m² ».

L'avenant n° 5 à ce contrat porte la superficie à 200 m² et indique une capacité de 66 baies. Le délégataire doit développer une offre d'hébergement de données, ce qui implique une évolution de son catalogue de services. La description technique et financière de la nouvelle tête de réseau annexée précise que des données de santé pourront être hébergées.

La prévision financière également annexée prévoit qu'en 2031 :

- 6 baies seront toujours utilisées pour les besoins du réseau ;
- 18 baies seront toujours utilisées par les clients existants de l'ancienne tête de réseau ;
- 17 baies seront destinées à des services aux collectivités (Département, communautés de communes, public) ;
- 18 baies seront commercialisées auprès de nouveaux clients (opérateur 5G, systèmes d'information d'Axione, fournisseurs d'accès à Internet).

Sarthe numérique soutient que les évolutions techniques et commerciales des services de communications électroniques imposent une évolution du catalogue de services de son délégataire devant proposer une offre globale incluant l'hébergement de données.

La chambre, qui n'a pas critiqué l'hébergement de données appartenant à des collectivités locales membres ni de données indispensables au fonctionnement du réseau, rappelle que si le syndicat, indépendamment de sa mission de service public d'exploitation d'un réseau de communications électroniques attribuée par la loi³¹ et limitée au transport, à la diffusion ou à l'acheminement de ces communications³², entend prendre en charge une activité économique, il ne peut légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence. À cet égard, pour intervenir sur un marché, le syndicat doit, non seulement agir dans la limite de ses compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée.³³

La possibilité pour le syndicat, prévue dans ses nouveaux statuts, d'exercer des activités complémentaires à son objet et ses compétences, doit être interprétée strictement au regard du principe de spécialité applicable aux établissements publics³⁴.

³¹ [Art. L. 2251-1 du CGCT](#)

³² [Art. 32 du code des postes et des télécommunications](#)

³³ CE, assemblée, 31 mai 2006, ordre des avocats du barreau de Paris, n° 275531

³⁴ Art. [L. 5721-1 du CGCT](#)

Surtout et comme vu précédemment, les collectivités locales n'ont été autorisées à exploiter des réseaux de communications électroniques qu'en raison de la carence de l'initiative privée. Or, il n'est pas établi qu'une telle carence s'étendrait à l'hébergement de données d'opérateurs économiques ni que l'hébergement de ces données au sein du nouveau *data center* situé au Mans présenterait un intérêt public tel qu'il justifierait une atteinte à la libre concurrence eu égard aux modalités d'organisation et de fonctionnement du service.

Ainsi et sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, la commercialisation, dans le nouveau *data center*, de baies de stockage de données auprès d'opérateurs économiques n'apparaît pas comme relevant des compétences de Sarthe numérique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au plan territorial, le service apparaît comme ayant atteint une taille critique.

S'agissant de ses modalités de gestion, Sarthe numérique a su les faire évoluer pour faire supporter le financement de la deuxième phase de construction du réseau et le risque lié à son exploitation à un investisseur privé dès que les opérateurs économiques ont été prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique (RIP).

Les financements publics de la construction de la première phase du réseau auront représenté 134 M€ sur un total, pour l'ensemble du réseau, de 380 M€.

Le choix du mode affermo-concessif (délégation de service public avec concession pour la construction et affermage pour l'exploitation) a été performant pour atteindre l'objectif fixé. La gestion a été simplifiée par l'exploitation des deux réseaux d'initiative publique par une même société dès 2019.

Néanmoins, la commercialisation, dans le data center en projet, de baies de stockage de données auprès d'opérateurs économiques n'apparaît pas comme relevant des compétences de Sarthe numérique, en l'absence notamment de carence établie de l'initiative privée.

4 LA PASSATION DU CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

L'examen par la chambre de la passation du deuxième contrat de délégation de service public (DSP), conclu en 2018 avec la société Sartel THD, filiale du groupement composé des sociétés Axione infrastructures, Axione, Bouygues énergies & services, n'a pas relevé d'irrégularité.

4.1 La procédure de remise des candidatures et offres

L'appel à candidatures a été publié au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) le 24 novembre 2017, au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 25 novembre 2017 et dans la revue spécialisée l'Usine nouvelle le 30 novembre 2017. La durée indicative du contrat était de 300 mois (25 ans) et sa valeur estimée de 700 M€. Les quatre missions étaient décrites.

Six candidatures ont été reçues avant la date limite fixée au 3 janvier 2018 à 11h30 et ouvertes par la commission de délégation de service public (CDSP) lors de sa séance du 4 janvier 2018.

Elles ont toutes été déclarées recevables dans le rapport du 11 janvier 2018 de la commission qui a constaté le caractère complet des documents administratifs, financiers et techniques produits. Les candidats ont reçu une version finale du cahier des charges le 24 janvier 2018.

Trois offres ont été reçues avant la date limite fixée au 30 mars 2018 à 11h30 et ouvertes par la commission lors de sa séance du 5 avril 2018, celles des sociétés Axione / Bouygues, S et T. Les sociétés O, C et A ont indiqué se retirer par courriers annexés au procès-verbal de la séance.

Les trois offres complètes (durée du contrat de 30 ans) ont été déclarées recevables.

4.2 L'analyse et la négociation des offres

Les offres ont été classées dans le rapport d'analyse des offres du 14 mai 2018 selon les critères prévus dans le règlement de consultation (cf. [annexe n° 4](#)). Ce rapport a été examiné par la commission qui a constaté la qualité des offres remises lors de sa séance du 14 mai 2018. Comme prévu dans le règlement de consultation, les négociations ont été engagées librement par l'exécutif du syndicat avec les soumissionnaires (auditions, remise d'offres complémentaire et finale).

La société T a indiqué se retirer le 4 juin 2018.

Les deux offres finales ont été analysées de manière détaillée pour chaque critère du règlement de consultation, dans un rapport relatif au choix du délégataire et à l'économie générale de la délégation. Par courrier du 14 septembre 2018, la société S a été informée de la suspension des négociations. Celles-ci se sont poursuivies exclusivement avec le groupe Axione / Bouygues. Cela a permis une amélioration de l'offre financière, notamment l'indexation de la redevance d'affermage et la suppression du plafonnement de la part relative à l'amélioration de l'excédent brut d'exploitation. Au niveau juridique, des pénalités ont été ajoutées.

La commission de délégation de service public (CDSP) a émis un avis favorable le 24 octobre 2018 à l'attribution du contrat de DSP au groupe Axione / Bouygues. Cette attribution ainsi que l'économie générale du contrat ont été approuvées par le comité syndical lors de sa séance du 28 novembre 2018.

Sarthe numérique a indiqué qu'aucun recours n'avait été intenté par les candidats évincés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen par la chambre de la passation du deuxième contrat de délégation de service public conclu en 2018 n'a pas relevé d'irrégularité.

5 LE SUIVI DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

La chambre a examiné le suivi par Sarthe numérique du deuxième contrat de délégation de service public (DSP) conclu en 2018.

5.1 L'environnement de suivi et de contrôle

5.1.1 La gouvernance de Sarthe numérique

Le Département de la Sarthe occupe une place centrale dans la gouvernance de Sarthe numérique.

Il assure la présidence du syndicat et la première vice-présidence. Il dispose de cinq délégués au comité syndical dotés de presque la moitié des voix de l'instance et, en principe, de la moitié des sièges au bureau³⁵ (cf. [annexe n° 5](#)).

³⁵ Statuts approuvés par arrêté préfectoral du 8 février 2023

Le comité syndical comprend désormais deux collègues. En 2023, les statuts ne prévoient plus de collègue dédié au suivi du premier contrat de DSP, ni de collègue en charge de la mise œuvre du réseau de fibre optique, ce contrat et ces travaux ayant pris fin. Néanmoins, ils devraient explicitement attribuer au collègue des affaires générales, « l'ensemble des sujets liés à l'exécution de la convention de concession confiée à Sartel THD », en particulier son contrôle régulier, comme précisé en préambule.³⁶

Conformément aux statuts, le comité syndical se réunit au moins une fois par semestre. Toutefois, au cours de la période sous revue, le bureau ne s'est pas réuni, ce que le syndicat explique par la tenue régulière des comités syndicaux.

5.1.2 La gouvernance spécifique à la délégation de service public

Le contrat prévoit deux comités notamment chargés du suivi de la DSP, composés de représentants de Sarthe numérique et de la société Sartel THD :

- Le comité de suivi, devenu comité stratégique, devant se réunir deux fois par an ;
- Le comité technique, devenu comité d'exploitation, devant se réunir mensuellement pendant la phase de réalisation du réseau puis une fois par trimestre ensuite.³⁷

Ce rythme de réunion a été globalement respecté (6 en 2020, 8 en 2021, 9 en 2022) et chaque réunion fait l'objet d'une présentation de la société Sartel THD (*cf. infra*).

Toutefois, au cours de la période sous revue, comme lors du précédent contrôle, la commission consultative des services publics locaux, composée de représentants d'associations locales de défense des consommateurs et des intérêts des familles, ne s'est pas réunie, ce que le syndicat explique par le renouvellement des instances et les circonstances exceptionnelles de 2021 et 2022. Il s'est engagé à tenir cette instance fin 2023. La chambre rappelle que l'examen du rapport annuel du délégataire par cette commission est obligatoire³⁸.

5.1.3 L'organisation des services

Au sein de Sarthe numérique, la DSP est suivie à différents niveaux. Les services s'organisent, sous la responsabilité du directeur général des services, en deux pôles³⁹ :

- Pôle juridique, administratif et financier : une secrétaire générale, une gestionnaire de contrats, une gestionnaire comptable, financier et ressources humaines, un chargé des relations avec les collectivités membres et communication (poste vacant) ;
- Pôle infrastructures numériques comprenant un directeur et un référent techniques, quatre responsables de secteurs d'intervention (dont un poste vacant), un responsable du suivi d'exploitation (poste vacant) et un responsable système d'information géographique (SIG).

³⁶ Statuts approuvés par arrêté préfectoral du 8 février 2023

³⁷ Avenant n° 1 au contrat

³⁸ Art. [L. 1413-1 du CGCT](#)

³⁹ Organigramme

Il peut être relevé que si un certain nombre de postes sont aujourd'hui vacants, ces moyens ont été correctement dimensionnés pour suivre le déploiement du réseau et vérifier le respect des règles d'ingénierie. En effet, la possibilité d'approuver de manière implicite les études de conception n'a pas été utilisée⁴⁰. Même si la réception du réseau est réalisée par le délégataire auprès de l'entreprise générale, le syndicat y a participé activement. La construction de la phase 1 du réseau sous sa maîtrise d'ouvrage (*cf. supra*) lui avait permis de rédiger des procédures de recettes sur lesquelles il a pu s'appuyer lors de la phase 2.

Les services du Département mis à disposition peuvent être sollicités. Conformément aux statuts, cette mise à disposition n'est plus gratuite et fait l'objet d'une convention depuis 2017⁴¹. Néanmoins le montant remboursé n'est calculé sur la base de la quotité du temps de travail appliqué aux rémunérations et charges sociales des agents mis à disposition que depuis 2020⁴².

Pour analyser le rapport annuel du délégataire, Sarthe numérique fait également appel à l'expertise extérieure d'un groupement de cabinets extérieurs. Selon lui, cette assistance à maîtrise d'ouvrage est nécessaire et lui a permis de monter en compétence. Cette dépense est financée par la redevance pour frais de contrôle versée par le délégataire (*cf. infra*).

Au sein de la société Sartel THD et du groupe Axione, des moyens humains participent également à la bonne exécution de la DSP :

- Directeur et assistant administratif ;
- Centre des opérations du réseau (NOC pour *Network Operation Center*) supervisant en temps réel les équipements du réseau (24 heures sur 24, 7 jours sur 7) ; service technique client (STC) notamment en charge de la gestion des incidents (24 heures sur 24, 7 jours sur 7) (avec l'équipe support technique niveau 2) ; unité de production locale située à Mulsanne (Sarthe) notamment en charge des opérations de maintenance.⁴³

5.1.4 Les délégations de pouvoir et de signature

La délégation accordée par le comité syndical au bureau, à l'exception des attributions visées à l'article [L. 5211-10 du CGCT](#), conformément aux statuts, n'est pas exercée, en l'absence de réunion du bureau (*cf. supra*)⁴⁴.

La délégation accordée par le comité syndical au président est large en matière d'emprunts et de marchés publics⁴⁵.

⁴⁰ Annexe A03.2 du contrat

⁴¹ Convention du 10 novembre 2017 : remboursement d'un montant de 50 463 € (rémunération et charges sociales d'un ETP calculées sur la moyenne des agents mis à disposition)

⁴² Convention du 19 novembre 2020

⁴³ Annexe A09.2 du contrat

⁴⁴ Délibération n° 7 du 15 septembre 2021 du comité syndical

⁴⁵ Délibération n° 8 du 15 septembre 2021 du comité syndical

Certaines modalités de gestion des emprunts et lignes de trésorerie sont précisées (durée et index de référence, nombre minimal d'offres demandées) mais pas le montant maximal emprunté. Par ailleurs, le président peut préparer, passer, exécuter et régler tous « marchés et accords-cadres de travaux, de fournitures et services sans condition de seuil lorsque les crédits sont inscrits au budget ainsi que toute décision concernant leurs avenants quel que soit le pourcentage d'augmentation du montant du contrat initial ».

Le comité syndical a également délégué ses attributions au président pour saisir la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) sur tout projet de gestion d'un service public (DSP, régie, partenariat)⁴⁶.

Le président n'a pas délégué l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou autres membres du bureau.

En revanche, il a délégué sa signature au directeur général des services, au directeur technique et à la secrétaire générale pour tous les actes relevant de leurs attributions à l'exception de certains actes limitativement énumérés⁴⁷.

Recommandation n° 2. : Réunir la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour qu'elle se prononce sur le rapport annuel du délégataire (art. [L. 1413-1 du CGCT](#)).

5.2 Le dispositif de suivi et de contrôle

Le contrat, dont la convention initiale, ses annexes et ses avenants comportent plus de 1 200 pages, présente les travaux et services fournis par le délégataire. Il précise l'organisation retenue et certaines des procédures établies par les deux parties.

Les indicateurs chiffrés mesurant l'atteinte des engagements contractuels se concentrent essentiellement sur la construction du réseau dans les délais voulus par Sarthe numérique et, pour partie, la qualité de service⁴⁸. Ces aspects sont suivis à la fois dans le rapport annuel du délégataire et en comité d'exploitation. Les modalités de suivi ont parfois été enrichies au cours de l'exécution du contrat.

Par exemple, un tableau annexé au contrat précise les engagements de livraison des études de conception et de production des points de mutualisation (PM) par jalons annuels devenus mensuels. Il fait l'objet d'un suivi hebdomadaire dans un tableau de bord mis en place en 2021. Depuis la même année, l'état des prises IPE (investissement de premier établissement) est présenté par mission.

Certains indicateurs de qualité de service (garanties de temps de rétablissement, taux de disponibilité du réseau) sont également suivis.

⁴⁶ Délibération n° 9 du 15 septembre 2021 du comité syndical

⁴⁷ Rapports à soumettre au comité syndical ; courriers aux ministres, parlementaires et préfet ; conventions, marchés publics et leurs avenants, exceptés les marchés conclus après procédure adaptée, tels que définis par le code des marchés publics, dont le montant est inférieur à 50 000 € HT (10 000 € HT pour le directeur technique et la secrétaire générale) ; actes notariés. Arrêtés n° 21/22, 21/23 et 21/24 du 20 septembre 2021 du président

⁴⁸ Notamment, pour l'exploitation technique : disponibilité du réseau à hauteur de 99,5 %, respect de la garantie de temps de rétablissement (GTR) dans 95 % des incidents majeurs impliquant l'ensemble des utilisateurs finals d'un PM ; pour l'exploitation commerciale : respect des délais de mise en service des liens d'accès à hauteur de 95 %.

De même, les pénalités se concentrent essentiellement sur la construction du réseau et la qualité du service. Aucune n'a été appliquée.

Pourtant, certains objectifs n'ont pas été atteints. Par exemple, en matière d'insertion et de formation, si l'objectif de 54 000 heures de formation et d'insertion au titre des missions n° 1 et 3A a été dépassé (66 974 heures à fin 2021), l'objectif plus précis de 9 000 heures de formation n'a pas été atteint (2 398 heures à fin 2021).

Par ailleurs, en dehors du contrat, il existe de nombreux autres indicateurs suivis par Sarthe Numérique et mesurant la vie du réseau (*backlog*⁴⁹ et délai de traitement des tickets d'incident, délai de raccordement, taux d'échec de raccordement, taux de panne, *open data*, etc.). Ils ne font l'objet ni d'engagements contractuels ni de pénalités associées. Le déploiement étant quasiment achevé et l'exploitation représentant désormais l'essentiel de l'activité du délégataire, Sarthe numérique est encouragé à rectifier cette situation par voie d'avenant.

Recommandation n° 3. : Contractualiser des indicateurs chiffrés d'exploitation du réseau et y associer des pénalités.

5.3 L'information et la communication

5.3.1 Le rapport annuel du délégataire et les autres documents prévus contractuellement

Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin qui suit l'exercice considéré un rapport comportant les informations légales et réglementaires obligatoires⁵⁰.

Ce rapport fait l'objet d'une analyse par un groupement de cabinets (*cf. supra*) demandant des informations complémentaires, parfois depuis plusieurs années (mise en perspective des éléments financiers avec les aspects techniques et commerciaux, explication des écarts financiers, ventilation par mission, etc.).

L'analyse portant sur le rapport financier vérifie l'existence et la qualité de toutes les informations correspondantes prévues à l'annexe A13 du contrat relative aux modèles de compte-rendu. À cet égard, Sarthe numérique, qui dispose des comptes détaillés, suit le compte d'exploitation prévisionnel dont la présentation reprend celle du plan d'affaires⁵¹ révisé annuellement pour intégrer les réalisations.

⁴⁹ « Stock » de tickets entrants ne faisant pas l'objet d'un ticket sortant. Les indicateurs d'exploitation suivis en comité d'exploitation font l'objet de cycles de contrôle mis en place selon des seuils d'acceptabilité et d'alerte issus du *backlog* par typologie des incidents.

⁵⁰ Art. [L. 1411-3 du CGCT](#), [art. 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession](#), [art. 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession](#), applicables dès lors que le contrat de DSP a été signé le 20 décembre 2018 et notifié le mois suivant, article 38.6 de la convention et annexe A13 « modèle de comptes rendus annuel et trimestriel »

⁵¹ Annexe A15 du contrat

L'analyse portant sur le rapport technique et commercial, si elle a permis d'enrichir les modalités de suivi du contrat (*cf. supra*), est plus imprécise sur le fait de savoir si certaines informations demandées relèvent d'engagements contractuels ou non.

Le délégant dispose d'un pouvoir de contrôle étendu et peut demander la transmission de toute information au délégataire. Pour autant, l'actualisation de l'annexe A13 du contrat, à la suite de la contractualisation d'indicateurs d'exploitation (*cf. supra*), devrait lui permettre d'obtenir ces informations plus facilement.

Tout comme les actions de développement des usages (pourtant prévues dans l'annexe A13 du contrat), les aspects liés au développement durable sont peu détaillés dans le rapport annuel du délégataire (l'analyse indique pourtant que « les résultats des actions conduites en matière de protection de l'environnement » sont fournies).

Ce rapport fait la synthèse des comptes-rendus trimestriels, eux-mêmes reprenant les présentations quasi mensuelles des comités d'exploitation (*cf. supra*) et les indicateurs suivis en temps réel via les systèmes d'information (*cf. infra*).

5.3.2 Des systèmes d'information mis à disposition par le délégataire au service du suivi de la concession

Le délégataire met à disposition de Sarthe numérique plusieurs systèmes d'information prévus contractuellement⁵² et permettant au syndicat de suivre l'exécution du contrat :

- Un extranet « console délégant » comportant différentes fonctionnalités : météorologie du réseau (indicateurs de supervision), accès aux tickets d'incident, suivi des travaux programmés et de maintenance curative, indicateurs de qualité et de capacité, indicateurs commerciaux (délai de raccordement).

Il permet au délégant de visualiser en temps réel et de manière dynamique (cartes, graphiques) l'état et la vie du réseau. Sarthe numérique est très satisfait de cet outil et de ses évolutions.

La fiabilité des données produites par le délégataire est contrôlée annuellement et en partie trimestriellement par le syndicat à partir d'un échantillonnage des données source (par exemple, extraction des tickets ou incident signalé ayant bien fait l'objet d'un ticket).

- Un outil de gestion électronique de documents (*Sharepoint*) qui permet de dématérialiser la documentation détaillée des réseaux et de travailler en mode collaboratif de manière sécurisée (pas d'envoi des documents par mail, droits d'accès, mots de passe, etc.). Sarthe numérique conserve l'historique des documents en enregistrant une version annuellement sur son serveur.

⁵² Annexe A09.3 du contrat

Le syndicat a également recours à une base informatique de l'aménagement numérique – suivi comptable et administratif (Bianca) qu'il a faite développer pour suivre le marché de travaux de 2015 à 2018 (*cf. supra*). Les fonctionnalités liées à la gestion des bons de commande et la facturation n'ont plus d'utilité mais les fiches de suivi des opérations par nœud de raccordement optique (NRO) et point de mutualisation (PM) autorisent une connaissance fine du réseau construit sous la maîtrise d'ouvrage de Sarthe numérique.

5.3.3 Un espace réservé aux élus sur le site internet à mettre en place pour un meilleur suivi de l'état du réseau

Le contrat prévoit la mise en place d'un plan de communication par le délégataire dans la continuité du précédent réalisé par Sarthe numérique⁵³. Les actions favorisant la commercialisation du réseau ont été menées, après validation du délégant :

- Réunions d'ouverture commerciale destinées au grand public, séminaire destiné aux élus, aux opérateurs commerciaux, conférence de presse, page *Facebook*, etc.
- Site internet « [la fibre arrive chez vous](#) » destiné au grand public, aux entreprises, aux opérateurs commerciaux, mettant en avant les avantages de la fibre optique, listant les opérateurs présents sur le réseau, comportant un test d'éligibilité, des informations sur les modalités de raccordement, les règles d'ingénierie pour les aménageurs, des formulaires de contact et de commande d'étude d'adduction.

Néanmoins, l'espace sur le site internet réservé aux élus et services techniques des communes reste à mettre en place pour permettre un meilleur suivi par ces acteurs de l'état du réseau (déclaration d'un dommage, etc.).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de Sarthe numérique accorde une place prépondérante au Département de la Sarthe.

Le suivi du contrat de délégation de service public est assuré par de nombreux acteurs – Sarthe numérique, Département, groupement de cabinets extérieurs, Sartel THD et son groupe Axione – au moyen de différents outils autorisant plusieurs niveaux de contrôle – rapport annuel, présentations quasi mensuelles en comité d'exploitation, système d'information du délégataire mis à disposition en temps réel.

Le déploiement du réseau étant quasiment achevé, des indicateurs d'exploitation déjà suivis devraient être contractualisés au travers d'objectifs chiffrés et de pénalités, puis entraîner l'actualisation des informations devant obligatoirement figurer dans le rapport annuel.

La commission consultative des services publics locaux devrait également être réunie, ce à quoi Sarthe numérique s'est engagé.

⁵³ Annexe A06.5 du contrat

6 L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA SECONDE DSP

La chambre a examiné l'équilibre économique du deuxième contrat de délégation de service public (DSP) conclu en 2018.

Contrat de concession et équilibre économique

Le contrat de délégation de service public (DSP) doit transférer aux opérateurs économiques un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service, soit de ce droit assorti d'un prix. « La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés »⁵⁴.

Le concessionnaire réalise nécessairement une marge sur son exploitation, qui lui permet de rémunérer ses actionnaires, mais également d'améliorer tout au long du contrat la qualité du service dont la gestion lui est déléguée. Cette marge doit être connue du concédant et mise en relation avec la nature de l'activité, les capitaux investis et les risques encourus.

La réalité de l'équilibre économique conditionne le bon emploi des fonds publics.

6.1 Les produits du service délégué

Les produits reçus par le délégataire, Sartel THD, proviennent essentiellement de la location du réseau auprès des opérateurs commerciaux. Les tarifs de location sont approuvés par le comité syndical de Sarthe numérique. Les modifications de la grille tarifaire font l'objet d'avenants au contrat. Certains tarifs sont indexés, en particulier ceux qui participent le plus à la formation du chiffre d'affaires.

Sarthe numérique ne dispose pas de marge de manœuvre pour ajuster les tarifs de location de son réseau aux spécificités de la concession. En effet, les conditions tarifaires d'accès des opérateurs commerciaux aux réseaux ouverts au public à très haut débit en fibre optique sont régulées au niveau national pour être objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées⁵⁵.

⁵⁴ Art. [L. 1121-1](#) du CPP dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019

⁵⁵ VI de l'article [L. 1425-1 du CGCT](#), [lignes directrices de l'Arcep du 7 décembre 2015](#)

Outre le mode locatif, l'accès des opérateurs commerciaux au réseau est également possible en cofinancement. La structure des produits reçus par la société Sartel THD a évolué avec la modification de la stratégie de ces opérateurs s'orientant davantage vers un cofinancement des investissements. Cela a eu une incidence sur le plan d'affaires (baisse des recettes de location : 899 M€ vs 961 M€ sur la durée du contrat). Néanmoins, le taux de rendement interne (TRI) est resté inchangé à 8,33 % dès lors que le cofinancement se traduit par des financements extérieurs (emprunts et avances en compte courant) moindres et remboursés plus rapidement pour la société Sartel THD (baisse des charges financières : 23 M€ vs 62 M€ sur la durée du contrat).

Tableau n° 1 : Tarifs de location du réseau (par prise)

	En cofinancement			En location passive
	Droit d'usage initial	Récurrent mensuel	Opérateurs commerciaux concernés	Abonnement mensuel
Accès au point de mutualisation	500 €	4,90 €	Orange + 1,21 €/abonné/mois (lien NRO-PM)	12,20 €
Accès au nœud de raccordement optique	560 €	5,15 €	Free, SFR, Bytel	13,40 €

Source : annexe A06.1 du contrat et plan d'affaire 2021

Par ailleurs, la société Sartel THD reçoit des participations publiques (ou subventions d'équipement) de Sarthe numérique⁵⁶ :

- pour la construction du réseau au titre de la seule mission n° 3, versée au cours du déploiement, d'un montant total de 26 M€ ;
- pour l'extension de l'offre d'accès activés sur l'ensemble du périmètre de la mission n° 4, d'un montant de 1,62 M€ (avenant n° 4) ;
- pour les travaux sur la tête de réseau, d'un montant de 2,36 M€ (avenant n° 5) ;
- pour la conception du réseau bas débit Internet des objets (IOT), d'un montant de 3,21 M€ (avenant n° 7).

6.2 Les charges du service délégué

Le délégataire a la charge du premier établissement du réseau de 2019 à 2024 pour un montant de 100 M€ et de la vie du réseau (maintenance, densification, etc.) jusqu'en 2049 pour un même montant de 100 M€.

⁵⁶ IV de l'article [L. 1425-1 du CGCT](#)

Les charges supportées par la société Sartel THD sont essentiellement constituées des redevances versées à Sarthe numérique, au titre de l'exploitation du réseau appartenant au syndicat (missions n° 2 et n° 4 du contrat) (*cf. infra*) et des frais de contrôle engagés par le syndicat.

Le montant de la redevance pour frais de contrôle est comparativement élevé (8,4 M€ sur la durée du contrat)⁵⁷ et supérieur aux dépenses engagées. Sarthe numérique indique qu'il a été proposé par le candidat Sartel THD avant d'être inscrit au contrat. En vertu d'une clause de retour à meilleure fortune, en cas d'amélioration de l'économie générale du contrat, la société Sartel THD peut aussi devoir reverser à Sarthe numérique une somme calculée à partir du nombre de logements commercialisés et du chiffre d'affaires réels et prévisionnels. Les données sont suivies mais aucun reversement ne peut intervenir avant la cinquième année du contrat, soit 2024⁵⁸.

Le plan d'affaires est fondé, par précaution, sur une hypothèse de renouvellement gratuit des droits irrévocables d'usage (DIU ou IRU pour *Indefeasible Right of Use*)⁵⁹. Dans le cas où les IRU seraient renouvelés à titre onéreux, un reversement sera effectué par la société Sartel THD au bénéfice de Sarthe numérique.

La société Sartel THD supporte également les frais de location des infrastructures appartenant à d'autres gestionnaires et utilisées par le réseau (Orange, réseau ferré de France (RFF), concessionnaire d'autoroutes).

Enfin, la société Sartel THD rémunère le groupe Axione pour les avances en compte courant qu'il lui apporte afin de couvrir le besoin de financement des investissements, selon le contrat de financement (*cf. supra*).

La société Sartel THD verse également au groupe Axione des frais de structure au titre des moyens mis à sa disposition par le groupe.

6.3 L'équilibre global du contrat et son évolution

Des produits et charges mentionnés précédemment, il résulte pour le délégataire un taux de rendement interne (TRI) de 8,33 %, ce qui n'apparaît pas anormal au vu du secteur d'activité⁶⁰. Celui du précédent contrat de DSP (2004-2019) était de 9,32 %⁶¹ (*cf. annexe n° 6*).

⁵⁷ [CRC Bretagne, syndicat mixte Mégalis Bretagne, 2021](#) : redevance pour frais de contrôle de 25 000 €, 50 000 € en 2019 et 2020 et 100 000 € en 2021

⁵⁸ Art. 31 du contrat et annexe A19

⁵⁹ Droit permanent, irrévocable et exclusif d'usage de longue durée (une vingtaine d'années selon les cas).

⁶⁰ [CRC Bretagne, syndicat mixte Mégalis Bretagne, 2021](#) : dans le cas de Mégalis (réseau très haut débit breton), le contrat initial de DSP prévoyait la rémunération des capitaux d'Orange à hauteur de 15 %. L'avenant n° 4 modifiait les conditions financières du contrat et affichait une rentabilité de 44 % pour Orange, que la CRC Bretagne a qualifié d'excessive.

⁶¹ PV du 16 septembre 2019

Sarthe numérique connaît ce taux de retour sur investissement. En cela, il a suivi la recommandation de la Cour des comptes dans son [rapport](#) de 2017⁶². Ce suivi devra être poursuivi sur toute la durée du contrat, lequel n'est qu'à son commencement d'exécution. Le syndicat s'y est engagé dans sa réponse aux observations provisoires, en plus de suivre l'état d'avancement de la mise en cohérence des inventaires physique et comptable (cf. *infra*), les indicateurs d'exploitation et l'application éventuelle de pénalités (cf. *supra*).

L'excédent brut d'exploitation (EBE) cumulé devient supérieur aux seules dépenses d'investissement de premier établissement (hors raccordement, densification, enfouissement, renouvellement) à compter de la seizième année du contrat (EBE de 113 M€ vs investissements de 103 M€ en 2034).

Si les tarifs de location ne peuvent être ajustés (cf. *supra*), le concessionnaire est soumis à l'aléa économique du nombre de prises raccordables construites (vitesse du déploiement) et de leur commercialisation (prises raccordées).

Il peut être relevé qu'en correspondant principalement jusqu'ici à des levées d'options prévues au contrat initial, les avenants n'ont pas d'impact significatif sur l'équilibre économique de ce dernier (cf. [annexe n° 6](#)).

Recommandation n° 4. Poursuivre le suivi du taux de rendement interne (TRI) sur toute la durée du contrat de délégation de service public (DSP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les conditions tarifaires d'accès des opérateurs commerciaux au réseau sont régulées au niveau national et ne peuvent être ajustées, le risque lié à la vitesse de construction du réseau et à sa commercialisation a bien été transféré au délégataire.

Au vu de ce risque, des capitaux investis et du secteur d'activité, le taux de rendement interne (TRI) du délégataire de 8,33 % n'apparaît pas anormal. Il résulte des produits perçus par la société Sartel THD (recettes de location du réseau, co-financement des investissements par les opérateurs commerciaux, participations publiques de Sarthe numérique, etc.) et des charges que la société supporte (redevances versées à Sarthe numérique, dépenses de premier établissement et de vie du réseau d'un montant total de 200 M€, frais de location des infrastructures des autres gestionnaires, rémunération du groupe Axione pour les avances en compte courant et les frais de structure, etc.).

L'excédent brut d'exploitation (EBE) cumulé devient supérieur aux seules dépenses d'investissement de premier établissement (hors raccordement, densification, enfouissement, renouvellement) à compter de la seizième année du contrat.

Le suivi du TRI devra être poursuivi sur toute la durée du contrat, ce à quoi Sarthe numérique s'est engagé.

⁶² Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017 : la Cour recommandait aux collectivités territoriales de renforcer le suivi de la performance des réseaux d'initiative publique (RIP) en calculant un taux de retour sur investissements.

7 LA FIABILITE DES COMPTES

Sarthe numérique compte deux budgets : le budget principal ne représente que 1,8 % des recettes de fonctionnement en 2021. Le budget le plus important est donc le budget annexe « réseau » retraçant l'activité de ce service public industriel et commercial (SPIC). Une instruction budgétaire et comptable différente s'applique à chacun de ces budgets : M52 pour le budget principal et M4 pour le budget annexe « réseau »⁶³.

Tableau n° 2 : Budgets de Sarthe numérique

Budget	Libellé	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2021 (en €)	%
Budget principal	ASYMIX Sarthe Numérique	M52	117 045	1,8 %
Budget annexe	Réseau Sarthe Numérique	M4	6 494 479	98,2 %
Total			6 611 524	100,00%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

7.1 Le suivi patrimonial

7.1.1 La mise en cohérence nécessaire des inventaires physique et comptable établis par le délégataire

Dans le cadre d'une délégation de service public (DSP), le délégataire reçoit du délégant et crée lui-même des immobilisations. Une connaissance fine de ce patrimoine est nécessaire au délégant pour contrôler la délégation sur la durée du contrat et aux parties pour calculer une juste indemnité en cas de litige voire de résiliation.

Or, le délégataire Sartel THD a établi deux inventaires des immobilisations, l'un détaillant ces biens, l'autre renseignant sur leur valeur, sans que ces documents ne puissent être mis en cohérence.

⁶³ Statuts approuvés par arrêté préfectoral du 8 février 2023

Comme le relève l'analyse du rapport du délégataire (*cf. supra*), celui-ci ne montre pas de volonté à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour mettre en cohérence les deux documents, moyens qui augmentent au fil du temps. Il s'agit pourtant d'une priorité du syndicat, s'agissant d'un risque majeur lors de la sortie de la DSP.

Recommandation n° 5. : Obtenir du délégataire une mise en cohérence des inventaires physique et comptable de la délégation de service public (DSP).

7.1.2 L'inventaire uniquement comptable des immobilisations de Sarthe numérique

Sarthe numérique a établi un inventaire comptable des immobilisations dont il est propriétaire. Le RIP1 (68,37 M€ au 31 décembre 2022) comme le RIP2 (« études » pour 23,8 M€ et « travaux » pour 92,28 M€ au 31 décembre 2022) y tiennent sur deux lignes principales. Les inventaires physiques du RIP1 et du RIP2 pour la partie réalisée sous sa maîtrise d'ouvrage, dont fait état le syndicat dans sa réponse aux observations provisoires, éléments désormais suivis par le délégataire, appellent les mêmes réserves que l'inventaire physique du RIP2 tenu par ce dernier (*cf. supra*).

Par ailleurs, le syndicat n'a pas amorti le RIP2 construit de 2016 à 2021, lequel reste imputé au compte 2315 pour un montant de 123,6 M€, alors que tous les nœuds de raccordement optique (NRO) et points de mutualisation (PM) sont en service et que de nombreux raccordements finals sont réalisés. Sarthe numérique justifie ce délai par le fait qu'il n'a validé que le 28 septembre 2022 l'ensemble de la documentation remise dans un format exploitable par le délégataire. Selon le tableau de prospective financière, l'amortissement devrait débuter en 2023.

Enfin, en l'absence d'amortissement, la valeur du RIP1 est surévaluée de 30 % (226 227 455 € au lieu de de 174 498 462 €). La part du RIP1 amortie en totalité par le délégataire et remise au syndicat en 2019 apparaît pour 51 728 993 € alors que sa valeur nette devrait être égale à zéro. En réponse aux observations provisoires, le syndicat a indiqué avoir rectifié cette erreur.

7.2 Des subventions d'investissement non amorties jusqu'en 2022

Le précédent [rapport](#) de la chambre relevait l'absence d'amortissement des subventions d'investissement (ou participations publiques) versées au délégataire et alors comptabilisées au budget principal.

Ces subventions ont depuis été transférées au budget « annexe » réseau, au compte 2764, dès lors que l'instruction M4 applicable à ce budget ne prévoit pas de compte 204 où les enregistrer.

Contrairement à l'engagement qu'il avait pris, Sarthe numérique n'a amorti qu'à compter de 2022 les subventions versées à la société Sartel de 2004 à 2019 au titre de la construction du réseau d'initiative publique dit « de première génération » (RIP1).

Le mécanisme mis en place depuis 2022 pour amortir les subventions d'équipement versées fait appel à une provision pour dépréciation au débit du compte 6866 et l'inscription de sa contrepartie au crédit du compte 29764 afin de déprécier le compte 2764. Le montant annuel de la dépréciation est de 1 667 617,99 € sur 18 ans, soit un total de 30 017 123,77 € jusqu'en 2041.

En parallèle, de 2022 à 2041, le syndicat procédera à la reprise annuelle des subventions qu'il a reçues pour financer celles versées au délégataire. Ainsi, pendant 18 ans, un montant annuel de 1 292 647,08 € sera repris au débit du compte 139 et au crédit du compte 777 pour un total de 23 267 647,44 €.

7.3 D'autres écritures comptables n'appelant pas d'observation

Les contrôles ont été réalisés de manière exhaustive sur le budget principal et le budget annexe. Ne révèlent pas d'anomalie les recettes et dépenses à classer en fin d'exercice, la reprise en fonctionnement de la quote-part des subventions d'investissement dites transférables, les charges à répartir, les charges et produits constatés d'avance, le rattachement des produits et des charges à l'exercice, le refinancement de la dette, les intérêts courus non échus (ICNE), les cessions d'immobilisations, les provisions (cf. [annexe n° 7](#)).

7.4 Des prévisions budgétaires à fiabiliser en dépenses d'exploitation

S'agissant du budget annexe « réseau », les taux de réalisation budgétaire des dépenses d'investissement ne dépassent pas 80 %. Cela peut s'expliquer par l'ampleur des travaux à mener. Le syndicat gère ses investissements en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Les taux de réalisation budgétaire des recettes d'exploitation n'appellent pas d'observation. Ceux des dépenses d'exploitation sont faibles en 2020 (65 %), 2021 (71 %) et 2022 (69 %) (cf. [annexe n° 7](#)).

L'annulation de crédits ouverts concerne en particulier le chapitre 011 « charges à caractère général ». Sur la période 2018-2022, les crédits ouverts à hauteur de 1 210 850 € ont été annulés à hauteur de 687 421 €, et concernent notamment les comptes 618 « Divers », ainsi que les comptes 6061 et 6063 « Fournitures ».

En outre, les crédits ouverts pour dépenses imprévues ne sont jamais consommés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Il apparaît nécessaire d'améliorer le suivi patrimonial du contrat de délégation de service public (DSP). L'absence de concordance entre l'inventaire physique (détail des biens) tenu par le délégataire et un inventaire comptable (valeur des biens) enregistrant les amortissements représente un risque au moment de la sortie de la DSP.

Les subventions d'équipement (ou participations publiques) finançant la construction du réseau n'ont été amorties qu'à compter de 2022.

Si les prévisions budgétaires sont globalement sincères, le taux de réalisation des dépenses d'exploitation du budget annexe « réseau » devrait être amélioré.

8 LA SITUATION FINANCIERE

8.1 Le budget principal

S'agissant du budget principal, au 31 décembre 2022, les recettes de fonctionnement (116 916 €) proviennent uniquement des participations du Département de la Sarthe (57 982 €) et des autres collectivités (58 934 €). Les charges de fonctionnement (76 765 €) sont essentiellement constituées des dépenses de personnel (54 093 €) et des charges à caractère général (22 672 €). L'intégralité de la dette a été transférée au budget annexe en 2019. Aucune dépense d'investissement n'est enregistrée depuis 2018. (cf. [annexe n° 8](#))

8.2 Le budget annexe « réseau »

S'agissant du budget annexe «réseau», au 31 décembre 2022, les recettes d'exploitation (5,31 M€) proviennent essentiellement des redevances versées par le délégataire Sartel THD (5,08 €). Les charges de même nature (0,93 M€) sont majoritairement constituées des dépenses de personnel (0,70 M€) et des charges à caractère général (0,13 M€).

La capacité d'autofinancement (CAF) brute s'élève à 4,38 M€ en 2022.

Sur la période 2018-2022, la CAF nette cumulée s'élève à 22,79 M€ et les subventions d'investissement reçues à 87,99 M€, soit un financement propre disponible de 110,78 M€. Les dépenses d'équipements et investissements financiers cumulés s'élèvent à 125,04 M€. Le besoin de financement (14,25 M€) se concentre majoritairement sur l'année 2020.

En conséquence, des emprunts à court terme ont été contractés en 2020 pour un montant de 17 M€. Il s'agit de prêts remboursables *in fine* en 2024 dans l'attente de la réception de subventions. Au 31 décembre 2022, l'encours de dette du budget annexe s'élève à 19,63 M€ et la capacité de désendettement est de 4,5 ans. La trésorerie est de 7,16 M€ (cf. [annexe n° 8](#)).

8.3 La prospective

8.3.1 Le coût et le financement du déploiement du réseau

Le coût d'investissement, lié au déploiement du réseau, supporté par le syndicat (marché de travaux et subventions d'équipement ou participations publiques versées au délégataire) s'élèvera à 168,76 M€ entre 2016 et 2025, décomposé comme suit :

- Construction du réseau : 117,63 M€ (essentiellement 2016-2020)
- Complétude du réseau : 16,43 M€ (2020-2025)
- Subvention IPE (investissement de premier établissement) (mission n° 3) : 26 M€ (2020-2023)

Sur la même période, les subventions d'investissement reçues par le syndicat pour financer le réseau s'élèveront à 135 M€ et se répartiront entre l'État (FSN 38 M€), l'Europe (7 M€), la Région Pays de la Loire (32 M€), les EPCI (33 M€) et le Département de la Sarthe (25 M€).

8.3.2 La prospective jusqu'à la fin du contrat de délégation de service public (DSP)

Sarthe numérique dispose d'un outil de prospective dont les projections courent sur toute la durée du contrat de délégation de service public (DSP), soit jusqu'en 2048 (cf. [annexe n° 8](#)).

Les redevances versées par le délégataire Sartel THD à Sarthe numérique, qui constituent l'essentiel des recettes d'exploitation du syndicat, permettent à celui-ci de dégager une capacité d'autofinancement (CAF) brute de 142,7 M€ et un financement propre disponible de 254,4 M€. Ces redevances sont certaines dans la mesure où elles résultent de l'application du contrat.

Selon la prospective établie, de 2016 à 2025, les dépenses cumulées (208,1 M€) sont essentiellement constituées des dépenses d'investissement (168,8 M€). Elles sont financées par les subventions d'investissement reçues (135 M€), les redevances versées par le délégataire (56,6 M€) et la dette dans une moindre mesure (encours de 15,6 M€ en 2025).

Après 2025, ces redevances continueront de s'élever à plus de 6 M€ par an, soit 206,5 M€ sur l'ensemble de la période 2016-2048 (minimum sans actualisation de 203 M€) (cf. [annexe n° 8](#)).

Sarthe numérique projette des dépenses d'investissement de 1,5 M€ par an de 2026 à 2029 puis de 4 M€ par an de 2030 à 2048. Cependant, le réseau étant achevé en 2025, aucun projet n'est associé à ces dépenses en l'absence de plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Tableau n° 3 : Financement cumulé des investissements 2016-2048 du budget annexe

	En M€
CAF brute	142,7
- Remboursement en capital de la dette THD	17,0
- Remboursement en capital de la dette RIP1	6,3
= CAF nette	119,4
+ Subventions d'investissement	135,0
= Financement propre disponible	254,4
Investissements totaux	252,1
- Dont investissements THD	168,8
- Dont investissements 2026-2048	83,3

Source : tableur prospective BA THD Sarthe

En réponse aux observations provisoires, le syndicat a indiqué avoir conservé des capacités financières par prudence. Il a ajouté que son PPI s'appuierait sur l'actualisation du SDTAN mais également l'évolution du contexte d'intervention qui doit être pris en compte dans l'enjeu de résilience, lequel ne peut se résumer à la seule mise en souterrain du réseau.

La chambre estime que Sarthe numérique doit s'interroger sur l'emploi de ses recettes dans son futur PPI, sans quoi son fonds de roulement pourrait atteindre 100 M€ en 2048.

En raison de l'encadrement des tarifs par l'Arcep (*cf. supra*), une éventuelle baisse de la redevance d'affermage, en plus de modifier l'équilibre économique du contrat, ne pourrait être répercutée sur les opérateurs commerciaux, ni par suite les usagers finals.

Recommandation n° 6. : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière actuelle est satisfaisante. La capacité de désendettement de 4,5 ans du budget annexe « réseau », le plus important, s'explique en particulier par le retard dans la perception des subventions d'investissement versées à Sarthe numérique pour financer la phase 1 du réseau sous sa maîtrise d'ouvrage, subventions publiques dont le montant cumulé devrait atteindre 135 M€ en 2025.

Après 2025, les redevances versées à Sarthe numérique par son délégataire Sartel THD continueront de s'élever à plus de 6 M€ par an, soit 206,5 M€ sur l'ensemble de la période 2016-2048. Sarthe numérique doit donc s'interroger dans un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sur les investissements qu'il projette de financer, sans quoi son fonds de roulement pourrait atteindre 100 M€ en 2048.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	47
Annexe n° 2. Le réseau d’initiative publique de Sarthe numérique.....	48
Annexe n° 3. La gouvernance de Sarthe numérique	50
Annexe n° 4. L’équilibre économique de la seconde DSP	52
Annexe n° 5. La fiabilité des comptes	54
Annexe n° 6. La situation financière.....	55

Annexe n° 1. Glossaire

ADSL : *Asymmetric Digital Subscriber Line* : communication numérique par ligne téléphonique

AMII : appel à manifestations d'intentions d'investissement

ARCEP : autorité de régulation des communications électroniques et des postes

CAF : capacité d'Autofinancement

CCSPL : commission Consultative des services publics locaux

CDSP : commission de délégation de service public

CGCT : code général des collectivités territoriales

DSP : délégation de service public

EBE : excédent brut d'exploitation

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FAI : fournisseur d'accès à Internet

FEDER : fonds européen de développement régional

FSN : fonds national pour la société numérique

FttH : *Fiber to the Home* : fibre optique déployée jusqu'à l'abonné grand public

FttO : *Fiber to the Office* : fibre optique déployée jusqu'à l'abonné entreprise si souscription de l'offre

IPE : investissement de premier établissement

IOT : *Internet of Things* ou internet des objets

IRU : *Indefeasible Rights of Use* ou droits irrévocables d'usage (DIU)

NRO : nœud de raccordement optique

OCEN : opérateur commercial d'envergure nationale

PBO : point de branchement optique

PM : point de mutualisation

PPI : plan pluriannuel d'investissement

PPRI : plan de prévention du risque inondation

PTO : prise terminale optique

RIP : réseau d'initiative publique

SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique

SIG : système d'information géographique

SPIC : service public industriel et commercial

STOC : sous-traitance opérateur commercial

TRI : taux de rendement interne

Annexe n° 2. Le réseau d'initiative publique de Sarthe numérique

Tableau n° 4 : Évolution de la réalisation du réseau d'initiative publique de deuxième génération

	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Prévisionnel	Réalisé												
Prises réalisées		1 500		8 500		25 587	68 997	41 425	125 979	61 577	175 218	131 442	201 776	208 734
Km de câble optique								6 023		8 326		11 196		14 541
Nœuds de raccordement optique		2		9		23		47		60		66		66
Points de mutualisation		4		26		62		102		151		315		476

Source : rapports d'activité 2018, 2019, 2020, 2021

Tableau n° 5 : Répartition des logements par technologie disponible (en septembre 2022)

	France	Pays de la Loire	Sarthe	Loire-Atlantique	Maine-et-Loire	Mayenne	Vendée
Haut débit	17,4 %	15,6 %	11,1 %	20,7 %	19,2 %	9,6 %	8,8 %
THD	82,4 %	84,4 %	88,9 %	79,3 %	80,8 %	90,4 %	91,2 %
- Dont fibre	74,6 %	72,7 %	86,0 %	71,8 %	75,0 %	87,9 %	57,0 %
- Dont câble	1,7 %	1,1 %	0,5 %	1,4 %	1,5 %	/	0,9 %
- Dont cuivre	4,2 %	5,7 %	2,3 %	6,1 %	4,2 %	2,5 %	10,2 %
- Dont radio	2,0 %	4,8 %	/	/	/	/	23,2 %

Source : [Arcep](#)

Tableau n° 6 : Évolution du nombre de clients du réseau d'initiative publique de deuxième génération, par technologie disponible

	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé
Clients utilisant le RIP2 de Sarthe numérique						40 452		43 520		52 541		76 943		104 513
- Dont particuliers						38 093		40 853		49 595		74 503		101 802
- Dont clients FttH						3 772	5 665	8 176	27 145	19 970	54 954	52 705	98 014	90 318
- Dont clients ADSL						32 751	31 949	31 675	30 926	28 989	28 010	21 459	23 469	11 267
- Dont clients solutions hertziennes (WiMax/LTE)						1 570	1 298	1 002	1 125	636	851	339	319	217
- Dont entreprises et secteur public						2 359		2 667		2 546		2 440		2 711
- Dont entreprises et secteur public fibre						1 085	908	1 049	1 050	1 139	1 156	1 229	1 309	1 756
Nombre de prises ouvertes commercialement		1 500		8 500		25 587	68 997	41 425	125 979	61 577	175 218	131 442	201 776	208 734
Nombre de PM ouverts commercialement		4		26		62	299	102	443	151	476	315	476	476
Taux de pénétration							8,2%	19,7 3%	21,5 5%	32,4 3%	31,3 6%	40,1 %	48,5 8%	43,2 7%

Source : rapports d'activité 2018, 2019, 2020, 2021

Annexe n° 3. La gouvernance de Sarthe numérique

Tableau n° 7 : La composition du comité syndical

Membres	Nombre de délégués (titulaires)	Nombre de voix	Nombre de vice-présidents
Département de la Sarthe	5	64,5	1
Communauté urbaine Le Mans métropole	3	21,5	1
Communauté de communes des Haute Sarthe Alpes Mancelles	3	3	1 pour tous les EPCI
Communauté de communes Sud Sarthe	3	3	
Communauté de communes de la Champagne Conlinoise et du Pays de Sillé	2	2	
Communauté de communes Loir-Lucé-Bercé	3	3	
Communauté de communes Maine Saosnois	3	3	
Communauté de communes Maine Cœur de Sarthe	3	3	
Communauté de communes du Gesnois Bilurien	3	3	
Communauté de communes des Vallées de la Brayre et de l'Anille	2	2	
Communauté de communes du Pays de l'Huisne Sarthoise	3	3	
Communauté de communes du Pays Fléchois	3	3	
Communauté de communes du Pays sabolien	3	3	
Communauté de communes du Sud-Est du Pays Manceau	2	2	
Communauté de communes du Val de Sarthe	3	3	
Communauté de communes Loué-Brûlon-Noyen	3	3	
Communauté de communes d'Orée de Bercé-Bélinois	3	3	
Commune de Villeneuve-en-Perseigne	1	1	
Commune de Chenay	1	1	

Source : statuts approuvés par arrêté préfectoral du 8 février 2023

Tableau n° 8 : Les collèges du comité syndical

Collège	Attributions	Composition	Modalités de vote
Collège en charge des affaires générales du syndicat	Élection du président, des vice-présidents et des membres du bureau Examen des projets d'étude et d'action présentés par le président Adoption d'un éventuel règlement intérieur Vote du budget principal et du budget annexe Fixation des contributions de fonctionnement des membres Approbation du compte administratif Autorisation du président à tenter et soutenir toute action contentieuse et à accepter toute transaction Création des postes et emplois Principe de la DSP Modification des statuts Délégation de ses attributions au bureau Élaboration et approbation du SDTAN Adhésion ou retrait d'un membre	Département de la Sarthe : 5 délégués Communauté urbaine Le Mans métropole : 3 délégués EPCI ayant transféré la compétence communications électroniques	Voix du Département = voix des EPCI Voix du Mans métropole = 1/3 des voix du Département Voix prépondérante du président en cas de partage
Collège en charge du développement des usages et services numériques	Détermination des services et usages fonctionnels composant le socle commun et le socle optionnel Détermination des modalités et des montants des contributions des membres pour le développement de services et usages Validation des projets de conventions avec les membres pour la fourniture de services et usages optionnels à la carte et autorisation du président à les signer	Département de la Sarthe : 5 délégués Communauté urbaine Le Mans métropole : 3 délégués EPCI ayant adhéré au socle commun de développement des usages et services numériques	Voix du Département = voix des EPCI Voix y compris Le Mans métropole Voix prépondérante du président en cas de partage

Source : statuts approuvés par arrêté préfectoral du 8 février 2023

Annexe n° 4. L'équilibre économique de la seconde DSP

Tableau n° 9 : Les avenants à la concession de travaux et de services pour le financement, la construction, la maintenance et l'exploitation de boucles locales optiques de dessertes à l'utilisateur final sur le territoire de la Sarthe

N° de l'avenant	Date	Objet	Remarque
1	Signé le 30 septembre 2019 et notifié le 7 octobre 2019	Affermissement de la mission 4 Introduction d'un mécanisme de participation publique aux coûts de raccordement des entreprises non éligibles aux offres d'accès FttH du délégataire Mise à jour des services fournis aux usagers et de leur tarification suite à l'affermissement de la mission 4 Modification du catalogue de service et de la grille tarifaire Modification des contrats de service Mise à jour du plan d'affaires Modification de la dénomination, la fréquence et la composition : comités technique et stratégique	RAS
2	Signé le 5 février 2021 et notifié le 15 février 2021	Modification des engagements de production des PM : jalons mensuels et plus annuels Réalisation des ouvrages résiduels de la phase 1 (problématiques d'obtention d'autorisations ou de conventions) par le délégataire (chiffage des prestations en application du BPU) Nouvel objectif de couverture Modalités d'approbation des avant-projets définitifs (APD) précisées Régime de CRMAD anticipé précisé Intégration d'une prestation d'adduction pour les logements qui en sont dépourvus Régime de prise en charge de la taxe foncière par le délégataire complété Modification du catalogue de service et de la grille tarifaire Augmentation des engagements en matière d'insertion Pénalités	Sur le mécanisme d'ajustement du planning d'un commun accord : la modification de l'ordonnancement de réalisation des ZAPM peut s'appliquer même pour des PM initialement planifiés moins de 18 après la date d'accord entre les deux parties.
3	Signé le 29 juin 2021 et notifié le 6 juillet 2021	Modification du catalogue de service et de la grille tarifaire	RAS
4	Signé le 3 janvier 2022	Extension de l'offre d'accès activités sur l'ensemble du périmètre de la mission n° 4 Équilibre économique de l'offre d'accès activités de haute qualité de la mission n° 4 1 tranche ferme (fonds propres au délégataire) et 1 tranche optionnelle (subvention d'équipement constituant une compensation d'obligation de SP : montant maximal de 1,62 M€) Garantie à première demande pour l'établissement des travaux d'extension sur le périmètre de la tranche optionnelle Sort de l'encours des charges constatées d'avance au titre des raccordements réalisés sur les BLOM tierces Régime des biens + voir tableau	RAS

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

N° de l'avenant	Date	Objet	Remarque
5	Signé le 30 novembre 2022	Levée de l'option n° 3 de mise en œuvre de la nouvelle tête de réseau + voir tableau	RAS
6	Signé le 30 juin 2022 et notifié le 6 juillet 2022	Modification du catalogue tarifaire	RAS
7	Approuvé par le conseil syndical du 30 juin 2022	Mise en œuvre d'une solution de connectivité IOT (<i>Internet Of Things</i>) Équilibre économique de la mise en œuvre des solutions de connectivité IOT Évolution des offres de connectivité IOT Cadres financiers + voir tableau	RAS
8	Signé le 2 décembre 2022	Modification du catalogue de service et de la grille tarifaire	RAS

Source : CRC d'après les avenants au contrat

Annexe n° 5. La fiabilité des comptes

Tableau n° 10 : Taux de réalisation budgétaire du budget annexe « réseau »

<i>Taux de réalisation</i>	2018		2019		2020		2021		2022	
	sans RAR	avec RAR								
<i>Dépenses d'investissement</i>	61%	61%	77%	77%	80%	80%	67%	67%	56%	56%
<i>Recettes d'investissement</i>	97%	97%	78%	78%	100%	100%	99%	99%	111%	111%
<i>Dépenses d'exploitation</i>	87%	87%	92%	92%	65%	65%	71%	71%	69%	69%
<i>Recettes d'exploitation</i>	104%	104%	96%	96%	100%	100%	101%	101%	100%	100%

Source : comptes administratifs

Annexe n° 6. La situation financière

Tableau n° 11 : Recettes de fonctionnement cumulées 2016-2048 du budget annexe

Recettes de fonctionnement (2016-2048)	En M€
Flux DSP	196,87
- Dont redevance M2	141,57
- Dont supplément affermissement M3	19,13
- Dont redevance d'occupation du domaine public (RODP) et intéressement data center	3,41
- Dont redevance M4	12,65
- Dont redevance si affermissement M4 anticipé + PCA Sartel	20,12
Redevance de contrôle	9,61
Autres recettes de fonctionnement	2,42
Recettes réelles de fonctionnement	208,90
Reprise en fonctionnement des subventions d'équipement	134,26
Opérations d'ordre de fonctionnement	134,26

Source : tableur prospective BA THD Sarthe

Tableau n° 12 : Dépenses de fonctionnement cumulées 2016-2048 du budget annexe

Dépenses de fonctionnement (2016-2048)	En M€
Charges de gestion	46,06
Indemnité de résiliation Sartel et PCA Sartel THD	10,51
Intérêts dette THD	8,84
Dépenses réelles de fonctionnement	66,17
Amortissements travaux initiaux	134,30
Amortissements travaux supplémentaires	41,41
Dépréciation subvention DSP versée à Sartel THD	33,64
Amortissement indemnité valeur nette comptable Sartel	9,67
Apurement Sartel (solde dépréciation / amortissement subvention)	6,54
Opérations d'ordre de fonctionnement	225,56

Source : tableur prospective BA THD Sarthe

Tableau n° 13 : Dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement cumulées, comparaison 2016-2025 et 2016-2048

	2016-2025	2016-2048
Dépenses cumulées	208,1	336,1
Gestion (salaires + charges de gestion)	7,9	46,1
Intérêts de la dette	2,1	9,6
Transfert au budget principal	2,0	2,0
Investissements (travaux + subventions Sartel THD)	168,8	168,8
Indemnité Sartel	20,2	20,2
Remboursement dette RIP1	5,9	6,3
Investissements complémentaires	1,3	83,3
Recettes cumulées	209,5	343,9
Participations / recettes de fonctionnement	2,3	2,4

	2016-2025	2016-2048
Redevances affermage et contrôle	56,6	206,5
Subventions d'investissement reçues	135,0	135,0
Encours de dette (hors RIP1)	15,6	0,0

Source : tableur prospective BA THD Sarthe

Tableau n° 14 : Sarthe numérique – budget principal - évolution de la situation financière (2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	266 448	117 532	117 308	117 045	116 916	-18,6%
Charges de gestion (B)	80 409	75 258	82 770	82 988	76 765	-1,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	186 038	42 274	34 537	34 057	40 151	-31,8%
en % des produits de gestion	69,8%	36,0%	29,4%	29,1%	34,3%	
CAF brute	36 475	42 274	34 537	34 057	40 151	2,4%
en % des produits de gestion	13,7%	36,0%	29,4%	29,1%	34,3%	
- Annuité en capital de la dette	884 723	0	0	0	0	884 723
CAF nette ou disponible (C)	-848 247	42 274	34 537	34 057	40 151	-697 228
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 577 499	20 494	38 478	1 360	0	1 637 832
Financement propre disponible (C+D)	729 252	62 768	73 015	35 418	40 151	940 604
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	307,28%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	237 324	0	0	0	0	237 324
- Subventions d'équipement	1 221 647	0	0	0	0	1 221 647
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-746 843	0	0	0	0	-746 843
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	17 124	62 768	73 015	35 418	94 244	228 477
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	17 124	62 768	73 015	35 418	94 244	228 477

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 15 : Sarthe numérique – budget principal – dette (2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	7 153 207	6 268 484	0	0	0	-100,0%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	884 723	0	0	0	0	-100,0%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	-6 268 484	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 268 484	0	0	0	0	-100,0%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 16 : Sarthe numérique - budget annexe - évolution de la situation financière (2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Produits de gestion (A)	622 640	21 831 404	4 492 247	6 722 407	5 315 221	N.S.
Charges de gestion (B)	528 612	718 189	998 987	983 457	933 162	N.S.
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	94 028	21 268 469	3 616 286	5 855 521	4 480 896	N.S.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
en % des produits de gestion	18,4%	98,3%	85,4%	90,2%	88,2%	
CAF brute	93 483	12 726 080	3 493 260	5 739 202	4 382 059	26 434 082
en % des produits de gestion	18,3%	58,8%	82,5%	88,4%	86,3%	
- Annuité en capital de la dette	0	894 602	904 883	915 580	926 713	3 641 778
CAF nette ou disponible (C)	93 483	11 831 477	2 588 377	4 823 621	3 455 346	22 792 305
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	27 045 684	21 174 323	14 605 373	11 442 414	13 724 281	87 992 076
Financement propre disponible (C+D)	27 139 167	33 005 801	17 193 750	16 266 036	17 179 628	110 784 381
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	21 963 414	40 644 913	30 214 010	12 712 101	6 820 711	112 355 150
- Participations et investissements financiers	0	209 981	1 405 611	4 826 348	6 239 734	12 681 674
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	5 175 752	-7 849 094	-14 425 871	-1 272 412	4 119 182	-14 252 442
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	17 000 000	0	0	17 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 175 752	-7 849 094	2 574 129	-1 272 412	4 119 182	2 747 558

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 17 : Sarthe numérique – budget annexe – dette (2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dettes du BP au 1er janvier	0	0	5 373 882	21 468 999	20 553 419
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	0	894 602	904 883	915 580	926 713
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	6 268 484	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	0	0	17 000 000	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	0	5 373 882	21 468 999	20 553 419	19 626 706

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 18 : Sarthe numérique - budget annexe - capacité de désendettement (2018-2022)

Capacité de désendettement	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	0	5 373 882	21 468 999	20 553 419	19 626 706
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,0	0,4	6,2	3,6	4,5

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 19 : Sarthe numérique – budget annexe - fonds de roulement et trésorerie (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global (FRNG)	16 924 899	9 075 806	11 629 108	10 350 440	14 496 705
en nombre de jours de charges courantes	11 686,4	4 612,5	4 248,9	3 841,5	5 670,3
Trésorerie nette	12 375 317	7 203 529	10 158 733	8 809 710	7 157 236
en nombre de jours de charges courantes	8 545,0	3 661,0	3 711,7	3 269,6	2 799,5

Source : CRC, d'après les comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr