



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **SYNDICAT MIXTE MAYENNE TRÈS HAUT DÉBIT (THD)**

**(Département de la Mayenne)**

Exercices 2020 et suivants

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 26 mai 2025.**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>10</b>
La procédure de contrôle de la chambre .....	10
Le syndicat Mayenne très haut débit (THD) .....	10
<b>1 LE RÉSEAU DE FIBRE REPRÉSENTE UN SERVICE RENDU A L'USAGER FINAL</b> .....	<b>12</b>
1.1 L'objectif d'une couverture intégrale par la fibre de la zone relevant du syndicat est quasiment atteint, bien qu'avec retard .....	12
1.2 Le service rendu correspond à un besoin de la population mais celle-ci est parfois confrontée à une dégradation de la qualité de ce service.....	14
1.2.1 Le réseau de fibre optique du syndicat est de plus en plus utilisé.....	14
1.2.2 La qualité de service est un enjeu essentiel .....	16
1.3 Le syndicat doit s'emparer de l'enjeu de la résilience de son réseau, dans le contexte du changement climatique .....	17
<b>2 LE RÉSEAU DE FIBRE A PERMIS LE DÉVELOPPEMENT D'USAGES NUMÉRIQUES</b> .....	<b>20</b>
2.1 La stratégie de développement des usages numériques gagnerait à se baser sur un suivi de ces usages .....	20
2.2 Les actions de médiation et d'inclusion numériques gagneraient à se fonder sur une meilleure connaissance des difficultés des usagers.....	21
2.3 Le risque de fragilité numérique sur le territoire mayennais est réel .....	24
2.4 L'impact environnemental, notamment l'empreinte carbone du numérique, devrait être mesuré et réduit .....	26
<b>3 L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP) FAIT BIEN APPARAÎTRE UN RISQUE POUR LE DÉLÉGATAIRE</b> .....	<b>28</b>
3.1 Le montage concessif retenu doit faire peser une part importante des investissements liés au réseau sur le délégataire .....	29
3.2 La réalisation de la DSP fait apparaître un déficit.....	30
3.2.1 Au niveau des investissements d'établissement du réseau.....	30
3.2.2 Au niveau du résultat net.....	31
3.3 L'éventuelle renégociation du contrat de DSP, à la demande du délégataire, devra continuer de faire peser le risque économique sur ce dernier.....	33
<b>4 LE SUIVI DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP) EST ASSURÉ</b> .....	<b>35</b>
4.1 Un environnement de suivi et de contrôle a été mis en place .....	35

4.1.1 La gouvernance du syndicat participe globalement au suivi de la DSP.....	35
4.1.2 Une gouvernance spécifique à la DSP participe à son suivi .....	36
4.1.3 Les services sont organisés autour du suivi de la DSP .....	36
4.2 Un dispositif de suivi et de contrôle est mis en œuvre mais pourrait encore être amélioré .....	38
4.2.1 Les applications utilisées sont essentiellement fournies par le délégataire .....	38
4.2.2 Les indicateurs sont encore limités sur l'exploitation .....	38
4.2.3 Des pénalités sont appliquées.....	39
4.3 L'information et la communication sur la DSP sont globalement assurées.....	39
4.3.1 Le rapport annuel du délégataire est documenté .....	39
4.3.2 Les données essentielles doivent être rendues accessibles.....	40
<b>5 LES SITUATIONS COMPTABLE ET FINANCIÈRE IMPLIQUENT LA RECHERCHE DE RECETTES COMPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>41</b>
5.1 La situation comptable doit être améliorée, au regard notamment des irrégularités relevées.....	41
5.1.1 Les taux d'exécution budgétaires sont faibles.....	41
5.1.2 La comptabilité d'engagement est tenue mais n'est pas totalement retracée dans les restes à réaliser.....	41
5.1.3 Toutes les dépenses et recettes ne sont pas enregistrées .....	42
5.1.3.1 Les dépenses courantes de fonctionnement prises en charge par le département ne respectent pas les termes des conventions signées .....	42
5.1.3.2 Les amortissements sont neutralisés et ne sont pas enregistrés s'agissant des subventions publiques reçues .....	43
5.1.3.3 Les jours épargnés sur les comptes épargne-temps ne sont pas provisionnés .....	44
5.2 La situation financière pose la question de l'augmentation des contributions des membres .....	44
<b>ANNEXES.....</b>	<b>47</b>
Annexe n° 1. Glossaire.....	48
Annexe n° 2. Le réseau de fibre .....	49
Annexe n° 3. Les usages numériques.....	51
Annexe n° 4. L'équilibre économique de la DSP .....	55
Annexe n° 5. Le suivi de la DSP.....	57
Annexe n° 6. La situation financière .....	58

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion du syndicat Mayenne très haut débit (THD) à compter de l'exercice 2020.

Mayenne très haut débit (THD) est un syndicat mixte qui exerce, depuis 2016, les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Mayenne, fédérés par le département, en matière de communications électroniques.

### ***L'objectif d'une couverture intégrale par la fibre de la zone relevant du syndicat étant quasiment atteint, bien qu'avec retard, la qualité de service et la résilience du réseau deviennent les enjeux essentiels***

L'objectif, assigné au syndicat, d'une couverture intégrale en très haut débit, par la technologie performante de la fibre optique, de la zone relevant de sa responsabilité, est quasiment atteint début 2025, bien qu'avec un retard de près de trois ans. À fin février 2025, 118 357 prises ont été installées pour un investissement d'environ 133 M€ (dont 23 M€ public). Dans les zones de la Mayenne ne relevant pas du syndicat, la couverture intégrale est plus incertaine. Mais au final, à l'échelle départementale, la couverture en très haut débit est supérieure aux moyennes nationale et régionale, tout comme la couverture par la fibre.

Le réseau de fibre optique du syndicat est de plus en plus utilisé et correspond donc à un besoin de la population. Mais ce constat est terni par la dégradation de la qualité de service à laquelle certains usagers finals et le syndicat sont confrontés.

Comme au niveau national, la quasi-totalité des raccordements finals est sous-traitée par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN), sans réel encadrement et sur un marché très concurrentiel, ce qui a pour conséquences des demandes de raccordement non satisfaites, des malfaçons et dégradations sur le réseau, ainsi que des pratiques frauduleuses. Cela est d'autant plus problématique que le réseau est public et que les raccordements finals sont en partie financés par une participation publique.

Pour remédier aux difficultés, des mesures ont été prises (procédures, organisation de réunions et d'audits massifs du réseau par le délégataire) mais elles sont encore insuffisantes et doivent être accentuées et suivies par le syndicat.

Par ailleurs, dans le contexte du changement climatique, qui fragilise les réseaux en même temps qu'il les rend indispensables, le syndicat est encouragé à élaborer un schéma de résilience de son réseau, incluant un programme en vue d'en enterrer les parties les plus vulnérables, ce à quoi la présidente du syndicat s'est engagée. Actuellement environ 70 % du réseau est aérien. Cet enjeu de la résilience 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 stratégie départementale de développement des usages numériques gagnerait à se baser sur un suivi de ces usages, de leur impact environnemental et des fragilités numériques des usagers***

Le réseau de fibre optique déployé par Mayenne très haut débit (THD) est vu comme un projet support pour le développement d'usages numériques destinés à renforcer l'attractivité du territoire. C'est à ce titre qu'il figure dans la stratégie de développement des usages et services numériques (SDUSN), dénommée « *MayNum* », élaborée par le syndicat et le département de la Mayenne.

Cette stratégie inclut également des actions, destinées à accompagner les usagers vers l'autonomie numérique ou les usagers trop éloignés du numérique pour exercer leurs droits, autour d'un réseau de 22 conseillers numériques.

Enfin, la stratégie vise à faire du territoire mayennais un département bas carbone, à travers notamment le déploiement d'un réseau IoT (pour *Internet of things* ou Internet des objets) créant de nouveaux usages et réduisant les émissions de gaz à effet de serre de services publics. Mais le degré de réalisation de ces actions, tout comme celles portant sur la transformation numérique des collectivités, est faible. La mise en œuvre de la stratégie est complexifiée par le non-renouvellement du poste de conseiller technique chargé de cette mission, en raison de contraintes budgétaires.

De plus, les usages numériques, leur impact environnemental et les fragilités numériques des usagers ne font pas l'objet d'un suivi : l'observatoire numérique prévu de longue date n'a pas été créé. Par suite, aucune donnée n'est disponible en matière d'impact des projets entrepris, en particulier de la couverture numérique, sur l'attractivité et la cohésion du territoire. Il en est de même en matière d'augmentation de l'empreinte carbone du territoire liée à l'augmentation des usages. L'efficacité de la politique publique de développement des usages numériques, y compris son volet médiation et inclusion numériques, n'est donc pas évaluée et ses objectifs ne peuvent pas être réajustés en fonction des résultats atteints. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du syndicat et le président du département de la Mayenne ont fait part de leur volonté d'évaluer cette politique publique, ce qui pourrait passer par la création de l'observatoire prévu.

Or, la connaissance des difficultés des usagers avec les démarches administratives en ligne apparaît d'autant plus importante qu'il existe des facteurs de risques de fragilité numérique sur le territoire. En particulier, on y recense un lieu de médiation numérique doté d'un conseiller numérique France services pour 1 900 personnes en situation d'illectronisme en 2023, ce qui est le plus faible taux de la région (moyenne régionale de 1 200 personnes).

Enfin, il apparaît nécessaire de mesurer l'impact environnemental, notamment l'empreinte carbone du numérique, au niveau des réseaux comme des usages, et de mettre en place des actions opérationnelles pour le réduire. S'agissant du réseau de fibre du syndicat, les engagements du délégataire en la matière sont extrêmement faibles.

***L'équilibre économique de la délégation de service public (DSP) fait bien apparaître et devra continuer de faire peser un risque économique sur le délégataire***

Pour l'établissement et l'exploitation de son réseau de fibre optique, le syndicat Mayenne très haut débit (THD) a conclu avec la société Mayenne fibre, société du groupe Orange dédiée au projet, un contrat de délégation de service public (DSP) en 2017 pour une durée de 20 ans. Ce type de contrat, désormais appelé « concession de services », doit transférer aux opérateurs économiques, auxquels le service public est délégué, un risque économique, ce que la chambre a examiné.

Tout d'abord, le contrat fait peser une part importante des investissements liés au réseau sur le délégataire, la société Mayenne fibre. Sur 151 M€ d'investissements prévus, 80,8 % doivent être financés par le délégataire et les opérateurs commerciaux et 19,2 % par le syndicat, lui-même recevant des subventions publiques de l'État, du département de la Mayenne et de la région Pays de la Loire. À cet égard, par rapport au scénario prévu dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) en 2016, le montage concessif et les négociations qui ont suivi ont permis de réduire les subventions publiques, en particulier de supprimer celles des EPCI. Cela a été rendu possible par le choix du mode concessif au moment où les opérateurs économiques étaient prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique dits « de deuxième génération » (RIP2). Au final, en prévisionnel, le taux de rendement interne (TRI) du délégataire est de 7 %, ce qui n'apparaît pas anormal au vu des capitaux investis et du secteur d'activité.

En réalisé, fin 2024, il est très inférieur. Fin 2023, sur les 130,62 M€ d'investissements prévus, le délégataire en a réalisé 126 M€. Dans le même temps, le versement des participations publiques a été retardé. En cumulé sur la période 2017-2023, le résultat net dégagé de la DSP apparaît déficitaire à - 10,5 M€. Il est toutefois proche du déficit prévu (- 11,5 M€).

Si la dégradation du TRI s'explique d'abord par le retard de construction du réseau imputable au délégataire, celui-ci avance des surcoûts liés aux raccordements complexes pour demander la conclusion d'un avenant. La chambre estime que l'éventuelle renégociation du contrat de DSP devra continuer de faire peser le risque économique sur le délégataire. À cet égard, il apparaît important que le syndicat exige des éléments sur les flux financiers entre la société Mayenne fibre et le groupe Orange, lesquels affectent l'équilibre économique du contrat et le TRI.

***Le suivi de la DSP est assuré avec notamment l'application de pénalités, il devra être réorienté vers l'exploitation du réseau***

La gouvernance du syndicat, qui accorde une place prépondérante au département de la Mayenne, participe globalement au suivi de la DSP. Ce suivi est également assuré par une gouvernance spécifique à la DSP, le recours à des prestataires extérieurs et l'organisation interne du syndicat, laquelle a notamment permis de réaliser directement une part importante des opérations de recette des éléments du réseau.

Un dispositif de suivi et de contrôle est mis en œuvre. Il utilise notamment les applications fournies par le délégataire, dont le syndicat est alors dépendant pour ses interactions avec ce dernier.

Avec l'achèvement du déploiement, ces différents moyens devront peu à peu être réorientés vers le suivi de l'exploitation du réseau : amélioration des informations figurant dans l'application correspondante pour les rendre exploitables, transmission de données brutes par le délégataire, contractualisation de davantage d'indicateurs chiffrés associés à des pénalités.

Sur ces deux volets, le non-respect d'obligations contractuelles (délai de construction, garantie de temps de rétablissement) a entraîné l'application de pénalités. Toutes les pénalités applicables ont été notifiées en matière de construction (13 M€) mais une partie seulement a été exigée financièrement en matière de construction et d'exploitation (2,41 M€ à fin février 2025), au regard notamment des tensions financières générées.

### ***Les situations comptable et financière impliquent la recherche de recettes complémentaires***

La situation comptable doit être améliorée, au regard notamment des irrégularités relevées : taux d'exécution des dépenses, inscription des restes à réaliser et consolidation de la comptabilité d'engagement, comptabilisation de toutes les dépenses et recettes, amortissement des subventions publiques reçues, fin de la neutralisation des amortissements sur le réseau mis à disposition par le département.

La situation financière du syndicat reflète les modalités financières de gestion déléguée du service. L'évolution en ciseau des charges (+ 26 % par an) et des produits de gestion (- 12 % par an) conduit à une capacité d'autofinancement (CAF) brute négative à compter de 2023. En cumul sur la période 2020-2024, le syndicat n'a pas dégagé d'autofinancement. Mais les dépenses d'investissement, exclusivement composées des participations publiques versées au délégataire, sont intégralement financées, en amont, par les subventions reçues et le syndicat n'est pas endetté.

Pour autant, ce sont les pénalités appliquées au délégataire qui ont permis d'équilibrer la section de fonctionnement jusqu'en 2022. Ce constat, de même que le respect des règles d'amortissement et le développement de nouvelles compétences, implique, pour le syndicat, la recherche de recettes complémentaires, en particulier dans les contributions de ses membres.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Élaborer un schéma de résilience du réseau, incluant un programme en vue d'en enterrer les parties les plus vulnérables.

**Recommandation n° 2.** : Créer, en lien avec le département de la Mayenne, l'observatoire des usages numériques prévu.

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

**Recommandation n° 4.** : Respecter les règles comptables relatives aux amortissements (M57, tome 1).

# INTRODUCTION

## La procédure de contrôle de la chambre

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion du syndicat mixte Mayenne très haut débit (THD).

Ce contrôle s'est inscrit dans le cadre de deux enquêtes communes avec la Cour des comptes sur les thèmes : « *se connecter : quel accès effectif au numérique dans les territoires ?* » et : « *accéder aux droits et aux services publics : l'action de France Services en matière d'« aller-vers » et la médiation numérique* ». Il est enfin destiné à alimenter une synthèse régionale relative à l'aménagement numérique des Pays de la Loire.

L'ouverture du contrôle<sup>1</sup> a été notifiée le 16 décembre 2024 à Mme Magali d'Argentré, présidente du syndicat depuis 16 septembre 2021, ainsi qu'à son prédécesseur depuis la création du syndicat en 2016, M. Xavier Dubourg.

Les entretiens d'ouverture<sup>2</sup> et de fin d'instruction<sup>3</sup> se sont tenus avec la présidente et l'ancien ordonnateur, respectivement, le 20 janvier 2025 et le 20 mars 2025.

La chambre a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 27 mars 2025. Celles-ci ont été notifiées le 3 avril 2025 à la présidente du syndicat et à l'ancien ordonnateur. Un extrait a été adressé au président du département de la Mayenne le même jour. Le président du département et la présidente du syndicat ont répondu, respectivement, le 30 avril et le 2 mai 2025. La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 26 mai 2025.

## Le syndicat Mayenne très haut débit (THD)

Le syndicat mixte Mayenne très haut débit (THD) a été créé en 2016 par le département de la Mayenne, la région Pays de la Loire, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département et le syndicat départemental pour l'électricité et le gaz de la Mayenne, devenu Territoire d'énergie de la Mayenne, dans la perspective du déploiement de réseaux à très haut débit.

Le syndicat exerce, en lieu et place de ses adhérents, la compétence obligatoire d'élaboration et d'actualisation du schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN).

---

<sup>1</sup> Points III.10 à 14 des normes professionnelles.

<sup>2</sup> Points III.15 à 17 des normes professionnelles.

<sup>3</sup> Art. [L. 243-1](#) du CJF, points III.44 et 45 des normes professionnelles.

Il exerce également, en lieu et place des EPCI et du département qui lui ont transféré cette compétence, la compétence facultative d'établissement, d'exploitation et de commercialisation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.<sup>4</sup>

### **Les réseaux de communications électroniques**

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

Ils peuvent utiliser différentes technologies qui déterminent leur débit<sup>5</sup> : réseau en cuivre de l'opérateur historique Orange (DSL), réseau câblé, réseaux hertziens (radio) ou encore réseaux de fibre optique. Cette dernière technologie est considérée comme la plus pérenne et la plus performante en termes de débit.<sup>6</sup> Elle constitue une solution pour les particuliers (FttH : *fiber to the home* ou fibre jusqu'à l'abonné), les entreprises (FttE : *fiber to the enterprise*), etc.

Le syndicat peut, en lieu et place de ses adhérents lui en faisant la demande ou pour leur compte, développer ou porter des projets d'usages, de services numériques, d'objets connectés s'inscrivant dans son projet de territoire intelligent et durable.

En matière de réseaux mobiles, depuis le *New Deal* en 2018<sup>7</sup>, le syndicat n'intervient qu'en participant à l'identification des zones de très faible réception au sein des comités départementaux de concertation annuels réunissant également la préfète de la Mayenne, la région Pays de la Loire, etc. De telles zones demeurent malgré la construction de 52 pylônes. Selon le syndicat, cette gouvernance, commune aux réseaux fixes depuis 2020, fonctionne bien et les informations apportées par les opérateurs sont de qualité.

Le budget annuel du syndicat est d'environ 1,7 M€ en fonctionnement et 5,3 M€ en investissement<sup>8</sup>. Il compte 7,7 équivalents temps plein (ETP).

<sup>4</sup> Art. [L. 1425-1 du CGCT](#) créé par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique attribuant la compétence établissement et exploitation de réseaux de communications électroniques aux collectivités territoriales et art. [L. 1425-2 du CGCT](#).

<sup>5</sup> 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 à une transmission supérieure ou égale à 30 Mbps.

<sup>6</sup> Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017.

<sup>7</sup> La politique du *New Deal* mobile a fixé des engagements aux opérateurs, notamment en termes d'investissements supplémentaires substantiels et ciblés, pour accélérer la couverture mobile des territoires. En contrepartie, l'État renonçait à tout ou partie des recettes d'utilisation des fréquences à renouveler, à des recettes fiscales et procédait à un rééquilibrage de la répartition des fréquences entre les opérateurs.

<sup>8</sup> Dépenses moyennes annuelles 2020-2024.

# 1 LE RÉSEAU DE FIBRE REPRÉSENTE UN SERVICE RENDU A L'USAGER FINAL

## 1.1 L'objectif d'une couverture intégrale par la fibre de la zone relevant du syndicat est quasiment atteint, bien qu'avec retard

Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) de la Mayenne, adopté en 2011, constitue depuis son actualisation en 2016 la feuille de route du syndicat Mayenne très haut débit (THD).

Il s'inscrit dans le cadre national en définissant « *une stratégie de développement [des] réseaux de communications électroniques, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit* »<sup>9</sup>.

### Le plan France très haut débit (PFTHD)

Le plan France très haut débit, lancé en 2013, a pour objectif d'améliorer la couverture numérique de l'ensemble du territoire national avec un accès à tous au très haut débit d'ici 2022 et une généralisation de la fibre optique d'ici 2025. Il prévoit des subventions de l'État aux collectivités locales à travers notamment le fonds pour une société numérique (FSN).

**Dans la zone d'initiative publique relevant de Mayenne très haut débit (cf. *infra*),** le SDTAN vise en effet un objectif de 100 % des locaux couverts par le très haut débit, et plus précisément la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), d'ici fin 2021.

Pour atteindre cet objectif, le contrat de délégation de service public (DSP) correspondant s'engage sur un calendrier de déploiement fixant trois jalons<sup>10</sup>.

Ce calendrier vise prioritairement les communes de Mayenne et Craon, les zones n'ayant pas fait l'objet d'opérations de montée en débit et un équilibre entre EPCI. Aucun raccordement à la demande de l'utilisateur final n'est prévu.

La modification par avenant du calendrier de déploiement en 2021 a repoussé l'échéance de 6 mois et 11 jours (avril 2022)<sup>11</sup>.

Le rythme de construction des prises n'a pas été respecté. Le premier jalon fixé fin octobre 2019 n'a pas été atteint. Puis la crise sanitaire de 2020 a entraîné un retard évalué à une année par le syndicat. Le troisième jalon n'a été atteint qu'avec un retard de près de trois ans début 2025. Le syndicat explique cette situation par la difficulté du délégataire à finaliser la contractualisation avec les entreprises travaux de réseau (ETR) sous-traitantes pourtant identifiées dès le démarrage du projet, des difficultés de recrutement, en particulier en Mayenne, dans un contexte très concurrentiel<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Art. [L. 1425-2 du CGCT](#).

<sup>10</sup> [Annexe n° 2](#).

<sup>11</sup> [Annexe n° 2](#).

<sup>12</sup> Entretien d'ouverture de contrôle avec Mme D'Argentré et M. Dubourg.

À fin février 2025, 118 357 prises ont été installées pour un investissement d'environ 133 M€ (y compris raccordements) (dont 23 M€ public), soit autour de 1 124 € par prise. On dénombre également 322 points de mutualisation (PM) et 44 nœuds de raccordement optique (NRO).<sup>13</sup>

Au total, ce sont environ 970 localisations existantes, soit environ 2,1 % des prises à réaliser, qui ne sont pas encore raccordables. Il s'agit de raccordements complexes pour lesquels il existe des difficultés de raccordement, dépendantes du délégataire ou non<sup>14</sup>.

**En dehors de la zone d'initiative publique relevant de Mayenne très haut débit (THD)**, l'opérateur France télécom, devenu Orange, a signé en 2011 un contrat de délégation de service public (DSP) avec la communauté d'agglomération de Laval pour le déploiement d'un réseau d'initiative publique (RIP) à très haut débit d'ici fin 2020. Le taux de couverture par la fibre est de 95,57 % sur Laval agglo<sup>15</sup>. Le contrat de DSP permet un suivi par le délégant du respect de ses engagements contractuels par le délégataire.

En revanche, pour le réseau de la commune nouvelle de Château-Gontier-sur-Mayenne, aucune convention ne lie cette commune et l'opérateur Orange, dont il est par suite plus difficile de connaître le respect de ses engagements. Mais l'existence d'un même opérateur d'infrastructures sur le territoire mayennais peut permettre au syndicat Mayenne très haut débit (THD) de venir en appui à la collectivité<sup>16</sup>. Le taux de couverture par la fibre est de 93,75 %.

De manière générale, les opérateurs privés poursuivent une stratégie d'entreprise. 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* »<sup>17</sup>.

### **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 privée<sup>18</sup>. 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 locales. 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

<sup>13</sup> [Annexe n° 2](#).

<sup>14</sup> En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du syndicat a précisé que, sur ces 970 localisations, 700 seraient raccordables fin 2025 et 270 étaient bloquées au motif d'un « refus de tiers ».

<sup>15</sup> [Tableau de bord – communes](#) en *open data* sur le site de l'ARCEP.

<sup>16</sup> Entretien d'ouverture de contrôle avec Mme D'Argentrée et M. Dubourg.

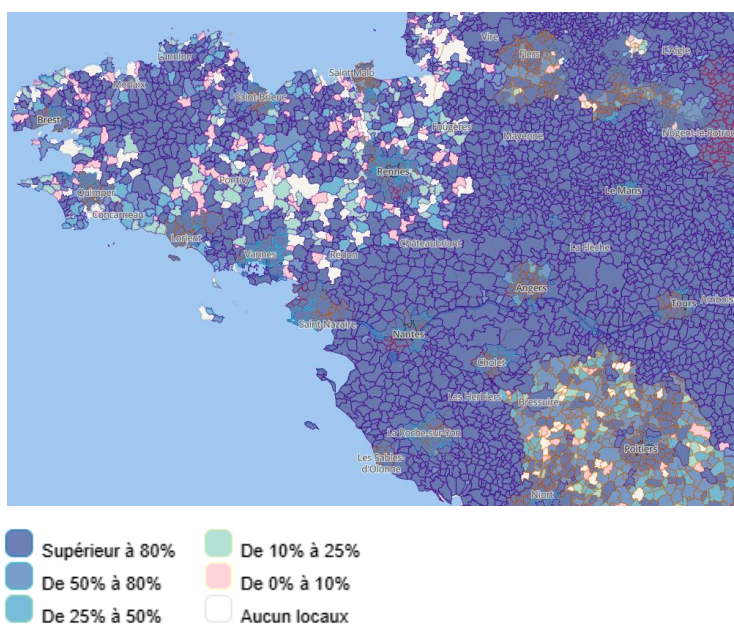
<sup>17</sup> Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017.

<sup>18</sup> Art. [L. 1425-1 du CGCT](#) – Principe de subsidiarité et régime des aides d'État.

publique (RIP) construit et exploité par ces collectivités. Dans ces zones d'initiative publique, certaines collectivités ont ultérieurement lancé un appel à manifestation d'engagement local (AMEL) en vue de retenir un opérateur privé souhaitant construire un réseau de fibre optique sur ses fonds propres.

Au final, **à l'échelle départementale**, la couverture en très haut débit est supérieure aux moyennes nationale et régionale, tout comme celle de la couverture par la fibre (mais légèrement inférieure à celle de la Sarthe).<sup>19</sup>

**Graphique n° 1 : Taux de locaux raccordables à la fibre au 31 décembre 2024**



Source : [ARCEP](#)

## 1.2 Le service rendu correspond à un besoin de la population mais celle-ci est parfois confrontée à une dégradation de la qualité de ce service

### 1.2.1 Le réseau de fibre optique du syndicat est de plus en plus utilisé

La couverture des locaux par la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) signifie que ces locaux sont raccordables mais pas nécessairement raccordés au réseau. Or, la construction des infrastructures ne fait sens que si elles sont utilisées.

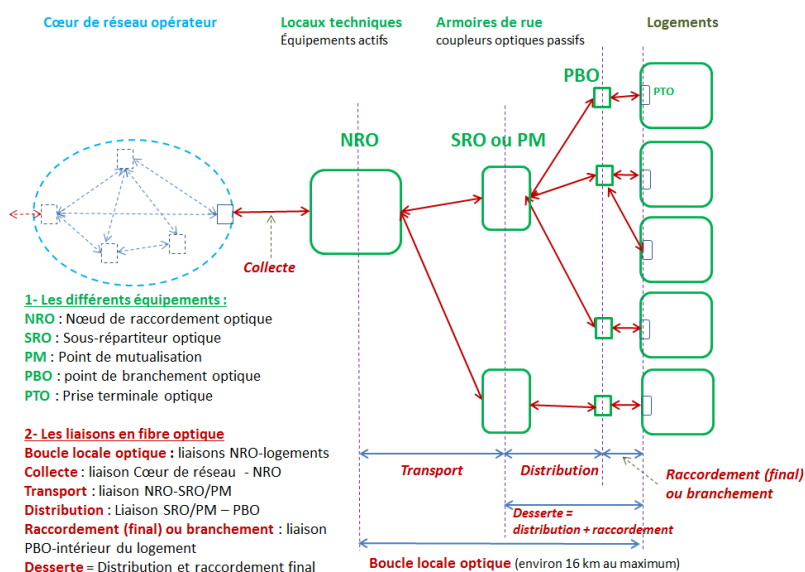
<sup>19</sup> [Annexe n° 2](#).

### Local raccordable et raccordé

Un local ou une prise est dit « couvert » par la fibre optique ou « raccordable » lorsque tous les réseaux, 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)) généralement réalisé par un opérateur commercial lors de la souscription d'un abonnement.<sup>20</sup>

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

Sur le réseau d'initiative publique de Mayenne très haut débit (THD), on constate un nombre d'utilisateurs qui va croissant. Fin 2024, 68 263 locaux, sur 118 036 raccordables, sont effectivement raccordés. Le taux de locaux effectivement raccordés sur les locaux raccordables, appelé taux de pénétration, augmente et s'établit à 58 %. Il est toutefois inférieur aux prévisions (66 %).

Si le retard de construction (cf. *supra*) a entraîné un retard de commercialisation, celle-ci, débutée en 2019, a fonctionné avec la présence de 20 opérateurs de proximité et des quatre opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) en 2020.<sup>21</sup> Cela confirme que le réseau de fibre optique déployé répondait à un besoin de la population.

<sup>20</sup> Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017.

<sup>21</sup> [Annexe n° 2](#).

## 1.2.2 La qualité de service est un enjeu essentiel

Le constat d'un service répondant aux besoins de la population est terni par la dégradation de la qualité de ce service à laquelle certains usagers finals sont confrontés.

En effet, comme au niveau national, en raison des conditions du marché (dynamisme de la demande de raccordements finals, concurrence tarifaire entre opérateurs commerciaux, etc.)<sup>22</sup>, le réseau de fibre optique de Mayenne très haut débit (THD) fait face aux difficultés causées par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) sous-traitant les raccordements finals (mode STOC pour sous-traitance d'opérateur commercial<sup>23</sup>). La sous-traitance en cascade sans encadrement, auprès d'entreprises insuffisamment qualifiées et peu rémunérées, entraîne :

- des demandes de (re)raccordement final non satisfaites dans des délais raisonnables ;
- des malfaçons et dégradations sur le réseau : non-respect de la route optique entraînant la saturation prématurée des équipements ou la déconnexion d'autres usagers, vol d'équipements du réseau, etc. ;
- des pratiques frauduleuses : un premier raccordement final déclaré en échec pour en facturer un second ; un raccordement simple déclaré en raccordement complexe pour sur-facturer le raccordement final, etc.

Pourtant, des procédures ont été mises en place (compte rendu d'intervention, ouverture d'un ticket d'incident le cas échéant, transmission des plannings) mais elles ne sont pas nécessairement respectées par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) ni leurs sous-traitants. Par suite, il est difficile d'identifier rapidement le bon acteur pour réparer la panne.

Pour remédier en partie aux difficultés relevées, le délégataire du syndicat Mayenne très haut débit (THD), la société Mayenne fibre organise :

- des réunions régulières avec ces opérateurs, où le syndicat a pu être invité, permettant notamment de faire le point sur les échecs de raccordement ;
- des reprises de PBO une fois tous les clients d'une zone raccordés ;
- des audits massifs du réseau dont les résultats sont très préoccupants avec, en 2024, plus de 75 % des fiches d'audit relevant des non conformités. Or ces audits pourraient être encore davantage ciblés au vu des informations figurant dans les comptes rendus d'intervention ;

---

<sup>22</sup> 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.* ».

<sup>23</sup> Le raccordement final au réseau est demandé par l'opérateur commercial, lors de la souscription d'un abonnement par un usager final, et réalisé soit par le délégataire ou son sous-traitant (mode OI pour opérateur d'immeuble), soit le plus souvent par l'opérateur commercial ou son sous-traitant (mode STOC pour sous-traitance d'opérateur commercial). Les opérateurs commerciaux peuvent être de proximité ou d'envergure nationale (Ocen).

- une enquête annuelle de satisfaction des usagers aux frais du délégant par un organisme indépendant<sup>24</sup>.

Les difficultés relevées sont d'autant plus problématiques que :

- les malfaçons et dégradations affectent l'état du réseau d'initiative publique dont le syndicat Mayenne très haut débit (THD) est propriétaire ;
- les raccordements finals sont en partie financés par une participation publique versée par le syndicat (les cas de fraude sur les raccordements longs peuvent à cet égard être détectés par le syndicat lors du contrôle du service fait).

### **Le marché des réseaux de communications électroniques**

Les « opérateurs d'opérateurs » qui exploitent les réseaux de communications électroniques (comme la société Mayenne fibre pour le réseau de Mayenne très haut débit (THD)) proposent à des « opérateurs commerciaux » parfois appelés usagers du réseau (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 locales 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.

Pour assurer le bon état de son réseau et la qualité de son exploitation, il est impératif que Mayenne très haut débit (THD) suive ces éléments, en demandant notamment au délégataire la réalisation régulière d'audits ciblés et la réparation des malfaçons et dégradations, après s'être retourné le cas échéant vers les OCEN.

### **1.3 Le syndicat doit s'emparer de l'enjeu de la résilience de son réseau, dans le contexte du changement climatique**

Le changement climatique, en augmentant la fréquence et l'intensité des épisodes extrêmes (tempêtes, inondations, canicules, incendies, etc.) fragilise les réseaux en même temps qu'il les rend indispensables. Les réseaux peuvent également être exposés à des risques technologiques (accidents, travaux), etc.

---

<sup>24</sup> Art. 4.8.5.1 du contrat de DSP.

Le syndicat Mayenne très haut débit (THD) et le président du conseil départemental de la Mayenne ont reçu en moyenne 116 réclamations concernant le réseau par an entre 2020 et 2024, avec de fortes variations annuelles liées au rythme de déploiement.

Actuellement, environ 70 % du réseau de fibre du syndicat Mayenne très haut débit (THD) est aérien et 30 % souterrain : sont enterrés le réseau de collecte, les réseaux de transport et environ 30 % des réseaux de distribution. En cas de tempête, les parties aériennes seraient plus vulnérables. L'enfouissement des 7 000 kms de réseaux de distribution aériens pourrait représenter un coût pouvant atteindre 491,7 M€<sup>25</sup>.

Or, une provision de 64 732 € par an à partir de la cinquième année du contrat de délégation de service public (DSP), soit seulement 1,1 M€ sur toute sa durée, est prévue au plan d'affaires pour l'enfouissement et le dévoiement du réseau dans le cadre des investissements de renouvellement. Ce montant pourrait néanmoins être augmenté dans la cadre de la négociation d'un avenant (cf. *infra*).

Des opérations d'enfouissement des réseaux ont lieu, coordonnées avec d'autres gestionnaires d'infrastructures (Enedis, etc.) par le syndicat départemental territoire d'énergie Mayenne (TEM)<sup>26</sup>. L'enfouissement des câbles de fibre optique est alors à la charge du délégataire. Mais Mayenne très haut débit (THD) doit parfois intervenir auprès de ce dernier qui demande une prise en charge aux communes pour l'enfouissement des câbles posés sur des appuis télécom.

Au-delà, le syndicat Mayenne très haut débit (THD) a prévu de réaliser en 2025 un audit de résilience, avec le financement de la Banque des territoires, devant aboutir, à partir de l'identification des parties les plus vulnérables du réseau, à un schéma de résilience. Les surcoûts liés aux enjeux de résilience n'ont pas encore été chiffrés.

La préfecture de la Mayenne associe également le délégataire, la société Mayenne fibre, à l'élaboration d'un plan de continuité et de reprise d'activité pour planifier la réponse opérationnelle à apporter en cas de crise.

Selon le syndicat, son réseau n'est pas exposé à des menaces cyber.

L'impératif pour le syndicat de traiter, dans sa stratégie, l'enjeu de résilience de son réseau est renforcé par la décision de déposer rapidement le réseau cuivre qui porte le service universel et la continuité du service de télécommunications.

Le syndicat Mayenne très haut débit (THD) est donc encouragé à élaborer un schéma de résilience de son réseau, incluant un programme en vue d'en enterrer les parties les plus vulnérables, ainsi qu'un plan de reprise d'activité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente s'est engagée à lancer l'élaboration de ce schéma, qui pourrait également inclure des process d'élagage, au plus tard en novembre 2025.

---

<sup>25</sup> Coût d'enfouissement au km de réseau de distribution aérien calculé à partir d'une étude « [Résilience des réseaux FttH](#) » d'Infranum et de la Banque des territoires de 2023 établissant un scénario plancher comprenant 4,5 Mds€ pour l'enfouissement des réseaux de distribution aériens interbourg de 144 FO et plus et un scénario ambitieux comprenant 14,5 Mds€ pour l'enfouissement des réseaux de distribution aériens interbourg forêt de 36 FO et plus, interbourg hors forêt de 48 FO et plus, ainsi que intrabourg de 144 FO et plus.

<sup>26</sup> 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, en partie aériennes, de l'opérateur historique Orange.

Le rapport d'évaluation portant sur les infrastructures numériques et l'aménagement du territoire publié par France stratégie en 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.** : Élaborer un schéma de résilience du réseau, incluant un programme en vue d'en enterrer les parties les plus vulnérables.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Mayenne très haut débit (THD) est un syndicat mixte qui exerce, depuis 2016, les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Mayenne, fédérés par le département, en matière de communications électroniques.*

*L'objectif, assigné au syndicat, d'une couverture intégrale en très haut débit, par la technologie performante de la fibre optique, de la zone relevant de sa responsabilité, est quasiment atteint début 2025, bien qu'avec un retard de près de trois ans : 118 357 locaux sont raccordables.*

*Dans les zones de la Mayenne ne relevant pas du syndicat, la couverture intégrale est plus incertaine : taux de couverture par la fibre de 92,4 % pour Laval agglo qui exploite un réseau d'initiative public (RIP) en délégation de service public (DSP) depuis 2011 et de 91,5 % pour la commune nouvelle de Château-Gontier-sur-Mayenne où le réseau relève de l'initiative privée.*

*Mais au final, à l'échelle départementale, la couverture en très haut débit est supérieure aux moyennes nationale et régionale, tout comme la couverture par la fibre.*

*Le réseau de fibre optique du syndicat est de plus en plus utilisé et correspond donc à un besoin de la population. En effet, le taux de locaux effectivement raccordés sur les locaux raccordables, appelé taux de pénétration, augmente et s'établit à 58 %, tout en restant inférieur aux prévisions.*

*Mais ce constat est terni par la dégradation de la qualité de service à laquelle certains usagers finals et le syndicat sont confrontés.*

*Comme au niveau national, la quasi-totalité des raccordements finals est sous-traitée par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN), sans réel encadrement et sur un marché très concurrentiel, ce qui a pour conséquences des demandes de raccordement non satisfaites, des malfaçons et dégradations sur le réseau, ainsi que des pratiques frauduleuses. Cela est d'autant plus problématique que le réseau est public et que les raccordements finals sont en partie financés par une participation publique.*

*Pour remédier aux difficultés, des mesures ont été prises (procédures, organisation de réunions et d'audits massifs du réseau par le délégataire) mais elles sont encore insuffisantes et doivent être accentuées et suivies par le syndicat.*

*Par ailleurs, dans le contexte du changement climatique, qui fragilise les réseaux en même temps qu'il les rend indispensables, le syndicat est encouragé à élaborer un schéma de résilience de son réseau, incluant un programme en vue d'en enterrer les parties les plus vulnérables, ce à quoi la présidente du syndicat s'est engagée. Actuellement environ 70 % du réseau est aérien. Cet enjeu de la résilience ne pourra être relevé sans la prise en compte de la dimension stratégique du sujet.*

---

## 2 LE RÉSEAU DE FIBRE A PERMIS LE DÉVELOPPEMENT D'USAGES NUMÉRIQUES

### 2.1 La stratégie de développement des usages numériques gagnerait à se baser sur un suivi de ces usages

Le **réseau de fibre optique** déployé par Mayenne très haut débit (THD) est vu comme un projet support pour le développement d'usages numériques sur le territoire mayennais<sup>27</sup>.

C'est à ce titre qu'il figure dans la stratégie de développement des usages et services numériques (SDUSN)<sup>28</sup>, dénommée « *MayNum* », élaborée par le syndicat et le département de la Mayenne avec l'appui d'un cabinet de conseil. Ce plan, approuvé par le conseil départemental de la Mayenne le 26 septembre 2022, prévoit une gouvernance<sup>29</sup>, une actualisation à mi-mandat<sup>30</sup> et fait intervenir de nombreuses directions métiers départementales<sup>31</sup>, lesquelles doivent définir les modalités opérationnelles des projets, encore imprécises au stade du plan (partenaires, calendrier, financement, indicateurs, etc.).

Dans le plan « *MayNum* », le réseau de fibre optique doit en effet permettre de développer, en particulier, la télémédecine dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), lesquels ont été équipés à plus de 80 %, et les usages numériques touristiques (relais information, etc.), action qui est en cours.

Ces actions s'inscrivent dans l'orientation stratégique n° 3 du plan portant sur l'attractivité du territoire et intégrant également des actions d'accompagnement de tiers lieux, de mutualisation des outils numériques au sein des bibliothèques et sites patrimoniaux, etc.

En outre, le **déploiement d'un réseau IoT** (pour *Internet of things* ou Internet des objets) constitue le deuxième projet support du plan « *MayNum* ». Il doit faire du territoire mayennais un département bas carbone (orientation stratégique n° 2) et contribuer au développement de nouveaux usages : optimisation de la gestion des déchets (tournées de

---

<sup>27</sup> Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017 : les usages qui peuvent être faits des infrastructures construites justifient le niveau des investissements et déterminent leur rentabilité.

<sup>28</sup> Art. [L. 1425-2 du CGCT](#).

<sup>29</sup> Comité de pilotage annuel comprenant élus et directions générales du Département – commission territoire et comité technique semestriel comprenant experts numériques et directions métiers.

<sup>30</sup> Un premier bilan établi fin 2023 n'a pas été renouvelé en 2024.

<sup>31</sup> Mission aménagement numérique de la direction de l'administration générale (DAG), direction de la transformation et de l'innovation (DTI), direction du développement durable et de la mobilité (3DM), direction de l'autonomie (DA), bibliothèque départementale de la Mayenne, etc.

collecte et tarification incitative), de la consommation d'énergie et d'eau des bâtiments, accompagnement des agriculteurs dans l'utilisation d'outils numériques. Mais le degré de réalisation de ces actions est faible (actions en cours ou en attente) et le réseau IoT reste à déployer.

La mission du conseiller technique, notamment responsable du plan « *MayNum* », au sein du département de la Mayenne a pris fin et son poste n'est pas renouvelé en 2025 en raison de contraintes budgétaires.

De plus, les usages numériques ne font pas l'objet d'un suivi. L'observatoire numérique, prévu dans le SDTAN, les statuts de Mayenne très haut débit (THD) puis le contrat de délégation de service public (DSP) pour le déploiement de la fibre et enfin le plan « *MayNum* », n'a pas été créé.

Par suite, aucune donnée n'est disponible en matière d'impact des projets entrepris, en particulier de la couverture numérique, sur l'attractivité et la cohésion du territoire. L'efficacité de la politique publique de développement des usages numériques n'est donc pas évaluée et ses objectifs ne peuvent pas être réajustés en fonction des résultats atteints.<sup>32</sup>

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du syndicat et le président du département de la Mayenne ont fait part de leur volonté d'évaluer cette politique publique, ce qui pourrait passer par la création de l'observatoire prévu. Cela nécessite toutefois des ressources.

Le plan « *MayNum* » devait être doté d'un budget de l'ordre d'1 M€. Mais son suivi financier n'est pas assuré de manière consolidée. Faisant intervenir plusieurs directions métiers, le financement des actions se retrouve dans différents budgets (masse salariale, formation, transformation et innovation (informatique), mission aménagement numérique, etc.) et programmes (tourisme, culture, développement des équipements et usages numériques, etc.).

## **2.2 Les actions de médiation et d'inclusion numériques gagneraient à se fonder sur une meilleure connaissance des difficultés des usagers**

Parmi les orientations stratégiques du plan « *MayNum* », figurent la transformation numérique et l'autonomie numérique.

S'agissant tout d'abord des services publics, le plan « *MayNum* » vise une transformation numérique des collectivités, à travers notamment la dématérialisation des démarches et en particulier la création d'une plate-forme unique pour l'ensemble des services et démarches administratives du département de la Mayenne. Mais ces actions, pilotées par la direction de la transformation et de l'innovation (DTI), n'ont pas été réalisées. Une trentaine de démarches peuvent néanmoins être effectuées sur le site internet national [démarches simplifiées](#)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> [Annexe n° 3](#).

<sup>33</sup> Service propulsé par la direction interministérielle du numérique (DINUM) permettant à des administrateurs et instructeurs de dématérialiser et instruire les démarches des usagers.

S'agissant ensuite de l'autonomie numérique, le plan « *MayNum* » se décline en plusieurs actions, portées par la mission aménagement numérique (MAN) de la direction de l'administration générale (DAG) du département, autour de deux thématiques :

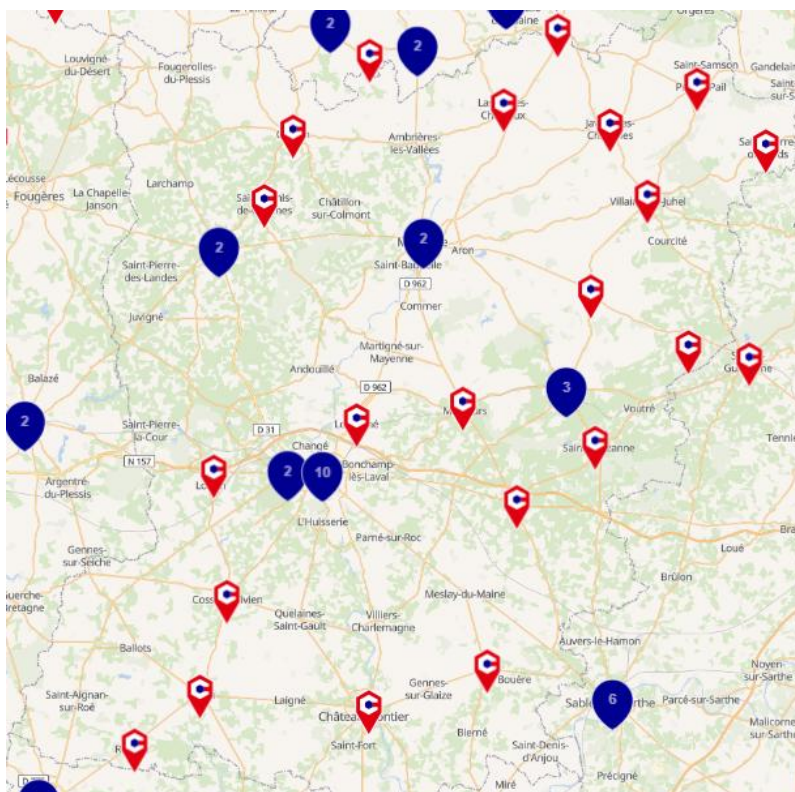
- au titre de la médiation numérique (accompagnement vers l'autonomie numérique) :
  - animation d'un réseau de conseillers numériques ;
  - rendez-vous personnalisés à la demande des usagers ou des travailleurs sociaux ;
  - évaluation des compétences numériques et mise en place d'une offre de formation adaptée, devenant ateliers collectifs et permanences dans différents lieux (sites de la direction de l'autonomie et de la direction de la solidarité du département, mairies, bibliothèques, tiers-lieux, etc.) (2 674 accompagnements numériques au 1<sup>er</sup> trimestre 2025) ;
  - projet du bus numérique itinérant coanimé par un médiateur numérique du département et un médiateur associatif ;
  - EHPAD et ESMS : proposition d'un service d'ingénierie (400 000 € sur cinq ans), WiFi et équipement en tablettes pour les professionnels et les usagers (500 000 € sur cinq ans)<sup>34</sup> ;
- au titre de l'inclusion numérique (accompagnement des personnes les plus éloignées des services et de leurs droits et donc lutte contre le non-recours) :
  - formation de travailleurs sociaux du département (objectif de 60) et secrétaires de mairies à l'habilitation [aidants connect](#) ;
  - stratégie d'inclusion numérique des personnes en situation de handicap (action en attente).

Actuellement, plus d'une quarantaine de lieux d'inclusion numérique maillent le territoire mayennais. On dénombre en outre 20 conseillers numériques dont 8 issus de directions du département (direction de l'autonomie, direction de la solidarité, bibliothèque départementale) et 14 des EPCI. Cette organisation nécessite un important travail de partenariat et d'animation, assuré par une coordinatrice des conseillers numériques.

---

<sup>34</sup> Ces mesures figurent également dans le plan « [MayAînés II](#) » 2024-2028.

## Graphique n° 2 : Lieux de médiation numérique en Mayenne



Source : [Mayenne - Liste des lieux - Cartographie Nationale des lieux d'inclusion numérique](#)

Le département de la Mayenne a également organisé une action de communication, dénommée « *NEC 53, numérique en commun(s)* », visant à mettre en relation les acteurs de l'inclusion numérique (collectivités, associations, entreprises, etc.) autour de sept thématiques : numérique et école, handicap, santé, écologie, parentalité, « aller vers », citoyenneté. Il complète les subventions de l'État pour le renouvellement de postes de conseillers numériques à travers le dispositif « *May conseiller numérique* » (15 000 € par poste).

Au regard des actions déjà menées par le département, le préfet lui a proposé l'élaboration, la gouvernance et la mise en œuvre d'une feuille de route « *Mayenne numérique ensemble 2023-2027* », dans le cadre de la démarche « *France numérique ensemble* ». Cette mission, que le département a accepté, fait l'objet d'un financement de l'État de 61 000 €<sup>35</sup>. L'objectif est notamment de coordonner l'action des parties prenantes. En raison de contraintes budgétaires et notamment du non-renouvellement du poste de conseiller technique responsable du plan « *MayNum* », le département ne peut actuellement honorer ses engagements.

<sup>35</sup> Finançant également la formation aidants connect à hauteur de 20 000 €.

Précédemment, un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP)<sup>36</sup> avait été élaboré par le préfet et le département de la Mayenne et arrêté par le préfet en 2017. Son programme d'actions s'articulait autour de cinq thématiques prioritaires<sup>37</sup>. Outre les préconisations portant sur le développement de l'offre de services des maisons de services au public (MSAP), l'évolution de leur maillage et l'inclusion du numérique dans les services dédiés aux jeunes, ainsi que l'action d'assurer l'accueil inconditionnel de proximité (groupe de travail et charte)<sup>38</sup>, peu d'actions avaient trait à l'accompagnement des usagers dans leurs démarches dématérialisées. Ce schéma, qui valait pour la période 2018-2023, n'a pas fait l'objet d'une mise à jour et n'est donc plus en vigueur.

Actuellement, comme pour l'orientation stratégique n° 3 du plan « *MayNum* » portant sur l'attractivité du territoire, l'impact des actions de médiation et d'inclusion numériques est peu suivi. En l'absence d'observatoire des usages (cf. *supra*), aucune donnée n'est produite en matière de fragilité numérique (hors indicateurs INSEE et MedNum *infra*), ni aucune étude menée sur le phénomène de non-recours, notamment aux services délivrés par le département. L'action du plan « *MayNum* » visant à évaluer les compétences numériques des habitants n'a pas été réalisée. Les difficultés et besoins sont essentiellement identifiés par les remontées des acteurs de terrain. L'efficacité de la politique publique d'autonomie numérique n'est donc pas évaluée et ses objectifs ne peuvent pas être réajustés en fonction des résultats atteints.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du syndicat et le président du département de la Mayenne ont fait part de leur volonté d'évaluer cette politique publique, ce qui pourrait passer par la création de l'observatoire prévu. Cela nécessite toutefois des ressources.

### 2.3 Le risque de fragilité numérique sur le territoire mayennais est réel

La connaissance des difficultés des usagers avec les démarches administratives en ligne apparaît d'autant plus importante qu'il existe des facteurs de risques sur le territoire mayennais.

Selon l'INSEE<sup>39</sup> :

---

<sup>36</sup> [Art. 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995](#) d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifié par l'art. 98 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi « NOTRe ».

<sup>37</sup> Amélioration de l'offre de mobilité, amélioration de la structuration des maisons de services au public, accessibilité à l'offre de soins, accompagnement des seniors et des publics fragiles, accompagnement des jeunes.

<sup>38</sup> En leur qualité de chef de file des solidarités, les départements sont chargés, dans le cadre des SDAASP, de mettre en place une politique cohérente de l'accueil social inconditionnel de proximité. Ils doivent organiser et coordonner les différents points de premier accueil avec les autres institutions.

Le département de la Mayenne a indiqué que le premier accueil social inconditionnel de proximité était assuré au sein de 12 centres départementaux de la solidarité et antennes solidarité, ainsi que par téléphone et mail, par 35 assistantes socio-administratives évaluant le besoin et orientant vers l'offre du département (travailleurs sociaux, médico-sociaux ou éducatifs) et de ses partenaires. En 2024, cela a représenté une activité, en augmentation, de 51 824 accueils physiques et 88 720 appels.

<sup>39</sup> [INSEE Dossier Pays de la Loire n° 11, L'accessibilité aux services publics nettement améliorée par le réseau France Services.](#)

- le temps d'accès moyen à un panier de services publics des habitants de la Mayenne est le même qu'au niveau régional en 2023 (6,7 minutes) et a été fortement réduit par la création des espaces France services (- 44 % depuis 2020, 17 espaces soit 6 pour 100 000 habitants). Cependant, il existe des disparités avec un temps d'accès plus long à l'est de Laval, au nord de Château-Gontier-sur-Mayenne et à la frontière ouest du département, alors que la population y est moins diplômée, plus touchée par l'illectronisme<sup>40</sup> et, pour certaines zones, la pauvreté ;
- la part des habitants de la Mayenne en situation d'illectronisme est de 18 %, contre 15 % au niveau de la région Pays de la Loire et 17 % au niveau des régions de province. Là encore, les disparités sont importantes entre intercommunalités<sup>41</sup> ;
- il existe un lieu de médiation numérique doté d'un conseiller numérique France services pour 1 900 personnes en situation d'illectronisme en 2023, ce qui est le plus faible taux de la région (moyenne régionale de 1 200 personnes) ;
- le temps d'accès aux soins de proximité est le moins favorable de la région (5 minutes contre moyenne régionale de 3,6 minutes).

Par ailleurs, l'indice de fragilité numérique du territoire mayennais est de 5,5, ramené à 5 en prenant en compte les indicateurs de contexte. Cela représente un score moyen par rapport au niveau national. À l'image des caractéristiques socio-démographiques de la Mayenne, certains indicateurs dégradent l'indice (taux de non-couverture 4G, part des 65 ans et plus, part des pas ou peu diplômés, distance aux services publics, part des ménages d'une personne, freins à la mobilité), tandis que d'autres l'améliorent (taux de pauvreté, part des ménages monoparentaux, taux de chômage, part des étrangers, recours aux prestations sociales, part des allocataires adultes handicapés). Les indicateurs du taux de non-couverture très haut débit et de la distance aux bibliothèques sont neutres.<sup>42</sup>

**Recommandation n° 2.** : Créer, en lien avec le département de la Mayenne, l'observatoire des usages numériques prévu.

---

<sup>40</sup> Selon l'INSEE, l'illectronisme est la situation d'une personne ne possédant pas les compétences numériques de base (rechercher des informations en ligne, communiquer en ligne, utiliser des logiciels, protéger sa vie privée, résoudre des problèmes en ligne) ou ne se servant pas d'internet (incapacité ou impossibilité matérielle de l'utiliser dans les trois derniers mois).

<sup>41</sup> [Annexe n° 3](#).

<sup>42</sup> Calculé par la [MedNum](#), l'indice de fragilité numérique représente les indicateurs socio-démographiques, regroupés en quatre axes (accès au numérique, accès à l'information, compétences administratives, compétences numériques) qui constituent les principales causes de la fragilité numérique, pour identifier le risque de fragilité numérique des territoires.

[Annexe n° 3](#).

## 2.4 L'impact environnemental, notamment l'empreinte carbone du numérique, devrait être mesuré et réduit

Le réseau fixe de fibre optique déployé par Mayenne très haut débit (THD), 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 ou son délégataire vont dans le sens d'une limitation de l'impact environnemental du numérique : choix de la fibre moins consommatrice d'énergie que le cuivre, installation des nœuds de raccordement optique (NRO) dans des bâtiments existants d'Orange, quatre entreprises travaux de réseau (ETR) sous-traitantes de rang 1 ayant une base locale et soucieuses de préserver le bocage lors de la construction.

Pour autant, la construction et l'exploitation du réseau émettent des gaz à effet de serre et consomment des ressources (métaux, minerais, eau, déchets, etc.) ainsi que de l'énergie finale. À cet égard, les engagements du délégataire, dans le contrat de DSP, se limitent à la reprise d'obligations légales et réglementaires et à une politique de développement durable, sans qu'aucune annexe vienne préciser ces engagements ou cette politique, ni que ces derniers soient suivis, que ce soit dans le rapport annuel du délégataire ou 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'ADEME<sup>43</sup>, 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)<sup>44</sup>.

L'orientation stratégique n° 2 du plan « *MayNum* » vise à faire du territoire mayennais un département bas carbone et inclut différents projets : filière de reconditionnement des équipements électroniques, sensibilisation à la sobriété numérique, etc. Des services publics (déchets, bâtiments publics) doivent voir leurs émissions de gaz à effet de serre réduites grâce au deuxième projet support du plan qui est le déploiement d'un réseau IoT (pour *Internet of things* ou Internet des objets). Mais le degré de réalisation de ces actions est faible (actions en cours ou en attente) et le réseau IoT reste à déployer (cf. *supra*).

---

<sup>43</sup> [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.

<sup>44</sup> [Loi n° 013-312 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.

De plus, en l'absence de suivi, aucune donnée n'est disponible en matière d'empreinte carbone des usages numériques, d'impact des actions menées sur cette empreinte, ni d'augmentation de cette empreinte liée à l'augmentation des usages. Or cette connaissance devrait permettre de traiter 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 pourraient davantage 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.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le réseau de fibre optique déployé par Mayenne très haut débit (THD) est vu comme un projet support pour le développement d'usages numériques destinés à renforcer l'attractivité du territoire. C'est à ce titre qu'il figure dans la stratégie de développement des usages et services numériques (SDUSN), dénommée « MayNum », élaborée par le syndicat et le département de la Mayenne.*

*Cette stratégie inclut également des actions, destinées à accompagner les usagers vers l'autonomie numérique ou les usagers trop éloignés du numérique pour exercer leurs droits, autour d'un réseau de 22 conseillers numériques.*

*Enfin, la stratégie vise à faire du territoire mayennais un département bas carbone, à travers notamment le déploiement d'un réseau IoT (pour Internet of things ou Internet des objets) créant de nouveaux usages et réduisant les émissions de gaz à effet de serre de services publics. Mais le degré de réalisation de ces actions, tout comme celles portant sur la transformation numérique des collectivités, est faible. La mise en œuvre de la stratégie est complexifiée par le non-renouvellement du poste de conseiller technique chargé de cette mission, en raison de contraintes budgétaires.*

*De plus, les usages numériques, leur impact environnemental et les fragilités numériques des usagers ne font pas l'objet d'un suivi : l'observatoire numérique prévu de longue date n'a pas été créé. Par suite, aucune donnée n'est disponible en matière d'impact des projets entrepris, en particulier de la couverture numérique, sur l'attractivité et la cohésion du territoire. Il en est de même en matière d'augmentation de l'empreinte carbone du territoire liée à l'augmentation des usages. L'efficacité de la politique publique de développement des usages numériques, y compris son volet médiation et inclusion numériques, n'est donc pas évaluée et ses objectifs ne peuvent pas être réajustés en fonction des résultats atteints. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du syndicat et le président du département de la Mayenne ont fait part de leur volonté d'évaluer cette politique publique, ce qui pourrait passer par la création de l'observatoire prévu.*

*Or, la connaissance des difficultés des usagers avec les démarches administratives en ligne apparaît d'autant plus importante qu'il existe des facteurs de risques de fragilité numérique sur le territoire. En particulier, on y recense un lieu de médiation numérique doté d'un conseiller numérique France services pour 1 900 personnes en situation d'illectronisme en 2023, ce qui est le plus faible taux de la région (moyenne régionale de 1 200 personnes).*

*Enfin, il apparaît nécessaire de mesurer l'impact environnemental, notamment l'empreinte carbone du numérique, au niveau des réseaux comme des usages, et de mettre en place des actions opérationnelles pour le réduire. S'agissant du réseau de fibre du syndicat, les engagements du délégataire en la matière sont extrêmement faibles.*

---

### **3 L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP) FAIT BIEN APPARAÎTRE UN RISQUE POUR LE DÉLÉGATAIRE**

Pour l'établissement et l'exploitation de son réseau de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), le syndicat Mayenne très haut débit (THD) a conclu avec la société Mayenne fibre, société du groupe Orange dédiée au projet, un contrat de délégation de service public (DSP) en 2017. Sa durée est de 20 ans.

#### **La délégation de service public : une modalité de gestion du service qui doit faire supporter le risque au délégataire**

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 public (DSP)<sup>45</sup>. Celle-ci est désormais appelée « concession de services »<sup>46</sup>.

Ce contrat doit transférer aux opérateurs économiques un risque lié à l'exploitation du service ou de l'ouvrage, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service ou l'ouvrage, 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* »<sup>47</sup>.

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.

---

<sup>45</sup> Art. [L. 1411-1 du CGCT](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.

<sup>46</sup> Art. [L. 1121-3 du CCP](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.

<sup>47</sup> Art. [L. 1121-1 du CPP](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.

Il peut au préalable être relevé que le contrat de DSP ne porte que sur un réseau d'initiative publique dit « de deuxième génération » (RIP2). En effet, contrairement à d'autres départements comme la Sarthe ou le Maine-et-Loire, la Mayenne n'avait pas construit, avant ce RIP2 raccordant à la fibre les particuliers, de réseau dit « de première génération » (RIP1) raccordant à la fibre des administrations et des entreprises en zone d'activité. Le territoire mayennais s'appuyait alors sur le réseau régional du syndicat Gigalis reliant à la fibre des sites publics et privés dits « prioritaires » (certaines entreprises, universités, lycées, hôpitaux, cliniques, mairies, etc.). Le RIP2 s'est ensuite construit à partir du réseau régional existant selon un principe de complémentarité, ce qui a entraîné entre les syndicats Mayenne très haut débit (THD) et Gigalis des relations étroites et permis au premier de bénéficier de l'expertise du second.

Au plan institutionnel, le département de la Mayenne, remplacé par le syndicat Mayenne très haut débit (THD), est adhérent au syndicat Gigalis depuis sa création en 2007. La région Pays de la Loire est également adhérente à Mayenne THD depuis sa création en 2016.

Pour déterminer si le risque pesait réellement sur la société Mayenne Fibre, la chambre a examiné l'équilibre économique du contrat de DSP.

### 3.1 Le montage concessif retenu doit faire peser une part importante des investissements liés au réseau sur le délégataire

Le contrat de DSP prévoit la réalisation par le délégataire, la société Mayenne fibre, des investissements de premier établissement (IPE) des éléments du réseau de 2018 à 2021, puis des investissements de renouvellement et d'extension sur toute la durée du contrat (2018-2038), pour des montants importants :

**Tableau n° 1 : Investissements prévus au contrat initial (2018-2038)**

	Montant prévisionnel
<i>Premier établissement</i>	89 741 599 €
<i>Renouvellement (enfouissements-dévoiements)</i>	5 397 966 €
<i>Extension (raccordements clients)</i>	55 817 714 €
<b>Total</b>	<b>150 957 599 €</b>

Source : annexe 1a du contrat de DSP Mayenne Fibre

Ces investissements sont financés par les comptes courants d'associés de la société (dette à long terme), l'éventuel excédent lié au résultat de la DSP et les participations publiques versées par le syndicat Mayenne très haut débit (THD).

Ces participations publiques correspondent aux fonds publics investis dans la réalisation du réseau. Elles financent les investissements de premier établissement pour un maximum de 14 054 042 € et de 16 ,5 % de ces investissements, ainsi que les raccordements finals (prévision à 14,9 M€ les 10 premières années du contrat).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> [Annexe n° 4.](#)

Elles sont elles-mêmes financées par les subventions publiques reçues, par le syndicat Mayenne très haut débit (THD), de l'État, du département de la Mayenne et de la région Pays de la Loire.

À cet égard, par rapport au scénario prévu dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) en 2016, le montage concessif et les négociations qui ont suivi (sur six offres reçues et acceptées) ont permis de réduire les subventions publiques (de 126 M€ à 30 M€), en particulier de supprimer celles des EPCI, et donc d'accroître le financement de la réalisation du réseau par la société Mayenne fibre et les opérateurs commerciaux (de 54 M€ à 117 M€, soit + 53,85 %).

Cela a été rendu possible par la conclusion du contrat de DSP au moment où les opérateurs économiques étaient prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique dits « de deuxième génération » (RIP2) (réticence avant 2015 dans un contexte incertain). Comme d'autres collectivités locales, le syndicat Mayenne très haut débit (THD) a alors entendu faire supporter le risque de la construction et de l'exploitation à un investisseur privé.

Par ailleurs, les montages concessifs et affermo-concessifs apparaissent comme les plus performants en termes de taux de déploiement et d'avancement<sup>49</sup>.

Au final, en prévisionnel, le taux de rendement interne du délégataire (TRI projet) est de 7 % (10,3 % pour le TRI actionnaire), ce qui n'apparaît pas anormal au vu des capitaux investis et du secteur d'activité<sup>50</sup>. L'excédent brut d'exploitation cumulé devient supérieur aux seules dépenses d'investissement de premier établissement (IPE) à compter de la 11<sup>ème</sup> année du contrat (EBE cumulé de 97 737 000 € et investissement de 89 742 000 €). La durée du contrat est donc justifiée par le niveau des investissements.

## **3.2 La réalisation de la DSP fait apparaître un déficit**

### **3.2.1 Au niveau des investissements d'établissement du réseau**

Fin 2023, sur les 130,62 M€ d'investissements prévus, le délégataire, la société Mayenne fibre, en a réalisé 126 M€ (132,6 M€ fin 2024<sup>51</sup> sur 133,65 M€ prévus).

---

<sup>49</sup> 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) et taux d'avancement (durée de déploiement écoulée depuis le début du contrat divisé par la durée prévue totale de déploiement).

<sup>50</sup> [CRC Pays de la Loire, syndicat mixte Sarthe numérique](#) : TRI de 8,33 %.

[CRC Pays de la Loire, syndicat mixte Anjou Numérique](#) : TRI de 7,1 %.

[CRC Bretagne, syndicat mixte Mégalis Bretagne, 2021](#) : rémunération des capitaux d'Orange à hauteur de 15 % dans le contrat initial ; rentabilité de 44 % dans l'avenant n° 4, que la CRC Bretagne a qualifié d'excessive.

<sup>51</sup> Ces données de la société Mayenne fibre n'ont pas encore été validées par les commissaires aux comptes.

**Tableau n° 2 : Comparaison des investissements prévus au plan d'affaires initial et réalisés (2017-2023)**

<i>Valeurs brutes</i>	Plan d'affaires initial	Réalisé
<i>Premier établissement</i>	89 724 000 €	
<i>Renouvellement</i>	388 000 €	
<i>Extension</i>	40 511 000 €	
<b>Total</b>	<b>130 623 000 €</b>	<b>126 198 000 €</b>

Source : CRC d'après contrat de DSP Mayenne fibre et rapport annuel du délégataire 2023

Dans le même temps, le versement des participations publiques a été retardé du fait du retard de construction du réseau.

**Tableau n° 3 : Comparaison des participations publiques prévues au plan d'affaires initial et réalisées (2017-2023)**

<i>Participation versée</i>	Plan d'affaires initial	Réalisé au 31 décembre 2023	
<i>Au titre des investissements de premier établissement (IPE) des éléments du réseau</i>	14 054 042	8 086 834	40 DOE 10,5 % des IPE
<i>Au titre des raccordements finals</i>	12 625 277	5 999 376	44 263 prises et 59 raccordements longs
<b>Total</b>	<b>26 679 318</b>	<b>14 086 211 €*</b>	

Source : contrat de DSP et factures Mayenne Fibre

\* Les participations publiques s'élèvent à 23 048 438 € fin 2024 selon les données de la société Mayenne fibre non encore validées par les commissaires aux comptes.

### 3.2.2 Au niveau du résultat net

Les investissements prévus sont financés par le résultat de la DSP lorsqu'il est excédentaire (cf. *supra*). Ce résultat est formé à partir du résultat d'exploitation, du résultat financier et du résultat exceptionnel.

En l'espèce, en cumulé sur la période 2017-2023, le résultat net dégagé apparaît déficitaire à - 10,5 M€. Il est toutefois proche du déficit prévu (- 11,5 M€). Dès lors que l'excédent brut d'exploitation<sup>52</sup> est très inférieur à la prévision (59 M€ au lieu de 76 M€, soit - 22 %), cela s'explique par un résultat financier et surtout un résultat exceptionnel très supérieurs.

La dégradation de l'excédent brut d'exploitation s'explique par :

- le retard de construction du réseau entraînant un retard de commercialisation. Pour accélérer la perception de recettes par le délégataire, le syndicat a accepté la commercialisation de prises non encore recettées ;

<sup>52</sup> L'excédent brut d'exploitation suit la même trajectoire que le résultat d'exploitation.

- le changement de structure des recettes impactant leur niveau : les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) louant le réseau ont optimisé leur coût d'entrée. Ils se sont orientés vers le cofinancement des investissements liés au réseau (par tranche de 5 % de prises commercialisées) en achetant des droits indéfectibles d'usage (DIU ou IRU pour *indelectible rights of use*). Les recettes issues de la location n'ont donc pas été aussi élevées que prévu. Les recettes issues du cofinancement sont plus importantes sur les premières années de la DSP mais moindres sur sa totalité.

Ce mode de financement a également un impact sur les charges avec des sorties d'actifs. À cet égard, la société Mayenne fibre ne conserve à son bilan que 60 % (76 M€) des investissements réalisés, 49,8 M€ ayant été sortis de cet actif<sup>53</sup> ;

- l'augmentation des charges pour soutenir la construction du réseau et sa commercialisation<sup>54</sup>.

Au-delà, des changements de présentation comptable entre le plan d'affaires initial et les comptes de résultat de la DSP, validés par les commissaires aux comptes, dégradent pour certains l'excédent brut d'exploitation :

- en ce qui concerne les raccordements<sup>55</sup> : comptabilisation en charge annuelle alors que le plan d'affaires prévoyait un étalement sur plusieurs exercices via des dotations aux amortissements. Cela dégrade l'excédent brut d'exploitation sur les premières années de la DSP au cours desquelles ces raccordements sont importants ;
- en ce qui concerne la redevance d'affermage (redevance d'un montant cumulé de 5 M€ versée par le délégataire au délégant) : étalement de cette charge d'exploitation sur toute la durée de la DSP (sans décaissement) alors que le plan d'affaires, en cohérence avec le contrat, ne prévoyait un étalement qu'à partir de la quinzième année. Là aussi, cela dégrade l'excédent brut d'exploitation sur les premières années de la DSP ;
- en ce qui concerne la reprise comptable, pour l'amortir, de la participation publique d'investissement de premier établissement : comptabilisation en produits exceptionnels alors que le plan d'affaires prévoyait une comptabilisation en produits d'exploitation.

Fin 2024<sup>56</sup>, le résultat dégagé (- 10,3 M€) est légèrement plus déficitaire que prévu (- 9,8 M€). L'excédent brut d'exploitation reste inférieur à la prévision bien que dans une moindre mesure (de - 16,8 M€ fin 2023 à - 14,7 M€ fin 2024). Le chiffres d'affaires se situe sensiblement au même niveau que celui prévu au plan d'affaires (+ 1 M€). Les changements de présentation comptable se retrouvent en 2024.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> 17 M€ au titre des investissements et 32,3 M€ au titre des raccordements.

<sup>54</sup> Les flux financiers entre la société Mayenne fibre et Orange SA n'ont pas été examinés dans le cadre de ce contrôle.

<sup>55</sup> Compte rendu CCSPL 2024.

<sup>56</sup> Ces données de la société Mayenne fibre n'ont pas encore été validées par les commissaires aux comptes.

<sup>57</sup> [Annexe n° 4](#).

Il peut être relevé que les pénalités appliquées par le syndicat Mayenne très haut débit (THD) (cf. *infra*), comme les travaux de réparation, n'ont pas d'impact sur le résultat du délégataire, la société Mayenne fibre, dans la mesure où ces charges sont refacturées à Orange SA<sup>58</sup>.

À fin 2023, la dette s'élève à 62,7 M€ (prévision à 38,1 M€).

À fin 2024, le TRI du délégataire est très inférieur au TRI projet.

Au final, même si les tarifs de location du réseau ne peuvent être ajustés car régulés<sup>59</sup>, le concessionnaire est soumis à l'aléa économique de la vitesse de déploiement du réseau, de sa commercialisation et de la stratégie des OCEN.

### **3.3 L'éventuelle renégociation du contrat de DSP, à la demande du délégataire, devra continuer de faire peser le risque économique sur ce dernier**

Si de multiples avenants ont été signés, ils n'ont pas entraîné de modification substantielle de l'économie générale du contrat de DSP.

Cependant, depuis 2022, la société Mayenne fibre demande au syndicat Mayenne très haut débit (THD) la conclusion d'un avenant au contrat en modifiant les conditions financières.

Selon elle, des surcoûts de construction du réseau (raccordements complexes nécessitant la création d'infrastructures d'accueil et certains enfouissements) sont à l'origine de la dégradation de son taux de rendement interne (TRI).

Comme vu précédemment, cette dégradation s'explique d'abord par le retard de construction imputable au délégataire et le co-financement du réseau. Le syndicat a donc dans un premier temps refusé le principe d'une négociation.

Puis le président du département de la Mayenne et la présidente du syndicat, sollicités par la société, ont accepté l'ouverture d'une négociation pour assurer la qualité du service et la fin du déploiement, notamment dans le contexte de dépose du réseau cuivre qui porte le service universel (cf. *supra*).

Les parties partagent un modèle de plan d'affaires actualisé intégrant des variables pour envisager différents scénarios. Le syndicat est accompagné par un cabinet d'avocats et un cabinet de conseil (cf. *supra*), lequel a notamment analysé le modèle de plan d'affaires. Le syndicat a pour sa part analysé le nombre de raccordements complexes avancé par le délégataire.

---

<sup>58</sup> La prise en charge effective de ces dépenses est effectuée au niveau de Orange SA qui peut la répercuter au niveau des sous-traitants selon les responsabilités dans le retard.

<sup>59</sup> 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 proportionnées (VI de l'article [L. 1425-1 du CGCT](#), [lignes directrices de l'ARCEP du 7 décembre 2015](#)).

La durée de la DSP pourrait être rallongée de 15 mois moyennant la prise en charge du coût des raccordements complexes par le délégataire, une augmentation du budget alloué à l'enfouissement et au dévoiement du réseau pour en renforcer la résilience (cf. *supra*), ainsi que davantage d'engagements, indicateurs et pénalités associées sur l'exploitation et la vie du réseau (cf. *infra*). Cela aboutirait à un TRI projet de 4,1 %. La réévaluation des participations publiques n'est pas envisagée.

La chambre rappelle au préalable que le TRI est normalement plus faible en phase de construction, avant d'augmenter en phase d'exploitation, et que sa dégradation n'oblige pas le syndicat à une renégociation.

Elle ajoute que l'éventuelle renégociation du contrat de DSP devra continuer de faire peser le risque économique sur le délégataire.

À cet égard, il apparaît important que le syndicat exige des éléments sur les flux financiers entre le délégataire, la société Mayenne fibre, la société Orange concessions qui la détient en quasi-totalité (ayant remplacé la société Orange projets publics), et Orange SA qui détient la société Orange concessions à 50 %<sup>60</sup>. En effet, ces flux financiers affectent l'équilibre économique du contrat et le TRI à travers le niveau de la rémunération des comptes courants d'associés du groupe et le niveau des frais généraux acquittés par la société Mayenne fibre au titre des moyens mis à sa disposition par le groupe. En abaissant l'excédent brut d'exploitation, ces charges peuvent d'ailleurs repousser l'application de la clause de reversement de la participation publique.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Pour l'établissement et l'exploitation de son réseau de fibre optique, le syndicat Mayenne très haut débit (THD) a conclu avec la société Mayenne fibre, société du groupe Orange dédiée au projet, un contrat de délégation de service public (DSP) en 2017 pour une durée de 20 ans. Ce type de contrat, désormais appelé « concession de services », doit transférer aux opérateurs économiques, auxquels le service public est délégué, un risque économique, ce que la chambre a examiné.*

*Tout d'abord, le contrat fait peser une part importante des investissements liés au réseau sur le délégataire, la société Mayenne fibre. Sur 151 M€ d'investissements prévus, 80,8 % doivent être financés par le délégataire et les opérateurs commerciaux et 19,2 % par le syndicat, lui-même recevant des subventions publiques de l'État, du département de la Mayenne et de la région Pays de la Loire. À cet égard, par rapport au scénario prévu dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) en 2016, le montage concessif et les négociations qui ont suivi ont permis de réduire les subventions publiques, en particulier de supprimer celles des EPCI. Cela a été rendu possible par le choix du mode concessif au moment où les opérateurs économiques étaient prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique dits « de deuxième génération » (RIP2). Au final, en prévisionnel, le taux de rendement interne du délégataire est de 7 %, ce qui n'apparaît pas anormal au vu du secteur d'activité.*

---

<sup>60</sup> Les 50 % restants sont détenus par la Banque des territoires et par CNP assurance, la Banque des territoires et EDF Invest.

*En réalisé, fin 2024, il est très inférieur. Fin 2023, sur les 130,62 M€ d'investissements prévus, le délégataire en a réalisé 126 M€. Dans le même temps, le versement des participations publiques a été retardé. En cumulé sur la période 2017-2023, le résultat net dégagé de la DSP apparaît déficitaire à - 10,5 M€. Il est toutefois proche du déficit prévu (- 11,5 M€). Dès lors que l'excédent brut d'exploitation est très inférieur à la prévision, cela s'explique par un résultat financier et surtout un résultat exceptionnel très supérieurs.*

*Si la dégradation du TRI s'explique d'abord par le retard de construction du réseau imputable au délégataire, celui-ci avance des surcoûts liés aux raccordements complexes pour demander la conclusion d'un avenant. La chambre estime que l'éventuelle renégociation du contrat de DSP devra continuer de faire peser le risque économique sur le délégataire. À cet égard, il apparaît important que le syndicat exige des éléments sur les flux financiers entre la société Mayenne fibre et le groupe Orange, lesquels affectent l'équilibre économique du contrat et le TRI.*

## **4 LE SUIVI DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP) EST ASSURÉ**

Le suivi et le contrôle de la délégation de service public (DSP) ont été examinés sous l'angle du contrôle interne.

### **4.1 Un environnement de suivi et de contrôle a été mis en place**

#### **4.1.1 La gouvernance du syndicat participe globalement au suivi de la DSP**

La gouvernance du syndicat Mayenne très haut débit (THD) participe globalement au suivi de la DSP :

- le comité syndical examine chaque année le rapport du délégataire ;
- la présidente du syndicat siège au comité de suivi de la DSP (cf. *infra*).

La gouvernance du syndicat accorde une place prépondérante au département de la Mayenne : présidents successifs et premier vice-président conseillers départementaux (sans que les statuts l'exigent), voix prépondérante en cas de partage égal des voix au comité syndical (sauf scrutin secret) et au bureau, 12 voix contre 2 pour la communauté d'agglomération de Laval agglomération et 1 pour tous les autres adhérents du comité syndical, seul adhérent versant une contribution (cf. *infra*).<sup>61</sup>

<sup>61</sup> [Annexe n° 5](#).

Conformément aux statuts, le comité syndical se réunit au moins une fois par trimestre. Le bureau, qui est composé de la présidente, des deux vice-présidents et de deux autres membres élus par le comité syndical, se réunit moins régulièrement.

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL), présidée par la présidente du syndicat et composée de cinq autres membres titulaires, ainsi que de quatre représentants d'associations locales de défense des intérêts des consommateurs, familles et entreprises, est réunie chaque année pour examiner le rapport du délégataire. Elle a été consultée pour avis sur le projet de DSP pour le déploiement du très haut débit en Mayenne.<sup>62</sup>

Une commission de contrôle financier, présidée par la présidente du syndicat et composée de trois autres membres titulaires, ainsi que de deux personnalités qualifiées examine chaque année les comptes du délégataire.<sup>63</sup>

Selon les statuts, le président doit se retirer « *lorsqu'il est intéressé à l'affaire objet du vote* ». Le règlement intérieur ne prévoit pas de mesure de maîtrise des risques d'atteinte à la probité et de conflits d'intérêts. Il dispose seulement que le président doit se retirer de la séance du comité syndical lors du vote du compte administratif même s'il peut assister au débat, ce qui a pu être vérifié pour les exercices 2019 à 2023, à la lecture des procès-verbaux.

#### **4.1.2 Une gouvernance spécifique à la DSP participe à son suivi**

Une gouvernance spécifique à la DSP participe à son suivi :

- un comité de suivi réunissant une fois par trimestre la présidente du syndicat ou tout autre élu désigné par elle et le représentant du délégataire, la société Mayenne fibre. Ils peuvent se faire assister par des personnes, experts et sociétés ;
- un comité technique réunissant des représentants du syndicat et du délégataire une fois par mois.

#### **4.1.3 Les services sont organisés autour du suivi de la DSP**

La DSP est suivie à différents niveaux.

En **interne**, les moyens humains, placés sous la responsabilité du directeur, ont permis de réaliser directement une part importante<sup>64</sup> des opérations de recette des éléments du réseau : un chef de projet réseaux et infrastructures de télécommunication, deux techniciens en infrastructures de réseaux de communications électroniques, un technicien système d'information géographique (SIG). Ces moyens polyvalents pourront être réorientés vers le suivi de l'exploitation. Une gestionnaire comptable assure notamment le versement des participations publiques et le recouvrement des redevances et une assistante administrative a notamment la charge de la préparation des instances du syndicat et des relations avec le département de la Mayenne.

---

<sup>62</sup> Art. [L. 1413-1 du CGCT](#).

<sup>63</sup> Art. [R. 2222-3 du CGCT](#).

<sup>64</sup> 100 % des opérations de recette des éléments transport NRO et 63,2 % des opérations de recette des éléments distribution SRO ont été réalisées par le syndicat.

De plus, les services du département de la Mayenne mis à disposition peuvent être sollicités en matière financière, juridique, informatique, de communication ou de ressources humaines.

Par ailleurs, le syndicat fait appel à l'**expertise extérieure** (cf. *infra*) :

- d'un cabinet de conseil et d'un cabinet d'avocats pour l'assister dans le suivi stratégique, financier et juridique du délégataire (participation du cabinet de conseil aux comités de suivi lors de la phase de construction, appui dans l'application des clauses contractuelles notamment sur les pénalités et dans la négociation d'avenants, analyse du rapport annuel). Selon le syndicat, cette assistance à maîtrise d'ouvrage est nécessaire et lui a permis de bénéficier de l'expérience des prestataires sur d'autres DSP ;
- d'un groupement composé d'un cabinet de conseil et d'une société pour réaliser les audits terrain avant la recette des éléments du réseau. Selon le syndicat, cette externalisation a été nécessaire en raison notamment du retard dans la construction du réseau pris par le délégataire, entraînant une concentration des recettes sur les années 2023 et 2024.

L'exécution des accords-cadres de prestations intellectuelles (à bons de commandes, d'une durée d'une année renouvelable trois fois) utilisés pour faire appel à cette expertise extérieure n'appelle pas d'observations<sup>65</sup>.

S'agissant de l'assistance stratégique, financière et juridique, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de l'accord-cadre est respecté.

S'agissant des recettes du réseau, en pratique, un bon de commande est passé avec un montant maximum de prestations et les demandes de travaux sont effectuées au coup par coup en fonction de la charge de travail des agents du syndicat. Le seuil maximal n'est pas atteint et les délais sont respectés, ce qui ne nécessite pas l'application de pénalités.

À noter que sur la période 2017-2023, la charge du contrôle de la DSP est prise à 85 % par le délégant<sup>66</sup>.

Au final, les moyens mis en œuvre apparaissent comme correctement dimensionnés pour suivre le déploiement du réseau et vérifier le respect des règles d'ingénierie. La possibilité de valider de manière implicite les études de conception n'a pas été utilisée. Les documents constituant les pré-DOE (document d'ouvrage exécuté) ne sont validés qu'après analyse par le syndicat et correction par le délégataire de toutes les anomalies. Même si la réception ou recette du réseau est réalisée par le délégataire, les techniciens du syndicat y participent ou y sont représentés par le groupement ANT-ETA. Le procès-verbal de recette n'est signé et le DOE validé qu'une fois toutes les réserves levées par le délégataire.

Enfin, au sein du délégataire, la société Mayenne fibre, des moyens humains participent également à la bonne exécution de la DSP.

---

<sup>65</sup> Les procédures de passation n'ont pas été examinées dans le cadre du présent contrôle.

<sup>66</sup> [Annexe n° 5](#).

## **4.2 Un dispositif de suivi et de contrôle est mis en œuvre mais pourrait encore être amélioré**

### **4.2.1 Les applications utilisées sont essentiellement fournies par le délégataire**

Pour la phase de **construction**, le syndicat utilise une méthodologie de contrôle, intégrant notamment un modèle de procès-verbal de recette et des fiches recensant les points de contrôle en matière de génie civil, format Gr@ce THD, etc. Pour contrôler les livrables des dossiers pré-DOE, cette méthodologie prévoit un tableau de suivi des anomalies par ZAPM (zone arrière de points de mutualisation). Cela permet de préparer les recettes terrain. Un tableau recense également, par NRO, la date de validation des procès-verbaux de recette et DOE. Ces derniers sont classés sur le serveur du syndicat.

Au-delà, pour ses interactions avec le délégataire (validation, rejet, réserves sur les livrables fournis par le délégataire, dépôt des livrables y compris de retrait des réserves par le délégataire), le syndicat est relativement dépendant du portail, dénommé « Phira », mis à sa disposition par le délégataire.

Le réseau peut être visualisé au moyen d'un système d'information géographique (SIG). Ce dernier autorise une meilleure connaissance du réseau et de ses éléments par le syndicat (plans, routes optiques, etc.).

En phase d'**exploitation**, le syndicat utilise également un extranet, dénommé « *Espace collectivité* », mis à sa disposition par le délégataire<sup>67</sup>, permettant de suivre en temps réel la vie du réseau (incidents) et où figurent notamment les comptes rendus d'opération (maintenance, extension, etc.) et les comptes rendus d'intervention (raccordements finals). Mais ces dernières informations doivent être améliorées et les données brutes transmises par le délégataire pour être exploitables dans un outil de suivi d'exploitation du réseau que le syndicat pourrait développer, après avoir identifié ses besoins et les difficultés entraînées par l'exploitation.

### **4.2.2 Les indicateurs sont encore limités sur l'exploitation**

Le contrat de DSP, dont la convention initiale, ses annexes et ses avenants comportent près de 1 000 pages, présente les travaux et services fournis par le délégataire. Il précise l'organisation mise en place.

Les indicateurs chiffrés mesurant l'atteinte des engagements contractuels se concentrent essentiellement sur la construction du réseau dans les délais fixés, ainsi que sur la qualité de service (taux de disponibilité du réseau, garanties de temps de rétablissement). Ces engagements, indicateurs et pénalités associées sont encore limités sur l'exploitation et la vie du réseau (VDR) mais le syndicat réfléchit à en intégrer par voie d'avenant (cf. *supra*).

---

<sup>67</sup> Art. 4.5, art. 6.2, annexe 4c (protocole de communication) et annexe 29 (spécifications, cohérence fonctionnelle et technique du système d'information du délégataire) au contrat de DSP.

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

### 4.2.3 Des pénalités sont appliquées

S'agissant de la **construction**, le syndicat a appliqué des pénalités en raison du retard de déploiement pour chacun des jalons. Les pénalités applicables ont toutes été notifiées au délégataire<sup>68</sup> mais une partie seulement a été exigée financièrement (titrée), au regard des prises disposant d'une continuité optique bien que non réceptionnées et des tensions financières générées au niveau des entreprises travaux de réseau (ETR) sous-traitantes (l'une d'entre elle cessant le déploiement) faisant craindre l'engagement d'un contentieux. Le montant des pénalités notifiées s'est élevé à 13 M€ et celui des pénalités exigées à 2,34 M€. Un plafond de pénalités de 2,3 M€ par phase était fixé, soit un total de 6,9 M€.

Les pénalités notifiées non exigées ont été utilisées pour faire respecter la complétude du réseau. L'une d'entre elle, d'un montant de 165 000 € pour le jalon 1, a par exemple été exigée deux ans plus tard.

Le syndicat a établi un tableau permettant de suivre précisément ces pénalités et l'atteinte du plafond.

S'agissant de l'**exploitation**, des pénalités d'un montant de 76 400 € au titre du 3<sup>ème</sup> trimestre 2023 et de 98 400 € au titre du 4<sup>ème</sup> trimestre 2024 ont été notifiées et exigées pour les premières au motif du non-respect de la garantie du temps de rétablissement.

La quasi-totalité des autres pénalités prévues au contrat (recours à des PME, heures d'insertion, remise du rapport annuel, taux de disponibilité du SI, etc.) fait l'objet d'un suivi annuel.

## 4.3 L'information et la communication sur la DSP sont globalement assurées

### 4.3.1 Le rapport annuel du délégataire est documenté

Le délégataire produit chaque année un rapport comportant les informations légales et réglementaires obligatoires<sup>69</sup>, reprises à l'article 4.8.5 du contrat de DSP.

---

<sup>68</sup> Les pénalités n'étaient pas applicables pendant la crise sanitaire de mars à juillet 2020 ([art. 6 de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid 19](#))

<sup>69</sup> Art. [L. 1411-3 du CGCT](#), [art. 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession](#) repris à l'art. [L. 3131-5 du CCP](#), [art. 33 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession](#) repris à aux art. [R. 3131-3 à R. 3131-4 du CCP](#)

Ce rapport est analysé par la CCSPL (cf. *supra*), dont les PV mentionnent la complétude des informations produites et les réponses rapides du délégataire sur les questions posées.

Il l'est également par un cabinet de conseil (cf. *supra*). En plus de vérifier le respect des obligations légales et réglementaires, cette analyse présente, à partir des données du rapport annuel du délégataire, l'état d'avancement du déploiement et de la commercialisation du réseau, l'exploitation technique (opérations de maintenance, indicateurs sur le traitement des incidents, résultats de l'enquête de satisfaction, etc.) ainsi que l'exécution financière du contrat. Tous ces éléments sont comparés avec des données prévues au plan d'affaires annexé au contrat de DSP.

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'article 4.8.5 du contrat de DSP portant sur le contenu du rapport annuel, à la suite de la contractualisation d'indicateurs d'exploitation (cf. *supra*), devrait lui permettre d'obtenir ces informations plus facilement.

### 4.3.2 Les données essentielles doivent être rendues accessibles

En tant que syndicat mixte dit « ouvert », Mayenne très haut débit (THD) n'est pas soumis à l'obligation de mettre à disposition du public les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués<sup>70</sup>.

Cependant, il devait rendre accessibles les données essentielles du contrat de concession<sup>71</sup>. Il indique que cette obligation a été exécutée par le département de la Mayenne jusqu'en 2021, sans en avoir gardé la trace.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La gouvernance du syndicat, qui accorde une place prépondérante au département de la Mayenne, participe globalement au suivi de la délégation de service public (DSP). Ce suivi est également assuré par une gouvernance spécifique à la DSP, le recours à des prestataires extérieurs et l'organisation interne du syndicat, laquelle a notamment permis de réaliser directement une part importante des opérations de recette des éléments du réseau.*

*Un dispositif de suivi et de contrôle est mis en œuvre. Il utilise notamment les applications fournies par le délégataire, dont le syndicat est alors dépendant pour ses interactions avec ce dernier.*

*Avec l'achèvement du déploiement, ces différents moyens devront peu à peu être réorientés vers le suivi de l'exploitation du réseau : amélioration des informations figurant dans l'application correspondante pour les rendre exploitables, transmission de données brutes par le délégataire, contractualisation de davantage d'indicateurs chiffrés associés à des pénalités.*

---

<sup>70</sup> Art. [L. 1411-13](#) et [L. 1411-17](#) du CGCT.

<sup>71</sup> Art. [53 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession](#) repris à l'art. [L. 3131-1 du CCP](#) et art. [34 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession](#) repris à l'art. [R. 3131-1 du CCP](#).

*Sur ces deux volets, le non-respect d'obligations contractuelles (délai de construction, garantie du temps de rétablissement) a entraîné l'application de pénalités. Toutes les pénalités applicables ont été notifiées en matière de construction (13 M€) mais une partie seulement a été exigée financièrement en matière de construction et d'exploitation (2,41 M€ à fin février 2025), au regard notamment des tensions financières générées.*

---

## **5 LES SITUATIONS COMPTABLE ET FINANCIÈRE IMPLIQUENT LA RECHERCHE DE RECETTES COMPLÉMENTAIRES**

Le syndicat mixte Mayenne très haut débit (THD) dispose d'un budget unique. Il a appliqué l'instruction budgétaire et comptable M52 jusqu'au 31 décembre 2022. Pour le passage à l'instruction M57 au 1er janvier 2023, un règlement budgétaire et financier a été validé par le comité syndical du 15 mars 2023.

### **5.1 La situation comptable doit être améliorée, au regard notamment des irrégularités relevées**

#### **5.1.1 Les taux d'exécution budgétaires sont faibles**

Les taux d'exécution budgétaires sont très faibles en dépenses de fonctionnement comme d'investissement. Cela s'explique essentiellement par le retard de construction du réseau.

Le syndicat ne révisé pas son budget par décisions modificatives afin de l'ajuster au mieux à l'évolution de l'activité<sup>72</sup>. La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) n'est pas utilisée.

#### **5.1.2 La comptabilité d'engagement est tenue mais n'est pas totalement retracée dans les restes à réaliser**

Les contrôles effectués sur les comptes 2023 permettent de constater que :

- toutes les dépenses réelles ont été engagées ;

---

<sup>72</sup> Hormis en 2024 en dépenses de fonctionnement à hauteur de 5,6 %.

- le rattachement des dépenses de fonctionnement apparaît cohérent (au vu des factures datées de 2023 et payées en 2024) ;
- l'inscription en restes à réaliser (RAR) n'a concerné que le compte 27 (participation publique au titre de l'investissement de premier établissement versée par le syndicat au délégataire) pour près de 3 M€, soit le montant versé seulement au début de l'exercice 2024.

Or, les restes à réaliser en dépenses correspondent aux dépenses engagées juridiquement mais non mandatées. Aussi, le syndicat ne gérant pas ses dépenses d'investissement en autorisations de programme (AP), c'est le solde à verser de la participation publique qui aurait dû être inscrit en RAR, soit près de 6 M€ (14 M€ prévus - 8 M€ déjà versés).

Concernant les recettes, les subventions publiques attendues (État, région) auraient également dû être inscrites en RAR.

À défaut, le syndicat aurait pu retracer ces subventions comme les participations publiques à verser en engagements hors bilan.

Au regard de l'importance des investissements réalisés par le syndicat, la gestion des crédits en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) serait souhaitable. En particulier, la fin du versement de la participation publique au titre de l'investissement de premier établissement, dont la présidente du syndicat fait état en réponse aux observations provisoires de la chambre, ne fait pas obstacle à la création d'une autorisation de programme pour le versement de la subvention publique au titre des raccordements.

### 5.1.3 Toutes les dépenses et recettes ne sont pas enregistrées

#### 5.1.3.1 Les dépenses courantes de fonctionnement prises en charge par le département ne respectent pas les termes des conventions signées

Le département de la Mayenne met à disposition du syndicat Mayenne très haut débit (THD) du personnel (pour 90 % de leur temps de travail), lui prête des locaux et matériels et lui fournit des services. Ces relations sont contractualisées dans des conventions triennales d'objectifs et de moyens. Trois conventions successives ont été signées (2017-2019 puis 2020-2022 et 2023-2025<sup>73</sup>)<sup>74</sup>. Elles définissent les modalités de valorisation des frais relatifs à cette mise à disposition :

- moyens et services : masse salariale du syndicat X taux environné<sup>75</sup> ;
- agents : salaires au prorata du temps de mise à disposition X taux environné.

---

<sup>73</sup> La convention portant sur les exercices 2020-2022 a été signée le 19 décembre 2019 et celle portant sur les exercices 2023-2025 l'a été le 30 juin 2023 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>74</sup> Des conventions de mises à disposition de personnel ont également été signées (la première applicable de septembre 2020 à août 2023 et la seconde de septembre 2023 à décembre 2025) et les arrêtés individuels ont été pris.

<sup>75</sup> Le taux environné permet d'inclure les charges directes et indirectes. Il a été fixé à 38 % pour la convention 2020-2022, 36 % pour 2023 et 39 % pour 2024 (actualisation annuelle pour la convention 2023-2025 par la direction de l'administration générale (DAG) du département).

Ces frais doivent être remboursés par le syndicat au département de la Mayenne.

Dans le même temps, en cohérence avec les statuts du syndicat, les conventions prévoient que la contribution du département correspond à la prise en charge intégrale des dépenses courantes de fonctionnement du syndicat (dépenses de personnel, de locaux, de consommables, de fluides, d'énergies, de frais généraux).

Des versements complémentaires peuvent venir financer des projets particuliers (IoT par exemple).

En pratique, les conventions ne sont pas totalement respectées :

- le département n'a pas versé de contribution en 2020, ce que le syndicat justifie par un versement anticipé lors de sa création ;
- les bases de calcul sont établies en prévisionnel pour élaborer le budget du syndicat mais ne sont pas actualisées en fin d'exercice pour émettre les mandats.<sup>76</sup>

Sur le plan financier et budgétaire, les charges inscrites sont identiques aux produits. Mais les coûts complets ne sont pas retracés dans les comptes du syndicat. Sur la période 2020-2024, plus de 100 000 € n'ont pas impactés ses comptes<sup>77</sup>. La chambre prend acte de la volonté d'actualiser les coûts facturés tant de la part de la présidente du syndicat que du président du département.

#### 5.1.3.2 Les amortissements sont neutralisés et ne sont pas enregistrés s'agissant des subventions publiques reçues

Comme le département de la Mayenne avant lui, le syndicat neutralise les amortissements (sur 15 ans) des éléments de réseau réalisés lors des opérations de montée en débit (NRA), lesquels ont été mis à sa disposition lors du transfert de compétence.

De ce fait, le résultat n'est pas dégradé par les amortissements. Cette pratique n'est pas admise par les instructions M52 puis M57 et doit être revue. En dépit du refus du département, au regard de sa situation financière, de verser une subvention d'équilibre au syndicat et dont la présidente fait état dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, celui-ci devra rechercher une recette supplémentaire d'environ 876 600 € par an (4 380 260 € sur la période 2020-2024) pour équilibrer la section de fonctionnement.

Par ailleurs, les participations publiques au titre des investissements de premier établissement versées par le syndicat au délégataire, tout comme les subventions publiques reçues par le syndicat et inscrites aux comptes 13 « subventions reçues », doivent être amorties au même rythme que le bien subventionné<sup>78</sup>. Le délégataire ayant débuté l'amortissement du réseau de fibre, le syndicat doit délibérer sur les modalités d'amortissement qu'il entend mettre en place, ce à quoi sa présidente a indiqué vouloir travailler en réponse aux observations provisoires de la chambre.

---

<sup>76</sup> [Annexe n° 6.](#)

<sup>77</sup>En tenant compte d'un versement anticipé pour 2020, à défaut, les coûts seraient de l'ordre de 500 000 €.

<sup>78</sup> Instructions comptables M52 et M57.

**Recommandation n° 4.** : Respecter les règles comptables relatives aux amortissements (M57, tome 1).

### 5.1.3.3 Les jours épargnés sur les comptes épargne-temps ne sont pas provisionnés

À fin 2023, aucune provision n'est enregistrée dans les comptes du syndicat. Pourtant, le syndicat a mis en place les comptes épargne-temps. Le coût représenté par les jours épargnés (133 au 31 décembre 2023 et 71 au 31 décembre 2024) devrait être provisionné. En réponse, la présidente a indiqué que cette observation de la chambre serait suivie lors de l'élaboration du budget de l'exercice 2026.

## 5.2 La situation financière pose la question de l'augmentation des contributions des membres

Les produits de gestion<sup>79</sup> passent de 695 218 € en 2020 à 420 021 € en 2024, soit une baisse annuelle de 12 %. Ils sont composés :

- de ressources d'exploitation, versées pour la quasi-totalité par le délégataire, la société Mayenne fibre<sup>80</sup>, et correspondant à la redevance de contrôle, ainsi qu'aux pénalités titrées, en l'absence de tout autre redevance<sup>81</sup> ;
- de ressources institutionnelles, versées exclusivement par le département de la Mayenne, pour couvrir les dépenses courantes de fonctionnement du syndicat et financer des projets particuliers (cf. *supra*). Dans l'équilibre actuel, les EPCI ne participent donc pas au fonctionnement du syndicat.

Les charges de gestion passent de 394 396 € en 2020 à 989 240 € en 2024, soit une augmentation annuelle de 26 %<sup>82</sup>. Elles sont composées :

- de charges à caractère général : en hausse de 51 % par an pour atteindre 799 794 € en 2023, une baisse de 26 % est constatée en 2024. Deux postes concentrent 95 % des dépenses<sup>83</sup> : les études et recherches enregistrant notamment le coût des marchés-cadres pour le contrôle de la DSP, ainsi que les remboursements de frais au département de la Mayenne. La baisse de 2024 s'explique d'abord par le moindre recours aux prestations extérieures pour réaliser les audits terrain avant la recette des éléments du réseau, en lien avec le ralentissement du rythme de construction ;
- de charges de personnel : en hausse jusqu'en 2022, une baisse est constatée à partir de 2023. En 2024, elles représentent 41 % des charges de gestion. Les effectifs suivent la même trajectoire, de 7,3 ETPT entre 2020 et 2023 à 6,8 en 2024.

<sup>79</sup> Les produits exceptionnels sont intégrés dans les produits de gestion (M57).

<sup>80</sup> 0,3 % des ressources d'exploitation correspondent aux recettes d'utilisation du domaine versées par Bouygues télécom.

<sup>81</sup> [Annexe n° 6](#).

<sup>82</sup> La diminution des charges a été amorcée en 2024, soit une année plus tard que la baisse des produits de gestion.

<sup>83</sup> Excepté en 2021 où des locations non pérennes modifient ce pourcentage à 80 %.

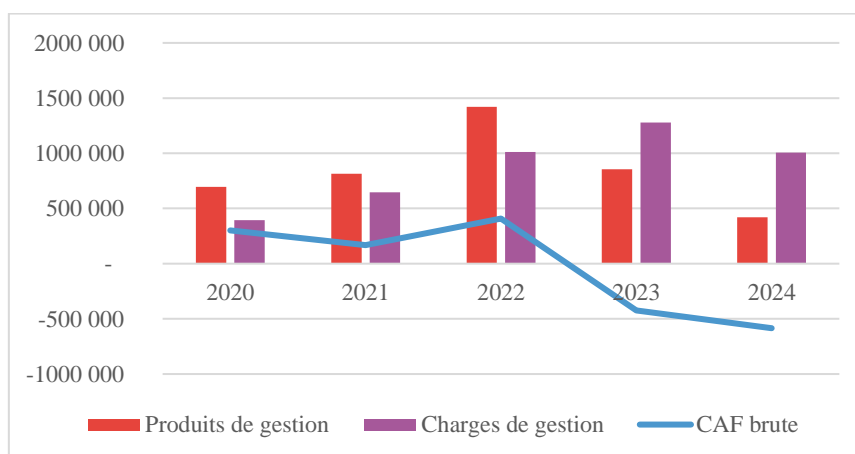
Il peut être relevé que la redevance de contrôle versée par le délégataire ne couvre pas la totalité des charges de gestion liées à la DSP.

Au final, l'évolution en ciseau des charges et des produits de gestion conduit à une capacité d'autofinancement (CAF) brute négative à compter de 2023. En cumul sur la période 2020-2024, le syndicat n'a pas dégagé d'autofinancement (- 116 471 €).

Les pénalités appliquées ont permis d'équilibrer la section de fonctionnement jusqu'en 2022. Sans elles, la CAF brute aurait été négative sur toute la période.<sup>84</sup>

Aussi, des recettes complémentaires du département de la Mayenne et des EPCI pourraient être recherchées pour financer les charges de personnel en propre du syndicat et les amortissements du réseau. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente du syndicat a indiqué que le débat sur une modification des statuts, aboutissant à une contribution de tous les membres, était engagé et que les EPCI y étaient favorables.

**Organigramme n° 1 : Évolution de la CAF brute**



Source : CRC d'après balances des comptes

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 22 345 736 € entre 2020 et 2024 et sont composées exclusivement<sup>85</sup> des participations publiques versées au délégataire. Elles ont été intégralement financées par les subventions reçues. Le syndicat n'a pas eu besoin de recourir à l'emprunt et n'est pas endetté.<sup>86</sup>

Le versement en amont, par les différents financeurs, des subventions pour la construction du réseau a permis au syndicat de conforter sa situation bilancielle avec un fonds de roulement à fin 2024 de 4,3 M€. Cependant, l'équilibre de la section d'investissement est amené à se tendre en fin de construction du réseau avec le versement des subventions reçues après les appels à versement du délégataire. Le financement du projet IoT par le département de la Mayenne a également permis de conforter le fonds de roulement et la trésorerie.

<sup>84</sup> [Annexe n° 6.](#)

<sup>85</sup> 3 178 € ne sont pas des subventions d'équipement versées.

<sup>86</sup> [Annexe n° 6.](#)

Enfin, le syndicat ne dispose pas de prospective financière. Ce document serait d'une aide précieuse pour rééquilibrer ses modes de financement et envisager ceux nécessaires au développement de compétences au-delà de la construction et de l'exploitation du réseau : accompagnement aux usages numériques, réseau IoT, etc.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La situation comptable doit être améliorée, au regard notamment des irrégularités relevées : taux d'exécution des dépenses par la prise de décisions budgétaires modificatives ou la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), inscription des restes à réaliser en dépenses comme en recettes et consolidation de la comptabilité d'engagement, comptabilisation de toutes les dépenses et recettes, amortissement des subventions publiques reçues finançant le réseau de fibre lui-même amorti par le délégataire, fin de la neutralisation des amortissements sur le réseau mis à disposition par le département.*

*La situation financière du syndicat reflète les modalités financières de gestion déléguée du service. Les produits de gestion sont composés, outre de la contribution du département de la Mayenne, de la redevance de contrôle et des pénalités versées par le délégataire. Les charges de gestion sont composées, outre des charges de personnel, des charges à caractère général correspondant aux prestations extérieures pour le contrôle de la DSP.*

*L'évolution en ciseau des charges (+ 26 % par an) et des produits de gestion (- 12 % par an) conduit à une capacité d'autofinancement (CAF) brute négative à compter de 2023. En cumul sur la période 2020-2024, le syndicat n'a pas dégagé d'autofinancement. Mais les dépenses d'investissement, exclusivement composées des participations publiques versées au délégataire, sont intégralement financées, en amont, par les subventions reçues et le syndicat n'est pas endetté.*

*Pour autant, ce sont les pénalités appliquées qui ont permis d'équilibrer la section de fonctionnement jusqu'en 2022. Ce constat, de même que le respect des règles d'amortissement et le développement de nouvelles compétences, implique pour le syndicat la recherche de recettes complémentaires, en particulier dans les contributions de ses membres.*

---

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Glossaire.....	48
Annexe n° 2. Le réseau de fibre .....	49
Annexe n° 3. Les usages numériques.....	51
Annexe n° 4. L'équilibre économique de la DSP .....	55
Annexe n° 5. Le suivi de la DSP.....	57
Annexe n° 6. La situation financière.....	58

## 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

DSP : délégation de service public

EBE : excédent brut d'exploitation

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

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

IoT : pour *Internet of things* ou Internet des objets

IPE : investissement de premier établissement

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

PTO : prise terminale optique

RIP : réseau d'initiative publique

SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique

SDUSN : schéma directeur des services et usages numériques

SIG : système d'information géographique

SRO : sous-répartiteur optique

STOC : sous-traitance opérateur commercial

TRI : taux de rendement interne

## Annexe n° 2. Le réseau de fibre

Tableau n° 4 : Calendrier de déploiement des prises en 2017

Année	Prises
Jalon 1 : année 2 jusqu'à fin octobre 2019	35 844
Jalon 2 : année 3 jusqu'à fin octobre 2020	38 699
Jalon 3 : année 4 jusqu'à fin octobre 2021	34 926
<b>Total</b>	<b>109 469</b>

Source : annexe 3 du contrat de DSP Mayenne fibre

Tableau n° 5 : Calendrier de déploiement des prises en 2021

Année	Prises	Réalisé
Jalon 1 : année 2 jusqu'à fin octobre 2019	35 844	1 <sup>er</sup> avril 2023
Jalon 2 : année 3 jusqu'à fin avril 2021	38 699	10 décembre 2023
Jalon 3 : année 4 jusqu'à fin avril 2022	42 457	1 <sup>er</sup> trimestre 2025
<b>Total</b>	<b>117 000</b>	

Source : annexe 3 modifiée par avenants n° 3 et n° 8 du contrat de DSP Mayenne fibre

Tableau n° 1 : Évolution de la réalisation du réseau d'initiative publique (RIP)

	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Anticipé
En cumul														
Prises construites	35 844	18 989	74 543	40 682	113 000	78 388	117 000	108 316	117 500	115 912	118 000	118 036	119 000	119 000
Nœuds de raccordement optique	15	43	32	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
Points de mutualisation	184	166	307	322	322	322	322	322	322	322	322	322	322	322

Source : Mayenne THD

**Tableau n° 2 : Répartition des locaux selon la meilleure technologie au 30 septembre 2024**

	France	Pays de la Loire	Mayenne	Sarthe	Maine-et-Loire	Loire-Atlantique	Vendée
Bon haut débit	7,3 %	3,7 %	4 %	4,1 %	4,3 %	3,8 %	2,5 %
<b>Très haut débit</b>	<b>92,7 %</b>	<b>96,3 %</b>	<b>96 %</b>	<b>95,9 %</b>	<b>95,6 %</b>	<b>96,1 %</b>	<b>97,5 %</b>
- Dont fibre	<b>89,4 %</b>	<b>95,1 %</b>	<b>94,7 %</b>	<b>95,2 %</b>	<b>93,8 %</b>	<b>94,3 %</b>	<b>93,5 %</b>
- Dont câble	1 %	0,6 %	0 %	0,5 %	0,9 %	0,9 %	0,2 %
- Dont cuivre THD	2 %	0,9 %	0,9 %	0,2 %	0,9 %	0,9 %	1,3 %
- Dont radio	0,3 %	0,5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2,5 %

Source : [ARCEP](#)

**Tableau n° 3 : Évolution du nombre de clients du réseau d'initiative publique (RIP)**

	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Anticipé
<b>Clients utilisant le RIP de Mayenne THD</b>	9 651	1 022	26 101	10 043	47 094	28 982	57 138	48 962	67 894	61 227	78 064	68 263	83 765	74 000
- Dont particuliers		1 022	26 101	10 043	47 094	28 906	57 138	48 814	67 894	61 019	78 064	68 026	83 765	73 740
- Dont entreprises et secteur public		0				76		148		208		237		260
<b>Taux de pénétration</b>	27%	5%	35%	25%	42%	37%	49%	45%	58%	53%	66%	58%	70%	62%
Nombre d'OCEN	2	2	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Nombre d'opérateurs de proximité														

Source : *Mayenne THD*

## Annexe n° 3. Les usages numériques

Tableau n° 4 : Le plan « MayNum »

Orientations stratégiques	Thématiques / projets	Projets	Projet support	Réalisation
Projets supports	Réseau fibre			Déploiement et exploitation
	Réseau IoT : collecter de la donnée pour accroître l'efficacité des services publics en utilisant notamment l'IA, création d'une plate-forme <i>open data</i>			Échec du marché global de performance fin 2023 en raison de son coût (30 M€), marché de conception réalisation en cours (5 M€) <sup>87</sup>
	Baromètre du numérique : structure décisionnelle du SDUSN, outil de pilotage, mise en réseau des acteurs pour les accompagner dans des projets innovants => observatoire numérique			En attente
Développement durable – Département bas carbone	Déchets (recyclage)	Filière du reconditionnement et du réemploi des équipements électroniques	Baromètre du numérique	Faire le bilan à la fin du 1 <sup>er</sup> semestre 2023 de l'opération réalisée
		Utilisation du numérique pour améliorer la collecte des déchets (réduction des émissions de GES par une meilleure gestion des tournées, tarification incitative)	Réseau IOT	
	Agriculture	Plateforme de mise en relation des producteurs et consommateurs pour favoriser le circuit court	Baromètre du numérique	
	Agriculture	Favoriser une agriculture 3.0 (augmentation du rendement des récoltes, réduction des produits phytosanitaires) => financement d'un poste de médiateur numérique au service des adhérents d'une coopérative agricole pour les accompagner dans la maîtrise des outils numériques	Réseau IOT Baromètre du numérique	En cours
	Energie	Amélioration de l'efficacité énergétique des sites publics (réduction des consommations et des émissions de GES) => optimisation de la gestion des fluides (énergie et eaux) du patrimoine départemental	Réseau IOT Baromètre du numérique	Étude « smart paradis », en attente de la formalisation des commandes

<sup>87</sup> Entretien du 20 janvier 2025 avec le directeur du syndicat.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

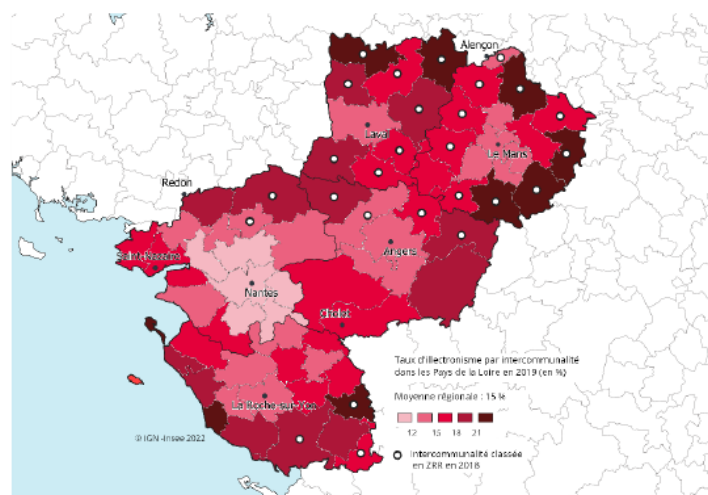
	Label numérique responsable	Label et diffusion des bonnes pratiques en matière de sobriété numérique (outils pour réduire progressivement l'impact du numérique, formation par un expert de Green IT, etc.)		En attente
		Sensibilisation à la sobriété numérique		Événements, fresques numériques, etc.
Attractivité du territoire	Développement local	Création de tiers lieux (lancement d'un appel à projet ou appel à manifestation d'intérêt)	Baromètre du numérique	Accompagnement de 6 tiers lieux, étude sur d'autres formes d'accompagnement avec partenaires
		Data center au service de la filière locale numérique	Baromètre du numérique	En attente
	Tourisme	WiFi touristique et application mobile support des usages touristiques => relais information espaces connectés et valorisation de la rivière Mayenne	Réseau fibre	Projet validé, rédaction du marché pour relais, étude en cours pour rivière Mayenne
	Culture / sport	Mutualisation des logiciels métiers et catalogues des réseaux de lecture et de la bibliothèque départementale de la Mayenne (BDM) (accès pour les usagers via le portail de leur bibliothèque)	Compétences techniques au sein des EPCI et département Étude de risque de la direction de la transformation et de l'innovation	Déploiement prévu au 2 <sup>ème</sup> semestre 2023
		Prêt de matériel pour ateliers de découverte de la culture numérique dans les médiathèques		Attente d'un espace dédié à la BDM et d'outils supplémentaires
		Résidences d'artistes : production d'œuvres d'art numérique en lien avec les sites patrimoniaux		
		Accessibilité et mutualisation des outils numériques existants de valorisation du patrimoine		Projets de refonte de sites patrimoniaux, intégrant des dispositifs numériques qu'il conviendrait d'harmoniser
		Stratégie partenariale de traitement de la donnée en matière de pratique sportive s'appuyant sur un observatoire		En attente par manque de moyens
	Télésanté	Télé médecine dans les EHPAD (équipement en matériel et personnel formé)	Réseau fibre	Équipement de 80 % des EHPAD, tendre vers 98 % et élargir à d'autres ESMS
Autonomie numérique	Médiation numérique	Animation du réseau des conseillers numériques	Baromètre du numérique Indice de fragilité	Animation

SYNDICAT MIXTE MAYENNE TRÈS HAUT DÉBIT (THD)

			numérique du territoire	
		Animation du réseau de médiation numérique itinérante (« hors les murs ») => bus numérique coanimé par un médiateur numérique du département et un médiateur de l'association GLEAM (association de médiation sociale)	Baromètre du numérique Indice de fragilité numérique du territoire	Projet validé, recherche véhicule
	Inclusion numérique	Évaluation des compétences numériques et offre de formation adaptée pour accompagner les publics cibles vers l'autonomie numérique => ateliers et permanences dans différents lieux	Baromètre du numérique Indice de fragilité numérique du territoire	Plus de 470 participants depuis septembre 2022, copil par direction pour le suivi d'activité
		Rendez-vous personnalisés à la demande des travailleurs sociaux ou usagers pour les accompagner vers l'autonomie numérique		Plus de 800 usagers depuis septembre 2022, copil par direction pour le suivi d'activité
		Formation des travailleurs sociaux du département à aidants connect		En cours
		Ingénierie pour les EHPAD et ESMS afin de définir les usages, services et équipements répondant à leurs besoins		En cours
		Stratégie d'accessibilité / inclusion numérique (informations, démarches) des personnes en situation de handicap		En attente
Transformati on numérique	Système d'information et d'innovation	Accélération de la dématérialisation des processus internes des collectivités (notamment les démarches)	Baromètre du numérique	En attente
		Transformation interne du département (refonte et simplification des processus)		En cours
		Plate-forme unique pour l'ensemble des services et démarches administratives du département	Baromètre du numérique	En attente
		Stratégie de la donnée du département en s'appuyant sur la plate-forme <i>open data</i> , pour bâtir des politiques publiques	Baromètre du numérique Indice de fragilité numérique du territoire	En attente
		Évolution des pratiques pédagogiques pour mieux répondre aux besoins des usages et étudiants		En attente

Source : plan « MayNum », récapitulatif actions « MayNum »

Carte n° 1 : Estimation du taux d'illectronisme par intercommunalité dans la région Pays de la Loire en 2019



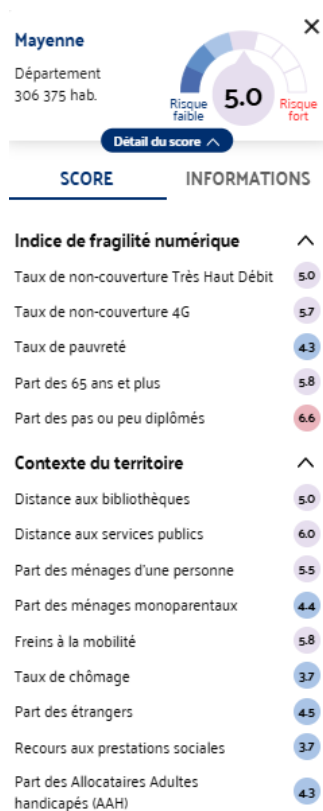
**Note :** les taux ici estimés sont calculés par une méthode de scoring, voir méthode.

**Champ :** individus de 15 ans ou plus.

**Source :** Insee, enquête Technologies de l'information et de la communication (TIC) ménages 2019 ; Recensement de la population (RP) 2018.

Source : INSEE

Graphique n° 1 : Indice de fragilité numérique du territoire mayennais



Source : [La Mednum - Fragilité numérique](#)

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

Tableau n° 5 : Participations publiques prévues au contrat initial

Participation versée	Prévision contractuelle	Modalités de versement
Au titre des investissements de premier établissement des éléments du réseau (IPE) – art. 7.3.2 du contrat de DSP	Maximum de 14 054 042 € et 16,5 % des IPE	- 5 % dans les deux mois de la signature du contrat - 15 % à la remise des études APD des ZANRO (X nombre de lignes prévues dans APD / nombre total de lignes prévues) - 20 % à la mise à disposition des PM (X nombre de lignes prévues au PM / nombre total de lignes prévues) - 40 % à la recette des PBO (X nombre de lignes prévues au PBO / nombre total de lignes prévues) - 20 % à la validation des DOE (X nombre de lignes raccordable dans DOE de la ZAPM / nombre de lignes prévues)
Au titre des raccordements finals – article 7.3.3 du contrat de DSP	130 € par prise raccordée pendant les 10 premières années du contrat (hors raccordements longs)	Versement trimestriel en fonction des raccordements réalisés
	3 918 096 € maximum au titre des raccordements longs	Versement semestriel du surcoût effectif

Source : CRC d'après contrat de DSP Mayenne fibre

Tableau n° 6 : Synthèse du plan de financement dans le SDTAN

Investissements		Ressources		100%
Collecte des NRO	6 060 000 €	État (PFTHD)	62 020 000 €	34,1 %
Desserte – boucle local optique mutualisée	135 250 000 €	Feder	3 500 000 €	1,9 %
Raccordement – boucle locale optique mutualisée	39 340 000 €	EPCI	24 000 000 €	13,2 %
Études	1 200 000 €	Département	24 000 000 €	13,2 %
		Région	15 500 000 €	8,5 %
		Sous total participation publique	129 020 000 €	
		Concessionnaire	31 000 000 €	30 % de l'IPE / 17% des I
		Opérateurs	21 900 000 €	12%
		Total participation privée	52 900 000 €	
<b>Total</b>	<b>181 850 000 €</b>	<b>Total</b>	<b>181 920 000 €</b>	

Source : SDTAN et réponse n° 2.4 au questionnaire n° 1

**Tableau n° 7 : Plan de financement ayant servi de base pour la négociation du contrat de DSP**

Financements du projet (investissements et raccordements)		Participations publiques			
146 M€	Privée	Publique	CD53	Région	FSN
Montant participation (M€)	117 M€	29 à 30,4 M€	7,18 M€	5,88 M€	17,34 M€
Répartition (%)	80%	20%	23,6%	19,30%	57,04%

Source : réponse 2.4 au questionnaire n° 1

**Tableau n° 8 : Comparaison plan d'affaires initial – réalisé (2017-2023)**

	Prévision 2017-2023 Plan affaires initial (années 1 à 7)	Réalisé 2017-2023	Écart au plan d'affaires
Produits d'exploitation	109 270 395	80 267 979	-29 002 416
Charges d'exploitation	106 965 293	94 436 335	-12 528 958
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>76 230 261</b>	<b>59 409 000</b>	<b>-16 821 261</b>
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>2 305 102</b>	<b>- 14 168 356</b>	<b>- 16 473 458</b>
Produits financiers	-	365 307	365 307
Charges financières	13 378 644	10 804 915	- 2 573 729
<b>Résultat financier</b>	<b>- 13 378 644</b>	<b>- 10 439 608</b>	<b>2 939 036</b>
Produits exceptionnels	-	14 207 794	14 207 794
Charges exceptionnelles	-	78 784	78 784
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>-</b>	<b>14 129 010</b>	<b>14 129 010</b>
Impôt sur les bénéfices	-473 454	52 024	
Résultat	- 11 546 996	- 10 530 978	1 016 018

Source : CRC d'après contrat de DSP et comptes de résultat de Mayenne Fibre

Le réalisé est en année civile alors que le plan d'affaires est établi en année de contrat.

## Annexe n° 5. Le suivi de la DSP

Tableau n° 9 : La composition du comité syndical

Membres	Nombre de délégués (titulaires)	Nombre de voix par délégué	Nombre de vice-présidents (VP)	Nombre de membres du bureau désignés
Département de la Mayenne	3	4	1	1 Pte + 1 VP = 2
Région Pays de la Loire	1	1	1	1 VP
Communauté d'agglomération Laval agglomération	2	1	0	2
Communauté de communes Mayenne communauté	1	1		
Communauté de communes du bocage mayennais	1	1		
Communauté de communes du pays de Château-Gontier	1	1		
Communauté de communes de l'Ernée	1	1		
Communauté de communes du pays de Meslay-Grez	1	1		
Communauté de communes des Coëvrons	1	1		
Communauté de communes du pays de Craon	1	1		
Communauté de communes du Mont des Avaloirs	1	1		
Territoire d'énergie Mayenne	1	1		

Source : statuts

Tableau n° 10 : Coût du contrôle de la DSP – redevance de contrôle versée par le délégataire

En €	Conseil financier	Conseil technique	Conseil juridique	RH	Total	Redevance de contrôle	Poids de la prise en charge par le syndicat
2017-2018	23 211	19 050	30 840	271 058	344 159	87 500	75 %
2019	122 495	45 342	52 440	171 542	391 819	77 292	78 %
2020	150 375	6 370	50 400	153 306	360 451	78 571	78 %
2021	83 421	29 250	31 680	299 672	444 023	79 380	82 %
2022	40 034	151 180	44 130	423 164	658 508	81 806	88 %
2023	117 626	384 347	35 100	383 276	920 349	87 264	91 %
2024	54 076	254 871	32 430	322 846	664 223	89 016	87 %
<b>Total</b>	<b>591 238</b>	<b>890 410</b>	<b>277 020</b>	<b>1 897 434</b>	<b>3 783 531</b>	<b>580 829</b>	<b>85 %</b>

Source : CRC d'après données syndicat

## Annexe n° 6. La situation financière

Tableau n° 11 : Versements de la société Mayenne fibre

	2020	2021	2022	2023	2024
Redevance de contrôle (75 000 € annuellement avec indexation sur l'indice ingénierie)	78 571	79 380	81 806	87 264	89 016
Pénalités	615 000	410 000	750 000	365 000	-
<b>Total</b>	<b>693 571</b>	<b>489 380</b>	<b>831 806</b>	<b>452 264</b>	<b>89 016</b>

Source : grands livres

Tableau n° 12 : Versements du département de la Mayenne

	2020	2021	2022	2023	2024
Frais de personnel mis à disposition		243 500	350 365	287 770	205 971
Charges transverses		79 000	129 635	112 230	80 329
<b>Sous total : couverture des dépenses courantes de fonctionnement</b>		<b>322 500</b>	<b>480 000</b>	<b>400 000</b>	<b>286 300</b>
Autres participations (dont étude de couverture d'un réseau IoT et aux actions de développement et promotion correspondantes)			107 000		42 923
<b>Total</b>		<b>322 500</b>	<b>587 000</b>	<b>400 000</b>	<b>329 223</b>

Source : CRC d'après grands livres – 2024 provisoire

Tableau n° 13 : Évolution de la CAF brute hors pénalités

En €	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute dégagée	300 822	166 958	408 571	-424 091	- 585 179
Pénalités appliquées	615 000	410 000	750 000	365 000	0
CAF brute hors pénalités	-314 178	-243 042	-341 429	-789 091	- 585 179

Source : CRC d'après balances

Tableau n° 14 : Subventions reçues par le syndicat pour le financement du réseau fibre

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Région		500 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000				4 700 000
Département	7 180 000								7 180 000
État (Plan France THD) via la caisse des dépôts						1 441 088	5 967 684	5 939 661	13 348 433
<b>Total</b>	<b>7 180 000</b>	<b>500 000</b>	<b>1 400 000</b>	<b>1 400 000</b>	<b>1 400 000</b>	<b>1 441 088</b>	<b>5 967 684</b>	<b>5 939 661</b>	<b>25 228 433</b>

Source : grands livres

Tableau n° 15 : Évolution de la section de fonctionnement (2020-2024)

en €	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	695 218	813 559	1 420 919	854 012	420 021	-11,8%
Charges de gestion (B)	394 396	646 601	1 012 348	1 278 103	989 240	25,8%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>300 822</b>	<b>166 958</b>	<b>408 571</b>	<b>-424 091</b>	<b>- 569 218</b>	
En % des produits de gestion	43,3%	20,5%	28,8%	-49,7%	-135,5%	
<b>CAF brute - nette</b>	<b>300 822</b>	<b>166 958</b>	<b>408 571</b>	<b>-424 091</b>	<b>- 568 732</b>	
En % des produits de gestion	43,3%	20,5%	28,8%	-49,7%	-135,4%	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 16 : Les investissements et leur financement (2020-2024)

en €	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les exercices
<b>CAF brute</b>	300 822	166 958	408 571	-424 091	- 568 732	-116 471
+ Subventions d'investissement reçues	1 400 000	1 400 000	1 441 088	7 081 684	6 439 661	17 762 433
<b>= Financement propre disponible)</b>	<b>1 700 822</b>	<b>1 566 958</b>	<b>1 849 659</b>	<b>6 657 593</b>	<b>5 871 125</b>	<b>17 664 615</b>
- Dépenses d'équipement		1 320	1 858			3 178
- Subventions d'équipement versées	2 382 803	2 368 991	3 016 719	5 614 997	8 962 227	22 345 736
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>- 681 980</b>	<b>-803 352</b>	<b>- 1 168 918</b>	<b>1 042 596</b>	<b>- 3 091 102</b>	<b>- 4 702 756</b>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	<b>- 681 980</b>	<b>-803 352</b>	<b>- 1 168 918</b>	<b>1 042 596</b>	<b>- 3 091 102</b>	<b>- 4 702 756</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 17 : Le fonds de roulement la trésorerie (2020-2024)

en € - au 31/12	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Fonds de roulement net global</b>	8 324 852	7 521 499	6 352 581	7 395 178	4 304 076
<b>Trésorerie nette</b>	8 274 988	7 546 951	6 383 466	7 411 139	4 315 738
En nombre de jours de charges courantes	7 658	4 260	2 302	3 116	1 592

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](http://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](mailto:paysdelaloire@ccomptes.fr)