

OBJET
COMMUNICATION de la CRC
du RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

Conseil départemental
de la Mayenne

Conseil régional
des Pays de la Loire

Communauté d'agglomération
Laval Agglomération

Communauté de communes
de l'Ernée

Communauté de communes
des Coëvrons

Communauté de communes
du Bocage mayennais

Communauté de communes
du Mont des Avaloirs

Communauté de communes
du pays de Château-Gontier

Communauté de communes
du pays de Craon

Communauté de communes
du pays de Meslay-Grez

Communauté de communes
Mayenne Communauté

Territoire d'énergie
Mayenne

**LE COMITÉ SYNDICAL DU SYNDICAT MIXTE OUVERT MAYENNE TRÈS
HAUT DÉBIT,**

S'est réuni le vingt-huit novembre deux mille vingt-cinq, à quatorze heures, à l'Hôtel
du Département à LAVAL, sous la présidence de Magali d'ARGENTRÉ.

Date de convocation : 21 novembre 2025

ÉTAIENT PRÉSENTS :

Membres titulaires :

Conseil départemental	Magali D'ARGENTRÉ
CC Pays de Craon	Daniel GENDRY
CC de l'Ernée	Thierry CHRÉTIEN
Mayenne Communauté	Jean-Marie MARIOTON
CC Bocage Mayennais	Guy MÉNARD
CC Pays de Château-Gontier	Marie-Noëlle TRIBONDEAU
Conseil départemental	Louis MICHEL
Conseil départemental	Vincent SAULNIER

Membres suppléants :

Territoire d'énergie Mayenne	Jean-Paul GIBOIRE
------------------------------	-------------------

EXCUSÉS :

Territoire d'énergie Mayenne	Richard CHAMARET
CC des Coëvrons	Joël BALANDRAUD
Conseil régional	Philippe HENRY
CC Pays de Meslay-Grez	Marie-Claude HELBERT

ABSENTS :

Laval agglomération	Paul LE GAL-HUAUMÉ
CC Mont des Avaloirs	Denis DUVALLET
Laval aggro	Jérôme ALLAIRE

Membres titulaires ayant donné pouvoir :

Marie-Claude HELBERT donne pouvoir à Thierry CHRÉTIEN

Extrait du procès-verbal
des délibérations
N° 2025-11-260

Réunion du 28 novembre 2025

Nomenclature Actes : 5.2

Hôtel du Département
39 rue Mazagran
CS 21429
53014 LAVAL CEDEX

☎ 02 43 66 52 30
✉ jean.carruette@lamayenne.fr

Invités :

Conseil départemental 53	Didier MARTEAU
SMO Mayenne THD	Jean CARRUETTE
SMO Mayenne THD	Christine DELLIÈRE
SMO Mayenne THD	Evelyne MORIN
SMO Mayenne THD	Manuel THIEBAUT
SMO Mayenne THD	Stéphane LE TUTOUR

Il a été procédé à la nomination d'un secrétaire de séance pris au sein du comité syndical. M. Jean-Paul GIBOIRE a été désigné pour remplir les fonctions qu'il a acceptées.

Le quorum étant atteint, le Comité syndical peut valablement délibérer.

Le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Pays de la Loire, pour l'examen de la gestion et des comptes du SMO Mayenne THD au titre des exercices 2020 et suivants, a été notifié au SMO par courrier du 7 juillet 2025 et publié le 8 septembre. Ce rapport a été présenté au Comité syndical du SMO Mayenne THD en séance du 2 octobre 2025 à travers la délibération n°2025-10-250.

Dans la continuité des contrôles de la CRC de 3 syndicats mixtes des Pays de la Loire (Sarthe numérique, Anjou numérique et Mayenne THD), la CRC présente aujourd'hui un rapport de synthèse des observations issues de ses contrôles des 3 entités concernées (La Loire-Atlantique et la Vendée n'ont pas été contrôlés par la CRC qui a, malgré tout, inséré dans son rapport, des données de ces départements à des fins de comparaison).

Elle a donc notifié au SMO Mayenne THD, le 10 septembre 2025, le rapport thématique régional de synthèse *provisoire* relatif aux réseaux de fibre optique des collectivités locales, et le 15 octobre le même rapport d'observations dans sa version *définitive*. Ce document final sera publié dans un délai de 2 mois qui suit sa notification, c'est-à-dire vers mi-décembre 2025.

Au même titre que le rapport d'observations définitives de la gestion et des comptes du SMO Mayenne THD, ce rapport thématique régional a été inscrit et joint à l'ordre du jour du comité syndical et doit donner lieu à débat par l'assemblée délibérante.

La Chambre a réalisé plusieurs comparaisons entre les 3 RIP contrôlés (la Sarthe, le Maine-et-Loire et la Mayenne) en intégrant, le cas échéant, des données des départements de la Vendée et de la Loire-Atlantique :

- Sur le nombre de prises installées à la date du contrôle CRC d'une part et le taux de couverture d'autre part

RIP	Nbre de prises installées	Coût invest	Fonds publics	Coût à la prise	Le reste à réaliser
La Sarthe	208 734	380 M€	134 M€	1 700 €	6 500 IMB
Le Maine-et-Loire	238 073	320 M€	28 M€	1 345 €	1 620 IMB
La Mayenne	118 357	133 M€	23 M€	1 124 €	970 IMB

Sur les zones AMII (zones privées Orange), la Chambre constate sur les 3 départements, que la couverture est plus faible que sur la zone publique démontrant un engagement plus incertain de l'opérateur privé.

Pour autant, la CRC constate que la couverture régionale est supérieure à la couverture nationale, tout comme la couverture par la fibre.

Tableau n° 2 : Taux de couverture des locaux par technologie au 31 décembre 2024

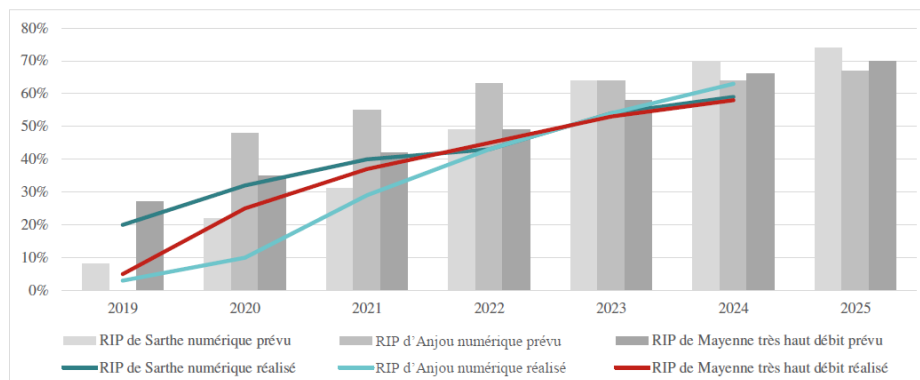
	France	Pays de la Loire	Mayenne	Sarthe	Maine-et-Loire	Loire-Atlantique	Vendée
Bon haut débit	7,3 %	3,7 %	4 %	4,1 %	4,3 %	3,8 %	2,5 %
Très haut débit	92,7 %	96,3 %	96 %	95,9 %	95,6 %	96,1 %	97,5 %
- Dont fibre	89,4 %	95,1 %	94,7 %	95,2 %	93,8 %	94,3 %	93,5 %
- Dont câble	1 %	0,6 %	0 %	0,5 %	0,9 %	0,9 %	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](#)

➤ Sur les taux de pénétration

A fin 2024, les taux de pénétration s'établissent pour la Sarthe à 59%, le Maine-et-Loire à 63% et la Mayenne à 58%.

Graphique n° 1 : Évolution du taux de locaux raccordés sur les locaux raccordables des réseaux d'initiative publique sarthois, de Maine-et-Loire et mayennais



Source : CRC, à partir des données des syndicats contrôlés

Les réseaux sont de plus en plus utilisés avec un nombre d'utilisateurs finaux qui continue d'augmenter, preuve qu'ils répondent à un besoin de la population et notamment dans le cadre de la fermeture prochaine du cuivre.

Toutefois, la Chambre alerte sur son constat dans les 3 RIP, comme au niveau national : des dégradations par les opérateurs commerciaux et leurs sous-traitants mettent à mal la qualité de service de certains usagers. Parmi les constats de la Chambre : demandes de raccordement final traitées dans des délais trop longs, malfaçons et dégradations sur les réseaux, saturation prématurée des équipements (PBO), déconnexion d'utilisateurs, vol d'équipements etc.

Pour tenter de remédier aux difficultés, les délégataires Sartel et Mayenne Fibre réalisent des audits au niveau des PBO qui, selon la CRC, ne sont pas suffisamment ciblés. Elle cite pour l'exemple, la Mayenne dont les résultats sont très préoccupants avec plus de 75% de fiches d'audits relevant de non-conformités en 2024.

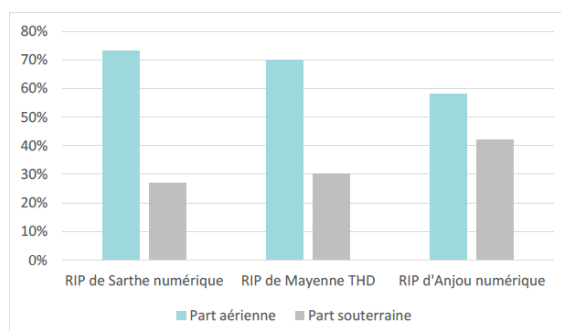
Le syndicat Anjou numérique a mis en place une plate-forme (n° vert et mail) et un outil de ticketing.

La Chambre recommande aux RIP d'assurer un suivi très rigoureux de ces irrégularités en sollicitant les délégataires pour les résoudre après s'être retourné le cas échéant contre les OCEN.

➤ Sur la résilience

Les 3 RIP examinés sont majoritairement aériens pour respecter les préconisations du Plan France Très Haut Débit de réutilisation des infrastructures existantes. Mais cela les rend plus fragile en cas de forte tempête. Dans les 10 années à venir, le changement climatique va contribuer à augmenter cette vulnérabilité des réseaux. Les contrats de DSP prévoient que le délégataire doit prendre à sa charge des opérations d'enfouissement des réseaux mais les provisions se révèlent insuffisantes comme c'est le cas de la Mayenne où la CRC estime que l'enfouissement de 7 000 kms de réseaux pourrait représenter un coût de 491,7 M€ alors que la provision est fixée à 1,1 M€.

Graphique n° 2 : Part aérienne et souterraine des réseaux d'initiative publique sarthois, de Maine-et-Loire et mayennais



Source : CRC, à partir des données des syndicats contrôlés

➤ Sur l'équilibre économique des DSP

-En 2018, Sarthe numérique a conclu avec Axione, un contrat de DSP portant sur la construction en concession de la 2^{ème} phase du réseau ainsi que l'exploitation en affermage de ce réseau pour une durée de 30 ans,

-Anjou numérique a conclu la même année, avec TDF Fibre, un contrat de DSP portant sur la construction et l'exploitation en concession du réseau pour une durée de 25 ans,

-en 2017, Mayenne THD a conclu avec Orange, un contrat de DSP portant sur la construction et l'exploitation en concession du réseau pour une durée de 20 ans.

Chaque contrat prévoit la réalisation des investissements de premier établissement (IPE) et des investissements de renouvellement et d'extension des réseaux sur toute la durée du contrat dont les montants sont les suivants :

	Sartel THD	Anjou Fibre	Mayenne Fibre
IPE	103 359 520 €	203 264 384 €	89 741 599 €
Renouvellement / vie de réseau	35 493 297 €	18 194 229 €	5 397 966 €
Extension	64 428 893 €	102 416 277 €	55 817 714 €
TOTAUX	203 281 710 €	323 874 890 €	150 957 599 €

Source : CRC, d'après les données des contrats de DSP

Les investissements IPE et raccordements sont financés de manière minoritaire par des participations publiques versées au délégataire par les syndicats. Ces participations publiques sont elles-mêmes financées par les subventions publiques versées aux syndicats par l'État, la région, des départements (ainsi que des EPCI et du FEDER pour Sarthe numérique).

Tableau n° 5 : Subventions publiques prévues dans les plans de financement

	Sarthe numérique		Anjou numérique		Mayenne très haut débit	
État	37,8 M€	28,13%	24,66 M€	66,67%	17,34 M€	57,04%
Départements	25,08 M€	18,58%	6,7 M€ (+ 77 000 € pour extension)	18,33%	7,18 M€	23,6%
Région Pays de la Loire	32 M€	23,7%	5,49 M€ (+ 63 000 € pour extension)	15,01%	5,88 M€	19,3%
EPCI	32,92 M€	24,38%	0 €		0 €	
FEDER	7,33 M€	5,21%	0 €		0 €	
Total	135,14 M€		36,98 M€		30,4 M€	

Source : CRC, d'après les données des plans de financement et tableaux de prospective

Finalement, en prévisionnel, les taux de rendement interne des délégataires (TRI) n'apparaissent pas anormaux pour la CRC au vu des capitaux investis et du secteur d'activité :

- délégataire de Sarthe numérique : **8,3 %**
- délégataire d'Anjou numérique : **7,1%**
- délégataire de Mayenne THD : **7%**

Les résultats des DSP de l'Anjou et de la Mayenne sont déficitaires. La dégradation des Excédents Bruts d'Exploitation s'explique notamment par des retards de construction entraînant des retards de commercialisation et par le changement de stratégie des OCEN pour l'accès au réseau.

Face à ces résultats inférieurs au plan d'affaires, les délégataires tentent une renégociation des contrats et les collectivités se trouvent confrontées aux impératifs de fin de déploiement et à la fermeture prochaine du réseau cuivre. Face à ces demandes, la CRC rappelle :

- que le TRI est normalement plus faible en phase de construction avant d'augmenter en phase d'exploitation, aussi, rien n'oblige le délégant à une renégociation ;
- l'importance d'identifier les causes de l'éventuelle dégradation en analysant et en mettant à jour le plan d'affaires ;
- l'importance de suivre sur toute la durée des contrats, l'évolution du TRI ;
- la nécessité d'exiger des éléments sur les flux financiers entre les sociétés délégataires et les maisons mère ou autres sociétés du groupe.

Enfin, elle rappelle à chaque RIP, la nécessité de continuer à faire peser le risque économique sur son délégataire et si négociation il y a, d'exiger des contreparties pour renforcer les obligations contractuelles notamment sur la résilience ou l'exploitation des réseaux.

➤ Sur le suivi des DSP qui peut être amélioré par les syndicats

En Sarthe et en Mayenne, l'examen des rapports annuels du délégataire lors des comités syndicaux après demande de l'avis des CCSPL - Commissions consultatives des services publics locaux (qu'à partir de 2023 pour la Sarthe) participe au suivi du délégataire.

De même, des comités de suivi incluant des élus et des comités techniques ont été mis en place. Mais ce sont surtout les syndicats qui, par leur compétence et connaissance des contrats de DSP, permettent de réaliser directement une part importante des recettes du réseau et le cas de la Mayenne est cité par la Chambre.

Les moyens humains sont, pour Anjou numérique, de 15,6 ETP, pour la Mayenne, de 7,7 ETP : la Chambre précise que ces moyens devront être réorientés vers le suivi de l'exploitation. Les syndicats sont assistés par des prestataires extérieurs. Pour la Chambre, les moyens sont correctement dimensionnés pour suivre et contrôler le réseau et les dépenses engagées pour suivre les DSP sont couvertes en partie par les redevances de contrôle perçues des délégataires (Pour Anjou numérique et Mayenne THD), et totalement couvertes pour Sarthe numérique.

La Chambre souligne qu'en termes de contrôles sur le déploiement, Anjou numérique a développé en interne des applications performantes contrairement à Sarthe numérique et Mayenne THD qui sont plus dépendants des applications mises à disposition par leur délégataire. Sarthe numérique est très satisfait de l'extranet « *console délégant* », Anjou numérique ne dispose pas de livrables sur un extranet, quant à Mayenne THD avec l'extranet de Mayenne Fibre « *espace collectivités* », la Chambre estime qu'il doit être amélioré, en particulier sur les informations relatives aux livrables fournis. Elle indique que chaque syndicat doit développer les outils de suivi de l'exploitation des réseaux après avoir identifié les besoins et les difficultés.

Chaque contrat de DSP présente des indicateurs chiffrés sur la construction du réseau et la qualité de service, mesurant l'atteinte des engagements contractuels. Mais la Chambre constate qu'il n'en est pas de même pour l'exploitation et la vie de réseau, ce qu'il faut rectifier par voie d'avenants.

Lors du focus relatif aux pénalités, constat est fait par la Chambre que seule la Mayenne a exigé de son délégataire des pénalités pour un montant total de 2,34 M€ au regard du retard de construction du réseau, et que l'exploitation commence également à donner lieu à l'application de pénalités.

La Sarthe et le Maine-et-Loire n'ont jamais appliqué de pénalités même lorsque l'objectif de 9000 heures de formation n'a pas été atteint en Sarthe et lors de l'absence de réalisation de dépenses pour promotion et communication en Maine-et-Loire.

Après analyse de ces éléments, le rapport préconise aux 3 départements ligériens contrôlés :

-de continuer à rendre un service aux usagers en faisant de la qualité de ce service et du bon état des réseaux des enjeux essentiels : en effet, les réseaux de fibre optique sont de plus en plus utilisés, preuve du besoin de la population mais la dégradation de la qualité de service, les demandes de raccordement non satisfaites, les malfaçons et dégradations, y compris au niveau national, ternissent ce constat, d'autant que les raccordements finals sont en partie financés par des participations publiques. De nombreuses actions et pratiques des délégataires et délégants ont été mises en œuvre pour remédier à ces situations mais pour assurer le bon état des réseaux et la qualité de leur exploitation, la CRC recommande que les collectivités locales approfondissent et suivent ces éléments.

-d'élaborer des schémas de résilience des réseaux, incluant des programmes en vue d'enterrer les parties les plus vulnérables : les réseaux étant majoritairement aériens et dans le contexte du changement climatique qui fragilise les réseaux, la CRC encourage les syndicats à poursuivre le travail engagé sur les plans de reprise d'activité et les schémas de résilience des réseaux en enterrant les parties de réseaux les plus vulnérables mais elle alerte en parallèle sur les besoins de financements qui peuvent être conséquents et l'insuffisance des provisions prévues contractuellement pour les opérations d'enfouissement à la charge des délégataires.

-de continuer de faire peser le risque économique sur les délégataires : dans sa globalité, l'équilibre économique des contrats de DSP font bien apparaître un risque pour les délégataires. La CRC rappelle à cette occasion que toute renégociation de DSP, à la demande des délégataires, devra continuer de faire peser ce risque au délégataire. Par ailleurs, la part de responsabilité des Opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) dans la dégradation des raccordements finals doit être posée car elle ne peut être supportée uniquement par les collectivités.

Pour la Mayenne et l'Anjou, les subventions publiques reçues financent l'intégralité des dépenses d'investissement. La CRC précise que le syndicat Mayenne THD n'est pas endetté mais que la situation pourrait évoluer avec le développement de nouvelles compétences telles que l'IoT.

-de réorienter les moyens de suivi des délégations de service public vers l'exploitation des réseaux : le déploiement étant quasi terminé, le syndicat doit maintenant se concentrer sur le suivi de l'exploitation par le développement d'applications dédiées, la contractualisation d'indicateurs chiffrés associés à des pénalités, l'accès aux données source du délégataire etc.

A ce titre, la Chambre souligne que seul, le Syndicat Mayenne THD a appliqué au délégataire des pénalités pour sanctionner les 3 ans de retard de construction qui lui étaient imputables.

Les membres du Comité syndical sont invités à s'exprimer sur ce rapport, joint à la présente délibération, qui donne lieu à débat.

Après débat, à l'unanimité, le Comité syndical :

→ PREND ACTE de la présentation et de la tenue du débat sur le rapport thématique régional de synthèse relatif aux réseaux de fibre optique des collectivités locales, pour les exercices 2020 et suivants.

→ DONNE TOUT POUVOIR à la Présidente du SMO pour prendre toutes mesures et signer tous documents nécessaires à la mise en œuvre de la présente délibération.

*La Présidente du SMO Mayenne Très Haut Débit,
Magali d'ARGENTRÉ*

Accusé de réception en préfecture
053-200061778-20251128-D_2025_11_260-DE
Date de télétransmission : 01/12/2025
Date de réception préfecture : 01/12/2025



TROIS RÉSEAUX DE FIBRE
OPTIQUE DES
COLLECTIVITÉS
LOCALES LIGÉRIENNES
AU DÉFI DU SERVICE
RENDU AUX USAGERS

SEPTEMBRE 2025

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION.....	7
1 – LES RESEAUX DE FIBRE OPTIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES REPRESENTENT UN SERVICE RENDU A L’USAGER FINAL	8
A. Les réseaux de fibre optique des collectivités locales rendent raccordables à la fibre la quasi-totalité des locaux relevant de leur zone	8
B. Les réseaux de fibre optique des collectivités locales correspondent à un besoin de la population mais celle-ci est parfois confrontée à une dégradation de la qualité de service	11
1. Les réseaux de fibre optique des collectivités locales sont de plus en plus utilisés.....	11
2. Certains usagers finals sont confrontés à une dégradation de la qualité de service et les collectivités locales à une dégradation de leur réseau.....	13
C. Les collectivités locales doivent s’emparer de l’enjeu de la résilience de leur réseau, dans le contexte du changement climatique.....	15
2 – L’EQUILIBRE ECONOMIQUE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP) EXAMINEES FAIT BIEN APPARAITRE UN RISQUE POUR LES DELEGATAIRES.....	16
A. Les montages concessifs retenus font peser une part importante des investissements liés au réseaux sur les délégataires.....	17
B. Les réalisations financières des DSP font apparaitre un déficit	20
C. Les éventuelles renégociations des DSP, à la demande des délégataires, devront continuer de faire peser le risque économique sur ces derniers	21
3 – LE SUIVI DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP) ASSURE PAR LES SYNDICATS CREES PEUT ENCORE ETRE AMELIORE	23
A. Des environnements de suivi et de contrôle ont été mis en place	23
B. Des dispositifs de suivi et de contrôle sont mis en œuvre mais pourraient encore être améliorés	24
1. Des applications informatiques sont utilisées	24
2. Les indicateurs sont encore limités sur l’exploitation	24
3. Seul un syndicat a appliqué des pénalités lors du non-respect de ses engagements contractuels par le délégataire	25
4. L’information et la communication sur les DSP sont variables	25
ANNEXES.....	26
1 – LISTE DES ACRONYMES.....	26
2 – RÉFÉRENCES ET LIENS.....	27

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** sécurise les principales étapes des procédures de contrôle. Ainsi, les projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a réalisé en 2023, 2024 et 2025 des contrôles portant sur la thématique des réseaux de fibre optique des collectivités locales. Elle a ainsi contrôlé trois syndicats mixtes : Sarthe numérique, Anjou numérique et Mayenne très haut débit.

Les territoires de la Loire-Atlantique et de la Vendée n'ont pas été examinés à cette occasion. Néanmoins, certaines données concernant ces départements seront présentées à des fins de comparaison.

Le présent rapport thématique régional présente la synthèse des observations définitives issues de ces travaux conformément aux dispositions des articles [L. 243-11](#) et [R. 243-15-1](#) du code des juridictions financières. Il a été délibéré le 2 juin 2025 par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire.

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur son [site internet](#).

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a réalisé en 2023, 2024 et 2025 des contrôles portant sur la thématique des réseaux de fibre optique des collectivités locales. Elle a ainsi contrôlé trois syndicats mixtes : Sarthe numérique, Anjou numérique et Mayenne très haut débit. Ces syndicats ont en effet été créés par les collectivités locales, chargées d'établir et d'exploiter des réseaux dits « d'initiative publique » (RIP) dans les zones caractérisées par l'insuffisance d'initiatives privées.

Les territoires de la Loire-Atlantique et de la Vendée n'ont pas été examinés. Néanmoins, certaines données concernant ces départements seront présentées à des fins de comparaison.

Continuer à rendre un service aux usagers en faisant de la qualité de ce service et du bon état des réseaux des enjeux essentiels

Les réseaux de fibre optique des collectivités locales rendent raccordable à la fibre la quasi-totalité des locaux relevant de leur zone. Dans les zones relevant de l'initiative d'opérateurs privés, la couverture intégrale est plus incertaine. Mais au final, à l'échelle régionale, la couverture par la fibre est supérieure à la moyenne nationale (95,1 % contre 89,4 % au 31 décembre 2024).

Les réseaux de fibre optique des collectivités locales sont de plus en plus utilisés et correspondent 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 les collectivités locales 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 les réseaux, ainsi que des pratiques frauduleuses. Cela est d'autant plus problématique que les réseaux sont publics et que les raccordements finals sont en partie financés par des participations publiques.

Au-delà des solutions recherchées au niveau national, pour remédier en partie aux difficultés relevées, les syndicats contrôlés et leurs délégataires ont mis en place certaines bonnes pratiques (audits des réseaux, réunions avec les opérateurs commerciaux, plate-forme destinée aux usagers). Pour assurer le bon état de leurs réseaux et la qualité de leur exploitation, il est impératif que les collectivités locales approfondissent et suivent ces éléments.

Élaborer des schémas de résilience des réseaux, incluant des programmes en vue d'enterrer les parties les plus vulnérables

Dans le contexte du changement climatique, qui fragilise les réseaux en même temps qu'il les rend indispensables, la chambre régionale des comptes encourage le travail engagé par les syndicats contrôlés sur des schémas de résilience des réseaux et plans de reprise d'activité. Leurs réseaux étant majoritairement aériens, ces schémas pourraient inclure des programmes en vue d'enterrer les parties les plus vulnérables. Cet impératif est renforcé par la décision de déposer rapidement le réseau cuivre d'Orange qui porte le service universel.

L'enjeu de la résilience ne pourra en effet être relevé sans la prise en compte de la dimension stratégique du sujet impliquant des financements très importants, pouvant atteindre plusieurs centaines de millions d'euros par réseau. À cet égard, les provisions prévues contractuellement pour les opérations d'enfouissement à la charge des délégataires ne sont pas toujours suffisantes.

Continuer de faire peser le risque économique sur les délégataires

Pour leur réseau d'initiative publique (RIP), les syndicats contrôlés ont conclu avec des sociétés des contrats de délégation de service public (DSP) en mode affermo-concessif ou concessif. L'équilibre économique de ces contrats fait bien apparaître un risque pour ces sociétés délégataires.

Tout d'abord, les montages contractuels retenus font peser sur ces dernières une part importante des investissements liés aux réseaux. Par rapport aux scénarios initiaux, les montages affermo-concessif et concessif retenus ont permis de réduire les subventions publiques et donc d'accroître le financement de la réalisation des réseaux d'initiative publique par les opérateurs privés. En prévisionnel, ces derniers doivent supporter autour de 80 % des investissements et les taux de rendement interne des délégataires n'apparaissent pas anormaux au vu des capitaux investis et du secteur d'activité.

Ensuite, les réalisations financières des DSP examinées font apparaître un déficit, parfois de manière plus importante que prévu. La dégradation s'explique en particulier par les retards de construction entraînant des retards de commercialisation et le changement de stratégie des opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) se tournant de la location des réseaux vers le cofinancement des investissements liés. Au final, cela représente un aléa économique pour les délégataires.

La chambre régionale des comptes rappelle dans son rapport certains principes visant à ce que les éventuelles renégociations des DSP, à la demande des délégataires, continuent de faire peser le risque économique sur ces derniers. La question de la part de responsabilité de chacun des acteurs, en particulier celle des opérateurs commerciaux d'envergure nationale sous-traitant les raccordements finals, dans la dégradation de la situation doit être posée. Le rétablissement de cette situation ne saurait peser uniquement sur les collectivités locales.

Par ailleurs, la situation financière des syndicats contrôlés reflète ces modalités financières de gestion déléguée du service.

S'agissant d'Anjou numérique et de Mayenne très haut débit, les subventions publiques reçues financent l'intégralité des dépenses d'investissement des syndicats, presque exclusivement composées des participations publiques versées aux délégataires. Pour l'heure, ces syndicats n'ont donc pas besoin de recourir à l'emprunt et ne sont pas endettés. Cela pourrait évoluer avec le développement de nouvelles compétences (accompagnement aux usages numériques, réseau IoT pour *Internet of Things* ou Internet des objets, etc.).

S'agissant de Sarthe numérique, l'importance des subventions publiques et redevances reçues lui permettrait de dégager une capacité d'autofinancement brute de 164,67 M€ et un financement propre disponible de 280,64 M€ sur la période 2016-2048, ce qui doit conduire le syndicat à s'interroger sur ses investissements.

Réorienter les moyens de suivi des délégations de service public vers l'exploitation des réseaux

La création de syndicats dédiés a permis la structuration de leurs services autour du suivi des délégations de service public (DSP). Cette activité est assurée à différents niveaux : gouvernance spécifique à la DSP, recours à des prestataires extérieurs, examen des rapports annuels des délégataires, etc.

Les moyens mis en œuvre apparaissent correctement dimensionnés pour le déploiement des réseaux des collectivités locales. Avec leur achèvement, ils devront être réorientés vers le suivi de l'exploitation : développement d'applications dédiées, contractualisation d'indicateurs chiffrés associés à des pénalités, accès aux données source des délégataires, etc.

Enfin, seul le syndicat Mayenne très haut débit a appliqué des pénalités pour sanctionner le retard de construction de trois ans imputable au délégataire. La chambre régionale des comptes rappelle qu'*a minima*, chacun des engagements contractuels doit être suivi et chacune des pénalités associées calculées.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a réalisé en 2023, 2024 et 2025 des contrôles portant sur la thématique des réseaux de fibre optique des collectivités locales. Elle a ainsi contrôlé trois syndicats mixtes : Sarthe numérique, Anjou numérique et Mayenne très haut débit.

Les territoires de la Loire-Atlantique et de la Vendée n'ont pas été examinés à cette occasion. Néanmoins, certaines données concernant ces départements seront présentées à des fins de comparaison.

Tableau n° 1 : Organismes contrôlés par la CRC Pays de la Loire dans le cadre de l'enquête relative aux réseaux de fibre optique

Organismes contrôlés	Exercices comptables contrôlés
Syndicat Sarthe numérique	À compter de 2018
Syndicat Anjou numérique	À compter de 2015
Syndicat mixte Mayenne très haut débit (THD)	À compter de 2020

Source : CRC Pays de la Loire

Le présent rapport thématique régional présente la synthèse des observations définitives issues de ces travaux conformément aux dispositions des articles [L. 243-11](#) et [R. 243-15-1](#) du code des juridictions financières.

1 – LES RESEAUX DE FIBRE OPTIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES REPRESENTENT UN SERVICE RENDU A L'USAGER FINAL

Sarthe numérique, Anjou numérique et Mayenne très haut débit sont des syndicats mixtes créés par les collectivités locales dans la perspective du déploiement de réseaux à très haut débit. Ils exercent les compétences de celles-ci en matière de réseaux de communications électroniques.

Les compétences des collectivités locales en matière de réseaux de communications électroniques

Les collectivités locales sont compétentes en matière de réseaux de communications électroniques pour :

- établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques¹ ;
- élaborer et mettre à jour les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) présentant notamment une stratégie de développement des réseaux de communications électroniques concernant prioritairement les réseaux à très haut débit. Ils peuvent comporter une stratégie de développement des usages et services numériques².

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 débit³ : réseau 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.⁴

A. Les réseaux de fibre optique des collectivités locales rendent raccordables à la fibre la quasi-totalité des locaux relevant de leur zone

Les collectivités locales ont été chargées d'établir et d'exploiter des réseaux de fibre optique dans les zones caractérisées par l'insuffisance d'initiatives privées en raison d'une rentabilité économique jugée trop faible (zones rurales, difficultés de déploiement). On parle alors de réseaux d'initiative publique (RIP).

¹ Art. [L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#).

² Art. [L. 1425-2 du CGCT](#).

³ 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.

⁴ Cour des comptes, [Les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique](#), communication à la commission des finances du Sénat, avril 2025.

Le plan France très haut débit et le zonage en matière de réseaux de fibre optique

Le plan France très haut débit, lancé en 2013, a fixé comme 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 réseaux d'initiative publique des collectivités locales à travers notamment le fonds pour une société numérique (FSN).

Dans un cadre juridique largement défini par l'Union européenne et destiné à ouvrir le marché à la concurrence, le déploiement de réseaux de fibre optique est libre et l'intervention des pouvoirs publics est subsidiaire par rapport à celle des opérateurs privés. Plusieurs zones ont alors été délimitées selon le degré de mobilisation des investissements public et privé :

- les zones très denses, couvrant les territoires les plus densément peuplés, où le déploiement de réseaux de fibre optique est entièrement réalisé par des opérateurs privés ;
- les zones où l'appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) du Gouvernement en 2011 a obtenu l'accord d'un opérateur privé, lequel bénéficie d'un monopole en contrepartie d'engagements de déploiement conclus avec l'État ;
- les zones initialement d'initiative publique où l'appel à manifestation d'engagement local (AMEL) ultérieur des collectivités en 2019 a obtenu l'accord d'un opérateur privé, lequel bénéficie d'un monopole en contrepartie d'engagements de déploiement conclus avec l'État ;
- les zones moins denses d'initiative publique où les collectivités locales assurent une partie du financement des réseaux de fibre optique.

En Sarthe et Maine-et-Loire, les départements avaient déjà établi et exploitaient des réseaux d'initiative publique dits « de première génération » (RIP1) raccordant à la fibre leurs administrations, les entreprises des zones d'activité, et les collèges s'agissant de la Sarthe. Après ces réseaux et des opérations de montée en débit pour les particuliers, l'objectif en Sarthe, en Maine-et-Loire comme en Mayenne a été de raccorder à la fibre l'ensemble des locaux, notamment ceux des particuliers, à travers des réseaux d'initiative publique dits « de deuxième génération » (RIP2).

Cet objectif de 100 % de locaux couverts par la fibre devait être atteint en 2022 en Sarthe et en Mayenne⁵ et en 2025 en Maine-et-Loire⁶, prioritairement dans les zones ne disposant pas d'un accès ADSL satisfaisant et donc les zones les plus rurales en Sarthe et en Maine-et-Loire.

Au final, s'agissant du RIP sarthois, dès octobre 2022, 208 734 prises étaient installées pour un investissement d'environ 380 M€

(y compris raccordements) (dont 134 M€ public), soit autour de 1 700 € par prise. Environ 6 500 localisations existantes, soit 3 % des prises à réaliser, n'étaient pas encore raccordables (4 000 raccordements complexes pour lesquels il existait des difficultés administratives ou techniques et 2 500 raccordements à la demande de l'utilisateur final). On dénombre également 476 points de mutualisation (PM) et 66 nœuds de raccordement optique (NRO).

S'agissant du RIP de Maine-et-Loire, début 2025, 238 073 prises étaient installées pour un investissement d'environ 320 M€ (y compris raccordements) (dont 28 M€ public), soit autour de 1 345 € par prise. Environ 1 620 localisations existantes, soit 0,6 % des prises à réaliser, n'étaient pas encore raccordables (raccordements complexes majoritairement en l'absence de raccordements à la demande prévus dans le contrat). On dénombre également 738 points de mutualisation et 52 nœuds de raccordement optique.

⁵ La modification par avenant du calendrier de déploiement en 2021 a repoussé l'échéance de 6 mois et 11 jours à avril 2022.

⁶ La modification par avenant du calendrier de déploiement en 2023 a repoussé l'échéance à 2025.

S'agissant du RIP mayennais, début 2025, 118 357 prises étaient installées pour un investissement d'environ 133 M€ (y compris raccordements) (dont 23 M€ public), soit autour de 1 124 € par prise. Environ 970 localisations existantes, soit 2,1 % des prises à réaliser, n'étaient pas encore raccordables (raccordements complexes en l'absence de raccordements à la demande prévus dans le contrat). On dénombre également 322 points de mutualisation et 44 nœuds de raccordement optique.

Le rythme de construction a été freiné, notamment en Mayenne où le retard est de trois ans, par la crise sanitaire de 2020 et les difficultés de recrutement des entreprises de travaux de réseau sous-traitantes dans un contexte national d'accélération des déploiements.

Par ailleurs, en Mayenne, l'absence de RIP1 a nécessité de s'appuyer davantage sur le réseau d'initiative public régional de Gigalis⁷ reliant à la fibre des sites publics et privés dits « prioritaires » (certaines entreprises, universités, lycées, hôpitaux, cliniques, mairies, etc.). Cela a favorisé des relations étroites entre les deux syndicats.

En dehors des zones d'initiative publique, c'est en particulier l'opérateur Orange qui a décidé d'investir dans des réseaux privés de fibre optique sur :

- 9 communes (sur 20) de la communauté urbaine du Mans métropole, la commune de Sablé-sur-Sarthe et 3 communes sarthoises de la communauté urbaine d'Alençon⁸ ;

- Les 29 communes de la communauté urbaine d'Angers Loire métropole, 13 communes (sur 26)

de la communauté d'agglomération du choletais et la commune de Saumur ;

- La commune nouvelle de Château-Gontier-sur-Mayenne⁹.

Dans ces zones, représentant pourtant une part importante des locaux¹⁰, le respect par les opérateurs privés de leurs engagements de déploiement est plus incertain et les taux de couverture sont plus faibles. En effet, 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 »¹¹.

Pour autant, la couverture régionale totale en très haut débit est supérieure à la couverture nationale, tout comme la couverture par la fibre.

⁷ Gigalis est un syndicat mixte devenu groupement d'intérêt public regroupant la région, des départements, communes et établissements publics ligériens. Il a aménagé un réseau reliant à la fibre des sites dits « prioritaires » et propose des services numériques (hébergement de données, mutualisation d'achats, etc.).

⁸ Seule la commune de Sablé-sur-Sarthe a passé une convention avec Orange.

⁹ Sur les 20 communes de la communauté d'agglomération de Laval, France télécom, devenu Orange, a signé en 2011 avec la collectivité locale un

contrat de délégation de service public (DSP) pour le déploiement d'un RIP d'ici fin 2020. Des exclusions techniques à l'objectif de couverture de 100 % (raccordements à la demande, etc.) sont prévues et le taux de couverture par la fibre est de 92,4 % fin 2024. Mais le contrat de DSP permet un suivi par le délégant du respect de ses engagements contractuels par le délégataire.

¹⁰ 38 % des logements et 44 % des entreprises en Sarthe, 48 % des locaux en Maine-et-Loire.

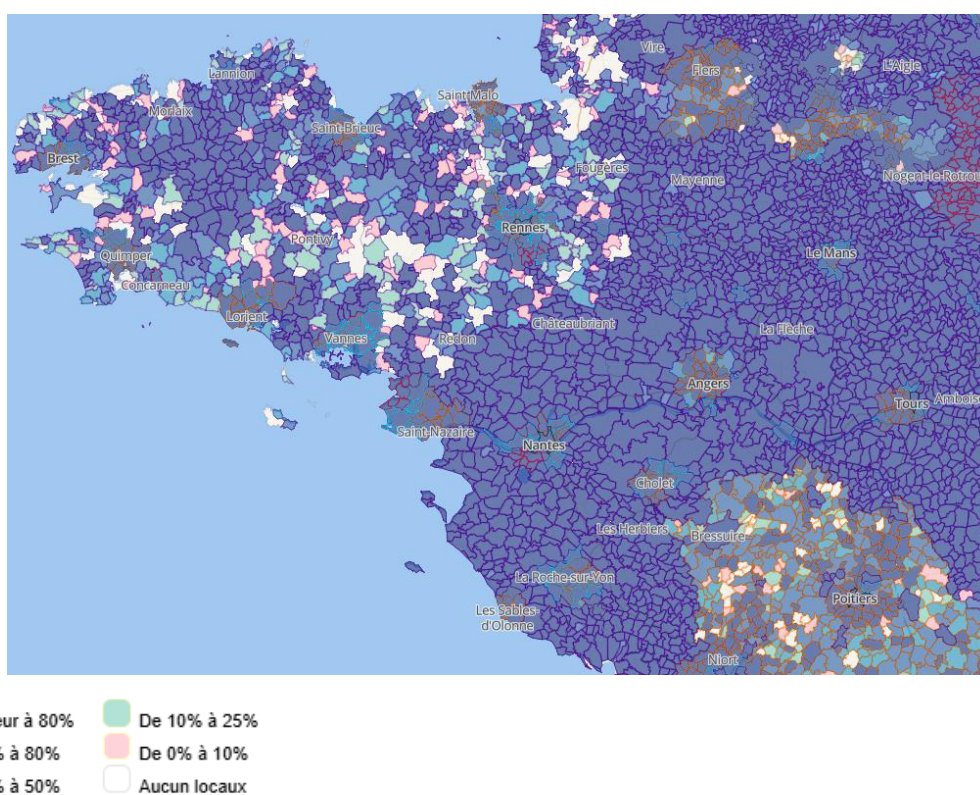
¹¹ Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit](#), Un premier bilan, janvier 2017.

Tableau n° 2 : Taux de couverture des locaux par technologie au 31 décembre 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 %
Très haut débit	92,7 %	96,3 %	96 %	95,9 %	95,6 %	96,1 %	97,5 %
- Dont fibre	89,4 %	95,1 %	94,7 %	95,2 %	93,8 %	94,3 %	93,5 %
- 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](#)

Carte n° 1 : Déploiement de la fibre au 31 décembre 2024



Source : [ARCEP](#)

B. Les réseaux de fibre optique des collectivités locales correspondent à un besoin de la population mais celle-ci est parfois confrontée à une dégradation de la qualité de service

1. Les réseaux de fibre optique des collectivités locales sont de plus en plus utilisés

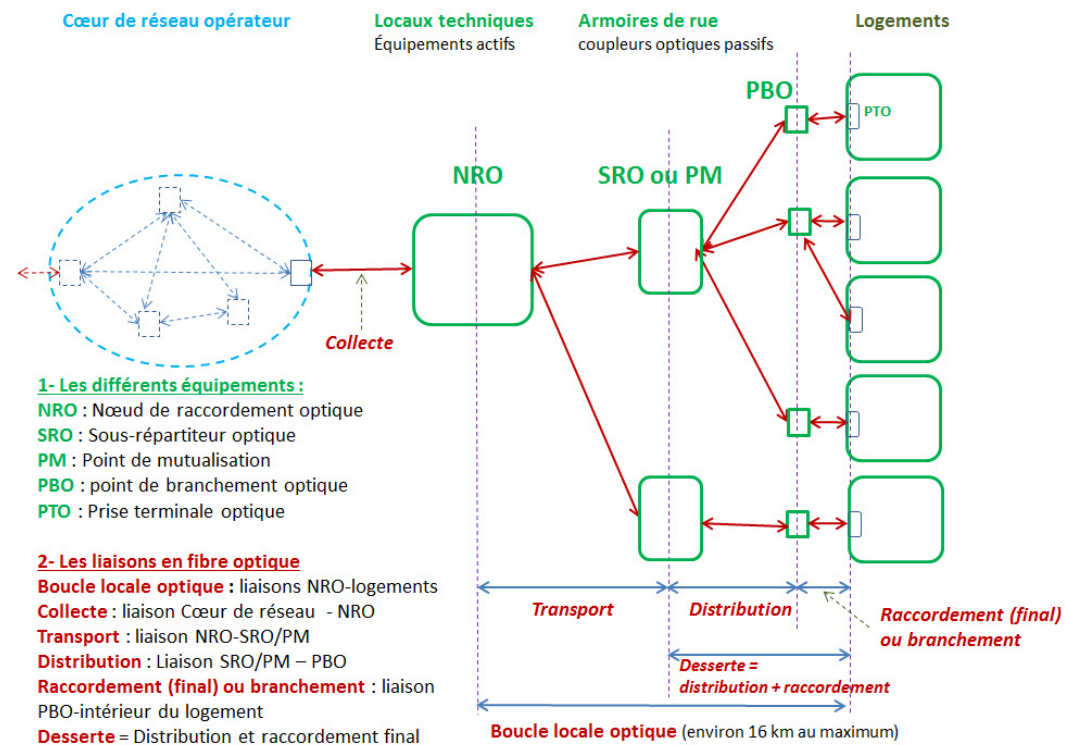
La couverture des locaux par la fibre optique signifie que ces locaux sont raccordables mais pas nécessairement raccordés au réseau. Or, la construction des infrastructures ne fait sens que si elles sont utilisées.

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.

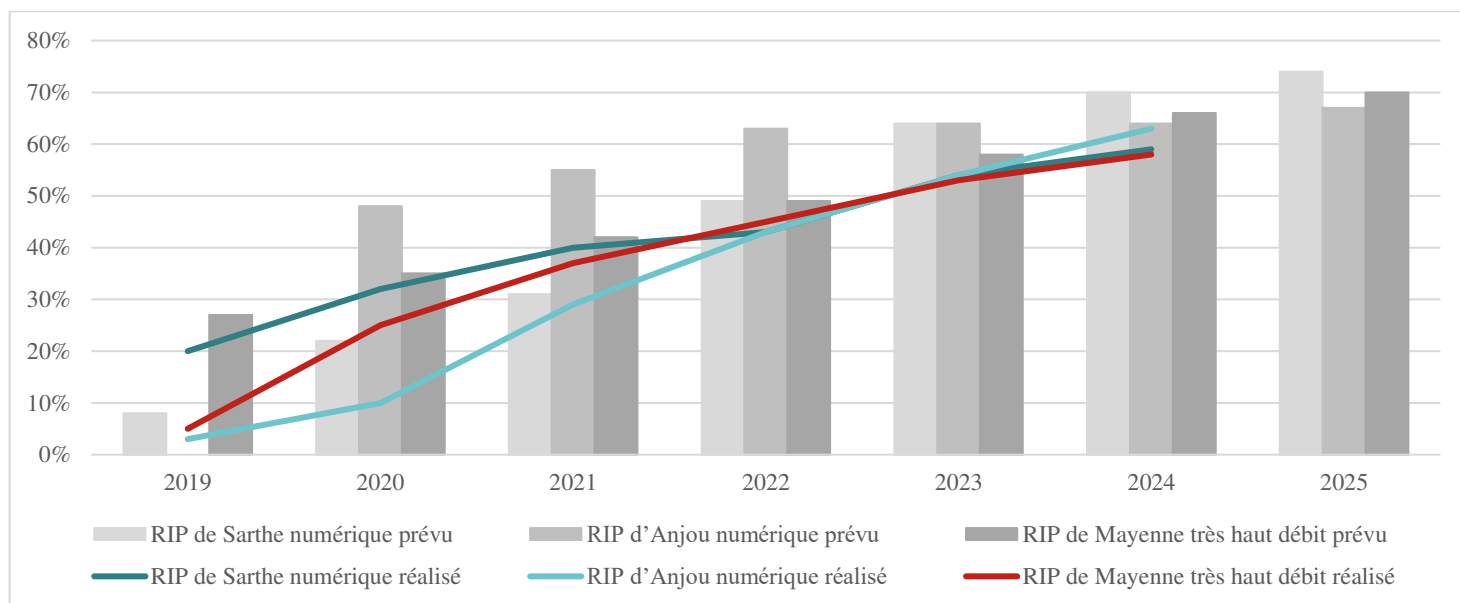
Schéma n° 1 : Architecture d'un réseau de fibre optique jusqu'à l'utilisateur final



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

Les réseaux d'initiative publique des collectivités locales sont de plus en plus utilisés, avec un nombre d'utilisateurs finaux qui va croissant. Le taux de locaux effectivement raccordés sur les locaux raccordables, appelé taux de pénétration, augmente. Fin 2024, il s'établit respectivement à 59 %, 63 % et 58 % sur les réseaux sarthois, de Maine-et-Loire et mayennais.

Graphique n° 1 : Évolution du taux de locaux raccordés sur les locaux raccordables des réseaux d'initiative publique sarthois, de Maine-et-Loire et mayennais



Source : CRC, à partir des données des syndicats contrôlés

Sur les trois RIP examinés, les quatre opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) étaient présents deux ans après le début de la commercialisation. On comptait également un nombre important d'opérateurs de proximité¹².

2. Certains usagers finals sont confrontés à une dégradation de la qualité de service et les collectivités locales à une dégradation de leur réseau

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

Cela confirme que les réseaux de fibre optique déployés par les collectivités locales répondent à un besoin de la population.

tarifaire entre opérateurs commerciaux, etc.), les réseaux de fibre optique des collectivités locales font face aux difficultés causées par les opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) sous-traitant les raccordements finals (mode STOC pour sous-traitance d'opérateur commercial¹³). 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 ;

¹² Respectivement, 9, 37 et 20 sur les réseaux sarthois, de Maine-et-Loire et mayennais.

¹³ Le raccordement final au réseau est demandé par l'opérateur commercial, lors de la souscription d'un abonnement par l'utilisateur 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).

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. ».

- des malfaçons et dégradations sur les réseaux : non-respect des routes optiques 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 surfacturer 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 ni leurs sous-traitants. Par suite, il est difficile d'identifier rapidement le bon acteur pour réparer la panne.

Au-delà des solutions recherchées au niveau national, pour remédier en partie aux difficultés relevées, les collectivités locales et leurs délégataires ont mis en place certaines bonnes pratiques, contractualisées ou non :

- la société Sartel THD et la société Mayenne fibre réalisent des audits, respectivement, sur les RIP sarthois et mayennais mais ils ne sont pas encore

suffisamment ciblés. À titre d'exemple, les résultats en Mayenne sont très préoccupants avec, en 2024, plus de 75 % des fiches d'audit relevant des non conformités ;

- la société Mayenne fibre organise des réunions régulières avec les opérateurs commerciaux permettant notamment de faire le point sur les échecs de raccordement, elle organise également une enquête annuelle de satisfaction des usagers finals ;

- le syndicat Anjou numérique a mis en place une plate-forme (numéro vert et adresse mail) qui centralise les demandes des usagers finals, leur fournit une première réponse et les oriente vers les bons interlocuteurs (en particulier le délégataire). Elle fait intervenir un outil de *ticketing* permettant un suivi d'activité.

Mais les difficultés relevées sont d'autant plus problématiques que :

- les malfaçons et dégradations affectent l'état des réseaux d'initiative publique dont les collectivités locales sont propriétaires ;

- les raccordements finals sont en partie financés par des participations publiques versées par les collectivités locales.

Le marché des réseaux de communications électroniques

Les opérateurs d'infrastructures ou « opérateurs d'opérateurs », qui exploitent les réseaux de communications électroniques, en particulier les délégataires des réseaux d'initiative publique des collectivités locales, proposent à des « opérateurs commerciaux » (tels que les fournisseurs d'accès à internet, parfois appelés usagers des réseaux) 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.

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 leur réseau et la qualité de son exploitation, il est impératif que les collectivités locales approfondissent et suivent ces éléments, en demandant notamment aux

délégataires la réalisation régulière d'audits ciblés et la réparation des malfaçons et dégradations, après s'être retourné le cas échéant contre les OCEN.

C. Les collectivités locales doivent s'emparer de l'enjeu de la résilience de leur réseau, dans le contexte du changement climatique

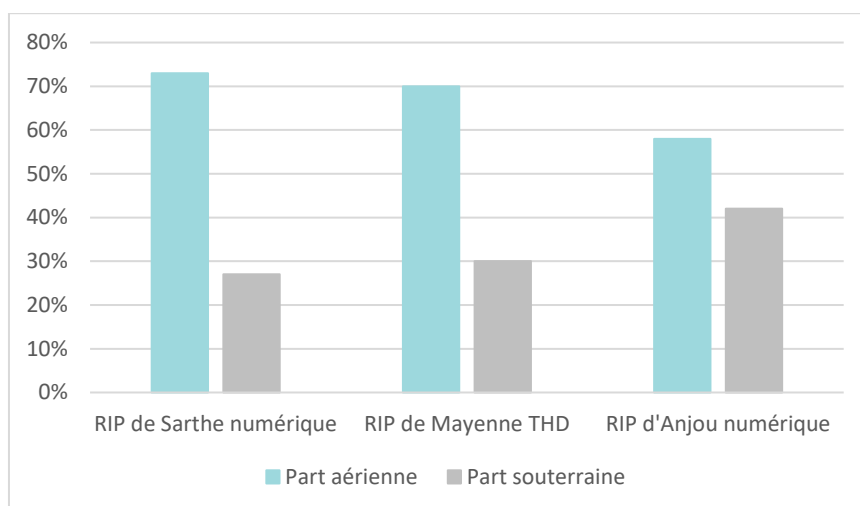
Le changement climatique, en augmentant la fréquence et l'intensité des épisodes extrêmes (tempêtes, inondations, canicules, incendies, etc.) fragilise les réseaux de fibre optique en même temps qu'il les rend indispensables.

Par exemple, sur le réseau d'initiative public sarthois, la canicule de l'été 2020 a nécessité des

mesures urgentes de gestion de crise sur la tête de réseau, enregistrant des températures anormales. Dans le même temps, le réseau bas débit pour l'Internet des objets permet de développer un système de détection des feux de forêt.

Les trois réseaux d'initiative publique examinés sont majoritairement aériens, ce qui les rend plus vulnérables en cas de tempête. Dans le but d'accélérer le déploiement de la fibre optique à moindre coût, le plan France très haut débit (cf. *supra*) a privilégié la réutilisation des infrastructures supports existantes, en partie aériennes, de l'opérateur historique Orange.

Graphique n° 2 : Part aérienne et souterraine des réseaux d'initiative publique sarthois, de Maine-et-Loire et mayennais



Source : CRC, à partir des données des syndicats contrôlés

Contractuellement, les délégataires des collectivités locales doivent prendre en charge des opérations d'enfouissement des réseaux. Mais les provisions prévues à cette fin ne sont pas toujours suffisantes. Par exemple, s'agissant du réseau d'initiative public mayennais, alors que l'enfouissement des 7 000 kms de réseaux de distribution aériens, soit un scénario ambitieux,

pourrait représenter un coût pouvant atteindre 491,7 M€¹⁴, la provision pour l'enfouissement et le dévoiement du réseau n'est que de 1,1 M€ sur toute la durée du contrat.

Par ailleurs, la coordination des opérations d'enfouissement avec les autres gestionnaires d'infrastructures (Enedis, etc.) est facilitée par l'existence d'un syndicat d'énergie en

¹⁴ Coût d'enfouissement au km de réseau de distribution aérien calculé à partir d'une étude nationale [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.

Maine-et-Loire et en Mayenne mais pas en en Sarthe¹⁵.

Au-delà, il apparaît nécessaire de traiter explicitement, dans les stratégies des syndicats, l'enjeu de la résilience des réseaux, en établissant notamment des programmes en vue d'en enterrer les parties les plus vulnérables. Cet impératif est renforcé par la décision de déposer rapidement le réseau cuivre d'Orange qui porte le service universel, les réseaux de fibre devenant alors les réseaux de référence pour la continuité du service de télécommunications¹⁶.

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 de 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 ».

La chambre régionale des comptes encourage donc le travail engagé par les syndicats contrôlés et leurs délégataires sur des schémas de résilience des réseaux et plans de reprise d'activité.

2 – L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP) EXAMINEES FAIT BIEN APPARAITRE UN RISQUE POUR LES DELEGATAIRES

Pour leur réseau d'initiative publique dits « de deuxième génération » (RIP2), raccordant à la fibre l'ensemble des locaux, les syndicats contrôlés ont conclu avec des sociétés des contrats de délégation de service public (DSP) en mode affermo-concessif ou concessif :

- en 2018, Sarthe numérique a conclu avec un groupement composé des sociétés Axione, Axione infrastructures, Bouygues énergies et services et BEE invest 72, remplacé par la société Sartel THD constituée pour le projet, un contrat de DSP portant sur la construction en concession de la deuxième phase du réseau¹⁷, ainsi que

l'exploitation en affermage de ce réseau pendant une durée de 30 ans ;

- en 2018, Anjou numérique a conclu avec la société TDF fibre, remplacée par la société Anjou fibre constituée pour le projet, un contrat de DSP portant sur la construction et l'exploitation en concession du réseau pendant une durée de 25 ans ;

- en 2017, Mayenne très haut débit a conclu avec la société Orange, remplacée par la société Mayenne fibre constituée pour le projet, un contrat de DSP portant sur la construction et

¹⁵ CRC Pays de la Loire, [Les réseaux de distribution d'électricité au défi de la transition énergétique : quatre cas illustratifs](#), novembre 2024.

¹⁶ À cet égard, les derniers raccordements finals nécessaires risquent d'exacerber les difficultés techniques (différents opérateurs n'assumant pas le coût de réparation des fourreaux cassés sur le domaine public) et financières (coût des travaux sur la parcelle privée à la charge de leur propriétaire, travaux de génie civil parfois nécessaires en cas de raccordement complexe). Les élus locaux,

notamment en Mayenne, s'inquiètent du temps passé à convaincre les usagers les plus éloignés du numérique, alors que dans le même temps, Orange réalisera des économies d'entretien et bénéficiera du recyclage de ses câbles en cuivre.

¹⁷ Sarthe numérique avait assuré la maîtrise d'ouvrage de la construction de la première phase du réseau en passant un marché de travaux avec la société Axione. En parallèle, un marché de services avait permis de mettre à disposition des opérateurs commerciaux les infrastructures construites.

l'exploitation en concession du réseau pendant une durée 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)¹⁸. Celle-ci est désormais appelée « concession de services »¹⁹.

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* »²⁰.

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.

A. Les montages concessifs retenus font peser une part importante des investissements liés aux réseaux sur les délégataires

d'extension des réseaux sur toute la durée des contrats, pour des montants importants.

Les contrats de DSP prévoient la réalisation, par les délégataires, des investissements de premier établissement (IPE) des éléments des réseaux dans les premières années des contrats, puis des investissements de renouvellement et

Tableau n° 3 : Investissements prévus dans les contrats

	Sartel THD (missions n° 1, 2, 3 et 4 ²¹)	Anjou fibre	Mayenne fibre
Premier établissement	71 352 261 + 71 793 + 31 935 466 = 103 359 520 €	203 264 384 €	89 741 599 €

¹⁸ Art. [L. 1411-1 du CGCT](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019.

¹⁹ Art. [L. 1121-3 du CCP](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019.

²⁰ Art. [L. 1121-1 du CCP](#) dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019.

²¹ Mission n° 1 : conception, construction et exploitation d'un réseau FttH (deuxième phase) ;

	Sartel THD (missions n° 1, 2, 3 et 4 ²¹)	Anjou fibre	Mayenne fibre
Renouvellement / vie du réseau (dévoisement, enfouissement, entretien, etc.)	18 349 318 + 8 306 417 + 1 470 145 + 7 367 417 = 35 493 297 €	18 194 229 €	5 397 966 €
Extension (raccordements)	32 826 266 + 20 584 299 + 11 018 328 = 64 428 893 €	102 416 277 €	55 817 714 €
Total	203 281 710 €	323 874 890 €	150 957 599 €

Source : CRC, d'après les données des contrats de DSP

Ces investissements sont financés par les avances en comptes courants d'associés des différents groupes, l'éventuel excédent lié au résultat des DSP et les participations publiques versées aux délégataires par les syndicats.

Ces participations publiques correspondent aux fonds publics investis dans la réalisation des

réseaux. Elles financent les investissements de premier établissement et les raccordements pour des montants maximums. Précédemment, les fonds publics investis dans la construction de la première phase du RIP sarthois, sous la maîtrise d'ouvrage de Sarthe numérique, avaient déjà représenté 134 M€.

Tableau n° 4 : Participations publiques maximales prévues dans les contrats

	Sarthe numérique	Anjou numérique	Mayenne très haut débit
Au titre des investissements de premier établissement (mission n° 3A)	26 M€ (mission n° 3A)	22,05 M€	14,05 M€ et 16,5 %
Au titre des raccordements (mission n° 4)	111 811 €	14,66 M€ les 10 premières années du contrat, 90 € par prise raccordée	14,9 M€ les 10 premières années du contrat - 130 € par prise raccordée pendant les 10 premières années du contrat (hors raccordements longs) - 3 918 096 € maximum au titre des raccordements longs
Au titre de la complétude ou raccordements à la demande (mission n° 2)	16 848 000 €		

Source : CRC, d'après les données des contrats de DSP

Ces participations publiques sont elles-mêmes financées par les subventions publiques reçues, par les syndicats, de l'État, des départements, de la région Pays de la Loire, ainsi que des

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et du fonds européen pour le développement régional (FEDER) pour Sarthe numérique²².

mission n° 2 : reprise en affermage des ouvrages FttH établis sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat (première phase) ; mission n° 3 : achèvement du déploiement du réseau FttH ; mission n° 4 : complétude ou raccordements à la demande.

²² Pour Sarthe numérique, les subventions publiques ont également financé les investissements liés à la construction de la première phase du RIP sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat.

Tableau n° 5 : Subventions publiques prévues dans les plans de financement

	Sarthe numérique		Anjou numérique		Mayenne très haut débit	
État	37,8 M€	28,13%	24,66 M€	66,67%	17,34 M€	57,04%
Départements	25,08 M€	18,58%	6,7 M€ (+ 77 000 € pour extension)	18,33%	7,18 M€	23,6%
Région Pays de la Loire	32 M€	23,7%	5,49 M€ (+ 63 000 € pour extension)	15,01%	5,88 M€	19,3%
EPCI	32,92 M€	24,38%	0 €		0 €	
FEDER	7,33 M€	5,21%	0 €		0 €	
Total	135,14 M€		36,98 M€		30,4 M€	

Source : CRC, d'après les données des plans de financement et tableaux de prospective

Les syndicats reçoivent également des délégataires des redevances :

- redevance de contrôle²³ ;
- redevances d'usage / d'affermage de leurs ouvrages d'un montant annuel de 510 179 € (RIP dit « de première génération » et liens FttN) pour Anjou numérique et d'un montant annuel de plus de 6 M€ (RIP dit « de première génération » et première phase du réseau FttH) pour Sarthe numérique.

La situation financière des syndicats reflète ces modalités financières de gestion déléguée du service.

S'agissant d'Anjou numérique et de Mayenne très haut débit, les subventions reçues financent l'intégralité, généralement en amont, des dépenses d'investissement des syndicats, presque exclusivement composées des participations publiques versées aux délégataires. Pour l'heure, ces syndicats n'ont donc pas besoin de recourir à l'emprunt et ne sont pas endettés. Cela pourrait évoluer avec le développement de nouvelles compétences (accompagnement aux usages numériques, réseau IoT pour *Internet of Things* ou Internet des objets, etc.).

S'agissant de Sarthe numérique, quelques emprunts à court terme ont été contractés pour pallier des décalages de trésorerie mais l'endettement reste maîtrisé (capacité de désendettement de 2,9 ans en 2024 du budget

annexe « réseau »). L'importance des subventions publiques et redevances reçues lui permettrait de dégager une capacité d'autofinancement brute de 164,67 M€ et un financement propre disponible de 280,64 M€ sur la période 2016-2048, ce qui doit conduire le syndicat à s'interroger sur ses investissements dans le cadre notamment de l'enjeu de résilience.

Pour revenir au risque transféré aux délégataires, par rapport au scénarios prévus notamment dans les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), les montages concessif et affermo-concessif retenus, ainsi que les négociations qui ont suivi ont permis de réduire les subventions publiques et donc d'accroître le financement de la réalisation des réseaux d'initiative publique par les délégataires et les opérateurs commerciaux :

- pour Anjou numérique : subventions publiques passant de 239,03 M€ à 37 M€, avec notamment suppression des contributions des EPCI, et financement privé passant de 127 M€ (34,6 %) à 230 M€ (86,2 %) ;
- pour Mayenne très haut débit : subventions publiques passant de 126 M€ à 30 M€, avec notamment suppression des contributions des EPCI, et financement par le délégataire et les opérateurs commerciaux passant de 54 M€ à 117 M ; sur 151 M€ d'investissements prévus, 80,8 % doivent être financés par le délégataire et

²³ Sarthe numérique : 8,4 M€ sur la durée du contrat ; Anjou numérique : 2,18 M€ sur toute la

durée du contrat ; Mayenne très haut débit : 1,5 € sur toute la durée du contrat.

les opérateurs commerciaux et 19,2 % par le syndicat ;

- pour Sarthe numérique : financement du syndicat passant de 2 248 € par prise (40 % de locaux couverts) à 805 € par prise (100 % de locaux couverts) ; sur 203 M€ d'investissements prévus, 78,9 % doivent être financés par le délégataire et les opérateurs commerciaux et 21,1 % par le syndicat ;

Cela a été rendu possible par la conclusion des contrats de DSP au moment où les opérateurs économiques étaient prêts à entrer sur le secteur des réseaux d'initiative publique dits « de deuxième génération » (réticence avant 2015 dans un contexte incertain).

Par ailleurs, les montages concessifs et affermo-concessifs apparaissent comme les plus performants en termes de taux de déploiement et d'avancement²⁴.

Au final, en prévisionnel, les taux de rendement interne des délégataires (TRI projet)

B. Les réalisations financières des DSP font apparaître un déficit

Les résultats des DSP, qui lorsqu'ils sont excédentaires financent en partie les investissements limitant ainsi les avances en comptes courants d'associés et leur rémunération, sont déficitaires s'agissant des réseaux d'initiative publique de Maine-et-Loire et mayennais, parfois de manière plus importante que prévu au plan d'affaires initial.

Plus particulièrement, la dégradation des excédents bruts d'exploitation²⁷ s'explique notamment par :

- des retards de construction entraînant des retards de commercialisation ;

n'apparaissent pas anormaux au vu des capitaux investis et du secteur d'activité²⁵ :

- pour le délégataire de Sarthe numérique : 8,3 % ;

- pour le délégataire d'Anjou numérique : 7,1 % ;

- pour le délégataire de Mayenne très haut débit : 7 %.

L'excédent brut d'exploitation cumulé devient supérieur aux seules dépenses d'investissement de premier établissement (IPE) à compter, respectivement, de la 16^{ème}, 20^{ème} et 11^{ème} année des contrats. La durée des contrats est donc justifiée par le niveau des investissements.

En réalisé, les délégataires ont effectivement supporté des coûts importants pour les investissements de premier établissement (IPE) des éléments des réseaux. En Maine-et-Loire et en Mayenne fin 2023, ces coûts sont plus élevés que prévu²⁶. Dans le même temps, du fait de retards de construction, les participations publiques sont moins importantes que prévu.

- le changement de stratégie des opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) pour l'accès aux réseaux. De la location des réseaux, ils se sont également tournés vers le cofinancement des investissements liés aux réseaux en achetant des droits indéfectibles d'usage (DIU ou IRU pour *indefeasible rights of use*). Pour les délégataires, les recettes issues de la location ont été plus faibles que prévu. Si les recettes issues du cofinancement sont plus élevées sur les premières années des contrats, elles sont moindres sur leur totalité. Ce changement de stratégie affecte donc la structure des recettes des DSP et leur niveau sur le long terme.

Il a également un impact sur l'actif du bilan des délégataires, lequel deviendra celui des collectivités locales. Pour le réseau d'initiative publique mayennais par exemple, sur la période

²⁴ 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).

²⁵ [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.

²⁶ Par rapport au plan d'affaires initial non actualisé.

²⁷ L'excédent brut d'exploitation suit la même trajectoire que le résultat d'exploitation.

2017-2023, la société Mayenne fibre ne conserve à l'actif de son bilan que 60 % (76 M€) des investissements réalisés.

À noter que si des avenants ont été signés, ils n'ont pas entraîné de modification substantielle de l'économie générale des contrats de DSP.

Il peut enfin être relevé que s'agissant des réseaux d'initiative publique mayennais et de Maine-et-Loire, la chambre régionale des comptes a relevé des changements de présentation comptable entre le plan d'affaires initial et les comptes de résultats des DSP dégradant ou limitant la dégradation de l'excédent brut d'exploitation.

Au final, même si les tarifs de location du réseau sont difficilement ajustables²⁸, les concessionnaires sont soumis à un aléa économique notamment généré par le rythme de déploiement et de commercialisation du réseau, ainsi que la stratégie des OCEN.

C. Les éventuelles renégociations des DSP, à la demande des délégataires, devront continuer de faire peser le risque économique sur ces derniers

Face à des réalisations financières des DSP déficitaires, parfois de manière plus importante que prévu, les délégataires des collectivités locales peuvent montrer une volonté de renégocier ces contrats.

Les collectivités locales sont alors confrontées aux impératifs de la fin de déploiement de leur réseau et de la dépose rapide du réseau cuivre qui porte le service universel (cf. *supra*).

Face à ces demandes, la chambre régionale des comptes rappelle :

- que le taux de rendement interne (TRI) des délégataires est normalement plus faible en phase de construction, avant d'augmenter en phase d'exploitation, et que sa dégradation n'oblige pas les délégants à une renégociation ;

- l'importance d'identifier les causes de l'éventuelle dégradation : retard de construction entraînant un retard de commercialisation imputable aux délégataires, changement de stratégie des opérateurs commerciaux d'envergure nationale (OCEN) (cf. *supra*) ;

- l'importance de suivre l'évolution du TRI des délégataires en demandant une actualisation régulière du plan d'affaires de la DSP. Ce suivi doit être poursuivi sur toute la durée des contrats, lesquels ne sont qu'à leur commencement d'exécution. Au sein de Mayenne très haut débit par exemple, les parties partagent un modèle de plan d'affaires actualisé intégrant des variables pour envisager différents scénarios, ce qui apparaît comme une bonne pratique ;

- l'importance d'exiger des éléments sur les flux financiers entre les délégataires et chacune des sociétés du groupe par lesquelles ces flux circulent. En effet, ces flux affectent l'équilibre économique des contrats et le TRI des délégataires à travers le niveau de la rémunération des comptes courants d'associés du groupe et le niveau des frais généraux acquittés par les délégataires au titre des moyens mis à leur disposition par le groupe ;

²⁸ 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 nécessité de continuer à faire peser le risque économique sur les délégataires et, en cas de renégociation, la nécessité d'exiger des contreparties pour renforcer les obligations contractuelles pesant sur ces derniers, par exemple en matière de résilience ou d'exploitation des réseaux.

Ces demandes de renégociation des DSP posent en effet la question de la part de responsabilité

de chacun des acteurs dans la dégradation de la situation. En particulier, les difficultés causées par les OCEN sous-traitant les raccordements finals posent la question de leur participation au rétablissement de cette situation, à travers notamment l'évolution des tarifs d'accès aux réseaux. Ce rétablissement ne saurait peser uniquement sur les collectivités locales.

Le rapport des juridictions financières sur les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique

La commission des finances du Sénat a saisi la Cour des comptes pour qu'elle dresse un état des lieux du déploiement de la fibre optique, en particulier en termes de soutiens publics.

Dans leur rapport publié en 2025, les juridictions financières relèvent que les modèles économiques initiaux des réseaux d'initiative publique ne sont souvent plus en adéquation avec le niveau de recettes attendu (commercialisation plus lente que prévue, cofinancement des opérateurs commerciaux) et que certains opérateurs d'infrastructures ont conclu des contrats avec des collectivités locales en minimisant les coûts (raccordements complexes, coûts d'exploitation liés aux problèmes de qualité et de résilience) afin de remporter ces contrats.

Les juridictions financières recommandent de faire aboutir en 2025 les travaux de l'ARCEP d'objectivation des coûts dans les réseaux d'initiative publique. Se référant à une « *juste répartition des coûts entre acteurs, en particulier entre opérateurs d'infrastructures et opérateurs commerciaux* », elles précisent que « *cette analyse est un préalable indispensable avant d'envisager d'éventuelles révisions des modèles ou une mobilisation supplémentaire de fonds publics. (...) En effet, outre que les constats ne sont à ce jour pas partagés entre acteurs et régulateur, ceux-ci devraient être traités différemment selon leur nature, en distinguant notamment les cas de surcoûts qui auraient dû être anticipés et qui sont de la responsabilité des opérateurs d'infrastructures, de ceux qui n'étaient pas anticipables.* ».

3 – LE SUIVI DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP) ASSURE PAR LES SYNDICATS CREEES PEUT ENCORE ETRE AMELIORE

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

A. Des environnements de suivi et de contrôle ont été mis en place

La gouvernance des syndicats contrôlés, qui accorde une place prépondérante aux départements en Sarthe et en Mayenne²⁹, participe globalement au suivi des délégations de service public (DSP) : examen des rapports annuels des délégataires par les comités syndicaux et les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), également consultées pour avis sur les projets de DSP (excepté en Sarthe jusqu’en 2023).

Une gouvernance spécifique aux DSP a également été mise en place : comités de suivi ou stratégiques auxquels participent des élus des syndicats et les délégataires, comités techniques lors des phases de construction et d’exploitation auxquels participent des agents des syndicats et les délégataires.

Surtout, la création de syndicats dédiés a permis la structuration de leurs services autour du suivi des DSP. Au sein du syndicat Anjou numérique (15,6 ETP), tou(te)s les responsables et chargé(e)s de mission ont une connaissance du contrat et l’organisation retenue favorise la transversalité. Au sein du syndicat Mayenne très haut débit (7,7 ETP), les moyens humains en interne ont permis de réaliser directement une part importante³⁰ des opérations de recette des éléments du réseau. De plus, les services des départements mis à disposition peuvent être

sollicités. Avec l’achèvement des réseaux, ces moyens devront être réorientés vers le suivi de l’exploitation.

Les syndicats font également appel à des prestataires extérieurs pour les assister dans le suivi stratégique, financier et juridique des délégataires, notamment pour les appuyer dans l’application des clauses contractuelles. La dimension industrielle des déploiements a également nécessité le recours à des prestataires extérieurs pour réaliser les audits terrain avant la recette ou réception des éléments du réseau.

Les moyens mis en œuvre apparaissent donc comme correctement dimensionnés pour suivre le déploiement des réseaux d’initiative publique et vérifier le respect des règles d’ingénierie. La possibilité de valider de manière implicite les études de conception n’a pas été utilisée. Même si la recette des éléments du réseau est réalisée par les délégataires, les syndicats y participent ou y sont représentés par un prestataire extérieur. Les procès-verbaux de recette ne sont signés et les dossiers ouvrage exécuté (DOE) validés qu’une fois toutes les réserves levées par les délégataires.

Les dépenses engagées par les syndicats pour suivre les DSP sont couvertes en totalité (cas de Sarthe numérique) ou en partie (cas d’Anjou numérique et Mayenne très haut débit) par les redevances de contrôle qu’ils reçoivent des délégataires.

²⁹ Présidence et première vice-présidence, nombre de voix et de sièges au comité syndical et au bureau, montant de la contribution.

³⁰ 100 % 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.

B. Des dispositifs de suivi et de contrôle sont mis en œuvre mais pourraient encore être améliorés

1. Des applications informatiques sont utilisées

Les syndicats contrôlés mettent en œuvre des dispositifs de suivi et de contrôle des DSP, en particulier à travers l'utilisation d'applications informatiques (gestion électronique de documents, extranets, tableurs, etc.).

Au sein d'Anjou numérique, des applications performantes développées en interne, pour certaines au moyen de logiciels libres autorisant davantage d'autonomie et d'adaptabilité, permettent de suivre et de gérer les livrables fournis par le délégataire. La définition d'une nomenclature et de règles de nommage par le syndicat a également permis d'automatiser certains processus (import et classement de documents et données notamment). Un outil gère certains points de contrôle automatisés des études livrées.

Au-delà de procédures et méthodes de contrôle qu'ils ont élaborées, les syndicats Sarthe numérique et Mayenne très haut débit sont plus dépendants, pour leurs interactions avec les délégataires, des applications mises à leur disposition par ces derniers.

Sarthe numérique est très satisfait de l'extranet « *console délégant* » d'Axione comportant différentes fonctionnalités³¹. Il lui permet notamment de visualiser en temps réel et de manière dynamique (cartes, graphiques) l'état et la vie du réseau. La fiabilité des informations produites par le délégataire est contrôlée par le syndicat à partir d'un échantillonnage des données source (par exemple, extraction des tickets ou incident signalé ayant bien fait l'objet d'un ticket).

S'agissant d'Anjou numérique, ces données doivent encore être transmises.

Concernant Mayenne très haut débit, les informations figurant sur l'extranet « *espace collectivités* » d'Orange dédié à l'exploitation

doivent être améliorées, en particulier les livrables fournis.

Tous les réseaux d'initiative publique peuvent être visualisés au moyen de systèmes d'information géographique (SIG), ce qui améliore leur connaissance par les collectivités locales. Le SIG d'Anjou numérique va jusqu'à consolider l'ensemble des données (fichiers IPE, état de validation des études, livrables disponibles, réserves ouvertes, traitées ou levées). Consultable depuis un poste de travail ou un téléphone mobile, il est utilisé pour la préparation et la réalisation des audits terrain du prestataire extérieur.

Au final, les syndicats contrôlés doivent encore développer les outils de suivi de l'exploitation de leurs réseaux après avoir identifié leurs besoins en la matière et les difficultés que celle-ci entraîne.

2. Les indicateurs sont encore limités sur l'exploitation

Les contrats de DSP, dont les conventions initiales, leurs annexes et leurs avenants comportent tous autour de 1 000 pages, présentent les travaux et services fournis par les délégataires. Ils précisent 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 des réseaux, garanties de temps de rétablissement). Ces engagements, indicateurs et pénalités associées sont encore limités sur l'exploitation et la vie des réseaux, ce qui pourrait être rectifié par voie d'avenants.

indicateurs de qualité et de capacité, indicateurs commerciaux (délai de raccordement).

³¹ Météorologie du réseau (indicateurs de supervision), accès aux tickets d'incident, suivi des travaux programmés et de maintenance curative,

Par exemple, au sein de Sarthe numérique, de nombreux indicateurs mesurant la vie du réseau sont suivis sans être encore contractualisés : *backlog*³² et délai de traitement des tickets d'incident, délai de raccordement, taux d'échec de raccordement, taux de panne, etc.

3. Seul un syndicat a appliqué des pénalités lors du non-respect de ses engagements contractuels par le délégataire

Les syndicats Sarthe numérique et Anjou numérique n'ont appliqué aucune des pénalités prévues au contrat lors du non-respect de leurs engagements contractuels par les délégataires.

Par exemple, l'absence de réalisation de la totalité des dépenses de promotion et de communication prévues pour la commercialisation du réseau, par le délégataire d'Anjou numérique, n'a pas entraîné l'application de pénalités. Il en est de même pour le délégataire de Sarthe numérique qui n'a, par exemple, pas atteint l'objectif de 9 000 heures de formation.

En revanche, le syndicat Mayenne très haut débit a exigé de son délégataire des pénalités d'un montant total de 2,34 M€ pour le retard de construction de trois ans de son réseau. L'exploitation commence également à donner lieu à l'application de pénalités.

Mais même Mayenne très haut débit n'exige pas financièrement l'ensemble des pénalités prévues au contrat. En revanche, leur notification peut être utilisée pour faire respecter la complétude du réseau par le délégataire.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'*a minima*, chacun des engagements contractuels doit être suivi et chacune des pénalités associées calculée.

4. L'information et la communication sur les DSP sont variables

Les délégataires produisent chaque année un rapport devant notamment comporter une analyse de la qualité des services³³. Cependant, ces rapports ne sont pas nécessairement remis dans les délais prévus³⁴ ni complets. Pour les analyser, les syndicats contrôlés font appel à l'expertise de cabinets de conseil qui peuvent demander des informations complémentaires.

La contractualisation d'indicateurs d'exploitation (cf. *supra*) pourrait entraîner l'actualisation des stipulations contractuelles fixant le contenu des rapports annuels des délégataires, afin de permettre aux syndicats d'obtenir ces indicateurs plus facilement.

Par ailleurs, les données essentielles des contrats de concession signés auraient dû être rendues accessibles³⁵.

³² « Stock » de tickets entrants ne faisant pas l'objet d'un ticket sortant. Les indicateurs d'exploitation suivis en comité d'exploitation font l'objet de cycles de contrôle mis en place selon des seuils d'acceptabilité et d'alerte issus du *backlog* par typologie des incidents.

³³ 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^{er} février 2016 relatif aux](#)

[contrats de concession](#) repris à aux art. [R. 3131-3 à R. 3131-4 du CCP](#).

³⁴ Exemple de la société Anjou fibre, délégataire du syndicat Anjou numérique.

³⁵ 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^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession](#) repris à l'art. [R. 3131-1 du CCP](#)

ANNEXES

1 – LISTE DES ACRONYMES

- ADSL** : *Asymmetric Digital Subscriber Line* : communication numérique par ligne téléphonique
- AMII** : appel à manifestation d'intentions d'investissement
- AMEL** : appel à manifestation d'engagement local
- ARCEP** : autorité de régulation des communications électroniques et des postes
- CCP** : code de la commande publique
- CCSPL** : commission consultative des services publics locaux
- CGCT** : code général des collectivités territoriales
- DSP** : délégation de service public
- EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- ETP** : équivalent temps plein
- 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
- FttN** : *Fiber to the Node* : fibre optique déployée jusqu'au sous-répartiteur, solution de montée en débit
- IoT** : *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
- SIG** : système d'information géographique
- SRO** : sous-répartiteur optique
- STOC** : sous-traitance d'opérateur commercial
- TRI** : taux de rendement interne

2 – RÉFÉRENCES ET LIENS

Contrôles réalisés par la chambre

[Syndicat Sarthe numérique](#)

[Syndicat Anjou numérique](#)

[Syndicat mixte Mayenne très haut débit \(THD\)](#)

Autres publications des juridictions financières

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

Cour des comptes, [Les soutiens publics en faveur du déploiement de la fibre optique](#), communication à la commission des finances du Sénat, février 2025

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, [Les réseaux de distribution d'électricité au défi de la transition énergétique : quatre cas illustratifs](#), novembre 2024

Références externes

[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.

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

Étude [Résilience des réseaux FttH](#) d'Infranum et de la Banque des territoires, 2023

Chambre régionale
des comptes

Pays de la Loire



Le présent rapport

est disponible sur le [site internet](#)

de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire
