



Le président

Bordeaux, le 31 août 2023

à

Dossier suivi par : Sandrine Hamaïde, greffière de la 2^{ème} section
Tél. : 05 56 56 47 00
Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr
Nos références à rappeler KSP GD230371 CRC
Contrôle n° 2022-0052
Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte
Dorsal
P.J. : 1 rapport
Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur Jean-Marie Bost
Président du syndicat mixte Dorsal
27 boulevard de la Corderie – Bât D

87031 Limoges

imbost87@gmail.com

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Dorsal concernant les exercices 2016 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Il conviendra d'inscrire ce document à l'ordre du jour de votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document sera publié sur le site internet des juridictions financières une fois présenté à votre organe délibérant et au plus tard dans un délai de deux mois suivant la présente notification, conformément à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières. Je vous rappelle cependant que, jusqu'à sa publication, ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

En application de l'article R. 243-14 du même code, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.

Pour le président empêché
et par délégation

Philippe Honor
Président de la 1^{ère} section



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE DORSAL (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 04 juillet 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
1 UNE STRATÉGIE NUMÉRIQUE ÉVOLUTIVE	6
1.1 L'objet statutaire de Dorsal : établissement et exploitation d'infrastructures et réseaux de communications électroniques	6
1.2 Le déploiement de l'Internet et du très haut débit.....	7
1.2.1 La consécration de la technologie de la fibre optique	7
1.2.2 Le zonage du territoire	8
1.2.3 Les incidences des choix opérés par Dorsal pour déployer le réseau d'initiative publique de deuxième génération et les conséquences sur son contrat de DSP avec Axione Limousin.....	9
1.3 La qualité du déploiement	12
2 UN FONCTIONNEMENT INTERNE PERFECTIBLE ET UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE À AMÉLIORER	14
2.1 Une gouvernance perfectible : améliorer la sécurité juridique des actes et respecter la compétence du comité syndical	14
2.1.1 Des délégations de signature trop générales	14
2.1.2 Seul le comité syndical est compétent pour décider des remises gracieuses	14
2.2 Des informations budgétaires et comptables qui altèrent l'information délivrée aux élus et disponible pour les citoyens	15
2.2.1 Des ouvertures de crédits insuffisantes de façon récurrente	15
2.2.2 L'absence de pluriannualité	17
2.2.3 Des erreurs d'imputation comptable et une absence d'amortissement des portions de réseau déjà commercialisées	18
2.3 Une nomenclature comptable incertaine	19
2.4 L'assujettissement incertain à la TVA des contributions financières versées à Axione Limousin dans le cadre des avenants 29 et 39	21
3 LES PLANS DE FINANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE OPTIQUE.....	23
3.1 Les principes généraux	23
3.2 Département de la Corrèze	26
3.2.1 Les objectifs	26
3.2.2 Le réalisé	26
3.3 Département de la Creuse.....	28
3.3.1 Les objectifs	28
3.3.2 Les jalons pilote, 1 et 2.....	28
3.4 Département de la Haute-Vienne	30
3.4.1 Les objectifs	30

3.4.2 Les jalons pilote, 1 et 2.....	32
3.5 Estimation du coût global du déploiement de la fibre optique dans les trois départements.....	33
3.6 Les risques associés à la prise en compte des recettes à percevoir de la SPL NATHD dans l'établissement des plans de financement	34
3.7 Dorsal dans la gouvernance de la SPL NATHD	36
4 UNE EXÉCUTION FINANCIÈRE DES MARCHÉS DE TRAVAUX POUR LE JALON 1 DU SDAN CONCILIANTE AVEC LES COCONTRACTANTS	38
4.1 L'organisation interne du syndicat	38
4.2 La passation des marchés de conception-réalisation pour le jalon 1.....	38
4.3 Une exécution des stipulations financières des marchés favorable aux entrepreneurs	40
ANNEXES.....	43
Annexe n° 1. Glossaire.....	44
Annexe n° 2. Cartes de déploiement du réseau d'initiative publique début 2022	50
Annexe n° 3. Analyse financière.....	53

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte pour le Développement de l'Offre Régionale de Services et de l'Aménagement des Télécommunications en Limousin (Dorsal), créé en 2003 sous sa forme actuelle, a pour objet l'établissement, l'exploitation et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques, sur le périmètre des départements de la Corrèze, de la Creuse et de la Haute-Vienne.

Le réseau d'initiative publique (RIP) confié à Dorsal couvre les zones dans lesquelles le déploiement de la fibre optique n'a pu être assumé par des opérateurs privés. Dorsal est ainsi compétent sur les zones les moins densément peuplées où le coût du déploiement est le plus élevé, dans une région qui était la moins dense des régions métropolitaines d'avant 2015.

Dorsal a délégué le service public de la construction et de l'exploitation du RIP dit de première génération (RIP 1G) à la société Axione Limousin, à partir de l'année 2005 et jusqu'en 2025. Le RIP 1G consistait à développer des offres ADSL via le réseau téléphonique, à raccorder en fibre optique certains sites jugés stratégiques (hôpitaux, universités, certaines entreprises etc.) et à résorber les zones blanches en recourant à d'autres technologies que la fibre et l'ADSL (satellite, radio). Il a été déployé et commercialisé en totalité en 2007.

Un schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) du Limousin a ensuite été adopté par Dorsal en 2012, avec pour objectif de déployer à l'horizon 2030-2035 la fibre sur l'ensemble du territoire de l'ancienne région administrative du Limousin soit 500 000 locaux, dont 286 000 à la charge du secteur public. Il marque le passage technologique au RIP de deuxième génération (RIP 2G).

À partir de 2014, Dorsal a lancé le « SDAN pilote », qui consistait en des opérations de montées en débit et de déploiements de quelques prises de fibre optique, afin de bénéficier de retours d'expérience avant la généralisation de la première étape du SDAN. Les infrastructures réalisées sous maîtrise d'ouvrage publique ont été remises en affermage à Axione Limousin. Des travaux supplémentaires de raccordement de sites en fibre optique ont été mis à la charge du délégataire par avenant en 2014 et ont reporté l'échéance de son contrat de 2025 à 2029.

En 2016, le département de la Corrèze a décidé seul de déployer la fibre sur son territoire pour l'année 2021. Par la suite, le calendrier initial a également été fortement raccourci pour les deux autres départements, avec la décision d'y déployer l'ensemble de la fibre pour l'année 2024. Le déploiement de la fibre, l'exploitation et la commercialisation du RIP 2G ont alors été confiés à la société publique locale Nouvelle-Aquitaine Très Haut Débit (SPL NATHD) – créée à l'initiative de la région Nouvelle-Aquitaine – au détriment de la société Axione Limousin, pourtant titulaire d'un droit d'exclusivité en matière de développement de réseaux de communications électroniques. Ce choix a rendu nécessaire l'articulation des deux dispositifs contractuels. Dorsal a dès lors acheté des droits d'usage du réseau à Axione Limousin pour 15,5 M€ afin que la SPL NATHD puisse utiliser les infrastructures déjà construites dans le cadre du RIP 1G. Le raccourcissement du calendrier de déploiement de la fibre optique entraînant un effet d'éviction sur les raccordements ADSL, cette incidence négative sur l'économie du contrat d'Axione Limousin a également été prise en considération dans la détermination de la somme versée à cette dernière. Fin 2021, le réseau de fibre jusqu'aux points de branchement (représentant un potentiel de 233 000 prises individuelles en cas de souscription d'abonnement) était déployé en totalité en Corrèze et en Haute-Vienne, et devrait l'être pour la fin de l'année 2024 pour la Creuse, pour un coût total prévisionnel de 391 M€.

Les plans de financement, un par département, ont été construits en intégrant, outre les participations de l'Union européenne (fonds FEDER), de l'État (Fonds pour une Société Numérique) et de la région Nouvelle-Aquitaine, la part restant à financer par les départements et les EPCI concernés portée par Dorsal qui recourt à des emprunts bancaires, à des avances remboursables reçues des départements et des EPCI et, dans une moindre mesure, à des fonds de concours. Certains emprunts sont en partie garantis par les départements. Le remboursement des avances remboursables est conditionné par l'encaissement d'un niveau suffisant de redevances. Le choix de retenir un plan de financement pour chacun des trois départements, associé à celui d'un rythme de déploiement spécifique à chaque département, montre que la stratégie homogène et supra-départementale qui prévalait dans le cadre du SDAN a laissé place à une juxtaposition d'approches départementalisées.

Le montage financier consiste à rembourser les emprunts et les avances grâce aux recettes perçues par Dorsal de la part de la SPL NATHD. Les redevances reversées par NATHD sont fixées en fonction du nombre de prises de fibre mises en exploitation, de ses résultats liés à l'exploitation du réseau et des ressources générées par le cofinancement apporté par les opérateurs commerciaux (les fournisseurs d'accès Internet). Ces dernières recettes correspondent au choix que peuvent faire les opérateurs commerciaux de verser 500 € par prise lors de la construction du réseau pour bénéficier ensuite d'un loyer mensuel réduit, de l'ordre de 5 € au lieu de 13 €. Ce montage, qui repose donc sur le pari de la réussite commerciale du RIP 2G (qui implique la souscription d'abonnements par les usagers raccordés) appelle quelques points de vigilance. En premier lieu, le recours au cofinancement par les opérateurs commerciaux, dicté par des choix qui relèvent de la stratégie propre à chacun d'eux, est difficilement modélisable. L'anticipation du montant des ressources générées (de fortes rentrées d'argent lors de la construction du réseau) est donc en partie aléatoire. En second lieu, le territoire ex-limousin se caractérise par une forte proportion de logements vacants ou de résidences secondaires. Or, ces locaux ne sont pas les plus susceptibles de générer des abonnements à la fibre optique. Il en résulte que la pérennité du montage financier est incertaine. Enfin, ces plans de financement ont été élaborés sur l'hypothèse d'un taux de raccordement entre les points de branchement et les prises individuelles de 60 % au plus. Si la proportion de clients à la fibre optique dépasse ce taux de 60 %, la question du financement du raccordement final de ces clients se posera : soit ils paieront leur raccordement, soit le coût de ce dernier devra être pris en charge par les collectivités publiques comme actuellement.

Par ailleurs, le syndicat a choisi de construire sous sa maîtrise d'ouvrage les infrastructures du RIP 2G en passant des marchés publics. Il n'a pas respecté à cette occasion le principe de l'engagement de crédits budgétaires pour un montant au moins égal à l'engagement juridique né de la conclusion des marchés. Il en résulte une minoration des restes à réaliser (différence entre le montant du contrat signé et les premières dépenses engagées sur la première année) qui masque à l'assemblée délibérante le montant des travaux ou services qui resteront à financer l'exercice suivant. La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement permettrait d'améliorer l'information délivrée aux élus et renforcerait le pilotage de ces enjeux financiers majeurs (391 M€ prévus au total pour le déploiement de la fibre).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place des délégations de signature précises dans leur formulation. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 2 : respecter la réglementation comptable, particulièrement en ouvrant les crédits budgétaires suffisants pour faire face aux engagements juridiques et en appliquant le mécanisme des restes à réaliser. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 3 : adopter un plan pluriannuel d'investissement. **[non mise en œuvre]**

Recommandation n° 4 : transmettre aux membres du syndicat un état semestriel actualisé des commercialisations effectives par la société délégataire et des recettes nettes associées sur la durée du plan de financement. **[non mise en œuvre]**

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à son programme de l'année 2022 le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Dorsal¹ à compter de l'exercice 2016.

L'ordonnateur de cet établissement public, syndicat mixte ouvert, est son président, M. Jean-Marie Bost, réélu le 9 septembre 2021, informé de l'ouverture du contrôle par une lettre en date du 9 mars 2022 réceptionnée le 11 suivant. Il est le seul ordonnateur sur la période.

L'entretien de début de contrôle avec l'ordonnateur s'est déroulé le 13 avril 2022 à Limoges. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 16 novembre 2022.

La chambre a délibéré ses observations provisoires dans sa séance du 25 janvier 2023. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 22 mars 2023 au président du syndicat mixte Dorsal qui en a accusé réception le jour même.

Après avoir analysé la réponse de ce dernier, celles du président du département de la Corrèze, du président du département de la Haute-Vienne, du président de la SAS Axione Limousin ainsi que la réponse apportée par la comptable publique à la communication du procureur financier, la chambre a arrêté ses observations définitives le 4 juillet 2023.

1 UNE STRATÉGIE NUMÉRIQUE ÉVOLUTIVE

1.1 L'objet statutaire de Dorsal : établissement et exploitation d'infrastructures et réseaux de communications électroniques

Le syndicat mixte Dorsal (développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin) a été créé le 10 décembre 2003, sous la dénomination Dorsal Réalisation, prenant la suite du syndicat mixte Dorsal Études qui avait préfiguré le syndicat actuel². Il a pris la forme d'un syndicat mixte ouvert à vocation unique.

Son siège est situé à Limoges, il est financé par les contributions budgétaires de ses membres.

Il a pour objet l'établissement, l'exploitation et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques, sur le périmètre des départements de la Corrèze, de la Creuse et de la Haute-Vienne ainsi que des EPCI à fiscalité propre et de tout groupement de collectivités membres. Il bénéficie d'un transfert de compétence de la part de ses membres sur le fondement de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

¹ Le SM Dorsal s'appelait en 2005 Dorsal Réalisation mais les statuts du 25 novembre 2016 indiquent que sa dénomination sera indifféremment celle de Dorsal Réalisation et celle de Dorsal. Dans tout le rapport, il sera fait mention du SM Dorsal. (Q01-T01-02-CS70-D512-Modif_statutaire_21112016).

² Selon Wikipedia, une Dorsale Internet est un réseau informatique faisant partie des réseaux longue distance de plus haut débit d'Internet. Il s'agit en quelque sorte de la colonne vertébrale du réseau Internet.

Il est également habilité à établir et actualiser les schémas directeurs d'aménagement numérique (SDAN) et il peut exercer toute activité complémentaire à ses compétences principales.

En conséquence, il exerce en lieu et place de ses membres toutes les compétences nécessaires à la réalisation de son objet. En revanche, les réseaux établis et exploités par les membres du syndicat mixte pour la distribution des services de radio et de télévision et de téléphonie mobile ne lui ont pas été transférés.

Il a délégué en 2005, à la société Axione Limousin, la réalisation et la gestion de son réseau de communications électroniques dit de première génération et, en 2018, à la société publique locale (SPL) NATHD celui de deuxième génération correspondant au déploiement de la fibre optique à domicile.

1.2 Le déploiement de l'Internet et du très haut débit

1.2.1 La consécration de la technologie de la fibre optique

Historiquement le réseau Internet s'est construit sur le réseau de France Télécom devenue Orange. Il s'agit du réseau dit « cuivre », qui a permis le déploiement de la technologie ADSL par utilisation de bandes de fréquence supérieure à celle utilisée pour la téléphonie. L'ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), offre un débit de données supérieur en émission qu'en réception, du point de vue de l'utilisateur final.

De façon générale, le principal inconvénient de la technologie « cuivre » est l'atténuation du signal dont la force est fonction de la distance qui sépare l'utilisateur final du nœud de raccordement d'abonnés (NRA). L'opérateur historique, propriétaire du réseau cuivre, a annoncé la fermeture des offres commerciales reposant sur cette technologie d'ici 2025 et l'extinction du réseau proprement dit pour 2030.

Si l'ADSL permet d'accéder à l'Internet haut débit, la fibre optique permet quant à elle l'accès à l'Internet très haut débit (THD). Le plan « France très haut débit » lancé en 2013, avec l'engagement de couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022, a accéléré le déploiement de la fibre optique.

D'autres technologies existent mais sont moins répandues. Elles sont utiles pour les zones les plus éloignées ou difficiles d'accès. Il s'agit des technologies radio (boucle locale radio, WiMax remplacé par le LTE, technologie radio mobile de 4e génération ou THD radio3) et du satellite.

³ Non déployé sur le périmètre du syndicat mixte Dorsal.

1.2.2 Le zonage du territoire

En 2008, le législateur a confié à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) le soin de préciser les modalités de mutualisation de la partie terminale des réseaux⁴. L'ARCEP a distingué deux zones dès 2009.

Les zones très denses (ZTD) correspondent « *aux communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer [...] leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements* ».

Ces zones comptent 106 communes et représentent environ 6,5 millions de locaux (logements et locaux à usage professionnel). La mutualisation a généralement lieu en pied d'immeubles ou au niveau d'armoires de rues réunissant 100 à 300 locaux selon la densité des poches à déployer. Les réseaux y sont déployés par les opérateurs privés sur leurs fonds propres.

Aucune commune de l'ancienne région Limousin ne relève des ZTD.

Les zones moins denses (ZMD) sont définies en creux par rapport aux précédentes. Elles représentent environ 30,7 millions de locaux. Comme elles sont moins densément peuplées, il existe une mutualisation des réseaux des opérateurs en raison du coût plus élevé de déploiement du réseau.

La zone d'initiative privée située sur les ZMD représente environ 14,2 millions de locaux, généralement dans et à proximité des villes moyennes. Elle est communément appelée « zone AMII ». Elle a en effet été initialement définie à la suite d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) organisé par le gouvernement visant à révéler les projets de déploiement de réseaux très haut débit sur fonds propres des opérateurs en dehors des zones très denses. L'ARCEP assure le contrôle de ces obligations vis-à-vis des opérateurs Orange et SFR, opérateurs concernés par ces AMII.

Cette zone a été étendue dans le cadre des appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL) lancés à partir de fin 2017. Des opérateurs privés se sont engagés auprès de l'État à déployer un réseau de fibre optique à domicile⁵ sur leurs fonds propres dans le cadre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Comme pour la zone AMII, ces engagements sont juridiquement contraignants et contrôlables par l'autorité de régulation.

La zone d'initiative publique regroupe environ 16,5 millions de locaux. Elle correspond en général à des territoires plus ruraux. Les déploiements y sont réalisés par les collectivités territoriales dans le cadre de RIP.

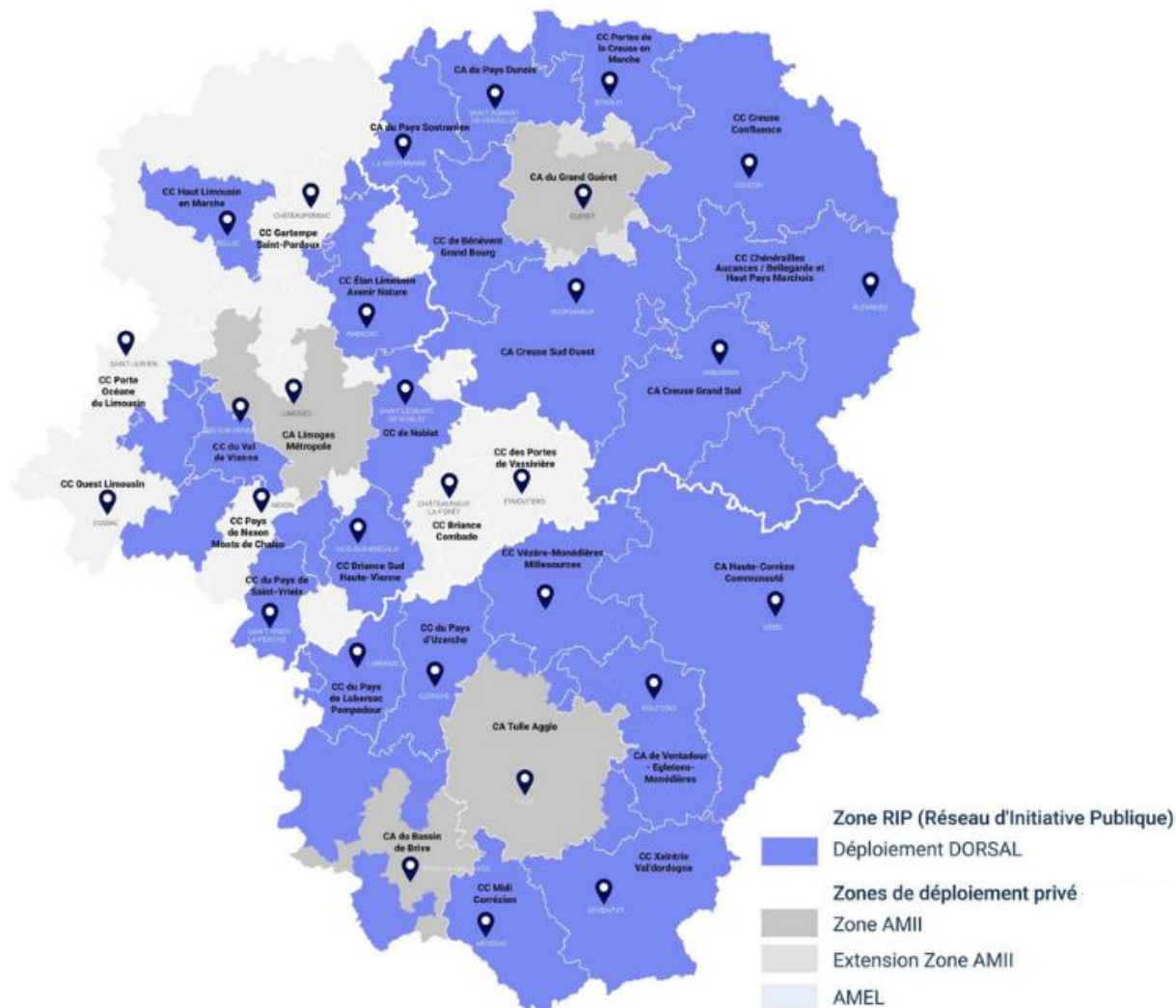
Ce cadre (zones d'initiative publique et zones d'initiative privée via AMII ou AMEL) sert de trame pour la mise en œuvre du plan « France très haut débit ». La grande majorité des projets RIP sont élaborés suivant le plan « France très haut débit ».

⁴ La partie terminale du réseau correspond à la partie comprise entre le point de mutualisation et les prises situées dans les logements. Elle est constituée par un ensemble de lignes.

⁵ Fiber to the home (FTTH).

En 2023, le territoire de compétence du syndicat mixte Dorsal est divisé en trois catégories de zones : la zone RIP pour laquelle il est en charge du déploiement et les zones AMII et AMEL où Orange est chargée de la construction du réseau de fibre optique, à l'exception de la zone AMII de l'agglomération de Tulle où SFR a signé l'engagement. L'initiative privée en Limousin recouvre environ 43 % du nombre total de locaux.

Carte n° 1 : les différentes zones sur le périmètre de compétence de Dorsal



Source : site Internet Dorsal

1.2.3 Les incidences des choix opérés par Dorsal pour déployer le réseau d'initiative publique de deuxième génération et les conséquences sur son contrat de DSP avec Axione Limousin

Dorsal a signé en 2005 un contrat de délégation de service public (DSP) avec la société Axione Limousin pour une durée initiale de 20 ans.

Selon l'article 5-1 du contrat, le « *syndicat concède au délégataire le droit exclusif de réaliser et gérer un réseau de télécommunications haut débit sur le périmètre défini à l'article 2* » et le syndicat s'engage à ne pas procéder directement ou par le biais d'un tiers à l'établissement d'aucune infrastructure de télécommunications concurrente de celle déléguée.

Dorsal a participé aux travaux de premier établissement du RIP dit de première génération à hauteur de 38 399 796 € (sur une dépense globale de 68 635 000 €) sous forme de subvention versée à Axione Limousin. Cette dernière a assumé les travaux et le complément des frais de premier établissement ainsi que la commercialisation et la maintenance du réseau.

Ce RIP a été déployé à partir de 2005, avec pour objectifs de :

- raccorder les sites publics (hôpitaux, établissements d'enseignement et de recherche, administrations, etc.) et les entreprises stratégiques à la fibre optique ;
- développer les offres ADSL en regroupant les centraux téléphoniques pour faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs commerciaux (fournisseurs d'accès internet) sur le territoire ;
- résorber les zones blanches en déployant des technologies alternatives à l'ADSL : WiMax (technologie radio ou satellite).

Un avenant n° 25 a été signé en 2014 avec Axione Limousin par lequel cette dernière s'est engagée à réaliser des travaux de raccordement en fibre optique d'entreprises et de sites publics pour 5,9 M€ sur la période 2014-2025 afin de répondre à une demande de connectivité très haut débit de ces usagers. Dans ce cadre, la fin du contrat a été repoussée en 2029 afin de permettre au délégataire d'amortir ces investissements supplémentaires sans augmentation excessive des tarifs.

Dorsal a adopté le 4 octobre 2012 le schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) du Limousin. Ce document rappelle que la région Limousin présentait alors la plus faible densité de population de France métropolitaine (43 habitants/km² d'après les chiffres 2006 cités par le SDAN). La conséquence en était le coût élevé du déploiement de la fibre, inversement proportionnel à la densité de la population.

Tableau n° 1 : coût de déploiement selon la nature publique ou privée de la zone

Territoire	Ensemble			Initiative privée (zones AMII)			Reste à prendre en charge		
	nombre de locaux	coûts	coût/loc	nombre de locaux	coûts	coût/loc	nombre de locaux	coûts	coût/loc
Corrèze	165 978	282 M€	1 700 €/loc	78 024	78 M€	1 000 €/loc	87 954	204 M€	2 300 €/loc
Creuse	96 767	250 M€	2 600 €/loc	17 228	21 M€	1 200 €/loc	79 539	229 M€	2 900 €/loc
Haute-Vienne	238 117	283 M€	1 200 €/loc	119 420	51 M€	430 €/loc	118 697	233 M€	2 000 €/loc
Limousin	500 862	815 M€	1 600 €/loc	214 672 (43 %)	150 M€ (18 %)	700 €/loc	286 190 (57 %)	665 M€ (82 %)	2 300 €/loc
France*	~35 M	~25 Md€	~700 €/loc	~20 M	~7 Md€	~350 €/loc	~15 M	~18 Md€	~1 200 €/loc

*Chiffres France estimés (source : modèle PMP). Une étude de l'ARCEP devrait préciser ces chiffres sous peu.

Source : SDAN Limousin

Ce document qui retrace la stratégie des acteurs régionaux prévoit la couverture intégrale du territoire par le très haut débit en quatre jalons, chacun constituant une phase de développement :

- jalon 1 : minimum de 5 Mb/s pour tous en 2020 et 60 % de foyers raccordés à la fibre ;
- jalon 2 : 70 % de fibre optique à domicile en 2020-2021 ;
- jalon 3 : 85 % de fibre optique à domicile en 2025-2027 ;
- jalon 4 : 100 % de fibre optique à domicile en 2030-2035.

Afin d'offrir un débit minimal de 5 Mb/s à tous les usagers d'Internet, Dorsal a réalisé des opérations dites de montées en débit (MED) dans le cadre du « SDAN pilote ».

Réalisé à compter de 2014, celui-ci comprenait deux axes, réalisés sous maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte : déployer le réseau de fibre optique pilote et les opérations de montée en débit (axe 1) et raccorder les sites prioritaires (axe 2). Son objectif était de déployer un réseau Internet avec les collectivités volontaires afin de bénéficier de retours d'expérience avant de passer à un déploiement plus important.

La prévalence donnée à la technologie de la fibre optique à compter du SDAN – qui marque le passage à un RIP dit de deuxième génération (RIP 2G) – a eu une incidence forte sur l'économie du RIP de première génération (RIP 1G) qui reposait pour l'essentiel sur la technologie ADSL, dans la mesure où le développement de la fibre en vue de sa généralisation emporte un effet d'éviction sur l'ADSL.

En novembre 2016, Dorsal a pris la décision de confier l'exploitation de son réseau dit de deuxième génération à un organisme détenu par plusieurs syndicats mixtes d'aménagement numérique de la région Nouvelle-Aquitaine : la société publique locale Nouvelle-Aquitaine Très Haut Débit (SPL NATHD). Cette décision, fortement encouragée par la région, y compris sur le plan financier, s'est matérialisée par la signature du contrat avec la SPL en avril 2018. Ce choix⁶ a toutefois entraîné de fait une diminution du nombre de clients des infrastructures gérées par Axione Limousin au profit de celles exploitées par la SPL NATHD. Il a donc emporté des effets encore plus significatifs sur l'économie du contrat initial passé avec Axione Limousin.

Enfin, dans le cadre du déploiement du RIP 2G, Dorsal a également décidé de déployer la fibre non plus pour 2030-2035 mais pour 2024, soit une accélération sensible du calendrier. La constitution du RIP 2G s'est matériellement appuyée sur l'architecture du RIP 1G afin de respecter l'obligation de cohérence et de mutualisation des réseaux⁷ et de minimiser les coûts de constitution. L'utilisation des infrastructures déjà existantes a dès lors été privilégiée, comme le préconisait le cahier des charges du plan France THD.

Or, comme évoqué précédemment, le contrat passé avec Axione Limousin lui octroyait l'exclusivité pour déployer et gérer un réseau de communications électroniques sur le territoire limousin.

L'impact du RIP 2G sur le contrat de délégation a été analysé par un cabinet qui accompagnait Dorsal sur ce sujet. Ce dernier a déconseillé de résilier pour motif d'intérêt général le contrat signé avec Axione Limousin (en vue de confier la gestion des infrastructures du RIP 1G directement à la SPL NATHD) en raison du montant de l'indemnité qu'il aurait fallu

⁶ Il en est de même du déploiement de la fibre optique dans la zone dite AMII qui provoque le même effet d'éviction sur l'ADSL et les autres technologies proposées par Axione Limousin.

⁷ L'article L. 1425-1-I alinéa 5 du code général des collectivités territoriales impose une obligation de cohérence des réseaux d'initiative publique en vue d'en réduire les coûts.

lui verser, évalué à 82 M€. Il a en revanche préconisé d'adapter le contrat afin de trouver une solution acceptable par le délégataire historique et a ainsi suggéré l'acquisition de droits d'usage irrévocables (IRU)⁸.

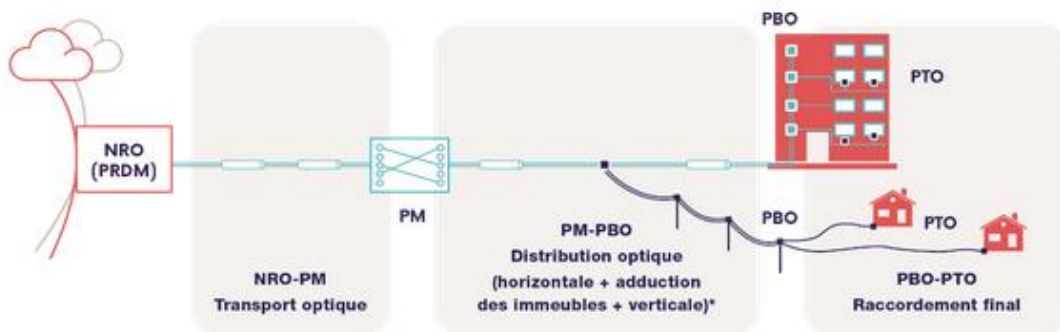
Dorsal a ainsi acquis en 2018 des droits d'usage irrévocables et versé les frais d'accès associés à Axione Limousin, pour un montant global de 15,5 M€, afin de pouvoir utiliser ses infrastructures et le réseau de fibre déjà déployé. Cette somme représente donc la compensation pour Axione Limousin des impacts négatifs du RIP 2G sur l'économie de son contrat.

Selon le syndicat, qui précise que l'acquisition de droits d'usage irrévocables comprenait également des prestations de maintenance du réseau assurées par Axione Limousin, cet achat représentait la meilleure solution pour concilier la contrainte réglementaire de mutualisation des réseaux et le droit d'exclusivité détenu contractuellement par Axione Limousin. En outre, Dorsal fait valoir que cette solution a été jugée économiquement moins onéreuse que celle qui aurait consisté à reconstruire un nouveau réseau avec la SPL NATHD ou à continuer avec Axione Limousin en renégociant l'objet même de son contrat. Le président de Dorsal insiste sur le gain de temps et d'argent induit par l'achat des droits irrévocables d'usage. Mais l'obligation de cohérence des RIP implique par elle-même la mutualisation et la réutilisation des infrastructures pour en limiter les coûts.

Il résulte toutefois de cet achat de droits irrévocables d'usage que, sur une portion limitée du réseau (correspondant à une partie des 166 opérations de montée en débit), Dorsal a ainsi construit des installations qu'il a ensuite remises en affermage à Axione Limousin pour finir par payer à cette dernière le droit de les réutiliser pour les besoins du nouveau réseau.

1.3 La qualité du déploiement

Schéma n° 1 : schéma simplifié d'un réseau de fibre optique



NB : les notions et acronymes sont précisés en annexe 1 du présent rapport

Source : ARCEP

Dorsal construit le réseau de fibre optique jusqu'au point de branchement optique (PBO), après avoir recensé les locaux à raccorder au sein d'une même zone appelée « plaque » organisée autour du nœud de raccordement optique (NRO). Le PBO prend souvent la forme d'un boîtier qui permet de faire transiter la fibre vers plusieurs locaux. Il est matériellement

⁸ Les droits d'usages irrévocables (*Indefeasible Rights of Use* IRU) sont des droits d'usage long terme achetés par l'opérateur d'un réseau à un tiers.

installé le plus souvent sur un appui aérien (poteau du réseau téléphonique ou électrique). Une fois que l'ensemble des PBO d'une même zone homogène est installé, il s'écoule un délai d'au moins trois mois au terme duquel les opérateurs commerciaux intéressés peuvent proposer leurs offres Internet, le temps qu'ils installent leurs équipements sur le réseau public. Cela explique que la fibre n'est pas immédiatement disponible après la fin des travaux de construction du réseau.

Le fil qui va du PBO au point de terminaison optique (PTO), c'est-à-dire la prise située dans le local sur laquelle on raccorde son boîtier Internet, est installé par l'opérateur ou le plus souvent par un sous-traitant lors de l'adhésion à une offre commerciale. Plusieurs éléments peuvent causer un « échec de raccordement » c'est-à-dire l'impossibilité pour le technicien de relier le PTO au PBO : inéligibilité du client, problème de connectique, chambre du PBO inaccessible ou endommagée, absence de fourreau⁹, etc.).

Les sites d'information généralistes font état de taux d'échec de raccordement pouvant atteindre 30 %. La hausse de ce taux serait corrélée à la vitesse de déploiement de la fibre ces dernières années. L'ARCEP s'est emparée du sujet en 2021 par la publication d'un point d'étape et d'un plan d'action sur les travaux relatifs à la qualité de l'exploitation des réseaux en fibre optique et aux raccordements finals. Le régulateur conclut à la responsabilité de l'opérateur d'infrastructures pour réaliser les opérations de création ou de réparation des infrastructures de réseaux sur le domaine public tandis que les opérations à réaliser sur le domaine privé sont de la responsabilité du propriétaire afin de mieux résoudre les échecs de raccordement liés aux raccordements « non standards » découlant de difficultés techniques ou économiques. Dorsal, pour sa part, a communiqué sur les dégradations de son réseau liées aux modalités d'intervention des sous-traitants des opérateurs commerciaux lors du raccordement final.

Dorsal a ainsi indiqué que le taux d'échec de raccordement sur ses réseaux s'élevait à environ 10 % pour chaque département et qu'il a recruté une personne pour s'occuper de ce type de problème. Ce taux paraît faible eu égard aux caractéristiques topographiques de certaines zones du territoire par comparaison avec les taux nationaux. Le suivi de cet indicateur et le traitement de ces situations représentent des enjeux importants pour la réussite du modèle économique retenu. En effet, un taux d'échec important risque de compromettre le succès commercial des abonnements à la fibre optique, les usagers risquant alors de se tourner vers d'autres technologies concurrentes comme le satellite.

Jusqu'au mois de décembre de l'année 2020, l'opérateur historique gère et réalisait les adductions neuves (raccordement de constructions individuelles neuves) au réseau de communications électroniques. Il bénéficiait à ce titre des fonds du service universel et facturait une participation au client final. Depuis 2021, cette opération incombe à l'opérateur d'infrastructures. Il s'agit de la SPL NATHD pour Dorsal mais en vertu du contrat qui les lie, les frais et les opérations d'adductions de constructions neuves au réseau sont prises en charge par le syndicat mixte. C'est pourquoi celui-ci a décidé d'instaurer une redevance de 1 300 € TTC pour les études et travaux préalables à toute nouvelle adduction, à payer par le pétitionnaire, et ce à compter du 1^{er} janvier 2023.

⁹ Le fourreau est la gaine dans laquelle les câbles de fibre optique sont insérés.

2 UN FONCTIONNEMENT INTERNE PERFECTIBLE ET UNE INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE À AMÉLIORER

2.1 Une gouvernance perfectible : améliorer la sécurité juridique des actes et respecter la compétence du comité syndical

2.1.1 Des délégations de signature trop générales

L'assemblée délibérante du syndicat, organe collégial de décision, est le comité syndical, composé de représentants élus des collectivités adhérentes. Il comporte 108 membres titulaires. Il est dirigé par le président, organe exécutif de la structure.

Le bureau, composé de 18 membres, élus au sein du comité syndical, bénéficie de délégations de ce dernier pour régler certaines affaires, de même que le président.

Des délégations de signature sont accordées par le président aux vice-présidents. En pratique, la plupart des actes sont signés par le président. Cependant, la rédaction de ces délégations est trop générale dans leur formulation¹⁰ et elles exposent le syndicat à un risque juridique important en cas de contentieux. Ce risque est d'autant plus grand que le syndicat conclut des actes dont les enjeux financiers sont considérables.

Il est donc important de revoir leur formulation pour définir précisément le champ matériel des délégations consenties, ce que le président de Dorsal s'engage à faire en complétant la délibération n° 849 du 1^{er} février 2023.

Recommandation n° 1. : mettre en place des délégations de signature précises dans leur formulation.

2.1.2 Seul le comité syndical est compétent pour décider des remises gracieuses

La communauté de communes de Porte-Océane-du-Limousin (CCPOL) a bénéficié de travaux de montées en débit sur son territoire. Elle s'est vu facturer par un titre de recettes émis le 16 mai 2019 le montant des charges d'exploitation des années 2016 à 2019 générées par les ouvrages construits par Dorsal pour un montant total de 112 460,80 €. Cette règle de facturation résulte d'une délibération adoptée en novembre 2016 selon laquelle les EPCI bénéficiaires de travaux sur leur territoire payent les charges en découlant s'ils n'adhèrent pas au syndicat.

Le 4 juin 2019 le bureau du syndicat a décidé, sous réserve de l'adhésion de la CCPOL au syndicat en 2019, de ne pas lui facturer les charges d'exploitation pour les années 2016, 2017 et 2019 et de maintenir les charges pour 2018 soit 28 746,56 €, en plus de l'appel des cotisations

¹⁰ Voir les décisions suivantes : CE 16 novembre 2005, commune de Nogent-sur-Marne, CE 18 février 1998, commune de Conflans-Sainte-Honorine, CAA Marseille 19 juill. 2013, req. n° 11MA02094.

statutaires dues pour 2019. Par un courrier du 25 juin 2019, le président de Dorsal a indiqué à son homologue de la CCPOL la décision du bureau et la réduction à venir du titre de recettes.

Dorsal estime que la réduction du montant du titre de recettes trouve son fondement dans une délibération du comité syndical adoptée le 28 juin 2019 pour réviser celle de novembre 2016. Il ajoute qu'il s'agissait de traiter la situation de la CCPOL de manière homogène au regard du sort réservé aux EPCI qui avaient adhéré au syndicat en 2018.

Cependant, quand bien même le bureau avait émis un avis favorable à la réduction du montant réclamé à la CCPOL sous réserve de son adhésion, le président de Dorsal n'était pas habilité à prendre le 25 juin 2019 une décision créatrice de droits, alors que la délibération qui fonderait, selon lui, la remise pratiquée n'a été adoptée par le comité syndical que le 28 juin 2019.

2.2 Des informations budgétaires et comptables qui altèrent l'information délivrée aux élus et disponible pour les citoyens

2.2.1 Des ouvertures de crédits insuffisantes de façon récurrente

Le syndicat comporte un budget principal et, depuis le mois d'avril 2018, un budget annexe par département dédié à l'enregistrement des flux relatifs à l'établissement du réseau de communications électroniques dit de deuxième génération.

Le précédent rapport sur les comptes et la gestion de Dorsal publié en 2016 par la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire avait donné lieu à la recommandation suivante : *« améliorer la sincérité budgétaire du syndicat mixte en comptabilisant rigoureusement les restes à réaliser »*.

Hormis sur le chapitre 21 des dépenses dédiées aux immobilisations corporelles qui connaît un faible taux d'exécution en 2017, 2018 et 2020, les taux de réalisation des autres principaux chapitres de dépenses sur le budget principal, en fonctionnement et en investissement, sont satisfaisants. Cela signifie que les prévisions budgétaires ne sont ni sous-évaluées, ni surévaluées.

En ce qui concerne les budgets annexes, le taux de réalisation des dépenses inscrites sur le chapitre 23 (budget primitif et décisions modificatives) des immobilisations en cours est globalement faible.

Surtout, le syndicat ne respecte pas la réglementation qui impose de procéder aux engagements comptables préalablement ou concomitamment aux engagements juridiques (article 1^{er} de l'arrêté du 26 avril 1996). Cette règle impose d'ouvrir les crédits budgétaires en montant suffisant avant ou, au plus tard, lors de la signature des actes juridiques engageant la collectivité tels que les contrats.

Le syndicat a signé des montants conséquents pour les marchés de travaux de construction du jalon 1 du réseau dit de deuxième génération au début de l'année 2018 pour un total de 153,7 M€. À ce même moment, les budgets annexes n'étaient pas encore ouverts, si bien que les engagements comptables auraient dû figurer au budget principal. Or, seulement 16,7 M€ de crédits étaient ouverts sur ce budget en 2018. De surcroît, comme le précise le syndicat mixte, ces crédits concernaient d'autres opérations. Les marchés du jalon 1 ont donc

été signés sans qu'aucun engagement comptable ait été réalisé, en méconnaissance de la réglementation.

Tableau n° 2 : des crédits budgétaires insuffisants pour faire face aux engagements juridiques en 2018

<i>Budget</i>	<i>Étape</i>	2018	2019	2020	2021
<i>Corrèze</i>	<i>Crédits ouverts</i>	42 408 642	89 935 621,16	78 117 835	105 671 265
<i>Corrèze</i>	<i>Engagements juridiques</i>	104 882 623	0,00	2 000 000	0,00
<i>Corrèze</i>	<i>Crédits consommés</i>	1 980 739	31 058 091	51 208 137	47 284 163
<i>Corrèze</i>	<i>Crédits annulés</i>	0,00	898 974,96	822 891,35	3 232,50
<i>Corrèze</i>	<i>Reports inv</i>	1 708 400,68	0,00	7 652 406,01	1 950 730,04
<i>Creuse</i>	<i>Crédits ouverts</i>	7 893 924	22 196 676	79 765 09,006	115 370 446
<i>Creuse</i>	<i>Engagements juridiques</i>	25 411 557	1 000 000	94 326 615,77	0,00
<i>Creuse</i>	<i>Crédits consommés</i>	1 035 063	4 437 573	12 670 879	28 260 584
<i>Creuse</i>	<i>Crédits annulés</i>	0,00	6 666,81	2 730,00	0,00
<i>Creuse</i>	<i>Reports inv</i>	3 360,00	0,00	7 525 378,75	3 644 845,12
<i>Haute-Vienne</i>	<i>Crédits ouverts</i>	6 008 964	9 328 688	25 904 119,00	48 519 530,00
<i>Haute-Vienne</i>	<i>Engagements juridiques</i>	23 408 160	1 000 000	21 027 637,27	0,00
<i>Haute-Vienne</i>	<i>Crédits consommés</i>	895 384	2 387 587	9 303 028	24 981 815
<i>Haute-Vienne</i>	<i>Crédits annulés</i>	0,00	11 196,18	0,00	14 672,40
<i>Haute-Vienne</i>	<i>Reports inv</i>	1 296,00	0,00	11 316 154,32	2 549 172,18
<i>BP</i>	<i>Crédits ouverts</i>	16 683 797,89	3 863 388,00	3 120,30	1 528 156
<i>BP</i>	<i>Engagements juridiques</i>				
<i>BP</i>	<i>Crédits consommés</i>	11 930 194,00	2 678 565,91	5 026 915,71	81 915,22
<i>BP</i>	<i>Crédits annulés</i>	378 141,64	2 773,04	5 111 379,02	1 428,00
<i>BP</i>	<i>Reports inv</i>	526 347,59	0,00	94 955,39	0,00

NB : BP : budget principal ; inv : investissements

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

En conséquence, les restes à réaliser en investissement, différence entre les crédits ouverts et les crédits consommés ou annulés, sont faussés et très largement minorés. La recommandation du précédent contrôle de la chambre régionale des comptes n'a donc pas été respectée. L'information budgétaire en est gravement altérée car les documents budgétaires et comptables ne reflètent pas le montant des engagements juridiques du syndicat. La sincérité budgétaire est elle aussi affectée puisque le montant des restes à réaliser est pris en compte pour calculer le besoin de financement de la section d'investissement.

Les recettes doivent également faire l'objet d'un engagement comptable antérieur ou concomitant à l'engagement juridique. En juin 2019, le syndicat a fictivement équilibré un emprunt de 15 M€ signé en décembre 2018 sur le budget annexe de la Corrèze par l'inscription d'un montant de 15 M€ de travaux supplémentaires, lesquels ne correspondaient pas à une dépense réelle, uniquement parce qu'il n'avait pas ouvert les crédits correspondants.

En vertu du A de l'article R. 2311-11 du CGCT, « *le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser* ». En 2020, le syndicat n'a pas affecté l'excédent de la section de fonctionnement (0,3 M€) à la couverture du besoin en financement de la section d'investissement (2,8 M€), préférant l'utiliser pour alimenter le fonds de roulement et partant du principe que la section d'investissement s'équilibrerait sur les exercices suivants. Cependant, les textes ne laissent pas le choix de l'utilisation d'un excédent de fonctionnement en cas de besoin de financement de la section d'investissement à couvrir.

Le cumul de ces irrégularités conduit à altérer la sincérité du budget alors même qu'il s'agissait d'une recommandation signalée lors du précédent contrôle.

L'ordonnateur indique en réponse avoir mis en place la comptabilisation des restes à réaliser à la suite de la notification du précédent rapport de la chambre. Cependant, il vient d'être vu que cette comptabilisation n'était pas sincère compte tenu de la forte minoration des crédits budgétaires ouverts et, par voie de conséquence, du montant des restes à réaliser.

Il fait valoir les difficultés matérielles et la forte augmentation de la charge de travail pour expliquer que le suivi pluriannuel des opérations budgétaires via le mécanisme des AP/CP n'a pas été mis en place. Dorsal demande à ses cocontractants de lui indiquer chaque année le montant qu'ils envisagent de lui facturer afin de bâtir les budgets annuels en conséquence. Cependant, cette méthode ne tient pas compte des engagements juridiques globaux pris par le syndicat et qui doivent se traduire dans les ouvertures de crédits et les restes à réaliser.

Recommandation n° 2. : respecter la réglementation comptable, particulièrement en ouvrant les crédits budgétaires suffisants pour faire face aux engagements juridiques et en appliquant le mécanisme des restes à réaliser.

2.2.2 L'absence de pluriannualité

Le syndicat mixte organise chaque année un débat d'orientation budgétaire et communique à ses élus, dans cette perspective, un rapport qui retrace les points saillants des exercices précédents et qui expose les grandes lignes des principaux investissements à mener au cours de l'exercice concerné par le débat. Ces rapports d'orientation budgétaire ne comportent aucune dimension pluriannuelle alors qu'ils sont censés contenir les « *engagements pluriannuels envisagés* ».

Il n'existe pas non plus de plan pluriannuel d'investissement (PPI) alors qu'un tel document permettrait de synthétiser la stratégie pluriannuelle d'investissement et d'indiquer le plan de financement associé.

Il résulte de cette situation un niveau d'information portée à la connaissance des élus du comité syndical trop faible. L'intégration d'une dimension pluriannuelle apparaît particulièrement pertinente pour le syndicat dans la mesure où il gère le déploiement d'un réseau de communications sur de longues durées et l'exploitation de ce dernier, quand bien même en grande partie déléguée, durera, elle aussi plusieurs années.

En réponse, l'ordonnateur précise qu'en plus des plans de financement déjà existants, il va étudier la possibilité de mettre en place dès que possible un plan pluriannuel d'investissement, en cohérence avec la gestion pluriannuelle des crédits.

La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement et le recours au mécanisme des AP/CP permettraient effectivement aux citoyens et aux élus du comité syndical d'avoir accès à une information budgétaire pluriannuelle pour apprécier au mieux les évolutions financières des projets selon une présentation consolidée.

Recommandation n° 3. : adopter un plan pluriannuel d'investissement.

2.2.3 Des erreurs d'imputation comptable et une absence d'amortissement des portions de réseau déjà commercialisées

Sur chaque budget annexe, le compte 2088 enregistre les droits d'usage irrévocables achetés par Dorsal à son délégataire Axione Limousin. Les sommes en jeu représentent des valeurs brutes de 6,5 M€ sur le budget dédié à la Corrèze, 5,5 M€ pour celui de la Creuse et 5,4 M€ pour la Haute-Vienne.

La plupart de ces droits ont été acquis en 2019 et en 2020. Au 31 décembre 2021, ils n'avaient fait l'objet d'aucun amortissement. L'article R. 2321-1 du CGCT précise pourtant que les amortissements des immobilisations incorporelles (autres que les frais d'études suivis de réalisations) constituent des dépenses obligatoires et en précise les conditions d'amortissement.

Ces IRU doivent donc être amortis en propre, leur amortissement ne se confond pas avec celui des subventions d'équipement reçues par le syndicat pour les financer.

L'ordonnateur amortit ces droits d'usage irrévocables seulement depuis l'exercice 2022, comme le confirme par ailleurs la comptable.

Sur ces mêmes budgets annexes sont enregistrées dans les comptes d'immobilisations en cours les dépenses liées à la construction du réseau de communications électroniques dit de deuxième génération. Au 31 décembre 2021, le solde de ces comptes est de 131,2 M€, 46,2 M€ et 37,3 M€ respectivement pour la Corrèze, la Creuse et la Haute-Vienne.

D'après l'instruction comptable applicable, lorsque l'immobilisation est achevée (notamment par sa mise en service), les dépenses enregistrées sur le compte des immobilisations en cours doivent être transférées vers le compte d'immobilisations corporelles correspondantes.

En l'espèce, le réseau fibre construit par le syndicat et remis en exploitation à la SPL NATHD est en partie terminé pour certaines zones arrières de points de mutualisation. Le réseau est construit par plaques cohérentes d'un point de vue géographique (au vu des grandes artères du réseau) et les dépenses de construction de ces zones, une fois construites, ne sont pas transférées du chapitre 23 correspondant aux immobilisations en cours au chapitre 21 relatif aux immobilisations corporelles. Pourtant, dès lors qu'une zone est confiée à la SPL NATHD pour sa commercialisation, il y a lieu de considérer qu'elle est terminée du fait de sa mise en service.

Les budgets annexes Corrèze, Creuse et Haute-Vienne ont respectivement enregistré en 2021 42 262 €, 13 640 € et 22 622 € de redevances de la part de la SPL NATHD pour les prises à commercialiser confiées par Dorsal.

Les prises correspondantes sont effectivement commercialisées et donc des portions du réseau sont en service. Il y a donc lieu de les amortir.

L'ordonnateur argue que son choix, qui consiste à basculer les opérations comptables enregistrées sur le chapitre 23 concernant la construction du réseau d'initiative publique dit de deuxième génération une fois l'ensemble achevé, lui permet de suivre un nombre plus restreint de biens dans l'inventaire, au contraire de la solution proposée par la chambre. Cependant, cette option ne respecte pas la réglementation comptable qui prévoit le transfert des écritures enregistrées sur les comptes du chapitre 23 vers les comptes du chapitre 21 une fois que l'immobilisation concernée est en service. Il ne fait guère de doute qu'une zone arrière de point de mutualisation commercialisée est en service et constitue donc comptablement un actif amortissable.

Par ailleurs, sur son budget principal, le syndicat mixte a enregistré à plusieurs reprises des concours financiers publics en subventions d'équipement alors qu'ils ne présentaient pas cette nature.

Un concours financier de 3 M€ reçu de la région Limousin, devenue Nouvelle-Aquitaine, entre 2013 et 2016, a été enregistré comme subvention d'équipement alors qu'il s'agissait d'une avance remboursable, versée dans l'attente du versement futur des crédits du Fonds pour une Société Numérique (FSN).

Si l'ordonnateur fait valoir que cette écriture comptable, erronée, a été enregistrée par son comptable public en 2014 sans observation de celui-ci, il n'en demeure pas moins qu'il est responsable de la conformité des enregistrements comptables effectués au regard de la nomenclature comptable.

Les écritures ont été régularisées en comptabilité en 2021 et en 2022 mais cette imputation erronée a faussé les résultats budgétaires jusqu'à leur correction.

Cette situation a contribué à ce que les montants des quotes-parts des subventions d'équipement transférées à la section de fonctionnement soient supérieurs à celui des amortissements pratiqués.

Dorsal explique cette situation propre au budget principal parce qu'il amortissait les subventions d'équipement reçues avant même que les travaux financés ne soient terminés.

Selon le syndicat, des opérations d'ajustement ont été réalisées en 2022 en lien avec le comptable public. Des écritures complémentaires en 2023 devraient poursuivre la régularisation de cette anomalie.

L'absence d'amortissement des IRU jusqu'en 2022 ou des portions de réseaux exploitées améliore fictivement le résultat des trois budgets annexes concernés, tandis que l'enregistrement d'avances remboursables en simples subventions a accru artificiellement la capacité d'emprunt du budget principal. Il en a résulté une information erronée ou incomplète délivrée aux financeurs sur la situation financière du syndicat. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que ces derniers garantissent certains emprunts et consentent des avances qui sont remboursables sous condition de recettes suffisantes.

2.3 Une nomenclature comptable incertaine

Le budget principal, tout comme les trois budgets annexes, sont gérés selon la nomenclature comptable M14.

Si l'article L. 1425-1 du CGT a institué un nouveau service public local facultatif, le législateur ne s'est pas prononcé sur sa nature qui peut être administrative ou industrielle et commerciale.

De façon générale, ce sont les conditions d'exploitation du service qui déterminent sa nature, administrative, ou industrielle et commerciale.

Sera industriel et commercial un service public dont l'objet consiste en une activité de production de biens ou de services susceptible d'être exercée par une entreprise privée, dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont similaires à celles d'une entreprise privée et dont le financement est assuré par les redevances des usagers (CE 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques).

L'objet consistant à construire, gérer et exploiter un réseau de communications électroniques, est identique à celui exercé par les opérateurs commerciaux qui construisent des réseaux sur leurs fonds propres. Les modalités de fonctionnement sont similaires puisque les collectivités publiques qui exploitent de tels réseaux sont soumises aux mêmes règles que les opérateurs de réseaux privés afin de respecter les règles de concurrence. La question du financement par les redevances des usagers (les usagers du RIP exploité par Dorsal étant ici les opérateurs commerciaux) est la plus délicate. Si ces redevances sont insuffisantes pour équilibrer l'exploitation du service, il faudra que les membres du syndicat abondent ses ressources d'autant. La difficulté tient à ce que le montant des redevances imposées aux opérateurs commerciaux ne doit pas être dissuasif pour eux mais suffisant pour équilibrer le service.

Certains auteurs ont même relevé la prépondérance de l'aspect commercial de l'activité de gestion d'un réseau de communications électroniques sur l'aspect de service public, les collectivités publiques exerçant cette activité étant appréhendées comme des « *entreprises locales de communications électroniques* »¹¹.

Eu égard à la probable nature concurrentielle de l'établissement et de l'exploitation d'un réseau de communications électroniques, l'usage d'une nomenclature M4 paraît plus approprié pour les budgets annexes gérant un tel réseau.

En réponse, l'ordonnateur et la comptable publique estiment que le service géré relève davantage de la catégorie des services publics administratifs. Ce point semble établi pour la phase de construction des réseaux qui nécessite des subventionnements importants. En revanche, une fois l'ensemble du réseau en phase d'exploitation, si les recettes perçues sur les opérateurs commerciaux deviennent prépondérantes parmi les ressources, il conviendra d'analyser à nouveau le choix de la nomenclature applicable aux budgets annexes dès lors que l'activité gérée est identique à celle assumée par des entreprises privées et que les conditions d'organisation, largement dictées par la réglementation du secteur, sont similaires en tout point à celles des entreprises privées gérant des réseaux de communications électroniques.

¹¹ P. Delvolvé, *Services publics locaux de communications électroniques*, in Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume, « Le droit administratif : permanences et convergences », Dalloz, juin 2007.

2.4 L'assujettissement incertain à la TVA des contributions financières versées à Axione Limousin dans le cadre des avenants 29 et 39

Dans le cadre de deux avenants à la DSP signés respectivement en 2017 et 2019, Dorsal s'est engagé à verser des contributions financières chaque année à son délégataire, en raison de l'économie structurellement déficitaire des ouvrages remis en affermage à Axione Limousin.

Tableau n° 3 : clients prévisionnels et réels, avenant 29 et avenant 39

<i>Avenant 29</i>		2017	2018	2019	2020
ADSL	Prévision	603	812	831	833
	Réel	665	995	1 189	1 503
WiMax	Prévision	446	172	29	30
	Réel	676	668	584	431
<i>Avenant 39</i>		2017	2018	2019	2020
ADSL	Prévision	0	770	1 540	2 332
	Réel	0	766	1 143	1 242
WiMax	Prévision	1 259	1 133	755	378
	Réel	1 259	1 125	892	568

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Au vu du tableau précédent et s'agissant des clients ADSL, les résultats de l'exploitation des ouvrages concernés sont meilleurs que ceux escomptés pour les installations affermées dans le cadre de l'avenant 29, contrairement aux résultats relevant de l'avenant 39. Pour les clients de la technologie WiMax, la situation est plus contrastée mais le réalisé est nettement meilleur que le prévisionnel sur l'avenant 29. Le caractère déficitaire de l'exploitation des ouvrages de l'avenant 29 n'est donc pas évident.

Pourtant, le montant de la « contribution financière » n'a pas été révisé et on peut se demander s'il est toujours justifié.

La circonstance que le nombre de clients soit nettement supérieur aux prévisions est de nature à modifier l'équilibre global de l'exploitation de ces infrastructures, particulièrement pour celles de l'avenant 29. Or, aucune démarche n'a été engagée en vue de redéfinir le montant de la contribution financière. Si les charges d'exploitation ont augmenté de 40 % comme l'indique l'ordonnateur en réponse, il est surprenant que le délégataire n'ait pas demandé à redéfinir le montant de la contrepartie financière.

Par ailleurs, les avenants 29 et 39 précisent le montant des contributions hors taxe. Le délégataire les facture en appliquant le taux normal de TVA sur les montants annuels.

Tableau n° 4 : les enjeux de l'assujettissement à la TVA des contributions financières versées par Dorsal sur la durée de la concession prorogée

<i>Participation</i>	Contribution en € montant hors actualisation	Enjeu de TVA
<i>Avenant 29 subvention initiale</i>	60 000	12 000
<i>Avenant 29 subvention annuelle*14 ans</i>	2 814 546	562 909
<i>Avenant 39 subvention annuelle*11 ans</i>	2 750 000	550 000
<i>Total</i>	5 624 546	1 124 909

Source : avenants n° 29 et n° 39 du contrat de délégation conclu avec Axione Limousin

On peut retenir de la réglementation applicable à la TVA que si une somme reçue constitue la contrepartie d'une opération réalisée au profit de la partie versante, elle est assujettie à la TVA car elle ne constitue pas une subvention.

Si en revanche, la somme en question ne représente pas la contrepartie d'une opération réalisée au profit de la partie versante mais qu'elle peut être regardée comme une subvention venant compléter le prix d'une opération et qu'existe un lien direct entre cette somme et le prix de la prestation ou de la livraison de biens, elle pourra être qualifiée par l'administration fiscale comme une subvention directement liée au prix au sens de l'article 266 du code général des impôts (CGI) (également appelée subvention « *complément de prix* »).

Il y a subvention « *complément de prix* » lorsque l'opération de livraison de biens ou de fourniture de services n'est pas accomplie au profit de la partie versante mais au bénéfice d'une troisième personne (le client du subventionné). La subvention est accordée au fournisseur du bien ou au prestataire de services pour compléter le prix réclamé au client ou s'y substituer totalement.

L'administration fiscale, dans sa documentation opposable, BOI-TVA-BASE-10-10-50 précise que « *[l]e principe du versement de la subvention doit exister en droit ou en fait avant l'intervention du fait générateur de l'opération dont elle constitue la contrepartie. En outre, le prix du bien ou du service doit être déterminé, quant à son principe, au plus tard au moment où intervient le fait générateur de cette opération. Il doit exister une relation entre la décision de la partie versante d'octroyer la subvention et la diminution du prix pratiqué par le bénéficiaire. La subvention doit être spécifiquement versée à l'organisme subventionné afin qu'il livre un bien ou rende un service déterminé. Elle doit donc être identifiable comme la contrepartie d'une opération taxable et non versée globalement pour couvrir les coûts de l'organisme subventionné (il ne suffit pas que son versement permette indirectement à cet organisme de pratiquer des prix moins élevés). Cette relation, qui résulte de l'intention des parties, doit apparaître de manière non équivoque au terme d'une analyse au cas par cas des circonstances qui sont à l'origine du versement de cette subvention. / Les acheteurs du bien ou les preneurs du service doivent tirer profit de la subvention octroyée au bénéficiaire. En effet, il est nécessaire que le prix à payer par l'acheteur ou le preneur soit fixé de telle façon qu'il diminue à proportion de la subvention accordée au vendeur, laquelle constitue alors un élément de détermination du prix exigé. Ainsi, une subvention ne saurait être qualifiée de complément de prix dès lors qu'elle n'est pas calculée de manière à couvrir spécialement l'insuffisance de recettes résultant de la tarification, mais qu'elle a pour objet de prendre en charge des coûts fixes et/ou variables* ».

L'administration a précisé, par exemple dans le domaine du transport public, qu'une « *subvention ne saurait être qualifiée de complément de prix dès lors qu'elle n'est pas calculée*

de manière à couvrir spécialement l'insuffisance de recettes résultant de la tarification mais a pour objet de prendre en charge des coûts fixes et/ou variables ».

En l'espèce, les sommes versées par Dorsal à Axione Limousin ne sont pas la contrepartie d'une livraison de biens ou d'une prestation de services au profit du délégant puisqu'il ne bénéficie pas des services commercialisés grâce aux infrastructures exploitées par Axione Limousin.

Ces sommes ne constituent pas non plus la contrepartie totale ou partielle des prestations de services bénéficiant aux tiers (les clients d'Axione Limousin) dans la mesure où il n'existe pas une relation directe entre la décision de Dorsal d'octroyer la subvention et une diminution corrélative des prix pratiqués. Ces sommes sont versées globalement pour couvrir une partie des coûts d'exploitation des biens remis en affermage à Axione Limousin et une partie des coûts des investissements à réaliser par le délégataire comme cela résulte des annexes 4 aux avenants.

Ainsi, l'assujettissement à la TVA de ces sommes ne va pas de soi. Eu égard aux enjeux financiers de cette question, Dorsal aurait intérêt à se rapprocher de son délégataire afin que ce dernier sollicite un rescrit comme le président de la SAS Axione Limousin l'annonce dans sa réponse.

3 LES PLANS DE FINANCEMENT DU DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE OPTIQUE

3.1 Les principes généraux

Au début de l'année 2014, Dorsal a choisi de porter l'échéance du jalon 1 du SDAN à fin 2021 pour la faire coïncider avec le calendrier des programmes opérationnels des fonds européens et du contrat de plan État-région. Cela correspondait également à la date prévisionnelle de fin des déploiements de la fibre optique dans les zones d'initiative privée, reportée depuis lors.

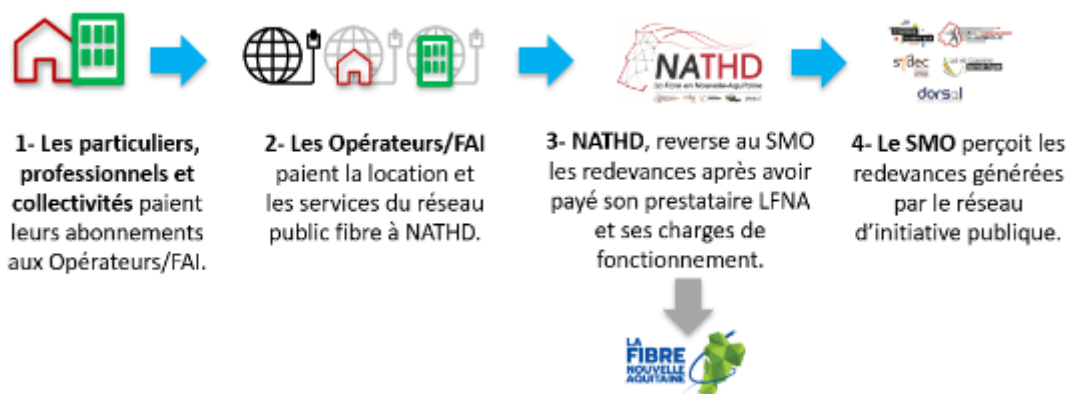
Mi-2016, le département de la Corrèze a de son côté lancé son plan « Corrèze 100 % fibre 2021 » indiquant sa volonté de proposer la fibre optique à l'ensemble des usagers de son territoire pour la fin de l'année 2021.

En 2018, l'objectif d'un 100 % fibre à l'horizon 2035 a été ramené en 2024 pour les deux autres départements.

La stratégie qui s'articulait en 2012 autour de quatre étapes a été ramenée à deux jalons. Le premier jalon a démarré avec les marchés de conception-réalisation du réseau lancés en 2018 pour s'achever en 2021. Le second jalon, qui ne concerne que la Creuse et la Haute-Vienne, couvre la période 2022-2024.

Dans le cadre du contrat de concession conclu en 2018, la SPL NATHD reverse à Dorsal trois redevances. La première est fonction du nombre de prises dont la commercialisation est confiée à la SPL. La deuxième concerne le reversement des redevances de cofinancement versées par les opérateurs commerciaux (fournisseurs d'accès Internet) et la troisième est une redevance variable liée au résultat d'activité du réseau concédé.

Schéma n° 2 : circuit simplifié des redevances versées par la SPL NATHD



Source : SPL NATHD

Les opérateurs commerciaux ont le choix entre deux modes principaux de tarification d'accès au réseau de communications électroniques : location d'une ligne (c'est-à-dire d'une prise), avec ou sans cofinancement.

Tableau n° 5 : tarifs de l'offre fibre optique¹² proposée par la SPL NATHD en 2021, en €

		Droit d'accès	Récurrent mensuel	Coût à 5 ans	Coût à 7 ans	Coût à 10 ans	Coût à 20 ans
Location active		60	18,57	1 174,20	1 619,88	2 288,40	4 516,80
Location passive	Accès au NRO*		13,60	816,00	1 142,40	1 632,00	3 264,00
	Accès au PM**		12,39	743,40	1 040,76	1 486,80	2 973,60
Cofinancement	Accès au NRO	570,45	5,21	883,05	1 008,09	1 195,65	1 820,85
	Accès au PM	509,33	4,96	806,93	925,97	1 104,53	1 699,73

* NRO : nœud de raccordement optique ; ** PM : point de mutualisation

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

¹² Schématiquement une location de ligne est dite active si l'opérateur d'infrastructure (Dorsal ou son délégataire) remet à l'opérateur commercial une ligne « prête à l'emploi ». Dans le cas d'une location passive, l'opérateur commercial doit installer et entretenir ses équipements sur le réseau fibre (PM, NRO etc.).

Si les opérateurs choisissent de recourir au cofinancement, qui s'analyse comme l'acquisition d'un droit d'usage de long terme (les IRU), la SPL et donc le syndicat mixte perçoivent des sommes d'argent importantes en début de période, schématiquement lors de la construction du réseau. Les redevances mensuelles dues par l'opérateur à partir de la souscription d'un abonnement par un usager Internet sont ensuite réduites.

La SPL NATHD a communiqué à Dorsal des prévisions de recettes fondées sur plusieurs hypothèses telles que le taux de commercialisation de la fibre à un horizon donné ainsi que le recours par les opérateurs à la technique du cofinancement.

Au vu de ces éléments, le plan de financement pour chaque département a été bâti en intégrant les recettes à venir. Les recettes à percevoir de la SPL NATHD viendront en déduction du financement apporté par le tandem EPCI/département concerné par la localisation des prises à construire. Ce principe figure au sein du protocole financier adopté en janvier 2018. Concrètement, Dorsal porte l'endettement pour financer les travaux et se sert des recettes reversées par la SPL NATHD pour rembourser les emprunts et les frais financiers afférents. En cas de recettes insuffisantes, les EPCI et le département versent des contributions au syndicat pour lui permettre de faire face à ses échéances financières.

Une fois le coût des études et travaux estimé pour une phase (un jalon), le syndicat évalue les sommes à recevoir des fonds européens, de l'État au titre du Fonds pour une Société Numérique (FSN)¹³ et de la région Nouvelle-Aquitaine qui abonde sa participation de 7,5 % en cas de recours à la SPL NATHD.

Le solde restant à financer est divisé par le nombre de prises à construire dans le cadre du jalon et le financement du reste à charge incombe au département et à l'EPCI concernés par la localisation des prises. Ce mode de calcul traduit le choix politique mis en avant par le syndicat d'un mécanisme de solidarité territoriale.

Les plans de financement du jalon 1 ont été délibérés en septembre 2017 puis affinés en avril 2018 après que les marchés d'études et travaux correspondants ont été attribués.

Les plans de financement du jalon 2, arrêtés en juin 2019, ne concernent que les départements de la Creuse et de la Haute-Vienne. Le nombre de prises à déployer a été fortement revu à la baisse pour la Haute-Vienne compte tenu du choix de recourir à l'initiative privée par un appel à manifestation d'engagement local (AMEL), représentant près de 63 000 prises.

Lorsque Dorsal souscrit un emprunt pour financer la construction du réseau ou dans l'attente de la perception de fonds de la part des financeurs, les intérêts financiers sont pris en charge par les collectivités *via* des contributions *ad hoc* au budget considéré, qui s'ajoutent aux contributions prévues par les statuts.

Pour les deux jalons, les hypothèses de financement reposent sur un taux de raccordement entre le point de branchement et les prises individuelles de 60 % à dix ans. Cela signifie que les plans de financement intègrent le coût de 60 % des raccordements finals des usagers.

¹³ La subvention FSN attribuée a été majorée de 15 % car Dorsal porte un projet concernant plus d'un département.

Ce choix de financer 60 % des raccordements terminaux risque de créer une rupture de traitement des usagers si le financement n'est pas assuré pour ceux qui seront raccordés une fois l'enveloppe épuisée. Ce seront les usagers reliés à la fibre optique en dernier qui supporteront cette charge financière si le coût de leur raccordement n'est pas pris en charge par les pouvoirs publics.

L'organisation budgétaire retenue par le syndicat à savoir un budget annexe pour suivre les opérations en lien avec le réseau déployé sur un département et un plan de financement par département devrait éviter les situations de concurrence entre départements. En cas d'enveloppe globale, les usagers corréziens, globalement reliés à la fibre avant ceux des autres territoires, auraient été avantagés.

3.2 Département de la Corrèze

3.2.1 Les objectifs

Le déploiement de la fibre dans le département de la Corrèze a été réalisé pour la fin de l'année 2021, comme cela était envisagé.

Ce département a engagé en 2016 un ambitieux programme d'aménagement numérique « Corrèze 100 % fibre 2021 » pour répondre à trois objectifs :

- raccorder tous les corréziens à la fibre en 2021 ;
- débiter le déploiement par les zones les moins bien desservies ;
- trouver le financement de la globalité du projet.

Ce choix reflète la volonté du département d'accélérer le rythme de déploiement de la fibre optique sur son territoire. Cette décision a, de fait, modifié le calendrier et les équilibres adoptés collectivement quelques années plus tôt dans le cadre du SDAN.

Le syndicat annonce environ 102 000 prises construites entre 2018 et 2021 sur le territoire corrézien pour un coût de 144 M€.

3.2.2 Le réalisé

La construction des 1 963 premières prises a été réalisée dans le cadre du SDAN pilote, de 2015 à 2019, pour un montant d'environ 2,49 M€.

L'unique jalon de travaux a démarré en 2018, l'essentiel des travaux étaient réalisés pour la fin de l'année 2021.

Tableau n° 6 : dépenses du marché de conception/réalisation du réseau de fibre optique et estimation du coût global (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Dépenses travaux de déploiement fibre jalon 1	0	0	3 703 739	32 781 700	52 788 147	43 672 017	132 945 603
TOTAL (1)	0	0	3 703 739	32 781 700	52 788 147	43 672 017	132 945 603
Total prévisionnel final							134 795 603
Nombre de prises construites (2)							99 586
Nombre de mètres « déployés »							7 748 995
Nb de mètres moyen par ligne							77,81
Coût moyen par prise (1)/(2)							1 335
Coût total (3)			3 734 715	33 324 369	53 930 871	49 713 196	140 703 151
Coût moyen par prise (3)/(2)							1 413

Source : Dorsal et chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 7 : recettes du jalon 1 (en €)

Financier	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
UE	0	0	0	128 049	1 981 472	0	2 109 521
État	0	0	0	0	0	35 621 318	35 621 318
Région NA	0	0	9 099 490	18 177 521	8 845 596	0	36 122 607
Département 19	0	0	8 485 652	812 500	1 000 000	1 000 000	11 298 152
EPCI	0	0	3 583 319	8 087 043	5 664 830	2 609 398	19 944 590
TOTAL	0	0	21 168 461	27 205 113	17 491 898	39 230 716	105 096 188

Source : Dorsal

Le plan de financement initial a été modifié en raison de la prise en compte des recettes à venir de la SPL NATHD sur une période plus longue. Dans la première estimation, les recettes attendues s'élevaient à 20 M€, dans la seconde, à 66 M€.

Les concours financiers des EPCI (sous forme d'avances remboursables et de fonds de concours) ont été transformés en avances remboursables.

Le département de la Corrèze s'est engagé à verser 8,42 M€ sous forme d'avance remboursable et Dorsal porte 20 M€ d'endettement garanti par le département. Les autres emprunts souscrits par le syndicat sont des prêts relais.

Le remboursement des avances remboursables par Dorsal est conditionné à la perception de recettes suffisantes de la part de la SPL NATHD.

Tableau n° 8 : détail des emprunts souscrits par Dorsal au 31 décembre 2021

Prêteur	Date signature	Montant (en M€)	Durée (ans)	Garant	Quotité garantie (%)	Observation
LBP	02/08/2018	5,0	20,00	CD19	100	
LBP	26/07/2018	33,3	2,00			Prêt relais FSN
LBP	12/02/2019	10,0	20,25	CD19	100	
LBP	12/02/2019	5,0	20,25	CD19	100	
CE	20/04/2021	20,0	2,00			Prêt relais

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Dans l'attente du versement des fonds FSN, le syndicat a souscrit un emprunt relais de deux ans pour 44,6 M€ pour la Corrèze (33,3 M€) et le solde pour la Creuse.

La quotité d'emprunt restant à rembourser au 31 décembre 2021 s'élevait à 17,13 M€. Le syndicat envisage de recourir à un nouvel emprunt long terme d'un montant de 15 M€ au premier trimestre 2023.

L'un des effets du déploiement accéléré de la fibre sur le territoire corrézien est d'avoir réduit à son maximum la phase correspondant à la réalisation d'opérations de montée en débit, pour une économie qui avait été estimée à environ 5 M€ en août 2016. La carte figurant en annexe 2 montre que ce département a bénéficié de moins d'opérations de ce type que les deux autres départements.

3.3 Département de la Creuse

3.3.1 Les objectifs

Dorsal annonce sur son site un déploiement de la fibre pour la totalité des creusois fin 2024, pour construire 79 000 lignes environ (au titre des jalons 1 et 2).

L'investissement total annoncé s'élève à 174 M€.

3.3.2 Les jalons pilote, 1 et 2

Dorsal a construit 1 183 prises fibre sur le territoire creusois dans le cadre du SDAN pilote entre mars 2015 et août 2019.

Les marchés du jalon 1 ont été notifiés début 2018 et concernaient un volume prévisionnel de 30 000 prises.

Tableau n° 9 : dépenses du marché de conception/réalisation du réseau fibre et estimation du coût global (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Dépenses travaux de déploiement fibre jalon 1			2 758 063	6 174 345	14 253 272	20 850 274	44 035 954
TOTAL (1)			2 758 063	6 174 345	14 253 272	20 850 274	44 035 954
Total prévisionnel final							46 663 000
Nombre de prises construites (2)							29 088
Nombre de mètres « déployé »							2 334 728
Nb de mètres moyen par ligne							80,26
Coût moyen par prise (1)/(2)							1 514
Coût total (3)			2 758 124	6 359 672	14 656 664	21 983 595	45 758 055
Coût moyen par prise (3)/(2)							1 573

Source : Dorsal et chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 10 : recettes du jalon 1 (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
UE				351 655	1 240 614		1 592 269
État						12 377 470	12 377 470
Région NA			2 136 187	4 312 047	2 098 340		8 546 574
Département 23			1 000 000	1 916 667	596 667	166 667	3 680 001
EPCI			712 828	1 762 760	707 310		3 182 898
TOTAL			3 849 015	8 343 129	4 642 931	12 544 137	29 379 212

Source : Dorsal

Pour compléter le financement du jalon 1, Dorsal a souscrit un emprunt de 5 M€.

Pour le jalon 2 des travaux, le plan de financement arrêté en dernier lieu en mars 2021 pour 50 000 prises environ, devrait mobiliser 129,58 M€.

Tableau n° 11 : plan de financement du jalon 2 (en €)

Financier	Montant
UE	0
FSN	27 594 370
Région NA	46 708 929
Département et EPCI	55 275 633
Total	129 578 932

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Ce plan de financement intègre la majoration de 10 M€ reçue de l'État au titre du FSN dans le cadre du plan particulier pour la Creuse.

Les 55,28 M€ que doivent apporter le département et les EPCI sont financés par des emprunts souscrits par Dorsal.

Tableau n° 12 : détail des emprunts souscrits ou à souscrire par Dorsal (en M€)

<i>Prêteur</i>	<i>Montant (en M€)</i>	<i>Durée (ans)</i>	<i>Garant</i>	<i>Quotité garantie (%)</i>	<i>Déblocage des fonds</i>	<i>Observation</i>
CA	20,0	20	CD23	50	01/2023	
LBP	10,0	20			12/2022	
LBP	11,3	2				Prêt relais FSN
CE	5,0	20			12/2022	
CE	15,0	5				Prêt relais en attendant déblocage fonds prêt banque des territoires
Banque des territoires	15,0	40			2026	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

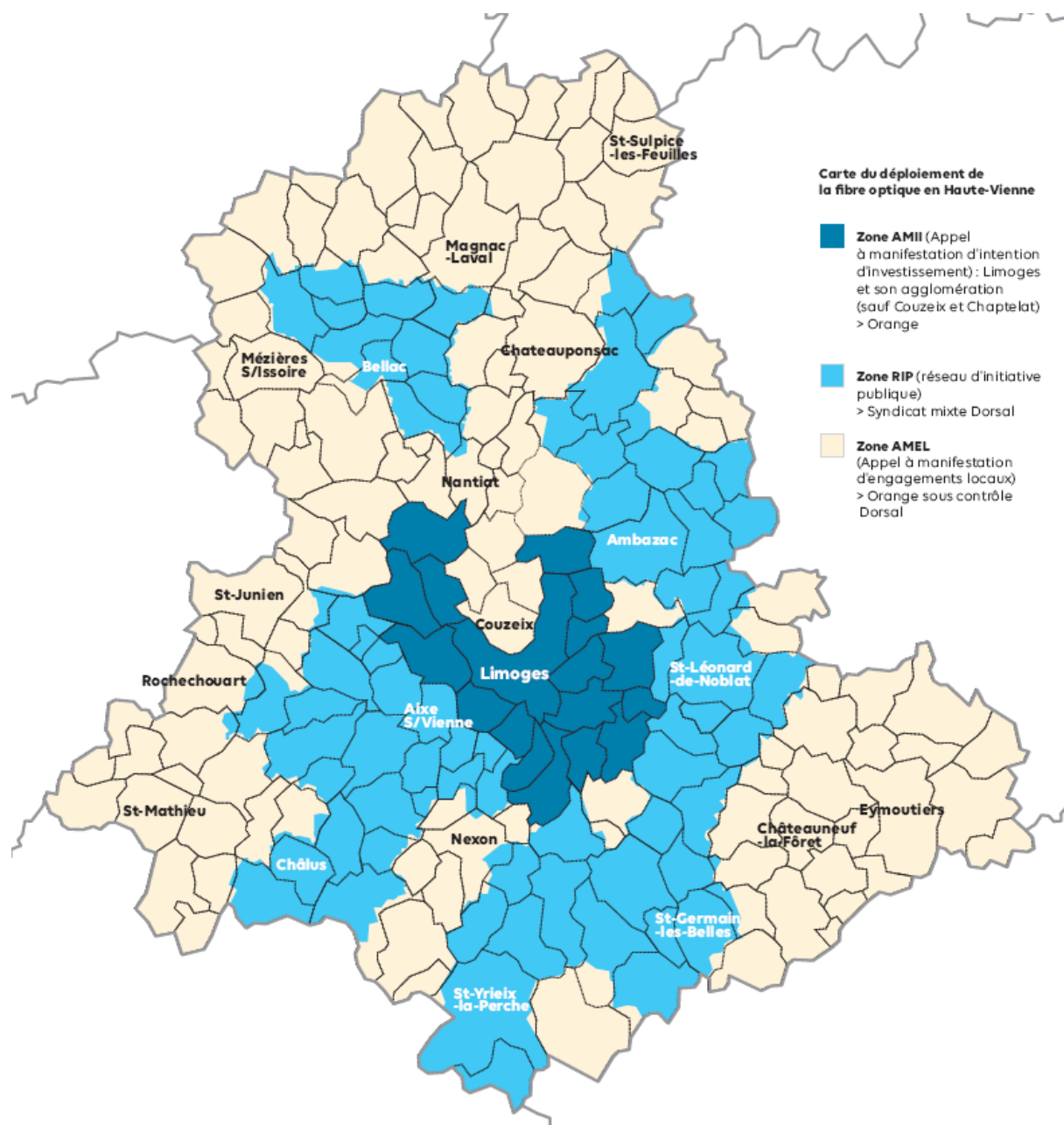
Dorsal va mobiliser un emprunt supplémentaire de 5 M€ au début de l'année 2023 pour porter le total des emprunts mobilisables à 55 M€.

3.4 Département de la Haute-Vienne

3.4.1 Les objectifs

Pour mémoire, en dernier lieu, le territoire de la Haute-Vienne se décompose en zones AMII et AMEL, sur lesquelles le déploiement est assuré par Orange, le reste du territoire constituant le RIP confié à Dorsal.

Carte n° 2 : les zones de déploiement de la fibre optique en Haute-Vienne



Source : site Internet du département de la Haute-Vienne

Dorsal annonce 50 000 lignes déployées d'ici 2022. L'opérateur privé Orange s'est pour sa part engagé à déployer 173 000 lignes de fibre optique sur les zones AMII (110 000 lignes d'ici 2022¹⁴) et AMEL (63 000 lignes d'ici 2024).

L'investissement réalisé par Dorsal est évalué globalement à 76 M€ pour ses partenaires publics.

¹⁴ Initialement 2020, la date d'échéance ayant été reportée en 2022.

3.4.2 Les jalons pilote, 1 et 2

Dorsal a réalisé 2 670 prises en Haute-Vienne pour 2,99 M€ dans le cadre du SDAN pilote de mars 2015 à août 2019. Les marchés du jalon 1 ont été notifiés début 2018 et concernaient un volume prévisionnel de 30 000 prises.

Tableau n° 13 : dépenses du marché de conception/réalisation du réseau fibre optique et estimation du coût global (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Dépenses travaux de déploiement fibre jalon 1			2 618 384	4 094 673	10 769 348	20 021 177	37 503 582
TOTAL (1)			2 618 384	4 094 673	10 769 348	20 021 177	37 503 582
Total prévisionnel final							41 482 905
Nombre de prises construites (2)							30 924
Nombre de mètres « déployés »							1 995 767
Nb de mètres moyen par ligne							70,21
Coût moyen par prise (1)/(2)							1 213
Coût total (3)			2 619 483	4 145 272	11 105 890	21 312 526	39 183 171
Coût moyen par prise (3)/(2)							1 267

Source : Dorsal et chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 14 : les recettes

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
UE	-	-	-	371 550	947 320	-	1 318 870
État	-	-	-	-	-	7 531 190	7 531 190
Région NA	-	-	2 209 811	5 170 113	2 515 895	-	9 895 819
Département 87 Conv Av sur recettes SPL	-	-	2 000 000	6 954 306	4 359 560	5 428 996	18 742 862
Département 87 Conv Av sur FSN	-	-	-	-	-	9 491 037	9 491 037
EPCI	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	-	4 209 811	12 495 969	7 822 775	22 451 223	46 979 778

Source : Dorsal

Tableau n° 15 : plan de financement du jalon 2 (en €)

Financier	Montant
UE	0
FSN	6 426 706
Région NA	11 607 502
Département et EPCI	13 736 390
Total	31 770 598

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

En réponse aux observations provisoires, le président du département de la Haute-Vienne regrette que l'attribution des marchés du jalon 2 en 2021 ait entraîné une hausse de 25 % du coût de ce jalon par rapport à ce qui était prévu au plan de financement global arrêté en 2019 relatif aux jalons 1 et 2. Il fait également part de son inquiétude quant à la robustesse du modèle économique retenu et des potentielles conséquences d'une insuffisance de recettes reversées par la SPL NATHD à Dorsal sur la situation financière des collectivités membres du syndicat comme cela est évoqué par la chambre en partie 4.6.

Les avances remboursables que les EPCI ont versé à Dorsal au titre du premier jalon leur ont été remboursées au profit d'un système qui fait du département de la Haute-Vienne le seul interlocuteur du syndicat : lui seul verse dorénavant des avances remboursables et les relations département/EPCI sont transparentes pour Dorsal.

Le département est débiteur de 25,2 M€ d'avances remboursables au profit de Dorsal et ce dernier a souscrit en juillet 2021 un prêt relais de 2,28 M€ sur deux ans.

3.5 Estimation du coût global du déploiement de la fibre optique dans les trois départements

Tableau n° 16 : consolidation financière de l'estimation du coût de la fibre optique

		Pilote (réalisé)	J1*	J2 (prévisions)	Total	Coût/prise
<i>Corrèze</i>	Coût (€)	2 488 736,57	134 795 603,00	0,00	137 284 339,57	
	Prises	1 963	99 586	0	101 549	1 351,90
<i>Creuse</i>	Coût (€)	1 058 824,62	46 663 000,00	129 578 032,00	177 299 856,62	
	Prises	1 183	29 088	51 824	82 095	2 159,69
<i>Haute-Vienne</i>	Coût (€)	2 991 677,53	41 482 905,00	31 770 598,00	76 245 180,53	
	Prises	2 670	30 924	16 000	49 594	1 537,39
Total	Coût (€)	6 539 238,72	222 941 508,00	161 348 630,00	390 829 376,72	
	Prises	5 816	159 598	67 824	233 238	1 675,67

**NB Les prévisions de coût pour le jalon 1 correspondent aux estimations d'atterrissage prévisionnel final car il s'agit du montant qui sera a priori le plus proche du réalisé. Pour les prises, le nombre pour ce jalon 1 est celui des prises déjà réalisées au 31 décembre 2021 car supérieur globalement aux prévisions.*

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Cette consolidation est très proche du plan de financement prévisionnel pour le déploiement de la fibre optique qui a été communiqué à la mission France très haut débit dans le cadre de l'instruction du dossier FSN (390 443 364 €).

Le coût moyen par prise de 1 675 € est légèrement inférieur au coût annoncé par Dorsal sur son site Internet (1 700 €). Il est également nettement inférieur au coût initialement prévu au moment de l'élaboration du SDAN en 2012 (2 300 €, cf. tableau n°1, partie 2.2.3).

Mais ce coût moyen par prise est une estimation basse qui n'intègre pas les coûts de structure enregistrés sur le budget principal du syndicat mixte.

Par ailleurs, on pourrait ajouter le coût des opérations de montée en débit hors fibre. Même si elles ne relèvent pas de la catégorie fibre *stricto sensu*, elles ont néanmoins représenté une étape intermédiaire permettant d'aboutir au 100 % fibre.

Le coût des opérations de montées en débit et de raccordements de sites prioritaires peut être évalué à 13,48 M€.

Enfin, il convient de noter que Dorsal a privilégié l'utilisation des appuis aériens des réseaux existants pour déployer la fibre. De ce fait, l'intégrité physique du réseau est exposée aux risques d'accidents résultant d'événements climatiques, surtout en zone fortement boisée. Si le syndicat a déjà programmé des travaux de sécurisation des parties les plus fragiles de son réseau de collecte, transport et distribution, ces travaux nécessiteront des fonds importants dans les années à venir.

3.6 Les risques associés à la prise en compte des recettes à percevoir de la SPL NATHD dans l'établissement des plans de financement

Les plans de financement ont été construits en intégrant des recettes à venir sur une longue période. Il s'agit de recettes nettes, c'est-à-dire après paiement par Dorsal des charges à verser à Orange pour l'utilisation de son réseau (infrastructures de génie civil et appuis aériens). Les premières hypothèses intégraient les recettes à venir de la part de la SPL jusqu'en 2032, avec un taux d'abattement prudentiel de 45 % et un taux de raccordement à 10 ans de 60 %. Ces hypothèses étaient communes aux trois départements.

Fin 2018, les paramètres de modélisation ont évolué pour retenir des recettes jusqu'en 2042 en intégrant un abattement prudentiel sur les recettes de 10 %, le taux de raccordement à dix ans restant le même. Cela a eu pour conséquence de porter le niveau de recettes attendues pour la Corrèze de 20 M€ à 66 M€ et d'abonder autant le plan de financement.

Pour la Creuse, les hypothèses retenues sont celles modélisées par l'ARCEP en termes de pénétration du marché relatif à la fibre optique. Elles génèrent un peu plus de 81 M€ de recettes sur la période 2019-2042 (contre 6 M€ dans les prévisions précédentes s'arrêtant en 2032). Au vu du plan d'affaires établi fin 2018 par la SPL, aucun abattement prudentiel sur ces recettes n'a été appliqué.

En ce qui concerne la Haute-Vienne, les paramètres retenus sont ceux de l'hypothèse dite moyenne de commercialisation de la fibre qui permet d'escompter environ 18 M€ de recettes nettes de la SPL contre 6 M€ dans le premier plan de financement.

Le plan de financement du seul département de la Creuse a été réalisé à partir de l'hypothèse de commercialisation haute.

Si ce système permet de limiter le recours aux financements des collectivités territoriales en les faisant profiter des recettes perçues de la SPL NATHD, il n'est pas dénué de risques.

Les plans de financement sont en effet construits sur des objectifs de commercialisation et surtout de montants prévisionnels des trois redevances. Parmi celles-ci, le montant de la redevance R2 dite de cofinancement représente 84 M€ sur la période 2018-2042 sur un total de 254 M€, la plus importante en montant étant la redevance R3 dite redevance variable car indexée sur le résultat d'activité du réseau concédé. Or le montant de la redevance R2 est difficile à modéliser car il suppose de connaître à l'avance les choix des opérateurs commerciaux sur le recours ou non à la technique du cofinancement. Mi 2022, la SPL a attiré

l'attention de ses actionnaires (les syndicats mixtes de communications électroniques) sur la forte volatilité du montant des recettes liées à cette redevance, certains opérateurs commerciaux repassant au système de la location sans cofinancement.

D'autre part, la SPL NATHD a été confrontée à une moins bonne commercialisation des prises que ce qu'elle anticipait en raison de la forte proportion de logements vacants ou secondaires sur le périmètre de compétence de Dorsal. De ce fait, elle entend désormais concentrer ses efforts commerciaux sur les résidences principales, dont les occupants sont *a priori* plus à même de souscrire des offres fibre. L'organisation régulière de réunions sur le terrain lors de l'ouverture commerciale d'une zone est un point positif dans cette perspective. On peut penser que l'arrêt annoncé du réseau cuivre pour 2030 au plus tard favorisera le développement commercial de la fibre. Mais il ne faut pas oublier que des technologies concurrentes existent comme la technologie satellitaire accessible à partir de 50 € par mois une fois l'équipement permettant la réception acheté.

En cas de réalisation de recettes nettes moindres que celles anticipées, Dorsal ne sera pas en mesure de faire face au remboursement des emprunts contractés. Dans ce cas, il pourra, soit augmenter les contributions statutaires de ses membres, soit être substitué par les départements pour les contrats où ceux-ci ont apporté leur garantie. Les avances remboursables versées par les EPCI ou les départements ne seront pas remboursées selon le calendrier prévu, ce qui priverait ces collectivités de ressources sur lesquelles elles pouvaient compter pour équilibrer leur budget.

Il convient de noter également que le territoire creusois est le plus exposé au risque car le plan de financement le concernant a été bâti sur des hypothèses de commercialisation ambitieuses, sans qu'aucun élément objectif lié aux caractéristiques socio-démographiques de sa population ne justifie ce choix, retenu avant tout pour des considérations budgétaires.

Début 2023, on peut résumer les redevances attendues et effectivement perçues de la SPL NATHD de la manière suivante.

Tableau n° 17 : les redevances perçues de la SPL NATHD (en k€)

		2020	2021	2022	2023
Corrèze	Prévision	7 807	1 292	468	3 292
	Réalisé	128	13 059	3 958	5 164
Creuse	Prévision	2 894	1 449	1 199	2 100
	Réalisé	167	1 809	4 141	3 300
Haute-Vienne	Prévision	3 425	2 178	1 938	3 296
	Réalisé	303	3 040	5 391	2 186

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Sur les années 2021 et 2022 les montants perçus sont nettement au-dessus des prévisions, au contraire de 2020. Cela peut s'expliquer par le nombre de prises livrées qui augmente fortement en 2021, particulièrement pour la Corrèze mais aussi par le recours à la fibre lié aux effets des confinements connus à partir de mars 2020 et au recours des opérateurs commerciaux au cofinancement. Ce moindre recours au cofinancement en 2022 explique la baisse observée des redevances destinées au budget annexe Corrèze, les deux autres budgets bénéficiant probablement de l'effet lié à la mise en exploitation de nouvelles prises en 2022.

Le montant des redevances perçues a permis à Dorsal de ne pas appeler les contributions statutaires dues par ses membres sur les exercices 2021 à 2023. D'après le débat d'orientation budgétaire pour 2023, le montant des contributions additionnelles destinées à rembourser les frais financiers ne seront pas non plus appelées, sauf pour la Creuse.

Afin de reverser davantage de redevances, le 13 mai 2022, la SPL NATHD a assoupli les règles de versement de la redevance variable liée au résultat de l'activité pour reverser 98 % de celui-ci aux syndicats mixtes (la région est exclue du bénéfice de cette redevance). Auparavant, le versement de cette redevance était conditionné au respect de règles visant à s'assurer que la situation financière de la société était saine : existence d'un résultat d'activité global positif après neutralisation des éléments exceptionnels, existence d'un résultat d'activité cumulé positif, compte séquestre (réserves) abondé à hauteur d'1M€ et vérification que le paiement de la redevance n'empêche pas la SPL de faire face à ses charges prévisionnelles pour l'année suivante.

En conclusion, il est essentiel que le pari fait sur la commercialisation et le niveau de redevances attendues soit gagné pour ne pas mettre en difficulté les EPCI et les départements sur lesquels repose *in fine* le remboursement des emprunts souscrits par Dorsal.

Dans un souci de transparence et afin de donner un maximum de visibilité aux EPCI et aux départements, il serait particulièrement utile que Dorsal communique à ses membres chaque semestre une prévision actualisée de recettes nettes à percevoir afin que ceux-ci puissent anticiper les flux qui les concerneront (pas de remboursement d'avance, éventuelle mise en jeu d'une garantie ou montant prévisionnel de contributions pour faire face aux échéances).

Dans sa réponse à la recommandation ci-après de la chambre, l'ordonnateur s'engage à « *mettre en place une lettre d'information spécifique semestrielle* » envoyée aux membres du comité syndical en plus d'un « *un état synthétique [du] plan d'affaires* » transmis par la SPL NATHD. Ces propositions ne suffiront pas aux membres du comité syndical pour avoir une vision actualisée en dépenses et en recettes du plan de financement jusqu'en 2042, alors que ce dernier a été bâti sur cette durée. Seul un document actualisant les dépenses et les recettes pour chaque budget annexe permettra aux collectivités d'anticiper effectivement les conséquences pour leurs finances de l'état de commercialisation du réseau.

Recommandation n° 4. : transmettre aux membres du syndicat un état semestriel actualisé des commercialisations effectives par la société délégataire et des recettes nettes associées sur la durée du plan de financement.

3.7 Dorsal dans la gouvernance de la SPL NATHD

Outre les avantages financiers accordés par la région Nouvelle-Aquitaine, l'avantage de la participation de Dorsal à la SPL NATHD est, selon le syndicat, de se regrouper avec d'autres syndicats mixtes ouverts (SMO) afin que la SPL bénéficie d'un attrait supplémentaire pour les opérateurs commerciaux en proposant un nombre de prises commercialisables plus important.

Dans le schéma retenu avec la SPL NATHD, Dorsal est actionnaire de la société aux côtés de quatre autres syndicats mixtes d'aménagement numérique et de la région Nouvelle-Aquitaine. Cette dernière est entrée au capital de la SPL en 2021.

Tableau n° 18 : tableau de répartition du capital social de la SPL NATHD

ACTIONNAIRE	ACTIONS EN VALEUR	Poids
SMO Charente Numérique	2 228 571	14,29%
SMO DORSAL	6 685 713	42,86%
SMO Lot-et-Garonne Numérique	2 228 572	14,29%
SMO Périgord Numérique	2 228 572	14,29%
SMO SYDEC 40	2 228 572	14,29%
TOTAL	15 600 000	100,00%
ACTIONNAIRE - Après cession à la Région NA	ACTIONS EN VALEUR	Poids
SMO Charente Numérique	1 114 285	7,14%
SMO DORSAL	3 342 857	21,43%
SMO Lot-et-Garonne Numérique	1 114 286	7,14%
SMO Périgord Numérique	1 114 286	7,14%
SMO SYDEC 40	1 114 286	7,14%
Région Nouvelle Aquitaine	7 800 000	50,00%
TOTAL	15 600 000	100,00%

Source : SM Dorsal

Alors que Dorsal était seul à gérer son RIP 1G, il doit désormais négocier avec les autres actionnaires de la SPL pour l'exploitation du RIP 2G. Surtout, en l'état actuel de la composition du capital social, la région Nouvelle-Aquitaine est devenue le premier actionnaire de cette société dont l'activité principale est d'exploiter et commercialiser les réseaux que lui ont transférés les syndicats mixtes d'aménagement numérique.

4 UNE EXÉCUTION FINANCIÈRE DES MARCHÉS DE TRAVAUX POUR LE JALON 1 DU SDAN CONCILIANTE AVEC LES COCONTRACTANTS

4.1 L'organisation interne du syndicat

Tableau n° 19 : dépenses d'investissement (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
BP	10 050 579,77	16 465 843,60	12 568 463,84	1 562 640,90	339 370,43	83 158,69	41 070 057,23
BA 19	0,00	0,00	3 703 738,74	32 860 358,37	53 122 984,09	48 313 022,37	138 000 103,57
BA 23	0,00	0,00	2 758 063,31	6 183 692,14	14 389 611,90	28 599 465,86	51 930 833,21
BA 87	0,00	0,00	2 618 384,41	4 129 676,16	11 030 983,11	25 173 070,39	42 952 114,07
Total	10 050 579,77	16 465 843,60	21 648 650,30	44 736 367,57	78 882 949,53	102 168 717,31	273 953 108,08

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Le syndicat gère de nombreux marchés de services et de travaux dont les enjeux financiers sont significatifs, particulièrement en raison de la réalisation du RIP de deuxième génération sous maîtrise d'ouvrage publique. Les marchés sont gérés par une seule personne au sein du syndicat, qui bénéficie de l'expertise d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Il n'existe pas de véritable guide interne des procédures qui permettrait à d'autres agents du syndicat de passer et suivre l'exécution d'un marché en absence de l'agent en charge de ces sujets.

Le syndicat aurait donc intérêt à se doter d'un guide de procédure pour les marchés publics afin de sécuriser son organisation interne, ce dont convient l'ordonnateur qui s'engage à mettre en place un tel document.

4.2 La passation des marchés de conception-réalisation pour le jalon 1

Pour réaliser le réseau 2G, Dorsal a fait le choix de la maîtrise d'ouvrage publique, en recourant à des marchés de conception-réalisation. Ceux-ci permettent de confier à un même entrepreneur les missions d'études et de réalisation des infrastructures. Ces contrats constituent une dérogation au principe de séparation entre la maîtrise d'œuvre et l'entrepreneur en charge de réaliser de l'ouvrage. Ils peuvent être conclus pour des motifs techniques. En l'espèce, les caractéristiques d'un réseau d'infrastructures numériques rendent nécessaires l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. C'est du reste la solution adoptée par l'article 230 de la loi ÉLAN du 23 novembre 2018 qui permet aux acheteurs de « confier à un opérateur économique une mission globale portant sur la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques en application du même article L. 1425-1 » du code général des collectivités territoriales.

Tableau n° 20 : les marchés de conception-réalisation du jalon 1

<i>N° marché</i>	18-27563	18-27564
<i>Intitulé</i>	Conception/réalisation de l'infrastructure de collecte, de transport et de distribution de réseau d'initiative publique à très haut débit sur les départements de Creuse et Haute-Vienne	Conception/réalisation de l'infrastructure de collecte, de transport et de distribution de réseau d'initiative publique à très haut débit sur le département de Corrèze
<i>Nature de marché</i>	Travaux	Travaux
<i>Type</i>	Mixte (accord-cadre avec un seul opérateur + part forfaitaire)	Mixte (accord-cadre avec un seul opérateur + part forfaitaire)
<i>Procédure</i>	Concurrentielle avec négociation	Concurrentielle avec négociation
<i>Montants estimés HT (M€)</i>	36 lot 1 43 lot 2	36,4 lot 1 48,3 lot 2 47,9 lot 3
<i>Attributaire</i>	Axione/Bouygues Énergies Services (lots 1 et 2)	EHTP/SCOPELEC lot 1 Axione/Bouygues Énergies Services (lots 2 et 3)
<i>Montants attribués</i>	23 408 160 € lot 1 25 411 557 € lot 2	36 685 000 € lot 1 34 515 695 € lot 2 33 681 928 € lot 3

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Dorsal a fait le choix d'un marché pour le département de la Corrèze, divisé en trois lots de 30 000 lignes à construire chacun et d'un marché pour les deux autres départements, avec un lot par département, également de 30 000 lignes à construire .

Le dossier de consultation des entreprises (DCE) pour le marché relatif à la Corrèze, permettait aux candidats de soumissionner aux trois lots mais restreignait l'attribution à un même candidat d'un maximum de deux lots sur trois afin de limiter le risque qu'un seul opérateur économique ne soit pas en mesure de respecter ses engagements contractuels en raison de l'importance des travaux et de leur simultanéité.

Par ailleurs, Dorsal a signé au même moment des marchés concernant la Creuse et la Haute-Vienne. Ces marchés ainsi que deux des trois lots du marché de la Corrèze ont été attribués au même groupement, à savoir Axione/Bouygues Énergies Services. D'une part, les travaux de la Creuse et de la Haute-Vienne se sont déroulés pendant la même période que ceux du marché de la Corrèze et, d'autre part, ils concernaient au total 60 000 lignes contre 30 000 pour le lot corrézien attribué à un autre opérateur. Dans ces conditions, l'esprit de la règle énoncée au DCE n'a pas été respecté.

En réponse, le président de Dorsal indique que ces deux procédures de passation de marchés étant distinctes, il ne pouvait pas tenir compte des résultats de l'une pour attribuer le marché de l'autre. Ce point n'est pas en débat. D'un côté, Dorsal a limité l'attribution de deux lots sur trois pour la Corrèze pour s'assurer de la capacité du titulaire à faire face à la charge de travail mais de l'autre, il a attribué quatre lots au total (les deux lots en Corrèze ainsi que les lots du marché Haute-Vienne et Creuse) au même groupement. Or l'exécution des travaux de ces quatre lots (qui représentent au total 120 000 lignes à construire contre 90 000 pour les trois

lots corréziens) a été concomitante, de sorte que la finalité recherchée par la règle de limitation des lots au même attributaire n'a pas été respectée.

En revanche, les points soulevés dans le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire à l'appui de sa recommandation relative au respect des règles de la commande publique (motivation des notes attribuées dans le rapport d'analyse des offres et mention de l'objet des marchés à bons de commande) n'appellent plus de remarques particulières aujourd'hui.

4.3 Une exécution des stipulations financières des marchés favorable aux entrepreneurs

Les marchés ont été notifiés le 24 janvier 2018 pour une durée maximale de quatre ans.

Neuf avenants ont été signés pour le lot 1 du marché corrézien et 11 pour chacun des lots 2 et 3 relatif à ce même département.

Les dossiers de consultation des entreprises prévoyaient une date limite de fin des travaux au 31 mars 2021 pour chaque lot du marché corrézien.

En raison de la crise sanitaire, les dates de fin des travaux ont été reportées au 31 juillet 2021 pour tous les cocontractants mais le groupement EHTP/SCOPELEC, titulaire du lot 1 sur la Corrèze, a fait l'objet d'un traitement différencié : la date de fin des travaux des dernières prises à réaliser a été reportée au 24 janvier 2022, date d'échéance du marché, par une délibération du 2 juin 2021.

Dorsal avait introduit dans les documents contractuels un mécanisme de pénalités en cas de retard dans l'exécution des phases intermédiaires d'études ou de travaux.

Pour les marchés relatifs au territoire corrézien, les pénalités appliquées s'élevaient à 819 800 € pour le lot 1, 1 646 051,40 € pour le lot 2 et 1 898 754,18 € pour le lot 3.

Dorsal a délibéré le 13 octobre 2021 pour annuler ces pénalités dans la mesure où, conformément au cahier des clauses techniques particulières, les dossiers des ouvrages exécutés ont tous été remis avant le 1^{er} juillet 2021, c'est-à-dire avant l'échéance du 31 juillet 2021.

Toutefois, certains dossiers des ouvrages exécutés remis avant le 1^{er} juillet 2021 par le titulaire du lot 1 et justifiant la remise des pénalités étaient incomplets. L'ordonnateur précise en réponse que cette situation n'est pas imputable au titulaire de ce lot mais aux tiers qui délivrent certaines informations ou documents. Il s'agit en pratique de la société qui délivre les certificats de conformité et des communes qui transmettent les données hexaclés¹⁵ intégrées au fichier des adresses. Le titulaire du lot 1 s'est engagé à fournir les justificatifs et informations qu'il recevrait de ces tiers jusqu'au 24 janvier 2022 comme cela est exposé dans la délibération du 2 juin 2021. L'ordonnateur fait valoir que cette situation n'a pas eu d'incidence sur la commercialisation des zones arrière des points de mutualisation. Pour autant, en l'absence du code hexaclé qui permet l'identification du local concerné, le raccordement de ce même local

¹⁵ L'hexaclé est une clé qui codifie l'adresse géographique (numéro, voie, commune) d'un bâtiment dans le fichier des informations préalables enrichies en vue de son raccordement au réseau de la fibre optique.

peut être compromis. Dès lors, quand bien même l'absence d'hexaclé est imputable à des tiers, elle entraîne de forts risques d'échecs de raccordement.

Le 1^{er} décembre 2021 le comité syndical a été appelé à délibérer sur un projet de décompte général définitif (DGD) concernant le titulaire du lot 1 du marché corrézien, alors même que certaines prises prévues n'ont pas été construites et que certaines informations relatives aux prises construites (les hexaclés) n'ont pas été fournies. Cette délibération arrête au 11 mai 2021 la date à partir de laquelle court le délai de garantie, date de la dernière réception partielle, alors que le cocontractant avait la faculté d'aller au-delà de cette date pour poursuivre l'exécution du marché, la durée d'exécution ayant été reportée au 24 janvier 2022. Ce projet de DGD a été contesté par une entreprise membre du groupement titulaire et, après négociations, le comité syndical a autorisé¹⁶ la signature d'un avenant transactionnel fixant le montant total des sommes dues par Dorsal à 44 175 522,37 € HT.

Toutes les prises prévues du lot 1 n'ont pas été construites, sans que les motifs précis soient portés à la connaissance des membres du comité syndical lors de la délibération du 2 juin 2021. Le groupement d'entrepreneurs titulaire de ce lot a donc bénéficié en octobre 2021 d'une exonération totale des pénalités d'un montant de 819 800 € alors que toutes les prises prévues n'ont finalement pas été construites.

Le syndicat a donc accepté que l'intégralité des « hexaclés » (donnée d'identification d'un local) n'ait pas été remise et doit à présent prendre en charge la construction de prises non réalisées par le groupement d'entrepreneurs.

Sur ces trois lots relatifs au territoire corrézien, le montant des remises accordées aux entreprises s'élève au total à 4,36 M€.

Les contrats conclus pour déployer la fibre en Creuse et en Haute-Vienne ont quant à eux respectivement fait l'objet de huit et neuf avenants.

Le montant des pénalités infligées au 31 août 2019 a été significatif : 3,7 M€ sur le lot 1 (Haute-Vienne) et 3,798 M€ sur le lot 2 (Creuse).

Cependant, le syndicat mixte a estimé que les retards constatés dans l'exécution des phases intermédiaires étaient en l'espèce dus en partie à des facteurs exogènes aux cocontractants et en partie à des travaux supplémentaires nécessités par le choix de Dorsal d'atteindre un taux de 100 % de raccordement standard (au lieu d'un objectif contractuel initial de 98 %). Pour ces motifs, il a convenu de définir un nouveau calendrier permettant aux titulaires de respecter l'échéance finale initialement prévue et a décidé une remise partielle des pénalités contractuellement dues.

Les pénalités ont dès lors été ramenées de 3,7 M€ à 0,9 M€ pour le lot 1 et de 3,798 M€ à 0,9 M€ pour le lot 2.

Le principe d'une remise quasi immédiate des pénalités pour les lots creusois et haut-viennois a privé Dorsal d'un moyen de pression pour obtenir l'exécution des obligations contractuellement prévues. L'ordonnateur précise que ces pénalités ont été remises en application des stipulations contractuelles. Cependant, la part des retards imputables aux tiers n'est pas clairement et explicitement distinguée de celle relevant de la seule responsabilité des titulaires des marchés de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier le bien-fondé du montant remis.

¹⁶ Délibération n° 839 du 17 novembre 2022.

La remise du solde restant de 0,9 M€ pour chaque lot était conditionnée par le respect de l'échéance du 31 décembre 2020, reportée au 30 avril 2021.

Au vu des délibérations n° 853 et 856 du 6 avril 2023¹⁷, les pénalités de 0,9 M€ doivent être appliquées.

Sur les lots 1 et 2 du marché Creuse et Haute-Vienne, au mois de décembre 2021, il restait respectivement 324 et 121 prises à construire. Il est précisé que l'entrepreneur s'engage à réaliser ces prises avant l'échéance du marché. Pourtant, la date de fin des travaux pour ces lots était fixée en dernier lieu au 31 juillet 2021.

Ainsi, ces entreprises ont bénéficié de remises substantielles en 2019 (pour 5,698 M€), alors qu'elles n'ont pas exécuté l'intégralité de leurs obligations contractuelles dans les délais impartis, en dépit d'un réaménagement du calendrier d'exécution des travaux.

Le total des remises accordées s'élève à un peu plus de 10 M€ pour les cinq lots.

Il s'agit d'une perte financière importante pour le syndicat qui alourdit d'autant le bilan financier de ces opérations.

¹⁷ Disponibles sur le site Internet du syndicat mixte Dorsal.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	44
Annexe n° 2. Cartes de déploiement du réseau d'initiative publique début 2022	50
Annexe n° 3. Analyse financière.....	53

Annexe n° 1. Glossaire

- **Adduction**

Partie de l'infrastructure du câblage, comprise entre le point de raccordement au réseau des opérateurs et le point de pénétration. Elle peut être souterraine, aéro-souterraine ou aérienne. Elle est constituée de l'ouvrage de génie civil nécessaire : chambres, conduits, poteaux, armement...

- **ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line)**

Service d'accès à l'Internet utilisant les lignes téléphoniques classiques, sur une bande de fréquence plus élevée que celle utilisée pour la téléphonie. Le débit descendant est plus élevé que le débit ascendant.

- **ADSL2+ (Asymmetric Digital Subscriber Line Version 2+)**

L'ADSL 2+ est l'évolution de la technologie ADSL, elle exploite plus de fréquences porteuses pour les données (jusqu'à 2,2 MHz). Cela se traduit par une augmentation du débit maximal possible. Technologie déployée majoritairement en France à ce jour.

- **AMEL : appel à manifestation d'engagements locaux**

En décembre 2017, le Premier ministre a donné la possibilité aux collectivités territoriales de mobiliser davantage les opérateurs privés afin d'accélérer la couverture en fibre optique de leur territoire, notamment dans le cadre des appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL).

- **AMII (Appel à Manifestations d'Intentions d'Investissement)**

Appel organisé dans le cadre du Programme national Très haut débit en vue de recueillir les intentions d'investissement des opérateurs en matière de déploiements de réseaux de boucle locale à très haut débit à horizon de cinq ans en dehors des zones très denses. Les résultats de cet appel sont disponibles sur le site www.territoires.gouv.fr. L'AMII doit être renouvelé périodiquement.

- **ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes)**

Autorité administrative indépendante chargée depuis le 5 janvier 1997 de réguler les télécommunications et le secteur postal en France. Elle est composée d'un collège de sept membres : trois d'entre eux sont désignés par le président de la République et les quatre autres, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

- **AVICCA (Assoc. des Villes et Collectivités pour les Communications Électroniques et l'Audiotvisuel)**

En relation avec les acteurs économiques et les pouvoirs publics, l'AVICCA représente et défend l'intérêt des collectivités, et, à travers elles, l'intérêt public local. 222 collectivités adhérentes et 25 ans d'expérience lui donnent le recul nécessaire dans les analyses, sur les questions du jeu des acteurs, de la réglementation et des stratégies.

- **BLOD (Boucle Locale Optique Dédiée)**

Désigne les déploiements de réseau optique dédiés à la clientèle professionnelle, également appelés réseaux FTTO. Ces réseaux FTTO ne sont pas soumis au cadre de régulation du FTTH.

- **BLOM (Boucle Locale Optique Mutualisée)**

Désigne les déploiements capillaires (c'est-à-dire l'ensemble des sites clients d'une zone) d'accès optique ; il s'agit des réseaux FTTH déployés dans le cadre de régulation symétrique établi par l'ARCEP, qui doivent desservir à la fois les locaux d'habitation et les professionnels.

- **Boucle locale cuivre**

Partie capillaire cuivre du réseau de communications électroniques de France Télécom permettant de raccorder tout utilisateur final aux équipements de ce réseau, établie entre les têtes de câble du répartiteur général d'abonnés et le point de terminaison du réseau (PTR).

- **CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales)**

Le CGCT regroupe les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des collectivités territoriales.

- **Collecte**

Le réseau de collecte est le haut du réseau.

- **CPCE (Code des Postes et des Communications Électroniques)**

Code regroupant les dispositions législatives et réglementaires relatives au service postal et aux communications électroniques.

- **CPER (Contrat de Projet État-région)**

Document de programmation par lequel l'État et une ou plusieurs régions s'engagent sur une programmation et un financement pluri-annuels autour d'objectifs communs en matière d'aménagement du territoire.

- **DSLAM (Digital Subscriber Line Access Multiplexer)**

Équipement actif raccordant les lignes de cuivre d'abonnés pour fournir un service de données (ADSL, VDSL, SDSL...). Cet équipement est aujourd'hui installé au nœud de raccordement d'abonnés (NRA) et sera installé au sous-répartiteur (SR) dans les scénarios de montée en débit (MeD).

- **FAI (Fournisseur d'Accès à Internet)**

Opérateur offrant une connexion au réseau informatique Internet.

- **FEDER (Fonds Européen de Développement Économique et régional)**

Fonds structurel européen qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux.

- **FON (Fibre Optique Noire)**

La fibre optique noire est une fibre optique brute qui raccorde deux points et qui n'est pas encore activée. Elle peut être éclairée au gré des besoins avec différentes longueurs d'onde de lumière en fonction des besoins. Son avantage principal réside donc dans son évolutivité.

- **France très haut débit (Cf. FSN – Comité « France très haut débit »)**

Plan gouvernemental qui remplace le Programme national très haut débit (PN THD).

- **FSN (Fonds national pour la Société Numérique)**

Créé par l'État, ce fonds dispose de 4,25 M€ destinés à accompagner en investissement les acteurs de l'économie numérique, dont 900 M€ pour subventionner les réseaux d'initiative publique (RIP).

- **FTTH (Fiber To The Home)**

Fibre déployée jusqu'à l'abonné.

- **FTTO (Fiber To The Office)**

Architecture conçue pour les besoins professionnels, apportant en général une fibre dédiée afin de la gérer finement (garantie de temps de rétablissement, qualité de service, etc.).

- **HD (Haut Débit)**

Un accès à Internet à haut débit (ou accès à Internet à large bande, par traduction littérale du terme anglais *broadband*) est un accès à Internet à un débit supérieur à celui de l'accès par modem (typiquement : 56 kbit/s).

- **IPE (Informations Préalables Enrichies)**

Dans le cadre de la mutualisation des réseaux FTTH, les opérateurs échangent régulièrement des « fichiers IPE » complétant les données « LME » sur l'installation de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique après la signature de conventions avec un propriétaire ou un syndicat de copropriétaires : type d'ingénierie, nombre de fibres de la colonne montante, type de zone, etc. Comme les fichiers LME, ils contiennent l'information de l'identifiant de l'adresse (« hexaclé » présent dans la base Mediapost de La Poste) ainsi que, selon les opérateurs, des informations liées à l'immeuble.

- **Ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique**

Liaison passive d'un réseau de boucle locale à très haut débit constituée d'un ou de plusieurs chemins continus en fibres optiques et permettant de desservir un utilisateur final.

- **Local raccordable sur demande**

Logement ou local à usage professionnel pour lequel l'opérateur de réseau conventionné a déployé un réseau lui permettant de le rendre raccordable (installation du PBO) dans un délai maximal de six mois à compter de toute commande de raccordement final (PBO-PTO) d'un opérateur de service FTTH. Les conditions techniques et tarifaires de ces raccordements finaux sont établies et mises en œuvre conformément à la réglementation en vigueur.

- **Logement abonné**

Logement dont l'occupant a souscrit un abonnement à une offre d'un opérateur commercial basée sur un réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné.

- **Logement éligible**

Logement pour lequel au moins un opérateur (qui peut être l'opérateur d'immeuble) a relié le point de mutualisation (PM) à son nœud de raccordement optique (NRO), et pour lequel il manque seulement le raccordement final et un éventuel brassage au PM pour avoir une continuité optique entre le NRO de l'opérateur et la prise terminale optique.

- **Logement raccordable**

Logement pour lequel il existe une continuité optique entre le point de mutualisation et le point de branchement optique, ou entre le point de mutualisation et la prise terminale optique si le point de branchement optique est absent.

- **Logement raccordé**

Logement pour lequel il existe une continuité optique entre le point de mutualisation et la prise terminale optique.

- **LTE (Long Term Evolution)**

Technologie radio mobile de 4^{ème} génération.

- **MED (Montée en débit)**

Concept visant l'amélioration des accès haut débit en utilisant différentes technologies filaires (MeD, FTTH, FTTLA) ou hertziennes (WiFi, WiMAX, LTE, satellite).

Une solution de montée en débit consiste à réduire la longueur de cuivre de la ligne d'abonné en déployant de la fibre du Nœud de raccordement d'abonnés (NRA) au sous répartiteur (SR). Cette solution nécessite l'installation d'un équipement actif au SR.

- **NRA France Télécom (Nœud de Raccordement d'Abonnés)**

Lieu où se terminent toutes les connexions entre le réseau téléphonique filaire et la terminaison cuivre vers le client (boucle locale).

- **NRO (Nœud de Raccordement Optique)**

Point de concentration d'un réseau en fibre optique où sont installés les équipements actifs à partir desquels l'opérateur active les accès de ses abonnés.

- **OCEN (Opérateur Commercial d'Envergure Nationale)**

Orange, FREE, SFR, Bouygues Télécom.

- **Opérateur**

Exploitant de réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournisseur de service de communications électroniques au public, déclaré conformément à l'article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques.

- **Opérateur commercial**

Opérateur pouvant être choisi par le client final pour la fourniture d'un service de communications électroniques ou par un fournisseur d'accès au service pour la fourniture d'un service de communications électroniques à son propre client final.

- **Opérateur d'immeuble**

Toute personne chargée de l'établissement ou de la gestion d'une ou plusieurs lignes dans un immeuble bâti, notamment dans le cadre d'une convention d'installation, d'entretien, de remplacement ou de gestion des lignes signée avec le propriétaire ou le syndicat de copropriétaires, en application de l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques ; l'opérateur d'immeuble n'est pas nécessairement un opérateur au sens de l'article L. 33-1 du même code.

- **Partie terminale**

Partie du réseau comprise entre le point de mutualisation et la prise terminale optique. La partie terminale est constituée par un ensemble de lignes.

- **PBO (Point de Branchement Optique)**

Dans les immeubles de plusieurs logements ou locaux à usage professionnel comprenant une colonne montante, équipement généralement situé dans les boîtiers d'étage de la colonne montante qui permet de raccorder le câblage vertical avec le câble de branchement. Le point de branchement optique peut également se trouver à l'extérieur de l'habitat à proximité immédiate du logement ou local à usage professionnel, en général à quelques mètres ou quelques dizaines de mètres du logement ; dans ce cas, il permet de raccorder le câblage installé en amont dans le réseau avec le câble de branchement.

- **PFTHD : Plan « France très haut débit »**

Ce nouveau plan gouvernemental prévoit le déploiement de nouveaux réseaux en fibre optique de bout en bout (fibre optique jusqu'à l'abonné ou FttH pour Fiber to the Home) sur l'intégralité du territoire. Ce plan remplace le PNTHD depuis le discours prononcé le 20 février 2013, le Président de la République. Les zones d'initiative privée (déploiement FTTH financés par les opérateurs privés) appelée précédemment AMII sont remplacées par les « zones concertées ».

- **PM (Point de Mutualisation)**

Point d'extrémité d'une ou de plusieurs lignes au niveau duquel la personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique donne accès à des opérateurs à ces lignes en vue de fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals correspondants, conformément à l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques.

- **PNTHD (Programme National Très Haut Débit)**

Lancé en juin 2010, ce programme vise à couvrir l'ensemble du territoire national en très haut débit d'ici 2025.

- **PRDM (Point de Raccordement Distant Mutualisé)**

site intermédiaire entre NRO et PM, regroupant plusieurs PM, imposé par l'Arcep aux opérateurs qui déploient dans un réseau FttH des PM qui comptent moins de 1000 lignes, pour atteindre ce seuil.

- **PRM (Point de Raccordement Mutualisé)**

Dans le cas d'un accès à la sous-boucle locale en mono-injection, France Télécom propose la mise en place d'un point de raccordement mutualisé à proximité du sous-répartiteur. Le PRM accueille le répartiteur et les équipements actifs des opérateurs pour fournir un service haut débit.

- **PTO (Point de terminaison optique)**

Extrémité de la ligne sur laquelle porte l'obligation d'accès imposée par les décisions n° 2009-1106 et n° 2010-1312.

- **Raccordement final (ou raccordement client)**

Opération consistant à installer un câble de branchement comprenant une ou plusieurs fibres optiques entre le point de branchement optique (PBO) et la prise terminale optique (PTO). Par convention, il n'y a pas de raccordement final en l'absence de PBO.

- **Répartiteur**

Équipement utilisé pour les fonctions de regroupement, de brassage et de distribution des câbles de télécommunication. Il est nommé de campus, de bâtiment, d'étage ou de logement selon sa localisation et sa fonction.

- **Réseau**

Ensemble de matériels, y compris les canalisations, géré par un ou des opérateur(s)/distributeur(s) en amont du point de livraison permettant la distribution d'énergie électrique ou des services de communication.

- **Réseau de communication**

Réseau transmettant des services de communication, les signaux véhiculés pouvant être numériques ou analogiques.

- **RIP (Réseaux d'Initiative Publique)**

Réseaux de communications électroniques établis et exploités par des collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

- **SDSL (Symmetric Digital Subscriber Line, ligne d'abonné numérique à débit symétrique)**

Technique d'accès de la famille DSL, qui permet de faire transporter des données à haut débit par un réseau (jusqu'à 2 Mbit/s avec une portée maximale de 2,4 km pour une ligne, avec possibilité de grouper plusieurs lignes en cas de disponibilité), et dont le débit en réception (download) est égal au débit en émission (upload).

- **SDAN (Schéma Directeur d'Aménagement Numérique)**

Instauré par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, le SDAN définit une stratégie de développement des réseaux établie à l'échelle d'un département au moins. Il vise à soutenir la cohérence des initiatives publiques et leur articulation avec les investissements privés.

- **Site FTTN ou site MED (Site de Montée en Débit)**

Local créé à proximité d'un sous-répartiteur (SR) permettant d'héberger des équipements injectant un signal haut débit.

- **SR (Sous-Répartiteur)**

Point de brassage du réseau cuivre généralement sous la forme d'une armoire installée sur la voie publique. Il dessert quelques dizaines à quelques centaines de lignes.

- **THD (Technologie Très Haut Débit)**

Technologie permettant d'offrir un débit minimum de 30 Mbit/s descendant selon l'article L. 32 du CPCE. Selon les statistiques publiées par l'ARCEP, au 3^{ème} trimestre 2021, les abonnements THD représentaient 56 % de l'ensemble des abonnements Internet à HD et THD.

- **VDSL (Very high bit-rate DSL)**

Correspond à une technologie DSL très haut débit. Cette technologie permet d'atteindre des débits jusqu'à 50 Mbit/s descendants et 6 Mbit/s remontants sur une distance de ligne cuivre de l'ordre de 500 à 700 mètres (< 10 dB). Au-delà d'une distance de l'ordre de 1 300 mètres (> 18 dB), les performances du VDSL sont comparables à celles de l'ADSL2+.

- **VDSL2**

Technologie sur paire de cuivre permettant un débit moyen de 30 Mbit/s descendant et 5 Mbit/s montant à une distance de 700 m. Évolution de la technologie ADSL2+. La VDSL2 Vectoring améliore les performances de 50 % mais est incompatible avec le dégroupage.

- **ZIIP (Zone d'Intention d'Investissement Privé en FTTH)**

Zone déclarée par au moins un opérateur privé dans le cadre de l'appel à manifestation d'intention d'investir (AMII) de janvier 2011 par le Commissariat général à l'investissement (CGI).

- **ZMD (Zone Moins Dense)**

Communes situées hors de la Zone très dense (ZTD) définie par l'Arcep, où la mutualisation de la partie horizontale des réseaux FTTH est recherchée par des mesures encadrant un accès ouvert à cette partie du réseau.

- **Zone arrière du point de mutualisation (ZAPM)**

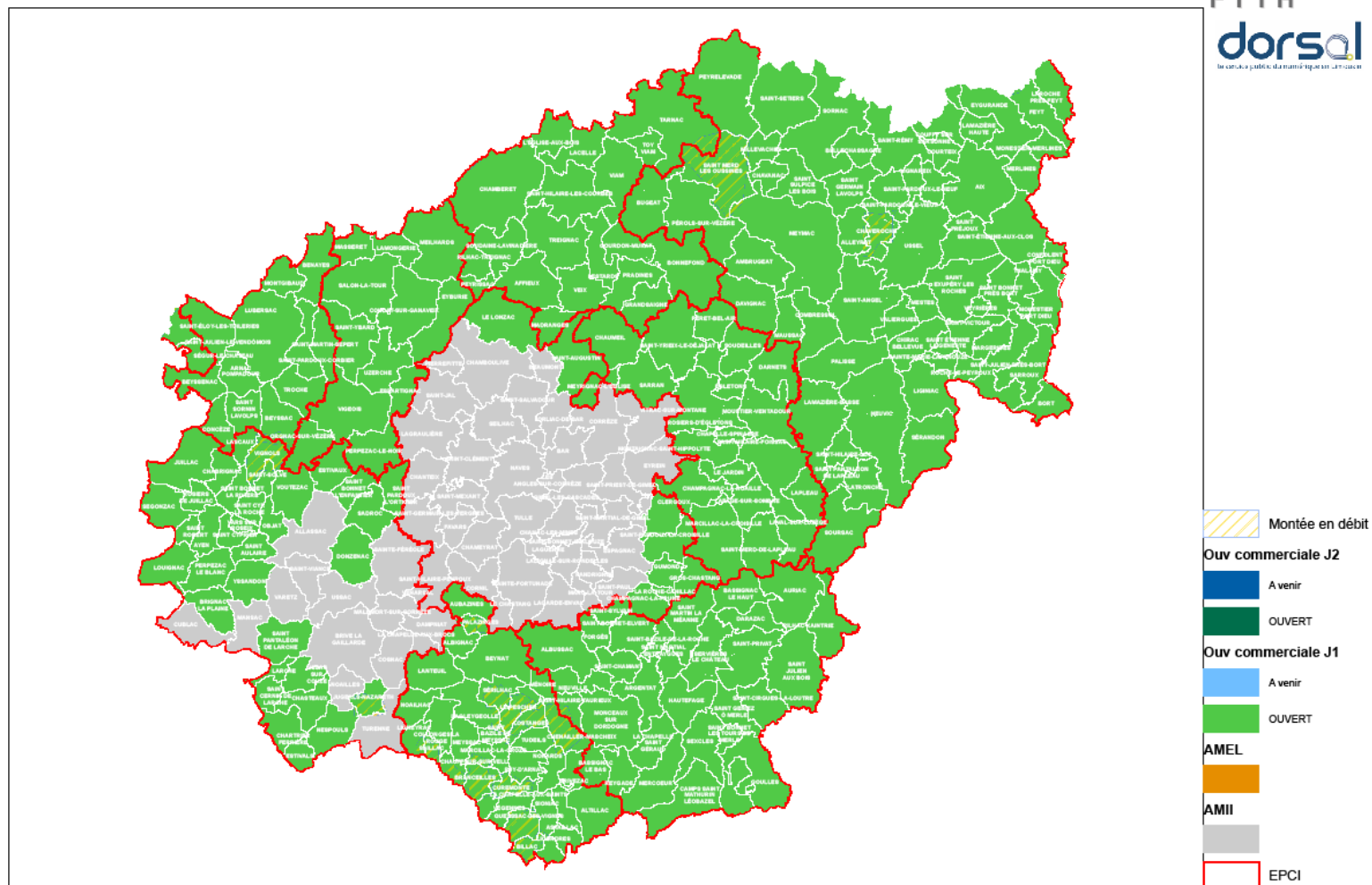
Les points de mutualisation en dehors des zones très denses se situent toujours hors de la propriété privée et regroupent les lignes à très haut débit en fibre optique d'immeubles bâtis. L'ensemble des immeubles bâtis reliés, effectivement ou potentiellement, à ce point de mutualisation, forme une zone géographique continue. Cette zone géographique constitue la zone arrière d'un point de mutualisation.

- **Zone très dense (ZTD)**

Il s'agit des communes dont la liste est définie dans l'annexe I de la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 de l'Arcep. Elles sont définies comme les communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est en première analyse économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, en l'occurrence leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements.

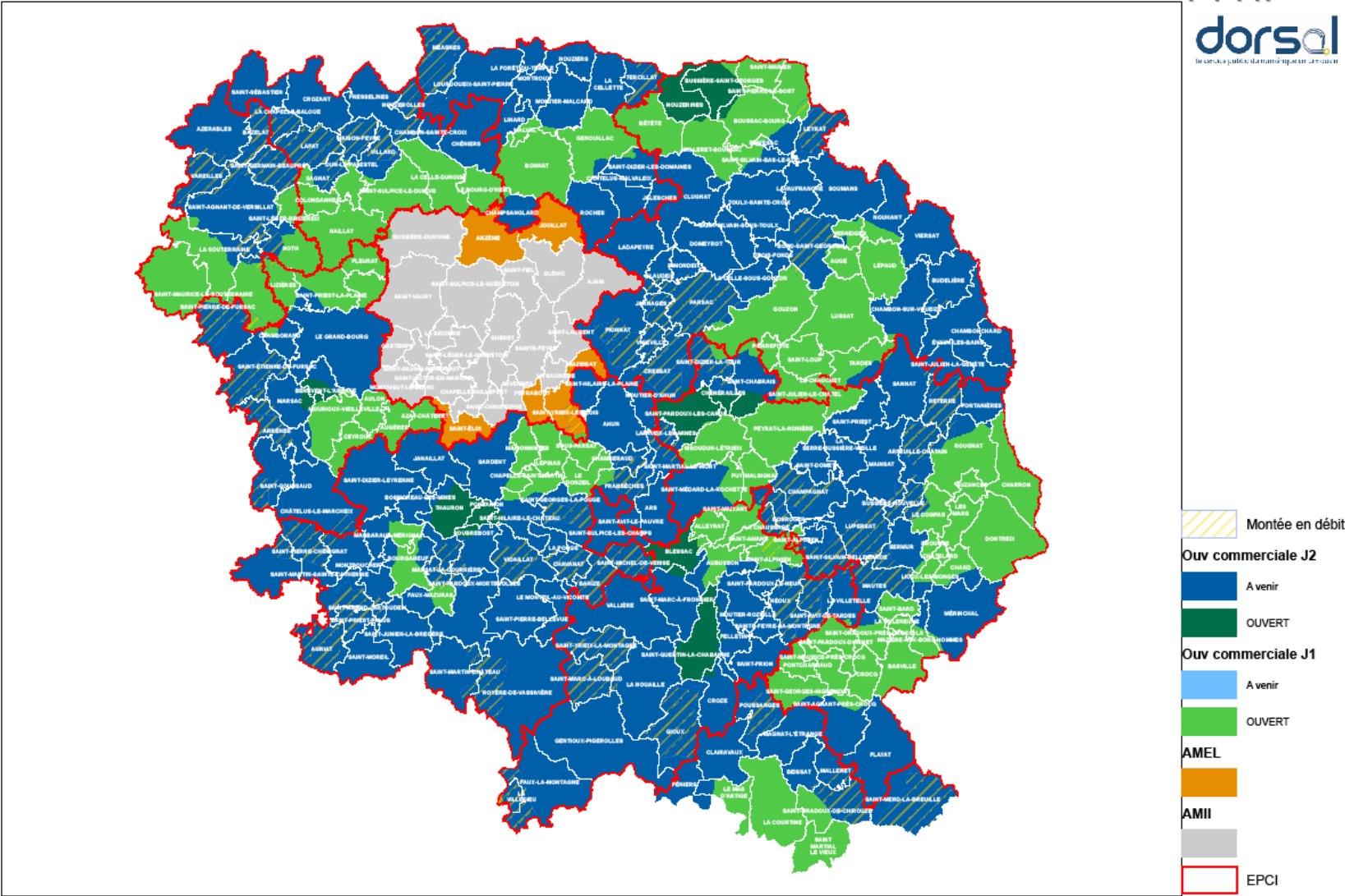
Annexe n° 2. Cartes de déploiement du réseau d'initiative publique début 2022

Corrèze

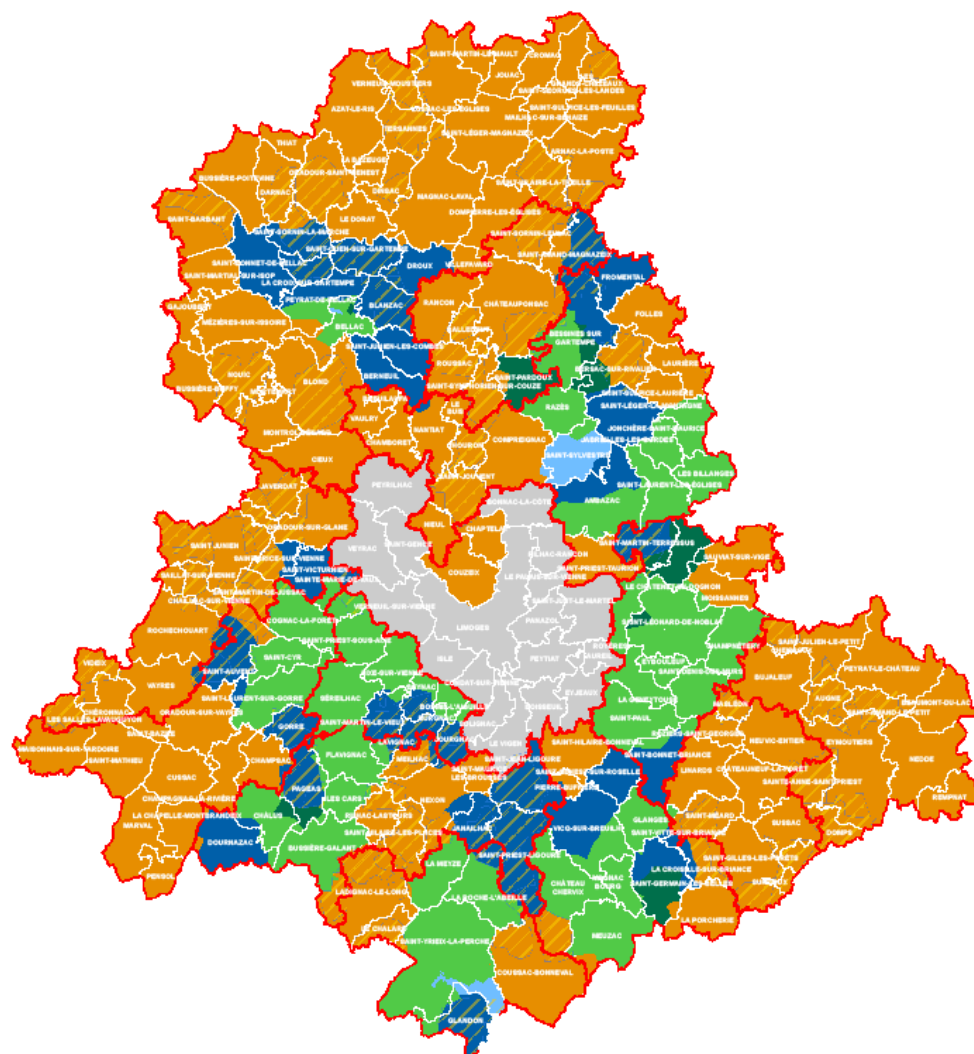
Déploiement
FTTHdorsal
le service public, d'aujourd'hui à demain

Creuse

Déploiement
FTTH
dorsal
la creuse publie du numérique en creuse



Haute-Vienne

Déploiement
FTTH

Annexe n° 3. Analyse financière

Le budget principal

La section d'investissement

Tableau n° 1 : le besoin de financement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	-235 001	-410 176	-155 717	-284 871	-118 458	-62 917	-1 267 140
- Annuité en capital de la dette	149 090	153 542	158 172	162 987	142 994	135 701	902 487
= CAF nette ou disponible (C)	-384 091	-563 718	-313 889	-447 859	-261 452	-198 618	-2 169 627
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	6 053 713	14 097 977	11 324 039	1 724 339	5 867 997	-776 459	38 291 607
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	1 671 429	1 671 429
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 053 713	14 097 977	11 324 039	1 724 339	5 867 997	894 970	39 963 035
= Financement propre disponible (C+D)	5 669 622	13 534 259	11 010 150	1 276 481	5 606 545	696 352	37 793 408
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	56,4 %	82,2 %	87,6 %	81,7 %	1 652,0 %	837,4 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 050 580	16 465 844	12 568 464	1 562 641	339 370	83 159	41 070 057
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	5 420	28 383	17 572	3 683	55 057
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-2 453 379	0	-708 775	-3 532 339	1 624 930	-5 069 562
- Participations et inv. financiers nets	0	728 571	1 457 142	1 125 000	1 125 000	-1 092 857	3 342 856
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-4 380 958	-1 206 777	-3 020 875	-730 768	7 656 941	77 437	-1 605 001

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

La CAF nette, correspondant à la CAF brute diminuée des annuités d'emprunt, est négative sur la durée du contrôle pour un montant cumulé de 2,2 M€.

Après déduction de la CAF et ajouts des produits de cession (correspondant aux parts du capital social de la SPL NATHD revendues à la région Nouvelle-Aquitaine), les financements propres disponibles s'élèvent à 37,8 M€ et ne permettent pas de couvrir les dépenses d'équipements qui s'élèvent à 41,1 M€.

La section de fonctionnement**Tableau n° 2 : le doublement des produits de gestion entre 2016 et 2021**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	72 128	104 425	174 850	268 992	247 407	308 530	33,7 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	628 736	741 471	896 869	1 049 978	1 161 834	1 221 177	14,2 %
= <i>Produits de gestion (A)</i>	700 864	845 896	1 071 719	1 318 970	1 409 241	1 529 707	16,9 %

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

La progression des produits de gestion est liée en premier lieu à l'augmentation des contributions statutaires versées par les membres (0,56 M€ en 2016 à 1,18 M€ en 2021). Parmi ces derniers, la région Nouvelle-Aquitaine devient le premier contributeur (37,50 % du total depuis le 1^{er} janvier 2018) en dépit de la forte hausse d'EPCI devenus adhérents.

Les produits de gestion augmentent également en raison de la hausse des redevances versées par Orange pour l'utilisation des infrastructures construites par Dorsal (115 612,28 € en 2018 et 196 443,83 € en 2021).

Tableau n° 3 : charges de gestion après retraitement des produits exceptionnels

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	340 515	456 663	316 753	319 983	256 942	274 439	-4,2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	238 246	300 795	421 022	501 018	506 258	538 945	17,7 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	17 905	5 577	1 173	0	0	0	-100,0 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	290 200	426 711	413 651	729 373	717 580	759 692	21,2 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	886 867	1 189 747	1 152 600	1 550 375	1 480 780	1 573 076	12,1 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	-186 003	-343 850	-80 881	-231 405	-71 539	-43 369	
<i>en % des produits de gestion</i>	-26,5 %	-40,6 %	-7,5 %	-17,5 %	-5,1 %	-2,8 %	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

La contribution versée chaque année par Dorsal à Axione Limousin au titre de l'avenant 39 au contrat de DSP a d'abord été enregistrée en « autres charges de gestion » puis en « produits exceptionnels » dans la comptabilité du syndicat mixte. En raison de son caractère récurrent elle a été retraitée pour l'inclure dans les « autres charges de gestion » sur tous les exercices examinés. L'évolution de ce poste de charges est principalement liée au versement de ces redevances à Axione Limousin.

Les charges de gestion sont presque équivalentes aux produits de même nature. Le poste des charges de personnel augmente en raison de la hausse des recrutements (cinq personnes en 2017, huit en 2022) liée à la montée en charge du syndicat (opérations de déploiements du FTTH notamment). Il n'y a plus de recours à du personnel vacataire.

Tableau n° 4 : évolution de l'EBF et de la CAF brute entre 2016 et 2021

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	700 864	845 896	1 071 719	1 318 970	1 409 241	1 529 707	16,9 %
= Charges de gestion (B)	886 867	1 189 747	1 152 600	1 550 375	1 480 780	1 573 076	12,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-186 003	-343 850	-80 881	-231 405	-71 539	-43 369	
en % des produits de gestion	-26,5 %	-40,6 %	-7,5 %	-17,5 %	-5,1 %	-2,8 %	
+/- Résultat financier	-49 790,73	-60 934,51	-62 877,99	-73 948,54	-49 327,6	-19 830,48	-17 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	792	-5 391	-11 957	20 482	2 409	282	-18,7 %
= CAF brute	-235 001	-410 176	-155 717	-284 871	-118 458	-62 917	-23,2 %
en % des produits de gestion	-33,5 %	-48,5 %	-14,5 %	-21,6 %	-8,4 %	-4,1 %	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 5 : les amortissements améliorent le résultat par rapport à la CAF brute

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
CAF brute	-235 001	-410 176	-155 717	-284 871	-118 458	-62 917	-23,2 %
- Dotations nettes aux amortissements	243 986	291 396	533 659	848 514	918 344	1 232 069	38,2 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	408 041	567 605	751 360	1 046 576	1 082 823	1 428 007	28,5 %
= Résultat section de fonctionnement	-70 946	-133 967	61 984	-86 809	46 021	133 020	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Les budgets annexes**Le budget annexe Corrèze****Tableau n° 6 : les produits et les charges de gestion**

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion (A)</i>	99 129	540 295	765 358	14 394 201	425,6 %
<i>Charges à caractère général</i>	5 000	32 607	5 036	39 954	99,9 %
<i>+ Autres charges de gestion</i>	1 435	109 910	415 777	810 622	726,7 %
= Charges de gestion (B)	6 435	142 517	420 813	850 576	409,4 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	92 694	397 778	344 546	13 543 625	426,7 %
<i>+/- Résultat financier</i>	-24 542	-321 493	-370 065	-400 006	153,5 %
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	0	0	-17 010	-65 579	
= CAF brute	68 153	76 285	-42 529	13 078 040	476,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	68,8 %	14,1 %	-5,6 %	90,9 %	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 7 : les investissements et leur financement entre 2018 et 2021

en €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	68 153	76 285	-42 529	13 078 040	13 179 948
- Annuité en capital de la dette	0	875 000	1 000 000	1 000 000	2 875 000
= CAF nette ou disponible (C)	68 153	-798 715	-1 042 529	12 078 040	10 304 948
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	9 099 490	19 120 280	11 835 506	36 730 583	76 785 859
= Financement propre disponible (C+D)	9 167 643	18 321 565	10 792 977	48 808 623	87 090 807
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	247,5 %	55,8 %	20,3 %	101,0 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 703 739	32 860 358	53 122 984	48 313 022	138 000 104
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-12 006 471	-8 087 043	-5 664 829	-2 609 396	-28 367 739
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	17 470 375	-6 451 751	-36 665 178	3 104 997	-22 54557
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 000 000	48 308 223	0	20 000 000	73 308 223
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	22 470 375	41 856 472	-36 665 178	23 104 997	50 766 666

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 8 : les dettes et la trésorerie

en €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	0	17 006 471	72 526 737	77 191 566	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	0	875 000	1 000 000	1 000 000	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-12 006 471	-8 087 043	-5 664 829	-2 609 396	-39,9 %
+ Nouveaux emprunts	5 000 000	48 308 223	0	20 000 000	58,7 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	17 006 471	72 526 737	77 191 566	98 800 962	79,8 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	10 293 440	62 115 365	20 285 831	49 976 044	69,3 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	6 713 031	10 411 372	56 905 735	48 824 918	93,7 %

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Le budget annexe Creuse**Tableau n° 9 : les produits et les charges de gestion**

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
+ Ressources d'exploitation	0	418	170 186	1 832 586	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 322	196 404	190 383	0	-100,0 %
= Produits de gestion (A)	7 322	196 821	360 569	1 832 586	530,2 %
Charges à caractère général	0	11 799	1 382	63 607	
+ Autres charges de gestion	61	39 678	141 931	295 832	1 590,2 %
= Charges de gestion (B)	61	51 476	143 313	359 439	1 703,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	7 260	145 345	217 256	1 473 148	487,6 %
en % des produits de gestion	99,2%	73,8%	60,3%	80,4%	
+/- Résultat financier	0	-124 504	-120 434	-122 634	
= CAF brute	7 260	20 841	93 516	1 349 871	470,8 %
En % des produits de gestion	99,2 %	10,6 %	25,9 %	73,7 %	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 10 : le financement des investissements et la mobilisation de nouveaux emprunts

en €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	7 260	20 841	93 516	1 349 871	1 471 489
- Annuité en capital de la dette	0	166 667	166 667	166 667	500 000
= CAF nette ou disponible (C)	7 260	-145 825	-73 151	1 183 205	971 489
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	3 849 015	8 343 129	13 450 198	25 483 155	51 125 497
= Financement propre disponible (C+D)	3 856 276	8 197 304	13 377 047	26 666 359	52 096 986
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	139,8%	132,6%	93,0%	93,2%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 758 063	6 183 692	14 389 612	28 599 466	51 930 833
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 098 212	2 013 611	-1 012 565	-1 933 107	166 153
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 000 000	11 291 777	0	15 000 000	31 291 777
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 098 212	13 305 388	-1 012 565	13 066 893	31 457 930

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 11 : les dettes et la trésorerie

en €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes au 1 ^{er} janvier	0	5 000 000	16 125 110	15 958 444	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	0	166 667	166 667	166 667	
+ Nouveaux emprunts	5 000 000	11 291 777	0	15 000 000	44,2 %
= Encours de dette au 31 décembre	5 000 000	16 125 110	15 958 444	30 791 777	83,3 %
- Trésorerie nette	-382 593	18 641 990	7 454 587	27 451 908	
= Encours de dette net de la trésorerie	5 382 593	-2 516 880	8 503 857	3 339 869	-14,7 %

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Le budget annexe Haute-Vienne**Tableau n° 12 : les produits et les charges de gestion**

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
+ Ressources d'exploitation	0	926	304 725	3 071 424	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 516	71 989	77 375	0	-100,0 %
= Produits de gestion (A)	7 516	72 915	382 100	3 071 424	642,1 %
Charges à caractère général	0	867	499	11 353	
+ Autres charges de gestion	1 099	14 730	73 354	246 458	507,5 %
= Charges de gestion (B)	1 099	15 596	73 853	257 811	516,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 416	57 319	308 248	2 813 613	659,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	85,4 %	78,6 %	80,7 %	91,6 %	
+/- Résultat financier	0	0	0	-2 521	
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	-1 055	-1 247	
= CAF brute	6 416	57 319	307 192	2 809 845	659,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	85,4 %	78,6 %	80,4 %	91,5 %	

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 13 : les investissements et leur financement

en €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	6 416	57 319	307 192	2 809 845	3 180 772
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	6 416	57 319	307 192	2 809 845	3 180 772
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	3 376 851	4 374 623	5 218 310	10 092 668	23 062 452
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 376 851	4 374 623	5 218 310	10 092 668	23 062 452
= Financement propre disponible (C+D)	3 383 267	4 431 941	5 525 502	12 902 513	26 243 224
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	129,2%	107,3%	50,1%	51,3%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 618 384	4 129 676	11 030 983	25 173 070	42 952 114
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-4 142 557	-4 811 749	-4 359 650	-14 920 033	-28 233 989
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	4 907 440	5 114 014	-1 145 831	2 649 476	11 525 099
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	2 281 291	2 281 291
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 907 440	5 114 014	-1 145 831	4 930 767	13 806 390

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 14 : les dettes et la trésorerie

en €	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes au 1er janvier	0	4 142 557	8 954 306	13 313 956	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-4 142 557	-4 811 749	-4 359 650	-14 920 033	53,3 %
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	2 281 291	
= Encours de dette au 31 décembre	4 142 557	8 954 306	13 313 956	30 515 280	94,6 %
- Trésorerie nette	2 883 140	13 343 981	4 955 681	13 128 904	65,8 %
= Encours de dette net de la trésorerie	1 259 417	-4 389 675	8 358 275	17 386 376	139,9 %

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

Remarques communes à l'ensemble des budgets annexes

Sur les trois budgets annexes, le montant des immobilisations le plus important se retrouve sur le budget annexe Corrèze (138 M€) puisque l'essentiel des opérations de déploiement de la fibre était terminé fin 2021 sur ce territoire.

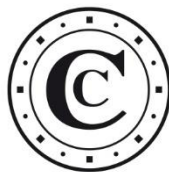
Les taux d'intérêt apparents sont faibles en raison des taux bas qui avaient cours lors de la conclusion des emprunts mais aussi du fait de la forte présence d'avances remboursables et de prêts court terme.

Chaque budget annexe a enregistré dans la catégorie des immobilisations incorporelles 5,5 M€ au titre de sa quote-part pour l'achat des IRU à Axione Limousin afin d'utiliser les infrastructures du réseau de 1^{ère} génération.

Sur la section de fonctionnement, on note que les ressources d'exploitation ont explosé en 2021 du fait de la perception de redevances versées par la SPL NATHD. Cela tient notamment au recours des opérateurs commerciaux à la technique du cofinancement. Cependant, par définition, ce niveau de recettes (et par voie de conséquence d'autofinancement brut) ne se retrouvera pas de façon continue sur les exercices suivants puisque le co-financement, versé sur une période de quelques mois, implique des loyers moindres par la suite.

Ce montant de ressources a conduit le syndicat à ne pas appeler les contributions statutaires.

Les autres ressources en augmentation correspondent aux redevances versées par Orange pour l'utilisation des infrastructures construites par Dorsal.



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Réponses au rapport d'observations définitives
Emis par la Chambre Régionale des Comptes
Nouvelle-Aquitaine
2023

Références : KSP GD230332 CRC

Contrôle n° 2022-0052

SYNTHESE (page 3)

Réponse DORSAL

Je précise que la fin du déploiement en Haute-Vienne s'est tenue fin 2022 et non pas fin 2021.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 :

Mettre en place des délégations de signature précises dans leur formulation

Réponse DORSAL

La délibération n°849 qui a été prise 1^{er} février 2023 sera complétée.

Recommandation n°2 :

Respecter la réglementation comptable, particulièrement en ouvrant des crédits suffisants pour faire face aux engagements juridiques et en appliquant des restes à réaliser

Réponse DORSAL

Je prends acte de cette recommandation. Le logiciel comptable dont s'est doté DORSAL en 2020, donne désormais la possibilité de gérer les AP/CP. Ce sera appliqué dès l'exercice 2024.

Recommandation n°3 :

Adopter un plan pluriannuel d'investissement.

Réponse DORSAL

Cette recommandation sera prise en compte au plus tôt.

Recommandation n°4 :

Transmettre aux membres du syndicat un état semestriel actualisé des commercialisations effectives par la société délégataire et des recettes nettes associées sur la durée du plan de financement.

Réponse DORSAL

Je m'engage à mettre en place une lettre d'information spécifique semestrielle qui sera envoyée aux membres du comité syndical ainsi qu'un état synthétique du plan de financement faisant apparaître le montant des recettes à verser par année.

De plus, je m'engage à présenter en comité syndical, une fois par an, pour chaque Budget Annexe, une actualisation du plan de financement ajusté avec les recettes SPL perçues et celles prévisionnelles.

1 UNE STRATEGIE NUMERIQUE EVOLUTIVE

1.2.3 Les incidences des choix opérés par Dorsal pour déployer le réseau d'initiative publique de deuxième génération et les conséquences sur son contrat de DSP avec Axione Limousin

Observation de la Chambre, page 10 :

« Un avenant n°25 a été signé en 2014 avec Axione Limousin par lequel cette dernière s'est engagée à réaliser des travaux de raccordement en fibre optique d'entreprises et de sites publics pour 5,9 M€ sur la période 2014-2025 afin de répondre à une demande de connectivité très haut débit de ces usagers. Dans ce cadre, la fin du contrat a été repoussée en 2029 afin de permettre au délégataire d'amortir ces investissements supplémentaires sans augmentation excessive des tarifs »

Réponse DORSAL

L'avenant 25 a été mis en place sur la base du constat que de plus en plus d'entreprises et de sites publics avaient besoin d'une connectivité très haut débit. Seule la fibre optique étant en mesure de répondre à cette demande, et cette technologie nécessitant que les sites concernés soient raccordés en fibre optique (impliquant des travaux de raccordement à réaliser sur le domaine public), les investissements correspondants ne pouvaient être portés par le délégataire Axione Limousin sans emporter une augmentation excessive des tarifs aux usagers.

C'est la raison pour laquelle la DSP a été prolongée de quatre ans, en contrepartie d'une prise en charge par Axione Limousin sur la période 2014-2025 de 5,9 M€ d'investissements pour le raccordement en fibre optique de sites publics, entreprises ou zones d'activités.

Ces raccordements sont réalisés sur le réseau de première génération, via la technologie FTTO sur Boucle Locale Optique Dédiée, sans rapport avec la technologie FTTH, exclusivement portée par le Réseau de deuxième génération, qui à l'époque n'était pas lancé.

Il est à noter qu'au moment de la mise en place de cet avenant, Axione Limousin avait déjà pris en charge 5,2 M€ d'investissement dans le raccordement en fibre optique d'entreprises et services publics à fin 2013.

Observation de la Chambre, pages 11/12 :

« Enfin, dans la cadre du déploiement du RIP 2G, Dorsal a également décidé de déployer la fibre non plus pour 2030-2035 mais pour 2024, soit une accélération sensible du calendrier. La constitution du RIP 2G s'est matériellement appuyée sur l'architecture du RIP 1G afin de respecter l'obligation de cohérence et de mutualisation des réseaux et de minimiser les coûts de constitution. L'utilisation des infrastructures déjà existantes a dès lors été privilégiée comme le préconisait le cahier des charges du plan France THD.

Or, comme évoqué précédemment, le contrat passé avec Axione Limousin lui octroyait l'exclusivité pour déployer et gérer un réseau de communications électroniques sur le territoire limousin.

L'impact du RIP 2G sur le contrat de délégation a été analysé par un cabinet qui accompagnait Dorsal sur ce sujet. Ce dernier a déconseillé de résilier pour motif d'intérêt général le contrat signé avec Axione Limousin (en vue de confier la gestion des infrastructures du RIP 1G directement à la SPL NATHD) en raison du montant de l'indemnité qu'il aurait fallu lui verser, évalué à 82 M€. Il a en revanche préconisé d'adapter le contrat afin de trouver une solution acceptable par le délégataire historique et a ainsi suggéré l'acquisition de droits d'usage irrévocables (IRU)⁸.

Dorsal a ainsi acquis en 2018 des droits d'usage irrévocables et versé les frais d'accès associés à Axione Limousin, pour un montant global de 15,5 M€, afin de pouvoir utiliser ses infrastructures et le réseau de fibre déjà déployé. Cette somme représente donc la compensation pour Axione Limousin des impacts négatifs du RIP 2G sur l'économie de son contrat.

Selon le syndicat, qui précise que l'acquisition de droits d'usage irrévocables comprenait également des prestations de maintenance du réseau assurées par Axione Limousin, cet achat représentait la meilleure solution pour concilier la contrainte réglementaire de mutualisation des réseaux et le droit d'exclusivité détenu contractuellement par Axione Limousin. En outre, Dorsal fait valoir que cette solution a été jugée économiquement moins onéreuse que celle qui aurait consisté à reconstruire un nouveau réseau avec la SPL NATHD ou à continuer avec Axione Limousin en renégociant l'objet même de son contrat. Le président de Dorsal insiste sur le gain de temps et d'argent induit par l'achat des droits irrévocables d'usage. Mais l'obligation de cohérence des RIP implique par elle-même la mutualisation et la réutilisation des infrastructures pour en limiter les coûts.

Il résulte toutefois de cet achat de droits irrévocables d'usage que, sur une portion limitée du réseau (correspondant à une partie des 166 opérations de montée en débit), Dorsal a ainsi construit des installations qu'il a ensuite remises en affermage à Axione Limousin pour finir par payer à cette dernière le droit de les réutiliser pour les besoins du nouveau réseau.

Réponse DORSAL

La souscription des IRU, visés au point 42, a bien été réalisée en répondant aux besoins respectifs des deux réseaux d'initiative publique 1G et 2G.

Comme évoqué aux points 39 et 40, cette opération répond à l'obligation imposée par l'article L. 1425-1-I alinéa 5 du Code général des collectivités territoriales, selon laquelle les collectivités territoriales et leurs groupements doivent veiller au respect du principe de cohérence des réseaux d'initiative publique. Or, c'est bien dans un souci de cohérence des réseaux que le Syndicat mixte DORSAL a cherché à veiller à l'articulation des deux réseaux de première et de deuxième génération, le réseau de deuxième génération ayant été conçu et déployé en recherchant l'utilisation optimale des infrastructures existantes du réseau de première génération.

Qui plus est, selon le cahier des charges du Plan France THD, dans le cadre duquel s'inscrit le projet de RIP 2G, « [...] le projet devra veiller à une réutilisation optimale des infrastructures et des réseaux existants publics comme privés. Le porteur de projet veillera à mobiliser les infrastructures déployées dans le cadre de ses précédentes interventions sur les zones concernées (opticalisations de NRA, opérations de montée en débit, transport anticipé de la BLOM, etc.). »

C'est donc bien dans ces conditions et dans le cadre des besoins en infrastructures du réseau d'initiative publique de deuxième génération (RIP 2G) que DORSAL a fait le choix de souscrire auprès du RIP 1G:

- L'offre FON éléments de réseau, dédiée à la constitution du réseau de collecte, ainsi que des liaisons de transport, en IRU ;
- Et l'offre d'accès aux installations de génie civil disponibles en IRU offre plaque.

Ces deux contrats d'IRU donnent non seulement accès à l'ensemble des infrastructures optiques et de génie civil du RIP 1G, mais comprennent également les prestations de maintenance desdites infrastructures assurées par le délégataire du RIP 1G.

Le déploiement du RIP 2G a ainsi bénéficié d'une réelle économie de temps et de dépenses. Les souscriptions par DORSAL de l'offre FON éléments de réseau et de l'offre d'accès au génie civil du RIP 1G ont en effet permis d'éviter la construction de nouveaux tronçons de réseau, entraînant des économies très conséquentes.

Il est important de souligner que la très grande majorité du linéaire de Fibre Optique Noire (FON) utilisé dans le cadre de l'IRU acquis n'est pas localisée sur les infrastructures des 166 opérations de Montée en Débit.

L'offre FON Eléments de Réseau est « forfaitaire » en cela qu'elle permet de mobiliser 1 000 kms de fibre optique noire du réseau de première génération, là où cela est rendu nécessaire au fil de la conception du réseau.

En outre, certaines infrastructures (les appuis aériens) déployées dans le cadre des 166 opérations de Montée en Débit ont par ailleurs fait l'objet d'une réutilisation par DORSAL afin de déployer son réseau de distribution FttH. Ces réutilisations ne sont pas incluses dans les IRU décrits au point 42.

2 UN FONCTIONNEMENT INTERNE PERFECTIBLE ET UNE INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE A AMELIORER

2.1.2 Seul le comité syndical est compétent pour décider des remises gracieuses

Réponse DORSAL

Je reconnais que DORSAL aurait dû émettre le titre de paiement après décision non pas du bureau mais du comité syndical.

Cependant j'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une remise gracieuse car cette décision avait pour but de traiter cet EPCI de façon équitable par rapport aux autres, lesquels avaient adhéré en 2018 et n'avaient pas payé les charges d'exploitation pour les années 2016/2017.

La délibération du comité syndical en date du 11 octobre 2019 donne désormais délégation pour certaines matières au bureau, dont : *"tout sujet relatif au fonctionnement du syndicat n'entraînant pas de décision financière supérieure à 200 000 € HT"*.

Cette formulation a été reprise à l'identique dans le règlement intérieur (article 15.2) adopté par le comité syndical le 31 mars 2022 en même temps que les actuels statuts.

Dans ce contexte, la formulation très générale de la délégation précitée accordée au bureau lui permet désormais de prendre une telle décision dès lors qu'elle respecte le seuil financier prévu.

2.2.1 Des ouvertures de crédit en montant insuffisant de façon récurrente

Réponse DORSAL

Je tiens à apporter les éléments complémentaires suivants :

- Le syndicat a mis en place conformément au rapport précédent, sans discontinuer, à partir de l'exercice budgétaire 2015 la comptabilisation des restes à réaliser
- L'ancien logiciel de comptabilité (CID87), basé sur la nomenclature comptable M14, straté entre 500 et 3500 habitants, ne permettait pas de mettre en place la gestion pluriannuelle des crédits
- Les 2 marchés de travaux FttH jalon 1 ont été notifiés le 26 janvier 2018 et le plan de financement a été voté en avril 2018 ; le changement de logiciel comptable (solution Segilog de l'éditeur Berger Levrault), qui donne, désormais, la possibilité de gérer les AP/CP, a été mis en production en juin 2020 avec reprises des données à partir de l'année 2018 mais il était difficile, à ce stade, de créer des AP sur les marchés déjà engagés
- Le marché de travaux FttH jalon 2 a été notifié le 9 octobre 2020 et la question de gestion pluriannuelle de ce marché et des marchés à venir s'est à nouveau posée. Dans une période de forte charge de travail (accélération très significative des marchés jalon 1, début du marché jalon 2, fin des opérations de montée en débit) et à effectif restreint, nous n'avons pas pu mettre en application cette procédure ; d'autant qu'elle doit s'inscrire dans une approche plus globale à l'intérieur d'un règlement budgétaire et financier, que nous avons prévu d'élaborer au cours de l'année 2023

- Tous les marchés sont désormais créés comptablement dans le nouveau logiciel et tous les mandats sont rattachés à ces marchés. Nous connaissons donc en temps réel le disponible par marché. Dans le même esprit, nous avons mis en place, dans le logiciel, depuis l'année 2021 une comptabilité d'engagement annuel, correspondant à nos inscriptions budgétaires sur l'ensemble de nos marchés d'investissement ; ce qui nous permet de mieux maîtriser les RAR
- Les budgets sont construits de la manière la plus sincère et réaliste possible sur les bases suivantes :
 - o pour les dépenses des marchés de travaux, sur un prévisionnel de facturation annuel fourni, à notre demande, par les titulaires des marchés (décaissement par mois et par segment de réseau), deux fois par an,
 - o les dépenses annexes (marchés sécurité, amiante, technique) sont évaluées par nos techniciens au regard des besoins attendus dans l'année pour ces prestations,
 - o les dépenses connexes (ENEDIS, AODE, ORANGE, ROPD, taxes) sur un prévisionnel fourni par nos titulaires du marché par liens (nombre d'appui aériens ENEDIS à poser, BT ml à étudier, ml en aérien ou souterrain traversés pour le calcul de la ROPD, nombre de supports ORANGE utilisés, à remplacer date de validation des études ADP pour le calcul des redevances GC IBLO ...)
 - o les dépenses de raccordement sont évaluées selon un estimatif fourni par la SPL NATHD dans leur plan d'affaire

Observation de la Chambre, page 16 :

« Le syndicat a signé des montants conséquents pour les marchés de travaux de construction du jalon 1 du réseau dit de deuxième génération au début de l'année 2018 pour un total de 153,7 M€. À ce même moment, les budgets annexes n'étaient pas encore ouverts, si bien que les engagements comptables auraient dû figurer au budget principal. Or, seulement 16,7 M€ de crédits étaient ouverts sur ce budget en 2018. De surcroît, comme le précise le syndicat mixte, ces crédits concernaient d'autres opérations. Les marchés du jalon 1 ont donc été signés sans qu'aucun engagement comptable ait été réalisé, en méconnaissance de la réglementation. »

Réponse DORSAL

Je tiens à préciser que le marché du Jalon 1 a en effet été signé avant la création des Budgets annexes qui a été votée le 5 avril 2018, mais le budget principal n'était pas encore voté au moment de la signature du marché ; il a été voté le 9 avril 2018 en même temps que les budgets annexes.

2.2.3 Des erreurs d'imputation comptable et une absence d'amortissement de réseau déjà commercialisées

Observation de la Chambre, pages 18 à 20 :

Réponse DORSAL

S'agissant de la problématique des amortissements des dépenses d'investissement liées au déploiement FttH, nous avons considéré, au démarrage du projet, en accord avec la Paierie Départementale et notre AMO financière, le réseau « comme un ensemble » : dépenses des marchés de travaux, dépenses annexes (marchés amiante, sécurité, technique) et connexes (études orange, Enedis, IRU, droits d'usage, raccordements...) tout compris.

A ce titre nous avons créé un numéro d'inventaire par imputation comptable (2315/2088/2033) et par lot (jalon1-2018-19-FTTH1, 2018-19-FFTH2/3,2018-23-FTTH1,2018-87-FTTH1...) par département (jalon2- 2020-23FTTHJ2, 2020-87-FTTHJ2...).

Nous avons fait le choix d'amortir (de basculer au 21) une fois tous les travaux terminés et l'ensemble des dépenses acquittées soit concernant les dépenses imputées au 2315, en particulier, sur le déploiement jalon 1 à partir du budget 2024 Nous avons néanmoins commencé à amortir à partir du budget 2022 les dépenses imputées sur les comptes 2088 (contrat IRU, droits d'usage ENEDIS et AODE) et 2033, en accord avec la Paierie Départementale.

Nous considérons que cette approche est cohérente au regard de la mise en place de nos marchés de construction couvrant des lots géographiques globaux.

Nous avons privilégié cette approche corrélée aux déploiements plutôt qu'une logique reposant sur la commercialisation du réseau ou de parties du réseau (zones-arrières de PM) dans la mesure où les recettes SPL liées sont versées au global par type de redevance et non par PM. Par ailleurs, dans le cadre de la redevance de « cofinancement », les opérateurs souscrivent des contrats de commercialisation (achat de « tranches ») sur des zones qui ne sont pas encore intégralement déployées.

La création de numéros d'inventaire sur des parties de réseau en fonction de leur commercialisation aurait donc conduit à multiplier les numéros d'inventaires et les « biens » associés pour une même partie de réseau, à mesure de sa réalisation.

De plus, au vu du nombre de zones arrières de PM (192 sur le marché Corrèze, 68 sur la marché J1 Creuse et 72 sur le marché J1 Haute-Vienne), le suivi patrimonial aurait été rendu très complexe par une approche reposant sur leur rythme de commercialisation et mise en service partielle

Observation de la Chambre, page 19 :

« Un concours financier de 3 M€ reçu de la région Limousin, devenue Nouvelle-Aquitaine, entre 2013 et 2016, a été enregistré comme subvention d'équipement alors qu'il s'agissait d'une avance remboursable, versée dans l'attente du versement futur des crédits du Fonds pour une Société Numérique (FSN). »

Réponse DORSAL

Nous avons fléché cette écriture comptable, en 2014, en accord avec la paierie de l'époque sans observation de sa part

2.3 Une nomenclature comptable incertaine

Observation de la Chambre, pages 20/21 :

« Eu égard à la probable nature concurrentielle de l'établissement et de l'exploitation d'un réseau de communications électroniques, l'usage d'une nomenclature M4 paraît plus approprié pour les budgets annexes gérant un tel réseau.

En réponse, l'ordonnateur et la comptable publique estiment que le service géré relève davantage de la catégorie des services publics administratifs. Ce point semble établi pour la phase de construction des réseaux qui nécessite des subventionnements importants. En revanche, une fois l'ensemble du réseau en phase d'exploitation, si les recettes perçues sur les opérateurs commerciaux deviennent prépondérantes parmi les ressources, il conviendra d'analyser à nouveau le choix de la nomenclature applicable aux budgets annexes dès lors que l'activité gérée est identique à celle assumée par des entreprises privées et que les conditions d'organisation, largement dictées par la réglementation du secteur, sont similaires en tout point à celles des entreprises privées gérant des réseaux de communications électroniques. »

Réponse DORSAL

Courant 2022, dans le cadre de la réflexion de la mise en œuvre de la M57 en 2023 ou 2024 s'est posée le questionnement de la nomenclature comptable pertinente à appliquer sur les 4 budgets et de la strate de population de rattachement. Un sondage a été initié en 2022 auprès des autres syndicats qui composent la SPL NATHD et la Paierie Départementale a été interrogée.

Ci-après sa réponse « Suite à notre rencontre du 21 juin dernier, vous m'avez questionné sur la possibilité de passer votre collectivité en M4. Je vous ai indiqué que selon moi, DORSAL n'est pas un service industriel et commercial et par conséquent la M4 ne pouvait pas s'appliquer. Par acquit de conscience, j'ai posé la question par mail à la Direction Départemental des Finances publiques de la Haute-Vienne. Vous trouverez ci-dessous la réponse de la DDFiP87 qui confirme ma position. »

« Le référentiel M4 est l'instruction budgétaire et comptable applicable aux services publics dont l'activité est qualifiée d'industrielle et commerciale (SPIC) au sens de l'article L.2221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), c'est-à-dire dont l'activité est susceptible d'être gérée par une entreprise privée.

Par principe, un service public est présumé administratif (SPA) à moins qu'une loi n'ait reconnu son caractère industriel et commercial ou qu'il réponde aux conditions de l'article L.2221-1 du CGCT, dont l'application résulte de la combinaison de trois critères jurisprudentiels :

- *l'objet du service consiste en une activité de production de biens ou de prestations de services susceptible d'être exercée par **une entreprise privée** ;*
- *les modalités d'**organisation et de fonctionnement** du service sont similaires à celles des **entreprises privées** exerçant dans le même secteur ;*
- *le service tire principalement ses ressources de **redevances perçues auprès des usagers**.*

Pour mémoire, la qualification de SPA ou de SPIC relève exclusivement du contrôle de la légalité exercé par les services préfectoraux.

*Les SPIC, quel que soit leur mode de gestion, sont soumis au **principe de l'équilibre financier au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers**, posé par les articles L.2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.*

*Leur subventionnement par la collectivité de rattachement est ainsi strictement encadré (cf. infra §4.1 de la fiche du PNSR de Bordeaux). L'application de ce principe nécessite l'individualisation des opérations relatives aux SPIC dans un budget spécifique, afin de **déterminer la redevance en fonction du coût identifié du service**.*

Les budgets des SPIC appliquent la nomenclature générale M4 ou l'un de ses plans de comptes dérivés prévus pour certaines activités. Ces plans de comptes ne se distinguent des règles de comptabilité générale applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces SPIC.

DORSAL a pour objet l'établissement d'un schéma directeur du haut débit sur les départements de la Haute-Vienne, creuse et Corrèze. Le Syndicat est notamment financé par les contributions financières de ses membres et par les subventions de l'État, de la Région, des EPCI etc...

Sous réserve de l'appréciation des services préfectoraux, l'activité exercée par DORSAL ne remplit pas les conditions requises par la législation pour être qualifiée d'industrielle et commerciale »

Je tiens à préciser que DORSAL ne se positionne pas sur un service plutôt qu'un autre. Face aux remarques contradictoires de la CRC relevées sur son rapport provisoire (plutôt favorable à une nomenclature M4) et du comptable public (s'appuyant sur l'analyse de la DDFiP87 et plutôt favorable à une nomenclature M14) relevées lors d'une réunion d'échange avec le Syndicat en 2022, DORSAL a sollicité, le 04 juillet 2023, les services de la préfecture de la Haute-Vienne pour leur demander de se positionner sur la qualification juridique du Syndicat. Au regard de leur réponse, je présenterai au comité syndical, d'ici la fin de l'année 2023, une délibération sur le choix de la nomenclature comptable à adopter sur les budgets annexes.

2.4 L'assujettissement incertain à la TVA des contributions financières versées à Axione Limousin dans le cadre des avenants 29 et 39

Observation de la Chambre, page 21 :

« La circonstance que le nombre de clients soit nettement supérieur aux prévisions est de nature à modifier l'équilibre global de l'exploitation de ces infrastructures, particulièrement pour celles de l'avenant 29. Or, aucune démarche n'a été engagée en vue de redéfinir le montant de la contribution financière. Si les charges d'exploitation ont augmenté de 40% comme l'indique l'ordonnateur en réponse, il est surprenant que le délégataire n'ait pas demandé à redéfinir le montant de la contrepartie financière. »

Réponse DORSAL

Le nombre de clients est effectivement plus élevé que le prévisionnel pour le périmètre de l'avenant 29. Pour autant, les clauses de l'avenant, décrivant les modalités de calcul de la contribution financière, portaient exclusivement sur le niveau de charges supporté par le délégataire au titre de cette opération. Or ce niveau de charges a fortement augmenté passant de 770,9 k€ prévisionnels à 1 074,3 k€ réalisés sur la période 2017-2020 soit près de 40% d'augmentation. Cette augmentation s'explique en partie par un décalage des investissements, mais également par une augmentation des charges d'exploitations.

Observation de la Chambre, page 23 :

« Ainsi l'assujettissement à la TVA de ces sommes ne va pas de soi. Eu égard aux enjeux financiers de cette question, Dorsal aurait intérêt à se rapprocher de son délégataire afin que ce dernier sollicite un rescrit comme le président de la SAS Axione Limousin l'annonce dans sa réponse. »

Réponse DORSAL

Je précise que DORSAL, tout comme Axione Limousin l'a fait de son côté, s'est rapproché de l'administration fiscale en juillet dernier et a sollicité un rescrit sur ce sujet.

3.4 Département de la Haute-Vienne

3.4.2 Les jalons pilote, 1 et 2

Observation de la Chambre, page 33 :

« En réponse aux observations provisoires, le président du département de la Haute-Vienne regrette que l'attribution des marchés du jalon 2 en 2021 ait entraîné une hausse de 25 % du coût de ce jalon par rapport à ce qui était prévu au plan de financement global arrêté en 2019 relatif aux jalons 1 et 2. Il fait également part de son inquiétude quant à la robustesse du modèle économique retenu et des potentielles conséquences d'une insuffisance de recettes reversées par la SPL NATHD à Dorsal sur la situation financière des collectivités membres du syndicat comme cela est évoqué par la chambre en partie 4.6. »

Réponse DORSAL

Le montant du jalon 2 Haute-Vienne est le résultat d'une procédure de marché public lancée en août 2019 (marché attribué en octobre 2020) : une période où les entreprises du secteur disposaient de carnets de commandes bien remplis, ce qui est peu propice à des prix bas.

4 UNE EXECUTION FINANCIERE DES MARCHES DE TRAVAUX POUR LE JALON 1 DU SDAN CONCILIANTE AVEC LES COCONTRACTANTS

4.1 L'organisation interne du syndicat

Réponse DORSAL

DORSAL s'engage à mettre en place un guide de procédure pour les marchés publics afin de sécuriser son organisation interne

4.2 La passation des marchés de conception-réalisation pour le jalon 1

Observation de la Chambre, page 39 :

« Le dossier de consultation des entreprises (DCE), pour le marché relatif à la Corrèze, permettait aux candidats de soumissionner aux trois lots mais restreignait l'attribution à un même candidat d'un maximum de deux lots sur trois afin de limiter le risque qu'un seul opérateur économique ne soit en mesure de respecter ses engagements contractuels en raison de l'importance des travaux et de leur simultanéité.

Par ailleurs, DORSAL a signé au même moment des marchés concernant la Creuse et la Haute-Vienne. Ces marchés ainsi que deux des trois lots du marché de la Corrèze ont été attribués au même groupement, à savoir Axione/Bouygues Energies Services. D'une part, les travaux de la Creuse et de la Haute-Vienne se sont déroulés pendant la même période que ceux du marché de la Corrèze et, d'autre part, ils concernaient au total 60 000 lignes contre 30 000 pour le lot corrézien attribué à un autre opérateur. Dans ces conditions, l'esprit de la règle énoncée au DCE n'a pas été respecté. »

Réponse DORSAL

Dorsal a en effet lancé deux procédures de passation de marchés publics en parallèle :

- une procédure pour l'attribution d'un marché pour le département de la Corrèze, divisé en trois lots de 30 000 lignes à construire chacun ;
- une procédure d'attribution d'un marché pour les deux autres départements, avec un lot par département (lot 1- Creuse et lot 2 - Haute-Vienne), également de 30 000 lignes à construire chacun.

Ces deux procédures, conduites dans le même temps, mais distinctes, comprennent chacune un dossier de consultation propre aux caractéristiques de chaque marché et, en particulier, une formulation et une pondération des critères de jugement des offres spécifiques à chaque procédure.

Dans ce contexte, Dorsal ne pouvait procéder au jugement des offres dans le cadre d'une procédure qu'au regard des modalités applicables à cette seule procédure et sur son seul périmètre géographique, indépendamment de l'autre procédure conduite séparément sur un périmètre différent.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, une collectivité ne peut valablement tenir compte, dans le cadre d'une procédure de passation d'un contrat public, du résultat d'une procédure distincte, sauf à fonder son appréciation des offres sur des éléments étrangers à la procédure conduite (CE, 24 mai 2017, SAUR, n°407431, pour une annulation d'une procédure de délégation de service public, solution transposable aux marchés publics). Il en résulte que la procédure de mise en concurrence ne peut porter que sur des éléments directement liés à l'objet du contrat.

Les deux procédures ayant été lancées en parallèle et seule la procédure portant sur les lots du département de la Corrèze limitant le nombre de lots pouvant être attribués à un même titulaire sur son territoire, il n'était donc pas exclu que les deux lots portant sur les départements de la Creuse et de la Haute-Vienne puissent être attribués au même titulaire que celui à qui deux lots seraient confiés sur le territoire de la Corrèze.

4.3.2 Une exécution des stipulations financières des marchés favorable aux entrepreneurs

Observation de la Chambre, pages 40 à 42 :

« En raison de la crise sanitaire, les dates de fin des travaux ont été reportées au 31 juillet 2021 pour tous les cocontractants mais le groupement EHTP/SCOPELEC, titulaire du lot 1 sur la Corrèze, a fait l'objet d'un traitement différencié : la date de fin des travaux des dernières prises à réaliser a été reportée au 24 janvier 2022, date d'échéance du marché, par une délibération du 2 juin 2021. »

Réponse DORSAL

La date d'échéance des travaux avait été reportée de quatre mois (du 30 avril 2021 au 31 juillet 2021) en raison de la crise sanitaire pour les titulaires des lots du marché Corrèze.

Le titulaire du lot 1 du marché corrézien a bien respecté son calendrier de livraison des Dossiers des Ouvrages Exécutés (DOE).

Les derniers DOE ont été livrés par le titulaire du lot 1 le 10 juin 2021.

Le titulaire est tenu de fournir, dans ses DOE, les justificatifs de l'opérateur Orange permettant de garantir que les travaux de déploiement de la fibre optique dans les infrastructures d'Orange sont conformes au contrat dit BLO conclu entre DORSAL et Orange et dans le cadre duquel le titulaire intervient en qualité de sous-traitant conformément aux dispositions du CCTP du marché (chapitre V.2.2).

Le titulaire a fourni dans chaque DOE, le justificatif du dépôt du dossier de fin de travaux auprès d'Orange ainsi que le dossier de validation par Orange des travaux réalisés lorsqu'il en disposait. Les validations de la part d'Orange sont à sa main, leurs temps de traitement ne peuvent être imputés aux titulaires des lots du marché.

Il a donc été convenu avec le titulaire du lot 1 qu'il fournirait les justificatifs qui lui parviendraient de la part d'Orange d'ici le 25 janvier 2022, date de fin du marché.

De la même façon, le titulaire est tenu de livrer dans ses DOE le fichier des adresses desservies incluant les hexaclés (codes des adresses). La génération des hexaclés relève d'un tiers (la commune) et l'absence d'hexaclés n'est donc pas imputable au titulaire qui a participé activement à l'élaboration du fichier des adresses. Là aussi, il a été convenu avec le titulaire du lot 1 qu'il poursuivait sa collaboration pour la livraison des hexaclés jusqu'à la date de fin du marché, soit le 24 janvier 2022.

Dans les deux cas (remise des certificats de validité de la part d'Orange et remise des hexaclés), la commercialisation des zones concernées n'est pas impactée.

« Le principe d'une remise quasi immédiate des pénalités pour les lots creusois et haut-viennois a privé Dorsal d'un moyen de pression pour obtenir l'exécution des obligations contractuellement prévues. L'ordonnateur précise que ces pénalités ont été remises en application des stipulations contractuelles. Cependant, la part des retards imputables aux tiers n'est pas clairement et explicitement distinguée de celle relevant de la seule responsabilité des titulaires des marchés de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier le bien-fondé du montant remis. »

Réponse DORSAL

Le traitement des pénalités de retard prévues aux marchés a été effectué par le Syndicat mixte Dorsal dans le respect des règles qui leur sont applicables.

Il est tout d'abord rappelé que, conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, *« la personne publique n'est pas tenue de faire application des pénalités de retard »* (CE, 9 novembre 2018, SAS Savoie, n° 413533).

Ensuite, en application de l'article 20.1 du CCAG Travaux, auquel se réfèrent les marchés, les pénalités ne sont applicables qu'*« en cas de retard imputable au titulaire dans l'exécution des travaux »*, c'est-à-dire dans le cas où la méconnaissance des obligations contractuelles justifiant l'application de telles pénalités est imputable au titulaire du marché.

En cas de litige, le juge vérifiera si cette condition est remplie et, en particulier, si le retard n'est pas imputable à une faute d'un tiers ou d'un événement extérieur aux parties.

S'agissant des marchés des lots 1 (Haute-Vienne) et 2 (Creuse), comme l'expose le préambule de l'avenant n°5, les parties ont constaté qu'une partie des retards n'était pas imputable au titulaire, mais était dû à des retards externes relevant de la responsabilité de tiers (tels que des gestionnaires et propriétaires des domaines publics et privés et des infrastructures d'accueil indispensables au déploiement du réseau).

De plus, le calendrier contractuel initial (Annexe 2 – Calendrier détaillé d'exécution des prestations – de l'acte d'engagement) comprenant les délais d'exécution pour l'atteinte de 98% de raccordements standards, les pénalités ne s'appliquaient pas aux travaux correspondant à l'option portant sur l'atteinte du 100% de raccordables en raccordement standard.

Ces travaux supplémentaires avaient en effet été engagés à la suite de la décision de Dorsal de lever l'option prévue par les marchés, ainsi que le préambule des avenants le rappelle. Ces travaux correspondent, aux travaux à réaliser pour l'atteinte du 100 % des prises raccordables en Raccordement Standard, aux prix fixés au titre de la plus-value forfaitaire dans la DPGF et selon les modalités définies dans le CCTP.

L'avenant °5 a donc eu pour objet la définition d'un nouveau calendrier de déploiement intégrant les délais de réalisation des travaux pour l'atteinte du 100% de raccordements en

raccordement standard et l'extension et le renforcement des pénalités applicables à chacune des étapes nécessaires à la réception des ouvrages et leur prise en exploitation.

C'est donc en contrepartie de l'engagement du titulaire de tenir ce nouveau calendrier et compte tenu des retards non imputables au titulaire, que le syndicat mixte a procédé au traitement des pénalités encourues en conformité avec l'ensemble des règles applicables aux pénalités contractuelles.

L'objectif de déploiement de 155 000 lignes optiques en moins de 4 ans (jalons 1 Corrèze Creuse Haute-Vienne) représentait, pour les collectivités membres de Dorsal, un défi très ambitieux et risqué, dans un contexte de déploiement massif sur tout le territoire.

Les engagements librement consentis par les titulaires des marchés ont été, pendant les deux premières années, non atteints.

La signification formelle d'application de pénalités a été voulue par la maîtrise d'ouvrage comme un électrochoc.

Mais la nécessité de trouver un juste équilibre afin de ne pas mettre la tête sous l'eau d'entreprises ayant réagi positivement à cet électrochoc (nombreux recrutements pour staffier correctement les équipes, tant au niveau du pilotage, des bureaux d'étude que des intervenants terrains ; arrivée de nouveaux sous-traitants pour rattraper le retard et maintenir un rythme de production élevé) a amené DORSAL à appliquer avec discernement des pénalités en Creuse et Haute-Vienne, car les dates de fin de déploiement initiales n'ont pas été respectées, mais au final le retard se compte en mois sur les doigts d'une main.

Pour le cas des titulaires des lots corrèziens, la livraison de l'ensemble des DOE un mois avant la date de fin contractuelle (décalée de 4 mois en raison de la crise sanitaire) a logiquement abouti à l'annulation des pénalités, comme prévu au CCAP.

En synthèse, DORSAL a agi très fermement envers les cocontractants lorsque les retards constatés ont mis en danger le respect de la parole publique (respect de la date de fin contractuelle des déploiements), tout en leur laissant entrevoir la perspective d'une porte de sortie (application avec discernement des pénalités) en cas de redressement de la situation.

Force est de constater que cette stratégie a été payante.

Fait à Limoges, le 07/08/2023

Jean-Marie BOST, Président de DORSAL

