



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET
SA REPONSE**

**Syndicat mixte
Ardèche Drôme numérique
(Drôme)**

Exercices 2007 à 2014

**Observations définitives
délibérées le 30 novembre 2016**

SOMMAIRE

1	PRESENTATION DU SYNDICAT	7
1.1	Les conditions de création	7
1.2	La gouvernance	8
1.3	La communication interne et externe.....	8
2	LE CADRE D'INTERVENTION.....	9
2.1	Les stratégies européennes et nationales.....	9
2.2	La stratégie régionale.....	10
2.3	Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique.....	11
2.3.1	Les études préalables.....	12
2.3.2	Le pilotage du projet	12
2.3.3	Les objectifs du schéma	13
2.4	Le territoire d'intervention	14
2.4.1	La zone conventionnée.....	14
2.4.2	La zone d'intervention du syndicat	16
2.5	Les relations avec les tiers	17
2.5.1	Les relations avec l'opérateur historique.....	17
2.5.2	L'utilisation d'infrastructures tierces	18
2.6	Le RIP et les deux phases du projet	18
2.7	Les acteurs de la mise en œuvre des projets	19
3	LE RESEAU	20
3.1	L'organisation du réseau.....	20
3.2	Les deux phases de la mise en œuvre du réseau	20
3.2.1	La première phase	20
3.2.2	La seconde phase.....	25
3.2.3	L'évaluation des retombées économiques.....	29
4	LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET.....	30
4.1	La mise en œuvre de la première phase	30
4.1.1	Le financement.....	30
4.1.2	La conclusion d'un contrat de délégation de service public.....	31
4.1.3	Le contrôle du contrat de délégation	35
4.2	La mise en œuvre de la seconde phase	45
4.2.1	Le mode de gestion	45
4.2.2	Le plan prévisionnel de financement de la seconde phase	45
5	LA GESTION INTERNE.....	47
5.1	La gestion des ressources humaines	47
5.1.1	Les effectifs budgétaires sur emplois permanents.....	48
5.1.2	Le temps de travail	48
5.2	La commande publique	49
5.2.1	L'organisation de la commande publique	49
5.2.2	La délégation du président	49
5.2.3	L'analyse des procédures mises en œuvre au cours de la période sous revue.....	49
5.3	La gestion budgétaire et comptable.....	50
5.3.1	La qualité de l'information financière et comptable	50
5.3.2	La fiabilité de l'information comptable.....	52
6	LA SITUATION FINANCIERE.....	53
6.1	La situation financière rétrospective.....	53
6.1.1	Les produits de gestion.....	54
6.1.2	Les charges de gestion.....	54
6.1.3	La formation du résultat de fonctionnement	54
6.1.4	Le financement propre disponible et le besoin de financement propre.....	55
6.1.5	Le besoin en fonds de roulement.....	56
6.1.6	La trésorerie.....	56
6.1.7	Conclusion sur la situation financière rétrospective.....	57

6.2	L'analyse financière prospective	57
6.2.1	La méthode retenue	57
6.2.2	Les principaux constats	58
7	<u>ANNEXES.....</u>	<u>59</u>
7.1	Annexe 1 : Schéma théorique des réseaux de fibre optique.....	59
7.2	Annexe 2 : Le contrôle des dépenses financées par la subvention FEDER	60
7.3	Annexe 3 : Résultats d'exécution en investissement	61
7.4	Annexe 4 : Le besoin de financement propre	62
7.5	Annexe 5 : Compte de résultat du délégataire.....	63
7.6	Annexe 6 : Le financement de l'investissement.....	64
7.7	Annexe 7 : Le besoin en fonds de roulement	65
7.8	Annexe 8 : Analyse financière prospective	66
7.9	Annexe 9 : Acronymes et définitions	71

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à l'examen de gestion du syndicat mixte Ardèche Drôme numérique (ADN) pour les exercices 2007 à 2014, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Créé en 2007, le syndicat mixte ADN réunit à parts égales les départements de l'Ardèche et de la Drôme ainsi que la région Rhône-Alpes et, depuis 2015, 32 établissements publics de coopération intercommunale. Il a vocation à favoriser l'attractivité et le développement des territoires de ces deux départements, en installant et en entretenant des réseaux de communication numérique. Les territoires pour lesquels les opérateurs privés ont manifesté leur intention d'investir à moyen terme sont exclus de son champ d'intervention. Toutefois, le syndicat souhaiterait avoir un meilleur dialogue avec l'opérateur historique.

Dans le cadre de l'article L. 1415-1 du code général des collectivités locales, le syndicat a constitué un réseau d'initiative publique dont la réalisation est décomposée en deux phases : la première a été engagée pour relier des nœuds de raccordement, des zones d'activités, des bâtiments publics et des logements sociaux au réseau international ; la seconde devrait permettre le raccordement des domiciles des particuliers.

La première phase a consisté en la réalisation d'un réseau de fibre optique de 2 200 kms achevé en 2011, une amélioration des débits et la réduction des « zones blanches », pour un coût total de 126 M€. Pour ce faire, le syndicat a conclu une convention de délégation de service public en juillet 2008. Le contrôle effectué par ADN sur les activités techniques du délégataire apparaît satisfaisant. En revanche, le syndicat pourrait exiger de son délégataire une présentation homogène des comptes rendus d'activité et notamment des comptes d'exploitation prévisionnels.

Les contraintes des opérateurs, de même que l'augmentation considérable des frais financiers résultant d'un changement dans l'actionariat du délégataire, ont modifié l'équilibre financier de la délégation, en décalant de douze ans le retour à l'équilibre des comptes.

La seconde phase vise à établir la « fibre à la maison » (FTTH) d'ici 2025 sur l'ensemble du territoire couvert par le syndicat, soit 310 000 prises pour un investissement estimé à 542 M€. Toutefois, les modalités de cette stratégie et, plus encore, les conditions de son financement restent à définir. L'analyse financière prospective réalisée par la chambre montre que si le syndicat mixte est aujourd'hui dans une situation saine, le recours massif à l'emprunt, tel qu'il a été prévu, nécessitera de sécuriser les autres ressources et de rester très attentif aux risques de déséquilibre pouvant se présenter.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : suivre la programmation pluriannuelle des investissements adoptée le 24 mars 2016, et ajuster celle-ci chaque année en fonction de l'évolution de l'activité.

Recommandation n°2 : veiller à la qualité de l'information transmise par le délégataire, notamment en matière financière afin d'effectuer un contrôle efficace de l'exécution du contrat de délégation de service public.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion du syndicat mixte Ardèche Drôme numérique pour les exercices 2007 à 2014, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 22 septembre 2015, adressée à M. Hervé Saulignac, président du syndicat. Son prédécesseur, sur la période contrôlée, M. Hervé Rasclard a également été informé le 12 novembre 2015.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ le cadre d'intervention du syndicat ;
- ♦ la présentation du réseau ;
- ♦ la mise en œuvre du projet ;
- ♦ la gestion interne ;
- ♦ la situation financière.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 décembre 2015 avec l'ancien ordonnateur et le 22 décembre 2015 avec l'actuel président du syndicat mixte.

Lors de sa séance du 3 mars 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 27 juin 2016 à M. Saulignac, président du syndicat mixte Ardèche-Drôme Numérique, ainsi qu'à M. Hervé Rasclard, ancien ordonnateur jusqu'au 26 mai 2015, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 30 novembre 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DU SYNDICAT

1.1 Les conditions de création

La politique publique de développement des réseaux numériques a été engagée, pour le territoire « Rhône-Alpes sud », par la région Rhône-Alpes en 2003 : elle a ainsi assuré la maîtrise d'ouvrage et le financement d'une étude de faisabilité d'un projet d'aménagement numérique, dont l'objectif était d'établir la faisabilité technique, juridique et financière d'un projet public.

Cette étude a fait apparaître que, malgré un potentiel de plus de 745 354 habitants et de 67 637 établissements, le territoire des départements de l'Ardèche et de la Drôme mobilisait peu d'opérateurs de réseaux ou de services, hormis dans les agglomérations principales ou dans le cadre de réseaux de transit parcourant le sillon rhodanien mais n'offrant pas de capacités de desserte locale. Cette situation était préjudiciable au regard du développement constaté au niveau national, l'Internet haut débit couvrant déjà 56 % de la population et le nombre d'abonnés ADSL atteignant 7,9 millions.

Dans ce contexte, les départements de l'Ardèche et de la Drôme ont manifesté leur intention de s'engager dans une politique commune de déploiement d'un réseau numérique en application de l'article 50 de la loi du 21 juin 2004 relative à la confiance dans l'économie numérique, codifié à l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui autorise les collectivités territoriales à être opérateurs de télécommunication et à devenir des acteurs de l'aménagement numérique du territoire en créant des réseaux d'initiative publique (RIP).

Après avoir fait réaliser une étude de faisabilité en 2005-2006, les deux départements et la région Rhône-Alpes ont créé, en mars 2007, un syndicat mixte dénommé Ardèche Drôme Numérique (ADN), pour exercer en leur lieu et place la compétence prévue à l'article L. 1425-1 du CGCT afin d'établir et d'exploiter des infrastructures et des réseaux de communications électroniques.

Le syndicat est un des plus importants réseaux d'initiative publique (RIP) de France, avec un budget d'investissement de 123 M€ sur 25 ans, dont 50 M€ de participation publique. Il prévoit, dans un premier temps, de raccorder par un réseau de 2 000 kms de fibre optique, 213 centraux téléphoniques, 212 zones d'activités, 2 000 entreprises, 500 sites publics et 11 000 logements sociaux et d'apporter des solutions satisfaisantes aux foyers situés en « zone blanche ». Cette première phase du projet (réalisation des infrastructures de collecte), confiée à la société ADTIM dans le cadre d'une délégation de service public, a été réalisée entre 2008 et 2011. La seconde phase (réalisation des infrastructures de desserte), dont l'engagement a été décidé en juin 2013, devrait s'achever en 2025.

Depuis 2009¹, le syndicat fait partie de l'AVICCA (Association des Villes et Collectivités pour les Communications électroniques et l'Audiovisuel) et participe, à ce titre, régulièrement à des colloques. L'établissement adhère également à la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)² qui constitue une force de proposition lors de l'élaboration de la législation et de la réglementation applicables aux services publics locaux. Il participe régulièrement aux différents GRACO³ techniques organisés par l'ARCEP⁴.

¹ Selon les informations transmises par le syndicat mixte.

² Association de collectivités territoriales spécialisée dans les services publics de distribution d'électricité, de gaz, d'eau, d'assainissement, de communications électroniques, de collecte et de valorisation des déchets.

³ Groupe d'échanges entre l'ARCEP, les collectivités territoriales et les opérateurs.

⁴ Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

1.2 La gouvernance

Le syndicat comprenait initialement (en 2007) trois représentants de chacune des collectivités fondatrices. A partir de 2015, la mise en œuvre complète du RIP impliquant la plupart des communes des deux départements⁵, le dispositif suivant a été retenu :

- ♦ toutes les communes concernées transfèrent leur compétence « aménagement numérique » à la communauté de communes à laquelle elles appartiennent, à condition que le siège de cette communauté de communes soit situé dans l'un des deux départements ;
- ♦ les communautés de communes ayant leur siège dans le département adhèrent au syndicat ;
- ♦ les vingt et une communes regroupées dans une communauté de communes dont le siège n'est pas situé dans l'un des deux départements concluent une convention avec ADN pour la réalisation des travaux ; dans le cas où ces communes ont transféré la compétence « aménagement numérique » à la communauté de communes à laquelle elle appartiennent, c'est la communauté de communes qui passe cette convention avec ADN.

Une modification des statuts a été décidée par délibération du comité syndical du 6 mars 2014 ayant pour effet de porter le nombre de représentants des membres fondateurs à quatre élus pour chacune des trois collectivités et un représentant par établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi le comité syndical compte 51 membres et le bureau 15 membres plus le président.

Sur les 40 communautés de communes dont le siège est situé dans l'Ardèche ou la Drôme, 39 avaient décidé, fin 2015, de délibérer et trente-deux établissements publics avaient rejoint le syndicat⁶. Seule la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay devrait rester à l'écart du syndicat parce que son territoire est situé en « zone conventionnée », c'est-à-dire entièrement couvert par au moins un opérateur privé.

La modification statutaire du 6 mars 2014 concerne aussi les contributions versées par les membres. Désormais, celle-ci est calculée en deux parts :

- ♦ une part déterminée selon un critère démographique : pour la région et pour chacun des deux départements, vingt centimes par habitant, et quarante centimes par habitant pour les EPCI, sauf ceux dont le territoire sera rendu raccordable à plus de 50 % par les opérateurs privés, qui seront sollicités pour 25 000 € chacun ;
- ♦ une part déterminée en fonction du nombre de prises à construire et s'élevant à deux euros par prise.

Le syndicat procédera prochainement à une nouvelle révision statutaire en raison des modifications de la carte intercommunale.

1.3 La communication interne et externe

Compte tenu de l'importance des fonds publics engagés, mais également de l'enjeu de développement économique et social découlant des projets menés par le syndicat, un effort significatif de communication est mené, tant en direction du grand public que des élus.

⁵ Les deux départements comptent 700 communes.

⁶ L'arrêté préfectoral a été signé.

Le site internet du syndicat, principal instrument de la communication orientée vers le grand public, présente de manière ergonomique un grand nombre d'informations. Plusieurs accès, ouverts respectivement aux collectivités, aux entreprises et aux particuliers, complétés d'un accès extranet, permettent d'adapter les messages au public visé. Des informations sont également diffusées grâce à un rapport d'activité annuel et aux réunions de présentation organisées dans les communes.

Pour sa part, le délégataire de la réalisation des infrastructures de collecte, ADTIM, est impliqué dans une politique de communication significative, qui comprend la mise à jour d'un site internet, des rencontres fréquentes avec les réseaux d'acteurs économiques et sociaux (REDA⁷, Rhône Vallée Angel⁸, CGPME, ainsi que la participation à des manifestations locales (manifestations « Eco Bizz⁹ »). Ces actions sont de nature à lui apporter des informations quant aux besoins et usages du public¹⁰. Néanmoins, il semble qu'ADTIM (de même qu'ADN) ne s'est pas engagée dans une recherche d'informations sur les besoins et usages du public. L'ordonnateur le justifie par le fait que, selon lui, les opérateurs et utilisateurs finaux n'expriment pas de besoins et usages avec des spécificités locales ou régionales fortes. ADTIM tout comme ADN se réfèrent ainsi à des besoins exprimés nationalement comme par exemple à travers les études de références sectorielles, comme celles conduites par l'ARCEP avec le CREDOC, ou encore le baromètre de la région Rhône-Alpes et le retour des opérateurs usagers du réseau au travers de réunions régulières.

L'approche par filières, présentée à la fin du rapport d'activité d'ADTIM pour 2014 semble destinée à combler cette lacune. À ce stade, seule l'étude de la filière « tourisme » aurait débouché sur la collecte d'informations utiles¹¹.

La communication destinée aux élus membres du syndicat réside notamment dans un document numérique d'une trentaine de pages. Ce « dossier nouveaux élus », présenté de manière claire et synthétique, est complété par une lettre d'information et une série de fiches pratiques.

2 LE CADRE D'INTERVENTION

2.1 Les stratégies européennes et nationales

La « stratégie numérique pour l'Europe¹² » de 2010 de la Commission européenne a fixé pour objectif une couverture intégrale du territoire en très haut débit, c'est-à-dire supérieur à 30 Mbps¹³, à l'horizon 2020. Elle a été déclinée à l'échelon national par les lois de modernisation de l'économie de 2008, et de lutte contre la fracture numérique du 17 décembre 2009, mais aussi à travers deux plans nationaux : le programme national « très haut débit » officialisé en juin 2010, et le plan « France très haut débit » (THD) de février 2013 qui prévoit un raccordement généralisé du territoire pour l'année 2022, avec comme objectif intermédiaire un raccordement de 50 % des foyers en 2017. Le Fonds de Solidarité Numérique (FSN) devrait permettre la mobilisation de 20 milliards d'euros à cet effet.

⁷ Réseau Entreprendre Rhône Ardèche, « Rhône Vallée Ardèche ».

⁸ Business Angel Drôme Ardèche, « Drôme Ecobizz ».

⁹ Manifestation organisée par la CCI de la Drôme.

¹⁰ La politique de communication d'ADTIM est présentée en détail dans chacun de ses rapports annuels.

¹¹ Les autres filières identifiées sont : l'agroalimentaire, la logistique, le bois, le textile, la santé, l'éducation et les collectivités locales.

¹² Digital Agenda for Europe.

¹³ Une liste des acronymes figure en annexe.

2.2 La stratégie régionale

L'État a souhaité, en juillet 2009, qu'avant la fin de l'année 2010, les départements élaborent des schémas directeurs d'aménagement numérique (SDAN) et les régions des stratégies de cohérence régionale sur l'aménagement numérique (SCORAN).

La circulaire du premier ministre en date du 31 juillet 2009 définit la vocation de la SCORAN comme étant un « précadrage » pour les schémas directeurs départementaux, traduisant les orientations issues d'une concertation régionale entre l'État, la région, les départements, la Caisse des dépôts et consignations.

Saisi en octobre 2011 d'un projet de délibération en vue de l'adoption d'une SCORAN, le CESER a émis un avis, daté du 6 février 2012, par lequel il déclare partager l'analyse de la région quant aux enjeux du très haut débit et approuver sa proposition de se saisir de sa compétence « animation et tête de réseau d'un collectif régional de compétences numériques » pour structurer et animer la communauté des acteurs. Le CESER a approuvé les options préconisées pour apporter le meilleur effet de levier de l'intervention régionale, notamment la mise en œuvre de « projets clés » et la création d'une fondation régionale. Le CESER considère néanmoins que ce document ne constitue que la première étape d'une véritable stratégie régionale. Celle-ci (dénommée « Rhône-Alpes, la région connectée ») a été adoptée lors de la séance du conseil régional du 24 février 2014 et complétée les 19 et 20 juin 2014¹⁴.

Le document d'octobre 2011 dressait le constat suivant :

- ♦ Infrastructures :
 - ▶ trois millions de lignes téléphoniques ;
 - ▶ 90 % des lignes dépendant d'un NRA opticalisé ;
 - ▶ 7 % des lignes téléphoniques dépendent de centraux téléphoniques éligibles à une offre concurrentielle (dégrouper et triple play) ;
 - ▶ un réseau optique des opérateurs alternatif d'une longueur de 8 800 km ;
 - ▶ 347 communes câblées.
- ♦ Service de communications électroniques :
 - ▶ 62 % des foyers avec un débit supérieur à 8 Mb/s ;
 - ▶ 30 % des foyers en DSL « dégradé » (entre 2 et 8 Mb/s) ;
 - ▶ 8 % des foyers en situation de fracture numérique (débit de moins de 2 Mb/s) ;
 - ▶ 17 % des foyers éligibles au câble très haut débit ;
 - ▶ 92 % de la population couverte en 3G.
- ♦ Réseaux d'initiative publique (RIP) :
 - ▶ un linéaire cumulé de 7 400 km d'infrastructures télécoms ;
 - ▶ un investissement public-privé de 500 M€ ;
 - ▶ 610 NRA et 810 zones d'activités économiques desservies.

¹⁴La délibération approuve les modalités d'intervention de la région dans le cadre de la FTTx et du cahier technico-économique des exigences régionales sur les réseaux d'initiative publique de fibre optique à l'utilisateur.

La région Rhône-Alpes évaluait, en 2011, qu'équiper tous les foyers et toutes les entreprises de la région en FTTH (fiber to the home) reviendrait à un investissement de 3,4 Md€.

Tableau n° 1 : Estimation des coûts de déploiement par la SCORAN

Type de zone	Coût estimé (M€)	Coût à la prise (€/prise)	Nombre de foyers concernés	Pourcentage de la population régionale
Zone très dense	190	230	650 000	23 %
Zone conventionnée	730	870	840 000	30 %
Zone non dense	2500	1900	1 330 000	47 %

Source : SCORAN de Rhône-Alpes 2011

La région estimait ne pas avoir à afficher des priorités précises de dessertes, cet exercice étant réservé aux SDAN réalisés à l'échelle départementale. Elle se limitait à « proposer des pistes de convergences entre territoires » centrées sur l'équité, la complémentarité public-privé pour accélérer le déploiement et la cohérence de ces déploiements.

Au-delà des grands principes, le document d'octobre 2011 énonçait deux priorités globales de déploiement en fibre optique qui « pourraient être étudiées dans les SDAN départementaux » :

- ♦ la desserte prioritaire en fibre optique des zones pas ou mal desservies en ADSL, où l'attente des usagers est la plus forte et un meilleur aménagement du territoire et un équilibre économique¹⁵ ;
- ♦ la desserte des sites des services au public et économiques, ainsi que des points hauts facilitant la diffusion de la technologie mobile 4G.

Le document faisait état de projets de schémas départementaux intégrant une « montée en débit » sur le fil de cuivre dans le cadre d'une offre de référence de France Télécom et en soulignait les limites, s'agissant d'une solution technologique qui « ne résistera[it] pas au temps », et qui risquerait de retarder le passage au très haut débit. Dans la continuité de cette analyse, le CESER Rhône-Alpes, dans son avis du 6 février 2012 avait préconisé la fin de « l'âge du cuivre ».

Enfin, le CESER a rappelé que la région Rhône-Alpes avait défini pour la période 2006-2010, une politique d'ensemble en matière de numérique intitulée SIDERHAL (société de l'information pour le développement de Rhône-Alpes).

2.3 Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique

Un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDATN) commun aux départements de l'Ardèche et de la Drôme a été adopté par les deux conseils départementaux respectivement les 24 juin et 1^{er} juillet 2013. La réalisation des infrastructures de collecte étant déjà achevée à cette date, le SDATN porte uniquement sur la stratégie des infrastructures de desserte.

¹⁵ Les objectifs du document concernent en priorité les zones mal desservies en triple play, ainsi que les sites des services au public et économiques du territoire tels que : les relais de services publics, les établissements de santé, les sites d'éducation et formation, les immeubles et locaux d'entreprises, les zones d'activités économiques, les mairies, les points d'échanges multimodaux de transport collectif.

2.3.1 Les études préalables

Les études portant sur le volet « desserte » du réseau ont été conduites entre 2010 et 2013, pour préparer le SDTAN. Le volet relatif aux infrastructures, piloté par le syndicat mixte ADN, portait sur :

- la préparation d'une étude stratégique de modélisation d'un déploiement FTTH ;
- la valorisation et le « bilan » du déploiement du réseau ADN mené dans le cadre du réseau de collecte ;
- l'identification de la future gouvernance du numérique pour mener le déploiement du très haut débit, en y associant les acteurs du territoire, notamment les EPCI.

Le volet relatif aux usages et services, piloté par l'association « Pôle Numérique », était destiné à préparer un cadre stratégique commun pour le développement des usages et des services numériques dans les années à venir et à favoriser un environnement décisionnel commun aux deux territoires et associer largement les acteurs locaux dans le partage des enjeux numériques de demain.

Les orientations retenues ont recueilli l'avis favorable des deux départements lors de leur assemblée bi-départementale du 30 novembre 2012. Ceux-ci ont réaffirmé leur engagement en faveur d'une politique d'aménagement numérique forte et constructive, dans la continuité du réseau ADN existant. Plusieurs grands principes ont été validés à cette occasion, à partir des propositions émises par ADN et issues des études réalisées :

- « lancer un programme de déploiement du Très Haut Débit et renouveler la volonté de faire des deux départements les pilotes de l'aménagement numérique du territoire ;
- privilégier la technologie FTTH, la seule pouvant garantir un aménagement numérique pérenne des territoires ardéchois et drômois ;
- prioriser les déploiements sur les zones qui demeurent les moins bien couvertes en haut débit tout en traitant des zones à forte densité de population afin de garantir la faisabilité économique du projet ;
- mobiliser les EPCI, techniquement et financièrement, ce qui induit une modification statutaire du Syndicat Mixte ADN. »

Ces principes ont été présentés dans le SDTAN, dans la partie « *Une ambition clairement affichée pour l'Ardèche et la Drôme : la fibre à la maison pour tous les territoires, en dix ans (2015-2025)* ».

2.3.2 Le pilotage du projet

Un comité de pilotage, composé de l'ensemble des acteurs du territoire impliqués dans l'aménagement numérique (État, région, départements de l'Ardèche et de la Drôme, Caisse des dépôts et consignations, et autres institutions en tant que de besoin) a été institué. Ce comité est appuyé par un comité technique pour le volet infrastructures et un autre pour le volet usages et services.

Dans les faits, ce comité n'est pas actif. Selon l'ordonnateur, le SDTAN constitue la feuille de route de la politique publique et son suivi est opéré par les services du syndicat. Les comités syndicaux qui regroupent dorénavant les représentants des départements, de la région et des EPCI sont les lieux privilégiés pour échanger sur la stratégie bi-départementale d'aménagement numérique.

2.3.3 Les objectifs du schéma

En l'absence de stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN) pour la région Rhône-Alpes, le SDTAN tient compte des axes retenus par la région dans le document adopté en février 2014, « Rhône-Alpes, la région connectée » :

- ♦ traitement prioritaire et spécifique des sites économiques, des services publics, des zones mal desservies en « Triple-play » (TV + internet + téléphonie fixe) ;
- ♦ équité entre les administrés et entre les territoires, entre les zones denses et moins denses ;
- ♦ « maximisation » de la couverture très haut débit, sur réseau fixe (fibre à l'abonné) ;
- ♦ garantie de cohérence des déploiements publics et privés.

Le SDTAN est fondé sur cinq principes approuvés au cours de la délibération du comité syndical du 29 avril 2013 :

- ♦ s'inscrire dans le plan du Gouvernement tout en étant plus ambitieux ;
- ♦ ne pas intervenir en zone d'investissement privé ;
- ♦ déployer le réseau jusque dans les habitations ;
- ♦ établir le principe de la solidarité territoriale ;
- ♦ instituer une nouvelle gouvernance de l'aménagement numérique du territoire.

Le scénario couvrant la période 2015-2025 propose notamment :

- ♦ la connexion de 97 % des foyers en FTTH, (construction de 311 000 prises FTTH sur 642 communes) ;
- ♦ la couverture en priorité des zones grises¹⁶ DSL du territoire d'ADN : 94 % des lignes grises à terme ;
- ♦ le raccordement de 86 % des entreprises de plus de 5 salariés hors ZA à dix ans et 89 % des TPE situées dans le tissu résidentiel ainsi que les Entreprises numériques localisées sur le parcours.

Le SDTAN prévoit que les obligations de service public du réseau ADN obéissent aux principes suivants :

- ♦ la tarification est identique pour tous les opérateurs ;
- ♦ l'accessibilité est identique pour tous les opérateurs ;
- ♦ la qualité et la continuité des services sont similaires sur tout le territoire ;
- ♦ le niveau de performance et de pérennité des prestations sont garantis dans la durée.

Le volet « usage et services » de ce document recense huit axes stratégiques sur le territoire Rhône-Alpes Sud¹⁷ :

- ♦ « ouvrir massivement les données publiques et favoriser leur co-construction avec les citoyens et les acteurs privés ;
- ♦ encourager la médiation entre tous les domaines de la vie quotidienne et les évolutions des pratiques liées au numérique ;
- ♦ créer de la formation « à la carte » pour que chaque acteur s'approprie une culture des nouveaux modèles autour du numérique, et puisse les intégrer dans sa conduite de projets, ses thématiques de travail ;

¹⁶ Les zones grises sont celles qui bénéficient d'un accès au haut débit ADSL (réseau en cuivre) mais distribué par un seul fournisseur d'accès sans possibilité de concurrence. Il s'agit donc d'apporter la fibre à ces zones, de manière prioritaire.

¹⁷ Conclusion page 112 du SDTAN Volet Usages et Services.

- ♦ *promouvoir les nouveaux modes d'apprentissage dans les établissements scolaires.*
- ♦ *soutenir les dispositifs et les projets basés sur l'« innovation ouverte », agile¹⁸, multiacteurs, multisecteurs (Living Lab, Fab Lab¹⁹, EPN, espace de co-working,...), et développer l'incubation de nouvelles entreprises, de nouveaux projets ;*
- ♦ *inciter à l'usage du principe d'« achat public sans mise en concurrence avant commercialisation », afin de favoriser le transfert technologique ;*
- ♦ *créer des biens communs à tous les niveaux des réseaux (bien commun d'infrastructures neutres, bien commun de logiciels réutilisables, bien commun de données standardisées) ;*
- ♦ *conditionner les investissements dans les infrastructures de télécommunication, à une réflexion et l'expression d'idées de développement économique et social par le numérique. »*

Ce volet anticipe les évolutions sociétales liées au développement des usages et services numériques. Parmi ces usages, certains sont devenus courants dans la sphère professionnelle.

2.4 Le territoire d'intervention

Le syndicat intervient sur le territoire des départements de l'Ardèche et de la Drôme, à l'exception d'une zone dite « conventionnée » réservée exclusivement aux opérateurs privés.

2.4.1 La zone conventionnée

2.4.1.1 Le périmètre de la zone conventionnée

En juin 2010, l'État a lancé un Appel à Manifestation d'Intentions d'Investissement (AMII) ne nécessitant pas de subventions publiques. Les opérateurs pouvaient se manifester jusqu'au 31 janvier 2011.

Sur les départements de l'Ardèche et de la Drôme, deux opérateurs, Orange et SFR, ont notamment répondu, ce qui a permis de délimiter de la manière suivante le périmètre de la zone conventionnée (ou zone AMII) :

- ♦ *totalité du périmètre de la communauté d'agglomération de Valence ;*
- ♦ *communauté d'agglomération de Romans ;*
- ♦ *communauté d'agglomération de Montélimar Sésame (quinze communes) ;*
- ♦ *totalité du périmètre de la communauté de communes du bassin d'Annonay (seize communes) ;*
- ♦ *communes de Bourg-de-Péage, Guilhaud-Granges et de Privas.*

Au total, la zone AMII couvre 66 communes regroupant 17 % de la population de l'Ardèche et 48 % de celle de la Drôme et 33 % des prises à déployer sur l'ensemble des deux départements.

Le SDTAN envisageait trois scénarii pour les territoires de compétence d'ADN :

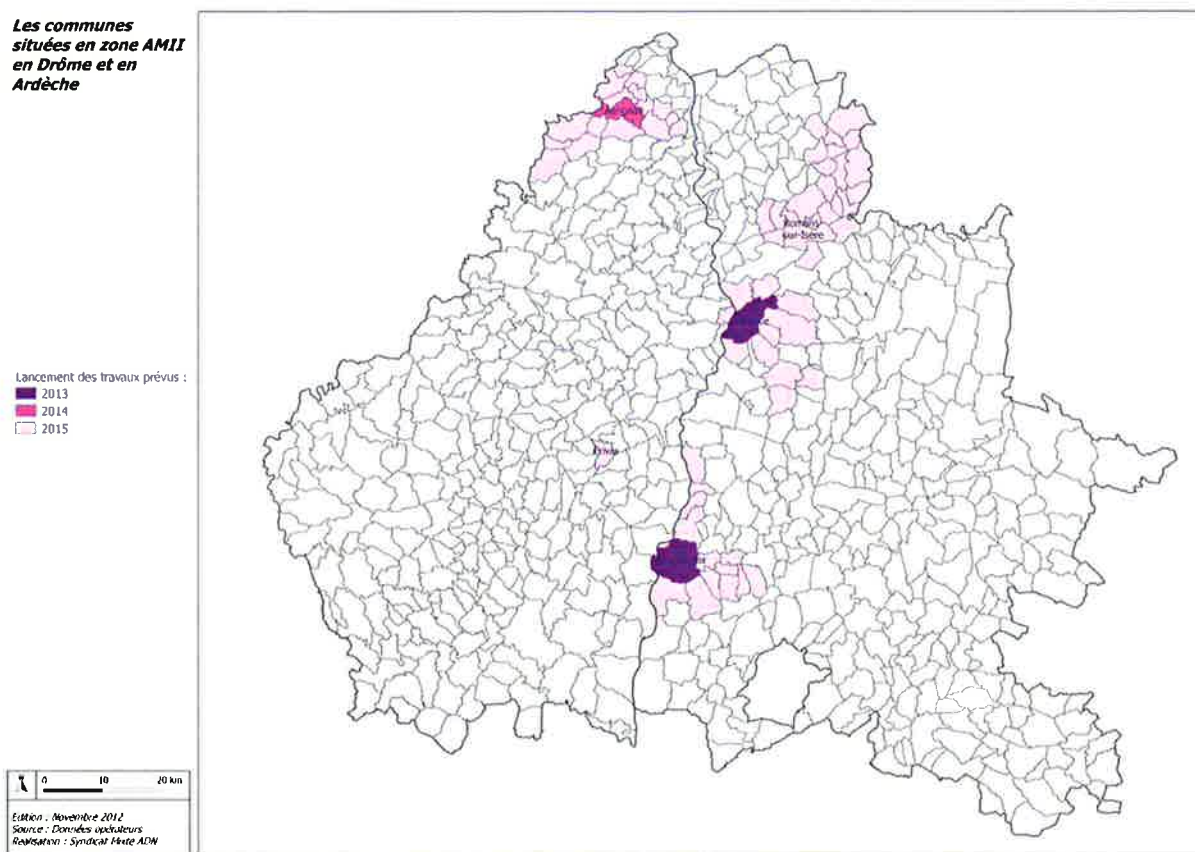
- ♦ *intervention sur l'intégralité du territoire dans le cadre d'un projet public ;*
- ♦ *engagement d'un projet public excluant les communes retenues par les opérateurs dans la zone d'investissement privé ;*
- ♦ *le troisième consistait à anticiper l'intervention publique, y compris sur certaines communes de la zone d'investissement privé.*

¹⁸ Méthode spécifique de gestion de projets.

¹⁹ Procédé de partage de compétences.

Les élus ont retenu le deuxième scénario : les territoires situés en « zone AMII » ont donc été exclus du champ d'intervention d'ADN.

Carte 1 : Délimitation des zones AMII



Source : SDTAN juin 2013.

2.4.1.2 Le suivi des projets en zone conventionnée

L'engagement des opérateurs sur les projets d'investissements répondant à l'Appel à Manifestation d'Intention d'Investir, notamment le calendrier de déploiement et la mobilisation financière engagée par les collectivités pour faciliter ce déploiement, est formalisé au sein des commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires (CCRANT).

En Rhône-Alpes et d'un commun accord avec la région, le préfet de région (SGAR) a pris acte de l'engagement commun des deux départements pour réunir une commission consultative qui ne serait pas régionale (CCRANT) mais bi-départementale.

Au cours des réunions des 4 décembre 2013 et 31 mars 2014, les membres de la CCRANT bi-départementale ont accepté le principe d'un conventionnement unique bi-départemental incluant les EPCI et les départements. En revanche, Orange a refusé que cette convention soit signée par le syndicat et demandé que l'engagement soit pris directement par les collectivités qui le composent, ADN étant toutefois membre du comité de suivi de par les compétences qui lui ont été transférées par les collectivités du territoire.

Selon ADN, Orange n'a toujours pas fourni les informations indispensables pour la préparation de la convention, portant sur le découpage par lots et sur le rythme de déploiement envisagé sur le territoire. SFR est uniquement client du réseau du RIP, il intervient pour ses

investissements en propre sur le territoire (réseaux Numéricable notamment, raccordement d'entreprises en propre).

De fait, le CCRANT ne s'est plus réuni depuis le 31 mars 2014 et aucun projet de convention n'a pu être mis au point. L'ordonnateur a indiqué avoir saisi le Préfet de Région par courrier du 19 septembre 2015 pour lui demander d'organiser une réunion de la CCRANT. Celle-ci n'a pas eu lieu pour l'instant.

Le syndicat ADN a proposé aux collectivités concernées par les zones « conventionnées » de les accompagner dans leurs discussions avec Orange concernant les zones géographiques (communes, quartiers) où il conviendrait de déterminer les priorités de déploiements FTTH du fait d'un faible niveau de débit ADSL disponible.

À ce jour, Orange a débuté ses déploiements sur les communes de Valence et de Montélimar depuis mi-2013 et d'Annonay depuis mi-2014. Conformément à ses annonces de 2015, Orange a également débuté en 2016 ses déploiements sur les communes de Bourg-de-Péage, Guilherand-Granges et Romans-sur-Isère. Des déploiements ont également commencé sur la commune de Bourg-lès-Valence, tandis qu'ils se poursuivent sur les autres villes centres commencées auparavant.

2.4.2 La zone d'intervention du syndicat

En dehors de la zone conventionnée, le syndicat déploie le réseau sur une superficie totale de 12 059 km², dont 5 529 km² pour l'Ardèche et 6 530 km² pour la Drôme.

Tableau n° 2 : Caractéristiques du territoire

Nombre de communes	708
Typologie des communes	49 communes urbaines
	210 communes mono/multipolarisées ²⁰
	449 communes rurales
Population (INSEE 2010) Habitat (INSEE 2010)	335 630 foyers
	289 403 implantations individuelles dont 62 513 secondaires
	129 901 logements collectifs dont 22 130 secondaires
	28 521 bâtiments collectifs soit 4,55 logements collectifs par bâtiment
Site à caractère économique	274 zones d'activité économique

Source : SDTAN de l'Ardèche et de la Drôme

²⁰ Définitions INSEE : « Une commune monopolarisée, ou commune périurbaine monopolarisée, est une commune appartenant à la couronne d'une aire urbaine. »

« Les « communes multipolarisées des grandes aires urbaines » sont les communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Les autres communes multipolarisées sont les communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires, des petites aires, hors des communes multipolarisées des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant. »

Carte 2 : Départements de la Drôme et de l'Ardèche



Source : ©Geoportail IGN

2.5 Les relations avec les tiers

2.5.1 Les relations avec l'opérateur historique

Dans le cadre des décrets « Connaissance des réseaux » n°2009-166 et n°2009-167²¹ du 12 février 2009, Orange a fourni à la région Rhône-Alpes les données portant sur ses infrastructures sur le territoire d'ADN.

Par ailleurs, Orange a fait parvenir à ADN des offres de location de fourreaux mobilisables dans le cadre de la desserte FTTH des particuliers et du raccordement FTTO des entreprises. Ces offres ont été retenues dans les hypothèses de modélisation du réseau très haut débit bi-départemental, compte tenu de leur tarification attractive. Leur utilisation se généralise et fait partie des modes opératoires privilégiés par les opérateurs, privés ou publics. Les supports aériens d'Orange ont également été pris en compte.

²¹ Décret n° 2009-166 du 12 février 2009 relatif à la publication des informations sur la couverture du territoire par les services de communications électroniques et décret n° 2009-167 du 12 février 2009 relatif à la communication d'informations à l'État et aux collectivités territoriales sur les infrastructures et réseaux établis sur leur territoire.

L'offre de câbles de fibre optique appelée LFO²² est réservée aux seuls opérateurs « dégroupés », c'est-à-dire les opérateurs qui interviennent sur des lignes mises à disposition par l'opérateur historique et qui ont adapté leur technologie à ses normes. Ceci limite l'utilisation dans le cadre de réseaux FTTH car les opérateurs intervenant pour ces réseaux n'ont pas nécessairement adapté leur technologie à celle de l'opérateur historique.

La capacité de fibre optique proposée dans le cadre de l'offre LFO est limitée en raison du trop faible nombre de fibres optiques proposées à la location au regard des besoins du projet FTTH et du coût de cette location. Même une politique de désaturation et de redimensionnement éventuels des liens LFO par Orange ne répondrait pas forcément aux besoins de collecte d'une « zone arrière de PM » (logements ou locaux professionnels bâtis reliés effectivement ou potentiellement à ce point de mutualisation). Selon l'ordonnateur, du fait que cette offre n'est pas régulée, Orange n'apporte pas de garantie sur sa disponibilité future. Elle n'est donc pas en mesure de se substituer à des investissements publics.

Le réseau d'initiative publique déjà déployé permet d'ores et déjà de rapprocher davantage le réseau et l'utilisateur final que ne le permet le réseau en fibre optique de l'opérateur historique²³. De fait, l'offre de l'opérateur historique n'apporte pas d'intérêt réel aux autres opérateurs.

2.5.2 L'utilisation d'infrastructures tierces

La possibilité de l'emprunt du réseau électrique aérien HTA/BT²⁴, exploité en concession par ERDF, constitue un atout compte tenu :

- de sa capillarité : jusqu'en centre bourg y compris dans les communes les plus rurales ;
- de parcours optimisés, indépendants de voies routières ;
- de coûts de déploiement de la fibre optique, bien inférieurs à ceux rencontrés dans le cadre de travaux de génie civil.

Une convention quadripartite a été signée en 2009 entre le syndicat mixte ADN, son délégataire ADTIM, ERDF et les deux syndicats départementaux d'énergie (le SDE 07 d'une part, et Énergie SDED d'autre part) pour le déploiement de réseau de fibre optique sur les supports des lignes électriques aériennes. La réutilisation des supports aériens est intégrée dans le contrat de délégation de service public des infrastructures de collecte et le sera également pour le futur contrat des infrastructures de desserte. Selon l'ordonnateur, la part de réutilisation pourrait dépasser 60 % du linéaire à déployer en fonction de l'état des réseaux. Le coût dépendra de la taille des câbles à poser mais restera moindre que celui impliquant la réalisation de génie civil.

2.6 Le RIP et les deux phases du projet

Le RIP constitué conformément aux dispositions de l'article L. 1425-1 du CGCT comprend une phase de collecte et une phase de desserte.

²² Il s'agit de l'offre Lien Fibre Optique adressée par Orange aux opérateurs souhaitant déployer des réseaux ouverts au public et ayant commandé une prestation d'hébergement au titre d'une convention d'accès à la boucle locale d'Orange ou d'une prestation d'hébergement d'équipements actifs dans un nœud de raccordement d'abonnés siège de nœud de raccordement optique d'Orange.

²³ Le terme technique employé est qu'il est « plus capillaire ».

²⁴ Haute tension aérienne et basse tension.

La phase dite « de collecte » a consisté à construire les infrastructures de base du réseau afin de relier le réseau national à des points de raccordement disséminés sur le territoire des deux départements. Il s'agissait notamment d'assurer :

- la connexion au réseau national et aux réseaux voisins ;
- le « dégroupage de la boucle locale cuivre pour les services DSL », c'est-à-dire, rendre accessible à tous les opérateurs privés le réseau en fil de cuivre détenu par l'opérateur historique ;
- le fibrage de zones et bâtiments économiques et résidentiels pour des offres FTTx, c'est-à-dire installer la fibre optique jusqu'au pied des immeubles concernés ;
- la couverture sans fil de territoires non accessibles par des réseaux fixes.

Dans ce cadre, ADN a fait réaliser les infrastructures de réseau permettant de relier le réseau national et les réseaux voisins à des « nœuds de raccordement abonnés » (NRA), la mise en place de solutions de raccordement pour des zones éloignées du réseau, le raccordement d'établissements d'enseignement, ainsi que des prestations dédiées à des logements sociaux. Ces investissements ont été appelés « Premier Établissement de Réseau » (PER). Ils ont été complétés par la réalisation d'équipements supplémentaires en faveur de territoires situés en « zone blanche » (NRAZO 2^{ème} phase).

Le projet d'aménagement numérique doit se poursuivre par le déploiement d'un réseau de fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH), dans un délai de dix ans. L'objectif de cette seconde phase est ambitieux, car il écarte toute étape intermédiaire de montée en débit (recours à l'offre PRM d'Orange). Pour y parvenir, il est notamment prévu de traiter en priorité les « zones grises », c'est-à-dire les secteurs géographiques où les débits proposés sur le réseau cuivre téléphonique demeurent inférieurs à 4 Mbit/s.

2.7 Les acteurs de la mise en œuvre des projets

ADN a confié la conception, la construction, l'exploitation du réseau et la commercialisation des services de transport à la société ADTIM, filiale d'Axione, Bouygues Energies et Services, OFI Infravia et de la Caisse des dépôts et consignations, au moyen d'une délégation de service public (DSP) dont le contrat a été signé le 28 juillet 2008. Toutefois, certains travaux de l'opération NRAZO 2^{ème} phase ont été réalisés directement par ADN.

Pour ce qui concerne la seconde phase, les rôles devraient être répartis entre ADN et le délégataire de la manière suivante²⁵ :

- le syndicat mixte ADN financera et réalisera via des marchés publics le déploiement du réseau jusqu'au Point de Branchement Optique (PBO), c'est-à-dire jusqu'à l'entrée des immeubles ;
- le délégataire aura à sa charge la réalisation des raccordements des sites utilisateurs finals, c'est-à-dire entre le PBO et l'installation de la prise terminale optique (PTO) dans l'appartement ou la maison de l'abonné, considérant que la réalisation de ces raccordements est intimement liée à sa mission de commercialisation du réseau. Dans ce cadre, c'est lui qui, en fonction des commandes reçues des opérateurs clients, va déclencher la réalisation du raccordement : il en assume le risque de réalisation sur le plan financier.

Ceci signifie que, bien que le délégataire ne soit chargé que de l'exploitation technique et commerciale du réseau, il lui appartiendra de réaliser les raccordements des sites des utilisateurs finals.

²⁵ Source : ADN « Modélisation_financière_FSN ».

3 LE RESEAU

Les clients sont les opérateurs de communication et non les usagers, ADTIM est considéré comme un « opérateur d'opérateurs ». Six opérateurs locaux (représentant 70 % des liens de fibre optique), dix opérateurs régionaux, quinze opérateurs nationaux et cinq opérateurs internationaux sont clients du délégataire ADTIM.

3.1 L'organisation du réseau

La connexion au réseau national et aux réseaux des territoires voisins permet, en premier lieu, le raccordement de bâtiments administratifs, de zones d'activités, d'établissements d'enseignement, d'établissement de santé et de logements sociaux.

La construction de liaisons entre les NRA (Nœud de raccordement abonné) aux infrastructures de collecte permet la connexion de bâtiments administratifs et d'habitations, au moyen du réseau de l'opérateur historique.

Certaines zones, auparavant appelées « zones blanches » parce qu'elles étaient trop éloignées du NRA ont bénéficié d'une opération appelée NRA ZO (Nœud de raccordement abonnés pour les zones d'ombre), consistant en la pose d'un DSLAM, appareil permettant de réactiver les signaux portés par le réseau et d'obtenir ainsi une liaison ADSL satisfaisante.

Enfin, dans les « zones blanches » pour lesquelles aucune solution NRAZO n'a pu être envisagée, les particuliers ont pu se raccorder au réseau d'un opérateur de WiFi auquel le délégataire de service public ADTIM a proposé une offre pour lui permettre de sécuriser son réseau existant et d'améliorer la qualité de service disponible sur ses propres points hauts.

3.2 Les deux phases de la mise en œuvre du réseau

3.2.1 La première phase

3.2.1.1 *La connaissance des besoins*

Le syndicat dispose de plusieurs observatoires locaux et régionaux qui lui permettent de mesurer l'évolution du marché et notamment de connaître le niveau d'équipements des ménages et des entreprises, ainsi que le niveau d'accès au haut et très haut débit :

- le baromètre 2009 de la société de l'information en Rhône-Alpes, édité par la région Rhône-Alpes, permet de mesurer le niveau d'équipement et de connexion au haut débit des ménages, des entreprises, et des administrations publiques et d'identifier la présence des réseaux et des niveaux de service des opérateurs en place ;
- l'étude DUNE (Diagnostic des usages numériques dans les entreprises) est réalisée tous les deux ans sur chacun des deux départements par les associations « Pôle Numérique » dans la Drôme et « Cybardèche » en Ardèche pour suivre l'évolution des usages des TIC et des besoins dans les entreprises ; 945 entreprises ont répondu lors de la dernière étude de 2009.

Par ailleurs, la convention de délégation de service public conclue pour la réalisation des infrastructures de collecte prévoit la mise en place d'un observatoire des impacts socio-économiques du réseau qui permettra d'évaluer, au fur et à mesure du déploiement du réseau et de son exploitation, les effets induits en termes de couverture géographique, de pénétration des services, de répartition des offres opérateurs usagers, de situation concurrentielle... Un ensemble de tableaux de bord seront ainsi élaborés par le délégataire

concernant le suivi de la connectivité des communes, la couverture du réseau, la pénétration du réseau, la disponibilité des services...

L'ordonnateur a indiqué être également très attentif aux informations publiées chaque année depuis 2008 par l'observatoire régional de la société de l'information ainsi que des bilans des RIP dressés à l'échelle nationale en 2010 et en 2014 par la Caisse des dépôts et consignations.

3.2.1.2 *Les études préalables*

Dès le début de son activité, le délégataire a engagé plusieurs études nécessaires à la préparation des travaux d'infrastructure²⁶. Elles ont concerné :

- ♦ les infrastructures actives, destinées à permettre notamment la localisation des « shelters »²⁷, dont cinq emplacements avaient été identifiés fin 2008, et pour lesquels la situation juridique de chaque projet avait été présentée (identification des terrains, dépôt des déclarations préalables, projets de conventions). Ces études étaient terminées au 31 décembre 2009 ;
- ♦ les infrastructures passives, définissant les emplacements des travaux de génie civil. L'ensemble des avant-projets sommaires a été livré au 31 juillet 2009 et le linéaire de l'infrastructure passive a été identifié pour 1 151 kms au 13 décembre 2009 ;
- ♦ les travaux d'installation de FTTH, avec l'identification de huit sites susceptibles d'accueillir des nœuds de raccordement. Ces études ont été terminées en juin 2010 ;
- ♦ les « zones blanches » avec un inventaire des zones et des solutions alternatives envisageables.

3.2.1.3 *L'évolution des choix techniques*

Dans un premier temps, ADN a envisagé de créer des lignes de raccordement nouvelles (2 018 kms de réseau) et d'utiliser des réseaux existants, là où ils étaient disponibles et ouverts : réseaux fibre en vallée du Rhône (Compagnie nationale du Rhône, Réseau ferré de France, Réseau de transport d'électricité, Neuf Cegetel), réseaux de collectivités, réseaux sur les zones d'activités, ainsi que la boucle locale cuivre de France Télécom/Orange pour le dégroupage ADSL. Ces constructions devaient permettre de raccorder notamment 212 zones d'activités, ainsi que les réseaux des territoires voisins (Lyonix²⁸, agglomération stéphanoise, département de la Loire et les réseaux métropolitains de Valence, Rovaltain²⁹ et Romans sur Isère). La couverture des « zones blanches » devait être assurée par le déploiement de solutions hertziennes à l'aide de technologies de type Wifi ou Wimax ou par une aide à l'accès au réseau satellite.

Cette stratégie a été partiellement remise en cause fin 2010, afin de prendre en compte l'évolution technologique du secteur et d'intégrer le principe de précaution³⁰ vis-à-vis des risques potentiels produits par les champs électromagnétiques, et la possibilité nouvelle de déployer des solutions de haut débit au niveau de la sous-boucle locale de l'opérateur historique pour résorber les « zones blanches » et préparer la montée en débit.

²⁶ Les informations qui suivent proviennent du rapport d'activité d'ADTIM pour 2008.

²⁷ Local technique, plus grand qu'une armoire de rue, hébergeant des équipements télécoms.

²⁸ Association à but non lucratif, créée à Lyon en 2001 par des professionnels d'internet pour mettre en place le premier nœud d'échange régional en France : « Lyonix ».

²⁹ Le syndicat mixte Rovaltain est un établissement public destiné à développer un quartier d'affaires et un parc d'activités autour de la gare TGV de Valence, dans un triangle formé de Valence, Romans et Tain-l'Hermitage.

³⁰ Notamment à travers la résolution du Parlement européen du 2 avril 2009 sur les préoccupations quant aux effets pour la santé des champs électromagnétiques.

La nouvelle stratégie a été établie autour de trois axes :

- ♦ la limitation à 21 du nombre de points hauts nouveaux construits par ADTIM, contre 400 initialement prévus ;
- ♦ l'amélioration des aides à l'abonnement satellite ;
- ♦ la mise en place de 61 NRAZO pour compenser la limitation du nombre de points hauts.

3.2.1.4 La réalisation du programme « Premier Établissement de réseau »

En premier lieu, la société délégataire a été chargée de la réalisation des travaux de « Premier Établissement du Réseau » (PER) c'est-à-dire des infrastructures de base du réseau et notamment³¹ :

- ♦ la création de plus de 1 200 kms de tranchées le long des voiries départementales et communales ;
- ♦ la pose de plus de 600 kms de fibre optique sur les réseaux électriques ;
- ♦ le déploiement de 2 300 kms de fibre optique³² ;
- ♦ le raccordement et l'activation de 270 258 NRA ;
- ♦ le raccordement de 262 zones d'activités (ZA), dont 66 en innervation fibre optique (FTTU) ;
- ♦ la mise en service du réseau Wimax-WiFi pour la couverture des « zones blanches » ;
- ♦ le raccordement à des réseaux de fibres optiques déjà disponibles sur le territoire (réseaux publics métropolitains de Valence, Romans-sur-Isère et Rovaltain).

Tableau n° 3 : Tableau de présentation du premier établissement du réseau

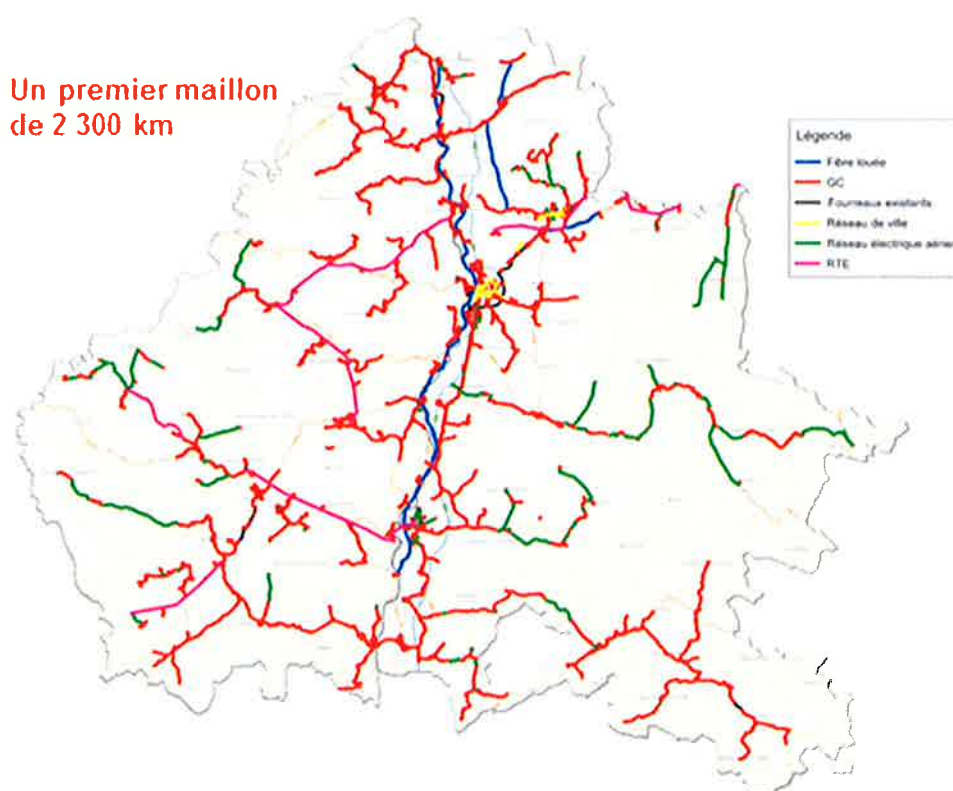
Opération	Coût	Réalisations
Premier établissement de réseau (PER)	123 M€ dont 95,5 M€ de 2009 à 2011 et 27,5 M€ d'entretien et réinvestissements jusqu'en 2033.	<p>1 300 kms d'infrastructures réalisées (1 000 km de tranchée et 300 km de pose sur support aérien). 600 kms de réutilisation de réseaux de fibre optiques disponibles sur le territoire. (fibres louées en droit d'usage de long terme – IRU)</p> <p>Dégroupage de 258 centraux téléphoniques (NRA) permettant à 96 % des foyers du territoire de bénéficier d'offres de différents fournisseurs d'accès à internet ainsi que d'offres triple play et quadruple play.</p> <p>Le raccordement des zones d'activité et des sites publics isolés</p> <p>Appui aux solutions satellite : 1 900 kits satellite financés pour les foyers en zones blanches résiduelles de l'ADSL sur Drôme-Ardèche</p> <p>Mise en place d'un réseau de collecte hertzien sur 21 points hauts du territoire.</p> <p>Réalisation de 12 NRA ZO</p>
Couverture complémentaire des zones blanches de l'ADSL (plan NRAZO)	3 M€ dont 500 000 € pour la phase 2, plus une participation des communes et des EPCI à hauteur de 2,2 M€.	Réalisation de 49 NRAZO (dont 15 pour la phase 2) bénéficiant à 12 000 foyers dont 5 700 en zone blanche.

Source : ADN

³¹ Source : plaquette éditée par ADN pour les nouveaux élus et dossier de demande de FEDER page 18.

³² L'ossature du réseau ainsi réalisée est appelée « Backbone » du réseau.

Carte 3 : Déploiement effectif du réseau ADN



Source : Syndicat ADN.

ADN a raccordé 262 zones d'activités, soit la quasi-totalité des sites des deux départements, permettant à 2 400 entreprises et services publics de bénéficier des infrastructures sans avoir à financer leur raccordement³³. Les collectivités ont eu la possibilité de demander, par convention avec ADTIM, le raccordement de chaque parcelle au réseau, permettant ainsi aux entreprises de se connecter directement et sans frais. Cet aménagement a permis à 66 zones d'activités d'obtenir le label « Premium » décerné par ADN. Cinq à dix zones supplémentaires sont labellisées chaque année, selon ADN.

Le plan « NRAZO » (Nœud de Raccordement d'Abonnés en Zone d'Ombre), a été engagé en 2011, pour apporter une solution aux territoires situés en « zones blanches » c'est-à-dire desservis par aucun réseau à haut débit fixe³⁴. Il s'agissait de construire 61³⁵ armoires de rue, destinées à recevoir des « sous-répartiteurs » appelés DSLAM³⁶, installés par l'opérateur historique³⁷ et dont l'effet est d'améliorer la vitesse de transmission des données de manière significative entre le nœud de raccordement et l'abonné.

Ce plan, inclus dans le programme « Premier Établissement de Réseau », a permis d'apporter des services ADSL à 5 700 foyers situés en « zone blanche » et a amélioré la vitesse de connexion pour 6 300 autres foyers, éloignés du NRA sans pour autant se trouver en « zone blanche ». Il a représenté un investissement de 4,6 M€ financés par l'Union Européenne (FEADER), les départements de l'Ardèche et de la Drôme et les communes ou EPCI concernés. Le plan s'est soldé par un reliquat de crédits de 500 000 € qui a permis de raccorder quinze sites supplémentaires à l'aide d'un concours plus important des collectivités intéressées.

³³ Source : ADN, dossier pour les nouveaux élus.

³⁴ Plus précisément, ne disposant pas d'un débit minimum de 512 kbits/seconde à un tarif abordable.

³⁵ 46 pour la première phase et 15 pour la seconde.

³⁶ Digital Subscriber Line Access Multiplexer. (Multiplexeur d'accès à la ligne d'abonné numérique).

³⁷ Orange, puisque ces zones sont dites « non dégroupées » ce qui signifie que les câbles appartiennent toujours exclusivement à l'opérateur historique.

Dans les zones non dégroupées, le délégataire a installé le fibrage des NRA et assuré lui-même le dégroupage permettant aux opérateurs dégroupés de proposer l'intégralité de leur offre de service. L'objectif est d'atteindre un ratio de couverture de 97 % de la population. Celui-ci a été réalisé notamment grâce à la mise en place d'armoires NRAZO sur le territoire.

ADN a accompagné, en 2012 et 2013, seize collectivités et entreprises situées sur un territoire isolé, afin de leur permettre d'obtenir un raccordement, représentant 44 kms du réseau pour un coût public de 2 M€, dont 925 000 € apportés par la Région.

Le raccordement au réseau WiFi était à l'origine considéré comme une solution privilégiée pour la résorption des « zones blanches », avant d'être abandonnée du fait du succès de l'opération NRAZO. Par conséquent, la mission d'ADTIM a été limitée à l'entretien des 21 « points hauts » existants. Selon ADN, 3 000 foyers sont couverts par WiFi sur le territoire des deux départements.

Une aide au raccordement au satellite a été proposée aux foyers ne pouvant bénéficier de l'ADSL ou du Wifi, qui a représenté un budget de 760 000 € bénéficiant à 1 900 foyers.

3.2.1.5 *Les autres réalisations*

3.2.1.5.1 *Les interventions en lien avec la Région*

ADTIM est prestataire de services, notamment de location de « fibre noire » et de services de connectivité à la société chargée par le conseil régional de raccorder des établissements scolaires et universitaires.

3.2.1.5.2 *L'interconnexion avec les RIP de la Loire et du Vaucluse*

Deux opérations d'interconnexion se sont déroulées en 2013 entre le RIP d'ADN et les RIP de la Loire et du Vaucluse. Dans ce second cas, le raccordement a été opéré dans le cadre de travaux ERDF, ce qui a permis d'en optimiser le coût. Cette opération a représenté un investissement de 135 000 € pour le syndicat, financé par la région et par le département de la Drôme.

3.2.1.5.3 *La création du GIX ADN -iX³⁸*

Les opérateurs usagers du réseau ADN acheminent leur trafic le plus souvent à Paris pour accéder aux nœuds d'échange internet appelés « GIX³⁹ » ou *Global Internet eXchange* nationaux et internationaux et pouvoir échanger leur trafic avec tous les opérateurs, y compris pour des échanges locaux. Ce trafic arrive à saturation sur les réseaux longue distance et représenterait un coût pour les opérateurs.

Les territoires des départements de l'Ardèche et de la Drôme sont traversés par le couloir rhodanien dans lequel sont installées d'importantes infrastructures de réseaux internationaux auprès desquels le GIX (Global Internet eXchange) rhônalpin « Lyonix » qui permet à ADN de se raccorder.

³⁸ D'après le SDTAN, page 70.

³⁹ Un Global Internet eXchange (GIX ou nœud d'échange internet) est une infrastructure permettant aux différents opérateurs d'échanger du trafic Internet entre leurs réseaux grâce à des accords dits d'échange de trafic ou peering.

Par délibération du 10 février 2012, un partenariat a été établi entre le syndicat, ADTIM et Rézopole⁴⁰ pour mettre en œuvre le premier GIX de service public en France, baptisé « ADN-iX ». Il permet l'interconnexion directe des réseaux entre les opérateurs présents sur la tête de réseau ADN et présente de nombreux atouts :

- ♦ économie sur l'achat de bande passante sur les réseaux longue distance, le trafic échangé localement ne mobilisera plus les réseaux longue distance ;
- ♦ amélioration du temps de latence : un GIX permet de fluidifier le trafic ;
- ♦ amélioration de la bande passante : les réseaux longue distance peuvent présenter des goulots d'étranglement et affaiblir le débit réellement disponible.

3.2.1.5.4 Le raccordement de logements sociaux

En réponse à l'article 1.1.3 du cahier des charges de la DSP⁴¹, le délégataire a proposé le raccordement de 11 000 logements sociaux sur huit parcs publics situés en zone urbaine sensible (offres finales commercialisées fin 2012).

Parmi ces 11 000 logements, 674⁴² ont bénéficié⁴³ de la mise en œuvre du projet « Sustain ICT » porté par le « Pôle Numérique⁴⁴ » pour le programme européen « Life+ » et dont ADN est partenaire. Ce projet associe également des industriels ainsi que l'association des bailleurs sociaux de Drôme-Ardèche.

Dans chacun des immeubles concernés, un ensemble de capteurs récupèrent les données de la consommation d'énergie et d'eau des parties communes. Chaque appartement est équipé d'un système de régulation de chauffage, et de capteurs sans fil permettant d'envoyer les données collectées (consommation d'eau, consommation d'électricité, température, humidité) vers un centre de données. Les locataires disposent d'un accès à un kiosque de services numériques leur permettant de suivre leur consommation énergétique et d'accéder, par ailleurs, à un service de co-voiturage. En complément de l'installation de l'équipement, ADTIM a été chargée de développer un kiosque de services complémentaire au système d'information du réseau, qui pourra s'enrichir de nouveaux services à la carte. ADN a participé à ce projet à hauteur de 40 000 € (sur un total de dépenses de 1,7 M€).

Le projet a été retenu par la Commission Européenne le 18 juillet 2011 et le dispositif a été opérationnel en juillet 2014. Un bilan de l'opération devait être réalisé fin 2015.

3.2.2 La seconde phase

À l'issue de la réalisation du « Premier Établissement de Réseau » et de la seconde partie du plan NRAZO, ADN s'est engagé dans une seconde phase appelée « Raccordement FTTH » destinée à relier les points de mutualisation et les abonnés conformément à la stratégie retenue dans le cadre du SDTAN.

⁴⁰ Association à but non lucratif, créée à Lyon en 2001 par des professionnels d'internet pour mettre en place le premier nœud d'échange régional en France : « Lyonix ».

⁴¹ Le nombre de prises à installer n'était pas précisé dans le cahier des charges mais apparaissait dans l'offre d'ADTIM.

⁴² 240 à Valence, 200 à Pierrelatte 120 à Privas et 114 à Annonay.

⁴³ Comité syndical du 10 janvier 2014.

⁴⁴ Association régionale pour le développement de l'économie numérique.

3.2.2.1 Les priorités stratégiques

Les caractéristiques de ces investissements devraient être les suivantes⁴⁵ :

- ♦ raccordement prioritaire des « zones grises » des deux départements ;
- ♦ architecture ouverte, multiservices et multi opérateurs, permettant la fourniture, par plusieurs opérateurs commerciaux, de services en point à point, et en point à multipoints ;
- ♦ ingénierie conforme aux décisions ARCEP⁴⁶, c'est-à-dire avec l'objectif de minimiser le nombre de NRO, et de limiter le nombre de Points de Mutualisation hébergés hors NRO ;
- ♦ réutilisation maximale des infrastructures existantes, dès lors que ces réutilisations sont économiquement avantageuses.

Le déploiement de la fibre à la maison consiste pour l'essentiel à poser des câbles avec peu de nouveaux travaux de génie civil. Ce chantier doit s'appuyer largement sur les infrastructures existantes :

- ♦ optimisation du réseau ADN, notamment pour la collecte des nœuds de réseaux (PM/NRO) et la desserte de nombreuses communes ;
- ♦ réutilisation des supports aériens des réseaux électriques, notamment basse tension, en concertation avec le SDE⁴⁷ 07 et Energie SDED⁴⁸ ;
- ♦ réutilisation des infrastructures d'Orange-France Telecom (fourreaux et poteaux) ;
- ♦ réutilisation des fourreaux appartenant aux collectivités.

3.2.2.2 La planification de la seconde phase

3.2.2.2.1 Les deux volets de l'opération

Le syndicat ADN prévoit de scinder la seconde phase du projet en deux volets :

- ♦ le premier, dont ADN sera le maître d'ouvrage, porte sur la construction et le déploiement du réseau ;
- ♦ le second, qui recouvre l'exploitation technique et commerciale du réseau, sera confié à un exploitant privé dans le cadre d'une délégation de service public (affermage⁴⁹).

La conception et le déploiement du réseau devraient être mis en œuvre à travers les étapes suivantes :

- ♦ programmation du déploiement du réseau avec la réalisation des études préalables ;
- ♦ lancement des procédures de marchés publics relatives à la réalisation du réseau ;
- ♦ conduite des procédures, y compris dans une phase de préfiguration ;
- ♦ pilotage et suivi de la mise en œuvre opérationnelle du déploiement et de la construction.

⁴⁵ Source : dossier de demande de FSN.

⁴⁶ L'ARCEP a mis en place une réglementation et un comité d'experts associé a publié des recommandations techniques.

⁴⁷ Syndicat départemental des énergies de l'Ardèche.

⁴⁸ Syndicat départemental d'énergies de la Drôme.

⁴⁹ L'affermage a été choisi conformément aux préconisations de la mission Très Haut Débit ; d'autres solutions étaient possibles, ainsi par exemple, le département de l'Isère a préféré la concession.

ADN a lancé une procédure de délégation de service public pour la prise en charge de l'exploitation technique et commerciale du réseau. Cette procédure n'appelle pas d'observation. À l'issue de la procédure, le délégataire sera chargé de :

- la réalisation des raccordements finals en direction de l'habitat collectif ou individuel (lien PBO-PTO) et leur financement ;
- l'exploitation technique du réseau de communications électroniques ;
- la commercialisation de services de transport aux opérateurs et aux utilisateurs de réseaux indépendants au sens du premier alinéa du I de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, constituant les usagers du service concédé, avec l'établissement et la gestion du catalogue de services et de la grille tarifaire ;
- l'activation des services pour le compte des opérateurs usagers et leur gestion ;
- l'administration des services de transport aux dits usagers.

La commission s'est réunie le 2 décembre 2015 pour analyser les offres et a engagé les négociations avec les candidats sélectionnés.

3.2.2.2.2 *Les deux phases de l'opération*

L'objectif du RIP, à l'échéance de dix ans, est de brancher 310 000 prises FTTH représentant un investissement de 360 M€, soit 1 200 € par prise⁵⁰, sur les 642 communes situées hors de la zone couverte par l'initiative privée⁵¹. Le déploiement des deux volets est prévu en deux phases de cinq ans chacune.

La première phase comprendrait notamment le déploiement de 50 % des prises, soit un total de 163 000 et la mise en place de 50 % des prises de chaque EPCI.

Le montant de 360 M€, tel qu'il figure au SDTAN daté de juin 2013, correspondait à l'installation de 300 000 prises pour un coût de 1 200 € par prise. Ce calcul a été revu, dans l'annexe du SDTAN « Volet infrastructures numériques » publié en juillet 2014, pour un montant de 450 M€ correspondant à un coût de 1 500 € par prise. Dans le dossier de demande de FSN, le montant total du coût de l'opération est évalué à 542 M€.

Ces prévisions de dépenses ont été préparées avec la Mission Très Haut Débit pour le financement par le FSN. Elles distinguent les dépenses éligibles et non éligibles au FSN.

Les dépenses éligibles au FSN sont les investissements portant sur les infrastructures « passives », c'est-à-dire essentiellement celles qui concernent le génie civil, les câbles et les armoires ou locaux techniques, alors que les structures « actives » ayant vocation à être actionnées par le courant électrique (équipements télécoms), ne sont pas éligibles.

Les dépenses ont été réparties sur les deux phases au cours desquelles elles sont censées être engagées.

⁵⁰ Source SDTAN – infrastructures, page 109.

⁵¹ Appelée aussi « zone conventionnée », voir ci-dessus § 3.1.1.

Tableau n° 4 : Prévisions de dépenses pour la phase de desserte

	Phase 1	Phase 2	Total
Nature	M€	M€	M€
Collecte	20,5	-	20,5
Desserte NRO-PBO	215,5	182,1	397,6
Raccordements PBO-PTO	22,5	78,9	101,4
Inclusion numérique	1,2	0	1,2
Études techniques	0,9	0	0,9
Dépenses inéligibles (équipements actifs sur collecte et raccordement)	11,7	9,2	20,9
Total	272,3	270,2	542,5
<i>dont éligible FSN</i>	<i>260,6</i>	<i>261</i>	<i>521,6</i>

Source : ADN (note du 14 décembre 2015)

Selon le dossier de demande de FSN⁵², la répartition entre les deux phases résulte d'une évaluation de l'avancement de la commercialisation car celle-ci conditionnera la mise en œuvre des raccordements par le délégataire. Le montant des dépenses éligibles au FSN s'élève à 521,6 M€.

L'ordonnateur a précisé qu'à la suite d'un échange avec la Mission très haut débit et dans le cadre des négociations du contrat de DSP, il déposerait un nouveau dossier FSN unique, pour les deux phases, dès la signature du contrat. Cette disposition sera de nature à sécuriser le plan de financement de l'opération en réduisant l'incertitude liée à la phase 2.

3.2.2.3 Les déploiements prévus

Le « raccordement FTTH », qui consiste à fournir l'accès au réseau très haut débit aux particuliers nécessite, d'une part, le déploiement de la fibre entre le nœud de raccordement optique (NRO) et le point de branchement optique au pied des immeubles (PBO) qui représente un coût estimé à 215,5 M€ pour la première étape et 182,1 M€ pour la deuxième, et, d'autre part, la réalisation de 56 000 raccordements entre le point de branchement optique et la prise terminale optique (à la porte du logement) représentant un coût de 22,5 M€ (soit 400 € par prise) pour la première étape et 74 000 nouveaux raccordements, soit un investissement de 52 M€ pour la deuxième.

Le syndicat ADN a réalisé en 2013 cinq études dans le cadre du SDTAN. Par ailleurs, ADN a aidé les EPCI à réaliser 12 études d'ingénierie FTTH représentant un périmètre de 85 000 prises FTTH et un coût total d'études de l'ordre de 185 000 €⁵³.

D'après le compte-rendu du comité syndical du 10 janvier 2014, la région a participé à hauteur de 50 % au financement des études d'ingénierie FTTH engagées par les EPCI, dans le cadre de sa politique de soutien complémentaire, l'autre moitié des frais étant prise en charge par les EPCI.

Une autre composante sera dédiée au raccordement de 926 sites, dont 504 administrations publiques, 335 écoles et établissements locaux d'enseignement, 26 établissements de santé et 61 établissements de personnes âgées.

⁵² Synthèse, page 11.

⁵³ Les périmètres communautaires sur lesquels ont porté ces études étaient ceux d'avant la fusion du 1^{er} janvier 2014.

Enfin, une composante sera destinée à compléter le réseau de collecte pour un coût estimé à 20,5 M€ et une autre est prévue pour poursuivre la politique d'aide à l'équipement satellitaire pour les foyers situés durablement en « zone grise » résiduelle.

3.2.2.4 *La coordination des travaux*

La Région a mis en place une plateforme en ligne destinée à recenser les travaux engagés sur la voie publique (aménagement d'une zone d'activités, enfouissement de réseaux électriques, travaux d'assainissement ou de voirie). Grâce à ce service, les collectivités peuvent anticiper la pose de fourreaux qui pourront être utilisés par la suite pour l'aménagement en fibre optique de leur territoire.

3.2.3 *L'évaluation des retombées économiques*

ADN ne publie pas de bilan économique de son action car cela ne fait pas partie de son objet statutaire. Son président rappelle que la Caisse des Dépôts et Consignations a fait réaliser, en janvier 2014, une étude intitulée « Impact territorial des Réseaux d'Initiative Publique » dont ressortent plusieurs indicateurs d'impacts soulignant le rôle actif des RIP.

Le dossier de demande de subvention du FEDER déposé par ADN le 12 février 2008 permet d'appréhender les objectifs susceptibles de faire l'objet d'évaluations, et notamment :

- ♦ le renforcement de l'attractivité économique durable du territoire, la création et le développement des activités liées à l'économie de la connaissance, la création d'emplois durables ;
- ♦ la compétitivité des acteurs économiques ;
- ♦ la cohésion territoriale, en créant une rupture face à la dynamique de concentration et d'écroulement des zones les plus denses au détriment des zones les moins denses, en offrant durablement une couverture maximale du territoire par les offres du marché dans des conditions attractives ;
- ♦ la cohésion sociale, en permettant un accès facilité à de nouveaux services qui permettront de compenser l'isolement des populations en matière de santé, d'accès à la culture, d'éducation, de formation tout au long de la vie, de sécurité, de services publics ou encore de lien social.

Les collectivités locales membres du syndicat pourraient mener une telle évaluation. Celles-ci risqueraient cependant de se heurter à des contraintes de confidentialité en raison, selon l'ordonnateur, de la volonté de certaines entreprises de ne pas faire connaître l'implantation ou l'extension d'implantations à caractère sensible, notamment en ce qui concerne les sites de stockage de données. Néanmoins, des informations d'ordre plus général pourraient être recueillies, telles que les créations d'emploi, le développement du PIB local, certaines données fiscales, de même que les créations et implantations d'entreprises. Si quelques données utiles figurent dans les rapports d'activité d'ADTIM, des questionnaires aux entrepreneurs pourraient permettre de mieux connaître l'effet des investissements numériques sur le développement économique des deux départements. Quelques données sont par conséquent disponibles, mais elles n'ont pas été traitées afin de disposer d'une véritable évaluation.

4 LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

4.1 La mise en œuvre de la première phase

4.1.1 Le financement

Le PER représente un investissement total de 123 M€ sur 25 ans. Une première enveloppe de 95,5 M€ a été investie au cours des deux premières années (2008-2010). Les financements restants (27,5 M€) sont destinés à assurer l'entretien du réseau.

La réalisation des travaux à hauteur de 95,5 M€ a fait l'objet de contrôles sur place diligentés par le syndicat. L'opération a donné lieu à la production d'un fichier de tableur et d'un fichier de type « système d'information géographique⁵⁴ » sur lesquels toutes les informations requises ont été produites.

Les subventions publiques se sont élevées à 50 M€, dont 14 M€ du FEDER soit 41,36 % de l'assiette éligible de 33,85 M€⁵⁵.

Tableau n° 5 : Subventions reçues et reversées au délégataire

En €	2008	2009	2010	2011	Total 2008-2011
Subventions reçues					
Région	3 200 000	10 820 000	3 582 000	398 000	18 000 000
Départements	3 600 000	10 400 000	2 600 000	1 400 000	18 000 000
FEDER	1 000 000	6 915 776	4 123 215	1 961 008	13 999 999
Total	7 800 000	28 135 776	10 305 215	3 759 008	49 999 999
Subventions reversées au délégataire					
	5 000 000	23 270 629	14 725 771	7 003 600	50 000 000
Montant pris en charge par ADTIM					73 000 000
Total des investissements					123 000 000

Source : comptes administratifs, balances des comptes, liasse pour les subventions du département en 2011 et la subvention du FEDER, et ADN pour le montant pris en charge par le délégataire.

Le plan NRAZO, dont une partie s'est déroulée dans le cadre du PER, a bénéficié d'une aide publique de 3,4 M€ pour un investissement de 4,6 M€.

Tableau n° 6 : Subventions reçues pour le plan NRAZO

En €	2011	2012	2013	2014	Total période
Subventions reçues					
Départements	972 198	527 692	266 708	288 019	2 054 617
Communes			323 000	24 500	347 500
FEADER		1 000 000			1 000 000
Total	972 198	1 527 692	589 708	336 669	3 402 117

Source : liasses 2011, 2012, 2013, compte administratif 2014⁵⁶

⁵⁴ Logiciel QGIS.

⁵⁵ Le dossier de FEDER avait été validé par le comité de programmation du 13 décembre 2009.

⁵⁶ Une subvention de 24 150 € a été versée par la Région en 2014 au titre de l'interconnexion avec le département du Vaucluse ; ne concernant donc pas le plan NRAZO, ce montant a été déduit dans ce tableau.

4.1.2 La conclusion d'un contrat de délégation de service public

4.1.2.1 *Les conditions de la délégation de service public*

La convention de délégation stipule en son article 1.6.1 qu'après avoir construit les infrastructures prévues au contrat, le délégataire exploitera le réseau de communications électroniques à ses frais, risques et périls. Sa rémunération est constituée des recettes liées à la fourniture aux usagers du réseau de l'ensemble des services. Les tarifs figurent en annexe de la convention et font l'objet d'une révision annuelle (présentée ci-dessous au § 4.1.2.4.3). Un compte d'exploitation prévisionnel présentant les conditions de l'équilibre économique figure à la convention.

Le délégataire supporte l'ensemble des charges relatives à la gestion du service public délégué, ce qui signifie que, sauf exception, il n'y a aucun flux financier entre le délégant et le délégataire, excepté la redevance de contrôle versée au délégant par le délégataire, lequel assume l'ensemble des risques.

Le délégataire est chargé de l'exploitation et la maintenance du réseau, ce qui comprend notamment la surveillance permanente des systèmes, la coordination des opérations de maintenance préventive et corrective des systèmes, du support du réseau et des infrastructures. À cet effet, les usagers disposent d'un numéro d'appel.

4.1.2.2 *La procédure de sélection du délégataire*

ADN a passé, en mai 2007, un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage « pour la mise en œuvre d'une procédure de délégation de service public relative à la réalisation, à la gestion et à l'exploitation d'un réseau de communication électronique haut et très haut débit sur l'Ardèche et la Drôme ».

Le déroulement de la procédure de sélection du délégataire (publicité et mise en concurrence) n'appelle pas d'observation.

Les principaux critères de sélection étaient :

- ♦ la qualité technique et commerciale du catalogue de services ;
- ♦ le niveau de couverture géographique des services et de densité de pénétration du réseau, en particulier en zones blanches ;
- ♦ le planning de mise en œuvre opérationnelle des services ;
- ♦ la qualité technique du réseau de communications électroniques en matière de conception, de construction-déploiement et d'exploitation technique et commerciale ;
- ♦ la valeur financière de l'offre, comprenant les moyens financiers proposés pour la réalisation et l'exploitation du réseau et l'importance de la participation publique sollicitée au regard des obligations de service public mises à la charge du délégataire.

Le rapport de synthèse établi par la commission a fait apparaître que la proposition retenue était la plus avantageuse. Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, ce rapport a été présenté au comité syndical.

4.1.2.3 *Présentation du délégataire*

ADTIM est une société par actions simplifiée, au capital de 1 500 000 € dont le siège est à Valence. C'est une filiale du groupement AXIONE/ EIFFAGE/ ETDE (Bouygues constructions) et ETDE investissements. Les effectifs de la société sont composés de dix personnes.

ADTIM s'est engagée dans une politique d'insertion par l'économique en partenariat avec les régies de quartiers et les services insertion de Valence et de Romans-sur-Isère afin de mettre en situation professionnelle des personnes en difficulté d'accès à l'emploi.

4.1.2.4 La convention de délégation de service public

4.1.2.4.1 Présentation du contrat initial

Par délibération du 6 mai 2008, le comité syndical a autorisé le président à signer la convention de concession avec le groupement Axione (mandataire), Eiffage, ETDE et ETDE Investissements qui a créé la société ADTIM dédiée à la gestion de la délégation pour une durée de 25 ans à compter du 28 juillet 2008, date d'effet de la convention. La convention a été signée le 10 juillet 2008 et notifiée au groupement délégataire le 28 juillet 2008.

La convention de délégation de service public et ses annexes définissent les obligations de service public incombant au délégataire, en termes de couverture géographique, d'accès ouvert et neutre du réseau, de qualité de service, de performance technique et d'égalité de traitement des usagers. En contrepartie de ces obligations, le délégataire a sollicité du syndicat mixte ADN une participation de 50 M€, destinée à financer les biens de retour de la délégation, lesquels sont identifiés à l'annexe 31 de la convention.

L'importance du financement public dans cette concession tient à la participation accordée par ADN représentant 52,36 % du coût total prévisionnel de l'investissement de « Premier Etablissement du Réseau » devant être réalisé par le délégataire au cours des 24 premiers mois de son exercice.

En outre, la convention prévoit le versement d'une contribution au bénéfice du syndicat mixte en cas d'amélioration de l'économie générale de la délégation par rapport aux prévisions économiques initiales.

4.1.2.4.2 Les avenants à la convention

La convention a fait l'objet de douze avenants :

Tableau n° 7 : Liste des avenants 2008-2014

Avenant n° 1	Délibération du 21 octobre 2009	Mise à jour des services et tarifs des services vendus Lancement d'études et définition d'un calendrier correspondant à la nouvelle stratégie de couverture des zones blanches.
Avenant n° 2	Délibération du 7 septembre 2010	Formalisation de la nouvelle stratégie de couverture des zones blanches. Optimisation du tracé de fibre optique. Mesures compensatoires prises en charge par le délégataire vu la non application des pénalités. Prolongement de 7 mois de la période de premier établissement du réseau. Évolution des tarifs.
Avenant n° 3	Délibération du 21 décembre 2010	Mise à jour des services et tarifs des services vendus Présentation du nouveau plan d'affaires.
Avenant n° 4	Délibération du 25 octobre 2011	Mise à jour des services et tarifs des services vendus.
Avenant n° 5	Délibération du 23 mars 2012	Conditions d'établissement, d'exploitation et de commercialisation des 12 NRAZO réalisés par ADTIM et des 34 NRAZO sous maîtrise d'ouvrage ADN mis à disposition d'ADTIM. Instauration de la redevance pour la mise à disposition des NRAZO du syndicat ADN. Mise à jour des services et tarifs des services vendus.

Avenant n° 6	Délibération du 27 avril 2012	Mise à jour des services et tarifs des services vendus.
Avenant n° 7	Délibération du 10 octobre 2012	Mise à jour des services et tarifs des services vendus.
Avenant n° 8	Délibération du 5 décembre 2012	Acceptation de la modification du capital social de la société ADTIM.
Avenant n° 9	Délibération du 18 juin 2013	Conditions de mise à disposition de 15 NRAZO dont la réalisation a été faite par le syndicat ADN.
Avenant n° 10	Délibération du 18 juin 2013	Mise à jour des services et tarifs des services vendus.
Avenant n° 11	Délibération du 22 avril 2014	Mise à jour des services et tarifs des services vendus.
Avenant n° 12	Délibération du 16 décembre 2014	Mise à jour des services et tarifs des services vendus.

Source : registre des délibérations du syndicat ADN

La majorité des avenants concerne la mise à jour des services commercialisés par le délégataire et les tarifs afférents.

L'avenant n°2 a prolongé de sept mois la période dite du « Premier Établissement de Réseau » et a défini une nouvelle stratégie de couverture des « zones blanches ». Il prévoyait également des mesures de compensation compte tenu du retard du projet et s'engageait ainsi à ne pas appliquer les pénalités de retard :

« - Une compensation en termes de développements additionnels correspondant au dégroupage d'un NRA supplémentaire et au raccordement d'une ZAE standard supplémentaire. Par ailleurs, le Délégué prend à sa charge le linéaire de 3 kms lié à l'optimisation du tracé (...).

- Un engagement à rattraper son retard en mettant des moyens supplémentaires sur la fin du Premier Établissement de Réseau. Un plan de rattrapage prévoit la réalisation de l'objectif de « Réception et mise en service de 150 NRA » au moins 20⁵⁷.

- Un renforcement des mesures coercitives sur les prochains jalons de réception et mise en service de NRA en portant la pénalité à 2 000 € par NRA en retard et par semaine dès la première semaine. »

L'avenant n° 5 précise le plan de financement quant à la conception, la construction et l'exploitation de douze sites NRA-ZO et l'intégration des trente-quatre premiers sites (mis à disposition sous forme d'affermage par le syndicat ADN) pour un montant d'investissement de 1,818 M€ compris dans le budget du PER. Un compte d'exploitation financier était joint prévoyant des produits supérieurs aux charges.

En 2013, l'avenant n° 9 a confié par voie d'affermage l'exploitation de quinze nouveaux sites réalisés par le syndicat ADN. Un nouveau compte d'exploitation a été réalisé pour l'ensemble de quarante-neuf NRA ZO ; il met également en avant des produits supérieurs aux charges.

4.1.2.4.3 Le catalogue des prestations et les grilles tarifaires

Le catalogue des services et la grille tarifaire correspondante figurent en annexe du contrat de DSP et ont fait l'objet de onze avenants depuis la rédaction initiale afin de prendre en compte l'évolution des services et des coûts.

Ce document décrit la nature des prestations proposées, les limites de la garantie de service, les dispositifs de veille et de gestion des incidents, les indicateurs de qualité ainsi que la tarification de ces services. Ces tarifs concernent les entreprises et services publics qui bénéficient directement de prestations fournies par ADTIM dans le cadre du RIP de collecte.

⁵⁷ C'est-à-dire, vingt mois après la signature de la DSP.

Le délégataire ADTIM propose les services suivants⁵⁸ :

- ♦ services d'hébergement : mise à disposition d'un espace technique dans les locaux du réseau du délégataire ;
- ♦ services de connectivité optique : mise à disposition de fibre noire⁵⁹ entre le point de connexion de l'utilisateur et l'ensemble des points d'accès du réseau ;
- ♦ services de bande passante :
 - mise à disposition de connectivité de transmission entre deux points du réseau ;
 - mise à disposition d'un service de bande passante nationale mutualisée entre les points d'accès à internet « PoPs » du délégataire et le PoP TH2 d'Axione à Paris et/ou tous PoPs d'un RIP sur le territoire National. Ce service est un service connexe des offres de service de liaisons de données et lignes d'accès. La liste des points mutualisables est fournie dans les conditions particulières ;
- ♦ services de liaison de données : mise à disposition de bande passante entre le point de connexion de l'utilisateur et l'ensemble des points d'accès du réseau dénommés services « Interconnexion Ethernet » : IXEN, eLAN (local area network) et collecte zone blanche ;
- ♦ services lignes d'accès (services de collecte DSL, FTTx) : mise à disposition d'un accès à la boucle locale du délégataire par le biais de lignes d'accès FTTB, FTTH, ADSL, SDSL ;
- ♦ services de livraison du trafic IP :
 - mise à disposition de transit IP (internet protocole) aux usagers du réseau pour livrer le trafic des utilisateurs finals au niveau du POP TH2 d'Axione à Paris ;
 - mise à disposition d'un point d'accès (GIX) aux Usagers du réseau.

Les tarifs sont révisibles selon une formule d'indexation.

4.1.2.4.4 *La mesure de la qualité*

Les indicateurs de qualité, définis en annexe 8 à la convention de DSP, couvrent les aspects suivants :

- ♦ indicateurs et engagements de qualité de service du point de vue des usagers ;
- ♦ indicateurs et engagements de qualité de service du point de vue du délégant "Exploitation commerciale" ;
- ♦ indicateurs et engagements de qualité de service du point de vue du délégant "Exploitation technique".

Selon l'ordonnateur, aucune difficulté de réalisation notoire, que ce soit sur l'aspect technique ou commercial, n'est identifiée.

4.1.2.5 *La propriété des ouvrages*

La convention de délégation de service public prévoit que l'ensemble des ouvrages constitutifs du réseau, ainsi que tous biens, meubles et immeubles, édifiés, créés ou acquis par le délégataire, tous droits incorporels et l'ensemble des documents nécessaires à l'exploitation et à l'administration dudit réseau et à la fourniture des services de transport, constituent les biens de retour de la délégation. Ces biens constituent la propriété *ab initio* du syndicat mixte ADN. La liste des biens de retour figurant en annexe de la convention a été mise à jour lors de la passation de l'avenant n° 2.

⁵⁸ Les éléments portés ci-dessous reprennent l'énoncé d'introduction du catalogue des services tel qu'il se trouve en annexe de la convention de DSP.

⁵⁹ Voir glossaire à la fin du rapport.

La licence d'utilisation du Système d'Information, décrit en annexe n° 20 de la convention, dont dispose le délégataire à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention, est un bien de retour.

La chambre relève que sont également considérés comme biens de retour, les locaux administratifs et commerciaux (aménagement environnementaux, agencements et mobiliers, équipement, télécopieurs, imprimantes...) qui vont au-delà de la définition⁶⁰ jurisprudentielle des biens de retour, c'est-à-dire les biens réalisés ou acquis par le délégataire dans le cadre de la convention, indispensables au fonctionnement du service public.

4.1.2.6 *Les dispositions financières*

Le cahier des charges établi en vue de la sélection du titulaire de la délégation de service public précisait les obligations financières du délégataire, et notamment celle de supporter toutes les charges relatives à la gestion du service public délégué et le fait que les recettes prévisionnelles tirées de l'exploitation du Réseau de communications électroniques devaient assurer son équilibre économique, sur la base du compte d'exploitation prévisionnel annexé à la convention. Ces règles ont été rappelées dans la convention de délégation qui stipule la soumission du délégataire au paiement de quatre redevances concernant respectivement, l'occupation du domaine privé et des infrastructures existantes, l'usage éventuel de biens du syndicat afin, notamment, d'en couvrir les frais d'amortissement, la contrepartie de la participation publique, en cas de résultats économiques meilleurs que ceux prévus dans les comptes d'exploitation prévisionnels, ainsi qu'une redevance pour frais de contrôle de la délégation.

4.1.3 Le contrôle du contrat de délégation

4.1.3.1 *L'organisation générale des dispositifs de contrôle*

4.1.3.1.1 *La commission de coordination*

La convention prévoit l'institution d'une commission de coordination, composée de deux représentants du syndicat mixte ADN et de deux représentants du délégataire. Cette commission de coordination a pour objet :

- de suivre l'exécution des différentes phases d'études, de construction et d'exploitation du réseau de communication électronique, afin de s'assurer du respect de la convention de délégation de service public ;
- de proposer au délégataire et au syndicat mixte ADN les améliorations pouvant être apportées aux conditions d'exploitation de ce réseau ;
- d'échanger les informations nécessaires à la bonne exécution de la convention de délégation de service public ;
- convenir de toute révision de la DSP⁶¹.

4.1.3.1.2 *La commission consultative des services publics locaux*

Chaque année, le syndicat réunit la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) composée de représentants d'associations locales pour lui présenter un bilan de la réalisation du projet.

⁶⁰ CE, Ass, 21 décembre 2012, Commune de Douai.

⁶¹ Article 1.4.5 de la convention de DSP.

4.1.3.1.3 Les contrôles opérés par le délégant

Depuis le lancement du projet, les services du syndicat ont effectué :

- ♦ le contrôle et la validation des études de tracé du réseau (avant-projets sommaires – APS et avant-projets définitifs⁶²). La vérification des APS a fait l'objet d'un déplacement systématique des chefs de projets sur le terrain ;
- ♦ le contrôle de l'exécution des travaux : les chefs de projet se sont déplacés sur les chantiers pour contrôler leur conformité aux procédures décrites dans le contrat de DSP ;
- ♦ la réception des ouvrages du réseau (futurs biens de retours) : une fois les travaux finalisés, les ouvrages font l'objet d'un contrôle des dossiers des ouvrages exécutés (DOE) remis par le délégataire au syndicat, puis d'une procédure de réception entre le délégataire et ses maîtres d'œuvre conformément aux dispositions du contrat ; ADN a participé à ces opérations de réception ;
- ♦ le contrôle de l'exploitation et de la commercialisation du réseau et du respect de la qualité de service en lien avec le système d'information géographique (SIG) qui permet la gestion du réseau concédé, de ses évolutions et des biens de retour de la DSP.

Le syndicat dispose du droit de contrôler les renseignements donnés par le délégataire, tant dans les comptes rendus annuels remis que dans ses comptes d'exploitation. Au cours de sa réunion du 15 juillet 2015, le bureau du syndicat a, de fait, décidé de procéder à un audit de son délégataire.

4.1.3.1.4 Les obligations du délégataire

Pour permettre la vérification et le contrôle du fonctionnement des conditions financières et techniques de la concession, le délégataire produit, avant le 1^{er} juin de chaque année, en application des articles L. 1411-3, R. 1411-7 et R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales, un rapport comportant un compte-rendu technique et un compte-rendu financier de l'année écoulée, qui comprend des éléments devant permettre au syndicat d'apprécier les conditions d'exécution de la mission déléguée. Le suivi des biens de retour fait partie des éléments joints annuellement avec le rapport d'activité.

4.1.3.2 L'analyse du volet financier

4.1.3.2.1 Présentation générale du volet financier

Le volet financier du rapport d'activités présente :

- ♦ les données économiques relatives à l'année écoulée (usagers, tarifs pratiqués, ...) ;
- ♦ un bilan, un compte de résultat et un tableau de financement retraçant l'ensemble des opérations afférentes à l'exécution de la convention au cours de l'année écoulée ; l'excédent ou le déficit comptable ; le compte de résultat est présenté sous une forme au moins aussi détaillée que les comptes prévisionnels initiaux ;
- ♦ un état d'avancement des investissements ;
- ♦ une actualisation des comptes prévisionnels joints en annexe n° 24 du contrat de délégation au vu des réalisations passées.

La convention de délégation de service public stipule qu'au terme de la concession, c'est-à-dire en 2033 – la convention étant prévue pour une durée de 25 ans – le syndicat, propriétaire du réseau, pourra poursuivre l'exploitation du service public local de communications

⁶² Avant-projet sommaire et avant-projet détaillé.

électroniques, soit directement sous la forme d'une régie, soit par le biais d'un nouveau contrat de délégation. Or l'examen de ces rapports pour la période 2008-2012, permet de constater que, si le bilan de premier établissement du réseau est réalisé dans chaque rapport annuel, les informations relatives aux éléments constitutifs du réseau n'apparaissent plus à compter de 2013, (nombre de sites raccordés, nombre de NRA dégroupés, nombre de logements en FTTH...). Ces informations ne transparaissent que dans les éléments comptables relatifs à l'actif de la société délégataire. Le rapport serait plus complet s'il présentait l'inventaire, même sommaire, des travaux réalisés lors de l'établissement du RIP ainsi que la liste des biens dont l'exploitation a été confiée par affermage en application des avenants n° 5 et n° 9.

Les rapports comprennent des informations détaillées sur la partie technique : disponibilité du réseau, délai de réponse, nombre d'incidents abonnés, nombre d'interventions de maintenance curative ou préventive, utilisation de la bande passante, taux de saturation des équipements, nombre de déclarations d'intention de commencement de travaux instruites.

La partie relative à l'activité commerciale présente le contexte de l'année écoulée, un bilan commercial par segment de clientèle (grand public, entreprise et secteur public), une répartition par type de technologie, un bilan de l'activité du service téléphonique, la présentation de l'implication d'ADTIM dans le développement local (liste des actions menées en partenariat avec les autres acteurs de la filière numérique locale).

Un plan d'affaires prévisionnel actualisé est remis chaque année. Le plan d'affaires initial remis par le délégataire prévoyait l'émergence d'un résultat positif à compter de l'année 6 (soit 2015) de mise en œuvre du contrat et un retour en positif du résultat cumulé à compter de l'année 10 (2018). Ces ambitions ont dû être revues à la baisse. Un nouveau plan d'affaires 2015 a pris en considération les premiers résultats d'exécution. Dans ce plan, le résultat net annuel ne redevient positif qu'en 2019 et le résultat net cumulé est positif à compter de 2030. Le chiffre d'affaires cumulé sur la période passe de 694 M€ à 627,16 M€, ce qui représente une réduction de 66,84 M€, soit - 9,6 %.

4.1.3.2.2 *Le défaut de permanence des méthodes de présentation des comptes d'exploitation prévisionnels*

La comparaison entre les deux plans d'affaires est difficile car si le plan de 2008 porte bien sur 25 exercices, comme prévu à la DSP, celui de 2015 comprend 26 exercices, dont un de cinq mois en début de période, et un autre de sept en fin de période. Plus encore, la présentation comptable a connu – entre 2008 et 2015 – des modifications d'imputations qui en altèrent la lisibilité.

Les modifications de présentation des recettes concernent essentiellement celles sur services d'hébergement et sur la bande passante, dont le cumul représentait 7 663 000 € dans le plan d'affaires de 2008. Elles ont été affectées au poste FFTB/IXEN dont le cumul est passé de 131 422 000 € au plan d'affaires 2008, à 164 644 000 €, soit une augmentation de 33 222 000 € qui ne peut donc être expliquée par la seule fusion des deux postes analytiques.

Pour ce qui concerne les dépenses, les modifications sont les suivantes :

- 6,3 M€ de charges de système d'information (SI) sont maintenant consolidées dans la ligne exploitation commerciale/CSI, elles correspondent aux frais d'utilisation de l'usage du système d'information d'Axione⁶³ ;
- 5 M€ d'énergie sont sortis de la partie active et consolidés dans la partie passive⁶⁴ ;

⁶³ Il s'agit d'un logiciel de gestion du réseau et de relations commerciales avec les opérateurs. Par exemple, le SI permet de connaître l'éligibilité (à la fibre ou à l'ADSL) d'un domicile ou d'une entreprise.

⁶⁴ Ce qui signifie que dorénavant, les frais d'énergie (électricité) ne sont plus comptés avec l'appareillage électronique mais avec les câbles.

- ♦ 5 M€ relatifs à la location de câbles souscrite dans le cadre du raccordement au réseau national, anciennement consolidé dans le poste « Frais de location et maintenance réseaux tiers » (maintenance du réseau actif) ont été consolidés dans le poste « Maintenance passive ». L'ordonnateur précise « *que cette charge figure au titre des contrats mis en place entre ADTIM et Axione et non avec un opérateur tiers. Il est donc logique qu'elle rejoigne ce poste.* » ;
- ♦ les charges de dégroupage diminuent de manière significative entre les plans de 2008 et de 2015 parce que « *Les charges de dégroupage sont consolidées sur les lignes charges de dégroupage et charges de l'opérateur historique. Le total s'élève à 205 M€ contre 270 M€ sur le plan de 2008. La baisse est principalement liée à la diminution du volume d'accès ADSL commercialisés ce qui correspondrait à la diminution du chiffre d'affaires en proportion (- 20%).* » ;
- ♦ dans le plan 2015, le poste « Frais de location et maintenance réseaux tiers » intègre pour 11,17 M€ les « Redevances d'occupation et entretien » qui faisaient l'objet d'un poste séparé dans le plan de 2008. En revanche, les dépenses concernant la location de câbles souscrite dans le cadre du raccordement au réseau national, pour un montant de 5 M€, ont été retirées de ce poste pour être consolidées dans le poste « maintenance passive ». Ainsi, le total devrait être de $8,53 - 5 + 11,17 = 14,7$ M€, or il n'est que de 11,46 M€ dans le plan d'affaires de 2015, ce qui signifie que la réaffectation analytique n'explique pas totalement les variations enregistrées.

Le tableau ci-dessous récapitule les modifications de présentation du plan d'affaires pour ce qui concerne les dépenses :

- ♦ les colonnes 2008 et 2015 présentent les montants cumulés en fin de période tels qu'ils ont été estimés pour chacun des deux plans d'affaire, et la dernière colonne fait apparaître l'évolution entre les deux ;
- ♦ les lignes en italique retracent les évolutions effectuées dans la nomenclature. La ligne « total » de chaque groupe montre ce qu'aurait dû être le montant du poste budgétaire par la seule application de la modification de nomenclature ; la variation constatée pour cette ligne correspond à celle qui n'est pas due au changement de nomenclature.

Ainsi, par exemple, le cumul des dépenses pour le poste « maintenance du réseau actif », qui était estimé à 26,39 M€ dans le plan d'affaires de 2008 est passé à 4,46 M€ dans celui de 2015, soit une réduction de - 83 %. Celle-ci s'explique partiellement par le retrait des dépenses « Wimax-wifi » pour 9 M€, des charges de système d'information pour 6,3 M€ et d'énergie pour 5 M€. Ces changements de nomenclature auraient dû aboutir à faire apparaître un total de 6,09 M€ sur le poste « Maintenance du réseau actif ». La différence avec le montant affiché dans le plan de 2015 fait apparaître une variation de - 27 % à périmètre égal entre les deux plans d'affaires.

Tableau n° 8 : Détail des changements de répartition analytique

Cumuls en fin de période, en millions d'euros	2008	2015	Variation
Maintenance du réseau actif	26,39	4,46	- 83 %
<i>Wimax/wifi</i>			
<i>Charges systèmes d'informations</i>	- 6,3		
<i>Energie</i>	- 5		
Total	6,09		- 27 %
Maintenance du réseau passif	10,93	30,58	180 %
<i>Énergie</i>	+ 5		
<i>Collecte nationale</i>	+ 5		
Total	20,93		46 %
Frais de commercialisation	69,66	78,37	12 %
Charges Systèmes d'information (SI)	6,3		
Total	75,96		3 %
Frais généraux	31,61	23,23	- 26 %
Frais de location	8,53	11,45	34 %
<i>Collecte nationale</i>	- 5		
<i>Redevance d'occupation et entretiens</i>	11,17		
Total	14,7		- 22 %
Charges de dégroupage ou charges FT	269,89	5,42	- 98 %
Charges FT		199,52	
Frais de contrôle	4	3,34	- 16 %
Redevance d'occupation et entretien	11,17	0	- 100 %
Redevance d'occupation et entretien	- 11,17		
Total	0		

Source : note d'ADN du 18 décembre 2015

Cette évolution dans la présentation des plans d'affaires nuit à la lisibilité et à la transparence de l'exécution du contrat. Pour autant, ces changements de nomenclature n'expliquent pas complètement les variations constatées dans le volume des dépenses. Selon l'ordonnateur, celles-ci résultent des choix de déploiement réalisés ou des infrastructures mobilisées, de la moindre activité ADSL, qui a généré une baisse quasi-symétrique des charges à payer à Orange, du fort développement du marché entreprise (FTTB/IXEN) qui a généré des dépenses d'investissement plus importantes mais des dépenses de location d'infrastructures cuivre d'Orange moindres, ainsi que de la baisse des prix du marché pour une cible de clientèle qui s'est élargie.

La chambre recommande à l'ordonnateur de veiller à ce que le délégataire stabilise la méthode utilisée tant pour les comptes d'exploitation prévisionnels que pour l'information financière du délégant.

4.1.3.2.3 Des évolutions insuffisamment justifiées

Les raisons de la dégradation du chiffre d'affaires sont, selon l'ordonnateur, les suivantes :

- ♦ « une montée en puissance moins rapide que prévue du chiffre d'affaires « grand public », avec un taux de pénétration inférieur de 10 % à la prévision malgré une hausse du revenu moyen par ligne » ; pourtant le compte-rendu d'activité d'ADTIM pour 2012 fait état d'une augmentation du chiffre d'affaires grand public de 35 %, atteignant 8,3 M€ ; ce montant continue de croître au cours des exercices suivants : 9,8 M€ en 2013 et 12 M€ en 2014⁶⁵ ;
- ♦ « l'arrivée plus tardive que prévue des opérateurs ADSL sur le RIP (SFR, Bouygues Télécom), de Bouygues Télécom sur le FTTH activé, de SFR et d'Orange sur la location d'infrastructures » (fibrage des points hauts et des NRA) ;
- ♦ « la non venue de l'opérateur Free, qu'ADTIM envisageait d'accueillir sur le RIP » ;
- ♦ « un nombre de ligne d'accès ADSL inférieur à celui prévu initialement car SFR a décidé de dégrupper treize NRA par ses propres moyens alors qu'il avait initialement décidé de le faire au travers du RIP » ;
- ♦ « le changement de stratégie de couverture des zones blanches (substitution du WIFI/Wimax par les NRA ZO) a également généré une légère baisse de revenus » ;
- ♦ « la perte de parts de marché par SFR face à d'autres opérateurs non présents sur le RIP » ;
- ♦ « la perte de parts de marché par un opérateur face à d'autres opérateurs non présents sur le RIP ».

L'évolution des charges n'est pas toujours expliquée de manière satisfaisante :

- ♦ la somme des dépenses prévues pour la maintenance du réseau actif et la maintenance du réseau passif, estimée à 37,32 M€ dans le plan d'affaires 2008 passe à 35,04 M€ dans celui de 2015, soit une baisse de 2,28 M€, alors que l'abandon de la mise en œuvre du wifi/wimax aurait dû permettre une baisse de charges de 9 M€ ;
- ♦ l'augmentation de 8,71 M€ des frais de commercialisation n'est expliquée que pour 6,3 M€ par les changements de suivi analytique ;
- ♦ la diminution de - 26,5 % des frais généraux, observée surtout entre 2017 et 2019 (dans le plan de 2015), résulterait, selon l'ordonnateur, de la diminution des frais de personnel prévue à compter de 2018 mais aussi à une réaffectation des ressources prévue en 2019 : « Depuis 2015, ADTIM externalise désormais complètement l'acte de raccordement des entreprises, dans les contrats de maintenance passive avec Axione, alors que jusqu'à présent des personnels étaient détachés auprès de la structure » ;
- ♦ la diminution – 16,5 % des charges relatives aux frais de contrôle résulterait d'une erreur matérielle de la part d'ADTIM ;
- ♦ l'augmentation de 14,9 % des dotations aux amortissements s'expliquerait, selon l'ordonnateur, par le nombre important de raccordement des entreprises ;
- ♦ la disparition des produits financiers pourrait être expliquée par le changement de la structure de financement de la société liée au changement d'actionnaire majoritaire ;
- ♦ à l'inverse, l'augmentation de 425,4 % des frais financiers résulterait d'un choix stratégique du nouvel actionariat⁶⁶.

Le tableau ci-dessous fait apparaître la nette dégradation du résultat, qui résulte en grande partie de l'augmentation des frais financiers.

⁶⁵ Montants indiqués dans la partie financière des comptes rendus d'activité de chacun de ces exercices.

⁶⁶ Cette question fait l'objet d'un paragraphe spécifique ci-dessous.

Tableau n° 9 : Synthèse des plans d'affaires 2008 et 2015 sur 25 ans

Cumuls en fin de période, en millions d'euros	2008	2015	Variation
Total du chiffre d'affaires	694	627,16	- 9,36 %
Charges			
Maintenance du réseau actif	26,39	4,46	- 83,10 %
Maintenance du réseau passif	10,93	30,58	+ 179,78 %
Frais de commercialisation	69,66	78,37	+ 12,50 %
Frais généraux	31,61	23,23	- 26,51 %
Frais de location	8,53	11,45	+ 34,23 %
Charges de dégroupage	269,89	5,42	- 97,99 %
Frais de contrôle	4	3,34	- 16,50 %
Redevances d'occupation et entretiens	11,17	0	- 100,00 %
Charges FT (opérateur historique)		199,52	
Total des charges	432,18	356,36	- 17,54 %
Excédent brut d'exploitation	261,88	270,80	+ 3,41 %
Dotations aux amortissements	- 123	- 141,54	- 14,99 %
Subventions d'équipement transférées au compte de résultat	+ 50	+ 50	0,00 %
Résultat d'exploitation	188,88	179,25	- 5,04 %
Produits financiers	+ 8,13	0,054	- 99,34 %
Frais financiers	- 22,68	- 119,17	+ 425,44 %
Résultat avant impôts	174,32	60,14	- 65,44 %
Impôt sur les bénéfices	- 59,85	- 39,62	- 33,80 %
Résultat net cumulé	114,48	20,52	- 81,99 %

Source : plans d'affaires 2008 et 2015

4.1.3.2.4 L'évolution de la structure de financement du délégataire

Entre 2011 et 2012, les apports en comptes courants d'associés ont été quasiment divisés par deux ; en compensation les emprunts bancaires se sont élevés à 19 M€, alors qu'aucun emprunt n'avait été contracté jusqu'alors, et une dette mezzanine⁶⁷ a été contractée à hauteur de 15,7 M€.

Tableau n° 10 : La structure de la dette du délégataire

En millions d'euros	2011	2012
Apports en comptes courants d'associés	62,8	33,6
Intérêts sur comptes courants	0,4	
Emprunts bancaires	0	19
Dette mezzanine	0	15,7
Dettes d'exploitation	2,2	3,1
Dettes sur immobilisation	2,5	1,5
Produits constatés d'avance	0,2	1,6
Total	68,2	74,5

Source : rapports annuels d'activité d'ADTIM, 2011 et 2012.

⁶⁷ La Banque de France donne de la « dette mezzanine » la définition suivante : « La dette mezzanine désigne la dette dont le remboursement est subordonné à celui de la dette dite senior, c'est-à-dire qu'il ne débute qu'à partir du moment où la dette senior est intégralement remboursée. Ce différé d'amortissement du capital peut s'accompagner d'une franchise partielle ou totale du paiement des intérêts sur la même période. Aussi, la dette mezzanine est-elle plus risquée, mais, en contrepartie, elle est davantage rémunérée. »

De fait, le rapport d'activités de 2012 fait état d'un changement dans l'actionnariat de l'entreprise : « L'actionnariat d'ADTIM initialement composé du groupement AXIONE/ EIFFAGE / ETDE a été modifié en fin d'année 2012. Le groupe EIFFAGE qui était un des actionnaires industriels de la société (50 %) a souhaité se désengager de la société. Dans ce contexte, le capital social d'ADTIM a été modifié avec l'entrée de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) à hauteur de 30 % et du fonds InfraVia via sa filiale dédiée aux infrastructures numériques, InfraVia Numérique à hauteur de 55 %, le Groupe Bouygues Construction au travers de ses filiales Axione et ETDE conservant 15 %. Parallèlement, une convention de crédit a été conclue avec la Banque Crédit Agricole Sud Rhône Alpes. »

En conséquence, les charges financières de la société, qui s'élevaient à 1,4 M€ en 2012 et en 2011, sont passées à 6,1 M€ en 2013, soit une augmentation de 4,7 M€. Dans le même temps, le résultat net est passé de – 4,7 M€ en 2012 à – 5,9 M€ en 2013.

4.1.3.3 L'analyse du déploiement physique

L'analyse a été conduite par comparaison entre les prévisions et les réalisations telles qu'elles ont été annoncées dans le dossier FEDER et constatées par ADN.

4.1.3.3.1 Les infrastructures de base

Le dossier de demande de FEDER, déposé le 12 février 2008 auprès de la région Rhône-Alpes faisait état de la volonté de suivre les effets socio-économiques immédiats de la mise en place du réseau et de leur progression sur la durée auprès des différents publics.

Le projet comprenait :

- 1 071 kms de génie civil à créer ;
- 948 kms d'emprunt d'infrastructures tierces, dont :
 - 334,3 kms de fibres optiques à poser sur les réseaux HTA (Moyenne tension) et BT (basse tension) propriété des syndicats d'énergie ;
 - 304,4 kms de lignes RTE⁶⁸ (Haute tension) avec 135,2 km de fibres à faire poser et 169,2 kms de fibres optiques déjà installées (programme ROSE⁶⁹) ;
 - 105 kms de fibres optiques déjà installées sur le réseau de la CNR⁷⁰ ;
 - 123 kms de fibres optiques déjà installées sur le réseau Neuf-Cegetel ;
 - 39,8 kms de fibres optiques à poser dans des fourreaux existants ;
 - 18,8 kms de fibres optiques déjà installées sur le réseau métropolitain de la ville de Romans-sur-Isère ;
 - 11,9 kms de fibres optiques déjà installées sur le réseau métropolitain de la ville de Valence ;
 - 10,5 kms de fibres optiques déjà installées sur le réseau autoroutier AREA.

Ce réseau de 2 018 kms devait être réparti de la manière suivante :

- 1 703 kms de réseau de collecte sur le territoire ;
- 100 kms de collecte et desserte sur les ZAE⁷¹ ;
- 215 kms de réseau pour assurer la sortie du territoire et se connecter aux POP régionaux.

⁶⁸ Réseau de Transport de l'Électricité.

⁶⁹ Réseau Optique de Sécurité.

⁷⁰ Compagnie Nationale du Rhône.

⁷¹ Zones d'aménagement économique.

L'objectif initial était de disposer d'un réseau structurant bâti sur une infrastructure pérenne, correctement dimensionné pour les besoins à court et à long terme en réutilisant les réseaux et emprises existantes là où ils sont disponibles et ouverts : réseaux fibres nord-sud en vallée du Rhône (CNR, RFF, RTE, Neuf-Cegetel), réseaux de collectivités, réseaux sur les zones d'activité ainsi que la boucle locale cuivre de France Telecom/Orange pour le dégroupage ADSL.

L'observatoire des impacts économiques du réseau, prévu à l'article 9.3 de la convention de DSP, n'a pas été créé et aucun document n'a été publié quant à la réalisation des objectifs affichés ci-dessus.

Tableau n° 11 : Indicateurs de réalisation des infrastructures de base

Indicateurs	2010	2013	2015
Nombre de kms de réseau créés au regard des infrastructures existantes sur le territoire	2 000	2 200	2 300
Nombre de Nœud de Raccordement Abonnés raccordés	213	215	258
Nombre d'opérateurs de services présents sur le réseau dont opérateurs locaux	15 dont 5 locaux	25 dont 8 locaux	36 dont 6 locaux

Source : dossier de demande de FEDER.

4.1.3.3.2 Les raccordements

Le tableau ci-après montre l'évolution des objectifs conventionnellement fixés à ADN entre 2010 et 2013, ainsi que les réalisations constatées fin 2015. La priorité a été donnée aux zones d'activités économiques (+ 31 en objectif et + 50 en réalisé) et les bâtiments d'enseignement (+ 23 en objectif et + 28 en réalisé). L'objectif de rendre raccordable des ensembles immobiliers du parc public locatif en prévision du déploiement du FTTH a été revu à la baisse (- 77) ainsi que le nombre de bâtiments, du fait de programmes de renouvellement urbain.

Tableau n° 12 : Données techniques du réseau

<i>Dans le cadre du réseau de collecte fibre optique :</i>	<i>Initial</i>	<i>Final</i>	<i>Variation</i>	1/12/2015
NRA figurant sur le Réseau et permettant d'établir, en aval de l'infrastructure optique, un Réseau d'accès DSL ;	213	214	+ 1	258
Zones d'activités situées sur le parcours du Réseau ; parmi ces 243 Zones d'Activités, on distingue trois types de zones définies en annexe n° 15 du dossier FEDER :	212	243	+ 31	262
- dont déclarées comme Premium et font l'objet d'une modalité spécifique d'accès des entreprises au très haut débit (à partir de 2Mbps sur fibre optique),	46	46	Inchangé	66
- dont desservies par l'infrastructure optique du Délégitaire et déclarées comme Medium,	21	20	- 1	20
- dont Standard, c'est-à-dire qu'elles disposent d'au moins un point d'accès fibre optique.	145	177	+ 32	176
Les Réseaux Métropolitains de Valence, Rovaltain et Romans sur Isère ;	-	-	Inchangé	3
Les points de présence (POP) des opérateurs de communications électroniques identifiés, situés dans le périmètre de la délégation ;	-	-	inchangé	3
Un point de connexion avec le réseau d'initiative publique limitrophe du Département de la Loire (LOTIM) ;	-	-	Inchangé	1
Un point de convergence du trafic interdépartemental situé sur la zone de Rovaltain TGV permettant d'assurer une interopérabilité et une continuité du service avec les acteurs publics ou privés des territoires jouxtant le périmètre de la délégation. Ce point héberge également le Nœud d'Echange Internet (GIX) du Délégitaire ;	-	-	Inchangé	1
Huit sites du réseau de collecte zone blanche ;	-	-	Inchangé	8
Trois points de connexion avec des plateformes techniques situées hors territoire, permettant une optimisation du fonctionnement du Réseau et une valorisation des services fournis sur le territoire du Syndicat Mixte ADN vers l'agglomération lyonnaise (Lyonic), vers l'agglomération stéphanoise, et vers l'agglomération parisienne (Telehouse2).	-	-	Inchangé	3
<i>Dans le cadre des sous-réseaux d'accès fibre optique :</i>	<i>Initial</i>	<i>Final</i>	<i>Variation</i>	1/12/2015
bâtiments publics d'intérêt départemental connectables ;	126	117	- 9	141
<i>dont bâtiments départementaux</i>	69	71	+ 2	71
bâtiments d'enseignement connectables ;	187	210	+ 23	215
bâtiments des établissements de santé (hôpitaux...) connectables;	39	39	Inchangé	50
ensembles immobiliers, relevant des Offices publics départementaux de l'habitat, connectables ;	77	6	- 71	6
bâtiments collectifs d'habitation connectés relevant des programmes d'accompagnement et de renouvellement urbain (PRU, ZUS) (FTTH) ;	296	271	- 25	271
mairies connectables, et notamment l'ensemble des mairies des chefs-lieux de canton ;	74	84	+ 10	84
bâtiments connectables situés dans les zones d'activités (FTTB). »	1991	1991	inchangé	3100
Total des sites (dont ZAE et NRA hors bâtiments connectables FTTH et FTTB)	928	913	- 15	1016

Source : Syndicat ADN

Enfin, les 12 000 foyers, qui étaient en « zone blanche » avant la mise en œuvre de la phase de collecte, sont désormais desservis par une offre haut-débit, le nombre de centraux téléphoniques dégroupés ayant été multiplié par dix et 97 % de la population se trouve désormais en zone dégroupée.

Tableau n° 13 : les améliorations constatées, par type de desserte

	Avant le réseau ADN (juillet 2008)	Avec le réseau ADN (depuis l'automne 2010)	Réalisé en 2015
Desserte haut débit			
Zone blanche de l'ADSL			
Nombre de foyers sans offre haut débit (répartis sur 244 communes)	12 000	0	0
Dégroupage ADSL			
Nombre de centraux téléphoniques dégroupés par la seule dynamique concurrentielle depuis 2005 (sur un total de 274 au lancement de la DSP)	25	214	258
% de la population dégroupée	50 % (188 000 foyers)	96 % (360 000 foyers)	97 % (365 000 foyers)
Desserte très haut débit			
Nombre de zones d'activités raccordées en fibre optique	30	243	262
Nombre d'entreprises raccordées en fibre optique	< 50	1 991	3 100
Nombre de sites publics raccordés en fibre optique	< 10	500	770
Nombre de logements raccordés en fibre optique à domicile (FTTH) (sur huit villes des deux départements)	0	11 000	11 000

Source : Syndicat ADN

Le réseau compte à ce jour :

- deux principaux opérateurs grand-public, qui proposent leurs offres en dégroupage total au travers d'ADTIM : Bouygues Telecom et SFR ;
- un troisième opérateur présent uniquement sur les NRA-ZO : Orange ;
- 36 opérateurs positionnés sur le marché « Entreprises », dont six opérateurs locaux qui comptabilisent, à eux seuls, 70 % des liens fibres commercialisés par ADTIM.

4.2 La mise en œuvre de la seconde phase

4.2.1 Le mode de gestion

ADN prévoit de répartir la desserte en deux volets : le premier porte sur la construction et le déploiement du réseau : ADN en sera le maître d'ouvrage ; le second, qui recouvre l'exploitation technique et commerciale du réseau, sera confié à un exploitant privé dans le cadre d'une délégation de service public (affermage⁷²).

4.2.2 Le plan prévisionnel de financement de la seconde phase

Les dépenses et recettes relatives de la phase de desserte ont fait l'objet de plusieurs évaluations destinées à la mise au point des dossiers de demande de FSN et de FEDER.

⁷² L'affermage a été choisi conformément aux préconisations de la mission Très Haut Débit ; d'autres solutions étaient possibles, ainsi par exemple, le département de l'Isère a préféré la concession.

4.2.2.1 *Les ressources*

4.2.2.1.1 *Les aides publiques nationales et européennes*

ADN a sollicité le FSN pour une subvention de 96,6 M€. Un accord de principe a été donné pour un montant de 88,57 M€ éventuellement complété par 4,2 M€ au titre des travaux de collecte⁷³. ADN espère que ce financement sera complété par le FANT⁷⁴ qui devrait être sollicité pour 82,7 M€. En revanche, le dossier FEDER n'a pas encore été déposé ; par conséquent aucun montant n'a pu être inscrit à ce stade.

4.2.2.1.2 *Les financements des départements et de la région*

A l'occasion de l'adoption du SDTAN les 24 juin et 1^{er} juillet 2013, les départements ont adopté le principe d'une participation financière de 25 M€ chacun. Par délibérations des 20 février et 19 juin 2014, la région Rhône-Alpes a prévu de verser une subvention de 150 € par prise, soit un montant de 46,6 M€ sur la période de dix ans.

4.2.2.1.3 *La participation des EPCI*

Les EPCI ont exprimé une adhésion de principe au projet du syndicat ; leur contribution serait calculée en fonction du nombre d'habitants (0,40 €/habitant/an) et du nombre de prises FTTH à construire sur leur territoire (2 €/prise/an). Pour les EPCI qui disposent d'un taux de réalisation de plus de 50 % de leurs prises à l'initiative des opérateurs privés, le mode de calcul diffère sur le critère démographique : 25 000 € par an et 2 € par prise à construire sur la zone d'investissement public/an. Il a été estimé que le total représenterait 49 M€ pour la phase 1. Toutefois les engagements individuels restent à formaliser.

4.2.2.1.4 *Le financement par le syndicat*

Les dépenses, estimées pour un montant de 542,5 M € (voir ci-dessus, tableau n°4), seraient couvertes par des ressources publiques pour 365,07 M€ (hors FEDER), 76,2 M€ de financements privés (participation du délégataire, au titre des recettes perçues sur le raccordement), le solde étant couvert par la souscription d'un emprunt. Selon l'ordonnateur, celui-ci a été contracté à hauteur de 109 M€. Le remboursement des annuités en capital et des intérêts devrait être couvert par la redevance versée par le délégataire, dont le montant a été fixé à 117 M€ par an sur une période de 18 ans.

⁷³ Courrier du Premier ministre daté du 28 octobre 2014. L'extension est accordée à condition de s'assurer de l'absence d'une offre de location de fibre d'Orange sur la partie collective. En outre, du fait de l'association des deux départements de l'Ardèche et de la Drôme, ce montant tient compte d'une majoration supra-départementale de + 10 %.

⁷⁴ Fonds d'Aménagement Numérique du Territoire créé par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

Tableau n° 14 : Plan de financement du réseau de desserte

En millions d'euros	Financements pour l'ensemble des deux phases	Remarques
FSN	175,47 M€	Un accord de principe a été donné pour la phase 1 : 92,77 M€ (88,57 plus l'extension de 4,2) Pour la phase 2 il est espéré un concours de 82,7 M€ sur le FSN. Ceci porterait le concours total de l'État à 175,47 M€ et non pas 179,3 M€ comme initialement affiché dans le dossier de demande de FSN.
Départements	50 M€	25 M€ chacun
Région	46,6 M€	Il s'agit d'un plafond puisque la subvention est calculée en fonction du nombre de prises installées.
EPCI	93 M€	Soit 300 € par prise
FEDER	NC	
Total public	365,07 M€	Évaluation hors FEDER
Financements privés	76,2 M€	
Total	441,27 M€	Le montant des dépenses prévues étant de 542,5 M€, le montant de l'emprunt à contracter serait de 101,23 M€.

Source : ADN et documents cités ci-dessus.

4.2.2.2 Conclusions sur le plan de financement

Le plan de financement du réseau de desserte comporte encore des incertitudes. La subvention du FSN, qui représente 48 % des financements publics, n'a pas été notifiée. Selon l'ordonnateur, en effet, le syndicat déposera un dossier unique pour les deux phases, après la signature du contrat avec le délégataire de la seconde phase. Indépendamment du montant qui pourra être obtenu, le délai important qui pourrait s'écouler jusqu'au versement effectif des fonds pourrait engendrer des frais de trésorerie significatifs qu'il n'est pas possible d'évaluer à ce stade. Par ailleurs, l'intervention du FEDER ne permettra de réduire le montant des financements nationaux⁷⁵ que sous réserve du respect de la règle de l'additionnalité à l'échelon régional⁷⁶.

5 LA GESTION INTERNE

5.1 La gestion des ressources humaines

A sa création, le syndicat avait décidé de procéder à son classement démographique par assimilation aux communes de 20 000 habitants mais il a souhaité se rattacher, en 2014, au seuil démographique des collectivités de 40 000 à 80 000 habitants⁷⁷. Il justifie cette référence au regard des compétences qu'il exerce et de la nécessité de pouvoir recruter des cadres A+ spécialisés dans le secteur des communications électroniques.

⁷⁵ C'est-à-dire État (FSN) et collectivités locales.

⁷⁶ L'article 95-2 du règlement 1303/2013 du Parlement Européen et du Conseil, portant « Dispositions communes » relatives au Fonds Européen de Développement Régional, page 347 (JOUE du 20.12.2013) dispose que « Le soutien accordé par les Fonds [structurels] au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » ne se substitue pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un État membre ».

⁷⁷ La délibération du 16 décembre 2014 a été déferée par le préfet de la Drôme devant le tribunal administratif de Grenoble.

5.1.1 Les effectifs budgétaires sur emplois permanents

Les effectifs se sont progressivement étoffés en lien avec l'activité. Après la mise à disposition d'un chargé de mission par le département de l'Ardèche, le comité syndical fait évoluer le tableau des effectifs en créant ou supprimant des postes et en précisant également les modalités éventuelles de recrutement. En fonction des projets en cours, certains postes ont fait l'objet de contrats d'une année. Un emploi fonctionnel de directeur général des services a été créé en 2013.

Tableau n° 15 : Tableau des effectifs

Année	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs	6	6	6	7	9
Dont Titulaires	3	3	3	4	5
Dont Non titulaires	3	3	3	3	4

Sources : comptes administratifs et syndicat ADN

5.1.2 Le temps de travail

5.1.2.1 La durée annuelle du travail

La durée hebdomadaire du travail a été fixée à 39 heures. Afin de se conformer à la réglementation en vigueur, le syndicat accorde 22 jours de compensation aux agents, de sorte que la durée annuelle du travail corresponde à la durée légale de 1 607 heures.

5.1.2.2 Les autorisations d'absence

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'évènements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. Elles ne constituent donc pas un droit, mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. Au cas d'espèce, le règlement intérieur des absences fixe un régime d'autorisations spéciales plus favorable que celui de l'État.

Tableau n° 16 : Autorisations d'absence

Type d'autorisation	Fonction publique d'État	Syndicat ADN
Mariage du fonctionnaire	5	6
Mariage des autres ascendants, descendants ou collatéraux de 1 ^{er} degré (frère et sœur)	0	3
Mariage d'un enfant	0	3
Naissance ou adoption	3	3
Maladie très grave du conjoint père mère ou enfants	3	5
Décès du conjoint père ou enfants	3	5
Décès des beaux-parents	0	4
Des autres descendants ou ascendants	0	3
Décès des frères et sœurs, beaux-frères, belles sœurs	0	3
Décès des autres collatéraux de 2 ^o degré (oncle, tante, neveu, nièce)	0	1

Source : délibération n°200916 du 5 mai 2009 relatives aux autorisations d'absence

5.2 La commande publique

5.2.1 L'organisation de la commande publique

La liste des marchés conclus par le syndicat est consultable sur son site internet. Les services ne disposent pas de guide de procédures sur cette thématique.

Pour ce qui concerne la phase 1, le syndicat a conclu les marchés en tant que pouvoir adjudicateur. En effet les prestations et travaux réalisés n'entrent pas strictement dans le champ de l'exclusion d'application du code des marchés publics à l'alinéa 13 de l'article 3 pour les marchés ou accords-cadres qui ont principalement pour objet de permettre la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux publics de communications électroniques ou la fourniture au public d'un ou plusieurs services de communications électroniques.

5.2.2 La délégation du président

Les délibérations adoptées en 2007 et 2008 donnaient pouvoir au président dans toutes actions du syndicat à l'exception des compétences exclusives du comité syndical, telles que prévues à l'article L. 5211-10 du CGCT. Aucune limite n'était fixée quant au montant des marchés publics passés par le président.

La délibération du 5 mai 2010 a accordé au président la faculté de conclure les marchés pour les montants inférieurs au seuil de la procédure adaptée (ainsi que les avenants afférents). Cette délégation, reconduite jusqu'en 2014, a été modifiée par délibération du 16 septembre 2015 en autorisant le président à « [...] *prendre toute décision en sa qualité de représentant de pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de tous les marchés et accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs modifications par voie bilatérale ou multilatérale lorsque les crédits sont inscrits au budget.* »

Le président rend compte de sa délégation conformément aux exigences de l'article L. 5211-10 du CGCT.

5.2.3 L'analyse des procédures mises en œuvre au cours de la période sous revue

Les procédures mises en œuvre pour les marchés aux montants les plus importants ont été vérifiées dans le cadre du présent examen de la gestion :

- la délégation de service public conclue en 2008 ;
- le marché de prestations de services de nouveaux NRAZO conclu en 2010 avec France Télécom sans minimum ni maximum ;
- les marchés de travaux d'infrastructures de communications électroniques : aménagement des sites NRAZO et extension de la fibre optique en Drôme et Ardèche en quatre lots conclus en 2011 ;
- le marché de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation d'infrastructures de communications électroniques NRAZO et l'extension du réseau de fibre optique en Drôme et Ardèche conclu en 2012 pour un montant maximum de 200 000 € ;
- le marché de câblage optique aérien haute et basse tension 2011 ;
- les marchés conclus en 2013 relatifs à l'opération réalisation de travaux d'infrastructures de communications électroniques : aménagement des sites NRAZO et extension du réseau fibre optique en Drôme et Ardèche (trois lots géographiques).

En raison de l'importance stratégique que représente le contrôle du délégataire, la procédure de dévolution du marché conclu en 2009 relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage du suivi de la délégation de service public a également été examinée.

5.2.3.1 *Les mesures de publicité des marchés sans minimum ni maximum*

Le syndicat a lancé en 2013, sous la forme d'un marché à procédure adaptée, une consultation pour un marché de travaux concernant des installations de câblage aérien. Ce marché ne prévoyait ni montant minimum ni maximum. Dès lors, conformément à l'article 26-V du code des marchés publics, il aurait dû faire l'objet d'un marché formalisé.

5.2.3.2 *La transmission des marchés au contrôle de légalité*

Les dispositions des articles L. 2131-2-4° du CGCT⁷⁸ prévoient que les conventions relatives aux marchés doivent faire l'objet d'une transmission au représentant de l'État, dès lors que leur montant dépasse un seuil défini par décret (article D. 2131-5-1 du CGCT). Celui-ci était fixé à 193 000 € HT sur la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2011, puis, à 200 000 € à compter du 1^{er} janvier 2012 et enfin à 207 000 €, à compter du 1^{er} janvier 2014. Or les marchés suivants n'ont pas fait l'objet d'une transmission aux services préfectoraux :

- ♦ les marchés de réalisation de travaux d'infrastructures de communications électroniques : aménagement des sites NRAZO et extension du ADN fibre optique en Drôme et Ardèche en quatre lots conclus en 2011 (montant minimum tous lots confondus 1,3 M€ et montant maximum 2,6 M€) ;
- ♦ le marché de maîtrise d'œuvre pour la conception et la réalisation d'infrastructures de communications électroniques NRAZO et l'extension du réseau de fibre optique en Drôme et Ardèche conclu en 2012 pour un montant maximum de 200 000 € ;
- ♦ les marchés conclus en 2013 relatifs à l'opération réalisation de travaux d'infrastructures de communications électroniques : aménagement des sites NRAZO et extension du réseau de fibre optique en Drôme et Ardèche (trois lots géographiques), règlement de la consultation (montant estimatif tous lots confondus 900 000 €) ;
- ♦ le marché de câblage optique aérien de 2013, devant être exécuté à partir d'un bordereau de prix unitaires, qui ne présente pas de montant minimum ni maximum, mais un montant estimatif de 65 171,15 € HT.

5.3 **La gestion budgétaire et comptable**

5.3.1 La qualité de l'information financière et comptable

5.3.1.1 *Les débats d'orientations budgétaires*

Le syndicat organise chaque année un débat d'orientations budgétaires, dans les délais légaux. Ces débats abordent les différents aspects du déploiement du réseau (dont les relations avec le délégataire, communication, élaboration du schéma directeur bi-départemental d'aménagement numérique), le financement (participations publiques), les moyens mis en œuvre (dont l'évolution des effectifs).

Si ces débats sont l'occasion de rappeler les faits marquants de l'exercice écoulé et d'exposer les grandes orientations du syndicat mixte, ils ne contiennent pas de données financières relatives à l'exercice suivant ou de projection pluriannuelle traduisant les orientations évoquées.

⁷⁸ Par renvoi de l'article L. 5211-3 du CGCT.

Compte tenu de la taille du budget du syndicat mixte⁷⁹, la chambre recommande à l'ordonnateur de formaliser la stratégie financière du syndicat, notamment par la présentation d'un plan pluriannuel d'investissement et d'un rapport d'orientation budgétaire, comprenant une programmation pluriannuelle des investissements conformément aux dispositions de l'article 107 de la loi du 7 août 2015.

5.3.1.2 *La maquette budgétaire*

Le syndicat a opté dès sa constitution pour l'application de l'instruction M52 élaborée pour les départements. Néanmoins, la maquette budgétaire prévue par cette instruction – notamment pour ce qui concerne la présentation des comptes administratifs - n'a pas toujours été correctement respectée et certaines annexes telles que les états des dépenses engagées non mandatées, les états retraçant le détail des opérations pour le compte de tiers, les états du personnel, n'ont pas été produites (ou présentes mais non complétées) à l'appui des comptes administratifs au cours des exercices 2010 à 2013 inclus.

Par délibération en date du 16 décembre 2014, le comité syndical a opté pour la gestion du budget selon l'instruction comptable M4. Ce choix a été dicté par la nature industrielle et commerciale de l'intégralité de l'activité de l'organisme, « ces activités, relevant du domaine de communications électroniques, doivent être assujetties à la TVA, ainsi que le prévoit le code général des impôts dans son article 256B⁸⁰ ».

La chambre recommande à l'ordonnateur de veiller à utiliser les maquettes budgétaires prévues par l'instruction M4 et de produire les annexes des documents budgétaires, notamment celles du compte administratif. L'ordonnateur s'est engagé à y veiller désormais.

5.3.1.3 *La procédure budgétaire et comptable et le suivi des crédits*

Le syndicat mixte ne dispose pas de règlement financier ou de notes de procédure en tenant lieu. Un projet de note « procédures comptables » intéressant la commande publique (précisée par un module spécifique), le suivi des engagements et factures, le remboursement des frais de mission, la comptabilisation des recettes était en cours d'élaboration fin 2015. Une réflexion a été engagée sur la gestion des opérations en autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP). D'une manière générale, les procédures sont informelles, à l'image des relations avec le poste comptable (échanges dématérialisés, réunions ne donnant pas lieu à compte-rendu). Il n'existe pas de convention de partenariat entre le syndicat mixte et la paierie départementale.

Le suivi budgétaire est réalisé à travers des tableaux de bord et données ainsi qu'à l'aide d'un logiciel de tableur permettant, d'une part, le suivi par opération des réalisations annuelles et cumulées en recettes et dépenses pour le compte de tiers et, d'autre part, la récapitulation par mandats émis pour ces opérations.

Cependant, selon l'ordonnateur, le syndicat a pris la mesure de la nécessité de formaliser les échanges et les procédures, ce qui devrait être entrepris dès l'acquisition des futurs logiciels de gestion projet, marchés et financier. La chambre prend bonne note de cet engagement.

5.3.1.4 *La sincérité des prévisions budgétaires*

Les dépenses réelles d'investissement connaissent un taux de réalisation souvent faible : 58 % en 2010 et en 2013, 51 % en 2014. Les raisons invoquées portent sur le décalage de

⁸⁰ Plus précisément, le CGI assujetti à la TVA les établissements publics intervenant dans le domaine des télécommunications.

sept mois de la fin du premier établissement du réseau (PER) ayant entraîné un report du versement des subventions (reçues et versées sur l'exercice suivant). L'année 2014 a été marquée par l'ajournement d'une opération (« programme de raccordement des sites du Département de la Drôme »), du fait de la priorité donnée au projet FTTH.

Compte tenu de l'importance des enjeux financiers liés aux opérations d'investissement, il serait souhaitable que le syndicat poursuive la réflexion engagée sur la mise en place de la procédure d'autorisations du programme et de crédits de paiement.

5.3.2 La fiabilité de l'information comptable

5.3.2.1 *L'inventaire et l'état de l'actif*

La tenue des états de l'actif et le suivi des immobilisations n'appellent pas d'observation.

Les durées d'amortissement ont fait l'objet de délibérations des 7 mars 2008, 19 janvier 2012 et 7 septembre 2012. La décision du 7 septembre 2012 prévoit d'amortir sur 15 ans les équipements réalisés dans le cadre de l'opération NRA-ZO ainsi que les subventions versées par les départements et la commission européenne.

5.3.2.2 *La procédure d'engagement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice*

Le syndicat mixte effectue un engagement des dépenses limité à l'engagement juridique, en l'absence de réservation de crédits, alors que la tenue de la comptabilité d'engagement est prévue par l'instruction comptable M52 appliquée par le syndicat mixte jusqu'à l'exercice 2014 inclus.

Un projet de note destiné à être appliqué à partir de 2016 prévoit la mise en œuvre des engagements de dépenses dans le cadre de la gestion financière intéressant, entre autres, la commande publique.

À l'exception d'une opération en 2008, le syndicat n'a pas pratiqué le rattachement des charges et des produits à l'exercice, utilisant la journée complémentaire du mois de janvier de l'année N+1. Si le nombre limité de mandats et de titres permet, dans une certaine mesure, l'utilisation de la journée complémentaire, la pratique des rattachements pourrait s'avérer nécessaire compte tenu du montant de certains titres et mandats émis. Dans ces conditions, la chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en place la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice, conformément aux dispositions de l'instruction M4, condition nécessaire à la connaissance exacte de la situation financière de la structure.

Selon l'ordonnateur, les procédures de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que les procédures d'engagement ont été mises en place en 2016.

5.3.2.3 *Les restes à réaliser en investissement*

Les comptes du syndicat ne comportent pas d'annexe présentant les états de restes à réaliser au 31 décembre de l'année, sous toute la période 2009 à 2014.

Si les comptes administratifs 2013 et 2014 en font désormais mention en dépenses et recettes d'investissement, l'état prévu par l'instruction comptable n'est toujours pas produit pour ces deux exercices. Les instructions comptables précisent que les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement – dépenses engagées non mandatées et recettes certaines n'ayant pas donné lieu à émission de titres - sont pris en compte dans l'affectation des résultats, leur montant doit par conséquent être justifié.

6 LA SITUATION FINANCIERE

De 2008 à 2011, l'activité financière du syndicat a été limitée au versement de subventions à l'opérateur chargé de construire le réseau. De fait, cette période est caractérisée par des flux d'encaissement et de versement de subventions, peu nombreux mais de montants importants. À partir de 2011, l'établissement a mené directement quelques opérations en maîtrise d'ouvrage directe, dont des opérations pour le compte de tiers lorsqu'il s'agissait de construction d'infrastructures détenues par les communes. Par conséquent, l'analyse de la situation financière n'est pertinente qu'à partir de cet exercice.

Toutefois, étant donné que la phase de « desserte » a été conçue de telle manière que l'intervention directe du syndicat en matière d'investissement soit beaucoup plus importante que dans celle de « collecte », ces informations financières sont indispensables pour développer une analyse prospective.

6.1 La situation financière rétrospective

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) représente, potentiellement, les ressources dégagées du fonctionnement permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les équipements. L'excédent brut de fonctionnement (EBF), constitué par l'excédent des produits sur les charges de gestion, conditionne le niveau de la CAF brute.

Les produits de gestion sont intégralement composés des dotations et participations institutionnelles et des ressources d'exploitation. Le syndicat ne dispose pas de ressources fiscales.

Au cours de la période, les charges de gestion ont augmenté de 13,5 % alors que les produits de gestion n'ont augmenté que de 9,7 %. En conséquence, la CAF brute a diminué de 35 %.

Tableau n° 17 : Formation de la capacité d'autofinancement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	0	0	0	0	0	ns
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	505 000	480 000	504 420	499 855	480 000	- 1,3 %
+ Ressources d'exploitation	128 468	129 958	133 386	167 549	174 952	8,0 %
=Produits de gestion (A)	633 468	609 958	637 806	667 404	654 952	0,8 %
Charges à caractère général	158 967	253 701	236 645	210 429	193 030	5,0 %
+ Charges de personnel	315 803	313 305	289 112	332 480	346 826	2,4 %
+ Subventions de fonctionnement	10 000	0	500	20 000	15 000	10,7 %
+ Autres charges de gestion	16 305	18 659	17 066	14 725	14 118	- 3,5 %
=Charges de gestion (B)	501 075	585 665	543 323	577 634	568 974	3,2 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	132 393	24 292	94 482	89 770	85 978	- 10,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,9 %</i>	<i>4,0 %</i>	<i>14,8 %</i>	<i>13,5 %</i>	<i>13,1 %</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	0	- 431	- 5 651	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	13	0	143	0	- 102	N.C.
=CAF brute	132 405	23 862	88 974	89 770	85 876	- 10,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,9 %</i>	<i>3,9 %</i>	<i>14,0 %</i>	<i>13,5 %</i>	<i>13,1 %</i>	

Source : comptes de gestion, traitement CRC

6.1.1 Les produits de gestion

Les ressources institutionnelles⁸¹ allouées par les deux départements, la région et l'État sont globalement stables.

Tableau n° 18 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
État	25 000	0	24 420	19 855	0	NC
+ Régions	160 000	160 000	160 000	160 000	160 000	0,0 %
+ Départements	320 000	320 000	320 000	320 000	320 000	0,0 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	505 000	480 000	504 420	499 855	480 000	- 1,3 %

Source : comptes de gestion, traitement CRC

Les ressources d'exploitation sont constituées du remboursement des frais de contrôle du délégataire d'un montant initial de 125 000 €⁸². Ces ressources sont passées à 128 468 € en 2009 et à 174 952 € en 2014. À compter de 2013, elles incluent la redevance pour l'utilisation des sites NRAZO, soit 9 861 € pour cette première année.

6.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion, qui s'élèvent à 568 974 € en 2014, comprennent notamment les charges à caractère général qui ont augmenté de 21,5 % et les charges de personnel qui ont augmenté de 9,8 % sur la période.

Tableau n° 19 : Les charges de gestion

En €	2010	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	158 967	253 701	236 645	210 429	193 030	5,0 %
+ Charges de personnel	315 803	313 305	289 112	332 480	346 826	2,4 %
+ Subventions de fonctionnement	10 000	0	500	20 000	15 000	10,7 %
+ Autres charges de gestion	16 305	18 659	17 066	14 725	14 118	- 3,5 %
=Charges de gestion	501 075	585 665	543 323	577 634	568 974	3,2 %

Source : comptes de gestion, traitement CRC

6.1.3 La formation du résultat de fonctionnement

Les dotations nettes aux amortissements sont faibles jusqu'en 2012. À compter de cet exercice, le syndicat commence à amortir les subventions versées à son délégataire ADTIM compte tenu de la mise en service du réseau en 2011 soit 3,3 M€ sur 15 ans (le montant total de la subvention à amortir s'élève à 50 M€) en application de l'article L. 2123-2 28⁸³ du code général des collectivités territoriales. En parallèle, le syndicat reprend également les subventions qu'il a reçues de l'État, de la région, des départements, de l'Union Européenne, en les transférant budgétairement de la section d'investissement (dépenses du compte 139 « subventions transférées au compte de résultat ») à la section de fonctionnement (recette au compte 777 « quote-part de subventions transférables au compte de résultat »).

⁸¹ Les subventions européennes ont été comptabilisées en ressources d'investissement et ne sont donc pas prises en compte dans cette analyse.

⁸² Tel que prévu à l'article 1.7.1 du contrat de délégation de service public.

⁸³ « Les dépenses obligatoires comprennent notamment : ...28° Pour les communes de moins de 3 500 habitants et les groupements de communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements, les dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées ; ... »

Tableau n° 20 : Formation du résultat de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	132 405	23 862	88 974	89 770	85 876
- Dot. nettes aux amortissements	21 248	17 994	3 345 214	3 508 408	3 510 401
- Dot. nettes aux provisions	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	3 333 333	3 499 050	3 501 283
= Résultat section de fonctionnement	111 158	5 868	77 094	80 412	76 757

Source : comptes de gestion, traitement CRC

À compter de 2012, les dotations aux amortissements sont compensées par la quote-part de subventions transférées au compte de résultat. Le résultat de la section de fonctionnement est alors légèrement inférieur à la CAF brute, à près de 80 000 €.

6.1.4 Le financement propre disponible et le besoin de financement propre

Le syndicat, dont le bilan ne présente aucun encours de dette⁸⁴, a bénéficié de subventions importantes et n'a mené que peu de travaux sous maîtrise d'ouvrage directe jusqu'en 2012. Les dépenses d'investissement, hors subventions reçues et reversées au délégataire, s'élèvent à 4,134 M€. Elles ont été financées notamment par :

- la CAF dont le montant cumulé sur la période 2010/2014 est de 420 887 € ;
- des subventions d'investissement reçues⁸⁵ pour un montant de 3,426 M€ en cumul de 2010 à 2014 ;
- des dotations reçues du FCTVA représentant un total de 12 487 € sur la même période ;
- le transfert de droit de déduction à TVA du concessionnaire, dont le syndicat a bénéficié pendant deux années pour 487 266 € en 2012 et 178 627 € en 2014.

Le syndicat n'a eu ni à recourir à l'emprunt ni à mobiliser son fonds de roulement, excepté en 2010 et 2011 en raison du décalage entre les subventions reçues et le reversement au délégataire pour l'élaboration du RIP de collecte.

Les ressources stables sont constituées des subventions reçues pour l'opération de mise en place du réseau. Les emplois se partagent entre les subventions versées au délégataire et les dépenses d'équipement du syndicat pour la réalisation d'immobilisations. À compter de 2011, le syndicat commence à réaliser des travaux et les immobilisations s'enrichissent d'immobilisations corporelles (2 M€ en 2014) et d'immobilisations en cours (1 M€ en 2014). Il réalise également des opérations sous mandat à compter de 2013 ; ces opérations ont été équilibrées en 2015.

Le changement de nomenclature comptable a entraîné en 2014 l'affectation en réserves de 9 999 999 € et le transfert des subventions du compte des immobilisations incorporelles 20422 « subventions d'équipement versées aux personnes privées – bâtiments et installations » aux immobilisations financières de 50 M€ au compte 2764 « Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé ».

⁸⁴ La CAF nette est donc égale à la CAF brute.

⁸⁵ Voir détail dans le tableau n° 6. Le total annoncé ici comprend une subvention de 24 150 € versée par la région au titre de l'interconnexion avec le département du Vaucluse, qui s'ajoutait aux subventions reçues pour le plan NRAZO.

Tableau n° 21 : Fonds de roulement

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations, réserves et affectations	286 030	398 421	405 717	484 187	10 564 936
+/- Résultat (fonctionnement)	111 158	5 868	77 094	80 412	76 757
+ Subventions	46 240 992	50 972 198	49 166 556	46 257 214	43 092 600
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0
=Ressources propres élargies	46 638 180	51 376 487	49 649 367	46 821 814	53 734 294
+ Dettes financières (hors obligations)	0	0	0	0	0
=Ressources stables (E)	46 638 180	51 376 487	49 649 367	46 821 814	53 734 294
Immobilisations propres nettes (hors encours)	43 122 539	50 031 919	49 203 164	45 708 607	52 033 223
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	<i>43 091 926</i>	<i>50 007 119</i>	<i>46 695 421</i>	<i>43 337 730</i>	<i>3 970</i>
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	<i>23 996</i>	<i>18 183</i>	<i>2 501 126</i>	<i>2 364 261</i>	<i>2 022 637</i>
<i>Dont immobilisations financières</i>	<i>6 617</i>	<i>6 617</i>	<i>6 617</i>	<i>6 617</i>	<i>50 006 617</i>
+ Immobilisations en cours	0	1 296 752	22 322	662 414	1 085 729
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	0	0	0	- 481 441	- 44 660
= Emplois immobilisés (F)	43 122 539	51 328 671	49 225 486	45 889 580	53 074 292
= Fonds de roulement net global (E-F)	3 515 641	47 816	423 881	932 234	660 002
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>2 560,9</i>	<i>29,8</i>	<i>281,8</i>	<i>589,1</i>	<i>423,4</i>

Source : comptes de gestion, traitement CRC

6.1.5 Le besoin en fonds de roulement

Compte tenu de la quasi-absence de créances, d'encours fournisseurs et de dettes, le besoin en fonds de roulement est très faible de 2010 à 2012. Il est positif à la fin de l'année 2013 compte tenu de créances en attente (participation pour opération pour compte de tiers) et fin 2014 dans l'attente du versement par ADTIM de la déduction de droits à TVA de 172 120 € et de la redevance d'affermage de 35 393 € (détail en annexe 7).

6.1.6 La trésorerie

Le tableau ci-dessous présente la situation de la trésorerie du syndicat au 31 décembre de chacun des exercices. Il ne reflète donc pas des éventuelles tensions infra-annuelles

Tableau n° 22 : Trésorerie au 31 décembre

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	3 515 641	47 816	423 881	932 234	660 002
- Besoin en fonds de roulement global	- 912	- 7 528	- 911	68 092	263 026
=Trésorerie nette	3 516 554	55 344	424 793	864 142	396 977
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>2 562</i>	<i>34</i>	<i>282</i>	<i>546</i>	<i>255</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>3 516 554</i>	<i>55 344</i>	<i>424 793</i>	<i>864 142</i>	<i>396 977</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Source : comptes de gestion, traitement CRC

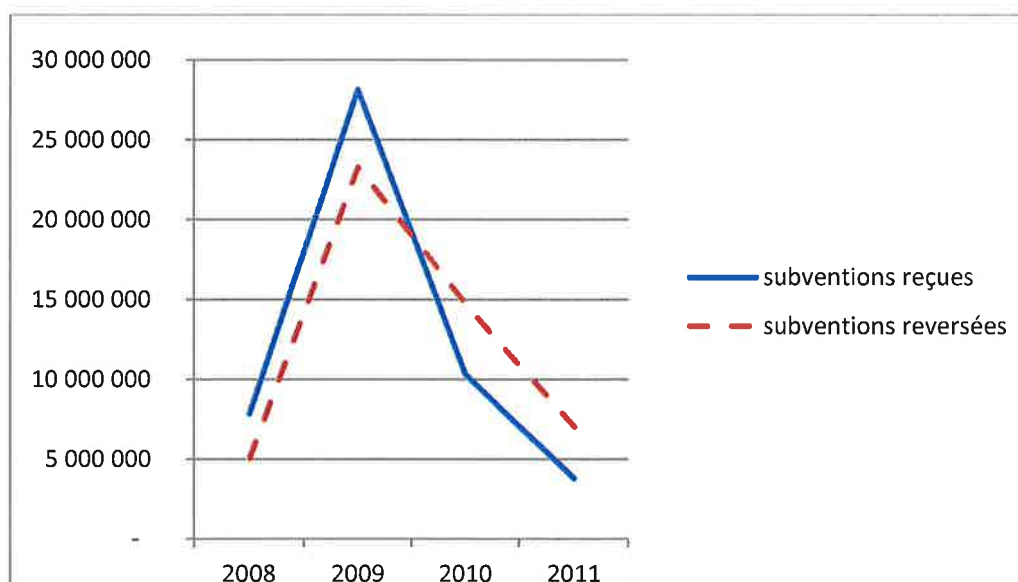
Compte tenu d'un fonds de roulement élevé (l'ensemble des subventions reçues n'a pas encore été intégralement reversé) et de la quasi-absence de besoin en fonds de roulement en 2010, la trésorerie est très importante en début de période. L'ordonnateur a indiqué avoir obtenu le versement anticipé des subventions, de façon à éviter des frais financiers liés à une ligne de trésorerie.

D'un autre côté, à plusieurs reprises ADTIM a tardé à présenter à ADN les justificatifs nécessaires au reversement de subventions, générant ainsi un excédent de trésorerie dans les comptes du syndicat ; en 2011, la trésorerie est redescendue au niveau usuellement considéré comme satisfaisant, un organisme devant pouvoir prendre en charge 30 jours de charges courantes. De 2012 à 2014, le niveau de trésorerie est de nouveau élevé, compte tenu d'un fonds de roulement confortable et d'un besoin en fonds de roulement modeste.

6.1.7 Conclusion sur la situation financière rétrospective

Pendant les deux premiers exercices de son existence, le syndicat a bénéficié d'apports en trésorerie importants puisqu'il a, pour l'essentiel, perçu des subventions qu'il a reversées à son délégataire. Il a mené quelques opérations d'investissement sans recourir à l'emprunt compte tenu d'un fonds de roulement confortable. Au cours des années à venir, il va intervenir en maîtrise d'ouvrage direct en lien avec ses nouveaux membres. Dans ce cadre, la chambre recommande l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement assorti des modalités de financement.

Graphique n° 1 : Subventions reçues par ADN pour le PER et reversées au délégataire



Source : comptes administratifs, balances des comptes, liasse pour les subventions du département en 2011 et la subvention du FEDER, et ADN pour le montant pris en charge par le délégataire.

6.2 L'analyse financière prospective

6.2.1 La méthode retenue

L'étude prospective a pour objectif de présenter les éléments de réflexion nécessaires pour évaluer la capacité du syndicat mixte à s'engager dans le programme d'investissement du RIP de desserte et sa capacité de désendettement à l'issue de cette opération.

À partir d'une modélisation budgétaire réalisée par un cabinet privé à la demande d'ADN, qui se limitait toutefois à une simple présentation prospective des charges et produits, l'étude ci-dessous évalue la capacité d'autofinancement du syndicat sur la période et sa capacité de désendettement en années. Elle ne prend en compte, pour ce qui concerne l'investissement, que les charges et les produits de l'opération de réalisation du RIP de desserte.

Comme l'étude du cabinet privé, l'analyse prospective de la chambre est fondée sur un total de dépenses d'investissements de 429,8 M€ et 356,89 M€ de subventions reçues, alors que les informations données par ADN sur le financement de la phase de desserte sont de 542,5 M€ d'investissements et 365,07 M€ de subventions⁸⁶.

Le scénario a été réalisé toutes charges et recettes égales par ailleurs, celles-ci ont été considérées constantes sur les dix années à venir à partir des données de 2015. Seules les recettes et les charges supplémentaires de la modélisation ont été prises en compte.

Les ressources d'exploitation sont constituées des remboursements de frais de contrôle du délégataire de la phase de collecte ainsi que de la redevance versée par le délégataire pour l'utilisation des sites NRA-ZO⁸⁷. Elles comprennent aussi la redevance versée par le nouveau délégataire qui exploitera la commercialisation du site de desserte.

6.2.2 Les principaux constats

La CAF brute est fortement conditionnée par le niveau des ressources d'exploitation qui correspondent, pour l'essentiel, à la redevance que le délégataire versera dans le cadre de l'exploitation de la phase de desserte. Elle serait d'un niveau suffisant pour couvrir l'annuité en capital de la dette, à l'exception de deux années en fin période, la CAF nette devenant ainsi légèrement négative.

Le ratio de désendettement, qui fait apparaître le nombre d'années nécessaire au remboursement du capital des emprunts restant dû en y consacrant la totalité de la CAF brute, serait supérieur à neuf ans, seuil généralement considéré comme critique. Au cours des quatre derniers exercices de la simulation, il est supérieur à 25 ans. Même si la mobilisation du fonds de roulement pourrait permettre de limiter le financement par emprunt, ce ratio est particulièrement préoccupant, d'autant que cette analyse a été effectuée en considérant qu'aucun élément extérieur serait de nature à modifier les recettes et dépenses attendues. En particulier, elle repose sur l'hypothèse que toutes les subventions seraient versées conformément au montant et au rythme envisagé, et qu'aucun retard n'interviendrait dans les travaux. Dans la situation inverse, l'encaissement de plusieurs recettes serait décalé (subventions de l'État et des EPCI) alors qu'une part importante des dépenses serait maintenue (dépenses de personnel notamment).

L'ordonnateur estime que l'amélioration de ce ratio n'est pas un objectif prioritaire, l'endettement n'étant que conjoncturel et nécessaire afin de limiter la participation des membres du syndicat. La chambre insiste cependant sur les risques que comporte cette stratégie ainsi que sur la nécessité de sécuriser les financements externes.

⁸⁶ Selon l'ordonnateur, cette différence résulte du fait que la modélisation a été réalisée avant la constitution du dossier FSN, soit fin 2013. Celui-ci inclut un montant d'investissement de 76,2 M€. Ces investissements sont réalisés par le délégataire en mobilisant des recettes attendues sur son activité de commercialisation. De fait, ce montant de 76,2 M€ n'a pas à apparaître dans les comptes d'ADN.

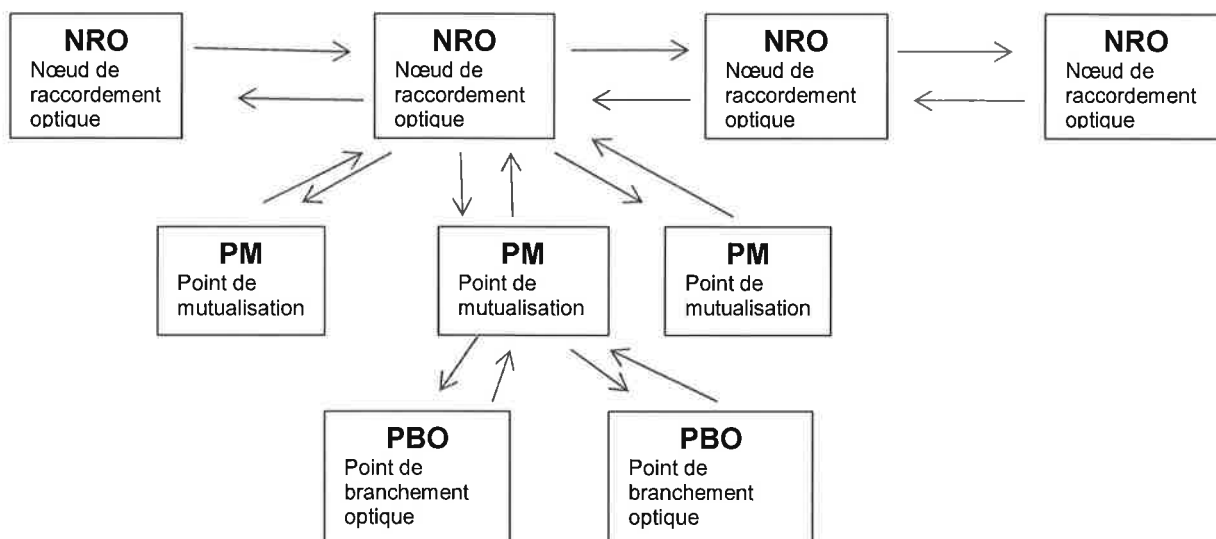
⁸⁷ Ainsi, contrairement à l'étude produite par le cabinet privé, l'analyse de la chambre reprend les éléments financiers relevant de la phase de collecte.

7 ANNEXES

7.1 Annexe 1 : Schéma théorique des réseaux de fibre optique

Un réseau de télécommunication en fibre optique jusqu'à l'abonné est généralement considéré comme étant constitué de trois principaux segments symbolisés par les trois lignes ci-dessous :

Schéma théorique des réseaux en fibre optique



Les **nœuds de raccordement optique** sont les lieux où convergent les lignes concernant les abonnés d'un même quartier.

Les **points de mutualisation** sont les endroits où s'effectue la connexion entre les fibres optiques des abonnés d'un même immeuble ou groupe de maisons.

Les **points de branchement optique** permettent de raccorder des abonnés d'un même étage ou de groupe d'appartements.

Ces lieux de convergence sont reliés entre eux par des réseaux de différente nature :

Le **réseau de collecte** assure l'interconnexion entre les NRO et entre ceux-ci et le réseau international.

Le **réseau de transport** relie les NRO aux PM.

Le **réseau de desserte** est le « réseau capillaire » qui relie les points de mutualisation (PM) aux points de branchement optiques (PBO).

Les abonnés sont raccordés à partir des PBO au moment de la souscription d'un contrat de fourniture de services auprès d'un fournisseur d'accès à internet (**FAI**).

Le schéma adopté par ADN ne retient que, d'une part, le réseau de collecte qui comprend ce qui est généralement considéré comme le réseau de transport, et d'autre part, le réseau de desserte.

La structure présentée ci-dessus ne concerne que le réseau de fibre optique qui se rapporte aujourd'hui à l'ensemble du réseau de collecte et une partie du réseau de desserte. Sur les

parties du réseau de desserte qui se trouve en zone ADSL ou en zone blanche, la dénomination des nœuds de raccordement est différente.

7.2 Annexe 2 : Le contrôle des dépenses financées par la subvention FEDER

L'opération de travaux menée avec le soutien du FEDER a été contrôlée par la Préfecture de la région Rhône-Alpes. Le rapport remis le 8 juillet 2013 porte essentiellement sur :

Sur le volet de l'exécution de l'opération :

- ♦ l'exécution conforme de l'opération financée (contrôle physique de la tête de réseau) ;
- ♦ le respect du calendrier (en conformité avec l'avenant n° 5), fin des travaux octobre 2011 ;
- ♦ la réalisation d'un rapport final d'exécution ;
- ♦ le constat d'un coût de réalisation supérieur à la prévision ;
- ♦ la publicité sur le financement de l'opération par des fonds européens (la plaque manquante à l'entrée du local technique a été posée comme l'attestent les photos produites) ;
- ♦ le respect des politiques publiques communautaires (notamment la passation de la procédure de délégation de service public).

Sur le volet de la qualité de la gestion comptable :

- ♦ la conservation des pièces comptables ;
- ♦ la correspondance entre le montant et la nature des dépenses présentées lors du contrôle sur factures.

Sur la vérification des sources de financement :

- ♦ l'ensemble des subventions perçues par le bénéficiaire pour l'opération contrôlée ont été déclarées et prises en compte ;
- ♦ les subventions versées sont conformes au plan de financement conventionné.

7.3 Annexe 3 : Résultats d'exécution en investissement

Tableau n° 23

Prévisions - réalisations	2010		2011		2012		2013		2014		
	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	
Dépenses réelles inv. (en €)	137 000	85 452	50 000	3 858	42 000	26 183	299 732	1 655	162 848	2 413	1 000
Immo incorp. (c/20 sauf c/204)	21 729 371	14 725 771	7 003 600	7 003 600	0	0	0	0	0	0	0
Subv.équipt versées (c/204)	11 502	7 966	7 000	5 368	6 000	4 227	10 000	2 174	29 000	4 725	10 300
Immo. Corporelles (c/21)	3 869 500	0	3 000 001	1 211 301	2 406 916	1 725 435	1 029 628	650 114	1 480 000	433 170	162 000
Immo. En cours (c/23)	0	0	0	0	0	0	1 640 083	1 061 266	901 265	639 572	56 859
Opér. Pr cpte de tiers (c/4581)	25 747 373	14 819 188	10 060 601	8 224 126	2 454 916	1 755 845	2 979 443	1 715 210	2 573 113	1 079 880	230 159
Total dépenses réelles				82 %		72 %		58 %		42 %	
Réalisations/prévisions											
Réalisation+RAR /prévision				82 %		72 %		90 %		51 %	

Sources : comptes administratifs (absence de RAR de 2010 à 2012 inclus)

Prévisions - réalisations	2010		2011		2012		2013		2014		
	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	Prév.	Réalis.	
Recettes réelles inv. (en €)	18 064 224	10 305 216	6 759 008	4 731 206	1 927 800	1 527 692	860 893	589 708	1 078 000	336 669	162 000
Subventions inv (c/13)	1 200	8 113	1 200	1 233	336 040	336 169	1 300	1 377	570	337	0
Fonds divers - réserves (c/10)	0	0	0	0	26 551	26 551	0	0	0	3 349	0
Immo corp. En cours (c23)	0	0	0	0	487 266	487 266	168 735	0	340 000	178 627	0
Autres immo financières (c/27)	0	0	0	0	0	0	1 640 083	1 542 707	418 465	202 791	0
Opér. pr cpte de tiers (c/4582)	18 065 424	10 313 329	6 760 208	4 732 439	2 777 657	2 377 677	2 671 011	2 133 792	1 837 035	721 772	162 000
Total recettes réelles				70 %		86 %		80 %		39 %	
Réalisations/prévisions											
Réalisation+RAR/prévisions				70 %		86 %		97 %		48 %	

Sources : comptes administratifs (absence de RAR de 2010 à 2012 inclus)

7.4 Annexe 4 : Le besoin de financement propre

Tableau n° 24

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	132 405	23 862	88 974	89 770	85 876	420 887
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	8 113	1 233	1 428	1 377	337	12 487
+ Subventions d'investissement reçues hors subventions reversées au délégataire	0	972 198	1 527 692	589 708	336 669	3 426 267
+ Produits de cession	753	0	0	0	0	753
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	8 866	973 431	1 529 120	591 085	337 006	3 439 508
= Financement propre disponible (C+D)	141 272	997 293	1 618 095	680 855	422 881	3 860 395
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	151,2 %	81,7 %	93,57 %	104,12 %	96,78 %	93,37 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	93 417	1 220 526	1 729 294	653 944	436 959	4 134 141
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors RIP de collecte					0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	- 487 266	0	- 178 627	- 665 893
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	47 854	-223 233	376 066	26 911	164 549	392 147
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	481 441	- 436 781	44 660
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	47 854	-223 233	376 066	508 352	-272 232	436 807
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement pour les investissements en propre d'ADN (hors subventions reçues et reversées au délégataire pour le RIP de collecte).	47 854	-223 233	376 066	508 352	- 272 232	436 807

Source : comptes de gestion, traitement CRC

7.5 Annexe 5 : Compte de résultat du délégataire

Tableau n° 25 : Comptes de résultat du délégataire 2010-2014

En k€	2010 Réalisé	2011 Réalisé	2012 Réalisé	2013 Réalisé	2014 Réalisé	2015 Prévisionnel
Segment grand public	951	6 125	8 273	9 840	11 984	12 573
Segment entreprises/Secteur public	698	1 788	2 352	3 698	4 165	5 086
Segment infrastructures opérateurs	-	165	764	903	771	1 208
Recettes diverses	83	121	234	103	43	24
Total chiffres d'affaires	1 732	8 199	11 623	14 544	16 963	18 890
Maintenance du réseau passif, RIT, Energie	- 1 150	- 1 667	- 1 805	- 1 835	- 1 553	- 1 686
Maintenance du réseau actif	- 78	- 135	- 138	- 148	- 209	- 219
Charges d'accès abonnés	- 812	- 3532	- 4 802	- 5 459	- 6 335	- 6 483
Maintenance du SI	- 277	- 267	- 272	- 275	- 277	- 294
Contrat exploitation technique	- 1 220	- 1238	-1 262	- 1 289	- 1 302	- 1 306
Contrat exploitation commercial	- 133	- 476	- 690	- 884	- 967	- 1 116
Total charges directes	- 3 670	- 7 315	- 8 970	-9 890	- 10 643	- 11 104
Frais de personnel et déplacements	- 134	- 300	- 401	-391	- 384	- 344
Frais de fonctionnement	- 253	- 282	- 242	-418	- 259	- 352
Impôts	- 1	- 49	- 74	- 81	- 121	- 140
Prestations de services	- 170	- 243	- 318	- 345	- 353	- 350
Total des charges indirectes	- 558	- 874	- 1 035	- 1 235	- 1 117	- 1 186
EBITDA ⁸⁸	- 2 496	10	1 618	3 418	5 202	6601
Dotations aux amortissements	- 2 085	- 4 555	- 5 348	- 5 559	-5 822	- 5 863
Quote-part de subventions transférés au compte de résultat	984	2190	2 443	2 406	2 406	2 406
Dotations aux provisions	- 16	-	-50		54	
Résultat d'exploitation	- 3 613	- 2 355	- 1 335	265	1 840	3 143
Résultat financier	- 472	- 1325	- 2 537	- 6 108	- 6 325	- 7064
Résultat exceptionnel	-	14	-846	14	5	
Résultat courant	- 4 085	- 3665	- 4720	- 5829	- 4480	- 3921
Impôt sur les sociétés	-	-	-	- 54	- 50	- 51
Résultat net	- 4 085	- 3666	- 4720	- 5883	- 4530	- 3942
Résultat net cumulé	- 6 414	- 10 080	- 14 800	- 20 683	- 25 214	- 29 155

Source : Compte-rendu annuel du délégataire 2014

Le compte de résultat retrace l'activité et constate les flux réels hors investissement et variation de l'endettement, majorés de flux calculés (amortissement des immobilisations et des subventions d'investissement, provisions pour risques et charges ou provisions réglementées).

⁸⁸ « Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization » : bénéfices avant intérêts, impôts (taxes), dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations (mais après dotations aux provisions sur stocks et créances clients).

Le résultat d'exploitation est positif à compter de 2013. Le résultat net reste néanmoins négatif compte tenu des charges financières que supporte le délégataire pour la mise en œuvre des investissements. Après avoir connu un point bas en 2013 à 5,8 M€, il s'est amélioré en 2014, le délégataire prévoit le maintien de cette tendance pour 2015. Le résultat cumulé a atteint - 25,2 M€ en 2014.

Au bilan 2011 du délégataire, les subventions d'investissement reçues représentent 46,83 M€ qui correspondent au 50 M€ versés minorés des montants de quotes-parts de subventions transférées au compte de résultat en 2009 (soit 0,984 M€) et en 2010 (soit 2,19 M€).

7.6 Annexe 6 : Le financement de l'investissement

Tableau n° 26 : Le besoin de financement propre

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	132 405	23 862	88 974	89 770	85 876	420 887
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	8 113	1 233	1 428	1 377	337	12 487
+ Subventions d'investissement reçues	10 305 216	4 731 206	1 527 692	589 708	336 669	17 490 491
+ Produits de cession	753	0	0	0	0	753
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	10 314 082	4 732 439	1 529 120	591 085	337 006	17 503 732
= Financement propre disponible (C+D)	10 446 487	4 756 301	1 618 094	680 855	422 881	17 924 619
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>11 182,58 %</i>	<i>389,69 %</i>	<i>93,57 %</i>	<i>104,12 %</i>	<i>96,78 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	93 417	1 220 526	1 729 294	653 944	436 959	4 134 141
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	14 725 771	7 003 600	0	0	0	21 729 371
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	- 487 266	0	- 178 627	- 665 893
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 4 372 701	- 3 467 825	376 066	26 911	164 549	- 7 273 000
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	481 441	- 436 781	44 660
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 4 372 701	- 3 467 825	376 066	508 352	- 272 232	- 7 228 340
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 4 372 701	- 3 467 825	376 066	508 352	- 272 232	- 7 228 340

Source : comptes de gestion, traitement CRC

7.7 Annexe 7 : Le besoin en fonds de roulement

Tableau n° 27 : Besoin de fonds de roulement

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Stocks	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	0	0	0	0	35 393
Dont redevables	0	0	0	0	35 393
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	0	6 539	0	16 351	0
Dont fournisseurs d'immobilisations	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement de gestion	0	- 6 539	0	- 16 351	35 393
en nombre de jours de charges courantes	0,0	- 4,1	0,0	- 10,3	22,7
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	0
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	0	0
- Autres dettes et créances	912	989	911	- 84 444	- 227 633
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	0	0	0	0	0
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	0	0	0	0	0
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)	912	989	911	1 409	0
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	0	0	0	4 200	173 121
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes (un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente)	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	- 912	- 7 528	- 911	68 092	263 026
en nombre de jours de charges courantes	- 0,7	- 4,7	- 0,6	43,0	168,7

Source : comptes de gestion, traitement CR

7.8 Annexe 8 : Analyse financière prospective

Les hypothèses d'évolution des ressources et des dépenses d'exploitation

Le montant total des ressources d'exploitation est multiplié par trois entre 2017 et 2018 et continue d'augmenter pour atteindre 11 M€ en 2022 pour diminuer ensuite. Les dotations et participations sont les subventions reçues des collectivités membres du syndicat. Leur montant total (1,304 M€) stable tout au long de la période est formé de 0,48 M€ versés au titre de la phase de collecte et 1,303 M€ versés au titre de la phase de desserte pour le premier exercice. Les subventions des collectivités seront linéaires pour les départements et la région (1/10^{ème} chaque année) et proportionnelles au déploiement pour l'État et les EPCI. Les déploiements ne seront lancés sur les territoires qu'à partir du moment où les EPCI en auront validé le subventionnement par délibération. Le montant des subventions versées augmente donc régulièrement, conformément à une hypothèse de croissance déterminée par ADN.

Les charges à caractère général correspondent, en 2014, au montant constaté au compte administratif et, en 2015, aux réalisations budgétaires. Les années suivantes, elles correspondent au montant 2015 et non actualisé, auquel il a été ajouté la location des fourreaux pour la phase de desserte telle qu'elle apparaît dans la modélisation. L'évolution constatée sur ce poste résulte donc uniquement de l'évolution prévisionnelle des charges de location des fourreaux.

Les charges de personnel correspondent au montant constaté au compte administratif 2014, et, en 2015, aux réalisations budgétaires (à la date du 6 janvier 2016). Pour les exercices suivants, le montant correspond à celui de la modélisation. L'augmentation régulière sur ce poste laisse entendre que le syndicat n'envisage pas de bouleversement quant à ses effectifs après 2016. En revanche, les charges diminuent considérablement en 2026, date prévisionnelle de livraison des infrastructures de la phase de desserte et, par conséquent, de non renouvellement des contrats des agents recrutés uniquement pour le déploiement du réseau.

Aucune subvention de fonctionnement n'est attendue à partir de 2015. À partir de 2018, l'excédent brut d'exploitation est supérieur à 62 % des produits de gestion.

Le résultat financier réel a été calculé en tenant compte de la dette nouvelle contractée pour financer les investissements de la phase de desserte.

Tableau n° 28 : Prospective : formation de la capacité d'autofinancement brute

(En milliers d'euros)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Produits flexibles	175	175	193	932	2 996	5 141	7 367	9 597	11 273	7 852	8 752	9 652	10 403
Dont ressources d'exploitation	175	175	193	932	2 996	5 141	7 367	9 597	11 273	7 852	8 752	9 652	10 403
+ Produits rigides	480	867	1 304	1 329	1 354	1 380	1 407	1 435	1 464	1 493	1 524	1 018	1 034
Dont dotations et participations	480	867	1 304	1 329	1 354	1 380	1 407	1 435	1 464	1 493	1 524	1 018	1 034
= Produits de gestion (a)	655	1 042	1 497	2 261	4 350	6 521	8 774	11 032	12 737	9 345	10 276	10 670	11 437
Charges à caractère général	193	312	284	404	604	886	1 248	1 615	2 058	2 487	2 754	2 736	3 003
+ Charges de personnel	347	588	800	824	849	874	900	927	955	984	1 013	1 044	538
+ Subventions de fonctionnement	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Autres charges de gestion	14	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
= Charges de gestion (b)	569	908	1 092	1 236	1 461	1 768	2 156	2 550	3 021	3 479	3 775	3 788	3 549
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	86	133	405	1 025	2 889	4 753	6 618	8 482	9 716	5 866	6 501	6 882	7 888
en % des produits de gestion	16,3 %	12,8 %	27,1 %	45,3 %	66,4 %	72,9 %	75,4 %	76,9 %	76,3 %	62,8 %	63,3 %	64,5 %	69,0 %
+ Résultat financier réel	0	0	- 106	- 836	- 1 793	- 2 452	- 3 088	- 3 009	- 3 312	- 3 398	- 3 637	- 3 937	- 4 009
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		0	106	836	1 793	2 452	3 088	3 009	3 312	3 398	3 637	3 937	4 009
= CAF brute	101	133	299	189	1 096	2 301	3 530	5 129	6 404	2 468	2 864	2 945	3 879
en % des produits de gestion	13,1 %	12,8 %	27,1 %	36,1 %	33,3 %	40,7 %	44,2 %	46,5 %	50,7 %	27,8 %	30,0 %	29,5 %	33,9 %

Source : modélisation syndicat, traitement CRC

Les hypothèses d'évolution des recettes d'investissement

Le montant des subventions d'investissement retenu pour 2014 est le même que celui constaté au compte administratif. Pour 2015, le montant de 5,155 M€ correspond à la somme reçue effectivement par le syndicat⁸⁹. Pour l'exercice 2016, le montant de 8,76 M€ est égal à la différence entre le montant total attendu tel que calculé à l'année 1 de la modélisation, soit 13,281 M€ et le montant réellement perçu en 2015⁹⁰. Le même raisonnement a été suivi pour les dépenses d'investissement qui comprennent les subventions d'investissement versées au délégataire, pour un total de 76,2 M€ sur dix ans.

Pour compléter ces ressources et faire face au besoin de financement, le syndicat a fait le choix d'emprunter un montant cumulé sur la période, de 121,841 M€. La modélisation réalisée par le cabinet privé, présente un cumul d'emprunt de 122,79 M€ car elle ne prévoit pas la prise en compte de la CAF dans le financement des investissements. Les emprunts ont été calculés sur une hypothèse d'une durée de 25 ans avec un taux d'intérêt de 4 % à annuités constantes.

⁸⁹ Les données sont celles constatées au 12/01/2016. L'ordonnateur a confirmé que les informations financières seraient peu modifiées pendant la journée complémentaire.

⁹⁰ La modélisation réalisée par le cabinet privé a été faite année par année. L'année 1 regroupe les exercices 2015 et 2016.

Tableau n° 29 : Prospective : formation de la capacité de financement nette et besoin de financement

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
CAF brute	86	133	299	189	1 096	2 301	3 530	5 129	6 404	2 468	2 864	2 945	3 879
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	0	127	885	1 341	1 818	2 307	2 400	2 559	2 821	3 298	3 679
= CAF nette (c)	86	133	299	62	211	960	1 711	2 822	4 005	- 91	44	- 354	201
en % des produits de gestion	13,1 %	12,8 %	20,0 %	2,7 %	4,9 %	14,7 %	19,5 %	25,6 %	31,4 %	- 1,0 %	0,4 %	- 3,3 %	1,8 %
+ FCTVA	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement	337	5 155	8 126	24 185	39 177	39 749	40 475	39 265	34 177	34 400	34 624	36 968	20 586
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	337	5 162	8 126	24 185	39 177	39 749	40 475	39 265	34 177	34 400	34 624	36 968	20 586
Financement propre disponible (c+d)	423	5 296	8 425	24 247	39 388	40 709	42 186	42 087	38 182	34 309	34 668	36 614	20 787
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	96,8 %	1 986,9 %	46,4 %	44,5 %	71,1 %	73,5 %	76,1 %	112,2 %	101,9 %	92,5 %	93,6 %	98,1 %	nc
- Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	437	267	18 386	55 903	55 903	55 903	55 903	37 520	37 520	37 250	37 250	37 520	0
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	0	0	0	291	1 381	2 788	3 971	2 939	3 372	3 805	8 337	9 636	0
- Dons, subventions et prises de participation en nature	- 179	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 437	- 45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 272	5 074	- 9 961	- 31 947	- 17 896	- 17 982	- 17 688	1 628	- 2 710	- 6 746	- 10 919	- 10 542	20 787
Nouveaux emprunts de l'année, hors leurs propres intérêts	0	0	5 305	31 321	17 545	17 630	17 341	0	2 657	6 614	10 705	10 335	0
Nouveaux emprunts de l'année ⁹¹	0	0	5 411	31 947	17 896	17 982	17 688	0	2 710	6 746	10 919	10 542	0
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	0	5 074	0	0	0	0	0	1 628	0	0	0	0	20 787

Source : modélisation syndicat, traitement CRC

⁹¹ Y compris leurs propres intérêts de 1^{ère} année sur six mois en moyenne.

Tableau n° 30 : Ratio de désendettement

en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Encours de dette	0	0	5 411	37 232	54 243	70 884	86 753	84 446	84 756	88 943	97 042	104 285	100 607
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	0,0	0,0	18,1	197,1	49,5	30,8	24,6	16,5	13,2	36,0	33,9	35,4	25,9

Source : modélisation syndicat, traitement CRC

7.9 Annexe 9 : Acronymes et définitions

AMII : Appel à manifestation d'intention d'investissement ; procédure engagée par l'État afin de recenser les territoires sur lesquels les opérateurs privés envisagent de s'engager à moyen terme

ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

Capillarité du réseau : se dit d'un réseau disposant de possibilités de raccordement nombreuses et bien disséminées sur le territoire

Cloud : « nuage », dispositif permettant de stocker des documents sur internet, au moyen d'un site personnel et confidentiel

Cœur de réseau : on appelle cœur de réseau tous les liens dix Go qui permettent de relier les sept équipements principaux d'un réseau. Il s'agit des artères principales du réseau

Datacenter : centre de traitement des données- lieu où sont réunis des équipements informatiques et/ou télécoms dans des conditions optimales d'accès, de performance et de sécurité

CPL : courant porteur en ligne, il s'agit de l'utilisation du réseau électrique (de type EDF) pour transmettre des données

Dégroupage : procédure par laquelle le réseau de l'opérateur historique est partagé avec d'autres opérateurs ; les opérateurs dégroupés sont ceux qui interviennent sur des lignes mises à disposition par l'opérateur historique

DICT : déclaration d'intention de commencement de travaux

DSL : Digital Subscriber Line – technologie de communication numérique qui permet d'utiliser une ligne téléphonique pour échanger des données numériques

DSLAM : multiplexeur d'accès à la ligne d'abonné numérique, équipement télécom qui permet d'assurer sur les lignes téléphoniques un service de type DSL

DSP : Délégation de service public

DT : déclaration de travaux

EBITDA : désigne les bénéfices avant intérêts, impôts (taxes), dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations (mais après dotations aux provisions sur stocks et créances clients)

Équipements actifs : équipements alimentés et intelligents

Équipements passifs : équipements non alimentés et basiques

FAI : fournisseur d'accès à internet

FAS : fournisseur d'accès aux services

FEDER : Fonds européen de développement régional

FH : faisceau hertzien

FO : fibre optique

Fibre optique noire : fibre optique non encore activée, donc sans source lumineuse ; lorsqu'une fibre noire est livrée à un client, celui-ci dispose des équipements actifs aux extrémités de la fibre et aucun élément actif de l'opérateur n'est utilisé pour la transmission

FON : fibre optique noire, fibre optique installée mais pas activée par le délégataire. Ce produit implique que le client active lui-même la fibre et installe des équipements actifs aux extrémités de la fibre

FNS : fonds national pour la société numérique

FT : France Télécom

FTTB : Fiber to building – architecture mise en œuvre pour l'accès au très haut débit par la fibre optique, dans laquelle les flux de données en émission et en réception sont symétriques

FTTH : Fiber to the home, fibre optique jusqu'au domicile de l'utilisateur

FTTO : Fiber to the office, fibre optique jusqu'au bureau

FTTx : fibre optique jusqu'à un point non déterminé

GC : génie civil

GE : grande entreprise

GIX : global internet exchange – infrastructure télécom permettant aux différents fournisseurs d'accès internet d'échanger du trafic internet entre les réseaux grâce aux accords mutuels ou « peering ». Dans sa gestion un GIX présente des caractéristiques semblables à celle d'un réseau d'initiative publique : il doit être neutre et ouvert, chaque opérateur est traité sur un pied d'égalité quels que soit sa taille ou son trafic. Il est censé apporter une meilleure qualité de service aux utilisateurs finaux du territoire : particuliers, entreprises et services publics

GFU : groupe fermé d'utilisateurs

GP : grand public

GTR : garantie de temps de rétablissement

HD : haut débit

HEB : hébergement – prestation qui consiste à mettre à la disposition des opérateurs du réseau un espace alimenté et sécurisé dans la tête de réseau pour leurs équipements

Herzien : qui a trait aux ondes électromagnétiques

Inbound, outbound : trafic entrant / sortant

IAAS : infrastructure as a service, infrastructure en tant que service

IPV6 : protocole de communication de dernière génération

IXEN : interconnexion de sites en fibre optique

IRU : Indefeasible rights of use – droit irrévocable d'usage – droit exclusif, sans restriction, et imprescriptible d'utiliser une ou plusieurs fibres optiques

ISP : internet service provider, fournisseur d'accès à internet

MBPS : mégabits par seconde

MES : mise en service

NOC : Network Operation Center : centre d'exploitation et de supervision du réseau

NRA : nœud de raccordement d'abonnés, bâtiment abritant un répartiteur général d'abonnés servant d'interface entre la boucle locale et les équipements de commutation et de transmission

NRA-ZO : nœud de raccordement des abonnés en zone d'ombre

NRO : nœud de raccordement optique

Opérateur usager : opérateur utilisant le réseau du délégataire

OSEN : intervention sur le réseau téléphonique qui consiste à rapprocher le DSLAM des clients, en installant celui-ci au niveau du sous-répartiteur téléphonique

PBO : Point de branchement optique

PDC : prise de commande, désigne toutes les commandes reçues par le délégataire au cours d'une période, sans distinction de la date réelle de mise en service

PERRING : en informatique, il s'agit de la pratique d'échanger du trafic internet avec des pairs

PER : premier établissement de réseau

PFRO : participations aux frais de raccordements optique

PIA : programme des investissements d'avenir

PM : point de mutualisation

POP : « Point opérateur de présence », site de transmission actif propre à l'opérateur, recueillant les flux générés par les accès dégroupés ou les accès FTTH raccordés aux équipements installés au titre d'un contrat d'hébergement

PTO : Prise terminal optique, installée à l'intérieur d'un logement ou local à usage professionnel, sur laquelle l'abonné branche la box de l'opérateur

REDA : Réseau Entreprendre Drôme Ardèche

RIP : réseau d'initiative publique

RURA : compte de réserve de montée en charge

SAP : systems, applications, ans products for data processing, logiciel de gestion intégré, en informatique et management

SCORAN : Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique

SDTAN : Schéma directeur territorial d'aménagement numérique

SDSL : symmetric digital subscriber line, technologie de communication numérique qui permet d'utiliser une ligne téléphonique pour échanger des données numériques, de manière symétrique (les flux de données sont équivalents en réception et en émission)

Shelster : local technique (plus grand qu'une armoire de rue) hébergeant des équipements télécoms

SI : système d'information, par exemple, logiciel permettant de connaître l'éligibilité d'une ligne téléphonique à la fibre ou à l'ADSL

SIG : système d'information géographique, logiciel utilisant une carte géographique virtuelle

SLA : service level agreement, accord de niveau de service, définit le ou les niveaux de qualité de service attendue sur le réseau en fonction des contrats souscrits par les opérateurs

SWAP : bascule

Switch : équipement télécom qui permet l'interconnexion de plusieurs équipements et matériels appartenant à un même réseau physique

Syslog : protocole définissant un service de journaux d'évènements d'un système informatique

TDM : time division multiplexing

TDR : tête de réseau

TGBT : tableau général basse tension

THD : très haut débit

Transit IP : bande passante vendue par les fournisseurs d'accès internet (FAI) et fournisseurs de contenu, dont la tarification classique est fonction du débit consommé par le client lors d'un mois calendaire

Tronc : dispositif de collecte des flux des opérateurs sur le réseau

VDR : vie du réseau

Vlan : virtual local area network

VDSL : very high bi-rate digital subscriber line – technologie de communication numérique qui permet d'utiliser une ligne téléphonique pour échanger des données numériques, de manière asymétrique (le flux de données est plus important dans le sens de la réception que dans le sens de l'émission), et qui permet d'accéder à de très hauts débits

VoIP : voix sur IP

WDM : wavelength division multiplexing – multiplexage de longueur d'onde : technique utilisée en communications optiques qui permet de faire passer plusieurs signaux de longueur d'onde différentes sur une seule fibre optique, en les mélangeant à l'entrée à l'aide d'un demultiplexeur (MUX), et en les séparant à la sortie au moyen d'un demultiplexeur (DEMUX)

WiFi : Wireless Fidelity, systèmes de communication sans fil

ZA : zone d'activités

Zone AMII : AMII appel à manifestation d'intention d'investissement – zone sur laquelle un opérateur a déclaré un investissement dans le déploiement de la FTTH

Zone blanche : territoires ne bénéficiant que d'un service inférieur ou égal à 512 Kbps



CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A170136 KJF

23/01/2017

**Chambre Régionale des Comptes
Auvergne Rhône-Alpes
124 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON cedex 3**

Valence, le 17 JAN, 2017

Objet : Réponse du Syndicat ADN au rapport d'observations définitives

Réf. SV/HS/17008

Madame la Présidente,

Conformément aux dispositions des articles L243-5 et R241-17 du code des juridictions financières et faisant suite au rapport confidentiel d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne Rhône-Alpes que vous m'avez transmis par courrier en date du 23 décembre 2016 sous la référence KAR D164942 KJF, je vous propose ma réponse écrite et signée personnellement.

Après une lecture attentive, je constate que les observations initiales ont pu être modulées à la lumière des éléments de réponse que je vous avais transmis le 26 août 2016 à la suite du premier document d'observations provisoires et je vous en remercie.

La chambre formule deux recommandations :

- Premièrement, la Chambre recommande de suivre la programmation pluriannuelle des investissements adoptée le 24 mars 2016, et ajuster celle-ci chaque année en fonction de l'évolution de l'activité.
- Deuxièmement, la Chambre invite le syndicat à veiller à la qualité de l'information transmise par le délégataire, notamment en matière financière afin d'effectuer un contrôle efficace de l'exécution du contrat de délégation de service public.

A la lumière des récentes délibérations, il me semble important de vous informer que le Comité Syndical a voté en sa séance du 13 décembre 2016 son Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) et également voté le principe d'un suivi en Autorisation de Programme et Crédits de Paiement (AP/CP). Il me semble que ce dispositif soit de nature à répondre à votre première recommandation.

Syndicat Mixte
Ardèche Drôme Numérique

42 Avenue des Langoties - Bâtiment B
Parc de Lautagne
26000 Valence
Tél 04 82 30 40 00
www.ardechedromenumerique.fr
Courriel : contact@sm-adn.fr

Le Syndicat mixte
Ardèche Drôme Numérique
est l'établissement public
en charge de
l'aménagement numérique
en haut et très haut débit des
territoires de l'Ardèche
et de la Drôme

Concernant la seconde recommandation, comme vous l'indiquez en page 36 du rapport, « au cours de sa réunion du 15 juillet 2015, le bureau syndical a, de fait, décidé de procéder à un audit de son délégataire ». Cet audit est composé d'un volet technique, d'un volet financier et enfin d'un volet commercial. Je suis en mesure de confirmer que ces audits auront vocation à se renouveler et viendront s'ajouter à un contrôle annuel plus contraint.

Comme j'avais déjà eu l'occasion de vous l'écrire, si dans le cadre de la gestion passée vous relevez quelques erreurs involontaires que nous veillerons à ne pas reproduire, vos observations portent plus sur l'avenir pour lequel vous appelez à la prudence. Ainsi la chambre insiste sur les risques et sur la nécessité de sécuriser les financements externes.

Ce risque n'est pas propre au Syndicat mixte ADN mais à l'ensemble des Réseaux d'Initiative Publique (RIP) comme l'avait alerté déjà en 2013, le Premier Président de la Cour des Comptes dans son référé 6599 au Premier Ministre. L'enquête actuellement menée à l'échelle nationale par la Cour des Comptes sera riche d'enseignement, nous en sommes certains.

Notre Syndicat a fait en sorte d'encadrer ce risque en sécurisant le financement du projet :

- En obtenant, dans le cadre de l'attribution de la Délégation de Service Public d'affermage (phase 2), un montant de redevance de 117 M€ (part fixe et variable) sur une durée de 18 ans, dont la part ferme commencera à être versée dès la 2ème année d'exploitation du réseau et, surtout, dont le montant sur les premières années d'exploitation couvrira la annuités de la dette à souscrire par ADN, y compris dans le cadre de l'optimisation du déploiement en 8 ans au lieu des 10 ans initialement prévus.
- En demandant aux membres du Syndicat (EPCI, Départements et Région) d'anticiper le plus possible le versement de leurs participations en investissement, de manière à optimiser la gestion de trésorerie et à minimiser le besoin de financement par l'emprunt.

Dans ce contexte, il ne me semble pas juste d'écrire à propos de la capacité de désendettement que « l'ordonnateur estime que l'amélioration de ce ratio n'est pas un objectif prioritaire ». Ce ratio doit s'analyser au regard de la durée de vie normale d'un tel réseau établi pour les 40 à 50 prochaines années et de la progressivité anticipée de la perception des recettes d'exploitation.

Enfin, il me semble utile de vous informer que dans un avis du Tribunal administratif référencé 2016-01 notifié par Monsieur le Préfet de la Drôme le 20 décembre 2016, le raisonnement du service juridique d'ADN a été confirmé. Aussi les marchés par lesquels ADN achète des prestations directement utiles à la construction, à la gestion du réseau et à la diffusion des services rendus par cette infrastructure relève de l'exemption instituée par le 15° de l'article 14 précité de l'ordonnance N°2015-899 du 23 juillet 2015.

Cette exemption permettra notamment d'optimiser la passation mais également l'exécution des marchés et les aléas induits.

En conclusion, je considère le rapport final comme une feuille de route pour les années à venir avec pour finalité la réussite du projet de déploiement de la fibre à la maison (FTTH) et la fiabilisation de la gestion de l'administration que je préside.

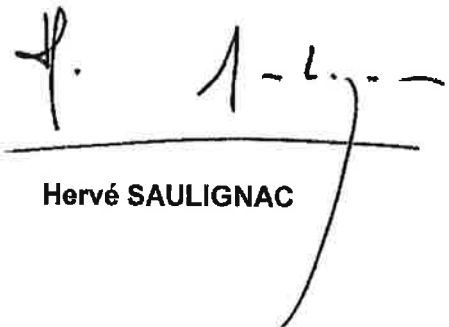
La structure ADN a pour vocation à s'inscrire durablement dans le paysage Ardéchois et Drômois. Après le temps du déploiement viendra le temps de l'exploitation, de l'extension et du développement de cette infrastructure essentielle pour notre territoire. Cela demande un réseau pérenne et de qualité et suppose une structure forte, à haute technicité, ce que vous ne contredisez pas et là encore je vous en remercie.

Ce document constitue ma réponse que je souhaite voir transmise à l'assemblée délibérante en accompagnement de votre rapport final.

Ces documents seront présentés et commentés lors de la plus proche séance du Comité syndical dès notification du rapport final.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président du Syndicat ADN,



Hervé SAULIGNAC

N° 2016-01

Préfet de la Drôme

Avis du 14 novembre 2016

République Française
Le Tribunal administratif de Grenoble

Dans sa demande du 30 septembre 2016, enregistrée le 4 octobre 2016, le préfet de la Drôme sollicite, en application de l'article R. 212-1 du code de justice administrative, l'avis du Tribunal sur le régime des marchés passés par le syndicat mixte Ardèche Drôme Numérique (ADN).

Le préfet de la Drôme expose :

- que les marchés passés par le syndicat mixte ADN et qui ont, en principe, pour objet de lui permettre de mettre à disposition ou d'exploiter le service de réseau de communication électronique dont il assure la gestion et le développement, ne sont pas soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 en vertu de l'article 14 de cette ordonnance, ce qui ne le dispense pas de respecter le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination dégagé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Telaustria* n° C-324/98.
- que, néanmoins, ADN pourrait être conduit à passer des contrats dont l'objet principal ne serait pas lié au réseau de communication électronique.

En conséquence, le préfet de la Drôme pose au Tribunal les deux questions suivantes :

1°) Les marchés dont les objets sont principalement liés à cette activité doivent-ils être considérés comme exclus du champ d'application des dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ?

2°) Les marchés dont les objets ne sont pas principalement liés à cette activité doivent-ils aussi être considérés comme exclus du champ d'application des dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ?

Vu :

- la décision de la présidente du Tribunal fixant la composition de la formation habilitée à examiner la présente demande ;
- la directive n° 2014/24/UE du 26 février 2014 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;
- le code de juridiction administrative, notamment l'article R. 212-1 qui dispose :
« Les tribunaux administratifs (...) peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets (...) ».

Sur le rapport de M. Arbarétaz, président, le Tribunal est d'avis, eu égard aux pièces communiquées et sous réserve de l'appréciation par la juridiction compétente statuant au contentieux, de répondre dans le sens des observations suivantes.

1. Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 susvisée transposant la directive n° 2014/24/UE : « *Les marchés publics soumis à la présente ordonnance sont les marchés (...) définis ci-après. / Les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services (...)* ». L'article 5 de la ordonnance énumère les trois objets des marchés publics : « *I – Les marchés publics de travaux ont pour objet : (...) 2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception. / Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique. II – Les marchés publics de fournitures ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits (...) III – Les marchés publics de services ont pour objet la réalisation de prestations de services (...)* » ;

2. Les statuts approuvés par l'arrêté préfectoral n° 2014-154-0027 constituent ADN en syndicat mixte. Leur article 3 assigne au syndicat les missions suivantes : « *1° L'établissement, l'exploitation et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques dans les conditions prévues par la loi ; 2° La réalisation de toute prestation, acquisition ou travaux nécessaires au développement de ces infrastructures et réseaux ; 3° L'organisation et la fourniture des services de communication électroniques et des services de communication audiovisuelle, correspondant à ces infrastructures et réseaux, dans les conditions prévues par la loi ; 4° La passation de tout contrat ou marché nécessaire à l'exercice de ces activités ; 5° L'organisation de l'expertise financière, technique et juridique de toute question intéressant la réalisation, l'exploitation et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de communication électroniques. / Le Syndicat est également compétent en matière d'étude, d'intégration et de gestion des données géographiques et alphanumériques concernant ces infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». Enfin, l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales dispose : « *Le syndicat mixte est un établissement public* ».

3. La combinaison de ces dispositions appelle deux remarques préliminaires qui auront une incidence sur l'examen des questions dont est saisi le Tribunal. En premier lieu, la demande du préfet de la Drôme se référant aux *marchés* passés par ADN, l'avis se limitera aux contrats par lesquels ADN, agissant en tant qu'acheteur, commande à titre onéreux un ouvrage, une fourniture ou un service. Acquittée à la réception ou à la livraison, la rémunération du prestataire a la nature d'un prix. Il s'ensuit que sont exclus des développements qui suivent, les contrats qui emportent transfert du risque de l'exploitation du service à un prestataire qui s'en rémunère directement tels qu'une délégation de service consentie par ADN sur tout ou partie de ses missions statutaires, ainsi que les contrats par lesquels ADN vend ses prestations de transmission numérique aux usagers raccordés. Quant aux contrats par lesquels ADN vend occasionnellement à des tiers son expertise ou des études, en exécution du second paragraphe de l'article 3 précité des statuts, ils ne seront évoqués qu'en tant qu'ils peuvent emporter des conséquences sur le régime des achats effectués par le syndicat pour la livraison de cette catégorie de prestations.

En second lieu, ADN, syndicat mixte, est un établissement public local. Or, un établissement public local, personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière, est soumis au principe de spécialité. C'est ce qui le distingue des collectivités territoriales dont il émane. Il n'a donc pas plénitude d'attributions et ne peut intervenir hors de ses missions statutaires.

4. Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance n° 2015-899 : « *Les acheteurs publics ou privés soumis à la présente ordonnance sont les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices définis respectivement aux articles 10 et 11* ». Aux termes de l'article 10 : « *Les pouvoirs adjudicateurs sont : 1° Les personnes morales de droit public (...)* ». Aux termes de l'article 14 de la même ordonnance : « (...) *la présente ordonnance n'est pas applicable aux marchés publics passés par les pouvoirs adjudicateurs et qui présentent les caractéristiques suivantes : (...)* 15° *Les marchés publics qui ont principalement pour objet de permettre la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux publics de communications électroniques ou la fourniture au public d'un ou de plusieurs services de communications électroniques (...)* ».

5. **Première question :** Sans égard au caractère industriel et commercial du service public qui lui est assigné, ADN est assujéti à la catégorie des personnes morales de droit public, par détermination de ses statuts. Etant acheteur public au sens du 1° de l'article 10 précité de l'ordonnance, les marchés qu'il passe en cette qualité pour constituer, rénover, entretenir ou exploiter le réseau de communication électronique sont, néanmoins et en principe, exclus du champ d'application de l'ordonnance n° 2015-899 en vertu du 15° de l'article 14 précité. Il est vrai que les mêmes dispositions assortissent ce principe d'une condition tenant à l'objet des marchés et d'une restriction exprimée par l'adverbe *principalement*, laquelle relève de l'examen de la seconde question. Sont exclus du régime des marchés publics, les marchés à condition qu'ils aient *pour objet de permettre* la mise à disposition ou l'exploitation du réseau. Dès lors, doit-on distinguer selon que les ouvrages, fournitures ou services achetés concourent directement ou indirectement à l'exploitation du réseau ?

Selon cette logique, seuls les marchés d'acquisition d'ouvrages, biens ou services matériellement indissociables de l'exploitation relèveront de l'exemption du 15° de l'article 14 précité. Ainsi, les achats de véhicules d'intervention ou de logiciels de facturation des services d'accès au réseau répondront à la condition tirée de l'objet du marché car l'exploitation de l'infrastructure en est directement tributaire, tandis que n'y répondront pas les achats de fournitures de bureau ou de logiciels informatiques d'emploi courant. L'inconvénient d'un tel raisonnement est de scinder artificiellement les missions. Pour ne prendre que deux exemples, un logiciel d'édition des paies, s'il n'est pas acquis pour intervenir sur l'infrastructure, n'aurait pas lieu d'être si les agents à rémunérer n'étaient pas affectés à la construction, l'entretien ou la gestion du réseau. Il en va de même de fournitures de bureau. Les services support d'ADN ne consomment du papier, des photocopies et des stylos qu'afin de permettre aux services opérationnels de construire, entretenir et développer le réseau.

La lettre du texte conduit cependant à privilégier cette interprétation restrictive : si le 15° de l'article 14 de l'ordonnance transposant la directive n° 2014/24/UE avait entendu étendre l'exemption aux acquisitions d'ouvrages, biens ou services nécessités, directement ou indirectement, par les missions de gestionnaires de réseaux, il aurait désigné « les marchés publics passés par les acheteurs publics agissant principalement en tant que gestionnaires ou exploitants de réseaux publics de communications électroniques ». D'ailleurs, la Cour de justice des communautés européennes, interrogée sur la portée de la directive 92/50/CEE du 18/06/92 dont l'article 62 exempte du régime des marchés passés par le secteur public

audiovisuel, les « marchés publics ayant pour objet les services qui touchent à la fonction propre des organismes de radiodiffusion, à savoir ... » a répondu que seuls les marchés publics concernant les services auxquels se réfère cette disposition étaient exclus du champ d'application de la directive*.

En conséquence – réserve faite de la restriction introduite par l'adverbe *principalement* – l'exemption instituée par le 15° de l'article 14 précité de l'ordonnance ne s'applique qu'aux marchés par lesquels ADN achète des prestations directement utiles à la construction, à la gestion du réseau et à la diffusion des services rendus par cette infrastructure.

* Cf : CJCE avis, 13/12/2007, aff. C-337/06, Bayerischer Rundfunk.

6. **Seconde question** : Une fois acquise la définition de l'objet du marché, la réserve introduite par l'adverbe *principalement* ne peut avoir de portée utile que si un même acheteur public exerce plusieurs compétences dont l'une, au moins, est susceptible de l'assujettir à la catégorie des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices au sens des articles 10 et 11 de l'ordonnance, tandis que d'autres l'excluraient de ces catégories, en vertu de l'article 16 précité. Tel serait le cas d'une collectivité territoriale qui, disposant d'une plénitude de compétences, serait opératrice d'un réseau de distribution de gaz ou de chaleur, ce qui lui conférerait la qualité d'entité adjudicatrice soumise au régime des marchés publics en vertu du 1-1° de l'article 12, et d'un réseau de communications électroniques qui l'en exclurait, en vertu du 15° de l'article 14 précité. Tel serait également le cas d'un établissement public local exerçant ces deux compétences statutaires. Il y aurait alors lieu de déterminer, par exemple, quel service profiterait majoritairement (ou à titre principal) de la flotte de véhicules utilitaires d'intervention dont l'achat est envisagé pour l'entretien des deux réseaux. La même analyse devrait être conduite pour l'achat ou la maintenance de logiciels techniques ou la construction de centres d'exploitation communs. Du résultat de cet examen dépendrait le régime des marchés à passer.

7. ADN n'a que deux missions statutaires, l'une de gestion du réseau de communication électronique, l'autre d'expertise technique dans le même domaine. Le principe de spécialisation des établissements publics locaux s'oppose à ce qu'il en exerce d'autres, sans modification de ses statuts. Il suit de là que tous contrats de construction d'ouvrage, d'achat de fournitures ou de services ne pourront être conclus que pour répondre exclusivement à des missions exclus du champ d'application de l'ordonnance n° 2015-899. Une hypothèse doit, il est vrai, être envisagée : celle d'achats effectués pour livrer des prestations d'expertise commandées par des tiers. Les statuts d'ADN ne font pas obstacle, en effet, à ce qu'il vende ses prestations d'expertise à des tiers (voir le second paragraphe de l'article 3). Certes, ces prestations portent sur des réseaux de transmission de communications numériques et peuvent même relever de la qualification de quasi-régie, au sens de l'article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 si elles sont livrées à des membres du syndicat. Mais ADN n'agit pas lui-même, dans ces circonstances, en tant qu'exploitant de réseau si bien que le 15° de l'article 14 de l'ordonnance ne trouve pas à s'appliquer aux fournitures, ouvrages ou services qu'il acquiert pour remplir ces missions. Si ces acquisitions sont effectuées spécialement pour de telles missions, il retrouve la qualité d'acheteur public de droit commun et ses opérations d'achat sont soumises au régime des marchés publics. Si elles doivent permettre de satisfaire directement l'exploitation du réseau et l'expertise pour le compte de tiers – et l'on peut supposer que tel est le cas compte tenu de la similitude des compétences et des matériels à mobiliser – il y a lieu de déterminer à quelle fin les fournitures, les logiciels ou les matériels techniques ainsi achetés sont principalement destinés. Compte tenu de la part prépondérante du réseau dont ADN est l'affectataire, il est également probable que ces achats

soient principalement destinés à la mission statutaire relevant du 15° de l'article 14 de l'ordonnance, ce qui les exclut en totalité du régime des marchés publics.

Le Tribunal est donc d'avis de répondre :

- A la première question, que l'exemption instituée par le 15° de l'article 14 précité de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ne s'applique qu'aux marchés par lesquels ADN achète des prestations directement utiles à la construction, à la gestion du réseau et à la diffusion des services rendus par cette infrastructure.

- A la seconde question, que les marchés par lesquels ADN achète des prestations directement utiles à la construction, à la gestion du réseau et à la diffusion des services rendus par cette infrastructure ne doivent être réintégrés dans le champ de l'ordonnance que dans l'hypothèse où ils permettraient, à titre principal, la vente de prestations d'études ou d'expertise permise par le second paragraphe de l'article 3 des statuts.

Grenoble, le 14 novembre 2016.

Président

Premier conseiller

Premier conseiller

