



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## SYNDICAT MIXTE MEGALIS BRETAGNE (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 28 janvier 2021.



## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	4
RECOMMANDATIONS .....	8
INTRODUCTION.....	9
1 Le syndicat Mégalis et sa gouvernance .....	10
1.1 L’objet du syndicat .....	10
1.2 Les statuts.....	10
1.2.1 Les différentes instances.....	11
1.2.2 Les ressources prévues par les statuts .....	12
1.3 L’obligation d’information en ligne.....	13
1.4 Les tableaux de bord .....	13
2 La construction du projet Bretagne très haut débit.....	15
2.1 Le cadre juridique de l’intervention de Mégalis .....	16
2.2 Les objectifs et la gouvernance du projet BTHD.....	17
2.2.1 Les objectifs du projet et sa planification.....	17
2.2.2 La gouvernance du projet .....	22
2.3 Rappel des hypothèses financières du projet BTHD .....	23
2.4 Le précédent rapport de la chambre.....	23
2.5 D’importants retards constatés sur la première phase.....	24
2.5.1 La montée en débit (MED).....	24
2.5.2 Le déploiement de la première tranche du projet BTHD : d’importants retards et des coûts réels inférieurs aux prévisions .....	26
2.5.3 Les raisons invoquées des retards constatés .....	29
2.6 Les conventions de financement du projet BTHD.....	31
2.6.1 Des coûts de travaux moindres que prévus .....	31
2.6.2 Un calendrier d’appels de fonds inadapté .....	31
2.7 La poursuite du projet Bretagne très haut débit : les phases 2 et 3.....	32
2.7.1 Un changement dans l’économie du secteur des télécommunications.....	32
2.7.2 Le recours à des marchés de conception-réalisation .....	33
2.7.3 Le coût des phases 2 et 3 .....	34
2.7.4 Modalités de financement de la phase 2 par les EPCI.....	34
2.7.5 Le planning prévisionnel de déploiement.....	35
3 L’exploitation du réseau Bretagne très haut débit.....	37
3.1 Les flux financiers entre le syndicat et son délégataire .....	37
3.1.1 La redevance au profit du syndicat.....	37
3.1.2 Les participations publiques .....	37
3.1.3 Un décalage entre la DSP et les prévisions de la feuille de route .....	38
3.2 Les tarifs publics retenus par la DSP .....	39

3.3	Un suivi du contrat par Mégalis à améliorer.....	39
3.3.1	Des méthodes comptables du délégataire qui ne facilitent pas le suivi et qui sont défavorables pour le syndicat .....	39
3.3.2	La qualité des rapports du délégataire .....	40
3.3.3	Les audits de suivi de la DSP diligentés par Mégalis.....	41
3.4	L'exécution financière de la DSP de 2016 à 2019.....	42
3.4.1	Des retards de recettes liés au retard de construction du réseau.....	42
3.4.2	Les dépenses .....	44
3.4.3	Les résultats de la DSP .....	45
3.5	L'économie générale de la DSP.....	46
3.6	L'économie générale du contrat de délégation de service public a été bouleversée par un nombre important d'avenants .....	47
3.6.1	Une durée de la DSP initialement longue encore prolongée.....	48
3.6.2	Le mode de calcul de la redevance a été modifié.....	49
3.6.3	Les participations publiques ont été revues.....	49
3.6.4	Le nouveau plan d'affaires .....	50
3.6.5	Une rentabilité excessive des capitaux du délégataire .....	50
3.7	Des clauses relatives à la fin du contrat défavorables aux intérêts du syndicat.....	52
3.7.1	Le renouvellement du patrimoine.....	52
3.7.2	Le devenir des outils informatiques et du personnel.....	52
3.7.3	Le suivi indispensable des cessions d'IRU .....	53
4	La situation financière .....	55
4.1	La gouvernance financière .....	55
4.1.1	Les débats d'orientation budgétaire (DOB) .....	55
4.1.2	La prévision budgétaire .....	56
4.1.3	Tenue de la comptabilité d'engagement.....	56
4.2	Une fiabilité des comptes à améliorer.....	57
4.2.1	Les frais d'études.....	57
4.2.2	Le compte 2088 « Autres immobilisations incorporelles ».....	57
4.2.3	Les durées d'amortissement .....	57
4.2.4	Le compte 2764 créances autres personnes de droit privé .....	58
4.2.5	L'absence de restes à réaliser et la gestion en AP/CP .....	58
4.2.6	L'inventaire physique .....	59
4.3	L'analyse de la situation financière .....	59
4.3.1	Les recettes réelles de fonctionnement.....	59
4.3.2	Les dépenses réelles de fonctionnement.....	60
4.3.3	La formation de l'autofinancement .....	61
4.3.4	La situation patrimoniale .....	61
4.3.5	Les projections futures .....	63
5	La gestion interne .....	65
5.1	La gestion des ressources humaines .....	65
5.1.1	Organigramme et répartition des effectifs.....	65
5.1.2	La régularité des rémunérations .....	65

5.2 Présentation de la situation de la commande publique .....	67
5.2.1 L'absence de guide de la commande publique.....	67
5.2.2 Analyse des marchés passés sur la période contrôlée .....	67
TABLE DES ANNEXES.....	69

## SYNTHÈSE

Le syndicat mixte ouvert Mégalis Bretagne a été créé le 20 octobre 1999 et regroupe sur le territoire breton les 59 intercommunalités qui couvrent 1 233 communes, les quatre départements et la collectivité régionale. Le projet Bretagne Très Haut Débit (BTHD) porté par Mégalis concerne ainsi 90 % du territoire breton et 60 % de la population, les plus grandes agglomérations étant du ressort de l'initiative privée.

Il exerce toujours sa compétence historique, qui consiste à favoriser le développement de l'administration électronique en proposant une offre de services numériques mutualisés et de fournitures annexes associées, tels qu'une salle de marchés publics ou la télétransmission des actes aux services de l'État. Il s'est vu en outre confier en 2013 la mise en œuvre du programme BTHD, qui doit amener la fibre optique aux foyers bretons vivant en dehors des agglomérations. Cette dernière compétence est budgétairement la plus importante avec 116 M€ de recettes sur un budget global de 123 M€ en 2018.

La présidence du syndicat est exercée par le président du conseil régional sur l'ensemble de la période examinée, comme le prévoient indirectement les statuts du syndicat.

### *Un changement dans la stratégie du syndicat qui privilégie désormais la rapidité du déploiement à l'aménagement du territoire*

Le schéma de cohérence régionale pour l'aménagement numérique du territoire breton (SCORAN) adopté en avril 2011 prévoyait de relier à la fibre jusqu'en 2030 tous les locaux bretons pour un budget de 2 Md€. Il s'agissait de définir un réseau structurant reliant dans un premier temps 500 sites prioritaires, puis 2 000 sites et enfin de déployer le réseau sur l'ensemble des foyers, entreprises et sites publics.

La feuille de route adoptée en avril 2012 a modifié cette stratégie pour retenir un déploiement parallèle des villes moyennes et des zones rurales dont l'accès à internet était réduit, tout en permettant aux entreprises et services publics de se raccorder en fonction des opportunités, besoins ou priorités. De même, Mégalis a restreint la construction de son réseau à la réalisation de boucles locales situées derrière les centraux téléphoniques déployés par les grands fournisseurs d'accès à internet (FAI). Cette approche, moins axée sur l'analyse des besoins, s'accompagnait de la volonté de raccorder son réseau à ceux préexistants, principalement les réseaux de collecte d'Orange et ses centraux téléphoniques.

Si cette orientation a permis de réduire des coûts initialement estimés à 150 M€, elle affaiblit le rôle de Mégalis dans la maîtrise du foncier pour une partie de ses équipements.

Une première phase programmée, initialement de 2014 à 2018, mais dont l'échéance a été repoussée à 2020, comportait deux tranches de travaux. La première prévoyait le déploiement de la fibre optique pour environ 70 000 locaux (foyers, entreprises et sites publics), situés pour moitié dans quatre villes moyennes (Auray, Carhaix-Plouguen, Lamballe et Redon) et pour l'autre moitié dans 28 zones rurales. La deuxième tranche, prévue initialement de 2016 à 2018 mais reprogrammée de 2018 à 2020, doit raccorder à la fibre optique 170 000 foyers, entreprises et sites publics bretons, pour moitié situés dans neuf villes moyennes (Dinard, Landerneau, Pontivy, Dinan, Quimperlé, Ploërmel, Paimpol, Loudéac et Châteaulin) et pour l'autre moitié dans 91 zones rurales.

La deuxième phase prévue de 2019 à 2023 a été reportée à 2020 pour son lancement et concerne 400 000 locaux. Enfin, la phase 3 (2024-2030), qui concerne plus de 600 000 locaux, a été avancée, pour une réalisation entre 2023 et 2026. Pour ces deux dernières phases, les critères géographiques de déploiement des travaux ont été largement confiés aux entreprises prestataires, Mégalis renonçant ainsi pour une grande part à une stratégie d'aménagement du territoire pour privilégier la vitesse de déploiement.

### *Des retards persistants dans le déploiement du réseau*

Au 31 décembre 2019, le nombre de lignes raccordables s'élevait à 71 148, et le nombre de lignes raccordées à 25 944, soit 4 375 de plus qu'en 2018. Mégalis s'était pourtant initialement engagé auprès de son délégataire chargé de l'exploitation du réseau, THD Bretagne, à livrer 216 272 lignes, cible revue à la baisse en 2018 à 119 782 lignes raccordables et 32 366 raccordées. Alors que la moyenne nationale des zones moins denses d'initiative publique couvertes en fibre était de 20 % au quatrième trimestre 2019 (12 % en 2018), la Bretagne est non seulement moins couverte mais elle déploie plus lentement son réseau. Au premier trimestre 2020, selon les données ARCEP, le territoire couvert par Mégalis comptait 1 206 000 foyers dont 6,2 % couverts par la fibre<sup>1</sup>.

Alors que les villes moyennes devaient être couvertes à égale proportion avec les zones rurales, les communes moyennes de la deuxième tranche concentrant d'importantes zones d'emplois (Loudéac, Pontivy, Ploërmel) n'étaient pas couvertes, 60 % des sites couverts étant en zone rurale. Les zones les moins denses ont été déployées plus rapidement.

Les raisons de ce retard sont multiples : manque de ressources humaines et matérielles des entreprises retenues pour effectuer les travaux, complexité de déploiement dans des zones rurales (utilisation de poteaux), complexités administratives diverses, problèmes de compatibilité des fichiers informatiques utilisés par les entreprises prestataires et l'entreprise délégataire de Mégalis. De même, le choix de déployer en priorité des zones peu denses s'est traduit par des coûts d'apprentissage importants pour un nombre de prises produites réduit.

Par ailleurs, la conduite du projet par Mégalis avait été réalisée par une équipe sans doute trop réduite les premières années, même si elle apparaît désormais suffisante en 2020. En revanche, cette équipe est dotée d'outils de pilotage inadaptés pour le suivi de nombreux chantiers alors que son environnement est complexe et nouveau. La poursuite des travaux en phases 2 et 3, dans un cadre où les entreprises retenues maîtriseront la conception et la réalisation du réseau, nécessitera un meilleur suivi des opérations par les équipes de Mégalis.

---

<sup>1</sup> Sources : open data ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes).

### ***Un contrat de délégation de service public très favorable aux intérêts du délégataire***

Mégalis a confié en 2015 la gestion de son réseau et le raccordement final des usagers à THDB (Très haut débit Bretagne), filiale à 100 % d'Orange, pour une durée initiale de 17 ans, durée longue sans rapport avec la nature des prestations demandées. Ce contrat apparaît en outre très favorable aux intérêts du délégataire.

En effet, le délégataire ne compte que peu de coûts fixes : ses charges, très largement sous-traitées, sont donc proportionnelles au volume de lignes raccordables confiées par Mégalis. Les recettes sont elles-mêmes liées au nombre de prises raccordées et à la vente de cofinancements<sup>2</sup> du réseau Bretagne très haut débit. Les risques d'exploitation sont donc presque inexistantes dès lors qu'un seuil de 100 000 prises raccordables sera dépassé. Dans ce contrat, Orange apportait initialement 19,7 M€ de capital social et percevait une rémunération de 15 % (55,3 M€ de dividendes). Mégalis percevait 132,4 M€ de redevances pour financer son réseau, ce qui était très inférieur aux prévisions de 360 M€ de la feuille de route.

La comptabilité du délégataire est caractérisée par des méthodes comptables qui rendent complexe sa lecture, ne permettent pas un suivi des raccordements créés, des actifs confiés, des ventes de cofinancements du réseau ou encore de sa trésorerie. Mégalis ne peut donc exercer un contrôle suffisant sur l'exécution du contrat par le délégataire.

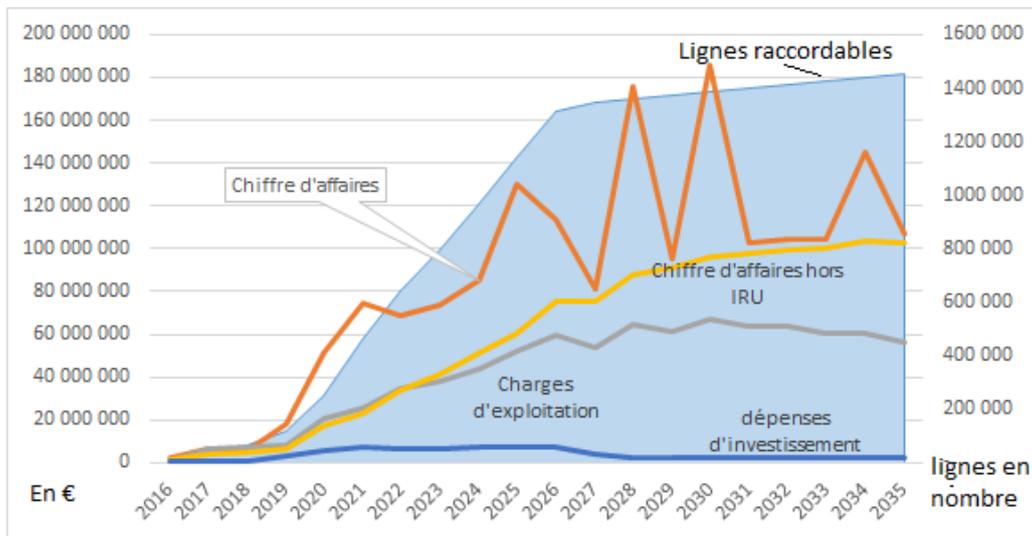
Dans un contexte concurrentiel plus favorable, avec des retards accumulés dans les livraisons et une proportion d'abonnés dans les lieux desservis meilleure que prévu, Mégalis a renégocié ce contrat dans le cadre d'une clause de réexamen, pour l'allonger de trois années, augmenter le nombre de prises confiées et modifier les calculs de la redevance qui lui est versée.

Si les redevances versées à Mégalis sont prévues à hauteur de 486,7 M€ sur 20 ans, Orange réduit son apport au capital social à 5,4 M€, ce qui lui rapporterait une rémunération moyenne de 44 %, niveau très excessif avec le versement de 238,5 M€ de dividendes sur 20 ans. Bouleversant l'économie générale du contrat, les différents avenants, en particulier le quatrième, apparaissent irréguliers et contraires aux stipulations contractuelles initiales qui prévoyaient le maintien d'une rémunération des capitaux de 15 %.

Le contrat prévoit de céder des cofinancements pour 20 ans sur le réseau de Mégalis tandis que le délégataire en conservera la trésorerie au-delà même du contrat. Le bénéfice de ces ventes sera pourtant nécessaire au futur exploitant qui devra assumer l'entretien du réseau sans en avoir les ressources. Ainsi, pour l'avant-dernière année du contrat, le plan d'affaires signé prévoit la vente de droits d'usage sur le réseau Mégalis à hauteur de 40 M€, qui permettront le versement par le délégataire de 50 M€ de dividendes à Orange la dernière année du contrat. Cette trésorerie manquera à l'exploitant suivant qui devra assumer pourtant l'entretien du réseau.

---

<sup>2</sup> Le déploiement des réseaux FttH (fibre optique de bout en bout) fait l'objet dans la régulation des mécanismes de cofinancement qui consistent à partager les coûts des déploiements entre opérateurs en échange de droits d'usage pérenne sur ces infrastructures, le plus souvent pour une durée supérieure ou égale à 20 ans, renouvelables le cas échéant pour un montant permettant de maintenir un bon état de fonctionnement de l'infrastructure cofinancée (source : ARCEP 2015).

**Graphique n° 1 : L'économie du contrat d'affermage du réseau Mégalis**

Source : annexe n° 19 de l'avenant 4 – plan d'affaires du contrat de DSP.

### ***Une trésorerie excessive par rapport aux besoins du syndicat***

Le coût moyen des prises était estimé à 2 000 €, subventionné forfaitairement à hauteur de 445 € par les intercommunalités. Le coût réel moyen des prises est très inférieur (en moyenne entre 1 000 et 1 100 €) ce qui a permis de réduire les participations de la région et des départements. La part des intercommunalités dans le financement du projet BTHD a donc été majorée.

Les conventions conclues entre Mégalis et les intercommunalités prévoyaient le versement d'importants acomptes par ces dernières. Les retards de déploiement et le versement des acomptes se sont traduits par une trésorerie pléthorique, passée de 18,3 à 81,3 M€ entre 2015 et 2019, ce qui représente des frais financiers inutiles estimés à 1,9 M€ par an pour les intercommunalités. Le syndicat Mégalis a depuis modifié le régime de versements d'avances de ses membres.

Le syndicat envisage d'affecter la différence entre le budget prévisionnel de 2 000 € par ligne et les coûts réels probablement inférieurs à une réduction des participations sur les travaux de la dernière tranche, dont le coût sera encore plus réduit (877 € par ligne) tandis que les participations par prise et par EPCI seront identiques pour l'ensemble du déploiement, l'ajustement s'effectuant lors de la phase 3 qui débiterait en 2023.

## RECOMMANDATIONS

*Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :*

Recommandation n° 1	Mettre à disposition sur le site internet du syndicat des informations budgétaires compréhensibles par les citoyens.....	13
Recommandation n° 2	Elaborer des tableaux de bord permettant un suivi financier et opérationnel calendaires des différentes missions exercées. ....	14
Recommandation n° 3	Exiger que le compte de résultat présenté par le délégataire soit strictement conforme dans sa présentation au plan d'affaires contractuel. ....	41
Recommandation n° 4	Evaluer sincèrement les recettes et dépenses du budget annexe Très Haut Débit .....	56
Recommandation n° 5	Attribuer des numéros d'inventaire individualisés à chaque bien, hors biens de faibles valeurs et acquis par lots. ....	59
Recommandation n° 6	Abroger sans délai la délibération du 29 novembre 2017 assimilant le syndicat à une commune de plus de 400 000 habitants.....	66
Recommandation n° 7	Elaborer un guide de la commande publique. ....	67

*Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.*

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat mixte Mégalis Bretagne à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 9 mars 2020.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 juin 2020 avec M. Loïg Chesnais-Girard, président, M. Jean-Yves Le Drian, ancien ordonnateur n'ayant pas donné suite aux sollicitations de la chambre pour la tenue d'un entretien de fin de contrôle.

La chambre, lors de sa séance du 23 septembre 2020, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées le 22 octobre 2020 à M. Loïg Chesnais-Girard, président et M. Jean-Yves Le Drian, ancien ordonnateur. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 28 janvier 2021, a arrêté ses observations définitives.

# 1 LE SYNDICAT MEGALIS ET SA GOUVERNANCE

Le syndicat mixte ouvert<sup>3</sup> Mégalis Bretagne, créé par arrêté préfectoral du 20 octobre 1999, regroupe 64 membres et couvre 1 233 communes bretonnes à travers leurs 59 intercommunalités. Son siège est à Cesson-Sévigné.

## 1.1 L'objet du syndicat

Le syndicat est constitué en vue de l'exercice de compétences générales auxquelles l'adhésion est obligatoire, et d'autres facultatives pour lesquelles l'adhésion est laissée au libre choix des collectivités.

Les compétences générales du syndicat mixte recouvrent la construction et l'exploitation du réseau public régional en fibre optique dans le cadre du projet « Bretagne très haut débit » (BTHD), qui réunit l'ensemble des collectivités territoriales et intercommunalités compétentes en matière d'aménagement numérique. En revanche, la région Bretagne est seule concernée par la compétence facultative qui prévoit l'établissement et la mise à disposition et/ou l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

Par ailleurs, le syndicat exerce toujours sa compétence historique consistant à favoriser le développement de l'administration électronique en proposant une offre de services numériques mutualisés et de fournitures annexes associées. Il offre à ce titre des services numériques aux organismes exerçant une mission de service public (administration locale, enseignement supérieur et recherche, enseignement primaire et secondaire, santé, formation, culture, transport, tourisme, organismes consulaires et tout projet ayant un intérêt régional ou suprarégional). Il propose ainsi à ses membres une plateforme d'achat public pour la publication des avis d'appel à concurrence, la mise à disposition des dossiers de candidatures ou encore la réception des offres. Il offre aussi des services tels que des dispositifs de signature électronique, des outils de télétransmission d'actes aux services préfectoraux ou de la DGFIP (télétransmission des flux comptables), de parapheur électronique, des outils d'archivage électronique, ou de gestion électronique de documents (GED).

## 1.2 Les statuts

Trois instances principales exercent la gouvernance du syndicat mixte : le comité syndical, le président et le bureau syndical.

---

<sup>3</sup> On distingue au sein des syndicats mixtes ceux dont la composition est limitée à des communes et leurs groupements (« fermés »), et ceux qui sont « ouverts » également à d'autres collectivités territoriales (département, région) ou leurs groupements, voire à d'autres établissements publics (CCI, chambre d'agriculture, ONF, université, OPHLM, etc.). Les syndicats mixtes ouverts, soumis aux articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), définissent librement dans leurs statuts les règles de fonctionnement.

## 1.2.1 Les différentes instances

### 1.2.1.1 Le comité syndical

Composé de 90 membres représentant toutes les catégories de collectivités, le comité syndical délibère sur les documents budgétaires, sur l'ensemble des décisions relatives à ses compétences et missions, sur les études, programmes de travaux et les moyens financiers correspondants, sur les conventions à passer pour leur mise en œuvre et pour l'exploitation des ouvrages, ou encore sur l'élection du président et des membres du bureau.

La région représente près de 40 % des voix lors des votes, les quatre départements 26 % et les 59 EPCI, 34 %. Les collectivités sont réparties par collège, selon leur catégorie juridique ou, pour les intercommunalités, selon leur taille démographique.

**Tableau n° 1 : Composition du comité syndical**

Collèges	Nbre de membres	Délégués titulaires par membre	Nbre total de délégués par collège	Nbre de voix par délégués	Total des voix	Part sur le total des voix
Collège n°1 - Région	1	4	4	75	300	39,5%
Collège n°2 - Départements	4	2	8	25	200	26,3%
Collège n°3 - EPCI > 50 000 hab.	19	2	38	5	190	25,0%
Collège n°4 - EPCI entre 20 000 et 50000 hab.	30	1	30	2	60	7,9%
Collège n°5 - EPCI < 20 000 hab	10	1	10	1	10	1,3%
<b>Total</b>	<b>64</b>		<b>90</b>		<b>760</b>	<b>100,00%</b>

Source : à partir de l'article 5 des statuts de Mégalis (octobre 2019).

### 1.2.1.2 Le président et la délégation donnée au directeur général

Le président, organe exécutif du syndicat, prépare et exécute les délibérations adoptées par le comité syndical. Il est chargé de l'administration du syndicat et est le chef des services de l'établissement.

Il est élu parmi les représentants des collectivités ayant adhéré à la compétence facultative unique (assurer le service public des réseaux et services locaux de communications électroniques) alors que seule la région Bretagne a opté pour cette compétence facultative. Il en résulte que la présidence lui échoit de droit, ce qui pourrait être prévu plus explicitement par les statuts. Sur la période de contrôle, c'est de fait le président du conseil régional qui a présidé Mégalis.

Les statuts mentionnent par ailleurs l'existence d'un « président délégué » sans définir plus précisément ses attributions. Cette fonction n'est pas prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui ne connaît que les fonctions de vice-président.

Des délégations ont été accordées aux neuf vice-présidents et à des membres de la direction administrative. En particulier, les délégations données au directeur général, qui les exerce dans les faits pleinement, couvrent un champ de compétences très large<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Tous les actes liés à la gestion des ressources humaines, aux marchés publics à l'exclusion des pièces liées à la passation et à la signature des commandes supérieures aux seuils de procédure formalisée, à la gestion comptable

En vertu de l'article 5.3 des statuts, la liste des vice-présidents est présentée par le président du syndicat, ce qui constitue une particularité, le comité syndical étant tenu par le choix des vice-présidents effectué par le président.

#### 1.2.1.3 Le bureau syndical

Le bureau est composé de 20 membres dont quatre représentants de la région et un par département. Le bureau, présidé par le président, règle par ses délibérations, l'ensemble des affaires de Mégalis, sauf celles expressément attribuées au comité syndical ou au président.

### 1.2.2 Les ressources prévues par les statuts

Les financements du projet BTHD comme de la fourniture de services numériques mutualisés sont prévus dans des conventions. Les statuts prévoient également dans leurs annexes les participations statutaires destinées à financer les compétences obligatoires, à hauteur de 1,761 M€ entre 2020 et 2024. La région s'acquitte de 32 % de cette somme et les départements de 52 %.

Par ailleurs, le financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondant aux compétences facultatives provient des contributions versées par les membres ayant adhéré à ces compétences. Des subventions du budget principal<sup>5</sup> sont toutefois autorisées pour certaines activités<sup>6</sup> et donnent lieu à une comptabilité distincte.

Le financement du budget principal n'appelle pas d'observations au regard du poids de chaque contributeur dans la gouvernance, sinon qu'il reflète une sous-représentation des départements qui ne disposent que de 26 % des voix au comité syndical. En revanche, alors que la région est prépondérante dans la gouvernance avec 39,5 % des voix, elle ne participe, tous budgets confondus, qu'à 22 % des financements en 2019, les intercommunalités apportant 59 % des ressources du syndicat, hors prestations de services.

La mise en œuvre du projet BTHD et les modalités de financement du budget annexe correspondant ont ainsi entraîné une déconnexion entre la gouvernance et le poids dans les financements de chaque collectivité, notamment au détriment des intercommunalités. La représentation des membres est en effet restée calquée sur la structure historique du budget principal.

---

ou encore en matière de signature d'actes notariés de publication foncière permettant l'implantation et l'exploitation pérenne des armoires de télécommunication sur le domaine privé.

<sup>5</sup> Mégalis comporte un budget principal et deux budgets annexes (voir § 4.1).

<sup>6</sup> Activités d'opérateur de télécommunications.

**Tableau n° 2 : Part des recettes (en €) et part des voix au comité par catégorie de collectivités en 2019, tous budgets confondus**

<b>Exercice 2019 - A partir du fichier des titres - c/13 et c/74 des financeurs institutionnels</b>					
<b>Organisme</b>	<b>c/13</b>	<b>c/74</b>	<b>Recettes nettes</b>	<b>Part des recettes</b>	<b>Part des voix au comité</b>
Département 22	1 841 908	206 339	2 048 247	17,3%	26,3%
Département 29	3 128 391	327 869	3 456 260		
Département 35	5 074 125	391 611	5 465 736		
Département 56	4 769 136	293 678	5 062 814		
EPCI	51 168 775	1 503 471	52 672 246	59,4%	34,2%
Région	18 251 596	1 671 428	19 923 023	22,5%	39,5%
<b>Total général</b>	<b>84 233 931</b>	<b>4 394 395</b>	<b>88 628 326</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Source : à partir du retraitement du fichier des titres de recettes – Exercice 2019 – BP, BTHD et RUHD.

### 1.3 L'obligation d'information en ligne

Une présentation très sommaire de la répartition des dépenses par budget et activités figure dans le rapport d'activité sous la forme d'un graphique. Par ailleurs, le site ne met pas à disposition les documents budgétaires avec une synthèse compréhensible pour les citoyens comme l'impose l'article L. 2313-1 du CGCT. Plus encore, le rapport d'activité est publié et hébergé sur un site qui ne garantit aucunement la bonne conservation et l'intégrité du rapport comme l'exige l'article R. 2313-8 du CGCT. Ainsi, le rapport d'activité 2018 n'était plus disponible début 2020 à l'inverse de celui de 2017.

Le rapport d'activité, en ne rappelant pas les objectifs du projet BTHD, son niveau d'atteinte, ni même des éléments budgétaires éclairants, ne délivre pas une information suffisante pour permettre aux collectivités adhérentes et aux citoyens d'évaluer l'action du syndicat. La chambre recommande de mettre à disposition, sur le site internet du syndicat, des informations budgétaires compréhensibles par les citoyens.

Enfin, les procès-verbaux des comités syndicaux sont publiés et accessibles mais les sujets abordés ne sont pas triés, ce qui rend complexe la recherche d'une délibération particulière.

**Recommandation n° 1 Mettre à disposition sur le site internet du syndicat des informations budgétaires compréhensibles par les citoyens.**

### 1.4 Les tableaux de bord

La direction du syndicat s'est dotée de tableaux de bord essentiellement financiers qui mettent en regard les budgets accordés et les réalisations budgétaires, les délais de paiement et le niveau de trésorerie.

Le syndicat n'ayant aucun problème de trésorerie, ces outils ne paraissent pas les plus adaptés au pilotage et à l'animation des équipes. Une information sur l'état d'avancement des projets, les délais moyens, les délais prévus et réalisés pour chaque étape de construction des réseaux serait plus pertinente.

Alors que le déploiement des réseaux repose sur un nombre important de sous-traitants diluant la responsabilité des retards, un suivi insuffisamment fin peut représenter un handicap pour le pilotage de la structure et l'information des élus. La chambre invite le syndicat à se doter de tableaux de bord de suivi opérationnel, exploitables par la gouvernance, pour le projet BTHD.

Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, le syndicat précise qu'il utilise depuis plus de cinq ans l'outil e-project de l'éditeur Formi. Cet outil permettrait le suivi financier des marchés BTHD et la gestion électronique des documents. Partagés avec les entreprises de travaux et les maîtres d'œuvres, ces outils permettraient une vision en temps réel de l'avancement financier et technique. Des données extraites de ces systèmes permettraient d'établir pour les différentes phases du projet des tableaux de bord partagés sur l'intranet du syndicat mixte et vers les élus. Ces informations ne permettent toutefois pas d'élaborer des tableaux de bord de direction générale, des outils d'ordonnancement et de planification tels que des diagrammes PERT<sup>7</sup> ou de Gantt<sup>8</sup> permettant d'alerter la direction générale en cas de retard sur un jalon du projet.

**Recommandation n° 2    Elaborer des tableaux de bord permettant un suivi financier et opérationnel calendaires des différentes missions exercées.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Le fonctionnement institutionnel du syndicat accorde une forte prépondérance à la région Bretagne, fondée sur les participations historiques au budget principal, alors que sa part dans les financements du projet Bretagne très haut débit (BTHD) est minoritaire.*

*La mise en ligne des rapports d'activité et des comptes doit être mieux organisée et plus complète pour le projet BTHD.*

*Par ailleurs, le système de pilotage du syndicat gagnerait à être complété par des tableaux de bords opérationnels complets, destinés à anticiper les difficultés d'exécution rencontrées sur le projet BTHD en particulier.*

---

<sup>7</sup> Le diagramme PERT représente le planning des travaux par un graphe de dépendances entre chaque tâche programmée. Sa forme en réseau présente l'interconnexion des tâches à effectuer et le calcul des chemins critiques, c'est-à-dire les étapes pour lesquelles un retard entraîne un retard pour l'ensemble du projet.

<sup>8</sup> Le diagramme de Gantt est un outil utilisé (souvent en complément d'un réseau PERT) en ordonnancement et en gestion de projet et permettant de visualiser dans le temps les diverses tâches composant un projet. Il s'agit d'une représentation d'un graphe qui permet de représenter l'avancement du projet et l'affectation des tâches à des personnes. Cet outil répond à deux objectifs : planifier de façon optimale ainsi que communiquer sur le planning établi et les choix qu'il impose en permettant de déterminer les dates de réalisation d'un projet, d'identifier les marges existantes sur certaines tâches et de visualiser d'un seul coup d'œil le retard ou l'avancement des travaux.

## 2 LA CONSTRUCTION DU PROJET BRETAGNE TRES HAUT DEBIT

Dans son rapport intitulé « La dynamique d'internet-Prospective 2030 » de 2013, le Commissariat général à la prospective observait une « *dynamique d'internet toujours explosive avec des taux de croissance annuels en volume qui, certes, ne dépassent plus les 100 % de la décennie des années 2000, mais restent proches des 50 %* ». Il ajoutait qu'à chaque « *étape du développement d'internet, la question a régulièrement surgi de savoir si l'utilisateur aurait besoin de plus de puissance, de débit, de stockage. À chaque étape, les seuils atteints ont été franchis de façon assez régulière, même si de légères variations peuvent être constatées autour de cette tendance. Il ne fait guère de doute que la fibre optique sera disponible en 2030 en presque tout point du territoire sur lequel le cuivre était installé* ».

Le projet « Bretagne très haut débit » (BTHD) s'inscrit dans cette analyse, avec pour objectif d'offrir à 100 % des foyers bretons l'accès au très haut débit à travers la fibre optique en 2026. Ce projet présente un coût total estimé à 2 milliards d'euros<sup>9</sup>.

Plusieurs technologies peuvent être utilisées pour le très haut débit : le FTTH (fibre optique de bout en bout), les réseaux avec terminaison en câble coaxial (FTTLA), la 4G fixe basée sur le réseau mobile et le VDSL2 basé sur le réseau cuivre pour l'abonné situé suffisamment près du central téléphonique.

Le réseau Bretagne THD est limité à la boucle locale optique mutualisée, le réseau de collecte des données<sup>10</sup> relevant des autres opérateurs. Les ouvrages remis par Mégalis à son délégataire THDB<sup>11</sup> sont uniquement passifs : ils ne comportent pas d'équipement d'émission ou de réception permettant de fournir des services de bande passante aux usagers, qui seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage du délégataire.

**Graphique n° 2 : Schéma de répartition des missions de Mégalis et de son délégataire THDB**



Source : Mégalis.

<sup>9</sup> Le très haut débit (THD) est, selon l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), un accès à internet dont le débit en téléchargement est supérieur ou égal à 30 Mbit/s quelle que soit la technologie support.

<sup>10</sup> Partie d'un réseau d'infrastructure, qui assure le transport des signaux entre le réseau dorsal (partie principale d'un réseau d'infrastructure, caractérisée par un débit élevé, qui concentre des signaux provenant des autres parties du réseau et les transporte entre celles-ci ou vers d'autres réseaux) et les réseaux d'accès.

<sup>11</sup> THDB est une filiale à 100 % d'Orange.

## 2.1 Le cadre juridique de l'intervention de Mégalis

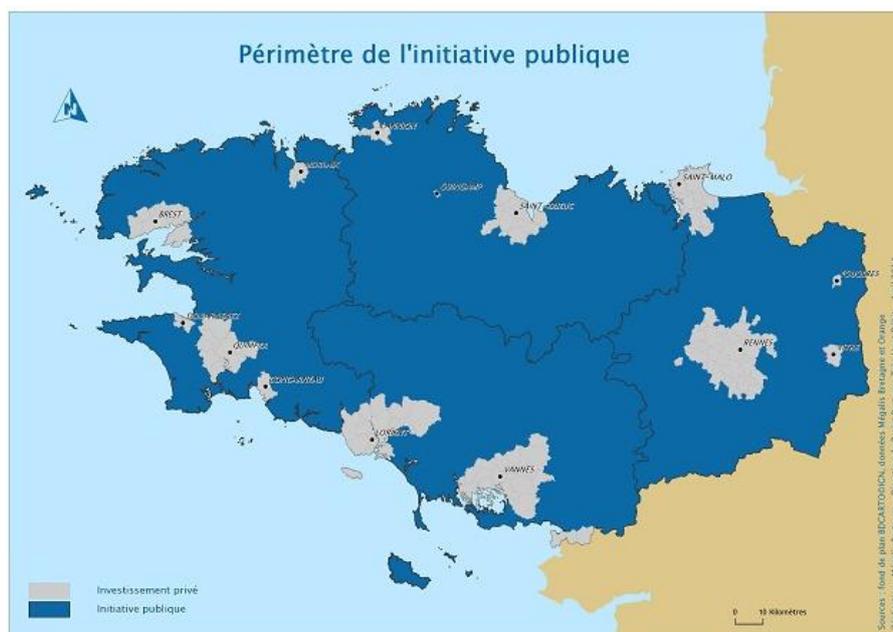
Le cadre législatif, en vigueur jusqu'à mi 2004, limitait l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications à l'établissement d'infrastructures passives, de génie civil, de pylônes, de fourreaux et de fibres. Si ce dispositif a permis des interventions efficaces dans certaines zones urbaines, il s'est révélé insuffisant pour les zones de moyenne densité et les zones rurales.

La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) a accru les facultés d'intervention des collectivités territoriales en leur permettant d'établir et d'exploiter des réseaux de communications électroniques, appelés **réseaux d'initiative publique** (RIP). Ces compétences nouvelles sont codifiées à l'article L. 1425-1 du CGCT.

Pour accompagner et accélérer le déploiement du très haut débit (THD) sur l'ensemble du territoire national, l'État a divisé celui-ci en zones très denses, correspondant aux 149 plus grandes métropoles françaises, puis en deux autres zones, qualifiées de moyennement denses et de peu denses. Pour les zones très denses, les investissements des opérateurs sur leurs fonds propres ne requièrent pas de co-investissements publics. En revanche, pour les zones moyennement ou peu denses, l'État a lancé un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII), visant à connaître les territoires sur lesquels les opérateurs seraient prêts à investir ou co-investir, pour déployer le THD.

L'initiative publique, dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée au syndicat mixte Mégalis Bretagne, concerne 90 % du territoire breton et 60 % de la population.

Carte n° 1 : Le périmètre de l'intervention de Mégalis



Source : Site Mégalis.

Depuis 2005, plusieurs collectivités bretonnes ont lancé des initiatives publiques visant à l'augmentation des débits<sup>12</sup> et à la couverture des zones blanches par le réseau cuivre, comme par exemple le département des Côtes-d'Armor ou certaines agglomérations, comme Rennes Métropole ou Quimper, qui ont entrepris le dégroupage de plusieurs dizaines de centraux téléphoniques permettant l'accès à l'ADSL.

Les Côtes-d'Armor, l'Ille-et-Vilaine et le Finistère ont également utilisé une technologie hertzienne (WIMAX) pour la couverture des zones blanches. Après avoir cédé ces réseaux à des acteurs privés, les départements du Finistère et des Côtes-d'Armor ne les exploitaient plus en 2020. Le projet BTHD, qui déploie très majoritairement des câbles optiques de desserte<sup>13</sup>, n'a pas repris ces réseaux publics départementaux dont la logique de conception différait.

## 2.2 Les objectifs et la gouvernance du projet BTHD

### 2.2.1 Les objectifs du projet et sa planification

#### 2.2.1.1 Le schéma de cohérence régionale pour l'aménagement numérique du territoire breton (SCORAN)

Le SCORAN adopté en avril 2011 prenait en compte le développement des usages du numérique de nature à entraîner dès les prochaines années une croissance des besoins en débit. Les réseaux actuels en Bretagne, et ceci malgré l'intervention des collectivités publiques, n'offraient pas de telles capacités ni une évolutivité vers de tels débits. Or, l'accès à de nouveaux services est un facteur d'attractivité et de compétitivité des territoires. De même, le très haut débit était identifié comme un levier clé, en matière de développement économique, pour renforcer la compétitivité de la Bretagne.

Ainsi, la santé et l'éducation étaient jugés prioritaires tandis que les enjeux identifiés pour la Bretagne étaient de :

- Développer une attractivité et une compétitivité malgré son éloignement géographique ;
- Accompagner sa filière TIC historique et le développement des usages innovants ;
- Assurer une cohésion sociale et territoriale afin d'éviter une fracture numérique entre les zones rurales et les zones denses.

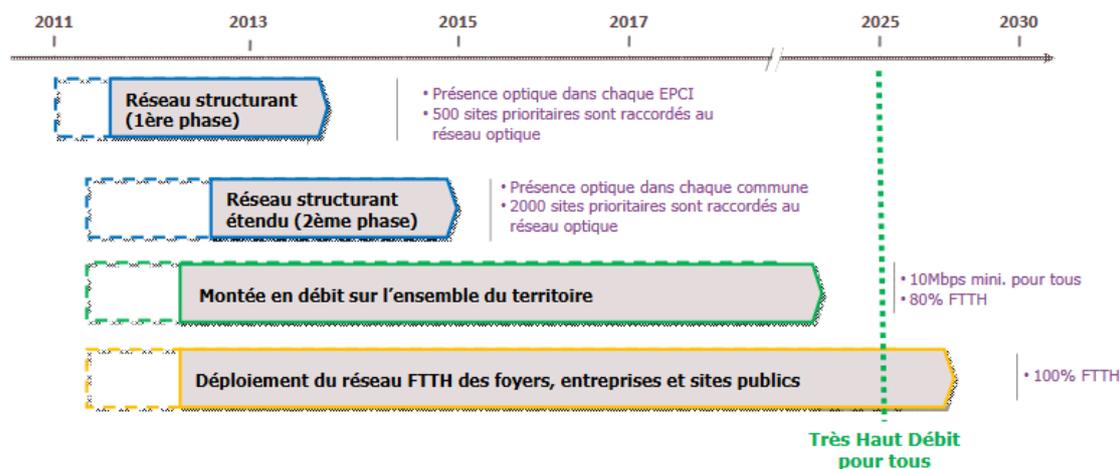
Le SCORAN souhaitait initialement relier à la fibre optique (FTTH<sup>14</sup>) 80 % du territoire d'ici 2025 ce qui passait par le déploiement de nouvelles infrastructures en fibre optique, support le plus pérenne pour atteindre les niveaux de débits attendus.

<sup>12</sup> Pour atteindre 2 Mbit/s au minimum.

<sup>13</sup> C'est-à-dire depuis les centraux optiques vers les logements et entreprises.

<sup>14</sup> FTTH : fibre optique de bout en bout.

Graphique n° 3 : Phasage théorique du projet Très Haut Débit pour tous en Bretagne



Source : SCORAN.

Le déploiement des premiers sites prioritaires devait concerner 500 sites d'intérêt (soit environ quatre sites par EPCI) parmi lesquels les zones d'activités, les sites hospitaliers, les sites universitaires et de recherche, les sites publics départementaux et régionaux et les collèges et lycées.

Le coût net actualisé total correspondait selon le SCORAN à environ 2 milliards d'euros.

### 2.2.1.2 La feuille de route

Dans sa feuille de route, adoptée en avril 2012, le syndicat estimait que l'apparition du FTTH pouvait amener une distorsion dans la géographie numérique du territoire. En particulier, si les agglomérations devaient être progressivement « fibrées » sans intervention parallèle sur l'ensemble des autres villes, les équilibres de l'armature urbaine<sup>15</sup> bretonne risquaient d'être perturbés, au détriment en particulier des villes moyennes.

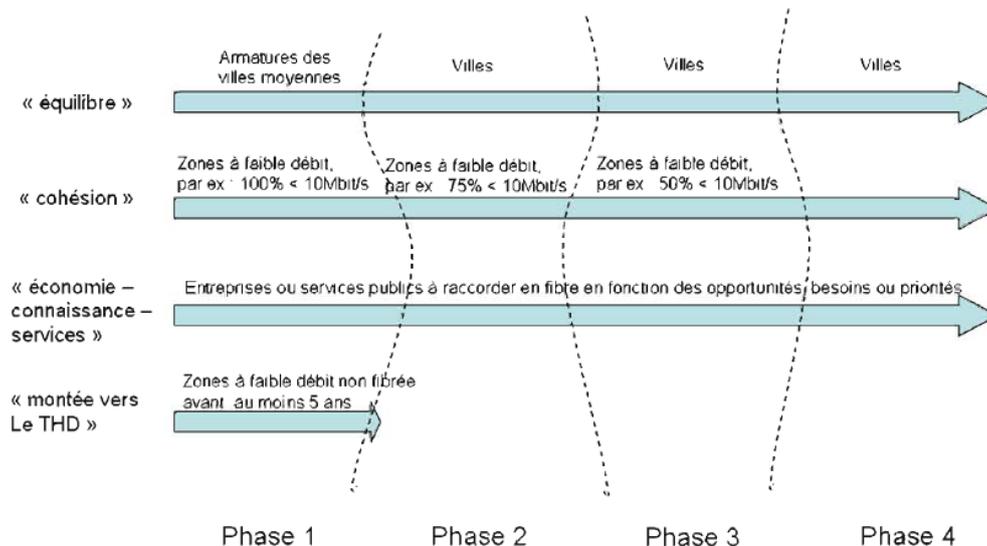
L'identification de ce risque a amené à structurer un premier axe de déploiement, **axe « équilibre »**, visant à déployer le FTTH dans le réseau des villes en parallèle du déploiement du FTTH dans les principales agglomérations. Un autre **axe « cohésion »** visait à déployer le FTTH sur les territoires « à faibles débits », qui sont, majoritairement, des territoires à dominante rurale. Ces territoires, aux coûts de déploiements supérieurs, étaient censés avoir une appétence plus forte pour le très haut débit « en raison d'un niveau de service haut débit inférieur à la moyenne ».

Le déploiement du FTTH devait contribuer à l'attractivité du territoire, par le soutien à l'économie, à la formation, à la recherche et aux services publics dans un **axe « économie connaissance - services »**.

<sup>15</sup> D'après P. Merlin et F. Choay (Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement), l'armature urbaine est l'ensemble des villes hiérarchisées et de leurs aires d'influence qui assurent dans un territoire donné les fonctions nécessitant un minimum de population desservie.

Pour les territoires qui ne bénéficiaient pas d'une desserte haut débit pour des raisons techniques liées à l'ADSL, et compte tenu de la mise en œuvre lente de l'axe « cohésion », un **axe « montée vers le très haut débit »** mettait en œuvre les solutions techniques permettant d'améliorer les débits disponibles par le réseau cuivre existant et un fibrage des centraux téléphoniques permettant l'anticipation du déploiement FTTH.

**Graphique n° 4 : Le phasage de la feuille de route**



Source : feuille de route - Mégalis

Pour l'axe « équilibre » il s'agissait de déployer le FTTH tout d'abord dans les villes concernées par le premier niveau de l'armature urbaine bretonne, c'est-à-dire les principales aires urbaines relevant de Mégalis, puis, phase par phase, de descendre à des niveaux de plus en plus fins de l'armature urbaine.

Alors que le SCORAN prévoyait le déploiement d'environ 2 500 km de fibre optique pour relier la totalité des intercommunalités bretonnes, ainsi qu'une infrastructure de desserte d'environ 1 500 km pour relier les sites d'intérêt prioritaire, le projet BTHD a évolué pour favoriser la réutilisation des infrastructures supports existantes. Ce choix, contraire aux objectifs du SCORAN mais conforme aux orientations fixées par l'État<sup>16</sup>, a permis de réduire les coûts de création du réseau de collecte estimé à 150 M€ par le SCORAN tout en accélérant le déploiement du réseau.

<sup>16</sup> Le cahier des charges du plan France Très Haut Débit réseaux d'initiative publique prévoit en 2015 que « les réseaux de collecte et/ou de desserte en fibre optique du projet ne doivent être déployés que dans des zones où le porteur du projet a préalablement établi que la seule initiative privée (sans aide publique), y compris mutualisée, des opérateurs déclarés en application du I de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, ne suffit pas à déployer, à moyen terme, un réseau de collecte répondant aux besoins du marché et/ou un réseau de desserte à très haut débit. Ces zones sont déterminées par le porteur du projet (...). »

Le projet BTHD retenait trois phases :

- **La phase 1** (2014-2018), reprogrammée, depuis le précédent rapport de la chambre des comptes, sur les années 2014 à 2020, comporte deux tranches :
  - Une première tranche (2014-2018, initialement prévue de 2014 à 2016) prévoit le déploiement de la fibre optique pour environ 70 000 locaux (foyers, entreprises et sites publics), situés pour moitié dans quatre villes moyennes<sup>17</sup> et pour l'autre moitié dans 28 zones rurales.
  - La deuxième tranche de travaux (2018-2020, initialement 2016 à 2018) prévoit le déploiement de la fibre optique pour environ 170 000 locaux (foyers, entreprises et sites publics), situés pour moitié dans neuf villes moyennes<sup>18</sup> et pour l'autre moitié dans 91 zones rurales.
- **La phase 2** (2019-2023), reprogrammée, depuis le précédent rapport, sur la période 2020 à 2023, vise le raccordement à la fibre optique de 400 000 locaux (foyers, entreprises et services publics). Le groupement Axione - Bouygues Énergies et Services est chargé du déploiement dans toute la région. Les études préalables au lancement des travaux ont été lancées.
- **La phase 3** (2024-2030), reprogrammée sur la période 2023-2026, a pour objet le déploiement de la fibre optique pour plus de 600 000 foyers, entreprises et sites publics.

Le déploiement était donc, pour chaque tranche, réparti entre 45 % pour les villes moyennes, et 55 % dans des zones moins denses.

Le calendrier de déploiement du réseau a ainsi évolué en priorisant les territoires les moins denses, indépendamment des enjeux économiques ou de besoins qui ne sont d'ailleurs pas mesurés. Sur six communes de plus de 9 000 locaux, une seule (Auray) était programmée en tranche 1 de la phase 1 et les principales zones économiques n'ont pas été priorisées, marquant ainsi une évolution des objectifs politiques en faveur des secteurs les moins denses. Les autres zones disposant de plus de 9 000 locaux (Dinard, Landerneau, Pontivy, Quimperlé, Dinan) relèvent de la deuxième tranche de la phase 1.

Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, le syndicat affirme qu'une « très grande majorité d'entreprises et notamment les plus petites ne sont pas situées en zones d'activités et sont dispersées sur le territoire. Le déploiement sur des zones moins denses permet également de toucher des entreprises qui ont les connexions les plus faibles ». Il fait valoir que « le besoin de débits exprimé par les entreprises est plus tardif que le besoin exprimé par les particuliers (...) » ; et que « n'importe quelle entreprise du territoire national dont le besoin est réel peut aujourd'hui avoir un accès fibre dédié mis en place par un opérateur privé ». La chambre observe ainsi que la logique d'aménagement du territoire retenue par le syndicat a connu des inflexions.

---

<sup>17</sup> Auray, Carhaix-Plouguer, Lamballe et Redon.

<sup>18</sup> Dinard, Landerneau, Pontivy, Dinan, Quimperlé, Ploërmel, Paimpol, Loudéac et Châteaulin.

### 2.2.1.3 Le principe de réutilisation des réseaux appartenant à des tiers

Le marché de la tranche 1 de la première phase spécifie que le réseau à concevoir et à construire est principalement un réseau de distribution FTTH mais peut comporter également :

- le transport optique et le(s) nœud(s) de raccordement optique (NRO<sup>19</sup>) afférent ;
- des liaisons de collecte en amont des NRO et points de mutualisation<sup>20</sup> (PM) ;
- des raccordements optiques de sites spécifiques.

Le cahier des charges de ce marché précisait que le titulaire devait étudier l'interconnexion de chaque NRO prévu avec au moins un réseau public existant ou un point de présence majeur d'opérateurs, et concevait les travaux nécessaires. Les prestations relatives à la réalisation de ces liens de collecte<sup>21</sup> sont en principe commandées en même temps que les NRO correspondants. Les NRO devaient être positionnés autant que possible à proximité ou à l'intérieur de centraux téléphoniques de France Télécom bénéficiant d'un lien en fibre optique (LFO).

De même, le marché de travaux du programme Bretagne très haut débit phase 1 tranche 2 reprend la liste des sites à relier selon un planning défini par le cahier des charges. Le projet prévoit une forte réutilisation des infrastructures existantes et limite au maximum le déploiement de nouvelles infrastructures en parallèle de celles déjà existantes, sauf en cas d'absence de fourreaux mobilisables (réseau saturé, détérioré, capacité insuffisante) ou d'impossibilité de mobilisation de supports aériens.

Le marché de conception réalisation des phases 2 et 3 stipulait que le déploiement du réseau serait mené dans les conditions fixées à l'échéancier global de réalisation du réseau (EGRR) proposé par les entreprises retenues, sous réserve de quelques modifications demandées par Mégalis.

Par ces choix, Mégalis n'a pas pu maîtriser complètement l'implantation de ses NRO, particulièrement dans le cas du premier marché accordé à Orange qui avait déjà un réseau.

Cette politique, qui s'inscrivait dans le cadre des recommandations faites au niveau national, a certes pu limiter les coûts et les redondances, mais elle représente une contrainte pour Mégalis qui reste dépendant de l'architecture du réseau Orange, propriétaire des biens mis à disposition. De même, par son pouvoir d'acceptation en cas de transfert de la qualité d'opérateur à un tiers, Orange conserve un droit de regard sur la vie du réseau de Mégalis.

Dans un contexte de déconstruction programmée du réseau cuivre d'Orange<sup>22</sup>, cette dépendance à l'architecture du réseau Orange soumet le syndicat aux aléas de la stratégie de l'opérateur historique. De même, la connaissance des réseaux donnera à Orange un avantage sur ses concurrents lors du renouvellement du contrat d'affermage.

---

<sup>19</sup> Un nœud de raccordement optique ou NRO est un local technique recevant les infrastructures d'un opérateur qui permettent de faire le lien entre le réseau national optique (backbone) et le réseau horizontal qui va vers les abonnés. Il s'agit du point de concentration du réseau où l'accès des abonnés est activé.

<sup>20</sup> Emplacement où s'effectue la connexion entre les fibres optiques des abonnés et les fibres optiques des opérateurs.

<sup>21</sup> Le réseau de collecte est défini comme l'ensemble des réseaux de communication électronique à disposition des opérateurs usagers pour accéder aux nœuds extrémités des réseaux de boucle locale (NRA et NRO) en vue d'y collecter les flux de données de leurs abonnés.

<sup>22</sup> Orange a annoncé le 4 décembre 2019 dans son plan stratégique « Engage 2025 » qu'après une première phase d'expérimentation, le décommissionnement du cuivre démarrera dès 2023 et devrait aboutir en 2030.

Dans sa réponse au rapport provisoire, Mégalis rappelle avoir dû demander à son titulaire de marché (Orange) de construire des *shelters*<sup>23</sup> à proximité des NRA. Au final, sur cette première tranche, les deux tiers des NRO sont construits en *shelters*. Par ailleurs, les infrastructures de l'opérateur historique des télécoms ne sont pas les seules à faire l'objet d'une réutilisation puisqu'il arrive fréquemment que l'ingénierie FTTH repose sur des supports Enedis voire SNCF.

### 2.2.2 La gouvernance du projet

Dans chaque département, le syndicat mixte a mis en place une commission « programmation et financement »<sup>24</sup>, présidée par un vice-président de Mégalis, représentant du département. Elle est compétente pour toutes les questions relatives à la programmation des déploiements et à l'élaboration des plans de financements correspondants. Elle formule des propositions de déploiement du réseau, dont la réalisation est au final décidée par le syndicat mixte, après adaptations éventuelles visant à garantir la cohérence des déploiements à l'échelle du territoire breton.

Cette organisation politique a pu influencer la carte de déploiement du réseau, notamment pour la phase 1, où certaines communes-centres, moins peuplées et disposant de moins d'entreprises, ont été aménagées en priorité, s'éloignant ainsi des objectifs définis par les documents stratégiques. De fait, le déploiement du réseau s'est effectué indépendamment des besoins du territoire, sur des critères privilégiant la ruralité, avec pour conséquence l'existence de zones d'activités non raccordées, ou encore le déploiement de petits centraux téléphoniques avec un nombre de prises déployées faible (cf. infra §2.5.2.3).

Dans la mesure où le marché de construction des phases 2 et 3 confié à présent la planification géographique du réseau et le calendrier de réalisation aux entreprises retenues<sup>25</sup>, Mégalis perd de fait la maîtrise de l'aménagement de son territoire.

---

<sup>23</sup> *Shelter* : local technique.

<sup>24</sup> Cette commission réunit les représentants des EPCI et du département, adhérents au titre de la compétence générale de Mégalis, et les représentants de la région, adhérente au titre de la compétence générale et de la compétence facultative au titre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>25</sup> Le cahier des charges techniques de ces marchés stipulait : « *Le déploiement du Réseau sera mené dans les conditions fixées à l'Echéancier Global de Réalisation du Réseau (EGRR), sous les contraintes suivantes : fin du déploiement de la tranche ferme : 31 décembre 2022 au plus tard ; date d'affermissement de la tranche conditionnelle : 31 décembre 2021 au plus tard ; fin du déploiement de la tranche conditionnelle : 2027 au plus tard ; les déploiements des deux tranches se feront de manière séquentielle ; la planification des prises au sein d'une phase doit être équilibrée entre département et proportionnelle aux volumes de prises restant à déployer. Par ailleurs, le candidat fournira dans son offre les plannings par département correspondant à l'EGRR, à minima par ZDEP (cf. II.1), en précisant au minimum :*

- les phase études (PRO et EXE) y compris les étapes intermédiaires de validation,
- la phase travaux en distinguant les travaux de transport (y compris les travaux du NRA si nécessaire et les travaux SRO) et les travaux de distribution,
- l'Echéancier Global de Réalisation du réseau sera discuté lors des négociations entre le candidat et le maître d'ouvrage, et ne sera ensuite plus modifiable, sauf éventuelle modification expressément validée par le maître d'ouvrage ».

## 2.3 Rappel des hypothèses financières du projet BTHD

Selon la feuille de route, « le coût moyen à la ligne est ainsi, en ordre de grandeur, de 2 000 € en coût brut (hors raccordement final) à l'échelle de la Bretagne, dans les zones relevant de manière certaine de l'investissement public ». Les hypothèses de déploiement étaient de 900 000 lignes, mises en service à un rythme de 50 000 lignes par an à partir de 2014.

Le plan de financement de 1,8 Md€ cumulé sur 20 ans, prévoyait une participation de 801 M€ des membres du syndicat, dont la moitié pour les intercommunalités, ainsi qu'un emprunt de 360 M€ remboursé par les redevances du délégataire et la vente de droits d'usages exclusifs (ou IRU<sup>26</sup> pour *indefeasible right of use*). Un premier emprunt de 20 M€, qui n'a pas été mobilisé à ce jour, est garanti pour moitié par la région et le département du Morbihan.

**Tableau n° 3 : Plan de financement initial du projet BTHD**

Plan de financement - scénario 1	Montant (hors actualisation)	Montant par prise	Taux
Europe	360 000 000 €	400 €	20.0%
Etat	279 000 000 €	310 €	15,5%
Region- départements	400 500 000 €	445€	22.3%
EPCI	400 500 000 €	445€	22,3%
Consortium recettes / emprunt	360 000 000 €	400 €	20.0%
<b>Total</b>	<b>1 800 000 000 €</b>	<b>2 000 €</b>	

Source : Feuille de route BTHD –Mégalis 2012.

Le montant par ligne financé par les intercommunalités (EPCI) est identique sur tout le territoire, ce qui induit une péréquation avec des taux de participations différents selon les territoires : ceux sur lesquels le déploiement est le plus cher étant ceux dont le taux de participation est le plus faible.

La part à la ligne relevant des EPCI était fixée à 445 €/ligne, soit 400 M€ sur 20 ans. Le montant unitaire n'a pas évolué depuis.

## 2.4 Le précédent rapport de la chambre

Dans son précédent rapport, publié en 2016, la chambre rappelait que la première phase du programme Bretagne très haut débit devait se dérouler sur cinq ans, de 2014 à 2018, pour un coût global évalué à 423 M€. Elle relevait que les opérations avaient pris du retard puisque sur 120 M€ de dépenses prévues en 2015, seuls 17 M€ avaient été mandatés au 31 décembre 2015. Ce retard avait été contesté par le syndicat dans sa réponse au rapport définitif.

<sup>26</sup> L'IRU est un contrat conférant à son détenteur un droit permanent, irrévocable et exclusif d'usage de longue durée sur un brin de fibre optique noire. Le câble demeure la propriété de celui qui a réalisé les travaux mais l'usage exclusif d'un des brins est cédé.

Le plan de financement avait été établi sur la base d'une contribution forfaitaire des EPCI de 445 € par local dans les zonages programmés, montant unitaire correspondant au seuil de rentabilité estimé par le secteur privé pour le déploiement de la fibre optique. Toutefois, le syndicat n'était pas en mesure de calculer un référentiel adapté au contexte local afin de justifier le montant appelé sur des bases plus conformes à la réalité. Le syndicat devait adapter ce référentiel mais cela n'a pas été fait. La contribution de l'État était prévue pour 95 M€ en provenance du Fonds national pour la société numérique (FSN) tandis que la contribution du FEDER était évaluée à 91 M€. Les contributions de la région et des départements portaient sur le reste à payer.

**Tableau n° 4 : Plan de financement de la phase 1 du projet BTHD**

Recettes	Total	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Région	64 447 618 €	10 025 750 €	21 716 028 €	13 560 767 €	13 560 767 €	5 584 307 €	- €
Départements	28 692 220 €	4 596 633 €	9 718 528 €	5 957 108 €	5 957 108 €	2 462 843 €	- €
Dont Côtes d'Armor	11 646 706 €	1 727 930 €	3 927 429 €	2 488 061 €	2 488 061 €	1 015 224 €	- €
Dont Finistère	7 641 659 €	703 629 €	1 952 334 €	2 069 040 €	2 069 040 €	847 616 €	- €
Dont Ille-et-Vilaine	7 711 570 €	1 556 885 €	3 014 668 €	1 300 007 €	1 300 007 €	540 003 €	- €
Dont Morbihan	1 692 286 €	608 189 €	824 096 €	100 000 €	100 000 €	60 000 €	- €
EPCI	107 742 009 €	14 841 167 €	30 734 431 €	25 902 671 €	25 902 671 €	10 361 069 €	- €
FEDER	91 691 620 €	4 019 594 €	13 325 221 €	20 913 108 €	24 935 725 €	24 935 725 €	3 562 246 €
FSN	95 310 130 €	3 919 524 €	19 657 199 €	23 834 980 €	22 352 599 €	22 352 599 €	3 193 228 €
Total recettes avant emprunt	387 883 598 €	37 402 669 €	95 151 407 €	90 168 634 €	92 708 871 €	65 696 543 €	6 755 475 €
Emprunt risque-recettes				35 240 602 €			
Mobilisation de l'emprunt		23 707 973 €			11 532 629 €		
<b>Total Recettes (hors redevances)</b>	<b>423 124 200 €</b>	<b>61 110 642 €</b>	<b>106 684 036 €</b>	<b>90 168 634 €</b>	<b>92 708 871 €</b>	<b>65 696 543 €</b>	<b>6 755 475 €</b>

(Source : Syndicat e Mégalis)

Alors que les spécifications techniques du réseau confié au délégataire, éléments essentiels de la mise en concurrence, n'étaient pas encore totalement arrêtées par Mégalis Bretagne, l'exploitation du réseau a été confiée à Orange, déjà titulaire de deux marchés de travaux de création du réseau. Pourtant, alors que la première phase de déploiement du réseau n'était pas encore réalisée, il revenait au candidat délégataire d'indiquer les spécifications techniques que le réseau devrait respecter pour qu'il le prenne en charge, lui conférant ainsi un pouvoir de définition important pour les futurs marchés de travaux.

## 2.5 D'importants retards constatés sur la première phase

### 2.5.1 La montée en débit (MED)

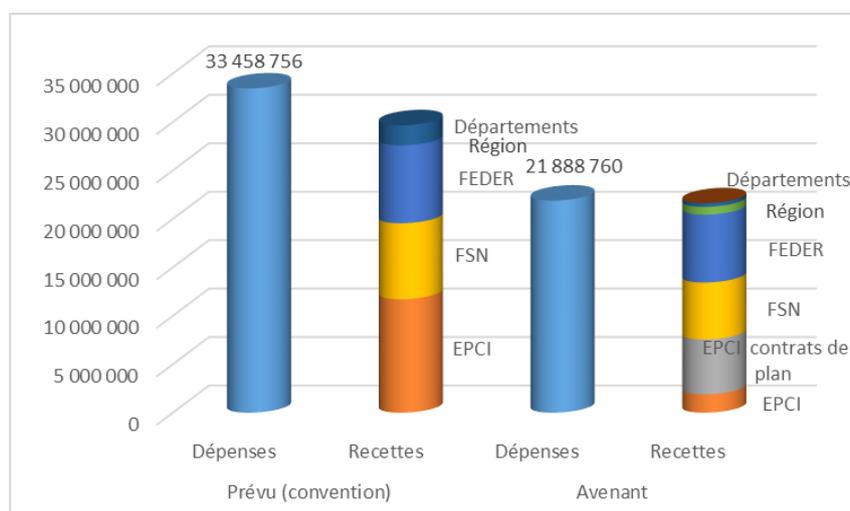
L'opération de montée vers le très haut débit prévue pour la phase 1 en parallèle des axes du déploiement du réseau fibre, consiste à apporter la fibre optique jusqu'au sous-répartiteur et à conserver le réseau cuivre pour la partie terminale jusqu'à l'abonné. Ce type d'opération est donc plus rapide et moins coûteux que les déploiements FTTH et peut constituer une solution alternative et provisoire dans l'attente de futurs déploiements FTTH très haut débit.

### 2.5.1.1 Première génération

La montée en débit concernait **174 locaux** pour un **coût initialement prévu de 33,5 M€**. Pour ces opérations de montée en débit, les EPCI contribuent au financement de l'opération sur leur territoire à hauteur de 35 % du coût des travaux réels, de la maîtrise d'œuvre et du maintien en condition opérationnelle sur quatre années. Les participations de l'État au titre du Fonds national pour la société numérique (FSN) et de l'Europe (FEDER), représentaient initialement 40 % du financement. Le reste à financer, soit 25 % du financement étant partagé par moitié (12,5 %) par la région et les départements. Toutefois, dans l'hypothèse où les dépenses réelles étaient inférieures au budget prévisionnel, la participation régionale devait être réduite au prorata lors du paiement du solde de la subvention.

Le coût de l'opération en investissement s'est finalement élevé à **20,4 M€<sup>27</sup>** ce qui a permis de réduire très fortement la participation de la région et des départements à 1,2 M€ dont 0,8 pour la région au lieu de 5,9 M€ prévus initialement (dont 3,8 M€ pour la région).

**Graphique n° 5 : Plan de financement en € de l'opération montée en débit**



Sources : conventions de financement.

Selon la feuille de route, le coût estimé d'une montée vers le très haut débit d'un sous-répartiteur existant était de l'ordre de 150 000 €, soit un total de 26,1 M€ pour 174 sites MED tandis que ceux constatés par la chambre sur des opérations comparables<sup>28</sup> étaient compris entre 120 et 150 000 €, ce qui est conforme avec les coûts réellement observés. Le budget initial était donc surestimé.

<sup>27</sup> Sources : comptes administratifs – opération MED ; l'avenant du plan de financement estimait les coûts à 21,9 M€.

<sup>28</sup> Réseau Armor connectic.

En 2017, les 174 centraux téléphoniques MED (NRA<sup>29</sup> MED) construits par le syndicat ont été repris en exploitation par THDB, délégataire de Mégalis, et ne concernent qu'environ 50 000 lignes commercialisées auprès des opérateurs présents sur l'ADSL. Mégalis verse une subvention nette pour l'exploitation de ces NRA MED de 265 K€.

#### 2.5.1.2 La deuxième génération de montée en débit

Une étude a été menée par le syndicat afin d'envisager une montée en débit dans des communes pour lesquelles le déploiement était initialement envisagé en phase 3. Cette opération réservée à des secteurs de plus de 80 lignes par opération concernerait 190 opérations sur 47 EPCI et 38 200 lignes pour un coût de 23 M€ et 190 000 € par an en fonctionnement lors de la mise en service.

Le financement serait assuré à 50 % par la région et 50 % par le département ou l'EPCI dont la participation serait déduite des financements de la phase 3.

La chambre relève que ces opérations de montée en débit représentent un coût important pour un nombre de lignes réduit, avec un coût moyen d'investissement par ligne de 408 €, sans possibilité de bénéfices d'exploitation, faute d'un nombre suffisant de lignes raccordées.

### 2.5.2 Le déploiement de la première tranche du projet BTHD : d'importants retards et des coûts réels inférieurs aux prévisions

#### 2.5.2.1 Un retard persistant en 2019

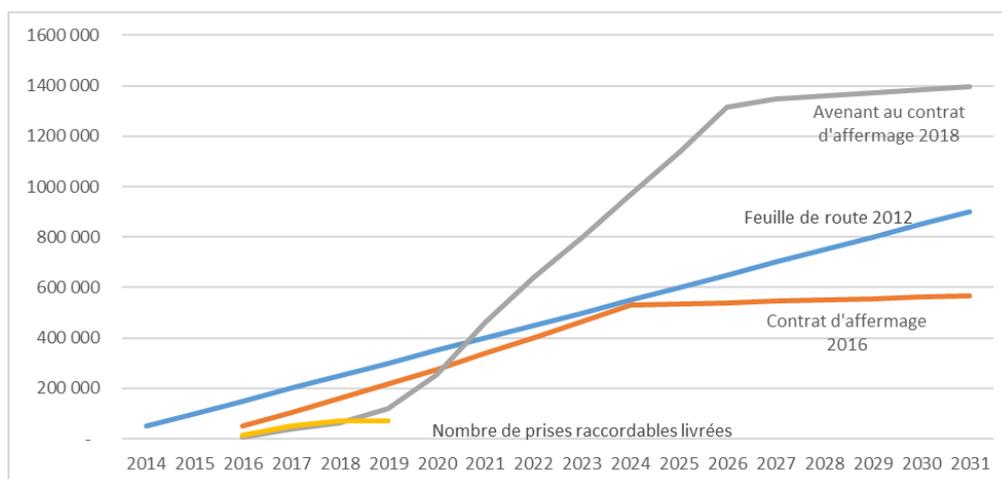
La phase 1 dont la réalisation était prévue entre 2014 et 2018, puis reprogrammée sur les années 2014 à 2020 comptait, outre la montée en débit, une première tranche (2014-2018) de 70 000 locaux sur 32 zones. La deuxième tranche de travaux (2018-2020) vise à raccorder à la fibre optique 170 000 foyers. Si la première tranche était en conception-réalisation, la deuxième a été menée par des marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre.

La feuille de route évoquait la base d'un déploiement de 50 000 lignes par an à partir de 2014, pendant 18 ans tandis que le contrat initial de délégation de service public dévolu à Orange prévoyait 216 272 lignes raccordables en 2019.

Entre les 31 décembre 2017 et 2019, le nombre de logements couverts est passé de 73 367 (dont 52 647 raccordables par l'exploitant) à 104 586 (dont 71 148 logements raccordables<sup>30</sup>). Le nombre de logements raccordés est passé sur la même période de 11 226 clients à 25 944 logements raccordés actifs.

<sup>29</sup> Nœud de raccordement abonnés (également appelé répartiteur). Il constitue l'extrémité de la boucle locale de France Télécom (en amont, on parle de réseaux de collecte qui peuvent être déployés par différents opérateurs) et regroupe un ensemble de quelques centaines à plusieurs milliers de paires de cuivre. Dans ce bâtiment sont installés les équipements actifs (DSLAM) qui injectent des signaux DSL permettant de transporter les données et les services aux clients finaux (en particulier, services de télévision, d'accès à Internet, ...). Lorsqu'un opérateur alternatif (c'est-à-dire autre que France Télécom) vient installer ses propres équipements actifs dans le NRA (afin de proposer ses propres services), on dit qu'il dégroupe le NRA concerné.

<sup>30</sup> L'année 2019 est marquée par des problèmes informatiques qui expliquent une croissance du nombre de locaux couverts mais qui ne pouvaient être pris en charge par le délégataire et ne sont donc pas encore raccordables de ce fait.

**Graphique n° 6 : Lignes raccordables : prévisions et réalisations**

Sources : CRC d'après rapports délégataires, feuille de route, contrats d'affermage et avenant n°4.

Les retards enregistrés se traduisent en termes budgétaires puisque la phase 1, valorisée à 390 M€, n'a été réalisée qu'à 37 %, soit 148 M€ au 31 décembre 2019, et seuls 9,2 M€ restaient engagés.

**Tableau n° 5 : Les dépenses de la phase 1 du déploiement du FTTH (en euros)**

<i>Exercice</i>	<b>Autorisations de programme</b>	<b>réalisations antérieures</b>	<b>Mandaté année N</b>	<b>Crédits ouverts N</b>	<b>Restes à réaliser</b>
2015	389 665 444,00	79 359,11	976 744,34	95 896 016,00	
2016	386 445 433,41	1 056 103,45	7 798 691,29	58 074 300,00	
2017	384 959 145,00		36 671 673,45	50 100 000,00	
2018	389 665 444,00	45 526 468,19	29 536 750,40	74 520 000,00	
2019			72 833 751,09	150 538 499,80	9 196 280,02
<b>Total</b>			<b>147 817 610,57</b>		

Source : Comptes administratifs.

Ces retards demeurent persistants puisqu'en mars 2020, seulement 26 % des points de mutualisation<sup>31</sup> (PM) de la tranche 2, soit 126 sur 484, ont pu être mis à disposition des opérateurs.

L'arrêt des chantiers lors de la pandémie de COVID 19 devrait également se traduire par de nouveaux retards. Au surplus, la défaillance d'un fournisseur sur un lot<sup>32</sup> de la tranche 2 amènera à relancer ce marché, ce qui sera source de nouveaux retards.

Pour les phases 2 et 3 du projet BTHD, le syndicat n'a payé qu'une avance de 21 M€.

<sup>31</sup> Emplacement où s'effectue la connexion entre les fibres optiques des abonnés et les fibres optiques des opérateurs.

<sup>32</sup> N°22-35.

## 2.5.2.2 Un déploiement inférieur à celui de la moyenne nationale

Début 2020, en Bretagne, moins de 180 000 bâtiments sur 1,8 millions avaient une couverture internet supérieure à 100 Mb/s et 26,5 % des logements étaient éligibles au très haut débit<sup>33</sup>.

Tableau n° 6 : Les débits internet en Bretagne début 2020

Vitesse internet	Nombre de bâtiments	%
Plus de 500 Mb/s	172 590	9,60%
Entre 100 Mb/s et 500 Mb/s	6 408	0,30%
Entre 30 Mb/s et 100 Mb/s	305 416	16,90%
Entre 8 Mb/s et 30 Mb/s	789 186	43,90%
Entre 3 Mb/s et 8 Mb/s	346 875	19,30%
Moins de 3 Mb/s	137 223	7,60%
Inconnu	39 520	2,20%
<b>Total</b>	<b>1 797 218</b>	

Source : données Ariase.

Selon l'ARCEP, au premier trimestre 2020, au niveau national, 40 % des locaux étaient couverts en THD et 23 % des locaux situés en zones moins denses d'initiative publique (3,8 millions de locaux) étaient couverts en FTTH<sup>34</sup> (62 % dans les zones moins denses d'initiative privée) alors que seuls 6,2 % des locaux du ressort de Mégalis étaient effectivement raccordés à la fibre (74 000 sur 1,2 million de locaux)<sup>35</sup>.

Onzième région métropolitaine en taux de raccordement au FTTH sur quinze, la Bretagne est donc très en retard sur la moyenne (49 % pour la moyenne nationale alors que 32 % des locaux bretons étaient fibrés), même si celle-ci masque d'importantes disparités entre les départements. Par ailleurs, la progression du nombre de locaux raccordables en zones moins denses d'initiative publique est plus rapide au niveau national puisqu'au quatrième trimestre 2018, seuls 2 millions de locaux étaient couverts. Ainsi, des territoires comparables ou plus ruraux tels le Calvados, la Mayenne ou la Sarthe ont connu une forte accélération du déploiement de la fibre (cf. annexe n°1). L'écart de couverture entre la zone d'intervention de Mégalis et les autres territoires comparables s'accroît donc.

<sup>33</sup> L'objectif du Plan Très Haut Débit est de donner à l'ensemble des Français un accès internet performant. L'ensemble du pays devait accéder à un bon haut débit fixe (8 Mbit/s) d'ici à 2020 et à un très haut débit fixe (30 Mbit/s) d'ici à 2022.

<sup>34</sup> FttH (Fiber to the Home - Fibre jusqu'à l'abonné) correspond au déploiement de la fibre optique depuis le nœud de raccordement optique (lieu d'implantation des équipements de transmission de l'opérateur) jusque dans les logements ou locaux à usage professionnel.

<sup>35</sup> Source : open data de l'ARCEP : data.gouv.fr

### 2.5.2.3 Un retard sur les sites initialement jugés prioritaires

L'annexe 5 du SCORAN définissait comme cibles prioritaires les « zones d'activité, hôpitaux et cliniques, les sites universitaires et de recherche, les préfectures et sous-préfectures ou encore les sites des conseils généraux et du conseil régional et les collèges et lycées ».

Initialement, les études relatives au déploiement de Quimperlé, Loudéac, Pontivy par exemple, devaient être initiées au premier semestre 2016. Pourtant, ces communes dotées de nombreuses zones d'activité et de services publics de centralité (hôpitaux, sous-préfecture, collèges et lycées) n'étaient toujours pas équipées début 2020, alors que plusieurs communes rurales autour le sont, malgré des densités de population et d'emplois moindres.

Le calendrier de déploiement du réseau a privilégié les zones les moins denses, ce qui s'est traduit par une taille moyenne des points de mutualisation plus petite que prévu par le contrat de DSP signé avec Orange. Ainsi, le syndicat s'était engagé auprès de son délégataire à livrer, fin 2019, 529 sites de 408 lignes par PM en moyenne. En réalité, 266 sites avec une moyenne de 380 lignes ont été livrés. En 2017, cette moyenne devait même atteindre 523 prises par PM, elle a été de 196 par site. De fait, une priorité a été accordée aux sites les moins peuplés.

Alors que l'approche retenue par le syndicat reposait à la fois sur l'axe « équilibre du territoire » et sur l'axe « cohésion », le déploiement du réseau a privilégié les zones rurales, moins denses en emplois et habitants et donc potentiellement moins consommatrices de débits. Ce conflit entre les deux objectifs, conjugué avec le retard de déploiement, est potentiellement handicapant pour ces territoires en matière de développement économique.

### 2.5.3 Les raisons invoquées des retards constatés

Le syndicat a avancé plusieurs raisons et difficultés rencontrées dans le déploiement du réseau, la principale étant le manque de ressources de ses fournisseurs, avec une importante charge de travail des sous-traitants, et des difficultés à recruter une main-d'œuvre qualifiée.

Mégalis constate également un volume important de travaux engagé mais une transformation en prises raccordables encore trop faible, en raison d'études très longues et de délais trop optimistes, ou encore la nécessité de modifier les outils informatiques des entreprises pour que les données décrivant le réseau soient livrées dans un format compatible avec le système d'information de l'exploitant Orange.

De même, selon Mégalis, Orange, titulaire du marché de la tranche 1, a dû rebâtir une culture d'entreprise autour de la construction de réseaux pour compte de tiers et ne s'était pas assuré des capacités industrielles réelles de ses sous-traitants.

La délibération syndicale du 11 juin 2018 attribue également des retards à de nombreux facteurs qui ne relèvent pas de la responsabilité du concepteur-réalisateur : l'obtention des avis des architectes des bâtiments de France, les accords des collectivités sur les implantations d'armoires, les procédures d'élagage par les particuliers ou les collectivités, les autorisations de voirie, les accords de Mégalis et de son fermier sur la définition de certaines règles d'ingénierie, les évolutions des logiciels de calcul de la société ENEDIS, les autorisations d'Orange pour l'utilisation de leurs locaux. Toutefois, les retards imputés par Mégalis à ces contraintes administratives ne peuvent expliquer un déploiement plus lent que dans d'autres départements, confrontés aux mêmes difficultés.

Au-delà même de ces contraintes opérationnelles, le choix opéré par Mégalis de couvrir une part importante de communes petites et étendues se traduit par un déploiement par des liaisons aériennes, aux contraintes techniques et administratives complexes, sur un secteur économique qui n'est pas encore stabilisé économiquement et technologiquement. Ces difficultés liées à l'acquisition d'expériences sont accentuées en termes de volume de locaux raccordables par la faible taille moyenne des PM déployés.

Enfin, constatant la complexité des procédures classiques de marchés avec un grand nombre d'interlocuteurs, le syndicat explique que pour accélérer le déploiement du réseau, le marché de conception-réalisation retenu pour les phases 2 et 3 permettra à l'entreprise d'organiser librement ses chantiers, avec pour seul engagement la livraison d'une volumétrie contractuelle de prises dans chaque département.

#### 2.5.3.1 Des moyens humains insuffisants en maîtrise d'ouvrage

La masse salariale assurant la maîtrise d'ouvrage est en moyenne de 3 % des dépenses d'équipement acquittées, ce qui est inférieur au taux moyen constaté pour les syndicats d'électricité (SDE) du grand Ouest pour le déploiement de réseaux électriques pourtant plus stabilisés technologiquement, qui est de 6,5 %.

Les effectifs du projet BTHD ne comptaient que trois agents fin 2015, six en 2018 et treize au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Les moyens de maîtrise d'ouvrage apparaissent devoir être réinterrogés au regard du volume de travaux programmés. Le renforcement des moyens alloués et une nouvelle organisation par territoire intervenue depuis 2015 devraient désormais permettre d'améliorer l'avancée des travaux.

#### 2.5.3.2 Les outils de pilotage insuffisants

Le syndicat ne dispose pas d'outil métier ou de gestion de projets permettant le pilotage et la planification des chantiers. Si maîtres d'œuvre et entreprises disposent de plannings prévisionnels, le syndicat se contente de tableurs et reste insuffisamment équipé. La chambre l'invite à mettre en œuvre des outils de suivi des chantiers, en définissant les principaux jalons qu'il doit suivre afin d'être alerté d'éventuels retards au plus tôt.

La responsabilité des titulaires des marchés de la phase 1 a été engagée. Ainsi, 2 270 jours de retards ont été constatés sur 21 bons de commande, soit une moyenne de 108 jours. Le comité syndical a infligé 1,3 M€ de pénalités pour la tranche 1 et 2,2 M€ au titre de la tranche 2, niveau très inférieur aux pénalités contractuelles qui auraient été supérieures aux montants commandés (24,5 M€ pour 12,9 de montants commandés) si elles avaient été appliquées.

## 2.6 Les conventions de financement du projet BTHD

### 2.6.1 Des coûts de travaux moindres que prévus

Selon la comptabilité analytique de Mégalis, le coût moyen des travaux de la prise raccordable était de 920 € pour la tranche 1 (avec des écarts allant de 414 € à Lesneven à 3 515 à Le Ferré) et 52 € pour la maîtrise d'œuvre (avec des écarts allant de 28 à 151 €). Les coûts de travaux les plus élevés concernent des communes rurales<sup>36</sup> ou très étendues<sup>37</sup>.

Le coût des travaux apparaît toutefois inférieur de plus de la moitié par rapport aux prévisions de la feuille de route. Selon le syndicat, d'autres coûts devraient être pris en compte, tels que les raccordements et des locations. Il reste que les projections financières estiment le coût global du projet BTHD à 1,7 Md€ pour 1,450 millions de lignes, alors que la feuille de route prévoyait un coût global de 1,8 Md€ pour 900 000 lignes.

Malgré des coûts unitaires par prise moindres que prévus, les participations des EPCI fixées à 445 € par ligne, soit 22,25 % des coûts estimés, n'ont pas été modifiées, augmentant en proportion leur participation. Ce constat aurait dû conduire le syndicat à revoir les hypothèses de financement au regard des coûts réels, ce qui n'a pas été fait.

Dans sa réponse au rapport provisoire, Mégalis rappelle les incertitudes sur les financements nationaux et européens relatifs aux phases ultérieures et estime prudent de ne pas prendre le risque de modifier à la baisse le forfait à la prise de la phase 1 pour tous les EPCI pour éventuellement l'augmenter en phases 2 et 3.

Le syndicat s'était engagé dans sa réponse au précédent rapport de la chambre, daté d'avril 2016, à étudier la définition d'un nouveau référentiel intégrant des coûts unitaires et une ingénierie actualisés au regard de l'expérience de la première tranche de travaux (cf. § 2.4 supra). Pourtant à ce jour, cette étude que le syndicat s'était engagé à mener en 2016, n'a pas encore abouti.

### 2.6.2 Un calendrier d'appels de fonds inadapté

Les conventions avec les EPCI rappellent les informations contenues dans la feuille de route et les principes du financement du projet avec une contribution financière des EPCI par prise optique, identique quel que soit le territoire, et, en ce qui concerne la montée en débit (MED), un taux de participation des EPCI de 35 % du coût HT des travaux réels, de la maîtrise d'œuvre et de maintien en condition opérationnelle sur quatre années.

Conformément aux principes arrêtés par le syndicat mixte, les règlements des subventions versées par les intercommunalités intervenaient pour les opérations de montée en débit à la signature de la convention, avec une avance de 50 % du montant prévisionnel inscrit dans la convention. Le solde intervenait à la réception des travaux par le syndicat et transmission du décompte définitif de l'opération réalisée.

<sup>36</sup> Le Ferré compte 687 habitants.

<sup>37</sup> Scaër a 1 053 lignes déployées pour un coût moyen de 2 177 € principalement en dehors dans le centre bourg, zone la plus dense.

Pour les déploiements du FTTH, les participations des EPCI interviennent pour moitié du montant prévisionnel inscrit à la signature de la convention et pour moitié à la réception des travaux par le syndicat en fin d'opération.

Des avenants ont ensuite été passés après la décision de la région Bretagne d'attribuer à Mégalis des sommes provenant de l'enveloppe numérique du contrat de pays 2007-2013. Cette somme est destinée à venir en déduction de la participation des EPCI à la réalisation des opérations de montée en débit.

Il a été pris comme hypothèse que les prises de la première phase devraient, chacune, rapporter 350 € de recettes, c'est-à-dire un peu moins que le montant proposé par la feuille de route (400 € pour toutes les prises du projet). Ainsi calculé, le risque recette de la première phase a été évalué à 35,25 M€, financé par emprunt garanti par la région.

Les contributions de la région et des départements portent sur le reste à payer, après prise en compte du risque recettes, dans un rapport 70/30. Les contributions des départements résultent des choix de zonage de territoires à équiper et du coût plus ou moins élevé des déploiements en fonction de ces choix.

En juin 2016, le syndicat a revu, pour les nouvelles conventions, le cadencement des paiements par les EPCI, « compte tenu des délais d'études nécessaires pour préparer les travaux de déploiement et du rythme de réalisation et de contrôle des travaux » :

- 30 % du montant de la participation (445€ x Nombre de locaux prévus), à titre d'avance, au moment de la signature de la convention ;
- 30 % d'acompte un an après la signature de la convention ;
- le solde sur la base du nombre réel de locaux.

Les modalités de financement reposent sur de fortes avances des EPCI afin d'éviter des ruptures de trésorerie tandis que la région et les départements assumaient un portage du risque. Toutefois, les retards constatés dans le déploiement du projet BTHD et des coûts prévisionnels surestimés ont été de nature à mobiliser des ressources abondantes de manière prématurée.

## **2.7 La poursuite du projet Bretagne très haut débit : les phases 2 et 3**

### **2.7.1 Un changement dans l'économie du secteur des télécommunications**

#### **2.7.1.1 À partir de 2019, un changement de stratégie de la part d'Orange**

L'exploitation de son réseau cuivre se traduirait à présent par des surcoûts pour Orange en raison des vols de cuivre, de l'obsolescence des matériels, du doublonnage des réseaux fibre et cuivre, ainsi que de la difficulté croissante à entretenir correctement l'infrastructure de ce réseau vieillissant. Orange a donc annoncé le 4 décembre 2019 dans son plan stratégique « Engage 2025 » qu'après une première phase d'expérimentation, le décommissionnement du cuivre, c'est à dire son extinction et son retrait, démarrera dès 2023 et jusqu'en 2030.

Ce choix stratégique de l'opérateur historique devrait se traduire par l'obsolescence du dispositif MED reposant sur une technologie ADSL, et surtout une accélération du déploiement de la fibre par Orange, ainsi que la suppression d'une concurrence filaire à terme pour BTHD ce qui pourrait rendre son réseau incontournable.

#### 2.7.1.2 Le constat par Mégalis d'un intérêt croissant pour Bretagne très haut débit par les opérateurs

Lors de la conférence des territoires du 14 décembre 2017, l'État a exprimé son souhait que les collectivités territoriales puissent saisir et sécuriser de nouvelles opportunités d'investissement privé, afin d'accélérer la couverture numérique de leur territoire. Pour ce faire, l'État propose que les collectivités territoriales porteuses d'un réseau d'initiative publique (RIP), si elles le souhaitent, lancent un appel à manifestation d'engagements locaux (AMEL) auprès des opérateurs privés.

Le comité syndical de Mégalis a approuvé<sup>38</sup> le lancement d'un appel à manifestation d'engagements locaux auprès des opérateurs privés, pour les communes dans lesquelles Mégalis n'avait pas investi de manière significative en phases 1 et 2. Malgré cinq offres reçues, ce projet a été abandonné lors du comité syndical du 9 juillet 2018, celles-ci ayant été jugées insuffisamment intéressantes. Une nouvelle procédure de construction du réseau pour les phases 2 et 3 a alors été lancée.

Quatre opérateurs ont répondu, dont deux fournisseurs d'accès à internet (FAI) intégrés et deux spécialistes des RIP, ce qui démontrait, selon la délibération du syndicat, que les conditions technico-économiques en matière de très haut débit avaient singulièrement évolué depuis la signature de la convention de DSP avec Orange en décembre 2015. C'est donc à la suite de cette étape qu'il est apparu souhaitable, toujours selon la délibération du syndicat, au regard des investissements privés envisagés dans l'AMEL, d'engager avec Orange une renégociation des conditions financières de la DSP d'affermage et de solliciter les financements nationaux et européens sur ces phases du projet Bretagne très haut débit.

#### 2.7.2 Le recours à des marchés de conception-réalisation

Fort de l'expérience sur les deux phases de la tranche 1, le syndicat a privilégié, pour la construction des phases 2 et 3, le recours à un contrat global de travaux associant conception et réalisation du réseau. Les motivations du syndicat étaient notamment « d'optimiser et industrialiser les méthodes de conception sur une maille régionale ; de réduire le nombre d'interfaces entre les entreprises et diminuer les problématiques administratives liées à la multiplicité des marchés publics et de confier un marché d'une durée et d'une volumétrie permettant de mettre en œuvre une véritable politique d'insertion sociale et de recrutement de la part de l'ensemble des entreprises qui participeront à la construction du réseau ». Cette consultation de type conception-réalisation retenait une tranche ferme reprenant la totalité de la phase 2 (400 000 prises à réaliser sur 2019-2022) et une tranche conditionnelle sur le périmètre de la phase 3 (600 à 650 000 prises).

<sup>38</sup> Par délibération du 16 mars 2018.

L'économie du contrat repose sur le nombre de prises créées et non sur des territoires préalablement définis, comme cela était le cas pour la phase 1. Par ailleurs, la création d'une tranche conditionnelle vise à inciter le titulaire du marché à mettre les moyens nécessaires au bon déploiement du réseau tout au long du contrat. Ce choix traduit la volonté de privilégier le rythme du déploiement par rapport à une politique d'aménagement définie par le syndicat.

Sur le plan de la gestion, le marché de conception réalisation permet des gains de temps, un prix garanti contractuellement qui supprime le risque de consultation infructueuse, un délai réel d'exécution garanti à la remise de l'offre et, enfin, la simplification de la gestion contractuelle.

Ce type de contrat, qui confie la maîtrise d'œuvre et la construction à un groupement ou à une seule entreprise, présente toutefois des risques car le marché de travaux étant contractualisé plus tôt, les modifications de programme susceptibles d'intervenir pendant la phase de conception auront une répercussion directe sur le montant et le délai des travaux.

Face à un groupement réunissant maître d'œuvre et entreprises de travaux, le syndicat doit se doter de capacités de dialogue et de contrôle de ses partenaires pour éviter un risque d'asymétrie de compétences.

### **2.7.3 Le coût des phases 2 et 3**

Deux groupements ont candidaté au marché de conception-réalisation qui a été attribué en mai 2015 au groupement composé des entreprises Axione, et Bouygues Energies et Services pour 430 552 489 € HT (402 000 locaux) pour la phase 2 et 530 815 744 € HT pour la phase 3 (605 000 locaux). Le prix moyen de la prise raccordable est donc de 1 071 € HT pour la phase 2 et 877 € HT pour la phase 3.

### **2.7.4 Modalités de financement de la phase 2 par les EPCI**

Le syndicat a constaté que le mode de financement de la phase 1 par les EPCI, avec un appel de fonds important à la signature de la convention et des appels de fonds en fonction de l'avancée des travaux, a créé outre des lourdeurs administratives dans le suivi des conventions, des difficultés dans la programmation budgétaire et des à-coups dans les comptes administratifs des collectivités.

Afin de simplifier le suivi des conventions de financement et d'assurer une plus grande lisibilité budgétaire, les conventions de financement de la phase 2 prévoient que les EPCI apportent 445 € par local, versés par acomptes de 20 % sur quatre ans. Le solde est réglé à la réception des travaux, après transmission du décompte général définitif. La région apporte 87,5 M€ pour la phase 2, versés par échéances de 17,5 M€ par an sur cinq ans à partir de 2019, le solde étant payé à la réception des travaux et ajusté, comme pour les départements, au moment du décompte général définitif des travaux.

Le département d'Ille-et-Vilaine apporte 19 M€ dont 18,7 en investissement pour 85 600 prises. Le département des Côtes-d'Armor concerné par 101 000 prises pour la phase 2 apporte 22,5 M€ tandis que le département du Finistère apporte 15,6 M€ pour 117 200 prises versés par cinquième chaque année. Enfin, le département du Morbihan apporte quant à lui 21,5 M€ limité à 17,2 M€ en attente des résultats des marchés de conception-réalisation pour 96 400 prises.

En juin 2020, le syndicat n'avait reçu aucune décision officielle de subventionnement par l'État et l'Union européenne pour les phases 2 et 3. Les financements sont donc de 344,1 M€ dont 178 M€ versés par les EPCI. L'écart entre ces financements et le coût des travaux (430,5 M€) est financé par un emprunt à mobiliser qui sera remboursé par les redevances de la DSP.

## 2.7.5 Le planning prévisionnel de déploiement

### 2.7.5.1 Le rythme prévisionnel

Le rythme de mise à disposition des lignes est de 40 000 par trimestre à partir du cinquième trimestre du marché de la phase 2. Cependant, le syndicat constatait début 2020 un retard dans la livraison des prises que la crise sanitaire liée au COVID 19 risque d'accentuer.

**Tableau n° 7 : Rythme contractuel de création de lignes**

Valeurs	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total général
SRO construits	58	204	203	224	180	195	184	1248
D'un NRO déployés pour une autre zone		21	88	83	56	106	149	503
D'un NRO existant	51	141	68	125	118	81	28	612
Somme de nb prises	55 607	162 053	167 825	199 851	169 862	170 194	156 312	1 081 704
Moyenne	959	794	827	892	944	873	850	867
Nombre de SRO < 300	-	8	6	4	1	3	6	28
Nombre de SRO < 1000 lignes	32	159	151	150	115	138	133	878

Source : Annexe 2.5b du marché de conception réalisation de 2018.

### 2.7.5.2 Les critères de déploiement

Le cahier des charges du marché fixait comme principales contraintes une fin du déploiement de la tranche ferme au 31 décembre 2022 au plus tard et une fin du déploiement de la tranche conditionnelle en 2027 au plus tard ainsi qu'une planification des prises équilibrée entre départements et proportionnelle aux volumes de prises restant à déployer.

Dans sa réponse, le groupement a retenu les critères de priorisation des déploiements suivants pour constituer le planning :

- **1<sup>er</sup> critère** : une avancée par département parallèle ;

- **2<sup>ème</sup> critère** : le groupement a priorisé les zones présentant un taux important d'inéligibilité à l'ADSL 8 Mbps, afin de favoriser les déploiements des locaux disposants des débits les plus faibles ;
- **3<sup>ème</sup> critère** : les zones dont le NRO est déjà existant (déployé dans le cadre de la phase 1) ont été priorisées, afin de limiter les contraintes liées aux autorisations administratives sur la première année de déploiement, et permettre un déploiement privilégié de NRO hébergés en NRA (l'hébergement comprenant un risque plus important en termes d'autorisations sur les 1<sup>er</sup> déploiements). Le déploiement sur des NRO déjà mis en service permet également de faciliter la prise en exploitation du titulaire et donc l'ouverture commerciale ;
- **4<sup>ème</sup> critère** : le groupement a pris en compte le nombre de lignes cuivres (LP) existantes par rapport au nombre de prises raccordables pour apprécier le nombre de prises commercialisables. Le déploiement a ainsi été privilégié sur les zones présentant les taux les plus importants.

Ce planning pourra faire l'objet d'ajustements à l'initiative de Mégalis ou du groupement, après accord des deux parties en phase de mise au point de marché et après signature.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le projet « Bretagne Très Haut Débit » (BTHD) a pour objectif d'apporter le très haut débit à travers la fibre optique pour 100 % des foyers bretons en 2026. Ce projet a subi d'importants retards dans sa mise en œuvre. Ainsi, alors que le syndicat prévoyait en 2015 de livrer 216 000 lignes fin 2019, il n'y en a eu que 71 000. La couverture du territoire par Mégalis est de ce fait inférieure à la moyenne nationale et se poursuit à un rythme plus lent.*

*Les raisons de ce retard sont multiples : pertes de compétences de l'opérateur Orange en matière de création de réseau, problèmes de recrutement par les fournisseurs, complexités administratives rencontrées lors du déploiement, problème de formats de fichiers non compatibles entre les entreprises de construction et l'exploitant du réseau mais aussi choix d'aménager en priorité des zones peu denses, plus complexes à aménager avec moins de lignes raccordables que prévu au final.*

*Par ailleurs, au regard de la complexité du projet et du manque de retours d'expérience, l'équipe affectée à BTHD a pu paraître trop limitée en nombre et insuffisamment dotée d'outils de suivi de gestion de projet.*

*Au vu des résultats, le syndicat a choisi de recourir pour la suite du déploiement du projet BTHD à un marché de conception-réalisation, qui confie à son titulaire la définition géographique du calendrier de déploiement, n'imposant que la livraison annuelle d'un nombre de lignes réparties équitablement sur les quatre départements bretons. En faisant ce choix, le syndicat a donc renoncé en partie à définir sa politique d'aménagement du territoire.*

*Au niveau financier, le projet BTHD se caractérise par une surestimation importante du coût moyen des lignes raccordables. Estimé initialement à 2 000 €, leur coût réel est de 1 000 à 1 100 €. De même, le coût des dispositifs de montée en débit était très surestimé. La participation des intercommunalités étant forfaitaire à 445 € par prise, les participations régionale et départementales ont pu être réduites en proportion.*

### **3 L'EXPLOITATION DU RESEAU BRETAGNE TRES HAUT DEBIT**

Très haut débit Bretagne (THDB) est la société *ad hoc* créée par Orange (filiale à 100 %) pour l'exploitation et la commercialisation du réseau Bretagne très haut débit (BTHD) dans le cadre d'un contrat de délégation de service public en affermage<sup>39</sup> signé en décembre 2015. Cette société s'appuie sur les équipes techniques de la société Orange en Bretagne.

THDB assume en particulier les missions de construction des raccordements finals, l'exploitation technique du réseau et sa commercialisation auprès des opérateurs et utilisateurs de réseaux indépendants, qui constituent les usagers du réseau. Le délégataire fournit toutes les ressources nécessaires à ces missions, notamment le système d'information.

La convention de délégation de service public attribuée en novembre 2015 était initialement conclue pour une durée de 17 ans. Cette durée a depuis été prolongée de trois ans.

#### **3.1 Les flux financiers entre le syndicat et son délégataire**

##### **3.1.1 La redevance au profit du syndicat**

La redevance comportait dans la convention initiale une partie fixe indexée sur les locaux raccordables des phases 1 et 2 ayant fait l'objet d'une prise en charge, et une partie variable indexée, pour une part sur les recettes de cofinancement (les droits irrévocables d'usage DIU ou IRU<sup>40</sup> pour *Indefeasible Right of Use*), et sur les frais de mise en service des liens NRO-PM, et pour une autre part sur les prises raccordées et affectées à un usager.

Afin de participer aux charges qui sont supportées par Mégalis pour assurer le suivi et le contrôle de la convention, le délégataire verse une redevance, pour frais de contrôle, annuelle et forfaitaire de 25 000 €. Un avenant a porté cette redevance à 100 000 € à partir de 2021 (50 000 € en 2019 et 2020).

##### **3.1.2 Les participations publiques**

La prise en charge au 1<sup>er</sup> janvier 2017 des centraux téléphoniques de la MED, compte tenu de son absence de rentabilité, donne lieu au versement par le délégant au délégataire d'une participation publique complémentaire.

<sup>39</sup> Signé le 5 décembre 2015, la chambre ne s'était pas prononcée sur ce contrat en janvier 2016 dans ses observations définitives.

<sup>40</sup> L'IRU est un contrat conférant à son détenteur un droit permanent, irrévocable et exclusif d'usage de longue durée sur un brin de fibre optique noire. Le câble demeure la propriété de celui qui a réalisé les travaux mais l'usage exclusif d'un des brins est cédé.

De même, Mégalis verse au délégataire une participation publique contribuant au financement des travaux de réalisation des raccordements terminaux de l'ordre de 180 € par raccordement jusqu'en 2026, prenant en compte une subvention moyenne de l'État de l'ordre de 83 € par raccordement. Après 2026, la subvention versée à ce titre resterait de l'ordre de 97 € par raccordement. La convention initiale estime ces subventions à un total de 44,4 M€ sur les 17 années du contrat.

Enfin, en cas d'amélioration de l'économie générale de la délégation par rapport aux prévisions économiques initiales, telles qu'elles ressortent du plan d'affaires, un reversement sera effectué par le délégataire au profit du délégant. Au terme, normal ou anticipé de la convention, le reversement est calculé comme étant la différence positive, entre le résultat net cumulé constaté au terme de la convention et le résultat net cumulé prévu par le plan d'affaires. Si cet écart est supérieur à 13 %, le partage de cette meilleure fortune est effectué entre le syndicat et le délégataire pour une part allant de 50 à 80 % selon l'importance de cet écart.

### 3.1.3 Un décalage entre la DSP et les prévisions de la feuille de route

La feuille de route prévoyait une participation aux investissements du consortium de 20 M€ en moyenne par an jusqu'en 2032, soit 360 M€. Les flux de recettes étaient supposés croissants jusqu'en 2031 pour atteindre 60 M€ puis en diminution pour se stabiliser autour de 50 M€.

La DSP signée estimait pour les phases 1 à 3, avant sa renégociation et son ajustement prévu contractuellement, le total des redevances versées au syndicat à 132,4 M€<sup>41</sup> jusqu'en 2032. Le niveau de redevance négocié était donc bas par rapport aux anticipations de la feuille de route qui étaient de 360 M€.

**Tableau n° 8 : Principales hypothèses d'exploitation de la DSP**

	Feuille de route 2012	Contrat d'affermage (2015) phases 1 et 2	Contrat d'affermage (2015) phases 1 à 3	Avenant n°4 DSP (2018)
Nombre de lignes raccordables prévues en 2032	900 000	571 850	1 197 699	1 410 720
Nombre de lignes raccordées prévues en 2032	765 000	316 507	550 982	988 598
Montants des redevances nettes des subventions de raccordement en €	360 000 000	39 718 000	40 143 000	363 619 651

Source : Feuille de route, annexes 19 de la DSP, réponse de THDB et de l'avenant n°4.

<sup>41</sup> Dont 84 M€ pour les phases 1 et 2 détaillées par le plan d'affaires – source : annexe n° 19 E.

## 3.2 Les tarifs publics retenus par la DSP

Les tarifs sont globalement réglementés par l'ARCEP<sup>42</sup> avec pour objectif que les tarifs en zone d'initiative publique se rapprochent de ceux en zone privée. Les tarifs de la DSP apparaissent conformes à ceux retenus par l'ARCEP et légèrement supérieurs en cofinancement, avec un prix mensuel par ligne FTTH affectée de 5,48 €<sup>43</sup> pour un taux de cofinancement de 5 %, et dans la moyenne pour la location activée hors raccordement final.

Dans sa réponse au rapport provisoire, THDB rappelle que les tarifs légèrement supérieurs en cofinancement s'expliquent par la particularité des points de branchement en fibre optique (aérien, sous-terrain ou au sein des immeubles) qui sont spécifiques à chaque réseau d'initiative publique et impliquent des coûts plus ou moins importants pour le délégataire.

## 3.3 Un suivi du contrat par Mégalis à améliorer

### 3.3.1 Des méthodes comptables du délégataire qui ne facilitent pas le suivi et qui sont défavorables pour le syndicat

Le contrat d'affermage signé avec Orange arrête plusieurs méthodes comptables quant à la valorisation des actifs, la vente des droits d'usage pérenne accordés aux opérateurs tiers qualifiés de co-investissements (IRU).

Ainsi, les raccordements clients ne sont pas considérés par le délégataire comme des investissements car ils n'entraîneraient pas d'avantages économiques futurs. Aussi, les constructions, dont THDB reste propriétaire, ainsi que les recettes permettant le financement de ces constructions sont-elles inscrites en compte de résultat. Ce choix apparaît inadapté puisque ces raccordements sont des biens de retour et restent de fait la propriété de THDB. Dès lors, l'actif déclaré par le délégataire est minoré volontairement et son compte de résultat est artificiellement gonflé. Cette comptabilisation permet d'afficher des résultats déficitaires et peut même avoir pour effet d'estimer que ces raccordements sont sans valeur alors qu'ils permettent à l'abonné final de se connecter, justifiant ainsi les abonnements. Enfin, aucun numéro d'inventaire ne peut être exigé, ce qui représente un risque au moment de la sortie de la DSP.

---

<sup>42</sup> L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est une autorité administrative indépendante chargée de réguler les communications électroniques et postales et la distribution de la presse en France.

<sup>43</sup> Le catalogue d'Auvergne très haut débit de janvier 2014 par exemple affichait un prix mensuel par ligne FTTH affectée est de 5,33 € pour un taux de cofinancement de 5 %.

De même, les immobilisations mises dans la concession par le concédant à titre onéreux sont inscrites à l'actif en contrepartie d'un compte de dettes envers des fournisseurs d'immobilisations. Ce montant reconnu en actif corporel, représentatif des prises raccordables mises à la disposition par le délégant au délégataire, est égal à la somme des redevances fixes futures générées par ces prises jusqu'à la fin de la convention de délégation de service public. Lors de la vente d'un cofinancement et d'un lien NRO-PM, une sortie d'immobilisation représentative des redevances fixes correspondant aux lignes raccordables cofinancées est comptabilisée. En contrepartie de cette sortie d'immobilisation au bilan, la valeur nette comptable est reconnue au compte de résultat en charges d'exploitation.

Les actifs confiés par Mégalis à THDB sont valorisés en fonction des ressources économiques attendues dans le futur et non sur la valeur historique des biens mis à disposition. Ce choix ne permet pas à Mégalis de suivre aisément l'utilisation du patrimoine mis à disposition de son délégataire d'autant que les méthodes mathématiques de calcul choisies par THDB lui échappent, à l'instar des taux d'actualisation des flux monétaires.

La chambre invite Mégalis à s'assurer de la qualité de la méthode de valorisation de ces actifs en exigeant qu'ils figurent dans le rapport annuel d'activité du délégataire.

De même, d'autres acteurs du secteur<sup>44</sup> enregistrent la vente d'IRU en contrepartie de produits constatés d'avance, afin de lisser leur chiffre d'affaires sur la durée du contrat, c'est-à-dire 20 ans. Orange ne retient pas ce choix ce qui, outre de potentiels pics dans l'évolution du chiffre d'affaires, ne permet pas d'avoir une information sur la valeur restante des droits cédés. Ces ventes résultant de la cession du patrimoine du syndicat, une information sur la valeur résiduelle de ces droits cédés pour une durée limitée dans le temps est indispensable.

Par ailleurs, la trésorerie, mutualisée avec celle d'Orange, apparaît dès lors en comptes de tiers et non en comptes de trésorerie. Mégalis ne peut donc connaître la trésorerie de son délégataire au 31 décembre spontanément et doit demander un état détaillé des comptes au-delà des seules liasses fiscales. Les conditions liées à ce placement de trésorerie de la filiale chez sa maison-mère devraient faire l'objet d'une information complète du délégant dans le rapport annuel, au-delà du simple plan de trésorerie de l'année N+1.

L'ensemble de ces choix comptables ne permet pas un suivi satisfaisant de la DSP par Mégalis ou les cabinets mandatés par le syndicat à cet effet.

### 3.3.2 La qualité des rapports du délégataire

Les rapports du délégataire contiennent des éléments permettant à Mégalis d'apprécier les conditions d'exécution de la mission déléguée. Néanmoins, il apparaît qu'un certain nombre de données font défaut.

---

<sup>44</sup> Armor Connectic filiale notamment de SFR enregistrait en produits constatés d'avance la vente des IRU.

Ainsi, si elles sont conformes aux spécifications contractuelles, les informations relatives à l'inventaire des biens de retour qui constituent un point majeur pour le suivi de l'exécution de la convention, notamment en matière de droits et obligations, n'y figurent pas. De même, aucune information n'est communiquée en matière d'occupation des domaines public et privé et d'utilisation des infrastructures et réseaux existants<sup>45</sup>. Ces informations sont pourtant exigées, notamment en matière d'engagements à incidence financières, par l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession.

Les raccordements finals FTTH ayant été réalisés en mode sous-traitance opérateur commercial (STOC<sup>46</sup>), l'autorisation de l'utilisateur final obtenue par les fournisseurs d'accès à internet n'apparaît pas dans les rapports, ce qui constitue une perte d'informations utiles dans le cadre de la fin de la DSP.

Enfin, avant l'avenant n°4, le rapport du délégataire ne reprenait pas la forme du plan d'affaires avec des frais de raccordement qui ne sont plus en investissement. De même, les postes de dépense identifiés par le plan d'affaires et ceux du rapport du délégataire restent difficilement comparables. Des écarts entre le budget prévisionnel des rapports du délégataire et ceux du plan d'affaires peuvent apparaître, ce qui ne facilite pas le contrôle de l'affermage par le syndicat.

La chambre recommande d'exiger que le compte de résultat présenté par le délégataire soit strictement conforme dans sa présentation au plan d'affaires contractuel.

**Recommandation n° 3 Exiger que le compte de résultat présenté par le délégataire soit strictement conforme dans sa présentation au plan d'affaires contractuel.**

### 3.3.3 Les audits de suivi de la DSP diligentés par Mégalis

Le syndicat Mégalis est accompagné par des cabinets de conseil pour le suivi de son délégataire. Les études produites sont de qualité variable. Ainsi, si l'étude 2017 rappelle que la trésorerie du délégataire est mutualisée avec celle d'Orange pour 4,5 M€, celle de 2018 estime cette trésorerie à près de 15,8 M€ en s'appuyant sur un tableau des flux de trésorerie erroné. A titre d'exemple, le rapport a confondu une capitalisation nouvelle de 1,5 M€ avec sa valeur en fin d'exercice de 4,940 M€. Le niveau indiqué de trésorerie supérieur à la valeur même du bilan n'a pas amené l'auteur à corriger cette information manifestement fautive, qui affecte la qualité du rapport produit par ce cabinet.

<sup>45</sup> BTHD ne fournit ni les conventions d'utilisation des appuis communs, ni le contrat de génie civil de boucle locale optique (BLO), ni les autorisations relatives au déploiement des raccordements finals en domaines public et privé.

<sup>46</sup> Modèle ou contrat dans lequel l'opérateur d'immeuble (OI) sous-traite à l'opérateur commercial (OC) le raccordement du client final. Dans ce modèle, l'OI ne réalise pas le raccordement lui-même mais délègue le raccordement chez le client à l'OC via un contrat de sous-traitance. Ce contrat de sous-traitance porte sur le raccordement PBO-PTO et la pose de la PTO chez le client qui sont de la responsabilité de l'OI, ainsi que le test de la ligne du PM à la PTO. Le brassage au PM n'est pas compris dans le contrat de sous-traitance, mais il peut être également réalisé par l'OC, l'action étant dans ce cas de sa responsabilité. Le brassage au PM peut donc être réalisé par l'OC à tout moment, de façon synchrone avec le raccordement PBO-PTO ou non. En pratique, les OC synchronisent les deux actions quand ils doivent réaliser le brassage au PM en plus du raccordement PBO-PTO (source AVICCA).

L'étude de 2018 affirme par ailleurs que « *la société THD Bretagne a dû faire une augmentation de capital qui n'était pas prévue à l'article 5 de la convention de DSP* », alors que cette augmentation de capital était bien prévue par les documents contractuels et même pour un niveau supérieur.

Le rapport affirme enfin que « *l'appétence des Bretons pour la fibre optique a impacté négativement le délégataire puisque THD Bretagne perd de l'argent sur chaque raccordement (environ 84€). THD Bretagne a donc dû trouver des mécanismes pour équilibrer son compte de résultat et son bilan* ». Et d'ajouter que « *les charges de raccordements représentent la majeure partie de ces charges. Le prix unitaire des charges de raccordement dans le rapport annuel est très largement supérieur au prix prévu dans l'annexe 19* », avant de conclure que « *ce poste qui représente plus de 50 % du chiffre d'affaires de THD Bretagne n'est donc actuellement pas rentable. Ainsi, plus THD Bretagne fait de raccordements et plus il perd de l'argent* ». Cette affirmation repose sur une analyse imparfaite des méthodes comptables adoptées par THDB. En effet, s'agissant d'une dépense destinée à générer des flux financiers ultérieurement, le retraitement des dépenses de raccordement en investissement aurait permis une lecture plus nuancée des comptes. Le délégataire ayant eu à payer moins de dépenses de raccordement, il n'a pas eu à faire appel à des financements de long terme auprès de sa maison mère. La capitalisation de THDB par Orange est donc inférieure à celle prévue par le plan d'affaires initial.

L'analyse des comptes de THDB semble également méconnaître les choix comptables prévus par le contrat. Ainsi, alors que l'augmentation des dettes fournisseurs n'implique pas de mouvement de trésorerie<sup>47</sup>, celles-ci apparaissent pourtant dans le tableau des flux de trésorerie, entachant d'erreurs ce tableau et ses analyses.

Enfin, les études produites n'établissent pas de comparaisons avec des collectivités équivalentes qui déploient également des réseaux d'initiative publique, ce qui limite leur portée en termes d'analyse de la gestion du contrat.

Même si l'analyse de 2017 apparaît de meilleure niveau que celle de 2018, Mégalis doit veiller à la qualité des rapports d'audit produits par son délégataire et demander une comparaison avec d'autres DSP.

### **3.4 L'exécution financière de la DSP de 2016 à 2019**

#### **3.4.1 Des retards de recettes liés au retard de construction du réseau**

La convention initiale prévoyait 1 163 000 lignes raccordables en fin de contrat avec une croissance de 50 000 lignes chaque année. Le nombre de lignes commercialisées était prévu à 550 982 en fin de contrat. Le taux de commercialisation de 46 % ne serait atteint que progressivement, débutant à 2,2 % en année 1, 20 % en année 6.

---

<sup>47</sup> L'annexe 22-2 de la DSP précise que les immobilisations mises dans la concession par le concédant à titre onéreux (à travers les redevances) sont inscrites à l'actif en contrepartie d'un compte de dettes (fournisseurs d'immobilisations). Ce montant reconnu en actif corporel représentatif des prises raccordables mises à la disposition par le délégant au délégataire en année *n* est égal à la somme des redevances fixes futures générées par ces prises jusqu'à la fin de la convention de DSP.

*Un parc de lignes raccordées plus important que prévu*

Si le retard de travaux a entraîné un nombre de lignes *raccordables* inférieur, de meilleures parts de marché que prévu permettent d'observer un nombre de lignes *raccordées* supérieur aux prévisions de la DSP, et donc des recettes commerciales régulières de la DSP supérieures aux prévisions en 2018.

Alors que le taux de pénétration<sup>48</sup> devait être de 12,5 %, il a été de 31 % en 2018. Si ce taux est très supérieur aux taux constatés pour les réseaux d'initiative publique (RIP), il est toutefois un peu inférieur à celui des réseaux d'initiatives privées de zones moins denses, qui est de 38,7 %. Fin février 2020, le taux de commercialisation était de 37,98 %.

Alors que le plan d'affaires anticipait un chiffre d'affaires à la fin de l'année 2019 de 36,2 M€ cumulés dont 22,3 de produits de cofinancements, il n'a été que de 21,7 M€ dont 7,6 M€ de ventes d'IRU. Le taux de commercialisation, meilleur que prévu mais conforme aux estimations de la feuille de route, a permis d'obtenir plus de subventions de la collectivité et plus de recettes de raccordement que prévu. Le retard de chiffre d'affaires est donc principalement lié à celui de la vente des IRU, lui-même lié au retard de déploiement du réseau.

**Tableau n° 9 : Degré de réalisation des recettes du plan d'affaires**

<i>En K €</i>	<b>Année 1 2016</b>	<b>Année 2 2017</b>	<b>Année 3 2018</b>	<b>Année 4 2019</b>	<b>Total</b>	<b>Ecart</b>
<i>Parc de lignes raccordables Prévisionnel DSP</i>	51 803	105 397	159 097	119 782	436 079	-52,6%
<i>Parc de lignes raccordables réel DSP</i>	13 558	52 125	69 810	71 148	206 641	
<i>Parc de lignes raccordées Prévisionnel DSP</i>	1 160	11 366	19 823	32 366	64 715	-9,3%
<i>Parc de lignes raccordées réel DSP</i>	572	10 625	21 569	25 944	58 710	
<b>Chiffre d'affaires prévisionnel</b>	<b>3 970</b>	<b>6 528</b>	<b>7 264</b>	<b>18 463</b>	<b>36 225</b>	<b>-40,0%</b>
<b>Chiffre d'affaires + subventions MED</b>	<b>2 104</b>	<b>6 613</b>	<b>7 986</b>	<b>5 016</b>	<b>21 719</b>	
<i>dont produit des "cofinancements" (IRU) prévus.</i>	3 345	3 455	3 552	11 988	22 340	-66,1%
<i>dont produit des "cofinancements" (IRU) réalisé</i>	1 846	1 845	3 072	812	7 575	
<i>Dont subventions raccordement prévues</i>	235	1 825	1 499	2 396	5 955	-15,6%
<i>Dont subventions raccordement réalisées</i>	141	1 923	2 207	753	5 024	

Source : annexe 19 de la DSP et rapports du délégataire.

Le plan d'affaires ne prévoyait l'intervention d'un deuxième fournisseur d'accès internet (FAI) qu'en 2022, ce qui a été corrigé par avenant puisque trois FAI étaient prévus en 2019 et quatre dès 2020. Le changement de stratégie d'Orange et l'abandon de son réseau cuivre est de nature à améliorer les taux de pénétration prévus au gré de la déconstruction des parties du réseau cuivre.

<sup>48</sup> Nombre de locaux raccordés sur nombre de locaux raccordables.

### 3.4.2 Les dépenses

Le plan d'affaires valorisait les charges supportées sur l'ensemble du contrat à hauteur de 347,7 M€ nets de subventions pour frais de raccordement provenant de la collectivité. Les principaux postes sont la maintenance des équipements (108,5 M€), les charges de raccordement (77 M€ nets des subventions), la location de fourreaux (90,8 M€), les charges d'exploitation commerciales (30,4 M€). À ces charges s'ajoutaient 84,1 M€ de redevances versées au syndicat.

La majorité de ces dépenses relève de contrats avec la maison mère Orange, l'équipe de THDB étant restreinte à cinq personnes en 2018. Ces charges sont donc, dans une large mesure, proportionnelles au nombre de prises raccordées.

En raison des retards de déploiement qui se traduisent par un nombre de prises raccordées nouvelles inférieures aux prévisions, les dépenses opérationnelles enregistrées par le délégataire en 2019 sont inférieures au plan d'affaires. Ainsi, les charges de facturation / recouvrement / centre support client calculées en pourcentage des ventes prévues pour 840 000 € en 2019, n'ont été que de 251 000 €.

**Tableau n° 10 : Les principales charges opérationnelles de THDB**

<i>En K€</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Plan d'affaires Année 4
<i>Maintenance réseau &amp; SI</i>	35	1 272	1 520	1 622	1 542
<i>EDF</i>	4	160	- 57	13	
<i>redevances génie civil</i>	14	324	367	409	714
<i>charges commerciales et admin</i>	268	692	966	587	1 549
<i>Personnel</i>	486	527	546	619	780
<i>Total</i>	807	2 975	3 342	3 250	4 585

Source : rapport du délégataire.

Le nombre de raccordements très supérieur aux prévisions jusqu'en 2018 a entraîné des coûts plus importants que prévus en charges de raccordements.

**Tableau n° 11 : Les charges de raccordement nettes de subventions**

<i>En K€</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Total
<i>Contrat :</i>	261	2 288	1 880	3 608	8 037
<i>Réalisé : raccordement net</i>	141	3 532	4 767	1 789	10 229
<i>Ecart</i>	-120	1 244	2 887	-1 819	2 192

Source : CRC d'après plan d'affaires et rapport du délégataire.

Le mode de calcul de la redevance assise dans le contrat initial sur le nombre de locaux raccordables et non raccordés, ou encore proportionnelle à la vente des IRU, a été favorable au délégataire avec une redevance versée moindre que prévue, d'autant que les ventes d'IRU sont en retrait par rapport aux prévisions.

### 3.4.3 Les résultats de la DSP

Le retard de déploiement pénalise les résultats de la DSP avec des résultats comptables cumulés inférieurs de 2,3 M€ aux prévisions en 2019, notamment en raison des ventes d'IRU plus faibles que prévu. Cette situation est particulièrement liée à l'exercice 2019, puisque jusqu'en 2018, les résultats cumulés étaient supérieurs de 2 M€ aux résultats attendus, en particulier grâce à une économie de 1,6 M€ sur les redevances versées à Mégalis.

Cette situation propre à l'exercice 2019 est en partie liée au système d'information utilisé par le délégataire, qui refuse des formats de fichiers informatiques différents de ceux produits par les entreprises de construction de la tranche 2 du réseau confiée à des concurrents d'Orange.

Tableau n° 12 : Les résultats de la DSP

	(en K€)	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Total	Ecart
<i>Plan d'affaires</i>	Produits d'exploitation	3 970	6 528	7 264	18 462	<b>36 224</b>	
	Charges d'exploitation	1 866	5 947	7 115	8 000	<b>22 928</b>	
	dont raccordement net	261	2 288	1 880	3 608	<b>8 037</b>	
	<b>EBE</b>	2 104	582	149	10 462	<b>13 297</b>	
	Redevances d'affermage	980	1 323	1 665	4 342	<b>8 310</b>	
	Résultat net comptable	334	- 1 739	- 2 903	4 040	<b>-268</b>	
<i>Rapport délégataire</i>	Produits d'exploitation	2 104	6 613	7 985	5 017	<b>21 719</b>	-40,04%
	Charges d'exploitation	950	6 511	7 868	4 494	<b>19 823</b>	-13,54%
	dont raccordement net	141	3 532	4 767	1 789	<b>10 229</b>	27,27%
	<b>EBE</b>	1 154	102	117	522	<b>1 895</b>	-85,75%
	Redevances d'affermage hors contrôle	450	884	1 049	859	<b>3 242</b>	-60,99 %
	Résultat net comptable	382	- 1 114	- 1 559	- 268	<b>-2 559</b>	NS

Source : CRC d'après plan d'affaires et rapport du délégataire.

Le retard de déploiement a aussi retardé la vente d'IRU mais ne pénalise pas la trésorerie du délégataire qui n'a pas eu à investir au niveau prévu par le plan d'affaires : alors que l'actif immobilisé brut devait être de 26,4 M€ au 31 décembre 2019, il n'était que de 9,1 M€. Aussi, le délégataire n'a pas eu à se recapitaliser et conserve un capital social de 4,9 M€ alors que 16,4 M€ étaient prévus initialement au contrat.

### 3.5 L'économie générale de la DSP

Selon la convention initiale de DSP, la rémunération des fonds propres attendue par Orange en contrepartie du risque pris au travers de son investissement dans la société de projet devait s'élever à 15 % selon le plan d'affaires en vigueur à la signature de la convention. Ce niveau de rentabilité avait déterminé le montant des redevances proposées à Mégalis.

Les dépenses de la DSP ressortant du plan d'affaires se répartissent entre coûts fixes de faibles volumes (environ 15 % des charges prévues) et des charges variables très largement sous-traitées à l'actionnaire unique de THDB. Ces dernières sont liées au volume de déploiement des lignes raccordées ou raccordables (charges liées à la location d'infrastructures tierces, coûts de raccordement et charges liées à la gestion des clients acquis). Le niveau des dépenses est donc fortement lié au volume des prises raccordables<sup>49</sup>.

Les recettes prévisionnelles sont largement dépendantes des ventes d'IRU<sup>50</sup> ainsi que du nombre de prises livrées<sup>51</sup>. Sur 530,4 M€ de recettes prévues sur l'ensemble de la DSP, 186 proviennent de la vente des IRU, 106 des raccordements, 149 des recettes récurrentes et 82 des locations de lignes. À ces recettes s'ajoutaient 44,4 M€ de subventions de raccordement.

Selon le plan d'affaires initial, l'exploitation devait être déficitaire jusqu'en 2021 puis excédentaire. L'autofinancement dégagé de l'exploitation cumulé devait s'élever à 182,7 M€ et le résultat net cumulé à 54,5 M€. Le montant des dividendes était prévu à hauteur de 55,3 M€ sur l'ensemble de la DSP, pour 19,7 M€ de capital social versé.

La chambre estime le point mort de la DSP lui permettant d'atteindre un équilibre financier à 134 000 lignes raccordables<sup>52</sup>. L'existence de charges largement proportionnelles au nombre de lignes livrées ainsi que l'existence de ventes d'IRU importantes que le délégataire ne finance pas, annulent pratiquement les risques d'exploitation pour le délégataire.

<sup>49</sup> Le coefficient de corrélation entre charges d'exploitation et nombre de prises raccordables ressortant du plan d'affaires est de 99 % soit une corrélation quasi parfaite.

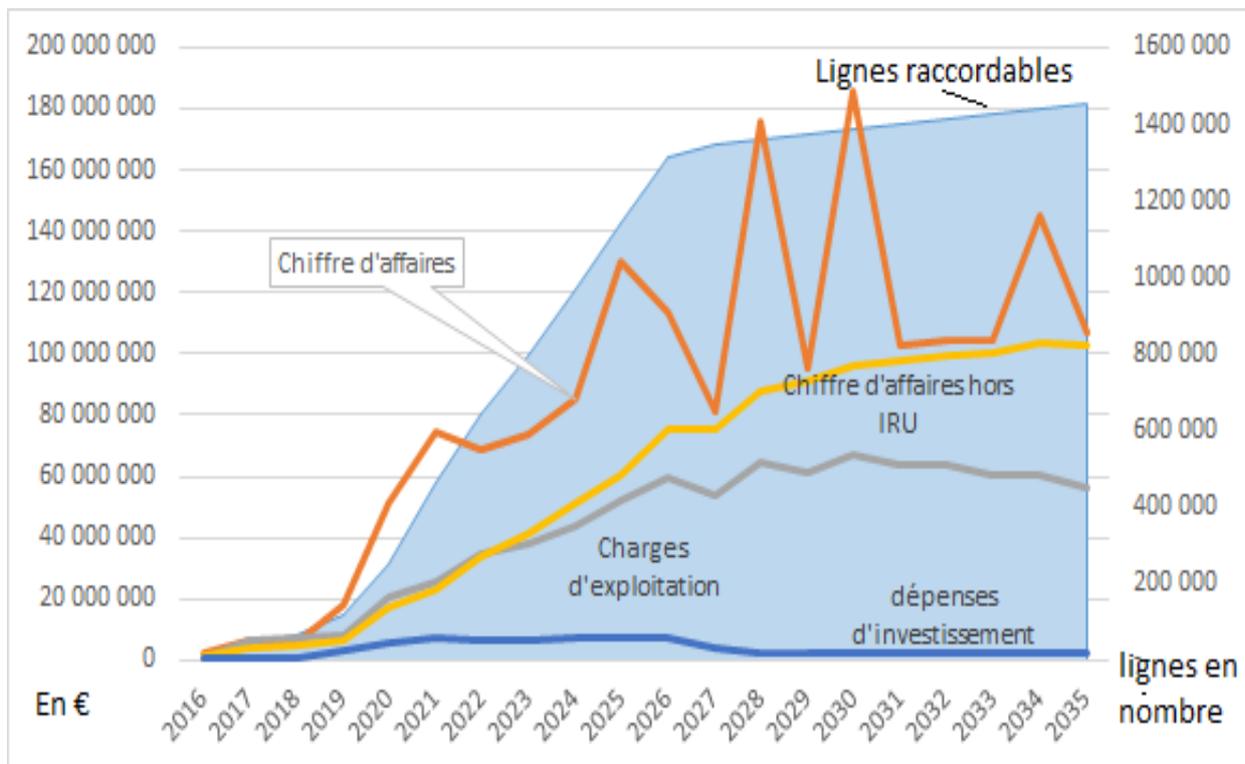
<sup>50</sup> L'IRU est un contrat conférant à son détenteur un droit permanent, irrévocable et exclusif d'usage de longue durée sur un brin de fibre optique noire. Le câble demeure la propriété de celui qui a réalisé les travaux mais l'usage exclusif d'un des brins est cédé.

<sup>51</sup> Le coefficient de corrélation entre chiffre d'affaires comptable hors IRU et nombre de prises raccordables ressortant du plan d'affaires est de 98 % soit une corrélation quasi parfaite, de 90 % jusqu'en 2026, date de la fin du projet BTHD et de 86 % avec les IRU ce qui reste très significatif.

<sup>52</sup> La pente de la droite de régression linéaire issue du plan d'affaires initial en fonction du nombre de lignes raccordables est de 80 pour les recettes et de 41 pour les charges opérationnelles avec une charge fixe de 5,3 M€ en moyenne.

Le graphique n°7 met en regard les principales informations tirées du contrat de délégation de service public signé avec Orange. Au-delà de 400 000 lignes les produits d'exploitations sont supérieurs aux charges d'exploitation. La vente des IRU permet d'abaisser le seuil de rentabilité et de couvrir les dépenses d'investissement payées par THDB.

**Graphique n° 7 : Liens prévus par le plan d'affaires entre dépenses et recettes et nombre de prises raccordables**



Source : annexe n° 19 de l'avenant 4 – plan d'affaires.

### 3.6 L'économie générale du contrat de délégation de service public a été bouleversée par un nombre important d'avenants

Depuis la signature du contrat fin 2015, huit avenants ont été signés ce qui témoigne d'un suivi et d'une adaptation régulière du contrat à son environnement. Toutefois, l'évolution d'éléments substantiels, comme la durée ou les règles de calcul des redevances, modifient profondément l'économie générale du contrat.

**Tableau n° 13 : Objet principal des avenants au traité de DSP**

Avenant n° / date	Objet
1 septembre 2017-	Modification des frais de mise en service de l'hébergement des équipements des opérateurs dans les NRO construits par Mégalis (de type shelters).
2 Juin 2018	Modification du plan d'affaires afin d'y intégrer les modifications d'infrastructures dans le cadre de l'exploitation des NRA MED <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une modification de l'offre d'accès FTTH</li> <li>- d'une modification de l'offre FTTE passif BLOM</li> <li>- d'une évolution tarifaire de l'offre Fibre optique noire entre deux chambres Mégalis Bretagne</li> <li>- d'une évolution tarifaire de l'offre Fibre optique noire entre une chambre Mégalis Bretagne et un site utilisateur sur boucle locale optique</li> <li>- de l'introduction au Catalogue de services d'une offre de location de génie civil.</li> </ul>
3 juillet 2018	Proposition d'une offre spécifique sur mesure permettant à des opérateurs une location globale à la ligne des infrastructures passives du réseau. Modification du périmètre du projet par la suppression de 6 communes de Rennes Métropole concernées par des investissements privés.
4 mars 19	Cf. infra Modification de la durée du contrat avec une prolongation de 3 années et modification du plan d'affaires.
5 mars 2019	Introduction au catalogue de services d'une offre de service de Fibre Optique Passive NRAO NRAZO.
6 Juillet 2019	Modification du contrat d'Accès au Génie Civil et aux Appuis aériens pour le déploiement de Boucles et Liaisons Optiques et la modification du contrat e-services
7 Décembre 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la modification des règles d'ingénierie et de déploiement du Réseau.</li> <li>- la modification du mode de calcul de la redevance R2 pour la période courant du 1<sup>er</sup> janvier 2019 jusqu'au 31 décembre 2027 inclus.</li> <li>- la description des modalités selon lesquelles THD Bretagne prend en charge des prestations de conception et réalisation, constitutives de sujétions de service public, non prévues dans la Convention de Délégation de Service Public initiale, ainsi que des prestations intellectuelles techniques ou SI.</li> <li>- confie à Bretagne THD l'exploitation et la maintenance d'infrastructures de montée en débit supplémentaires.</li> </ul>
8 Décembre 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passer le contrat au format Accord Cadre</li> <li>- répondre aux exigences de l'ARCEP d'inclure une offre FTTE passif au PM</li> <li>- répondre aux demandes des opérateurs concernant les conditions et pénalités associées à la qualité de service</li> <li>- modifier les délais de livraisons des accès FTTE dans le cas d'un POC (Plan d'Opération Client) téléphonique</li> <li>- préciser les tarifs associés aux prestations de modification d'Accès en cours de contrat</li> </ul>

Source : CRC d'après les avenants.

### 3.6.1 Une durée de la DSP initialement longue encore prolongée

D'une durée initiale de 17 ans, la DSP a été prolongée en 2019 de trois années pour passer à 20 ans, en raison du retard pris dans la livraison.

Au regard du faible volume et de la nature des investissements attendus du délégataire, généralement amortis sur des durées courtes, la durée de la convention est très longue, quand bien même elle serait légale au regard de l'amortissement économique des investissements.

Dans sa réponse au rapport provisoire, Mégalis met en évidence que les investissements apportés par le délégataire ont des durées de vie très variables, souvent courtes. Si Mégalis évoque le génie civil, les autres aménagements et équipements ne constituent pas des investissements lourds justifiant une durée de délégation aussi longue : systèmes d'information, câbles de raccordement, armoires de rue ou équipements actifs. En outre, nombre de ces équipements et aménagements sont préexistants et font l'objet de réutilisations. Quant à la livraison du réseau échelonnée sur une longue période de temps, elle ne saurait justifier de fixer une durée de DSP couvrant l'ensemble de la période ou démarrant à l'issue de la phase 3, puisque le réseau est en fait constitué de boucles locales autonomes qui permettent une exploitation, des raccordements et une commercialisation sans attendre l'achèvement de l'ensemble du réseau. En fin de compte, dans la conclusion du contrat de DSP, Mégalis s'est privé de cet avantage de fixer la durée du contrat de manière cohérente avec la réalité du volume et de la nature des investissements à consentir pour l'exploitation du réseau, ce qui aurait été dans son intérêt.

Au surplus, les retards constatés dans l'exécution de la construction du réseau ont conduit Mégalis à augmenter encore la durée du contrat de délégation de service public de trois années.

### **3.6.2 Le mode de calcul de la redevance a été modifié**

D'après l'avenant n° 4, le niveau des redevances versées à Mégalis augmenterait à compter de 2022 avec une modification des méthodes de calcul. Ainsi, jusque-là assise sur une somme forfaitaire par local raccordable ou raccordé et un pourcentage des ventes d'IRU, la redevance reposerait sur un pourcentage du chiffre d'affaires du fermier en plus d'une somme forfaitaire par local raccordable.

L'avenant n° 7 module toutefois la redevance en fonction du niveau d'avancement des travaux selon un coefficient de 1 à 5 € par local, 1 € étant l'hypothèse d'un retard de 40 % de locaux raccordables en moins. Avec un retard à nouveau constaté en 2019, la redevance R2 risque d'être inférieure aux prévisions.

### **3.6.3 Les participations publiques ont été revues**

Les participations publiques aux raccordements diminueraient en valeur unitaire : de 180 € par raccordement jusqu'en année 3, elles diminueraient progressivement jusqu'à 151 €. Cette participation publique reste affectée au financement des raccordements finals, qui constituent des biens de retour.

### 3.6.4 Le nouveau plan d'affaires

Le taux de pénétration cible a été revu à 74 % en fin de période contre 55 % pour le contrat initial. De même, le nombre de prises livrées passe à 1 450 406 lignes pour 1 073 582 lignes raccordées. Auparavant, selon le contrat initial, le nombre de lignes raccordées prévues était de 316 507 en 2032.

Les redevances versées à Mégalis passeraient ainsi de 84 à 489 M€ mais avec une plus forte proportion variable (76 % contre 50 % auparavant). Le montant des redevances apparaît dès lors conforme aux prévisions de la feuille de route et assurerait donc la rentabilité du projet BTHD.

Les subventions de raccordement passeraient de 44 à 126 M€ mais seraient diminuées en valeur unitaire (passant de 180 € de la deuxième à la dixième année selon le contrat initial à progressivement 151 € à partir de 2023 selon l'avenant).

**Tableau n° 14 : Principales modifications du plan d'affaires par l'avenant n°4**

Cumul en milliers d'€	Contrat initial (phase 1 et 2)	Avenant (phases 1 à 3)	Ecart
<b>Chiffre d'affaires comptable</b>	<b>530 415</b>	<b>1 731 404</b>	<b>1 200 989</b>
Produit des "cofinancements" (IRU)	185 956	557 562	371 606
Produit lié aux recettes récurrentes	148 545	501 720	353 175
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>347 688</b>	<b>850 170</b>	<b>502 482</b>
Charges liées à la location d'infrastructures tierces mais hors redevance yc LRT	94 052	244 886	150 834
charge raccordement nettes de subvention hors maintenance	76 977	254 671	177 694
Charges liées à l'exploitation de l'infrastructure passive déléguée yc charges raccordement	189 172	199 273	10 101
Personnel	6 513	14 810	8 297
Charges commerciales et administratives	61 319	121 751	60 432
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>182 727</b>	<b>891 046</b>	<b>708 319</b>
Redevance	84 119	486 795	402 676
Résultat net comptable	54 470	232 684	178 214
Dividendes	55 309	238 494	183 185

Source : annexes n°19 du contrat de DSP et de l'avenant n°4.

NB : Ce tableau ne prend pas en compte dans le contrat initial la phase 3 dont la plupart des éléments financiers restaient à compléter à l'occasion d'une clause de réexamen.

### 3.6.5 Une rentabilité excessive des capitaux du délégataire

Alors que le contrat initial de DSP rappelait que les redevances versées à Mégalis étaient calculées à un niveau permettant de rémunérer les capitaux d'Orange à hauteur de 15 %, l'avenant n°4 modifie les conditions financières du contrat et affiche à présent une rentabilité de 44 % pour l'actionnaire. Ainsi, alors que le capital social versé par Orange à sa filiale devait atteindre 19,7 M€ en année 6 pour rapporter 55,3 M€ de dividendes, l'avenant n° 4 prévoit le maintien de 5,8 M€ de capital social pour 238,5 M€ de dividendes versés à Orange, ce qui dépasse très largement les exigences initiales de cette dernière en termes de rémunération.

Au regard de l'article L. 3135-1 et des articles R. 3135-1 à 4 du code de la commande publique, l'avenant n°4, en apportant des modifications substantielles apparaît irrégulier et aurait dû amener Mégalis à recourir à une nouvelle procédure de mise en concurrence, d'autant que la prolongation du contrat lui était défavorable.

Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, THD Bretagne estime que l'avenant n°4, prévu par l'article 7.6 du traité de concession afin de prendre en compte la réalité de l'exécution du contrat dans ses premières années, respecte les conditions réglementaires fixées par l'article R. 3135-1 du code de la commande publique qui dispose que « *Le contrat de concession peut être modifié lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux, sous la forme de clauses de réexamen ou d'options claires, précises et sans équivoque. Ces clauses indiquent le champ d'application et la nature des modifications ou options envisageables, ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage.* ». Ainsi, l'article 7.6 du contrat « concertation en vue de la prise en charge des phases 2 et 3 » prévoyait « *L'adaptation éventuelle du rythme de Prise en charge des éléments du Réseau constitutifs de la phase 2 et des taux de pénétration cible* » s'inscrivant ainsi dans un cadre prévu réglementairement.

La chambre constate toutefois que le taux de rendement interne (TRI) de l'actionnaire a été substantiellement modifié ce qui rend l'avenant n°4 contraire aux stipulations contractuelles initiales qui prévoyaient un taux de rendement de 15 % stable<sup>53</sup>. La chambre estime que cet avenant contrevenait aux limites imposées par le contrat et que le syndicat ne pouvait s'affranchir de ces dispositions sans fragiliser juridiquement cet avenant.

Cet avenant traduit également une appréciation insuffisante de l'économie générale du contrat par Mégalis puisqu'en modifiant les hypothèses du contrat dans un sens plus favorable au délégataire, le caractère rentable de la DSP s'accélérait, les coûts de THDB étant largement externalisés sur ses fournisseurs et proportionnels à l'activité. De fait, le taux de rémunération de 44 % obtenu par Orange est sans rapport avec les risques pris par THDB.

Dans sa réponse au rapport provisoire, Mégalis explique que le taux de rendement interne du contrat est sensible au taux de pénétration du marché. Ce dernier, qui se traduit effectivement par plus de clients et donc un meilleur chiffre d'affaires que prévu, a permis à Orange de ne pas apporter autant de fonds propres que prévu. Constatant qu'à niveau de dividendes équivalents, le rendement des actions de la société THDB augmentait, Mégalis explique avoir estimé que l'excédent brut d'exploitation était l'indicateur le plus pertinent « afin de définir un partage équitable de la valeur générée entre THD Bretagne et Mégalis ».

---

<sup>53</sup> « La mise à jour du modèle financier de la Phase 1 +Phase 2, laquelle mise à jour ne prendra en compte que les effets tenant à la Phase 2, à l'exclusion de tout impact économique qui tiendrait à une dégradation éventuelle de la Phase 1 de même que de tout impact qui serait lié à des causes imputables au Délégataire ou ses fournisseurs et prestataires.

La proposition de scénarii sera effectuée de manière à permettre au Délégataire de poursuivre l'exploitation de la phase 2 du projet lui permettant d'espérer sur cette phase un TRI actionnaire tel que figurant dans le plan d'affaires arrêté à la signature de la Convention. Ce TRI sera réduit des éventuelles dégradations qui seraient imputables au Délégataire ou qui résulteraient de la phase 1, dont le risque demeure assumé par le Délégataire. »

La chambre observe que les capitaux apportés par le délégataire qui sont de 5,8 M€ sont rémunérés 238,5 M€ tandis que les capitaux apportés par ses membres pour plus de 1 Md€ sont rémunérés par les redevances à hauteur de 481,5 M€. Poursuivant une logique exclusivement budgétaire centrée sur la perception de ses redevances tandis que le délégataire poursuivait une logique économique et financière de rentabilité pluriannuelle, le syndicat a accepté une rémunération excessive de son délégataire.

Enfin, dans sa réponse au rapport provisoire, THD Bretagne rappelle que les retards de livraison constatés sont susceptibles d'engager la responsabilité contractuelle de Mégalis qui prive son délégataire de revenus. La chambre estime que l'augmentation contestable de la rémunération de THD Bretagne est de nature à augmenter la valeur des indemnités dues si les retards de livraison perduraient.

### **3.7 Des clauses relatives à la fin du contrat défavorables aux intérêts du syndicat**

#### **3.7.1 Le renouvellement du patrimoine**

En affermage, la collectivité peut confier une partie, voire la totalité du renouvellement de son patrimoine à son délégataire, au travers du contrat, se libérant ainsi d'une contrainte et évitant des coûts importants en fin de contrat. Le contrat qui lie Mégalis à THDB ne prévoit pas une telle clause de renouvellement ou de provision de renouvellement sinon pour des montants marginaux.

S'agissant d'un secteur d'activité innovant qui n'est pas encore stabilisé économiquement et techniquement, de nombreuses inconnues pèsent sur le vieillissement des infrastructures déployées. Le contrat stipule qu'à son échéance l'ensemble des ouvrages et équipements constitutifs du réseau devront être restitués en état normal de fonctionnement, sans autres précisions. Le syndicat risque donc de récupérer un réseau usé à l'issue de la délégation, alors que des dispositions contractuelles adéquates auraient pu être prises pour l'éviter.

Le syndicat est invité à réfléchir à la mise en place d'un dispositif qui garantisse au mieux ses intérêts en fin de contrat.

#### **3.7.2 Le devenir des outils informatiques et du personnel**

En matière informatique, les biens de retour peuvent être les outils dédiés développés spécifiquement pour la délégation de service public, et seront quoiqu'il en soit les bases de données issues des outils informatiques ayant permis au délégataire d'exécuter les obligations mises à sa charge dans le cadre de la convention.

Par ailleurs, le personnel employé par le délégataire THDB est actuellement mis à disposition par Orange. À l'échéance du contrat, une partie du personnel réintégrera donc Orange ce qui exposera le futur exploitant à une perte d'informations et de connaissance du réseau.

Le syndicat est invité à anticiper ces difficultés en matière de devenir des personnels.

### 3.7.3 Le suivi indispensable des cessions d'IRU

À l'expiration du contrat, l'actionnaire récupérera la trésorerie de la société dédiée. Les biens de retour seront constitués des boucles locales FTTH, des raccordements terminaux jusqu'aux prises terminales optiques, ainsi que les conventions de droit d'usage ou d'utilisation d'infrastructures existantes, et dans la mesure où elles seraient transférables, les conventions et autorisations d'occupation du domaine public ou privé, ou encore l'ensemble des documents utilisés pour l'exploitation et l'administration du réseau.

En revanche, si le contrat ne traite pas du sort des droits et obligations contractés par le délégataire, l'annexe 2 à l'annexe n°22 « note comptable » précise qu'à « l'échéance normale de la convention, aucun flux afférent aux recettes de cofinancement n'est versé par la société de projet au Délégrant ». Ces contrats sont conclus entre THDB et un tiers pour une durée indéterminée et les droits sont cédés pour une durée de 20 ans avec des versements parfois mensuels. Le plan d'affaires prévoit donc la conservation des recettes de ventes d'IRU indépendamment de la date de signature de la vente. Ainsi, le nouveau plan d'affaires prévoit la cession par le délégataire de 40 M€ de droits d'usage (IRU) en 2034, permettant le versement de 50 M€ de dividendes en 2035, année d'expiration du contrat.

Alors que le futur exploitant devra assurer le service d'entretien des réseaux cédés, il ne disposera que d'une trésorerie réduite puisque le délégataire sortant conservera par devers lui la valeur résiduelle de l'IRU d'un bien que le syndicat a pourtant financé.

Les méthodes comptables adoptées par Orange ne permettent pas une information suffisante de Mégalis sur un poste engageant le syndicat pour des périodes allant au-delà de la durée de DSP et qui participent au niveau exagéré du taux de rentabilité de la DSP alors même qu'il s'agit dans une large mesure de la cession du patrimoine de Mégalis.

Même si le choix retenu par Mégalis Bretagne lui permet de bénéficier de meilleures redevances, la conservation de la trésorerie née de la vente des IRU par le délégataire au-delà de la durée du contrat pénalise fortement le syndicat et est de nature à handicaper la procédure de renouvellement du contrat, Orange bénéficiant à l'échéance du contrat d'un niveau de trésorerie que n'auront pas les autres candidats. À ce titre, la cession de 40 M€ d'IRU la pénultième année du contrat apparaît contestable dans la mesure où elle ne vise en fait que le versement de 50 M€ de dividendes l'année suivante.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Attribué pour 17 ans en 2015, le contrat d'affermage confié à Orange à travers sa société dédiée, Très haut débit Bretagne (THDB) l'exploitation de son réseau ainsi que le raccordement final des clients.*

*L'économie du contrat repose sur une large sous-traitance des coûts de THDB à Orange ainsi que sur la vente de droits exclusifs sur le réseau de Mégalis assurant une rentabilité des capitaux propres d'Orange à 15 % avec une prise de risque presque inexistante. Les hypothèses du contrat étaient prudentes puisque le taux lignes raccordées / lignes raccordables s'est révélé inférieur à ceux observés au niveau national et en Bretagne. Par ailleurs, le contrat prévoit que le produit des ventes de droits exclusifs sur 20 ans demeure à l'exploitant, y compris à l'échéance du contrat. Cette disposition, de nature à favoriser Orange, privera le futur exploitant des ressources nécessaires à l'exploitation et au renouvellement du patrimoine.*

*Les retards de déploiement se sont traduits par des retards de ventes de droits exclusifs d'usage du réseau mais aussi par des coûts d'exploitation et des versements de redevances à Mégalis moindres que prévu.*

*Dans un contexte concurrentiel devenu plus favorable, et conformément à une clause de réexamen du traité de concession, Mégalis a renégocié son contrat pour prendre en compte les retards de déploiement et augmenter ses revenus avec des redevances revues à la hausse. En contrepartie, la durée du contrat, déjà longue au regard des prestations attendues, a été prolongée de trois années et le taux de pénétration (nombre de prises raccordées par rapport au nombre de prises raccordables) a été revu à un niveau comparable à ce qui est observé au niveau national.*

*Alors que le capital social versé par Orange à sa filiale devait atteindre 19,7 M€ en année 6 et rapporter 55,3 M€ de dividendes, l'avenant signé prévoit le maintien de 5,8 M€ de capital social versé pour 238,5 M€ de dividendes soit un taux de rentabilité de 44 % ce qui est excessif et au détriment du syndicat. La renégociation du contrat intervenue qui modifie profondément le contrat initial, est irrégulière et a été rendue possible par un suivi insuffisant du contrat par le syndicat et ses conseils.*

---

## 4 LA SITUATION FINANCIERE

Mégalis a un budget principal et deux budgets annexes en 2019. Le budget Bretagne très haut débit (BTHD) et le budget Réseau ultra haut débit (RUHD) constitué à destination des établissements d'enseignement supérieur. Le budget principal ne réalise que 36 % des recettes de fonctionnement et en 2018, ne représentait que de 5,6 M€ sur un budget global de 122,9 M€. Le budget le plus important est donc en fait le budget BTHD.

**Tableau n° 15 : Budgets consolidés**

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2019 (en €)	%
Budget principal	ASYMIX E-MEGALIS BRETAGNE	M14	3 676 553	36,27%
Budgets annexes	BTHD - ASYMIX E-MEGALIS BRETAGNE	M4	6 435 387	63,49%
	RUHD - ASYMIX E-MEGALIS BRETAGNE	M14	24 464	0,24%
<b>Total</b>			<b>10 136 404</b>	<b>100,00%</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

### 4.1 La gouvernance financière

#### 4.1.1 Les débats d'orientation budgétaire (DOB)

Jusqu'en 2018, le débat d'orientation budgétaire (DOB) consistait en une présentation liminaire du président puis une présentation par chaque directeur de son secteur.

Si les informations produites sont de bonne qualité et permettent une bonne appréhension des enjeux, la structure des effectifs, les éléments sur le temps de travail et la présentation des engagements en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes notamment pour le projet BTHD ne sont pas rappelés dans une perspective pluriannuelle. L'article D. 2312-3 du CGCT impose pourtant la présentation de ces derniers éléments. Dans sa réponse au rapport provisoire, Mégalis indique que les dépenses d'investissement du budget annexe BTHD sont présentées à compter de 2019 dans un cadre pluriannuel allant jusqu'en 2035 pour les opérations relatives au déploiement de la fibre.

Par ailleurs, ce document a vocation à devenir public aux termes de l'article D. 2312-3 C du CGCT. La chambre invite le syndicat à compléter son DOB de ces éléments prévus par la réglementation.

#### 4.1.2 La prévision budgétaire

Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté que les dépenses de fonctionnement étaient systématiquement surévaluées dans les budgets, alors même qu'elles résultent de l'application de contrats dont les montants sont connus du syndicat. La systématisation de cette pratique avait conduit le syndicat à appeler les contributions des membres à un niveau inadapté, très supérieur à ses besoins réels. En effet, les investissements réalisés se situaient à un niveau nettement inférieur aux prévisions, ce qui se traduisait par une situation financière du syndicat très confortable avec un résultat positif cumulé important. Le syndicat était invité à évaluer sérieusement ses dépenses de fonctionnement afin de garantir la sincérité du budget voté.

##### 4.1.2.1 Le budget principal

Le taux d'exécution du budget principal s'est amélioré en dépenses de fonctionnement à partir de 2018 après avoir été de 80 % auparavant. En recettes de fonctionnement, il est supérieur à 100 %. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement reste en revanche insuffisant : en 2019, seul 1 M€ a été dépensé sur un budget de 3,3 M€ d'investissements programmés tandis qu'en moyenne le taux de réalisation a été de 46 % depuis 2015.

La gestion financière du syndicat est marquée par une prudence qui s'est traduite par une mauvaise estimation budgétaire.

##### 4.1.2.2 Le budget BTHD

Le taux d'exécution du budget BTHD reste médiocre avec des taux moyens de réalisation de 30 % des investissements entre 2015 et 2018 et des taux d'exécution inférieurs à 90 % en fonctionnement. En revanche, les taux de réalisation des recettes d'investissement sont de 65 % en moyenne.

Au-delà des retards dans la réalisation du projet BTHD, les prévisions budgétaires ne sont pas réalistes. La chambre réitère la recommandation de son précédent rapport.

<b>Recommandation n° 4    Evaluer sincèrement les recettes et dépenses du budget annexe Très Haut Débit</b>
---

#### 4.1.3 Tenue de la comptabilité d'engagement

Le syndicat tient une comptabilité d'engagement séparée de son outil comptable. Si, sur son budget principal, l'outil GO+ permet un suivi exhaustif, c'est l'outil de gestion des marchés publics qui est utilisé dans le cadre du budget BTHD. Dès lors, l'exhaustivité de la comptabilité d'engagement sur ce budget BTHD n'est pas garantie.

## 4.2 Une fiabilité des comptes à améliorer

### 4.2.1 Les frais d'études

Le solde du compte 2031 « frais d'études » était de 2,1 M€ au 31 décembre 2018 et reprend dans une large mesure les travaux effectués en régie par les équipes du syndicat mixte (environ 0,2 M€ par an). Ces études, qui ne sont rattachées à aucune immobilisation corporelle dans la comptabilité du syndicat, sont amorties dès la première année sur une durée uniforme de 5 ans, sans que cela ne reflète la valeur réelle du patrimoine. En réalité, le syndicat inscrit à tort en patrimoine un suivi qui relève de son fonctionnement normal.

### 4.2.2 Le compte 2088 « Autres immobilisations incorporelles »

Ce compte valorisé à 2,1 M€ inclut principalement des dépenses acquittées auprès d'Orange pour la fourniture de plans d'accès et itinéraires auprès du groupe Orange Wholesale France, entité responsable de l'achat et de la vente en gros de services télécoms sur le marché français mais aussi de l'aménagement au sein de locaux d'Orange pour l'exploitation des boucles locales en fibre optique ou encore de la location d'usage d'infrastructures. Ce dernier poste est estimé à près de 1,2 M€ acquitté en 2018 pour plusieurs exercices. L'imputation en compte d'immobilisations incorporelles de travaux d'aménagement et de mises à disposition de liens optiques, analysés comme des droits d'accès longue durée, paraissent constitutifs du réseau et doivent donc être imputés en immobilisations corporelles dont les durées d'amortissement sont plus longues.

En revanche, la mise à disposition de poteaux par ERDF imputée en section d'investissement pour 168 K€ en 2018, paraît ne pas conférer de droits réels et ne doit donc pas figurer au patrimoine de la collectivité.

### 4.2.3 Les durées d'amortissement

Les durées d'amortissement retenues pour le budget BTHD sont en général dans la fourchette basse retenue par la nomenclature M4 applicable. Ainsi, les points de raccordement mutualisé qui sont des centraux téléphoniques (NRA) sont amortis sur 10 ans ce qui est inférieur aux durées préconisées par la M4 qui retient une durée minimale de 15 ans pour les agencements et aménagements de bâtiments, installations électriques et téléphoniques.

Les bâtiments durables sont amortis sur 30 ans et 10 ans pour les bâtiments légers alors que le syndicat pouvait opter pour des durées allant jusqu'à 100 ans et 15 ans pour les bâtiments légers. Les installations de voirie sont amorties sur 20 ans, soit une durée très inférieure à la durée d'amortissement de la fibre optique, elle-même amortie sur 40 ans et dont la durée de vie technique est de 50 ans.

Le choix de ces durées d'amortissement courtes impose au syndicat et à ses membres des charges élevées dans les premières années alors qu'elles pourraient être lissées dans le temps, tout en reflétant une image comptable plus conforme à la réalité du patrimoine.

#### 4.2.4 Le compte 2764 créances autres personnes de droit privé

En 2018, le syndicat a attribué pour 3,3 M€ de subventions de raccordement à son délégataire, imputées à tort au compte 267. Cette dépense, qui correspond à une obligation contractuelle de la DSP, est fonction du nombre de raccordements (180 € par raccordement). L'imputation en créances suppose un remboursement, ce qui n'est pas le cas de ces subventions d'équipement versées à titre définitif à THDB.

#### 4.2.5 L'absence de restes à réaliser et la gestion en AP/CP

Jusqu'en 2018, le budget BTHD utilisait la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement pour les dépenses d'investissement (AP/CP) dans le cadre de son projet FTTH. Cette procédure permet de ne pas inscrire au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice. Les autorisations de programme (AP) et les autorisations d'engagement (AE) sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement respectivement des investissements et des dépenses d'exploitation. Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP ou AE correspondantes.

Depuis 2019, le vote des crédits et des autorisations d'engagement devenu annuel avec l'abandon des APCP, prive les tiers et le comité syndical d'une vision pluriannuelle du projet BTHD. Même si cet abandon simplifie la gestion administrative du syndicat, une information figurant dans les annexes au titre des engagements donnés et reçus permettrait de compléter utilement l'information des tiers.

Selon la nomenclature comptable M4, en section d'investissement, « les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ». Le syndicat ne présentait pourtant pas de RAR sur les travaux relatifs au projet FTTH avant 2018. Le projet de compte administratif 2019 en fait désormais apparaître, permettant une amélioration de la lecture des comptes puisque les dépenses engagées non mandatées y figurent désormais avec l'information de dépenses réellement engagées et de crédits réellement annulés ce qui n'était pas le cas avant. Depuis 2019, le syndicat vote son budget primitif en décembre de N – 1 ce qui permet d'engager les dépenses mais aussi de notifier au plus tôt les participations attendues des EPCI.

#### 4.2.6 L'inventaire physique

Le syndicat n'a pas procédé au recensement physique de ses immobilisations et ne procède pas au rapprochement des inventaires physique et comptable. Dans cette optique, seules les opérations de montée en débit sont regroupées par code opération et inventoriées « en regroupement », à l'échelle départementale. Pour les marchés de phase 1 - tranche 1, les immobilisations sont recensées par zone de déploiement selon l'organisation du suivi du projet mise en place dans le logiciel de suivi de marché. Pour les marchés de phase 1 - tranche 2, compte tenu des retenues de garantie libérables en fonction des zones arrivées à terme, la gestion des immobilisations se borne à répertorier les situations de paiement. À ce jour, aucune zone n'a été consolidée de manière à identifier ses composants : NRO, PM, transport, distribution.

S'agissant d'un risque majeur au moment de la sortie de la DSP, la connaissance fine du patrimoine apparaît indispensable. La chambre recommande d'attribuer des numéros d'inventaire individualisés par biens et invite le syndicat à procéder régulièrement à un rapprochement des inventaires physique et comptable.

**Recommandation n° 5 Attribuer des numéros d'inventaire individualisés à chaque bien, hors biens de faibles valeurs et acquis par lots.**

### 4.3 L'analyse de la situation financière

#### 4.3.1 Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement étaient de 7,6 M€ en 2019, en croissance de 3,9 M€ depuis 2015 dont 3,6 M€ sur le seul budget BTHD. La mise en œuvre de la DSP à partir de 2016 s'est ainsi traduite par de nouveaux flux financiers avec la perception d'une redevance de 1,255 M€ en 2019 auprès de THDB ainsi que la refacturation à THD Bretagne de frais avancés par Mégalis.

Par ailleurs, alors que les participations des membres ne devaient concerner que la seule section d'investissement, certaines dépenses intervenues en cours de construction et qui n'étaient initialement pas prévues, ont augmenté les charges de fonctionnement du budget BTHD. Le comité syndical a donc modifié les statuts en novembre 2016 pour convertir une partie des contributions en recettes de fonctionnement (2 % du montant prévu) soit 2,3 M€ en 2019.

Les recettes d'exploitation du budget principal progressent sur la période de 0,2 M€.

**Tableau n° 16 : Les recettes réelles de fonctionnement 2015-2019**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle
+ Ressources d'exploitation (BP)	1 265 470	1 322 297	1 065 687	1 380 153	1 553 866	5,3%
- remboursements de frais BTHD	47 376	0	0	137 982	127 084	28,0%
Ressources institutionnelles (dotations et participations) du BP	1 812 303	1 789 748	1 776 250	2 290 792	1 876 392	0,9%
Chiffre d'affaires (budget BTHD)	0	0	56 281	465 260	521 843	N.C.
+ redevances versées par les fermiers et concessionnaires (BTHD)	0	25 000	901 620	906 263	1 255 490	N.C.
+ Subvention d'exploitation (BTHD)	431 780	1 098 658	787 368	1 627 542	2 252 840	51,1%
+ Autres produits de gestion (BTHD)	87 392	196 145	15 881	4 864	6 371	-48,0%
+ Production immobilisée (BTHD)	175 955	142 620	0	469 253	235 645	7,6%
Ressources institutionnelles (RUHD)					24 464	0,0%
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>3 725 524</b>	<b>4 574 467</b>	<b>4 603 086</b>	<b>7 006 143</b>	<b>7 599 827</b>	<b>19,5%</b>

Source : Comptes de gestion.

#### 4.3.2 Les dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 5,3 M€ en 2019 en croissance de 2 M€ depuis 2015 soit 13 % en moyenne annuelle. Cette croissance s'explique à 44 % par celle de la masse salariale et à 43,9 % par la location d'immobilisations (les NRA MED).

**Tableau n° 17 : Les dépenses réelles de fonctionnement consolidées**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 653 051	2 496 271	2 689 194	1 963 293	2 581 354	11,8%
<i>Dont locations BTHD</i>	<i>29 647</i>	<i>122 639</i>	<i>452 612</i>	<i>492 914</i>	<i>916 771</i>	<i>135,8%</i>
- remboursements de frais (organismes de rattachement, etc.) BTHD	47 376	0	0	137 982	127 084	28,0%
Charges de personnel	1 593 521	1 559 037	1 825 797	2 171 421	2 483 924	11,7%
Subventions de fonctionnement	3 460	2 500	0	2 500	1 000	-26,7%
- Impôts taxes et versements assimilés	1 522	1 193	7 068	1 651	668	-18,6%
Autres charges de gestion	41 341	46 160	45 968	259 731	328 357	67,9%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>3 245 519</b>	<b>4 105 161</b>	<b>4 568 027</b>	<b>4 260 614</b>	<b>5 268 219</b>	<b>12,9%</b>

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion.

Le nombre d'agents en équivalent temps plein (ETP) est passé de 21,7 ETP en 2015 à 29,4 en 2018 et 34 en 2019. Cette évolution de la masse salariale accompagne celle de l'activité mesurée par les volumes budgétaires enregistrés.

**Tableau n° 18 : La masse salariale rapportée aux dépenses**

en €	2015	2016	2017	2018	2019
Investissements + charges courantes et autres charges	20 184 301	12 189 566	39 848 651	32 845 421	77 051 562
dont BTHD	18 203 656	9 990 323	37 480 161	30 897 831	74 848 146
hors BTHD	1 980 645	2 199 243	2 368 490	1 947 591	2 203 416
total masse salariale	1 593 521	1 559 037	1 825 797	2 171 421	2 467 126
Masse salariale budget principal	1 042 383	1 040 204	1 100 964	1 297 085	1 445 730
Masse salariale budget BTHD	551 138	518 833	724 833	874 336	1 021 396
<b>% masse salariale / dépenses</b>	<b>7,9%</b>	<b>12,8%</b>	<b>4,6%</b>	<b>6,6%</b>	<b>3,2%</b>
% masse salariale BP / dépenses	52,6%	47,3%	46,5%	66,6%	65,6%
% masse salariale BTHD / dépenses	3,0%	5,2%	1,9%	2,8%	1,4%

Source : ANAFI d'après comptes de gestion.

### 4.3.3 La formation de l'autofinancement

La croissance des recettes provenant des membres mais aussi du délégataire a permis une forte augmentation de l'autofinancement qui atteint 2,4 M€ en 2019. Alors que les subventions des membres en fonctionnement se justifiaient avant l'entrée en application de la délégation de service public confiée à Orange, celles-ci sont devenues trop importantes. Cette imputation en fonctionnement a eu pour effet de réduire l'autofinancement des collectivités membres notamment les EPCI et a pénalisé leur capacité d'autofinancement.

**Tableau n° 19 : La capacité d'autofinancement consolidée**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<b>Produits de gestion (A)</b>	<b>3 725 524</b>	<b>4 574 467</b>	<b>4 603 086</b>	<b>7 006 143</b>	<b>7 599 827</b>	<b>19,5%</b>
<b>Charges de gestion (B)</b>	<b>3 245 519</b>	<b>4 105 161</b>	<b>4 568 027</b>	<b>4 260 614</b>	<b>5 268 219</b>	<b>12,9%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>480 005</b>	<b>469 307</b>	<b>35 059</b>	<b>2 745 529</b>	<b>2 331 608</b>	<b>48,5%</b>
dont budget principal (BP)	561 081	342 770	51 348	1 038 374	473 152	-4,2%
dont BTHD	-81 076	126 536	-16 290	1 707 155	1 858 457	NC
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. Réels (E	1 470	-52 466	40 154	2 681	-27 249	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-922	21 204	-26 512	53 293	91 782	
<b>= CAF brute</b>	<b>480 553</b>	<b>438 045</b>	<b>48 700</b>	<b>2 801 502</b>	<b>2 396 142</b>	<b>49,4%</b>
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>480 553</b>	<b>438 045</b>	<b>48 700</b>	<b>2 801 502</b>	<b>2 396 142</b>	<b>49,4%</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

### 4.3.4 La situation patrimoniale

Le syndicat a investi 172,5 M€ entre 2015 et 2019 sur les 362 M€ prévus, soit 47,6 %. Il a en parallèle appelé 191,1 M€ de participations auprès de ses membres et reçu 43,5 M€ de subventions de l'État et européennes, soit 234,6 M €. Les appels de fonds conjugués à des retards de travaux ont entraîné la constitution d'importants excédents budgétaires à hauteur de 92,7 M€. La trésorerie du syndicat, de 18 M€ en 2015 s'est élevée à 81,3 M€ au 31 décembre 2019, ce qui est excessif par rapport à ses besoins réels.

Les conventions, en prévoyant le versement d'acomptes à hauteur de la moitié des montants prévus, se sont révélées inadaptées au regard des dépenses réellement supportées par le syndicat. Les membres du syndicat, dont les participations représentent parfois des montants qui pèsent sur leur programmation pluriannuelle d'investissement, supportent ainsi des frais de portage inutiles estimés par la chambre à 1,9 M€ par an<sup>54</sup>.

**Tableau n° 20 : Le financement des investissements**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<b>CAF nette ou disponible consolidée</b>	<b>480 553</b>	<b>438 045</b>	<b>48 700</b>	<b>2 801 502</b>	<b>2 396 142</b>	<b>6 164 943</b>
+ Subventions d'investissement	17 471 969	11 071 165	48 061 234	69 687 292	88 282 951	234 574 612
<i>dont membres</i>	16 382 751	1 438 140	48 061 234	36 899 010	88 282 951	191 064 087
<i>Dont Europe</i>	1 089 219	5 037 624		10 548 558		16 675 401
<i>dont Etat</i>		4 595 400		22 239 724		26 835 124
+ Produits de cession	172 979	117 295	447 595	282 975	88 397	1 109 240
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>18 125 501</b>	<b>11 626 504</b>	<b>48 557 529</b>	<b>72 771 770</b>	<b>90 767 490</b>	<b>241 848 796</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>18 125 501</b>	<b>11 626 504</b>	<b>48 557 529</b>	<b>72 771 770</b>	<b>90 767 490</b>	<b>241 848 796</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	93,5%	118,5%	130,5%	238,2%	120,2%	140,2%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	19 375 730	9 814 236	37 218 629	30 550 003	75 500 178	172 458 777
- Participations et inv. financiers nets	0	1 659	102 960	3 306 939	1 155 864	4 567 422
- Charges à répartir	12 000	0	0	0	0	12 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	-2 530	-126	2 656	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-1 262 229</b>	<b>1 810 610</b>	<b>11 238 470</b>	<b>38 914 954</b>	<b>14 108 792</b>	<b>64 810 596</b>

Source : ANAFI d'après comptes de gestion – agrégation des trois budgets.

Dans son précédent rapport, la chambre avait déjà constaté que la « mobilisation prématurée de fonds conduit à constituer un montant de trésorerie particulièrement élevé qui s'élevait à 26 M€ à la fin de l'exercice 2014 ». Dans sa réponse, le syndicat expliquait que le plan de financement visait à éviter des problèmes de trésorerie et devait s'équilibrer sur cinq ans. Cet objectif n'a pas été atteint.

Un contrat d'emprunt de 20 M€ a été signé avec la Caisse des dépôts et consignations en octobre 2014 pour anticiper les besoins de financement. La phase de mobilisation, de cinq années, a été prolongée d'une année. À défaut, une commission de non mobilisation de 1 % serait due. À ce jour, cet emprunt n'a toujours pas été mobilisé.

Sans méconnaître la difficulté de l'exercice, la chambre suggère que les contributions des collectivités soient ajustées au rythme d'exécution des travaux.

<sup>54</sup> Selon l'observatoire des finances locales, le taux moyen d'intérêt des EPCI était de 2,36 % en 2018 ([https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/OFGL/Rapport\\_2019/annexe\\_2a\\_2014-2018\\_budgets\\_principaux\\_0.xlsx](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/OFGL/Rapport_2019/annexe_2a_2014-2018_budgets_principaux_0.xlsx)).

Tableau n° 21 : La trésorerie du syndicat Mégalis

en €	2015	2016	2017	2018	2019	varan moy
<b>Fonds de roulement net global (BP)</b>	<b>1 242 759</b>	<b>1 051 650</b>	<b>745 731</b>	<b>1 431 013</b>	<b>2 504 540</b>	<b>19,1%</b>
Fonds de roulement net global BTHD)	25 391 346	27 393 065	38 937 454	77 167 126	91 217 757	37,7%
Fonds de roulement net global (RUHD)					-1 015 367	0,0%
<b>Total Fonds de roulement</b>	<b>26 634 106</b>	<b>28 444 715</b>	<b>39 683 186</b>	<b>78 598 139</b>	<b>92 706 931</b>	
<b>BFR</b>	<b>8 316 880</b>	<b>6 435 195</b>	<b>14 926 280</b>	<b>12 558 677</b>	<b>11 369 673</b>	
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>18 317 226</b>	<b>22 009 521</b>	<b>24 756 905</b>	<b>66 039 462</b>	<b>81 337 258</b>	<b>45,2%</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion.

#### 4.3.5 Les projections futures

Le syndicat a établi une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) actualisée pour le budget BTHD avec des volumes d'investissement estimés à hauteur de 2 Md€ dont 1,5 Md€ pour les seuls travaux, soit 1 123 € par ligne sur la période 2015-2035, niveau prudent au regard des marchés attribués pour les phases 2 et 3.

En regard, les EPCI apporteraient pour les trois phases 511 M€ (384 € par prise et 391 M€ entre 2020 et 2027), autant que la région et les départements ; les redevances seraient de 481 M€, les participations du FSN et du FEDER de 156,7 M€ pour des encaissements avant 2021. Un emprunt de 292 M€ serait mobilisé de 2021 à 2025.

Tableau n° 22 : Les dépenses 2014-2035 du projet BTHD

Dépenses	2014	2015	2035	Total
Phase 1		912 902 €		300 621 080 €
Phase 2				473 715 759 €
Phase 3	-			621 837 103 €
Densification et extension (119 685 prises)			8 169 496 €	98 033 953 €
Subventions raccordements			1 348 873 €	126 072 906 €
Intérêts			467 143 €	40 000 000 €
		912 902 €	9 985 512 €	1 660 280 802 €
Remboursement du capital Total			23 357 143 €	292 000 000 €
		912 902 €	33 342 655 €	1 952 280 802 €

Source : PPI Mégalis.

Tableau n° 23 : Le plan de financement du projet BTHD

Recettes	2014	2015	2035	Total
EPCI	7 317 135 €	6 043 323 €		511 061 101 €
Départements	6 021 890 €	4 305 733 €		153 318 330 €
Région				357 742 770 €
FEDER				74 597 621 €
FSN				82 081 411 €
Redevances			30 699 070 €	481 479 568 €
Emprunt				292 000 000 €
Total	13 339 025 €	10 349 056 €	30 699 070 €	1 952 280 801 €

Source : PPI Mégalis.

La chambre relève que le volume d'investissement de la PPI suppose un rythme de construction de lignes de près de 158 000 lignes par an, niveau qui n'a été atteint qu'en 2019.

Le niveau de 384 € de subventions des EPCI par prise traduit un coût unitaire moyen de la prise moindre que prévu et la volonté du syndicat d'équilibrer ses financements en réduisant les appels de cotisation de ses membres en phase 3, seule phase non contractualisée à ce jour.

Dans sa réponse le syndicat rappelle le principe de la feuille de route prévoyant un « prix unique de la prise » pour tous les EPCI quels que soient les coûts de déploiement, tandis que la révision des prix en phase 3 permettra d'ajuster les contributions futures, de sorte que tous les EPCI paieront in fine une participation identique à la prise.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les retards dans la construction du réseau conjugués à des encaissements très importants de participations des intercommunalités ont permis une importante augmentation de la trésorerie du syndicat qui atteint 81 M€ au 31 décembre 2019.*

*La surestimation du coût moyen de la prise dans les plans de financement permettra de réduire la participation des intercommunalités lors de la phase 3 du déploiement.*

---

## 5 LA GESTION INTERNE

### 5.1 La gestion des ressources humaines

#### 5.1.1 Organigramme et répartition des effectifs

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le syndicat employait 36,40 ETP répartis par directions métiers : la direction du projet BTHD qui compte un pôle technique et un pôle pilotage, la direction « modernisation des administrations et services numériques », un pôle « gestion des systèmes d'information » et un pôle administratif et financier. Cette organisation n'appelle pas d'observation et paraît adaptée aux missions de la collectivité.

#### 5.1.2 La régularité des rémunérations

Le régime indemnitaire examiné par la chambre appelle plusieurs observations sur la mise en œuvre des délibérations du comité syndical et la situation de son directeur.

##### 5.1.2.1 Le complément indemnitaire annuel (CIA)

Le dispositif du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>55</sup>, est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique. Il est centré sur une indemnité principale versée mensuellement, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire versé annuellement (CIA) en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir, apprécié dans le cadre de l'entretien professionnel. Il fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions, non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre. Son montant est fixé en fonction de l'évaluation professionnelle.

Pourtant, des agents de Mégalis, qui sont à présent tous concernés par le RIFSEEP, perçoivent un montant identique de CIA d'une année sur l'autre. En séparant versement du CIA des résultats des entretiens professionnels, le syndicat s'écarte des conditions réglementaires de versement de cette indemnité.

La chambre demande à ce que le versement du CIA soit adapté chaque année en fonction de l'atteinte de résultats par l'agent.

---

<sup>55</sup> Rendu applicable aux collectivités territoriales par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 modifiant la rédaction de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le syndicat Mégalis indique que, compte tenu de la part importante des ingénieurs territoriaux dans son effectif, elle a souhaité attendre que le RIFSEEP soit applicable à ce cadre d'emplois avant de mettre en œuvre le CIA pour l'ensemble de ses agents. C'est désormais chose faite suite à l'adoption d'une délibération du 17 novembre 2020, permettant que le complément indemnitaire annuel soit modulable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au regard de l'atteinte des résultats 2021 fixés dans le cadre des entretiens annuels 2020.

#### 5.1.2.2 Le classement démographique du syndicat

La délibération du 29 novembre 2017 assimile le syndicat à une commune de plus de 400 000 habitants au motif qu'il aurait une vocation régionale et que le projet Bretagne très haut débit consiste à déployer un réseau de fibre optique à destination de 1 200 000 foyers, entreprises et sites publics bretons ou que les services numériques proposés sont aujourd'hui utilisés par plus de 2 000 entités publiques et près de 40 000 entreprises. De même, le budget, évalué à plus de 67 M€ en 2017 et comptant 34 agents, justifierait que le syndicat soit assimilé à une commune de 400 000 habitants.

Selon le décret n°88-546 du 6 mai 1988 fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le classement démographique des syndicats mixtes est apprécié au regard de trois critères cumulatifs :

- Leurs compétences,
- L'importance de leur budget,
- Le nombre et la qualification des agents à encadrer.

Aucun de ces critères ne paraît rempli pour que le syndicat soit assimilé à une commune de 400 000 habitants, le budget du syndicat visé par la délibération correspondant à une commune de moindre taille, le nombre d'agents étant très limité et les compétences exercées ayant été jugées insuffisantes par le juge administratif pour un tel classement<sup>56</sup>.

Au regard de ces critères, la chambre estime que si le syndicat Mégalis est au moins assimilable à une commune de plus de 40 000 habitants et qu'un administrateur territorial peut donc, en application de l'article 2 du décret n°87-1097 du 30 décembre 1987, y exercer ses fonctions, elle considère qu'en l'assimilant à une commune de 400 000 habitants le comité syndical a commis une erreur d'appréciation. Du fait de cette illégalité, la délibération du 29 novembre 2017 doit donc être abrogée sans délai en application de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration (« *l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* »).

**Recommandation n° 6 Abroger sans délai la délibération du 29 novembre 2017 assimilant le syndicat à une commune de plus de 400 000 habitants.**

<sup>56</sup> TA de Besançon du 25 juillet 2018 Préfet du Doubs n°1700189.

### 5.1.2.3 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Le directeur général de Mégalis percevait 100 points de NBI. L'arrêté d'attribution vise pour cela le décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 qui ne permet pourtant pas le versement de cette NBI. Les dispositions de ces décrets étant à interpréter strictement<sup>57</sup>, c'est donc à tort qu'une NBI de 100 points était attribuée à l'emploi de directeur de Mégalis. Dans sa réponse au rapport provisoire, le syndicat indique avoir mis fin au versement de cette NBI à compter du mois de décembre 2020.

## 5.2 Présentation de la situation de la commande publique

### 5.2.1 L'absence de guide de la commande publique

Le syndicat ne s'est pas doté d'un recueil des procédures d'achat, de notes ou de guide interne de la commande publique, alors qu'il passe un montant important de marchés. Un tel outil serait pourtant utile, notamment à d'éventuels nouveaux collaborateurs arrivant à Mégalis. De même, il fournirait un cadre utile dans le cas des commandes d'un montant inférieur aux seuils des procédures formalisées mais pour lesquelles une mise en concurrence est obligatoire.

**Recommandation n° 7     Elaborer un guide de la commande publique.**

### 5.2.2 Analyse des marchés passés sur la période contrôlée

Le syndicat Mégalis a lancé 65 procédures avec 96 lots entre 2014 et 2019 dont seules trois ont été déclarées sans suite et une infructueuse. Sur l'ensemble des lots, un tiers (32) était achevé en 2020 contre près des deux tiers en cours. De même, sur l'ensemble des avenants passés par Mégalis (plus de 70), seuls deux d'entre eux concernaient une modification du montant de plus de 15 % (34 % et 37 %).

La chambre a analysé la passation et l'exécution d'une série de marchés estimés à plus de 1,2 Md€ : onze marchés de maintenance et d'entreprises, trois marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et sept marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre du budget BTHD (ainsi que les marchés de conception-réalisation).

Le contrôle de la passation d'un échantillon de marché n'a pas fait ressortir d'anomalies particulières, sinon la présence de quelques erreurs matérielles non significatives et d'observations en matière de publicités et de choix des critères d'évaluation des offres.

---

<sup>57</sup> Réponse du ministère de l'intérieur et aménagement du territoire, publiée au JO le 18 octobre 2005 (page 9 743) à la question écrite n° 40657 de Mme LE BRETHON Brigitte.

Ainsi, la publicité des marchés au BOAMP et au JOUE est généralement d'un mois minimum. Toutefois, pour sept marchés, soit environ un tiers de l'échantillon contrôlé, la publicité a été effectuée pendant la période des congés d'été. Même si la période a pu être prolongée et s'il y a eu plusieurs entreprises à candidater à chaque fois, ces périodes ne garantissent pas au mieux l'accès des marchés aux entreprises potentiellement candidates.

Concernant le critère « prix », l'examen de l'échantillon montre qu'il est toujours inférieur à 50 % dans la détermination de la note finale et est en moyenne de 30 à 35 % de la note finale sur les marchés analysés. Pour l'un d'entre eux<sup>58</sup>, il ne représente même que 10 % de la note<sup>59</sup>, ou encore 25 %<sup>60</sup>. Ces marchés présentent néanmoins des montants peu importants. Sur les 35 lots de l'échantillon, la moitié n'a pas été attribuée au moins disant. Le critère « prix » n'est donc pas le critère prépondérant dans le choix des candidats, même si pour certains marchés, il a permis de départager des offres techniques très proches<sup>61</sup>.

Alors même que le règlement de consultation offrait la possibilité au pouvoir adjudicateur de procéder à une négociation avec les candidats ayant remis les propositions économiquement les plus intéressantes, celui-ci n'a pas jugé utile de procéder à une négociation, notamment du prix. L'entreprise retenue a été dans un cas celle qui a proposé l'offre la plus chère, et dans l'autre, parmi les plus chères.

L'exécution des marchés n'appelle pas d'observations particulières, la majorité des avenants signés concernaient des modifications aux bordereaux de prix unitaires (BPU) ou des adaptations de délais.

---

<sup>58</sup> Marché 2011-05.

<sup>59</sup> CAA Nantes, 29 mars 2019, n° 17NT01869, Société Eric's Associés et société Altaris c/ Ministère de la défense. Pondération des critères disproportionnée. Un critère technique de 90 % de la note neutralise un critère financier de 10 % s'il n'est pas nécessaire au regard de l'objet du marché. Une telle pondération des critères est de nature à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie. Méconnaissance des règles de la concurrence et le principe d'égalité entre les candidats. Marché de prestations de formation professionnelle passé selon une procédure adaptée et décomposé en lots.

À l'issue de l'argumentaire, la Cour conclut « qu'une telle pondération des critères est de nature à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie pour chaque lot ».

<sup>60</sup> Marchés 2011-07 et 2014-08.

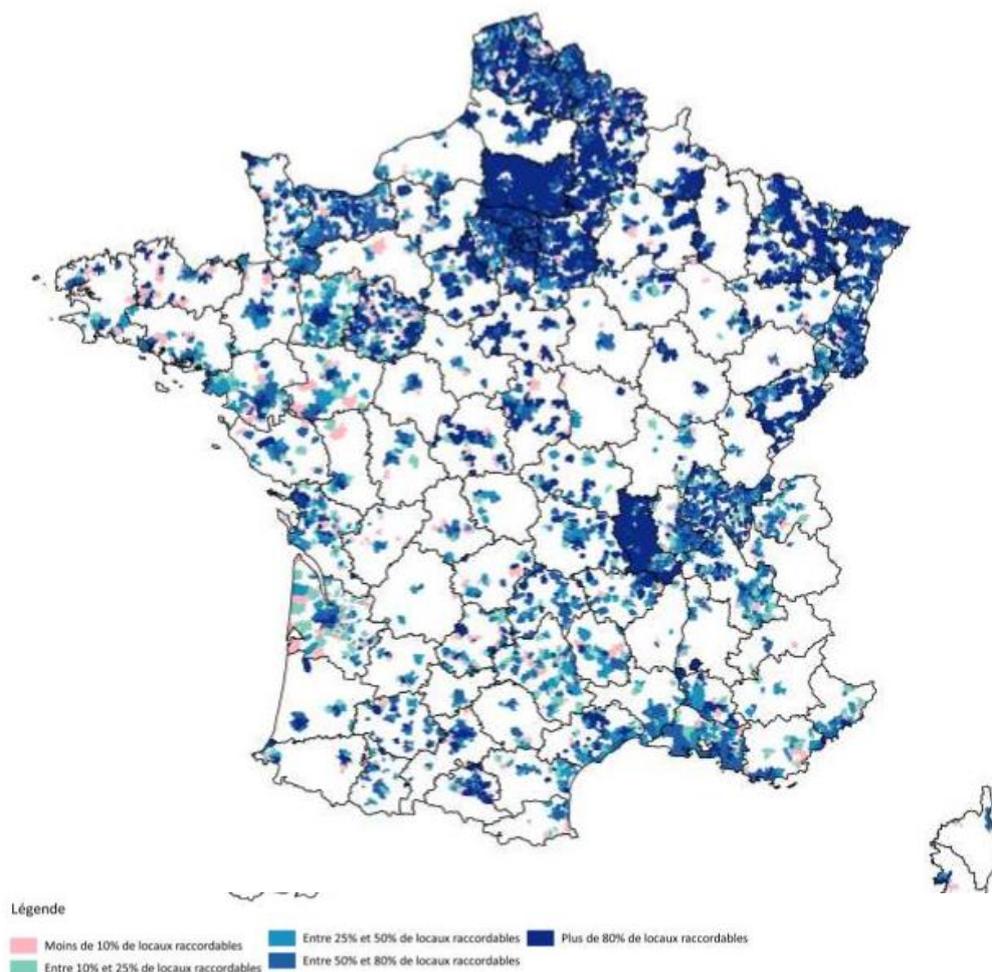
<sup>61</sup> Marchés 2018-14 et 2019-11.

**TABLE DES ANNEXES**

Annexe n° 1.	Etat des déploiements de la fibre.....	70
Annexe n° 2.	Glossaire.....	72

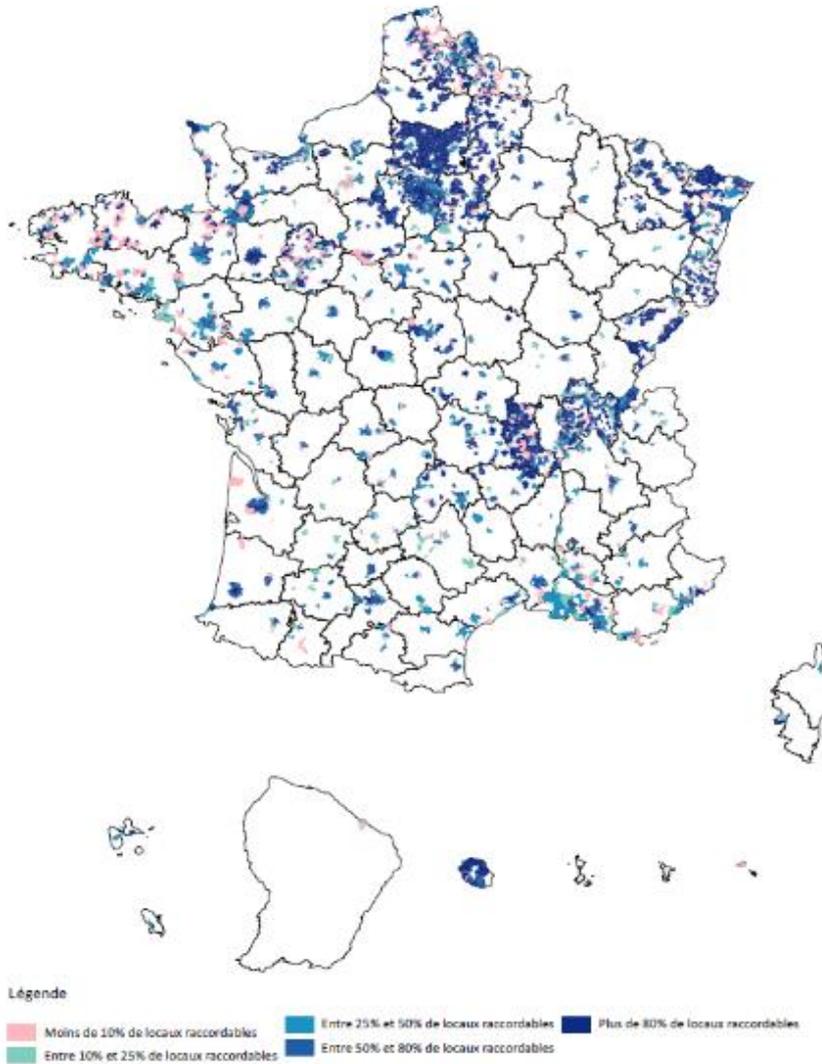
## Annexe n° 1. Etat des déploiements de la fibre

État des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné au 31 Mars 2020



Source : ARCEP - Observatoire des marchés des communications électroniques du 4 juin 2020.

## État des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné au 31 décembre 2018



Source : ARCEP - Observatoire des marchés des communications électroniques du 4 juin 2020.

## Annexe n° 2. Glossaire

**ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line)** : Service d'accès à l'internet utilisant les lignes téléphoniques classiques, sur une bande de fréquence plus élevée que celle utilisée pour la téléphonie.

Le débit descendant est plus élevé que le débit ascendant. En France, les débits ADSL sont compris entre 0 et 20 Mb/s.

**AMII (Appel à Manifestations d'Intentions d'Investissement)** : procédure d'appel à projet organisée dans le cadre du Programme national Très Haut Débit en vue de recueillir les intentions d'investissement des opérateurs en matière de déploiements de réseaux de boucle locale à très haut débit en dehors des zones très denses.

**ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes)** : Autorité administrative indépendante chargée depuis le 5 janvier 1997 de réguler les télécommunications et le secteur postal en France. Elle est composée d'un collège de sept membres : trois d'entre eux sont désignés par le Président de la République et les quatre autres, respectivement, par le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat.

**Câble optique** : désigne un câble de communications électroniques regroupant plusieurs fibres optiques.

**Colonne montante** : désigne l'ensemble homogène situé dans les parties privatives d'un immeuble, desservant des Logements situés sur un ou plusieurs étages et constitué d'un ou plusieurs câbles en fibre optique et des Points de Branchement Optique (PBO) qui sont raccordés aux câbles précités.

**DTIO** : Dispositif de Terminaison Intérieur Optique, pouvant servir de Prise Terminale Optique (PTO) au sein d'un local.

**F.A.I (Fournisseur d'Accès à Internet)** : Entreprises, appelées aussi opérateurs télécoms, proposant à leurs abonnés de disposer de services de téléphonie, d'accès à internet, de TV par ADSL... En France, il existe 4 F.A.I nationaux proposant des offres pour le grand public, à partir du réseau historique ou de leurs propres infrastructures : Bouygues Télécom, Free, Orange et SFR-Numéricâble.

**Fibre optique** : fil en verre ou en plastique très fin, enrobé par une gaine plastique, transmettant des données grâce à la conduction de la lumière. Elle offre un débit d'information nettement supérieur aux câbles de télécommunication traditionnels et permet ainsi de répondre de manière fiable aux nouveaux usages (télévision, visioconférence, transmission de données informatiques lourdes...). Les débits atteints en laboratoire dépassent à ce jour les 800 Tb/s.

**FttE (Fiber to the Enterprise)** : Littéralement, fibre jusqu'à l'entreprise. Il s'agit d'une fibre dédiée et proposée uniquement aux entreprises et collectivités.

**FttH (Fiber To The Home)** : Littéralement, fibre jusqu'à la maison. Elle désigne généralement une offre proposée par les F.A.I aux particuliers visant à concurrencer les abonnements historiques ADSL.

**FTTM (Fiber To The Machine)** : désigne la fibre déployée jusqu'à un objet connecté.

**FTTN (Fiber To The Node)** : désigne le réseau de collecte en fibre optique déployé dans le cadre d'une opération de montée en débit filaire afin de raccorder le nouveau nœud extrémité de boucle locale cuivre créé à cette occasion (NRA-MeD notamment), tout en étant dimensionné pour préparer le déploiement à terme de la BLOM dans l'objectif d'une couverture complète du territoire en FttH.

**FTTO (Fiber To The Office)** : Désigne le raccordement spécifique d'une entreprise ou d'un site public consistant au déploiement d'infrastructures de réseaux dédiées non mutualisées en dehors de toute architecture BLOM.

**Immeuble** : désigne un bâtiment ou ensemble de bâtiments pour lequel un opérateur a signé une Convention fibre avec le gestionnaire d'immeuble permettant l'installation d'une Colonne montante.

**Local ou Local FTTH** : logement ou local professionnel ayant vocation à être desservi en fibre optique et Raccordé à un Point de Mutualisation (PM). Par extension, un point technique ayant vocation à être desservi pourra être également considéré comme un Local, dès que le cadre réglementaire le permettra. Ce terme est équivalent à la notion de « logement » utilisée par l'ARCEP.

**Local raccordable sur demande** : Local ayant vocation à être raccordable à partir d'un PBO déployé sur demande tel que défini dans la recommandation de l'ARCEP du 7 décembre 2015 sur la mise en œuvre de l'obligation de complétude des déploiements des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné en dehors des zones très denses.

**NRA (nœud de raccordement abonnés)** : central téléphonique (cuivre).

**NRA Med** : auparavant appelés NRA-ZO, les NRA montée en débit ou Nœud de Raccordement d'Abonnés en zone d'ombre, permet de créer un nouveau NRA destiné à couvrir une zone d'ombre de manière totale ou partielle. Grâce à un NRA-MeD, il est donc possible de raccourcir la longueur des lignes. Grâce à cette mesure, les abonnés situés à plusieurs kilomètres du central téléphonique ne subissent plus d'affaiblissement du débit et peuvent profiter de l'ADSL dans les mêmes conditions qu'un abonné situé en début de ligne.

**Nœud de raccordement optique ou NRO** : désigne un point de concentration du Réseau jusqu'au Client final où sont installés les équipements actifs du Délégitaire et/ou des Usagers à partir desquels l'opérateur active les accès de ses clients finaux.

**Opérateur ou Opérateur de communications électroniques** : désigne toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques (selon l'article L.32-15° du Code des postes et communications électroniques).

**Point de Branchement Optique** : désigne l'équipement permettant de rendre un Local Raccordable aux services FTTH des Usagers.

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

**PMZ** : Dans les zones moins denses, le Point de Mutualisation est appelé PMZ (Point de Mutualisation de Zone) et va desservir un ou plusieurs quartiers. L'installation permet de raccorder entre 300 et 1000 lignes ou plus. Un PMZ permet de raccorder 1.000 lignes ou plus. Quand le PMZ comprend moins de 1.000 lignes, l'opérateur qui installe le réseau de fibre optique mutualisé propose un PRDM (Point de Raccordement Distant de Mutualisation). Ce cas de figure se présente surtout en zone rurale. Dans ce cas, le PRDM peut même se situer dans le NRO (Nœud de Raccordement Optique) situé en amont.

**Prise terminale optique** : point de livraison des Services au sein du Local du client final. La continuité totale entre un NRO et une PTO conduit à l'effectivité d'un service pour un Client final au sein du Local concerné.

**Raccordement final** : opération consistant à installer et raccorder un câble comprenant une ou plusieurs fibres optiques entre d'une part, le PBO et, d'autre part, la PTO, et, le cas échéant, les éventuelles infrastructures d'accueil nécessaires. Il comprend non seulement l'acte technique de raccordement lui-même mais également les opérations préalables (connaissance et échange des éléments nécessaires, prise de rendez-vous, ...) ainsi que celles effectuées une fois la prestation réalisée sur le terrain. Constitue également un Raccordement final tout élément du Réseau résultant de cette opération.

**RIP (Réseau d'initiative publique)** : A partir d'un constat de carence d'initiative privée, infrastructures de réseaux de communications électroniques établies sur son territoire par une collectivité ou un groupement de collectivités, en maîtrise d'ouvrage directe ou en délégation. Mayenne Fibre est un RIP.

**Routeur** : Equipement ou logiciel qui contrôle la distribution de messages via différents chemins dans un réseau. Les routeurs peuvent utiliser des protocoles de routage afin d'optimiser la transmission et d'utiliser la meilleure route.

**SDSL (Symmetric Digital Subscriber Line)** : Ligne à débit symétrique et généralement garantie, proposé par les FAI aux entreprises souhaitant des services télécoms plus performants et fiables qu'une simple ligne ADSL.

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

**Sous-répartiteur ou SR** : Point de brassage du réseau cuivre généralement sous la forme d'une armoire installée sur la voie publique. Il dessert quelques dizaines à quelques centaines de lignes.

**Shelters** : Local technique

**THD (Très Haut Débit)** : Technologie permettant un débit minimum de 30 Mbit/s descendant et 5Mbit/s montant, selon la définition actuelle de l'ARCEP. A noter que l'ARCEP a modifié sa précédente définition (50 Mbits/s en débit descendant) à l'occasion de la publication des chiffres du 3e trimestre 2012, afin de se conformer aux seuils fixés par la Commission européenne dans le cadre de son agenda pour l'Europe à l'horizon 2020 ("... sont comptés comme des abonnements très haut débit les accès à internet dont le débit crête descendant est supérieur ou égal à 30Mbit/s").

**VDSL (Very high rate Digital Subscriber Line ou Very high speed DSL)** : Liaison pouvant s'apparenter à du "super-ADSL", avec des débits oscillant entre 20 et 90 Mb/s. Cette technologie est apparue en 2013. Les abonnés particuliers peuvent bénéficier de ce type de débit à 2 conditions : être situé à moins de 1 kilomètre d'un central téléphonique (NRA) et disposer d'une box compatible VDSL.

**WIMAX (Worldwide interoperability for Microwave Access)** : Le WIMAX est une solution alternative au réseau filaire classique, afin de proposer des abonnements Haut Débit sur des zones bas débit. Il permet une transmission, par voie hertzienne, de débit de 4 Mb/s maximum sur une distance théorique de plusieurs dizaines de kilomètres.

**Zone arrière de point de mutualisation** : ensemble des Locaux ayant vocation à être Raccordés au Point de Mutualisation.

**Zone arrière de nœud de raccordement optique ou ZANRO** : zone géographique continue regroupant l'ensemble des Locaux ayant vocation à être desservis depuis un NRO donné.

**Zone conventionnée** : zone dans laquelle au moins un opérateur de communications électroniques s'est engagé de manière crédible à déployer un réseau FTTH homogène et complet à moyen terme.

**Zone très dense** : désigne les communes dont la liste est définie dans l'annexe I de la décision de l'ARCEP n°2013-1475.

**Zone moins dense** : désigne la partie du territoire du Syndicat qui n'est pas classée dans la Zone très dense.





Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne  
sont disponibles sur le site :  
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>