



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

RÉGIE AUVERGNE NUMÉRIQUE

(Puy-de-Dôme)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 octobre 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la régie Auvergne Numérique pour les exercices 2018 et suivants. Celui-ci s'inscrit dans l'enquête conduite par les juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes) sur le numérique, comme levier de cohésion et d'attractivité pour les territoires.

Le contrôle a été engagé par lettre du 22 janvier 2025 adressée à M. Frédéric Müller, directeur de la régie en fonctions sur toute la période. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 24 avril 2025 avec M. Müller.

Le rapport d'observations provisoire a été adressé à M. Müller, ordonnateur en fonction, le 6 août 2025. Par lettre du 4 août 2025, des extraits ont également été adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites reçues, la chambre a arrêté les observations définitives objet du présent rapport, lors de sa séance du 14 octobre 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE RÉGIE AUTONOME, CRÉÉE À L'INITIATIVE DE LA RÉGION ET COPILOTÉE AVEC LES DÉPARTEMENTS ET LES AGGLOMÉRATIONS.....	9
1.1 Le choix en 2013 d'une régie régionale	9
1.2 Un conseil d'administration reflétant le financement du projet.....	11
1.3 La présidence et la direction de la régie	13
1.3.1 La présidence.....	13
1.3.2 La direction	13
1.3.3 Le comptable public	14
3 UNE RÉGIE DONT LA SANTÉ FINANCIÈRE REPOSE SUR L'EXÉCUTION D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT	16
3.1 La qualité de la gestion budgétaire et comptable	17
3.1.1 Les informations budgétaires et financières	17
3.1.2 L'inventaire et l'état de l'actif.....	18
3.1.3 La comptabilité d'engagement	19
3.2 La situation financière	20
3.2.1 L'exploitation	20
3.2.2 La capacité d'autofinancement et l'investissement.....	23
3.2.3 Le bilan.....	25
4 UNE RÉGIE S'APPUYANT SUR UNE ÉQUIPE RESSERRÉE.....	28
4.1 L'organisation de la régie.....	28
4.2 Le recrutement.....	29
4.3 Les statuts, positions et rémunérations des agents	31
4.3.1 Le cas du directeur	31
4.3.2 Les mises à disposition.....	32
4.3.3 Les détachements	33
4.4 Les primes liées à l'atteinte d'objectifs	34
5 UNE RÉGIE DONT L'OBJECTIF EST CENTRÉ SUR LA COUVERTURE DE L'Auvergne EN TRÈS HAUT DÉBIT	36
5.1 Un territoire dont la desserte en très haut débit a évolué durant la période contrôlée par la chambre	37
5.2 Le plan Auvergne Très Haut Débit	38

5.2.1 Une inscription dans le plan national France Très Haut Débit, une traduction dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique et une gouvernance réunissant les acteurs publics et privés	38
5.2.2 La mise en œuvre du plan Auvergne Très Haut Débit, par l'effet d'un contrat de partenariat public-privé avec la société ad hoc Auvergne Très Haut Débit	40
5.2.3 L'achèvement du plan Auvergne Très Haut Débit par recours à un marché de conception-réalisation	48
5.2.4 Les contraintes et obstacles à lever pour un réseau complet : les enjeux de son exploitation	50
5.2.5 La qualité du réseau	53
5.2.6 Le décommissionnement du cuivre en Auvergne : un nouvel enjeu pour la régie Auvergne numérique	56
5.3 L'impact de l'action de la régie Auvergne numérique sur la capacité à attirer du territoire auvergnat	57
5.3.1 Les besoins identifiés par le schéma directeur territorial d'aménagement numérique et le CESER	58
5.3.2 Le déploiement du très haut débit : un objectif de couverture en prises raccordables, et non de capacité à attirer	58

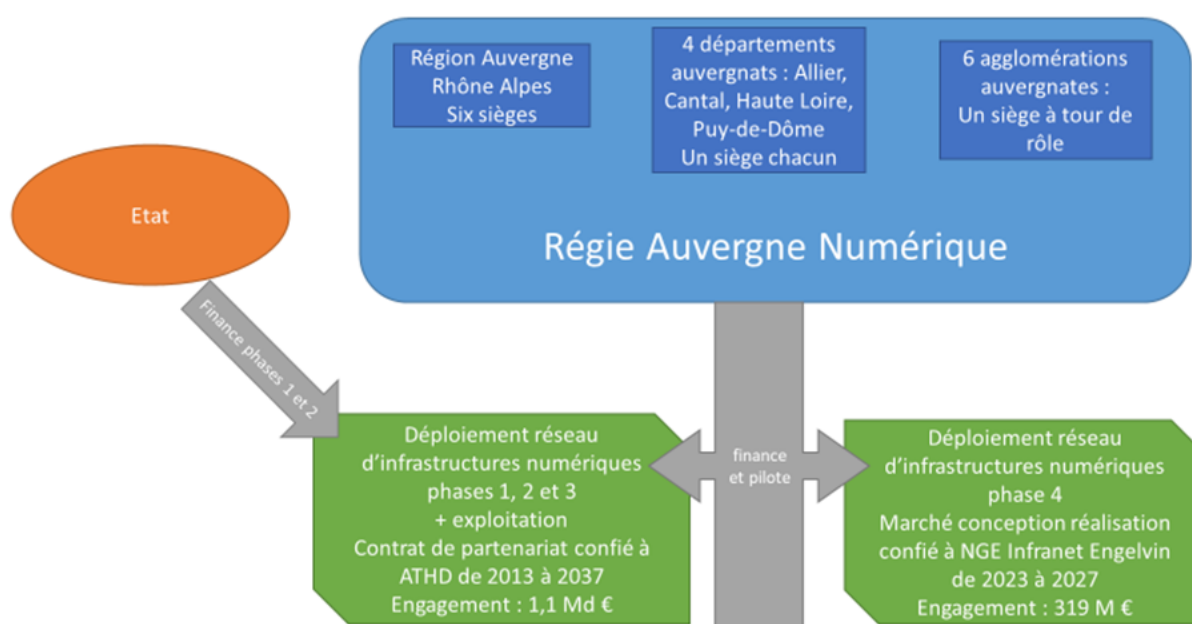
SYNTHÈSE

Une régie régionale créée pour doter l'Auvergne d'infrastructures d'accès au très haut débit

La régie Auvergne numérique est un établissement public créé en 2013 par la région de l'Auvergne. Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle gère le service public industriel et commercial d'installation et d'exploitation des réseaux de télécommunications numériques à haut et très haut débit couvrant le territoire auvergnat, soit les départements du Puy-de-Dôme, de l'Allier, de la Haute-Loire et du Cantal.

Son périmètre d'intervention se limite à la zone de réseau d'initiative publique, ressortant du défaut de volonté d'intervention du secteur privé et couvrant, de fait, une très large part du territoire auvergnat, à l'exception de ses principales agglomérations.

Graphique n° 1 : Organisation et missions de la régie Auvergne numérique.



Source : chambre régionale des comptes.

La régie s'appuie sur une gouvernance multipartite, avec un conseil d'administration reflétant le partenariat financier constitué en soutien du déploiement des infrastructures numériques, entre la région Auvergne-Rhône-Alpes et les quatre départements auvergnats. Six établissements publics de coopération intercommunale, couvrant le territoire des principales agglomérations d'Auvergne, siègent également au conseil d'administration (à raison d'un siège occupé successivement, par tour de rôle, pour un mandat de deux ans).

Le directeur de la régie en est le représentant légal tandis que les fonctions d'agent comptable sont confiées à un agent appartenant à la direction régionale des finances publiques. Les conditions de nomination de plusieurs administrateurs, ainsi que du comptable, sont

entachées d'irrégularités durant la période contrôlée, carences appelant à une plus grande vigilance de la régie.

Une gestion du personnel largement perfectible

L'effectif du personnel de la régie Auvergne numérique est contenu, ne dépassant pas une quinzaine d'emplois équivalents temps plein¹ au long de la période de contrôle, il compte des agents de tous statuts et positions : agents publics détachés ou mis à disposition, salariés recrutés sous contrats à durée déterminée ou indéterminée. L'ensemble des collaborateurs, à l'exception du directeur et du comptable public, relève du droit commun du code du travail.

Au vu des erreurs et carences de gestion observées, la régie doit être plus rigoureuse quant aux modalités de recrutement. De même, les éléments de rémunérations ne correspondent pas toujours aux clauses afférentes des contrats de travail.

La chambre a encore relevé qu'après l'octroi de primes exceptionnelles fondées sur la manière de servir des agents, la régie a décidé de généraliser les primes sur objectifs, sans cependant assigner d'objectifs individuels, dont il s'agirait de rétribuer le niveau de satisfaction par un complément de rémunération sur la base d'un dispositif d'appréciation organisé, applicable à tout le personnel.

Une régie affichant une situation d'aisance financière

À l'exception de l'exercice 2019, la régie Auvergne numérique a dégagé sur la période contrôlée, un excédent d'exploitation ayant alimenté une capacité d'autofinancement importante, mobilisée en soutien du programme de déploiement des infrastructures numériques de très haut débit.

Elle a également fait appel à l'emprunt, pour assurer la couverture de l'effort d'équipement de quelque 450 M€ déployé sur le réseau de 2018 à 2023.

La régie a bénéficié d'aides publiques, à hauteur de 251 M€ sur la période contrôlée. Il en est résulté une situation d'aisance financière, caractérisée par une trésorerie surabondante en fin de période.

Un suivi des conditions d'exploitation du réseau et du service rendu à déployer et renforcer

Depuis 2018, la régie Auvergne numérique a déployé un réseau d'infrastructures de télécommunications de très haut débit, devant recourir initialement à plusieurs technologies et offres, pour s'adapter aux contraintes du territoire auvergnat et aux attentes des différents acteurs (particuliers et professionnels). Au fil du temps, elle a réduit la diversité des options techniques pour se concentrer, en fin de période, sur un déploiement tourné quasi-exclusivement sur la fibre au domicile (dite « FttH »), avec une variante destinée aux entreprises.

¹ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

Pour ce faire, elle s'est appuyée sur deux prestataires, dont l'un assure également l'exploitation du réseau jusqu'en 2037, par l'effet du contrat de partenariat public-privé conclu en 2013, n'intégrant pas une couverture complète du territoire en fibre optique. Pour satisfaire cet objectif assigné par l'État pour l'ensemble du territoire national, la régie a mis en place un marché de conception-réalisation, qui connaît des retards d'exécution opérationnelle et pour lequel des subventions importantes attendues depuis 2021 du Fonds national pour la société numérique ne sont pas à ce jour définitivement acquises.

Au-delà de l'avancement du programme d'équipement et de déploiement du réseau, la régie doit aussi se préoccuper de la prestation finale assurée auprès des utilisateurs en termes du nombre de raccordements effectifs comme de la qualité de réseau. Les indicateurs de réalisation, inclus dans le contrat de partenariat public-privé, peuvent contribuer à la renseigner et constituer la base du dispositif de suivi à déployer pour s'assurer de la qualité du service rendu à l'utilisateur final, et ce d'autant plus dans la perspective du démantèlement annoncé du réseau historique de cuivre d'Orange.

N'ayant aucune contrainte en la matière mais bénéficiant d'un objet statutaire ouvert pouvant l'y inciter, la régie Auvergne numérique ne s'est guère soucée jusqu'à présent de l'impact de son intervention sur la capacité à attirer du territoire auvergnat. Elle n'a pas conduit d'études en la matière, ni envisagé d'associer les utilisateurs finaux (particuliers et entreprises) à sa réflexion sur le déploiement et l'accès aux technologies de très haut débit, dont elle a la charge.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Rendre compte de la passation des contrats au conseil d'administration, en application de l'article R. 2221-23 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. : Définir des modalités d'attribution individuelle des primes liées à l'atteinte d'objectifs.

Recommandation n° 3. : Élaborer et formaliser des procédures de gestion, en matière budgétaire et de ressources humaines notamment.

Recommandation n° 4. : Se rapprocher des opérateurs intervenant en zone à manifestation d'intention d'investir, en vue de disposer d'une visibilité sur le déploiement de la couverture en très haut débit et d'identifier les zones possibles de défaillance.

Recommandation n° 5. : Améliorer la connaissance des raccordements longs et complexes, et en estimer les incidences financières

Recommandation n° 6. : Améliorer le suivi de la qualité du service rendu, en application du contrat de partenariat passé avec Auvergne Très Haut Débit.

Recommandation n° 7. : Établir un schéma de résilience du réseau et en assurer le suivi.

Recommandation n° 8. : Anticiper, tant au regard des prévisions de recettes que pour les solutions technologiques à mettre en œuvre et les zones de déploiement à cibler, les conséquences de la fermeture commerciale et technique du cuivre.

INTRODUCTION

La régie Auvergne Numérique est une régie autonome dotée de la personnalité morale et d'une autonomie financière. Elle a été créée en juin 2013 par la région d'Auvergne, et relève de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi que des articles L. 2221-3, -4, -5, -6, et -10 et R. 2221-1, -2, et -4 à -52 du même code quant à son mode d'organisation et de fonctionnement.

Son objet consiste à « *gérer le service public industriel et commercial de l'établissement et de l'exploitation des infrastructures et réseaux de communications électroniques de l'Auvergne* ».

La régie est administrée par un conseil d'administration composé de six élus du conseil régional, quatre élus de chaque département auvergnat, et un élu représentant les agglomérations de Clermont-Ferrand, d'Aurillac, du Puy-en-Velay, de Vichy, de Montluçon et de Moulins. Le président du conseil d'administration est M. Bruno Faure, en qualité de conseiller régional ; sa vice-présidente est Mme Christelle Michel-Deleage, conseillère départementale.

Le présent rapport traite plus particulièrement de la mission assignée à la régie pour assurer la couverture du territoire auvergnat en réseau à très haut débit, s'agissant notamment des questions de connectivité du territoire (déploiement des réseaux fixes), de qualité et de résilience de la couverture numérique, ou encore de l'impact de l'équipement en haut débit sur l'attractivité du territoire.

1 UNE RÉGIE AUTONOME, CRÉÉE À L'INITIATIVE DE LA RÉGION ET COPILOTÉE AVEC LES DÉPARTEMENTS ET LES AGGLOMÉRATIONS

1.1 Le choix en 2013 d'une régie régionale

Créée en 2013, la régie Auvergne numérique (RAN) est une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il s'agit donc d'un établissement public, aux termes de l'article L. 2221-10 du CGCT.

Au cas particulier, l'article L. 1412-2 du CGCT précise que les collectivités territoriales peuvent individualiser les services publics relevant de leur compétence par la création d'une régie. Une région peut en conséquence recourir au mode de gestion en régie, notamment par la voie d'une régie personnalisée, les règles d'organisation et de fonctionnement posées par le code pour les régies municipales s'appliquant, au cas d'espèce, aux régies portées par d'autres collectivités que les communes. Créée par délibération du conseil régional d'Auvergne du 3

juin 2013, la régie est chargée du portage et de l'exécution du contrat de partenariat « Auvergne Très Haut Débit » et du dispositif de subventionnement pour l'équipement en solution satellite².

L'article L. 1425-1 du CGCT disposait en 2013 que *« les collectivités territoriales et leurs groupements³ peuvent [...]établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques [...] acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. [...] [L]es collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals et en avoir informé l'Autorité de régulation des communications électroniques. [...] L'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel d'offres déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de communications électroniques. »*.

Au cas d'espèce, l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) a publié la communication du projet de déploiement de la région d'Auvergne en date du 4 janvier 2012. Selon la convention de cofinancement *« du déploiement et de l'exploitation du réseau de communications électroniques « Très haut débit » auvergnat »*⁴, le comité de pilotage instauré par la *« convention pour le développement d'infrastructures afin d'améliorer la situation du haut et du très haut débit en Auvergne »* aurait décidé, le 17 avril 2012, de maintenir le portage du projet par la région d'Auvergne, cette dernière devant confier la gestion du contrat de partenariat à une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale⁵.

Selon ses statuts, la régie a pour objet de gérer le service public industriel et commercial et d'exploiter les infrastructures et réseaux de communications électroniques de l'Auvergne. En 2021, il a été précisé que la régie *« assure la gestion de la participation financière des départements de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme, dans les limites définies dans la convention de cofinancement du déploiement et de l'exploitation du réseau de communications électroniques « très haut débit » auvergnat conclue le 11 février 2013 par ces départements, dédiée à la mise en œuvre du dispositif de subventionnement des kits satellites et des technologies à plus de 30 Mb/s de type THD Radio ou 4G fixe sur le territoire de l'Auvergne »*.

² Les statuts prévisionnels ont été soumis au vote de la région en annexe à cette délibération comme préconisé par l'article R. 2221-1 du CGCT. En outre, l'article L. 1413-1 du CGCT dispose que la commission consultative des services publics locaux doit être consultée pour avis sur tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière avant la décision portant création de la régie. Au cas d'espèce le respect de cette disposition a été vérifié par la chambre.

³ Aux termes de l'article L. 1425-1 du CGCT, ce sont toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, sous réserve que la compétence leur ait été transférée, qui peuvent exercer la compétence en matière d'établissement et d'exploitation d'un réseau de communications électroniques. Il s'agit donc bien d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux de collectivités.

⁴ Associant depuis le 11 février 2013 la région, les quatre départements auvergnats, et les communautés d'agglomération du Bassin d'Aurillac, de Montluçon, de Moulins, du Puy-en-Velay et de Vichy-Val d'Allier.

⁵ La décision et la convention *« pour le développement d'infrastructures »* n'ont pu être fournies par la régie. Elle a indiqué à la chambre que l'évaluation préalable au projet de mise en place d'un réseau de communications électroniques sur le territoire de l'Auvergne précise que le projet est porté par la région mais que nulle des collectivités impliquées n'a opéré de transfert de compétences ou n'ont confié de mandat à la région pour assurer le portage exclusif de l'ensemble du projet.

1.2 Un conseil d'administration reflétant le financement du projet

Le conseil d'administration a compétence pour délibérer sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie, en application de l'article R. 2221-18 du CGCT. Il décide en particulier des acquisitions, aliénations et prises en location de biens immobiliers, ainsi que des mises en locations de biens mobiliers et immobiliers. Il fixe le taux des redevances et vote le budget. Ses missions ne sont pas déléguables. Il doit se doter d'un règlement intérieur, contrainte respectée par l'adoption dudit règlement intervenu le 27 avril 2018. Mais à l'issue de la désignation du nouveau président en 2021 et de l'installation des nouveaux membres représentant les conseils régional et départementaux, il n'y a pas eu établissement d'un nouveau règlement intérieur (alors que les statuts de la régie posent le principe qu'un tel document soit voté dans les six mois suivant l'installation du conseil d'administration).

La chambre estime que, le renouvellement complet du conseil conduisant à installation de l'instance reconstituée, un nouveau règlement intérieur aurait dû être adopté. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de la régie a reconnu qu'il était « *étonnant que les statuts de la Régie n'aient prévu l'adoption d'un règlement intérieur qu'en cas de renouvellement complet du conseil d'administration* ».

Le conseil d'administration est composé aux termes des statuts de 11 membres : six membres titulaires (et six suppléants) désignés par le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes ; quatre membres titulaires (et quatre suppléants) désignés respectivement par les conseils départementaux de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme ; et un membre désigné par les six agglomérations du Bassin d'Aurillac, de Clermont-Métropole, de Montluçon, de Moulins, du Puy-en-Velay et de Vichy. Ces EPCI⁶ sont successivement représentés par période de deux ans.

La composition du conseil d'administration reflète le partenariat mis en place par la convention de cofinancement, fixant les principes des contributions financières au financement du contrat de partenariat « Auvergne Très Haut Débit ».

Statutairement, le conseil d'administration compte aussi des participants sans voix délibérative : deux personnalités qualifiées dans le domaine du numérique, en l'occurrence la grappe d'entreprises Auvergne TIC⁷ et le centre technique régional de la consommation (CTRC)⁸. Le président de la région (ou son représentant) peut également assister aux séances, sans voix délibérative.

Les administrateurs issus du conseil régional et des conseils départementaux siègent pendant la durée de leur mandat électif respectif. Les statuts ne précisent pas la durée du mandat des personnalités qualifiées.

La chambre a examiné les modalités de désignation des membres du conseil d'administration pour l'ensemble de la période, qui ont révélé plusieurs carences.

S'agissant des personnalités qualifiées, la régie a déclaré que « *le CTRC n'a jamais proposé de représentant depuis la création de la [Régie Auvergne Numérique]* ». En revanche,

⁶ Établissement public de coopération intercommunale.

⁷ Selon les informations recueillies par la chambre, il s'agit d'une association loi 1901 regroupant 80 adhérents (entreprises, laboratoires de recherche, centres de formation et institutions du secteur du numérique).

⁸ Les centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) sont des associations loi 1901 regroupant les antennes départementales et régionales des associations de défense des consommateurs.

la grappe d'entreprises Auvergne TIC, devenue depuis 2017 « Digital League », a proposé un membre titulaire en 2017 pour siéger au conseil d'administration, désignation actée par le conseil d'administration en juin 2017. Pour le même organisme, un suppléant a été désigné, à trois reprises entre 2017, 2018 et 2020. Depuis lors cependant, il est apparu à la faveur du contrôle de la chambre que titulaire et suppléant ont quitté « Digital League », sans que la régie ne se préoccupe de la désignation de successeurs pour siéger comme personnalités qualifiées. Au demeurant, les représentants concernés ont été peu présents au conseil d'administration durant la période contrôlée, et systématiquement absents depuis octobre 2021.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de la régie a indiqué qu'il appartenait aux structures intéressées de désigner leurs représentants. Si la chambre en convient, elle estime qu'il incombe tout autant à la régie de s'attacher au respect de la mise en œuvre de ses statuts, et donc de s'assurer de la conformité de la composition de son conseil d'administration.

La régie a indiqué, lors d'entretiens avec la chambre, que l'apport de personnalités qualifiées au conseil d'administration n'était plus indispensable en 2025 dans la mesure où le déploiement était quasiment achevé. Or il apparaît qu'outre le déploiement du réseau, la régie est, par son objet, chargée de l'exploitation du réseau constitué. Dès lors, l'apport de personnalités qualifiées peut demeurer utile. Il convient en tout état de cause que la régie aligne sa pratique sur la rédaction de ses statuts, en veillant à ce que le conseil d'administration compte les personnalités qualifiées prévues, sauf à modifier ses statuts si l'apport de ces dernières est jugé inutile.

Plus fondamentalement, la chambre observe que l'autorité compétente, pour désigner les membres du conseil d'administration d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, est l'assemblée délibérante de la collectivité créatrice de la régie sur proposition du président de l'exécutif, ainsi qu'il ressort de la combinaison des articles L. 2221- 10 et R. 2221-5 du CGCT⁹.

Il s'ensuit qu'au cas d'espèce d'une régie régionale, la décision appartient au conseil régional pour désigner, sur proposition de son président, les membres du conseil d'administration. Cette compétence exclusive du conseil régional ayant été méconnue (à l'exception des membres issus du conseil régional, depuis 2018), la régie doit régulariser sans délai les modalités de désignation des membres de son conseil d'administration, et mettre ses statuts en conformité avec la règle de droit. Confirmant l'analyse de la chambre, le président du conseil régional s'est engagé à veiller auprès de la régie à ce que l'article R. 2221-5 du CGCT soit respecté.

Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre aux termes des statuts de la régie. L'examen des procès-verbaux des séances a permis de vérifier le respect de cette disposition hormis en 2021, où aucun conseil d'administration ne s'est tenu au cours du 3^e trimestre (l'année ayant toutefois connu huit conseils au total). La chambre invite la régie à organiser la fréquence des conseils d'administration conformément aux dispositions statutaires.

⁹ Lequel évoque bien la désignation de l'ensemble des membres du conseil d'administration, quelle que soit leur origine, du moment que celles-ci soient bien consignées dans les statuts ainsi qu'en dispose l'article R. 2221-4 du même code.

1.3 La présidence et la direction de la régie

En application de l'article R. 2221-22 du CGCT, le représentant légal de la régie est le directeur et non le président du conseil d'administration.

1.3.1 La présidence

Le conseil d'administration élit en son sein un président et un vice-président. Le président ne peut être qu'un administrateur issu du conseil régional, et le vice-président issu d'un conseil départemental. Les statuts ne décrivent pas les fonctions du président. Dans la partie concernant le directeur, il est toutefois précisé que le président le nomme, mais en étant tenu par la désignation du conseil régional. Le président détient donc par défaut les prérogatives attribuées par le CGCT (articles R. 2221-21, -26, -28 et -34 en particulier). Le vice-président n'a statutairement pas de pouvoir d'administration de la régie (article 4). Pourtant, les statuts autorisent le président à déléguer une partie de ses fonctions, par arrêté, au vice-président (article 9).

Le conseil d'administration a élu en son sein Bruno Faure comme président, et Christelle Michel Deleage comme vice-présidente, le 27 octobre 2021. Précédemment, Marie-Agnès Petit et Jean-Pierre Marcon ont exercé les fonctions en question entre 2018 et 2021. Les modalités d'élection des présidents et vice-présidents n'appellent pas d'observations.

1.3.2 La direction

Les prérogatives du directeur de la régie sont détaillées à l'article 10 des statuts. Conformément à l'article R. 2221-28 du CGCT, les statuts font du directeur le représentant légal de la régie, habilité à prendre les mesures d'exécution des décisions du conseil d'administration, à diriger les services et à passer tous actes, contrats et marchés, en exécution des décisions du conseil d'administration. La réglementation (article R. 2221-28 du code précité) précise que le directeur « *recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires* » et « *prend les décisions pour lesquelles il a reçu délégation en vertu des dispositions du c de l'article L. 2221-5-1* » dudit code. Ces fonctions sont toutefois assurées sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration.

L'article R. 2221-21 du CGCT prévoit que le président du conseil d'administration nomme le directeur, dans les conditions fixées à l'article L. 2221-10 du même code, soit sur proposition du président du conseil régional et une délibération de l'assemblée régionale. M. Müller a été désigné directeur de la régie par délibérations de la commission permanente du conseil régional intervenues les 29 septembre 2017, 16 octobre 2020 et 29 septembre 2023, sur proposition du président de la région. Sa nomination a pris effet aux 1^{er} novembre 2017, 2020 puis 2023¹⁰. Le conseil d'administration a systématiquement pris acte de ces nominations.

La chambre observe toutefois que l'intéressé était présent lors de la délibération intervenue le 28 octobre 2020, puis à nouveau lors de celle du 26 octobre 2023, alors que l'article R. 2221-9 du CGCT indique que « *le directeur assiste aux séances avec voix*

¹⁰ Ces trois nominations successives sont liées au type de contrat sous lequel le directeur a été recruté : d'abord sous la forme de deux CDD de trois ans, puis d'un CDI.

consultative sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion ». La chambre engage le conseil d'administration à veiller à respecter les dispositions légales en vigueur.

Le conseil d'administration n'a adopté de seuil en deçà duquel le directeur peut ne pas rendre compte au conseil d'administration de la passation des contrats, en application de l'article R. 2221-23 du CGCT, que le 6 mai 2025. Ce n'est également que le 28 octobre 2020 que le directeur (lors du renouvellement de sa nomination) a été autorisé expressément à « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée* ». Dès lors, les contrats de location de véhicule, qui ont été signés par le directeur avant 2020 puis par le directeur adjoint¹¹ au long de la période contrôlée, l'ont été sans délégation régulièrement consentie. Il n'a en outre jamais été rendu compte de la signature de l'ensemble des contrats au conseil d'administration, dès la plus proche réunion suivant leur signature. La chambre engage donc la régie à respecter les prérogatives du conseil d'administration.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de la régie a évoqué une délibération de 2017 l'autorisant à « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée* », sans cependant la produire.

Recommandation n° 1. : Rendre compte de la passation des contrats au conseil d'administration, en application de l'article R. 2221-23 du code général des collectivités territoriales.

1.3.3 Le comptable public

L'article R. 2221-30 du CGCT, applicable aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dispose que les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable de la direction générale des finances publiques, soit à un agent comptable spécial. Le comptable est nommé par le préfet sur proposition du conseil d'administration, après avis du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques (DDFiP ou DRFiP). Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique évoque en ses articles 13 et suivants les fonctions du comptable public.

Les statuts de la régie font état à l'article 12 d'un agent comptable direct du Trésor, nommé par le préfet de région sur proposition du conseil d'administration de la régie, après avis du directeur régional des finances publiques. Il ne peut être remplacé ou révoqué que dans les mêmes formes.

L'agent comptable est statutairement placé sous l'autorité du directeur de la régie, sauf pour les actes qu'il accomplit sous sa responsabilité de comptable public. L'agent comptable est chargé d'établir le compte financier à l'issue de chaque exercice, qui doit être présenté au conseil d'administration en application de l'article R. 2221-50 du CGCT.

¹¹ Pour l'exercice des missions qui lui sont confiées, le directeur a pris des actes de délégation de sa signature à quatre agents de la régie au cours de la période contrôlée. Cependant les signatures du directeur adjoint précèdent au cas visé, précèdent l'autorisation qui lui avait été octroyée par le directeur.

En pratique, la régie n'a pu fournir, ni les arrêtés de nomination par le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes des trois comptables successifs durant la période de contrôle avant leur prise de fonction, ni les avis du DRFiP en traitant, ni les propositions du conseil d'administration avant nomination.

La régie a fourni une seule décision de nomination adoptée par le conseil d'administration le 29 juin 2016 pour Mme T., alors que l'intéressée était déjà en poste depuis le 4 janvier 2016. De la même façon, la régie a procédé récemment et à titre de régularisation à la nomination de M. B., comptable durant le présent contrôle, lors du conseil d'administration du 25 février 2025 après avis rendu le 19 février 2025 par le DRFiP, la préfète d'Auvergne-Rhône-Alpes ayant entériné la désignation de M. B. par un arrêté en date du 7 avril 2025.

Il ressort du contrôle que les prises de fonctions de Mme T., de M. M. et de M. B. sont intervenues sans grand souci de formalisme. Dans le cadre de la contradiction, le DRFiP a confirmé qu'il y avait eu une interprétation erronée par ses services des statuts de la régie pour ces trois nominations. Il a fait part de son intention d'interpeller le directeur de la régie pour qu'à l'avenir le payeur régional puisse être considéré, aux termes des statuts, comme le comptable fonctionnel de l'entité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La régie Auvergne numérique est un établissement public créé par la région Auvergne en 2013. Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle gère le service public industriel et commercial d'installation et d'exploitation des réseaux de télécommunications numériques à haut et très haut débit pour le territoire de l'ex-Auvergne : Puy-de-Dôme, Allier, Haute-Loire et Cantal. Son périmètre d'intervention se limite toutefois à la zone de réseau d'initiative publique, constatée par défaut de volonté d'intervention du secteur privé.

Elle s'appuie sur une gouvernance multipartite, avec un conseil d'administration qui reflète le partenariat financier mis en place pour soutenir le déploiement des infrastructures numériques, comprenant la région Auvergne-Rhône-Alpes et les quatre départements du territoire. Six établissements publics de coopération intercommunale couvrant les principales agglomérations auvergnates siègent également au conseil d'administration, chacune à tour de rôle pour un mandat de deux ans.

Le directeur de la régie est le représentant légal de l'établissement, dont les fonctions de comptable sont confiées à un comptable de la direction régionale des finances publiques. Les conditions de nomination de certains administrateurs et du comptable public, durant la période contrôlée, sont intervenues sans grand souci de régularité, point de vigilance que la régie doit s'attacher à corriger.

3 UNE RÉGIE DONT LA SANTÉ FINANCIÈRE REPOSE SUR L'EXÉCUTION D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT

Le service public industriel et commercial d'aménagement et d'exploitation de réseaux numériques

Selon la jurisprudence du Conseil d'État du 16 novembre 1956 *Union syndicale des industries aéronautiques*, un service public est industriel et commercial à raison de son objet (une activité similaire à celle d'une entreprise privée), ses ressources (qui s'appuient sur les contributions des usagers en échange de services rendus) et ses modalités de gestion (élaborées à partir des pratiques et procédures mises en œuvre par une entreprise : conseil d'administration, directeur général, etc.).

De cette définition, suit le principe qu'un service public industriel et commercial (SPIC) doit s'équilibrer financièrement, par les ressources retirées de l'exploitation (tarification ou redevance) ainsi que prévu par l'article R. 221-38 du CGCT pour les régies à autonomie financière et personnalité morale et le titre 3, §1.2.4.1 de la nomenclature comptable M4 applicable au cas présent. L'article L. 2224-2 du CGCT autorise cependant des exceptions à l'interdiction générale de financements publics apportés aux SPIC, en particulier lorsque l'activité du service exige des investissements conduisant à une augmentation excessive des tarifs. C'est sur la base de cette exception que la région, les départements et six établissements publics de coopération intercommunale se sont initialement fédérés pour mettre en place la convention de cofinancement du service public, faisant dans cette convention une analyse très généraliste d'une disposition légale qui n'est prévue que pour les seules communes, ainsi que le rappelle régulièrement le juge administratif (CE, 9 novembre 1988, *Cne de Piseux c/ M. et Mme Dullièrre*).

Au cas d'espèce cependant, l'article L. 1425-1 du CGCT en son paragraphe IV disposait spécialement que « *quand les conditions économiques ne permettent pas la rentabilité de l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public ou d'une activité d'opérateur de communications électroniques, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre leurs infrastructures ou réseaux de communications électroniques à disposition des opérateurs à un prix inférieur au coût de revient, selon des modalités transparentes et non discriminatoires, ou compenser des obligations de service public par des subventions accordées dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public.* »

De plus, les dispositions de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique ont expressément autorisé l'intervention du fonds d'aménagement numérique des territoires, lequel « *a pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique mentionnés à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales. Le fonds d'aménagement numérique des territoires peut attribuer, sur demande, des aides aux maîtres d'ouvrage des travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique lorsque les maîtres d'ouvrage établissent, suivant des critères précisés par décret, que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs au sens du 15° de l'article L. 32 ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit. Les aides doivent permettre à l'ensemble de la population de la zone concernée par le projet d'accéder, à un tarif raisonnable, aux communications électroniques en très haut débit* » (article 24).

Enfin, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a élargi le champ d'application du paragraphe VI de l'article L. 1425-1 du CGCT, autorisant les financements publics, quelle qu'en soit la provenance, visant à établir des conditions tarifaires d'accès aux infrastructures comparables à ceux établis dans d'autres zones du territoire, en l'absence de telles aides.

Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la régie Auvergne numérique est soumise aux dispositions des articles R. 2121-35 à R. 2121-52 du CGCT en matière budgétaire et financière. En application de l'article R. 2221-36 dudit code, « *la comptabilité des régies est tenue dans les conditions définies par un plan comptable conforme au plan comptable général* ». Au cas d'espèce, c'est l'instruction budgétaire et comptable relative aux services publics industriels et commerciaux (M4) qui est applicable à la régie.

La situation budgétaire et financière de la régie est largement conditionnée par les clauses du contrat de partenariat « Auvergne Très Haut Débit », sur la base duquel l'activité d'aménagement et d'exploitation des réseaux d'infrastructures de haut et très haut débit¹² est déployée.

Une régie tenue par un contrat de partenariat public-privé

La région Auvergne a décliné le plan « France Très Haut Débit » sous la forme d'un contrat de partenariat d'établissement et d'exploitation d'un réseau de communications électroniques très haut débit sur son territoire. L'objectif du service public de réalisation et d'exploitation d'un réseau de télécommunication très haut débit sur le territoire auvergnat était d'en faire un levier de compétitivité et de capacité à attirer du territoire.

Le contrat a été signé par le président de la région Auvergne, autorisé par délibération du 1^{er} juillet 2013, et la société Orange titulaire du contrat, le 16 juillet 2013. La réglementation de référence était alors constituée par l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, modifiée par la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, codifiée aux articles L. 1414-1 et suivants du CGCT.

Le contrat a été transféré immédiatement, le 16 juillet 2013, à la régie Auvergne Numérique, d'une part, et à la société de projet créée à cet effet par le titulaire du contrat (Auvergne Très Haut Débit – ATHD), d'autre part. Conformément à ses statuts (article 2), la régie pilote l'exécution du contrat, mais aussi celle de la convention de cofinancement conclue le 11 février 2013 avec l'ensemble des partenaires siégeant au conseil d'administration. Elle gère aussi et suit l'exécution des conventions successives, relatives au bénéfice de la subvention nationale allouée par le Fonds pour la société numérique (FSN).

3.1 La qualité de la gestion budgétaire et comptable

3.1.1 Les informations budgétaires et financières

Au cours de la période contrôlée, la délibération emportant adoption du budget de la régie a toujours été précédée, dans le délai de deux mois, du débat d'orientations budgétaires prévu par les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT.

La régie Auvergne numérique publie sur son site internet l'ensemble des délibérations et décisions de l'assemblée délibérante depuis 2022, mais aucun document budgétaire ou donnée financière n'y est accessible. Concernant le portage financier du projet, des informations générales relatives aux différents financeurs sont disponibles à la rubrique « présentation du projet », sans données chiffrées. Les régies, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ne sont assujetties à aucune obligation de publicité concernant leurs délibérations.

¹² Voir annexe 3 sur la composition des recettes et dépenses de ce contrat.

La chambre encourage cependant la régie à publier ses principales données financières, par souci d'information du public. La régie a indiqué travailler à la refonte de son site internet, en 2025, dans l'objectif précisément d'une plus grande transparence, tout en étant soucieuse de la préservation du secret des affaires.

3.1.2 L'inventaire et l'état de l'actif

La régie a indiqué à la chambre ne pas disposer d'inventaire des biens et équipements liés à l'exploitation du réseau d'infrastructures numériques, dans la mesure où « *l'actif immobilisé construit via le [partenariat public-privé] reviendra dans le patrimoine de la régie à la fin du contrat de partenariat, soit à date, en 2037* »¹³. En conséquence, l'inventaire est actuellement tenu par le titulaire du contrat (Auvergne Très Haut Débit – ATHD), qui procède également aux amortissements afférents, conformément aux dispositions dudit contrat¹⁴. Actuellement en effet, la régie n'est pas juridiquement propriétaire des équipements. Par ailleurs, elle a déclaré à la chambre ne pas mettre à disposition des biens ou équipements propres au bénéfice du titulaire du contrat de partenariat¹⁵.

Les états de l'actif lui appartenant, communiqués par la régie, font ressortir une très faible proportion de biens et équipements amortissables, composés pour l'essentiel de matériel informatique (tablettes, disques durs externes). La régie a précisé à la chambre que « *la prochaine intégration importante de patrimoine pour l'établissement concernera sur les exercices à venir, les infrastructures construites lors de la 4e phase du réseau, à la mise en service totale du [marché de conception-réalisation]* »¹⁶ pour lequel la régie est maître d'ouvrage. Ainsi, les durées d'amortissement fixées par délibérations du 26 octobre 2022 et du 6 décembre 2023 tiennent compte de la reprise de l'actif par la régie à l'issue du contrat de partenariat et du marché de conception-réalisation notifié en 2023.

Les immobilisations référencées dans les états de l'actif sont constituées, pour l'essentiel, de rétributions du titulaire du contrat de partenariat (ATHD), versées à titre d'avances avant justification des travaux réalisés (compte 238), d'acomptes versés (sous forme de pré-loyers) au fur et à mesure de l'exécution des travaux pour un bien non encore mis en service (compte 235), ainsi que des biens et équipements mis en service et intégralement acquittés par la régie (compte 2151). La comptabilisation des éléments retracés aux comptes d'immobilisations est conforme à l'instruction budgétaire et comptable M4 et n'appelle pas d'observation.

La chambre invite cependant la régie à la plus grande vigilance, quant au suivi de l'inventaire des biens et équipements construits dans le cadre du contrat de partenariat (article XIII.2 du contrat) et du marché de conception-réalisation, et quant au respect du cadre légal en cas d'implantation sur le domaine public.

S'agissant spécifiquement des conventions d'occupation du domaine public ou privé des collectivités locales, la régie a précisé que la documentation administrative d'ATHD doit

¹³ Ce point est abordé à l'article XIII.2 du contrat de partenariat du 16 juillet 2013.

¹⁴ Article XI.3 du contrat de partenariat.

¹⁵ Plus précisément, un avenant 6 met à disposition des infrastructures de fibre optique sises à Issoire, confiées en gestion à la régie par la région, en 2015.

¹⁶ Notifié le 14 septembre 2023 auprès du groupement NGE Infranet Engelvin, ce marché de conception-réalisation porte sur des missions de maîtrise d'œuvre de réseaux de fibre optique dans le cadre du déploiement de la phase 4, non prévue dans le contrat de partenariat initial.

être communiquée à la régie au plus tard lors de la livraison des dossiers des ouvrages exécutés, en fin de déploiement. Au contraire, le marché de conception-réalisation conclu avec le groupement NGE Infranet Engelvin requiert la conclusion préalable des conventions d'occupation, en condition suspensive du marché quant au lancement des travaux.

La régie a indiqué être soucieuse que les biens et équipements réalisés par ATHD dans le cadre du contrat de partenariat lui soient transférés dans de bonnes conditions de connaissance de leur contenance, de leur état et des droits afférents.

3.1.3 La comptabilité d'engagement

Conformément aux dispositions de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, « *l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie d'organismes public* ». La comptabilité d'engagement permet de déterminer les crédits disponibles en investissement et exploitation, par différence entre le total des ouvertures de crédits et des dépenses engagées, non mandatées, et le total des mandats émis.

L'analyse des documents budgétaires de la régie fait ressortir des restes à réaliser¹⁷ aux comptes administratifs de 2018 et 2021, non reportés aux budgets primitifs de 2019 et 2022. Cependant, la régie a indiqué ne pas en avoir constaté depuis 2018, que ce soit en dépenses ou en recettes. Elle a mis en avant la gestion pluriannuelle de son programme d'investissement, porté dans le cadre du contrat de partenariat, avec la mise en place d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Le constat de restes à réaliser, portés aux comptes administratifs de 2018 et 2021 et non reportés aux budgets primitifs de 2019 et 2022, a été justifié par la régie par une erreur de paramétrage dans son logiciel budgétaire, les montants portés en question correspondant en fait à des crédits à annuler.

Par ailleurs, il a été constaté que de 2018 à 2023, les comptes administratifs ne font état d'aucune charge ni produit rattaché en section d'exploitation¹⁸, la régie l'ayant justifié par le fait d'être toujours parvenue à émettre les mandats (dépenses) et les titres (recettes) de l'exercice N sur la journée complémentaire, soit avant le 31 janvier de l'année N+1¹⁹.

Or, des incidents de facturation ont été constatés, s'agissant en particulier du titulaire du contrat de partenariat, qui a transmis tardivement en fin d'exercice 2022 un total de 6 M€ de

¹⁷ Les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre et/ou aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont pris en compte dans le calcul du solde du compte administratif de l'année N et sont repris dans le budget de l'année N+1.

¹⁸ Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il s'agit de rattacher, uniquement en section d'exploitation, soit les charges constatées par un service fait, soit les produits correspondant à des droits acquis au 31 décembre de l'exercice budgétaire et n'ayant pas pu être comptabilisés. Cela ne peut être effectué que si les crédits nécessaires ont été inscrits au budget de l'exercice concerné.

¹⁹ La journée complémentaire permet, en section d'exploitation, l'émission des mandats correspondant à des services faits et des titres de recettes correspondant à des droits acquis, au cours de l'exercice N, jusqu'au 31 janvier de l'année N+1. Le même principe s'applique concernant le budget de l'année N, qui peut être modifié jusqu'au 21 janvier de l'année N+1.

factures au titre de restitutions sur lignes FttH. La régie a expliqué que ces restitutions, prévues à l'annexe 1 tarifaire FttH (article 5.3.2) lorsqu'un abonné change d'opérateur, « *n'avaient jamais été facturées jusqu'alors par le Système d'Information commercial du titulaire du contrat, qui œuvre pour notre compte en matière d'assistance commerciale* ». Après échange avec le payeur régional, la régie a décidé de répercuter lesdites restitutions sur les factures de clients de l'exercice 2023.

La régie a justifié l'absence de rattachement de telles charges, sur l'exercice 2022, par la difficulté à convoquer le conseil d'administration pour l'adoption d'une décision modificative budgétaire, bien qu'elle ait eu la faculté d'y procéder jusqu'au 21 janvier 2023. Tout au contraire, de l'avis de la chambre, il y avait lieu de convoquer le conseil d'administration en urgence pour ne pas fausser dans des proportions significatives (6 M€ de dépenses) les comptes de 2022 et de 2023.

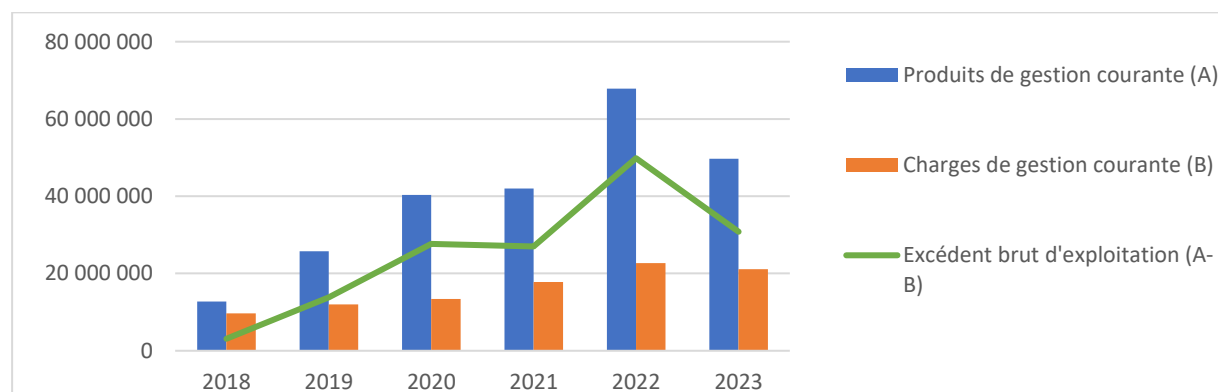
En conclusion, la chambre note l'absence de procédure écrite sur l'organisation de la journée complémentaire et la fin de gestion budgétaire. Il en est de même concernant le suivi de la comptabilité d'engagement. Elle invite la régie à formaliser l'ensemble des procédures relatives à la comptabilité d'engagement et à en améliorer le suivi, notamment en ce qui concerne les facturations opérées par le titulaire du contrat de partenariat pour son compte.

3.2 La situation financière

3.2.1 L'exploitation

Entre 2018 et 2023, le budget de la régie a connu une progression d'ensemble des charges et des produits de gestion à la hausse, avec cependant des nuances : alors que les charges de gestion suivent un mouvement d'augmentation régulier, les produits de gestion enregistrent des variations plus marquées, avec un pic atteint en 2022, puis un retrait en 2023 à un niveau proche de 2021. Sur toute la période d'analyse, l'excédent brut d'exploitation s'est maintenu à un niveau très largement positif.

Graphique n° 2 : Évolution des produits, des charges de gestion et de l'excédent brut de fonctionnement (en €)



Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes

3.2.1.1 Les produits de gestion

De 2018 à 2023, les produits de gestion de la régie ont été alimentés quasi-exclusivement par les recettes de commercialisation et, dans une moindre mesure, par les subventions d'exploitation allouées par les cofinanceurs publics (collectivités territoriales et EPCI)²⁰.

Tableau n° 1 : Détail des produits de gestion courante de la régie (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion courante	12 746 876	25 786 279	40 316 011	42 027 289	67 873 123	49 723 504
<i>Dont recettes commerciales</i>	10 853 040	24 519 524	40 297 345	42 008 625	67 854 459	49 702 479
<i>Dont subventions d'exploitation</i>	1 893 836	1 266 754	18 664	18 664	18 664	18 664
<i>Dont autres produits de gestion courante (hors redevances)</i>	0	0	2	0	0	2 339
<i>Dont produits financiers et gains de change</i>	0	0	0	0	0	22

Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes

De fait, les recettes commerciales ont bondi de 10,8 M€ en 2018 à 24,5 M€ en 2019, puis encore à quelque 40,3 M€ en 2020, pour culminer à 67,8 M€ en 2022. Elles comportent une part récurrente, fluctuante selon le nombre de prises (locations actives et passives, maintenance des raccordements, coût récurrent des prises, etc.), ainsi qu'une fraction perçue en une seule fois, tenant aux droits d'usage acquis par les opérateurs sur les prises livrées et éligibles à un instant donné. Il s'ensuit que les années de livraisons importantes, en nombre de prises, les recettes commerciales augmentent à due concurrence, alimentées par cette seconde part, ainsi que l'expliquent les services de la régie : « en 2022, Orange a acquis deux nouvelles tranches (10 points) sur la phase 3 du réseau, et Bouygues Telecom, au travers de sa filiale dédiée [...], a acquis une tranche de 5 % sur la totalité du parc éligible phases 1, 2, 3 (soit 380 000 prises raccordables en 2022). Enfin [...], en 2022, le parc a connu une augmentation significative de 48 000 abonnés, ce qui représente une recette en une seule fois conséquente »²¹. Par suite, lorsque la dernière phase confiée au groupement NGE Infranet Engelvin, par effet d'un marché de conception-réalisation, sera livrée en 2025 et 2026, les recettes devraient connaître de nouveau un rebond significatif puis revenir à l'étiage de la part récurrente.

S'agissant des subventions d'exploitation, la baisse marquée enregistrée depuis 2020 est en relation avec l'augmentation régulière des recettes de commercialisation constatée depuis lors : ces dernières permettant désormais de couvrir les dépenses de fonctionnement, la régie n'a plus appelé de subvention d'exploitation auprès de la région ou des départements, conformément au dispositif de la convention de cofinancement ayant prévu que les appels de fonds auprès des cofinanceurs publics, réalisés trimestriellement, pouvaient être revus à la

²⁰ Dans les documents communiqués par la régie, la notion de « cofinanceur » concerne aussi bien les entités publiques (collectivités territoriales et EPCI) que les fournisseurs d'accès internet (FAI). Ces derniers peuvent aussi être mis à contribution en fonction de la part d'abonnements qu'ils comptent commercialiser. Ils bénéficient en contrepartie de tarifs de commercialisation plus attractifs (traduits par une minoration des recettes commerciales perçues par la régie), tout en apportant à la RAN des liquidités en amont du déploiement du réseau.

²¹ La régie a d'ailleurs précisé à la chambre que sur les recettes commerciales perçues en 2022, les ¾ correspondaient à des recettes fixes.

hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution des recettes nettes de la régie²². Depuis 2020 donc, seule la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (CAPEV) cofinance encore, pour une contribution contenue à 18 664 € l'an, conformément à la convention de cofinancement²³.

3.2.1.2 Les charges de gestion

Tableau n° 2 : Charges courantes de la régie (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	8 872 508	11 188 539	11 766 746	14 229 351	17 072 949	17 880 925
+ Charges de personnel	767 174	778 494	857 008	820 006	955 720	933 174
+ Autres charges de gestion	0	250	251	1 061	253	119 693
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change	0	4 825	804 833	2 744 651	4 674 679	2 181 126
= Charges courantes	9 639 682	11 972 108	13 428 839	17 795 069	22 703 600	21 114 918

Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes

Les charges à caractère général de la régie sont composées à près de 90 % de la désormais rémunération servie au titulaire du contrat de partenariat (ATHD) sous la forme de redevances²⁴ imputées en totalité au compte 611 « sous-traitance générale ». Jusqu'en 2020 en effet, la régie comptabilisait une part de la rémunération du titulaire (en l'occurrence, la redevance financière R2d) au compte 637 « autres impôts, taxes et versements assimilés »²⁵, pratique qui a pris fin en 2021 et explique l'augmentation marquée enregistrée cette année-là au compte 611.

Le même compte 611 supporte les primes versées au titulaire du contrat de partenariat en fonction des résultats commerciaux constatés l'année précédente. Sur les exercices 2018 et 2019, des primes d'un montant respectivement de 589 307 € et 511 572 € ont été réglées à ce titre à Auvergne Très Haut Débit, pour quelque 11 509 € et 43 414 € de pénalités²⁶ qui lui ont été décomptées. Ce mécanisme de primes et de pénalités commerciales a été abandonné par avenant n°11 (article 6.3) du 7 juin 2019 apporté au contrat de partenariat, la régie ayant constaté « que la commercialisation de la fibre était meilleure que les prévisions initiales pour des raisons essentiellement extérieures au partenaire (succès général de la fibre) et aurait

²² C'est-à-dire les recettes commerciales nettes des raccordements et redevances variables.

²³ Cette contribution concerne spécifiquement le déploiement FttO (très haut débit à usage professionnel) dans la zone d'activités économiques (ZAE) de la commune de Solignac-sur-Loire.

²⁴ R2d, R3, R4, R5 et R6.

²⁵ Comme précisé et expliqué dans le rapport d'activité 2023 : « La redevance R2d, destinée à couvrir les impôts et taxes non refacturés à l'euro, et notamment l'impôt sur les sociétés, est un coût de fonctionnement. Jusqu'en 2020, cette redevance a été classée en compte 637 - Autres impôts, taxes et versements assimilés (autres organismes). Toutefois, ATHD ne collecte pas à strictement parler d'impôts au titre de la redevance R2d, et il n'y a pas de lien direct entre le montant de la redevance R2d et l'impôt sur les sociétés dû chaque année par le Titulaire. Dans ce cadre, la redevance R2d est enregistrée à partir de 2021 en compte 611 « sous-traitance générale », comme les autres redevances de fonctionnement ».

²⁶ Enregistrées en recettes au compte 7711 « Débits et pénalités perçus ». D'après les explications de la régie, les pénalités appliquées en 2018 et 2019 concernaient la non-atteinte des objectifs de commercialisation sur le Wifimax ainsi le retard dans la remise de garanties. La chambre observe que, bien que le titulaire reconnaisse lui-même lors de sa présentation du rapport annuel au conseil d'administration de décembre 2021, des pénalités auraient dû être appliquées concernant la technologie Wifimax en 2020, mais la régie a choisi finalement de ne pas le faire. Elle l'a expliqué *a posteriori* compte-tenu du contexte de crise sanitaire.

donné lieu à des primes à ATHD sans que celui-ci soit réellement à l'origine de cette surperformance ».

Le poids des charges d'intérêt s'est alourdi significativement entre 2020 et 2022, passant de 4 825 € en 2019 à 804 833 € en 2020, puis à 2,7 M€ en 2021, avant d'atteindre un pic de 4,7 M€ en 2022. Elles correspondent, en grande partie, aux redevances financières R1b et R2c imputées au compte 6618 « intérêts et autres dettes » et acquittées au bénéfice du titulaire du contrat de partenariat. La régie explique cette hausse sensible par l'accroissement des investissements de la phase 3 du contrat à cette période, et la mise en service des équipements déjà réalisés.

Concernant le montant particulièrement élevé constaté en 2023 et imputé au compte 658 « charges diverses de gestion courante » (soit 119 693 €), l'entité a indiqué à la chambre qu'il s'agissait d'écritures rectificatives correspondant à des avoirs versés à des fournisseurs d'accès à internet.

S'agissant des charges de personnel, elles ont connu un mouvement d'augmentation régulier sur la période. Elles ne représentent cependant qu'une faible part des charges courantes de la régie, leur poids relatif ayant même reculé de 7,96 % des charges courantes en 2018 à 4,42 % en 2023. Cependant, bon nombre de prestations d'études sont externalisées, avec un large recours à quatre cabinets venant en appui des équipes de la régie aux plans juridique et administratif : la dépense correspondante a atteint quelque 1,5 M€ sur la période, soit de l'ordre de 30 % des charges de personnel.

3.2.2 La capacité d'autofinancement et l'investissement

Tableau n° 3 : Capacités d'autofinancement (CAF) brute et nette

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Excédent brut d'exploitation²⁷</i>	3 107 194	13 818 996	27 692 006	26 976 871	49 844 202	30 789 690
<i>+/- Résultat financier</i>	0	-4 825	- 804 833	- 2 744 651	- 4 674 679	- 2 181 126
<i>+/- Résultat excep. réel</i>	- 2 383 813	- 14 707 754	- 16 087 885	- 4 358 544	- 38 603	- 169 076
= CAF brute	723 381	-893 584	10 799 288	19 873 676	45 130 920	28 439 488
<i>- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i>	2 563 841	4 251 763	3 674 222	2 935 783	3 268 583	3 358 093
= CAF nette ou disponible	- 1 840 460	- 5 145 347	7 125 066	16 937 893	41 862 337	25 081 395

Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes. Le résultat exceptionnel indiqué est celui dégagé par les seules opérations réelles (donc hors opérations d'ordre).

Durant la période d'analyse, la capacité d'autofinancement brute (CAF brute)²⁸ de la régie a été affectée par les redevances financières d'importance réglées au titulaire du contrat de partenariat (ATHD) ainsi que par le résultat exceptionnel, fluctuant mais déficitaire sur toute la période.

²⁷ L'excédent brut d'exploitation (EBE) correspond à la différence entre les produits et les charges de gestion, précédemment analysées.

²⁸ La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond au surplus de ressources réelles dégagées par les opérations de fonctionnement ou exploitation, permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les investissements.

De 2018 à 2021, le poste des charges financières a enregistré pour l'essentiel les dépenses liées aux subventions allouées par le Fonds national pour la société numérique (FSN), perçues par la régie puis reversées à ATHD, au titre du premier établissement de réseau (phases 1 et 2 du contrat de partenariat)²⁹.

Le subventionnement des investissements

Sans préjudice des appels de fonds effectués auprès des cofinanceurs publics (collectivités locales et leurs groupements), la régie a perçu d'importantes subventions d'investissement³⁰ en provenance du Fonds national pour la société numérique et du Fonds européen de développement régional (*voir annexes*). Le Fonds national pour la société numérique (FSN) a été mis en place par deux conventions signées avec la Caisse des dépôts et consignations le 25 juillet 2014 et le 17 juin 2019³¹. Depuis 2023, la gestion du Fonds a été confiée à l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT). Le Fonds européen de développement régional (FEDER) intervient par l'effet de trois conventions signées avec la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 21 novembre 2016³², le 17 février 2023 et le 23 février 2023³³.

De 2018 à 2023, la régie a perçu près de 251 M€ de subventions d'investissement, à raison de 114 M€ alloués par les cofinanceurs (région et départements principalement, ainsi que communes et EPCI)³⁴ et de 137 M€ de subventions en provenance de fonds national (FSN) et européen (FEDER). Plus récemment, par courrier du 3 mars 2022, le Premier ministre a informé le président de la régie de l'accord de principe de l'État à un financement pour un niveau de subvention plafonné à 64,520 M€ en soutien des 4^e et 5^e phases de déploiement du réseau. Depuis lors, l'État n'a pas confirmé l'accord de principe par une décision attributive de subventions, la régie ayant indiqué demeurer en attente de la signature d'une convention de financement avec l'ANCT.

Portée par des recettes commerciales en croissance, la capacité d'autofinancement brute assuré la couverture de l'annuité de la dette portée par la régie depuis l'exercice 2020. En revanche, la capacité d'autofinancement nette³⁵ a été très largement négative en 2019 du fait d'une part, du doublement de l'annuité en capital de la dette et, d'autre part, du reversement à ATHD du produit des subventions reçues au titre du FSN.

Cet effort significatif d'équipement, de quelques 450 M€ sur la période, a été porté pour l'essentiel par la régie, dont la part de financement propre a fluctué de 49,4 % à 125 % sur la période de contrôle.

²⁹ Par débit du compte 1391 « subvention d'équipement virée au compte de résultat » et crédit du compte 777 « quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat ». À partir de 2022, conformément aux échéanciers des phases 1 et 2 du contrat de partenariat, il n'y a plus de reversement à ATHD au titre du FSN.

³⁰ Imputées au compte 131.

³¹ Modifiée par avenants du 2 octobre 2023.

³² Modifiée par avenant du 2 mai 2019.

³³ Modifiée par avenants du 23 juin 2023 et du 2 novembre 2023.

³⁴ Dont la communauté de communes de Cère et Goul-en-Carladès en 2018 (38 252 €) et la commune de Vic-le-Comte en 2023 (181 859 €).

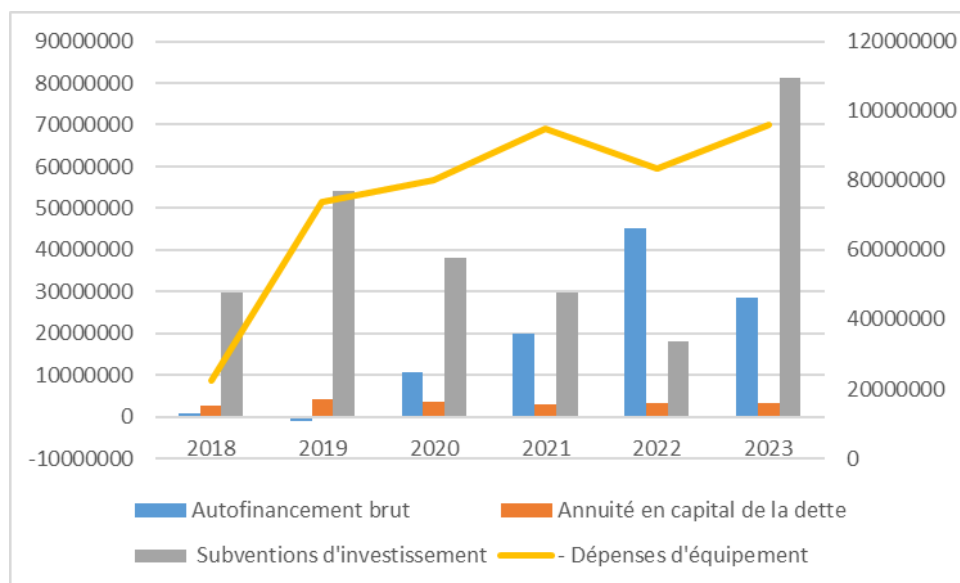
³⁵ Capacité d'autofinancement brute diminuée du remboursement de l'annuité du capital de la dette.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CAF brute	723 381	-893 584	10 799 288	19 873 676	45 130 920	28 439 488
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	2 583 841	4 251 763	3 674 222	2 935 783	3 268 583	3 358 093
= CAF nette ou disponible (C)	-1 840 460	-5 145 347	7 125 066	16 937 893	41 862 337	25 081 395
+ Subventions d'investissement	29 649 558	54 201 910	38 045 747	29 934 610	18 013 750	81 374 275
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	29 649 558	54 201 910	38 045 747	29 934 610	18 013 750	81 374 275
= Financement propre disponible (C+D)	27 809 098	49 056 563	45 170 813	46 872 503	59 876 087	106 455 670
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>125,0%</i>	<i>66,4%</i>	<i>56,4%</i>	<i>49,4%</i>	<i>71,9%</i>	<i>111,1%</i>
- Dépenses d'équipement	22 248 268	73 881 388	80 156 521	94 956 149	83 257 313	95 854 394
- Participations et inv. financiers nets	-724 067	-1 085 969	-887 793	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	6 284 896	-23 738 857	-34 097 915	-48 083 646	-23 381 226	10 601 276
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	6 284 896	-23 738 857	-34 097 915	-48 083 646	-23 381 226	10 601 276
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	50 000 000	45 000 000	40 000 000	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 284 896	-23 738 857	15 902 085	-3 083 646	16 618 774	10 601 276

Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes.

Graphique n° 3 : Répartition des différentes sources de financement des investissements



Source : comptes de gestion de la régie

3.2.3 Le bilan

Relativement stable (de 52 M€ à 56 M€) sur les deux premiers exercices contrôlés, l'encours de dettes de la régie connaît une croissance marquée et continue depuis 2020, passant de 52 M€ en 2019 à 81,5 M€ en 2020, puis à 126 M€ en 2021, 162,6 M€ en 2022 et 166,5 M€ en 2023.

Tableau n° 5 : Dette et trésorerie

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dette au 1er janvier	58 793 086	56 229 245	51 977 482	81 454 577	126 017 957	162 749 374
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	2 563 841	4 251 763	3 674 222	2 935 783	3 268 583	3 358 093
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat inclus après déduction des remboursements temporaires, emprunts transférés)	0	0	-16 848 683	2 499 162	0	7 063 296
+ Nouveaux emprunts	0	0	50 000 000	45 000 000	40 000 000	0
= Encours de dette au 31 déc.	56 229 245	51 977 482	81 454 577	126 017 957	162 749 374	166 454 577
- Trésorerie nette hors compte de rattachement	28 282 872	-112 609	7 614 455	13 485 282	7 905 473	26 833 385
= Encours de dette net de la Trésorerie hors compte de rattachement	27 946 373	52 090 092	73 840 122	112 532 675	154 843 900	139 621 192

Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes

Jusqu'en 2019, l'encours de dettes était constitué des seules dettes afférentes au contrat de partenariat, imputées au compte 1675, correspondant au poids des dépenses d'investissement à régler *in fine* lors de la mise en service des biens et équipements. Depuis l'exercice 2020, l'encours a été alimenté par d'important tirages, de 50 M€ en 2020, de 45 M€ en 2021 et de 40 M€ en 2022 effectués sur deux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), le 10 juin 2020 pour un montant maximal de 200 M€, et le 30 novembre 2023 pour un montant plafond de 150 M€³⁶. Le premier emprunt a été mobilisé en financement des investissements de la phase 3 du contrat de partenariat, le deuxième emprunt ayant été souscrit consécutivement au démarrage de la phase 4 (marché de conception-réalisation).

Des régularisations sont également intervenues, pour inclure la dette portée par le contrat de partenariat. Elles ont affecté le compte 1675 et ont été passées en opérations d'ordre non-budgétaire sur les exercices 2020, 2021 et 2023. Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4, la contrepartie a été enregistrée par la régie au compte 2151 « installations complexes spécialisées »³⁷, soit au crédit (16 M€ en 2020), soit au débit (2,5 M€ en 2021 et 7 M€ en 2023). Les mouvements observés sur les comptes 1675 et 2151 en 2020, 2021 et 2023 sont liés aux cessions de créances « Dailly », consenties en contrepartie des biens et équipements devant être livrés au titre des phases 1 et 2 de déploiement de la fibre optique, dans l'attente de leur réception et mise en service.

³⁶ Il s'agit des montants maximaux pouvant être versés par tirages successifs. Dans les contrats passés par la régie, il est prévu un déblocage de fonds, sur demande de l'emprunteur, en dix (contrat du 10 juin 2020) ou sept (contrat du 30 novembre 2023) tranches maximales d'un montant de 10 M€ minimum chacune. La date finale de disponibilité des fonds est, respectivement, de cinq et trois ans après la signature du contrat.

³⁷ Le compte 2151 correspond à des biens et équipement mis en service et dont la part d'investissement a été intégralement acquittée par la régie auprès d'ATHD.

Les cessions Dailly

Codifiée aux articles L. 313-23, L. 313-29-1 et L. 313-29-2 du code monétaire et financier (CMF), la cession de créance de la loi Dailly est l'acte par lequel le créancier d'une personne publique (le cédant) transfère à un établissement de crédit (le cessionnaire) les créances qu'il détient sur la personne publique (le débiteur cédé). Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la cession ne peut excéder 80 % des créances de rémunération détenues par le titulaire du contrat, au titre des coûts d'investissement et de financement du projet. En outre, dans le cas d'espèce d'un partenariat, elle est subordonnée à la constatation par la personne publique que les investissements ont bien été réalisés conformément aux prescriptions du contrat de partenariat.

La régie Auvergne numérique a consenti à deux reprises, en 2015 et 2020, de telles cessions de créances de la loi Dailly : elles portent sur les créances de rémunération que détient le partenaire privé (Auvergne Très Haut Débit) sur la personne publique (régie Auvergne numérique), au titre des coûts de réalisation des équipements et de financement du déploiement de la fibre optique en Auvergne.

Malgré une charge d'emprunts qui s'alourdit continument depuis 2019, la situation bilantielle de la régie ne révèle pas de points d'alerte particuliers sur la période de contrôle, le besoin en fonds de roulement étant largement couvert par le fonds de roulement à l'exception de l'exercice 2019. Depuis 2019 cependant et jusqu'en 2022, des lignes de trésorerie ont été mobilisées à plusieurs reprises par la régie, justifiées par le décalage avec les subventions à recevoir du FSN durant cette période. Selon ses propres constats, la chambre doute d'un réel besoin d'alimentation de la trésorerie, notant qu'en 2023 elle représentait quelque 463 jours de charges courantes. La régie a d'ailleurs décidé, en 2024, de placer ses liquidités surabondantes sur des comptes à terme, en application des articles L. 2221-5-1 et L. 1618-2 du CGCT.

Des réserves peuvent être également formulées sur les conditions dans lesquelles lignes de trésorerie et les cessions de créances Dailly ont été mises en place. Dans le cadre du contrôle, le directeur de la régie a ainsi précisé que l'autorisation qu'il détenait du conseil d'administration, pour souscrire des contrats de lignes de trésorerie et consentir des cessions de créances Dailly, serait reprise par les délibérations sur l'avenant 9 à la convention de cofinancement (lignes de trésorerie) et sur les avenants 5 et 13 au contrat de partenariat (cessions Dailly), les contrats d'emprunts contractés auprès de la BEI ayant fait l'objet de délibérations *ad hoc* du conseil d'administration.

La chambre considère pour sa part que l'avenant 9 apporté à la convention de cofinancement ne saurait tenir lieu d'autorisation du conseil d'administration de contracter une ligne de trésorerie. Celui-ci consacre selon elle l'accord des cofinanceurs sur la mobilisation d'un tel outil, mais n'emporte en aucune manière décision de la régie, dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. En application de l'article R. 2221-18 du CGCT, seul le conseil d'administration peut y consentir, délibérant « *sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie* ». S'agissant des cessions de créances Dailly, leur teneur et portée sont en effet décrites dans les avenants afférents du contrat de partenariat, dont font état les délibérations autorisant la signature. Toutefois, le conseil d'administration n'a jamais été informé, *a posteriori*, faute de communication par le directeur en ayant rendu compte, de la signature desdits avenants.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de la régie indique prendre note des remarques formulées, s'engageant à soumettre à délibération du conseil d'administration les prochains recours à des lignes de trésorerie, et à lui rendre compte de « *la*

signature de tout acte qui aurait été préalablement autorisé par une délibération du conseil d'administration ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La régie Auvergne numérique a dégagé, sur l'ensemble de la période (à l'exception de 2019) des excédents d'exploitation conséquents, assurés par la commercialisation du réseau, venus alimenter une capacité d'investissement importante mobilisée en soutien du déploiement des équipements. Ses charges courantes sont d'ailleurs constituées quasi exclusivement des rémunérations versées à son prestataire.

La régie a fait appel à l'emprunt pour couvrir son effort d'investissement, significatif, qui a atteint 450 M€ sur la période de contrôle. Elle bénéficie d'importants montants de subventions publiques, de ses cofinanceurs (région, départements auvergnats, communes et EPCI), ainsi que du Fonds national pour la société numérique et du Fonds européen de développement régional.

Des décisions d'importance – mise en place de lignes de trésorerie – ont été prises, sans souci de la compétence, exclusive à cet égard, du conseil d'administration.

4 UNE RÉGIE S'APPUYANT SUR UNE ÉQUIPE RESSERRÉE

De jurisprudence constante³⁸, les personnels des services publics industriels et commerciaux sont régis par le droit commun et sont unis au service par un lien de droit privé, à l'exception du directeur du service et de l'agent comptable ayant la qualité d'agents publics. Les employés de la régie sont donc assujettis au code du travail, dans leurs relations avec leur employeur.

Selon la régie, les personnels sous statut privé relèvent de la convention collective des télécommunications du 26 avril 2000 ; les contrats de travail n'en font cependant pas mention, expressément. Si la régie entend appliquer ladite convention collective, la chambre l'engage à en faire mention aux contrats de travail. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de la régie s'est engagé à faire mention de la convention dans les contrats de travail (ou, à tout le moins, sur les fiches de paie).

4.1 L'organisation de la régie

Les effectifs de la régie, peu étoffés, sont demeurés stables (sept à neuf postes, auxquels s'ajoutent six emplois en équivalents temps plein mis à la disposition de collectivités – voir *infra*) sur la période contrôlée. Sur les derniers exercices, il apparaît que les modalités de recrutement des équipes évoluent, avec une extinction des mises à disposition de techniciens de

³⁸ T. confl., 13 févr. 1984, n°2318 - T. confl., 3 juill. 2000, n°3172 - T. confl., 13 janv. 2020, n° C 4177.

proximité au profit d'embauches sous contrats de droit privé. L'équipe se composait de 14 salariés en 2023 ; elle en compte 17 en 2025.

À la création de la régie, les effectifs cibles ont été fixés à 10,55 emplois équivalents temps plein durant la phase de construction du réseau, puis à 5,55 emplois équivalents temps plein en phase d'exploitation³⁹. De fait, sur la période de contrôle, les effectifs de la régie se sont révélés bien supérieurs aux prévisions initiales de 2013, et ce même avant le déclenchement en 2023 d'un marché de conception réalisation visant à terminer la couverture en fibre optique du territoire (voir *infra*)⁴⁰.

La régie explique cette évolution, sur la période la plus récente, par « *la mise en place de la phase 4 du déploiement du Très Haut Débit sur le territoire auvergnat grâce à un marché de Conception Réalisation. Auparavant, la régie n'avait pas la qualité de maître d'ouvrage du déploiement (qui revenait contractuellement à Auvergne Très Haut Débit sur les trois phases de déploiement du PPP de 2013 à 2023). Le Pôle Gestion, Animation, Méthodes, dit Pôle Gestion, a été impacté lui aussi, mais dans une moindre mesure, puisque le recrutement de 2 agents entre 2023 et 2025 a été nécessaire afin de gérer la partie administrative et financière du Marché de Conception-Réalisation* ».

Les personnels sont répartis en deux pôles, chacun étant placé sous la responsabilité d'un directeur adjoint : le pôle « Déploiement et travaux » qui compte neuf postes en 2025, dont huit pourvus par des profils de techniciens et d'ingénieurs, et un par une juriste ; et le pôle « Gestion, animation, méthodes » doté de sept postes en 2025, dont un poste pourvu par une ingénieure, et six par une cadre et agents administratifs. Depuis 2023, l'organisation des services fait ressortir trois niveaux hiérarchiques : le directeur, un directeur adjoint à la tête de chaque pôle, puis des « responsable » et « chef de projet » investis de missions de coordination auprès des équipes de gestionnaires et de chargés d'opérations.

4.2 Le recrutement

Lors de la création de la régie par la région d'Auvergne, la collectivité régionale avait énoncé le principe selon lequel l'ensemble des emplois équivalents temps pleins évoqués dans l'organigramme « de principe » devait être pourvu par la voie de mises à disposition de personnels de la région et des départements. Mais faute de candidature en provenance des collectivités en question, la régie a dû recourir au détachement d'agents publics, ou à des recrutements sous contrat à durée indéterminée.

La régie n'a pas instauré de procédure de recrutement formalisée : en pratique, elle emprunte une série d'étapes commune à tous les recrutements. La chambre observe qu'aucune des étapes du processus d'embauche ne prévoit la consultation des collectivités territoriales – région et départements – qui étaient censées pourvoir aux emplois de la régie par des mises à disposition, selon la règle posée par la région, en 2013.

L'examen des dossiers de recrutements a révélé des anomalies, objet des observations ci-après.

³⁹ Source : rapport soumis au conseil régional d'Auvergne le 3 juin 2013.

⁴⁰ 13 à 15 ETP entre 2018 et 2023, tous types d'effectifs confondus (mises à disposition et contrats de travail).

S'agissant du recrutement du directeur, malgré deux renouvellements de contrats intervenus l'un à durée déterminée en 2020 et l'autre à durée indéterminée en 2023, une seule procédure de recrutement a été organisée, en 2017.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, le titulaire du plus haut emploi de direction d'un service public industriel et commercial est un agent public⁴¹. Le code général de la fonction publique (CGFP) définit l'agent public comme un fonctionnaire ou un agent contractuel (article L. 7). Si le directeur d'une régie autonome est nécessairement un agent public, aucun cadre d'emploi n'est prévu par la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale quant aux directeurs de régie. Dans ces conditions, le poste de directeur peut être pourvu soit par un agent contractuel de droit public (par application de l'article 3-3 de la même loi jusqu'au 1^{er} mars 2022, puis par l'article L. 332-8 du CGFP), soit par un fonctionnaire en position de détachement (ou mis à disposition).

L'agent contractuel désigne celui qui est recruté sur un contrat de droit public par l'une des autorités mentionnées à l'article L. 2 dudit code, à savoir notamment « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics* », cependant le même article exclut de l'application dudit code les agents n'ayant pas la qualité de fonctionnaire dans « *les services et établissements publics à caractère industriel et commercial* ». Nonobstant cette disposition, qui vise principalement à régir la gestion des SPIC dans lesquels coexistent historiquement des agents de statuts différents (ex-France Télécom, etc.), le juge administratif a très régulièrement reconnu l'assujettissement des directeurs d'établissement public industriel et commercial, en tant que contractuels de droit public, au statut de la fonction publique (voir dernièrement en ce sens l'arrêt du Conseil d'État du 4 décembre 2023, n° 46867⁴²).

Dans le cas présent de la régie Auvergne Numérique, le contrat de travail de l'intéressé se place par mention expresse sous l'empire du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Or, l'article 2-3 de ce dernier dispose en son III que « *le renouvellement du contrat d'un agent qui occupe un emploi permanent de la fonction publique territoriale relevant du 2° de l'article 3-3 n'est possible que lorsque l'autorité territoriale a établi préalablement le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi* », en application du principe d'égal accès à l'emploi public, affirmé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Les renouvellements de 2020 et 2023 de contrat du directeur, sans aucune information de vacances d'emploi ni appel à candidature, ont ainsi été effectués irrégulièrement.

S'agissant du recrutement en 2024 de la directrice adjointe, à la tête du pôle de gestion, une seule candidate (sur quatre reçus en entretien) a été destinataire d'un courriel de réponse. Pour le poste de chargée de mission « réseau numérique », le candidat reçu en entretien, et non retenu, n'a pas été informé par écrit de la décision de la régie. Le suivi des appels à candidatures, puis des candidatures et entretiens organisés, manque à l'évidence de rigueur.

Aucun compte rendu des entretiens réalisés n'a été fait, la composition des jurys d'embauche demeurant inconnue. Sur des postes stratégiques, il est impossible de connaître les

⁴¹ CE, 26 janvier 1923, De Robert-Lafrégeyre, n° 62529 et CE, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, n° 15219.

⁴² Mais aussi précédemment : CE, 17 juin 1992, n°112771, CAA Lyon, 3 mai 2016, n° 14LY000947, CAA Versailles, 8 octobre 2015, n° 14VE00831 et CAA Douai, 3 février 2022, n° 21DA00171.

motifs des décisions, ni la qualité des personnes ayant participé aux choix arrêtés. Constatant le défaut de documentation conservée sur les recrutements de personnels et notamment les cadres dirigeants, la chambre engage la régie à définir une procédure de référence, à suivre pour toute embauche et à conserver trace de chacune des étapes pour pouvoir justifier, à tout le moins, du respect du principe de l'égalité des chances à compétences et qualifications égales⁴³.

4.3 Les statuts, positions et rémunérations des agents

L'examen des dossiers particuliers a fait ressortir une grande diversité des statuts et des positions des personnels. Il s'est également appuyé sur les données de la paie, dont la gestion est assurée par la société « Gestion et paie Auvergne ».

Hormis les situations développées ci-dessous, les employés de la régie ont été pour la plupart recrutés sous contrats de travail à durée indéterminée, soit le cadre légal de référence pour des postes permanents par l'effet de l'article L. 1242-1 du code du travail posant le principe que le recours au contrat à durée déterminée, quel qu'en soit son motif, ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.

4.3.1 Le cas du directeur

Le directeur de la régie Auvergne numérique a été recruté sous contrat à durée déterminée de trois ans, le 1^{er} novembre 2017, contrat reconduit le 1^{er} novembre 2020 avant qu'il ne lui soit substitué un contrat à durée indéterminée portant effet au 1^{er} novembre 2023. Les conditions de la rémunération ont été déterminées comme il convient, s'agissant d'un élément essentiel de l'échange de volontés et de la relation de travail, au contrat d'embauche du directeur ; elles ont été ensuite révisées de façon substantielle par avenant au contrat durant la période de contrôle, avec une augmentation du salaire brut (primes comprises) de 20,2 % constatée entre 2018 et 2024.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État⁴⁴, il appartient à l'autorité territoriale de fixer la rémunération de l'agent recruté, soit au cas d'espèce le conseil régional qui détient le pouvoir de créer l'emploi (en application de l'article L. 2221-10 du CGCT). Dans le cas présent, seul le contrat de travail (et ses avenants) traite de la rémunération du directeur, contrat (et avenants) signé par le président du conseil d'administration de la régie.

Le contrôle a de surcroît révélé le versement d'une prime annuelle « exceptionnelle » au directeur, d'un montant de 603,20 €, abondement indemnitaire procédant d'un arrêté signé le 3 novembre 2023 par le même directeur, à son bénéfice donc, au motif de « *services rendus et de l'implication particulièrement forte de l'agent en 2022 notamment lors de la négociation de l'avenant n°20 du PPP, dont les objectifs fixés ont été dépassés* ». La situation s'est reproduite à l'identique, par l'effet d'un arrêté directorial en date du 21 décembre 2023, emportant une gratification annuelle de 1 500 € attribuée à raison de « *services rendus et de l'implication* ».

⁴³ Pour le directeur : application de l'article 2.9 du décret du 15 février 1988 ; pour les autres agents : application de l'article L. 1132-1 du code du travail.

⁴⁴ Conseil d'État, 3^{ème} SSJS, 29/04/2014, 355671. La réponse à une question parlementaire publiée le 27 août 2015 s'y réfère explicitement.

particulièrement forte de l'agent en 2023 notamment lors de la négociation du marché de conception et réalisation MCR 2023, dont les objectifs fixés ont été dépassés ». La paie de janvier 2024 a ainsi été majorée d'une seconde prime « exceptionnelle » d'un montant brut de 1 809,92 €⁴⁵. Le principe de ces deux primes n'est nullement envisagé par les clauses afférentes du contrat du directeur. D'un montant total de 2 413,02 € (brut), ces primes exceptionnelles ont été attribuées en toute illégalité, par le directeur lui-même et à son bénéfice propre.

L'attestation établie *a posteriori* (15 septembre 2025) par le président de la régie, indiquant son accord pour le versement d'une de ces primes (vraisemblablement celle concernant 2022), est indifférente au plan de la régularité dans la mesure où le président n'était nullement habilité à en décider (voir *supra*). De ce fait, la régie est fondée à demander le remboursement de l'intégralité des gratifications concernées allouées à l'intéressé.

Puis à compter de 2024, une prime annuelle sur objectif a été instituée⁴⁶, par la voie d'un avenant n°1, rapidement apporté au contrat de travail du directeur. Signé le 29 décembre 2023 pour une application au 1^{er} janvier 2024, l'avenant prévoit que « *la prime sera d'un montant maximum de 2 413,09 € bruts, versée en deux fois au mois de juillet et au mois de janvier. Le montant de la prime est arrêté par la hiérarchie de Monsieur Frédéric Müller et déterminé en fonction de l'atteinte des objectifs fixés* ». Par suite, c'est par l'effet d'un arrêté du 3 novembre 2023 (toujours signé du directeur) que la prime sur objectifs annuelle a été fixée à 2 000 € (net), avec un premier règlement au titre de 2023.

Enfin, un dernier arrêté du 22 janvier 2025, signé du président du conseil d'administration, attribue au directeur un montant de 1 206,55 €, sans préciser l'exercice de référence, qualifiant simplement ce complément de rémunération de « prime sur objectifs ».

La chronologie des décisions successives caractérise différents manquements et anomalies d'importance :

- l'octroi à soi-même de gratification ;
- le recours à de simples arrêtés du directeur alors qu'il s'agit d'un élément de la rémunération devant figurer au contrat de travail ;
- l'intervention tardive d'avenant au contrat de travail et, dans l'attribution et la détermination des montants de primes, assises sur la notion d'objectifs à atteindre, de référence à des objectifs préfixés et à leur niveau de satisfaction justifiant le montant de prime.

La chambre rappelle que les compléments de rémunération versés irrégulièrement peuvent donner lieu à demande de remboursement par l'établissement d'emploi.

4.3.2 Les mises à disposition

Selon l'organigramme des services de la régie, des techniciens de proximité (agents techniques) ont été mis à disposition de 2018 à 2022 par les départements et un syndicat

⁴⁵ En 2024, l'intéressé percevait ainsi au total 90 918,24 € bruts alors que son contrat en vigueur stipule un maximum de 89 108,41 € (prime annuelle comprise) : il en résulte un trop perçu de 1 809,83 € bruts, correspondant à cette prime exceptionnelle.

⁴⁶ Le directeur a indiqué en réponse que cette dernière prime s'insère dans un déploiement général de primes, détaillé *infra*.

d'énergie⁴⁷ pour participer, sur le ressort géographique de leur département d'exercice, aux opérations de réception des équipements livrés par Auvergne Très Haut Débit (ATHD) attributaire du contrat de partenariat public-privé. Par l'effet de ces conventions de mises à disposition, la régie a bénéficié d'un renfort de six emplois équivalents temps plein⁴⁸. Puis à l'expiration des conventions, la régie a préféré recruter directement les agents correspondant mieux à ses attentes d'experts de réseaux des télécommunications.

La région a également mis à la disposition de la régie plusieurs agents, ayant constitué l'essentiel des effectifs en 2018 (hors directeur) et concernant encore trois agents en 2024 (le directeur adjoint, une assistante et une chargée d'opération). À cet effet, trois conventions ont été mises en place entre la région et la régie en termes quantitatifs et quant aux fonctions à exercer mais sans indication nominative des agents régionaux mis à disposition, dont la désignation a procédé d'arrêtés individuels du président du conseil régional intervenus subséquentement.

4.3.3 Les détachements

Le cadre légal du détachement procède des dispositions des articles L. 513-1 et suivants du code général de la fonction publique, complétées des dispositions réglementaires afférentes aux statuts particuliers des agents, soit au cas d'espèce, le décret du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, et le décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions. L'examen des dossiers particuliers des personnels de la régie a révélé des anomalies, objet des observations ci-après (*situations des agents présentées en annexe*).

4.3.3.1 Des avenants aux contrats de travail peu précis ou signés sans autorisation

Plusieurs contrats de travail (possiblement amendés par avenants) ne distinguent pas « salaire principal et compléments de rémunération », alors que les éléments de liquidation des fiches de paie font ressortir « salaire de base et prime de service et de rendement » (matricule 0002, matricule 00007). Ces incohérences ont toutefois été corrigées, depuis début 2024 et mi-2023, respectivement pour l'un et pour l'autre.

Par ailleurs, certains avenants ont été signés le 21 septembre 2021 par deux directeurs adjoints, n'ayant pas délégation pour ce faire. Il en a été en particulier ainsi pour l'avenant n°5 au contrat à durée déterminée d'un agent (matricule 0002), signé par le directeur adjoint qui disposait alors d'une délégation couvrant « *les actes pris pour la liquidation des dépenses et la perception des recettes* », ne pouvant inclure les contrats de travail et avenants. La situation

⁴⁷ Les techniciens de proximité sont mis à la disposition des départements de l'Allier, de Haute-Loire, du Puy-de-Dôme et du Syndicat de l'Energie du Cantal.

⁴⁸ Avec le département de l'Allier, une convention mettant à disposition un ETP (répartis sur 5 agents) du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2023, pour un remboursement estimatif annuel de 59 625 (2017-2020) puis 50 000 € (2020-2023) par la régie ; avec le syndicat départemental d'Energie du Cantal, deux conventions successives mettant à disposition un ETP (répartis sur deux agents) pour un remboursement estimatif de 60 000 € (2017-2020) puis 70 000 € (2020-2023) par an ; avec le département de la Haute-Loire, 2 ETP répartis sur 10 agents, entre 2017 et 2023, pour un remboursement estimatif de 120 000 € par an ; avec le Département du Puy-de-Dôme, 2 ETP répartis sur 27 agents, entre 2016 et 2022, pour un remboursement au réel de la rémunération des agents.

a été régularisée par un avenant n° 6, signé le 21 novembre 2022 par le directeur de la régie, confortant l'assise de l'augmentation de rémunération consentie à l'agent.

De la même façon, les avenants n°2 aux contrats de travail de deux autres agents ont été signés par la directrice adjointe, bénéficiant alors (depuis le 21 septembre 2022) d'une délégation de signature circonscrite au même périmètre de liquidation des dépenses et de perception des recettes. La situation a également été régularisée dans les mêmes conditions, par des avenants signés du directeur de la régie les 28 novembre 2022 et 16 janvier 2023 emportant augmentation de la rémunération allouée à chacun des agents intéressés.

La chambre engage la régie à plus de rigueur, et à respecter strictement le périmètre des délégations de signature consenties, qui conditionnent la validité des actes indûment signés.

4.3.3.2 Des anomalies sur les paies

Le contrôle de la paie de plusieurs agents a révélé des incohérences de liquidation au regard des clauses de leur contrat de travail et avenants alors en vigueur. Elles ont été expliquées, par la régie, par des erreurs de transposition d'augmentations de points d'indice mal calculées (agents de matricules 00012 et 00008) ou pour lesquelles il avait été omis de conclure un avenant (agent de matricule 00003), explications factuelles confirmant le manque de rigueur et d'attention à la gestion des ressources humaines, et sans effet sur le caractère indu de règlements dépourvus d'assise contractuelle.

4.4 Les primes liées à l'atteinte d'objectifs

Sur la période de contrôle, la régie a procédé à l'octroi de primes liées à la performance des agents, selon des modalités qui ont évolué.

Des primes dites « exceptionnelles » ont été versées en 2023, au titre de l'année 2022, pour « *services rendus et [...] l'implication particulièrement forte des agents* ». Ces primes, d'un même montant de 500 €, ont été accordées à cinq agents, sur arrêté collectif du directeur de la régie signé le 30 janvier 2023. En ce qui concerne l'équipe de direction, le même montant de 500 € a été attribué aux directeurs adjoints par arrêtés individuels du 3 novembre 2023, pour leur implication « *lors de la négociation de l'avenant n°20 du PPP, dont les objectifs fixés ont été dépassés* ». Par arrêtés signés le 21 décembre 2023, le directeur de la régie a accordé deux primes supplémentaires au directeur adjoint (1 500 €) et à la directrice adjointe (2 000 €) au motif de « *services rendus et de l'implication particulièrement forte de l'agent en 2023 notamment lors de la négociation du marché de conception et réalisation MCR 2023 dont les objectifs fixés ont été dépassés* ».

Le montant attribué n'a pas été déterminé selon des objectifs professionnels fixés *ex ante* aux salariés, et dont le degré d'exécution aurait donné lieu à échanges et appréciations lors des entretiens annuels. Les motifs d'octroi et quotités allouées à cinq agents en janvier 2023 au titre de la prime dite « exceptionnelle » sont identiques, quel que soit le niveau de responsabilité de l'agent bénéficiaire.

Un dispositif de primes sur objectifs a également été déployé depuis 2023, au bénéfice de certains employés dont les contrats de travail en fixent le montant maximal annuel et, pour d'autres, par l'effet d'arrêtés attributifs individualisés. Mais si le motif d'octroi est bien lié à l'atteinte d'objectifs, il apparaît qu'aucun objectif n'est assigné formellement aux agents

gratifiés et que l'appréciation du degré d'atteinte n'en est pas plus faite *a posteriori*. La régie a indiqué que l'organisation en équipe resserrée « *permet aux encadrants de suivre directement et connaître en temps réel la manière de servir et la performance de [leurs] collaborateurs* ». La modulation des primes prévues aux contrats de travail s'appuierait ainsi sur « *la façon dont [les agents] inscrivent leur action dans la vie et les objectifs communs de [l']établissement (financiers et/ou techniques), leur manière de servir et leur assiduité* », sans que ces éléments ne soient étayés par une quelconque procédure formalisée.

De l'avis de la chambre, si la régie décide d'instituer un complément de rémunération sur la base d'objectifs professionnels, elle doit en déterminer la teneur pour chaque agent, en organiser le dispositif d'appréciation du niveau d'exécution, et définir sur cette base le montant attribué à chacun. La chambre observe également que la convention collective de référence prévoit la pratique d'entretien professionnel régulier avec chaque agent, de préférence annuel (sans aller au-delà de trois ans), ladite convention collective ne faisant pas le lien entre échange sur les performances individuelles et octroi de primes particulières exceptionnelles. Le directeur de la régie a reconnu les lacunes constatées et s'est engagé à ce qu'elles soient corrigées pour l'avenir.

En tout état de cause, si le directeur de la régie détient la plénitude des pouvoirs en matière de gestion des personnels (de la décision de recrutement à celle du licenciement), les éléments de la rémunération doivent figurer au contrat de travail des agents, en leur principe et modalités de détermination pour les primes et indemnités susceptibles d'abonder le salaire principal.

Recommandation n° 2. : Définir des modalités d'attribution individuelle des primes liées à l'atteinte d'objectifs.

En conclusion, il apparaît que les modalités de rémunération consenties aux agents publics employés de la régie ont été alignées sur celles auxquelles ils pouvaient prétendre auprès de leur administration d'origine, d'où des erreurs et versements indus⁴⁹, au regard des stipulations des contrats de travail. La chambre rappelle que par le statut de régie régionale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée d'un service public industriel et commercial, les employés de la régie Auvergne numérique relèvent du droit commun du code du travail, à l'exception du directeur et de l'agent comptable. Il convient donc d'en tirer toutes les conséquences s'agissant notamment de la rémunération déterminée par le contrat de travail. Au cas présent, les modalités d'octroi des primes liées à la performance des agents comme celles versées au directeur ne respectent guère le cadre légal, leur attribution ayant procédé de décisions du directeur (au coup par coup)⁵⁰.

La chambre recommande dès lors à la régie de se doter de procédures de gestion, d'application générale et formalisées dans des documents largement diffusés.

⁴⁹ Or, la jurisprudence indique que le salarié doit pouvoir vérifier que le calcul de sa rémunération a été effectué conformément aux modalités prévues par le contrat de travail (Cass. Soc. 18 juin 2008).

⁵⁰ Or, la jurisprudence indique que lorsque le contrat de travail prévoit expressément que le montant de la rémunération variable est fonction d'objectifs fixés annuellement, le défaut de fixation desdits objectifs par l'employeur constitue un manquement à son obligation d'exécuter le contrat de bonne foi (Cass. Soc., 29 juin 2011).

Recommandation n° 3. : Élaborer et formaliser des procédures de gestion, en matière budgétaire et de ressources humaines notamment.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'équipe de la régie Auvergne numérique est dotée d'une quinzaine d'emplois équivalents temps plein : elle compte des agents issus de la fonction publique territoriale en détachement ou mis à disposition, ainsi que des employés recrutés sous contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée. L'ensemble des collaborateurs, à l'exception du directeur (et de l'agent comptable), relève du code du travail.

Le processus de recrutement doit être mieux assuré légalement, au regard des dispositions du code de la fonction publique et du code du travail, selon les cas.

Le contrôle a en outre révélé diverses erreurs et anomalies en matière de paie, et surtout, une insuffisante attention portée aux contrats de travail des personnels dont les stipulations définissent les modalités de rémunération incluant, possiblement, des primes et gratifications.

5 UNE RÉGIE DONT L'OBJECTIF EST CENTRÉ SUR LA COUVERTURE DE L'Auvergne EN TRÈS HAUT DÉBIT

L'Auvergne (départements de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme) comptait 1 368 667 habitants⁵¹ en 2021, et quelque 92 879 entreprises (unités économiquement actives). Sa population active est de 606 890 personnes. Le nombre de chômeurs atteint 63 470, soit un taux de chômage de 10,5 %. Pour la même année, l'Auvergne comptabilisait 537 840 emplois. Le poids des départements auvergnats dans l'ensemble de la région Auvergne-Rhône-Alpes est de l'ordre de 15 %⁵² selon ces données de référence.

Parmi ceux-ci, le département du Puy-de-Dôme présente un dynamisme économique et démographique singulier puisqu'il concentre non seulement la moitié de la population, mais aussi des actifs, des entreprises et des emplois auvergnats.

⁵¹ Source : INSEE.

⁵² Précisément : 16,9 % de la population régionale, 15,8 % des actifs, 16,1 % des chômeurs, 13,7 % des entreprises et 16,1 % des emplois.

Tableau n° 6 : Poids du Puy-de-Dôme en Auvergne

2021	Puy-de-Dôme	Auvergne	Poids du Puy-de-Dôme en Auvergne
<i>Population</i>	662 285	1 368 667	48,4 %
<i>Actifs</i>	303 075	606 890	49,9 %
<i>Chômeurs</i>	32 111	63 470	50,6 %
<i>Entreprises (unités actives)</i>	46 043	92 879	49,6 %
<i>Nombre emplois</i>	274 897	537 840	51,1 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'INSEE

5.1 Un territoire dont la desserte en très haut débit a évolué durant la période contrôlée par la chambre

Au premier trimestre 2018, le territoire auvergnat était très peu couvert en fibre optique pour les particuliers. Au dernier trimestre 2024, la situation s'est grandement améliorée, même si l'Auvergne continue à afficher un retard de déploiement en comparaison des territoires voisins et des données relatives à l'ensemble de la France métropolitaine.

Selon la régie, ce relatif décrochage s'explique par le fait que ce réseau d'initiative publique (RIP) a été l'un des premiers à être lancé en 2013, et a eu à souffrir de plusieurs à-coups liés aux financements attendus de l'État via le Plan France Très Haut Débit (en 2019, en particulier). Les sauts technologiques du secteur ont également obligé la régie à de nombreux ajustements et réorientations. À titre d'illustration, elle a déployé dans un premier temps des solutions alternatives pour que certains lieux atteignent de meilleurs débits sans que la fibre optique n'y soit déployée, grâce à des technologies autres (Wifimax, satellite, montée en débit par de l'opticalisation du réseau cuivre, etc.), alors que la seule option déployée en 2025 emprunte la fibre optique, celle-ci devant peu à peu remplacer l'ensemble des solutions alternatives. Du fait du retard pris sur les territoires voisins, la régie ne dispose plus de marges de négociation pour desservir les zones limitrophes de son territoire en recourant, au besoin, à des échanges d'équipements avec les réseaux d'initiative publics voisins⁵³.

⁵³ Il s'agit de situations dites de « zones dentelle » où un réseau d'initiative publique (RIP) voisin est amené à traiter une portion de commune en lieu et place du RIP territorialement compétent du fait de la configuration topographique du lieu. Ces échanges ont eu lieu pour le RIP de l'Auvergne avec la Corrèze et avec la Nièvre mais sont demeurés rares, selon les déclarations de la régie.

5.2 Le plan Auvergne Très Haut Débit

5.2.1 Une inscription dans le plan national France Très Haut Débit⁵⁴, une traduction dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique et une gouvernance réunissant les acteurs publics et privés

Le plan Auvergne Très Haut Débit s'inscrit dans le Plan national France Très Haut Débit. Engagé en 2013⁵⁵, le plan national tablait sur un investissement total de 20 Mds € en 10 ans, supporté à moitié par le secteur privé et pour l'autre moitié par les collectivités territoriales, éligibles à des subventions de l'État à condition que les réseaux d'initiative publique (tels que définis à l'article L. 1425-1 du CGCT) soient d'envergure au moins départementale.

Le territoire national a été divisé dans ce cadre entre trois types de territoires : les zones très denses, où l'initiative privée devait pleinement se déployer ; les zones intermédiaires dites d'appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII), où les opérateurs privés avaient été appelés à présenter leur candidature auprès de l'État (en 2010 et 2011) ; et enfin les zones peu denses, dites de réseaux d'initiative publique, dans lesquelles les collectivités locales devaient implanter leur propre réseau, avec l'aide de l'État.

Pour ce qui concerne l'Auvergne, seule la commune de Clermont-Ferrand constitue une zone dense ; les agglomérations d'Aurillac, du Puy-en-Velay, de Montluçon, de Moulins, de Vichy, ainsi que le reste de l'agglomération clermontoise et les communes de Riom et Saint-Flour sont des zones à appel à manifestation d'intention d'investissement. Pour le reste, l'Auvergne est zone de réseau d'initiative publique⁵⁶.

Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)

Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique procède de l'article L. 1425-2 du CGCT, disposant que ces schémas « recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé. Ils peuvent comporter une stratégie de développement des usages et services numériques. Cette stratégie vise à favoriser l'équilibre de l'offre de services numériques sur le territoire ainsi que la mise en place de ressources mutualisées, publiques et privées ». Un tel schéma couvre le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région, et est établi à l'initiative des collectivités territoriales, par les départements ou la région concernés.

Le SDTAN de l'Auvergne a été publié le 22 juillet 2011, fruit du travail conjoint de la région de l'Auvergne, des quatre départements auvergnats et des six communautés d'agglomération auvergnates. La région en avait été désignée pilote.

⁵⁴ Le très haut débit est un débit supérieur à 30 Mbit/s (article L. 32 du code des postes et communications électroniques) Le haut débit est un débit compris entre 512 Kbit/s et 30 Mbit/s. La fibre optique permet un débit de 100 Mbit/s, alors que l'ADSL se situe aux alentours de 1Mbit/s.

⁵⁵ Il a été précédé d'un programme national de très haut débit, lancé en 2010.

⁵⁶ Le découpage réalisé par l'autorité de régulation des télécommunications précédait la loi NOTRe. De ce fait, les EPCI ayant par la suite élargi leur périmètre peuvent être concernés par deux zones : au cas d'espèce, dans l'Allier et la Haute-Loire.

Il s'inscrivait alors dans le cadre du programme national du très haut débit de juin 2010, qui fixait un objectif de 100 % de la population française desservie en très haut débit à l'horizon de 2025 (avec une étape à 70 % en 2020) et instituait des financements publics spécifiques pour y parvenir : le Fonds pour la société numérique, puis le Fonds d'aménagement numérique du territoire.

Le schéma s'articulait autour de quatre actions et deux axes.

Parmi les actions du SDTAN, figuraient le suivi des déploiements des opérateurs privés en matière de réseaux de haut débit, ainsi que le lancement d'une consultation permettant de déployer le haut débit en complément de l'initiative privée.

Les deux axes de déploiement public concernaient, d'une part, les offres professionnelles à très haut débit (notamment dans 40 zones d'activité économique où il n'était pas encore disponible, mais aussi dans quelques sites prioritaires d'enseignement, de santé ou entrepreneuriaux hors ZAE) et, d'autre part, le très haut débit de grand public.

Au titre de ce second axe du schéma, l'objectif retenu visait à fournir un accès d'un débit minimum de 2 Mbits/s sur l'intégralité de l'Auvergne en 2017, et à déployer les accès en fibre optique auprès de 70 % de la population en 2025. Dès l'origine, en 2011, le SDTAN prévoit que toutes les technologies seront utilisées en sorte de pouvoir atteindre l'objectif fixé par l'État de 100 % de la population couverte en très haut débit en 2025, soit un recours possible à la montée en débit sur cuivre, aux technologies hertziennes, ou encore au satellite.

Les objectifs de déploiement devaient être remplis, à parité, par l'initiative privée et l'initiative publique, soit pour cette dernière la couverture de 520 506 locaux.

Pour l'Auvergne, le SDTAN a réservé aux zones d'initiative privée la couverture de la commune de Clermont-Ferrand, ainsi que les six agglomérations précitées, et les communes de Riom et Saint-Flour, soit quelque 285 113 locaux⁵⁷. L'État ayant envisagé (et autorisé) une défaillance des opérateurs privés, pouvant assurer seulement 10 % des prises, le schéma prévoit une intervention publique complémentaire dans ces zones (dites AMII) dans le cas d'une couverture tardive de communes ou sections de communes.

Toujours par prudence au regard des engagements à remplir par l'initiative privée, le schéma prévoit deux scénarios d'intervention complémentaire du public, en cas de défaillance « partielle » ou « importante », du secteur privé dans les zones AMII. C'est ainsi le scénario de défaillance partielle, dit de « réalisme et vigilance », qui a été retenu par le SDTAN pour définir les principes de la consultation publique à organiser en palliatif, ayant conduit à la conclusion du contrat de partenariat public-privé avec la société Auvergne Très Haut Débit.

Le SDTAN restitue, pour finir, le souhait des parties signataires du schéma de mettre en place une structure commune ad hoc « afin d'assurer le portage du projet à l'issue de la procédure de commande publique, une fois le contrat attribué », souhait qui conduira à la création de la régie Auvergne numérique.

Pour assurer la gouvernance du plan Auvergne Très Haut Débit, dans le cadre du SDTAN, a été instituée une commission de concertation régionale pour l'aménagement numérique du territoire coprésidée par le préfet de région et le président de région, réunissant les territoires concernés par les déploiements privés et le réseau d'initiative publique. Cette commission essaime au plan local en « comités de concertation », intégrant la problématique du déploiement et celle de l'arrêt du cuivre (voir *infra*). Ces comités ont été mis en place à l'initiative des préfets dans le cadre de la circulaire n°6274/SG du 5 juin 2021. Ils existent depuis 2022 en Haute-Loire et 2023 dans l'Allier et le Puy-de-Dôme. Un comité a été également mis en place dans le Cantal en novembre 2021, mais il ne s'est réuni qu'une seule fois. Il doit

⁵⁷ Source sur les chiffres des locaux : comité de pilotage du SDTAN du 10 septembre 2020.

être réactivé, selon les services préfectoraux. La régie, n'ayant pas été conviée à participer à cette dernière instance, a indiqué ne pas disposer de point de contact avec la préfecture du Cantal et se tourner, en cas de besoin, vers le département pour disposer d'informations sur le territoire cantalien.

La régie n'est mobilisée que sur le volet des « infrastructures fixes » dans ces instances. C'est aussi au sein de ces comités que les collectivités concernées par les zones AMII sont informées de l'avancée des travaux, la régie ne disposant d'aucune information en provenance des opérateurs privés.

La chambre observe que ce manque de visibilité directe de la régie pourrait lui être préjudiciable, dans le cas d'une défaillance de l'initiative privée sur une zone donnée, impliquant alors que la régie puisse être conduite à intervenir⁵⁸. Au cours d'entretiens, les responsables de la régie ont précisé que la notion de zone de défaillance n'était pas encadrée ni définie par l'ARCEP, et que par suite, ils n'avaient aucune certitude sur ce qui était susceptible d'être considéré comme tel. Ils ont cependant ajouté que l'amende infligée à Orange en novembre 2023 par l'ARCEP, pour cause de non-respect des engagements de déploiement de fibre optique, constitue une garantie solide que le groupe Orange – qui œuvre dans la plupart des zones AMII d'Auvergne – veille dorénavant à respecter ses engagements. La perspective de « décommissionnement » du réseau cuivre (voir *infra*) serait également un puissant incitateur pour Orange à respecter ses engagements.

De l'avis de la chambre au contraire, l'incertitude affectant la notion de « zone de défaillance » est porteuse de risque pour la régie qui pourrait être appelée à financer la couverture de ces zones. Pour mémoire, au 31 décembre 2024, soit plus de 10 ans après la définition des zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement, l'Autorité de régulation répertorie encore 35 communes de ces zones peu couvertes par le très haut débit.

Recommandation n° 4. : Se rapprocher des opérateurs intervenant en zone à manifestation d'intention d'investir, en vue de disposer d'une visibilité sur le déploiement de la couverture en très haut débit et d'identifier les zones possibles de défaillance.

5.2.2 La mise en œuvre du plan Auvergne Très Haut Débit, par l'effet d'un contrat de partenariat public-privé avec la société ad hoc Auvergne Très Haut Débit

En 2013, un contrat de partenariat a été attribué pour une durée de 24 ans par la région d'Auvergne à la société ATHD (filiale à 100 % du groupe Orange). Le contrat inclut une mission de déploiement d'infrastructures et d'équipements de communication électroniques, leur exploitation et l'assistance à la commercialisation. Pour l'ensemble de la durée du contrat, la rémunération du titulaire du partenariat est fixée à 1,11 Md € (chiffre actualisé en 2025⁵⁹),

⁵⁸ Le contrat de partenariat public privé en ses articles I. 5.2 et I.12.1.2 stipule qu'en cas de zone de défaillance dans les zones AMII, la RAN serait amenée à pouvoir inclure celles-ci dans son périmètre, auquel cas le déploiement serait exclusivement financé par la personne publique (conception, financement, réalisation, exploitation et assistance à la commercialisation).

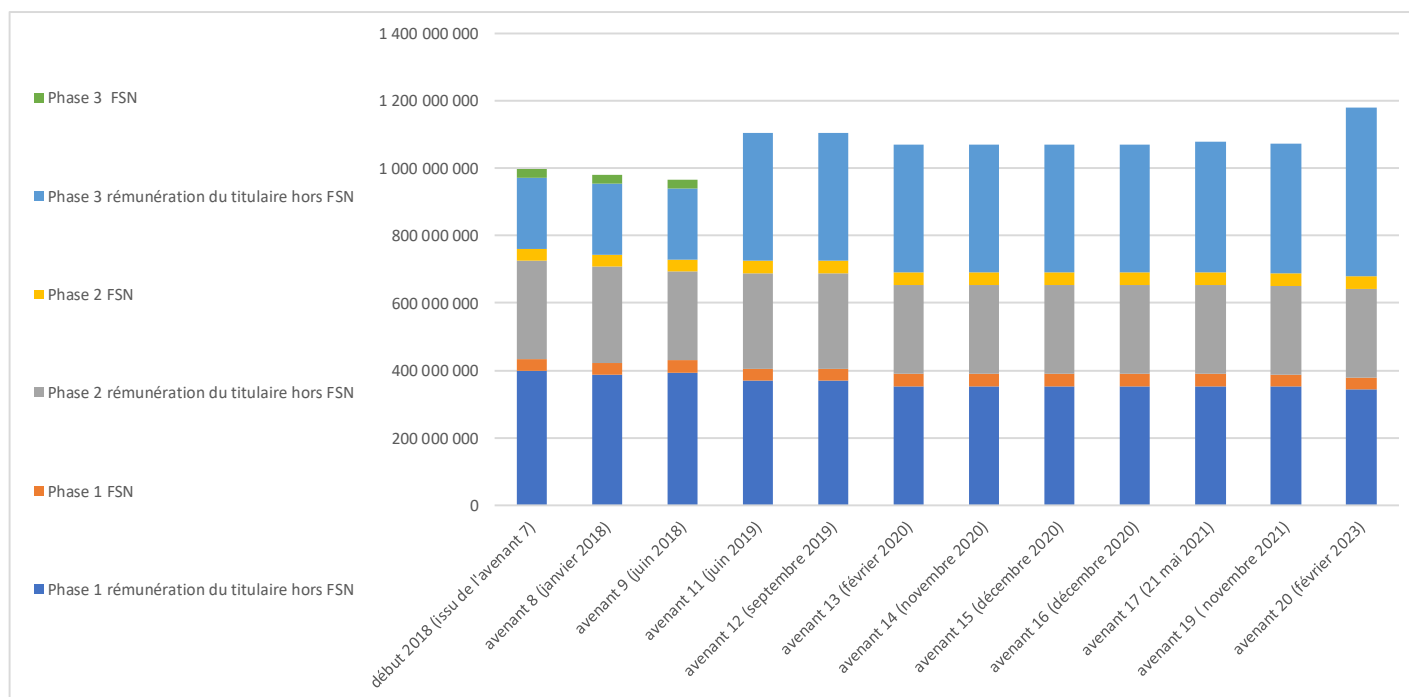
⁵⁹ Le fonds pour une société numérique (FSN) est contractuellement reversé au titulaire, à titre de subvention d'investissement, pour 73,2 M€ pour les phases 1 et 2 du contrat. Il est à noter que le FSN disparaît des recettes possibles au contrat pour la phase 3 par avenant 11 en juin 2019, et est révoqué en avenant 20 de février 2023 sans encore faire l'objet d'un chiffrage contractualisé.

étant précisé que les recettes de commercialisation auprès des fournisseurs d'accès internet reviennent à la régie Auvergne numérique (laquelle s'est vue transférer le contrat à sa création).

S'agissant du déploiement, les objectifs sont définis dans le « programme fonctionnel », correspondant exactement à ceux du schéma directeur territorial d'aménagement numérique de l'Auvergne. L'axe 1 vise ainsi les entreprises, administrations, sites de santé, d'enseignement et recherche, et notamment les zones d'activités économiques avec l'objectif de déployer le très haut débit dans les zones où il n'était pas encore disponible (soit 40 zones implantées sur 36 communes), et de renforcer la concurrence sur les zones où il était disponible à tarif élevé (soit 68 zones implantées sur 39 communes). L'axe 2 vise le grand public et les très petites entreprises avec l'objectif d'améliorer les réseaux haut et très haut débit (avec 91 % du territoire couvert par la fibre optique et, pour le reste, un accès au haut ou très haut débit assuré par d'autres technologies – satellite, Wifimax ou utilisation du cuivre pour des « montées en débit »).

La première phase du contrat (2013-2017) était ferme, les deux autres phases conditionnelles. Chacune des phases est d'une durée contractuelle de 48 mois. Au terme de la phase 1, le titulaire devait livrer un « plan schéma directeur » à la personne publique, présentant le bilan de ce qui avait été réalisé et la proposition d'ajustement pour le lancement de la deuxième phase. Le même processus devait être suivi avant l'engagement de la phase 3, dans un délai de 17 à 10 mois précédant la clôture de la phase 2. Vingt avenants ont modifié le contrat depuis 2013, témoignant de nombreux ajustements et actualisations concernant, en particulier, la rémunération du titulaire dans un contexte de fortes évolutions technologiques. Sur la période contrôlée, le montant total de la rémunération prévisionnelle du titulaire a ainsi été revalorisé, au titre des trois phases, de 998 M€ à 1,18 Md€ (dont une part financée par le FSN).

Graphique n° 4 : Évolution de la rémunération prévisionnelle du titulaire au titre de chacune des phases, au fil de la période contrôlée (en €)



Source : avenants au contrat de partenariat public privé avec la société ATHD applicables depuis le 1^{er} janvier 2018.

Une gouvernance du contrat a été par ailleurs mise en place, comportant trois instances :

- un comité de pilotage : composé par le président de la régie et le directeur d'ATHD, il se réunit une fois par trimestre. Son objet est stratégique : il se prononce sur les propositions d'amélioration du réseau et sur les difficultés d'application du contrat ;
- une commission de coordination : associant le directeur de la régie et son homologue d'ATHD, elle se réunit une fois par mois durant la phase de déploiement, puis deux fois par an en phase d'exploitation du réseau ; elle a pour objet de suivre la mise en œuvre du contrat ;
- un comité de suivi, communément appelé comité technique : préparant les décisions de la commission de coordination, il est composé des techniciens des deux parties au contrat.

À plusieurs reprises, en 2021⁶⁰, les comptes rendus de réunions du conseil d'administration font état d'un manque de dialogue avec le prestataire « Auvergne Très Haut Débit » (ATHD) sur la question et le partage d'informations relatives au calendrier du déploiement auprès des maires. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur a indiqué que la régie était intervenue auprès d'ATHD sur ce point.

5.2.2.1 L'utilisation et le soutien à des technologies alternatives à la fibre optique

L'une des caractéristiques de la déclinaison auvergnate du plan France Très Haut Débit tient au fait de s'être appuyé non seulement sur la fibre optique, mais aussi sur des technologies alternatives : ADSL, montée en débit⁶¹, satellite ou Wifimax⁶².

S'agissant du satellite, il fait l'objet d'un dispositif particulier régional de subventionnement géré par la régie⁶³. Des kits satellite sont en effet proposés pour les foyers ou entreprises ne bénéficiant pas d'un accès d'un débit minimum de 30 Mbps⁶⁴ (8 Mbps jusqu'en 2020) moyennant accompagnement financier. Concrètement, jusqu'en 2021, les fournisseurs d'accès internet conventionnant avec la régie lui facturaient jusqu'à 400 € au titre de la fourniture aux bénéficiaires de parabole satellite. Selon les rapports d'activité, quelques 19 foyers ont ainsi bénéficié de ce dispositif en 2018, et pas moins de 365 en 2021. Ce dispositif de subventionnement est prévu au contrat de partenariat (article VII.4), qui incite le titulaire à promouvoir ce dispositif dans la limite cependant d'un montant plafond de subventionnement de 1 097 600 €.

Le dispositif a été amendé par délibération du conseil d'administration du 25 novembre 2020, et la signature subséquente de l'avenant 9 de la convention de cofinancement. Lors du conseil d'administration du 27 octobre 2021, la convention liant la région et la régie en a élargi le bénéfice à la technologie 4G fixe et au très haut débit radio, le financement en étant porté à 50 % par les départements faisant appel à la régie (en application de la convention de cofinancement) et à 50 % par la région, s'acquittant directement de sa participation auprès des fournisseurs d'accès internet. Le montant maximal de l'aide a été réhaussé à 600 €, installation comprise.

⁶⁰ Conseils d'administration du 16 avril et du 18 mai 2021.

⁶¹ Les montées en débit consistent en la fourniture de service de très haut débit à partir d'un nœud de raccordement abonné (NRA).

⁶² Offre radio permettant d'apporter du haut débit dans des communes jusqu'alors peu éligibles au très haut débit.

⁶³ Ce que ses statuts lui autorisent expressément.

⁶⁴ 8 Mbps jusqu'en 2020.

La région a annoncé, lors du conseil d'administration du 5 novembre 2024, vouloir suspendre le dispositif de soutien au satellite au 31 décembre 2025, au motif que l'intervention de l'État en la matière permettrait de couvrir les besoins. Une économie de quelque 750 000 € en est attendue pour les départements et de même montant pour la région.

Par ailleurs, la technologie Wifimax, qui était initialement proposée comme alternative valable à la fibre, a fait l'objet d'un arrêt⁶⁵ en 2019 (par avenant n° 11 au contrat de partenariat), ses performances et services étant jugés inférieurs aux solutions cuivre et fibre. En septembre 2022, 444 logements auvergnats bénéficiaient encore de ce type d'abonnement.

5.2.2.2 Des à-coups dans le calendrier de déploiement de la fibre à domicile

Tels que définis en 2013, les objectifs assignés en termes de déploiement de la fibre à domicile (axe 2 du SDTAN) prévoyaient :

- la couverture à hauteur d'au moins 8 Mbits/s pour tous (tous moyens techniques confondus), et la fibre optique accessible dans 77 communes en 2017 ;
- la couverture en fibre optique sur 140 communes supplémentaires en 2021 ;
- la couverture en fibre optique pour 91 % du territoire, et par d'autres technologies pour les 9 % restants (VDSL – c'est-à-dire liaison cuivre différenciée de la liaison téléphonique – 4G et satellite) en 2022.

Durant la période contrôlée, le calendrier de déploiement a donné lieu à plusieurs révisions, apportées par avenants au contrat de partenariat.

Le rapport d'activité de 2018 évoque la renégociation sur le périmètre de la phase 3, engagée par la régie au nom de la région et des départements auvergnats avec le prestataire Auvergne Très Haut Débit, dans l'objectif d'accélérer le calendrier (2019-2021) et de « *trouver les conditions techniques, économiques et financières d'un périmètre de couverture [...] maximisé* ». Il s'agissait aussi d'« *ajuster l'ingénierie des infrastructures [...] de la phase 1* », en sorte que les infrastructures puissent supporter le déploiement de fibre pour client professionnel, avec un débit minimum et une garantie de temps de rétablissement de la connexion⁶⁶. La phase 3 a ainsi été affermie par un avenant n° 11 de juin 2019, mais selon une échéance bien plus lointaine qu'imaginée en 2013, avec un achèvement du déploiement attendu pour 2026.

Lors de la réunion de septembre 2020, le comité de pilotage du schéma directeur territorial d'aménagement numérique a pris acte du retard subi du fait de la crise sanitaire, à hauteur de 9 299 locaux en juillet 2020. Le retard devait être résorbé fin 2022, par le dispositif de rattrapage (« booster ») négocié entre la régie et son prestataire ATHD. Le contrat a par suite été de nouveau amendé, par l'avenant n°15 de novembre 2020, arrêtant un nouveau calendrier de déploiement permettant de rattraper le retard pris dans la phase 3. En soutien de ce dispositif spécifique de primes aux prises supplémentaires, la régie réserve une enveloppe maximale de 1 250 000 € HT maximum, consommée à hauteur de 493 350 €.

Le motif de pandémie et de crise sanitaire, invoqué en justificatif du retard pris dans le calendrier de déploiement, ne figurait dans aucun des motifs envisagés par le contrat initial⁶⁷,

⁶⁵ Passant par un arrêt de commercialisation au 31 décembre 2023 puis par un arrêt technique au 1^{er} trimestre 2027.

⁶⁶ Qualité du réseau que la régie dénomme « FttE ready » : FttE signifiant « fiber to the enterprise », voir *infra*.

⁶⁷ Point IV.1.3.3 du contrat.

le titulaire du partenariat devant supporter (selon l'article IV.2.2.3 du contrat) « *le retard dans la réalisation des études quelle qu'en soit la cause* ». Cependant, par l'effet de mesures d'exception de l'état d'urgence sanitaire, le titulaire du partenariat a pu s'exonérer pour partie de ses obligations contractuelles, sans que les pénalités financières prévues ne soient appliquées.

Au terme du contrôle, au printemps 2025, les objectifs assignés à chacune des phases de déploiement prévoient un complet achèvement reporté à 2026, avec une troisième phase d'exécution allongée à 97 mois, pour 48 mois fixés initialement.

Tableau n° 7 : Objectifs initiaux et modifiés par avenants au contrat de partenariat, s'agissant du FTTH, avec Auvergne Très Haut Débit

	Échéance initiale (communication en 2013)	Objectifs			Échéance avenantée (avenant 11)	Objectifs		
		Prises raccordables	Nombre de communes	Prise de contact pour points de branchement immeuble spécifique		Prises raccordables	Nombre de communes	Prise de contact pour points de branchement immeuble spécifique
Phase 1	2017	100 106	77	2 438	2017	101 435	77	2 438
Phase 2	2021	106 566	140	2 640	2021	108 208	140	2 644
Phase 3	2022	84 204	184	1 476	2026	153 410	560	1 365

Source : chambre régionale des comptes, à partir du contrat, en ses annexes 1 et 4 et avenant n°11

5.2.2.3 Le traitement des entreprises : de la FttO (fiber to the office) à la FttE (fiber to the enterprise)

Pour mémoire, les diverses offres accessibles aux entreprises ont évolué, de la technologie FttO, qui désigne une fibre spécifique de l'opérateur jusqu'à l'entreprise, à celle de FttE, consistant en une fibre commune avec celle desservant les particuliers, jusqu'au point de mutualisation, avant d'être spécifique à l'entreprise ; elle propose également des temps de rétablissement supérieurs à la FttH.

L'avenant n° 17 apporté au contrat de partenariat, avalisé par le conseil d'administration du 18 mai 2021, ouvre l'évolution d'une option en FttO vers un déploiement plus offensif en FttE. Hormis celles implantées dans 24 zones d'activités demeurant assujetties au déploiement selon le calendrier prévu⁶⁸, les entreprises manifestant un besoin en FttE doivent être desservies dans un délai maximal de 6 mois.

Le conseil d'administration a dressé le constat, en fin d'année 2021, d'un désintérêt marqué des entreprises pour le raccordement par câble entièrement affecté, l'option FttO, d'où la réorientation de la régie sur la fibre mutualisée (la FttE).

5.2.2.4 Des priorités de déploiement « à la demande », progressivement éteintes

Aux termes du contrat⁶⁹, le titulaire du marché devait organiser une concertation avec la personne publique visant à « *déterminer l'ordre définitif des priorités du déploiement sur les*

⁶⁸ Achevé début 2023.

⁶⁹ Point IV.2.2.1 du contrat de partenariat.

territoires des communes du périmètre contractuel dans un délai de deux mois à compter de la date d'entrée en vigueur du contrat ».

Les priorités de déploiement sont définies en termes quantitatifs de nombres de communes et de prises raccordables pour chaque étape, qualifiée de « jalon », de chacune des phases. Le titulaire du partenariat doit produire à la régie des avant-projets sommaires et avant-projets détaillés, pour chacun des jalons, lesdites études précédant le déploiement opérationnel qui est soumis à la validation préalable de la régie. Le règlement d'acomptes sur loyers et le reversement des subventions au titulaire sont conditionnés à l'accomplissement de chaque jalon⁷⁰.

Le contrat précise en son article I. 12 que le titulaire doit « *définir et mettre en œuvre les mesures visant à étendre le périmètre initial du réseau régional, à assurer les déploiements en zones d'habitat dispersé, à faire évoluer le catalogue de service au gré des évolutions technologiques ou des besoins des usagers, à garantir une mise à niveau du réseau et une meilleure qualité de service du réseau par l'optimisation de celui-ci, à raccorder les logements, TPE et entreprises* ». Ces objectifs ont fait l'objet d'enveloppes financières, dissociant les différents éléments de mission :

- déploiement des points de branchement optique dans les bâtiments collectifs ;
- déploiement en zones d'habitat dispersé ;
- extension et réserve de capacité ;
- vie du réseau (enfouissement ou déplacement d'ouvrages) ;
- raccordements (à la demande pour les particuliers ou les entreprises, ou raccordement de points hauts utiles à la mise en œuvre de réseaux mobiles de 4e génération) ;
- opticalisation de nœuds de raccordements permettant d'assurer la couverture en haut débit par des technologies alternatives à la fibre.

Seule la consommation des enveloppes « extension de capacité » et « vie du réseau » doit faire l'objet d'une validation préalable de la régie, lors d'une « commission de coordination ». L'utilisation de l'enveloppe consacrée à l'opticalisation doit faire l'objet d'un accord préalable des deux parties. L'utilisation des autres enveloppes est laissée à la décision du titulaire du contrat, sauf dans le cas d'un raccordement dépassant 25 000 € et exigeant alors l'avis préalable de la régie avant que le déploiement ne soit décidé en commission. Le titulaire doit rendre compte de la consommation prévisionnelle des enveloppes financières lors de chaque commission.

Le raccordement à la demande visait initialement certaines zones d'activités, non encore desservies, ou des locaux supplémentaires ; il doit être soumis à plusieurs conditions : la commune concernée devait relever d'une phase de déploiement achevée ; la demande devait s'inscrire en proximité des logements déjà raccordés, en continuité d'infrastructures existantes, ou répondre à la demande d'une entreprise.

À la fin de l'année 2024, la direction a reconnu auprès du conseil d'administration (réunion du 5 novembre) que la régie n'était plus en mesure de faire face à des demandes de hiérarchisation de sites. La régie a indiqué à la chambre que la décision de recourir à un nouveau marché, pour terminer le réseau de FttH d'ici mi-2026, doublé de la possibilité de proposer de

⁷⁰ Par l'établissement d'un procès-verbal de réception de jalon et de réception de sites, dont la chambre a pu examiner des exemples.

la FttE, devait lui permettre de répondre dans un délai raisonnable aux demandes de raccordement, sans qu'il soit besoin d'en organiser des priorités de traitement.

Pour les extensions de réseau, une expérimentation était en cours depuis 2014 avec huit communautés de communes, ces dernières cofinçant les éventuelles extensions. L'expérimentation a été stoppée en 2018, lors de la négociation du lancement de la phase 3. Une telle extension de réseau a été cependant autorisée par le conseil d'administration au bénéfice de la commune de Vic-le-Comte, le 16 avril 2021 puis le 23 juin 2022, à charge pour la commune de financer la moitié du coût de l'extension, qui espérait accueillir des installations de la Banque de France. Le déploiement a été réalisé, et les infrastructures livrées en novembre 2023.

En définitive, durant la période de contrôle, la régie a alloué 168 M€ au titre des enveloppes financières, selon un rythme de consommation annuel ayant fluctué, de 13 M€ au plus bas à 37 M€ au plus haut.

5.2.2.5 L'atteinte des objectifs visés par le contrat de partenariat

➔ Des objectifs non ciblés sur les utilisateurs finaux

La notion de prises raccordables (soumises aux objectifs précédemment décrits), désigne selon les termes du contrat de partenariat « *les infrastructures de fibre optique desservant un logement raccordable entre le point de mutualisation et le point de branchement optique, ou à défaut, jusqu'à une chambre en proximité d'immeuble dans les cas où la convention fibre n'est pas encore signée mais où le titulaire peut apporter la preuve de sa diligence pour l'obtention de sa signature* ».

Rendre un local raccordable n'implique donc pas que l'utilisateur final dispose du haut débit. Cet accès est mesuré par le « *taux de pénétration commerciale* » (c'est-à-dire le nombre d'accès actifs à internet, par rapport au nombre de locaux raccordables), qui ne fait pas l'objet d'un objectif synthétique, toutes phases et technologies confondues, assigné par la régie Auvergne numérique au titulaire du contrat de partenariat. L'annexe 19a en traitant comporte en effet de simples hypothèses de taux de pénétration⁷¹ par phase et par technologie (FttH, FttE, FttO, Wifimax) ainsi qu'un objectif global en termes de recettes de commercialisation attendue du partenaire (montant attendu en euros, comme indiqué sur le tableau 8 ci-après).

Bien que les données relatives au raccordement final des clients soient incluses⁷² dans les éléments transmis par ATHD à la régie, cette dernière n'a pu apporter de pièce démontrant qu'elle opérait quelque contrôle que ce soit sur l'exactitude des données communiquées.

⁷¹ Ces taux ne sont pas toujours renseignés du reste : par exemple l'annexe 19a de la phase 2, pour ce qui concerne le FTTO.

⁷² Le rapport annuel d'ATHD mentionne le taux de pénétration commerciale.

Tableau n° 8 : Taux de pénétration commerciale, recettes attendues (selon ATHD et aux termes du contrat) et recettes réalisées au titre de l'objectif de performance

	Taux de pénétration	Recette prévue selon ATHD au titre de l'objectif de performance (rapports commerciaux)	Recette prévue au contrat au titre de l'objectif de performance (annexe 19a)	Recette réalisée au titre de l'objectif de performance (rapports commerciaux)
2018	26 %	3 309 009 €	3 888 000 €	4 398 984 €
2019	28 %	12 553 740 €	13 907 000 €	16 494 348 €
2020	31,50 %	23 788 050 €	23 787 000 €	26 863 659 €
2021	35,80 %	32 750 563 €	32 602 000 €	25 215 643 €
2022	41 %	26 280 384 €	26 395 000 €	45 002 281 €
2023	47,70 %	29 710 110 €	29 406 000 €	30 987 619 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports commerciaux d'ATHD produits à la régie Auvergne numérique (pour les taux de pénétration, recette prévue selon ATHD et recette réalisée) et des annexes du contrat, concernant chaque exercice considéré ⁷³

Selon les données de l'ARCEP pour l'ensemble de la France 17,5 millions de locaux étaient raccordés au 30 septembre 2021, sur 32 millions raccordables, soit un taux de pénétration supérieur à celui constaté par le réseau d'initiative publique d'Auvergne, qui ne dépasse pas 52,93 % en avril 2025. Selon la régie Auvergne numérique, le « décommissionnement du cuivre » du réseau Orange entraînera probablement une forte progression du taux de pénétration.

Les recettes de commercialisation enregistrées ont cependant dépassé les recettes attendues au titre de l'objectif de performance, tel qu'assigné au contrat pour la période de 2018 à 2023.

➔ Des objectifs de prises raccordables atteints s'agissant du FttH.

S'agissant *stricto sensu* des objectifs de prises raccordables en FttH et du nombre de communes desservies (annexe 16 du contrat), ils ont été atteints durant la période de contrôle⁷⁴, étant observé que l'objectif en question ne visait pas à couvrir par la fibre l'intégralité des locaux auvergnats.

Pour l'axe 1 de déploiement, les objectifs (également définis à l'annexe 16), sont exprimés en nombres de sites, par jalons et phases. Le suivi s'effectue jalon par jalon, par les services de la régie, notamment sur la base du niveau des recettes commerciales. La chambre note que le suivi du nombre de sites atteints n'est pas inséré dans les rapports d'activité de la régie. L'atteinte des objectifs de l'axe 1 n'a ainsi pas pu être mesuré par le conseil d'administration.

⁷³ Toutefois, la chambre a réintégré les chiffres figurant réellement aux annexes 19 s'agissant de la recette prévue (des avenants 9 jusque mi-2019, 11 en 2019, 2020 et 2021 ; 17 en 2022 ; et 20 en 2023) car ils diffèrent des chiffres affichés par ATHD aux rapports commerciaux.

⁷⁴ La phase 1, déployée jusqu'en 2017 avec un objectif de 101 435 prises, a été dépassée sur la période contrôlée par le truchement de la « vie du réseau » consistant à poursuivre et compléter les déploiements au fil de la création de nouveaux locaux sur le périmètre de ladite phase. Au 31 décembre 2023, le nombre de prises raccordables sur le périmètre de la phase 1 est de 122 707 (source : rapport d'activité 2023).

5.2.3 L'achèvement du plan Auvergne Très Haut Débit par recours à un marché de conception-réalisation

En 2020, le comité de pilotage du SDTAN a constaté que les marges contractuelles de modification du partenariat noué entre la régie et Auvergne Très Haut Débit ne permettront pas d'aboutir au niveau de déploiement du très haut débit, au regard des exigences du code de la commande publique (CCP) alors applicable audit contrat⁷⁵.

Le comité de pilotage a alors décidé, pour connaître le coût prévisionnel du déploiement à achever, la réalisation d'un schéma d'ingénierie de réseau pour monter à 100 % de locaux raccordables en haut débit en 2025. Par suite, la régie a proposé en 2022 au comité de pilotage d'utiliser une disposition du contrat de partenariat public-privé, permettant de confier au titulaire « *l'exploitation technique et l'assistance à la commercialisation d'infrastructures FTTH établies en cours d'exécution du contrat de partenariat sous maîtrise d'ouvrage publique et mises à disposition de la personne publique* »⁷⁶, et de lancer, sous sa maîtrise d'ouvrage, un marché de conception-réalisation pour la dernière tranche d'investissements nécessaires à la couverture complète en très haut débit du territoire.

La procédure de marché de conception-réalisation a été lancée le 25 décembre 2022, avec une attribution le 6 juillet 2023. D'une durée d'exécution de quatre ans, le marché concerne la réalisation d'un réseau de communication électronique à très haut débit, à hauteur de 125 764 locaux à rendre raccordables, pour le prix de 8 741 195 € (HT) au titre des prestations unitaires et de 310 911 667,65 € (HT) de forfait.

Le financement de cette dernière étape du déploiement devait, en particulier, être assuré à hauteur de 123 M€ de nouveaux engagements de l'État au titre du FSN⁷⁷, ainsi que de 106 M€ (au-delà des autorisations déjà votées au titre des précédentes phases) de participations de la région⁷⁸ et des départements⁷⁹. Ils doivent couvrir les investissements de construction et de densification du réseau, ainsi que le complément de rémunération d'Auvergne Très Haut Débit pour l'exploitation de l'extension du réseau. Ils ont fait l'objet d'une prise en compte par avenant n°10 à la convention de cofinancement.

La régie a déclaré début 2025 que les déploiements de cette quatrième phase (dite de « généralisation ») débutaient seulement, conduisant à ne pas pouvoir en estimer l'avancée.

Contractuellement, le calendrier de déploiement du marché, confié au groupement NGE Infranet Engelvin, prévoit l'achèvement des travaux à fin juillet 2026. Lors du conseil d'administration du 19 juin 2024 toutefois, il a été fait état d'erreurs dans l'estimation des locaux restant à couvrir dans le cadre du marché attribué, et du retard dans la fourniture d'un calendrier d'exécution par le groupement attributaire du marché, de nature à ralentir la signature d'un nouvel avenant au contrat de partenariat public-privé concernant les recettes de

⁷⁵ En application de l'article L 1112-1 du code de la commande publique, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019, un marché de partenariat est un marché public. De ce fait, les dispositions dudit code pour ce qui concerne les marchés publics, lui sont applicables (article L. 110-1 du CCP).

⁷⁶ Point I. 13.2 du contrat.

⁷⁷ Répartis en deux phases : phase 3 pour 58 M€ et phase 4 pour 65 M€.

⁷⁸ 53 M€.

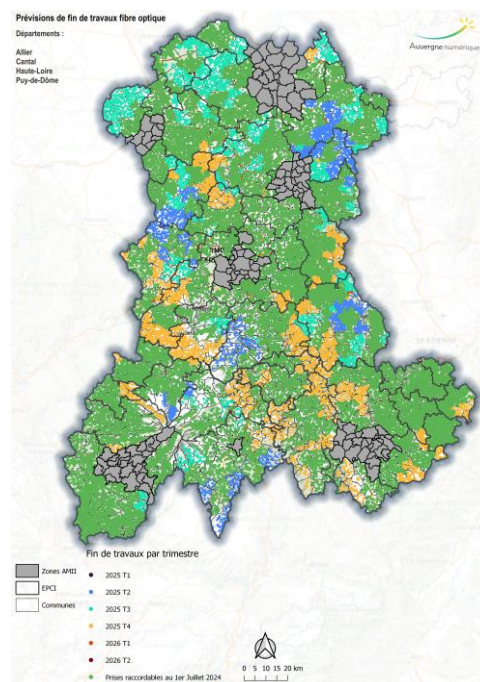
⁷⁹ 14 M€ pour l'Allier, 7 M€ pour le Cantal, 9 M€ pour la Haute-Loire et 22 M€ pour le Puy-de-Dôme, répartition en fonction du nombre de prises à déployer.

commercialisation prévisionnelles⁸⁰. Le relevé de toutes les adresses à couvrir est encore en cours, incombant au titulaire du marché de conception-réalisation : son achèvement est espéré pour la fin de l'année 2025. Par suite, les conditions de reprise, par ATHD, de l'exploitation des infrastructures devant être livrées en 2026 par le groupement attributaire du marché de conception-réalisation, restent encore largement indéterminées dans la mesure où le nombre de sites, simplement estimatif lors de la passation du marché de conception-réalisation, n'est toujours pas connu avec précision.

Il s'ensuit que début 2025, la reprise du calendrier au sein de cette négociation devrait conduire à un achèvement de travaux sans doute différée au mieux à fin 2026.

En conclusion, durant la période de contrôle, la régie a piloté le déploiement du très haut débit en uniformisant progressivement les options initialement proposées, pour aboutir à un déploiement quasi-uniforme en FttH, et en excluant peu à peu les possibilités de raccordement à la demande et les demandes de modifications du calendrier provenant du terrain. La couverture, à l'achèvement du déploiement prévu en 2027, laissera encore subsister plusieurs zones orphelines de la fibre qui devront être couvertes par des technologies alternatives comme le satellite ou la 4G. En tout état de cause, les échéances assignées par l'État, par le plan France Très Haut Débit, ne seront pas respectées en Auvergne.

⁸⁰ Le procès-verbal du conseil d'administration précise que « le Groupement poursuit la livraison des études, cependant le retard reste conséquent par rapport au calendrier remis lors de l'offre même corrigé du délai de notification de l'ordre de service. Le groupement a fourni un calendrier de rattrapage destiné à respecter les échéances contractuelles, après étude la régie a demandé qu'il soit mieux lissé et retravaillé. Une version retravaillée a été communiquée en fin de semaine dernière mais NGE a précisé qu'elle ne tenait pas compte d'un arbitrage qui venait d'être réalisé afin de réorganiser la priorisation des zones RAD et DTR (réorganisation demandée depuis plusieurs mois par la régie). Le délai d'obtention du calendrier réorganisé pourrait-être d'une dizaine de jours à compter de ce jour. Les zones RAD posent par ailleurs des difficultés de recensement des locaux au-delà de l'empreinte contractuelle communiquée au groupement ; la re-priorisation laissera plus de temps à l'expression des solutions nécessaires au traitement de ces zones. »

Carte n° 1 : Prévission de fin de déploiement de la fibre, par la régie Auvergne numérique en 2024

Source : régie Auvergne numérique, documentant l'état des livraisons et du reste à déployer à mi 2024.

5.2.4 Les contraintes et obstacles à lever pour un réseau complet : les enjeux de son exploitation

Outre la connaissance du nombre de bâtiments à desservir, plusieurs sujets constituent encore, en 2025, des points de vigilance pour la régie, quant à l'achèvement du réseau et son exploitation.

5.2.4.1 Le dialogue avec le terrain avant intervention : un nécessaire pilotage par la régie

Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique avait identifié la nécessité de mettre en œuvre un schéma d'ingénierie ayant vocation à déterminer les caractéristiques et tracés du réseau Très Haut Débit Auvergne, sur la base d'études terrain prenant en compte les infrastructures publiques et privées mobilisables. L'idée était alors d'établir une feuille de route suffisamment précise pour que les territoires concernés saisissent chaque occasion de travaux et interventions sur le domaine public, pour vérifier l'existence de fourreaux disponibles et pour inciter les opérateurs à en déployer. Il est rappelé qu'en la matière, l'article L. 49 du code des postes et communications électroniques impose, à tout maître d'ouvrage d'opérations de travaux sur les infrastructures de réseaux, d'informer la collectivité chargée de l'élaboration du schéma directeur territorial d'aménagement numérique.

La consultation du compte-rendu du conseil d'administration révèle que la régie n'est pas systématiquement informée de telles interventions⁸¹. Il en résulte que les travaux de voirie ou sur d'autres réseaux ne peuvent être pris en considération dans le calendrier de déploiement de la fibre optique, alors que le rythme contraint du déploiement, par le calendrier fixé par l'État, ne laisse guère de marge d'adaptation dans l'enchaînement des chantiers, au risque de ne pouvoir mobiliser les entreprises sous-traitantes et de devoir reporter les travaux prévus.

Auvergne Très Haut Débit a pour sa part également reconnu, devant le conseil d'administration du 8 décembre 2021, que le respect strict du calendrier d'intervention n'était pas possible, qu'il ait été ajusté ou non. La chambre considère néanmoins que le titulaire du contrat de partenariat, assurant la maîtrise d'ouvrage, a nécessairement recherché l'accord et conventionné avec les communes quand il y a emprise sur le domaine public, contrainte juridique préalable qui aurait pu fournir l'occasion d'ajuster au mieux le calendrier d'interventions de déploiement.

Conscient de devoir améliorer la coordination des acteurs, à tout le moins pour les constructions neuves, le conseil d'administration a décidé le 28 novembre 2024, d'instituer un dispositif d'anticipation de pose de fibre, dès le permis de construire⁸² pour les logements neufs. Le directeur a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que dans le cadre du marché de conception-réalisation, la régie ainsi que son prestataire étaient en contact permanent avec les gestionnaires de voirie départementaux. S'en félicitant, la chambre invite néanmoins la régie à veiller à ce que le dialogue sur le terrain se déroule dans de meilleures conditions d'anticipation que précédemment.

5.2.4.2 Les zones naturelles sensibles et à enjeux paysagers

Si la régie considère que l'installation de réseaux de fibre n'a pas davantage d'impact paysager que les autres réseaux préexistants, certains territoires ont rencontré des oppositions, parfois vives, au déploiement du haut débit, comme à Peschadoires dans le Puy-de-Dôme en 2021. Par suite, des mesures d'enfouissement des réseaux de fibre ont été prises, pour des raisons environnementales et paysagères, notamment pour le site classé de la vallée de la Truyère ou le village de Charroux.

La régie a reconnu que le contrat de partenariat avec ATHD n'avait pas envisagé la question, ne comportant aucune disposition spécifique en la matière. Le contrat de conception-réalisation, plus récent, l'inclut en son point 1.18 qui traite de la protection de l'environnement et prévoit notamment une concertation avec le maire de la commune. Ces dispositions ont été insérées en retour des diverses remontées du terrain sur le manque de dialogue avec les municipalités, intervenues auprès du conseil d'administration pendant la période lors de l'examen des conditions d'exécution du partenariat public-privé.

⁸¹ « Lorsque nous avons connaissance d'enfouissements programmés, nous prenons contacts avec les Collectivités, récupérons les plans et en informons Orange. Associer Orange à ces enfouissements permet de calibrer les infrastructures en prévoyant les fourreaux nécessaires pour accueillir la fibre. Si nous sommes avertis suffisamment à l'avance, l'issue est favorable » indique ainsi le directeur adjoint au conseil d'administration du 8 décembre 2021.

⁸² Au cas d'espèce, la régie proposerait de positionner le point d'accès réseau au plus proche de la parcelle concernée, de manière à rendre le futur bâtiment éligible à la fibre indépendamment de l'achèvement du programme immobilier. Le coût de génie civil correspondant serait facturé à l'utilisateur final.

5.2.4.3 Le coût marginal des dernières prises : « raccordements complexes » et raccordements longs

Un raccordement complexe est défini comme une difficulté technique pour le raccordement d'un client final, par manque de disponibilité de réseau de génie civil. Le coût d'un raccordement complexe est estimé par la régie Auvergne numérique jusqu'à 50 000 €⁸³, notamment du fait des travaux de génie civil à réaliser sur le domaine public. Les coûts sont particulièrement pointés, dans l'Allier, où le génie civil existant est plus difficilement mobilisable pour certains réseaux enfouis en pleine terre. Ces raccordements n'ont pas été spécifiquement évoqués par le contrat de partenariat. Il s'agit d'un « angle mort » dont la régie ne mesure pas l'importance, et ignore l'enjeu financier⁸⁴, ce qu'a confirmé le directeur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, relevant l'absence de certitude sur les financements publics susceptibles d'être mobilisés pour ce segment particulier.

En outre, selon la régie, la dernière phase de déploiement en Auvergne concerne moins de 25 % de l'ensemble des locaux à desservir, mais mobilisera sur trois ans la conception et la construction d'un linéaire de 20 000 kilomètres de fibre, soit autant que pour les trois premières phases. La topographie auvergnate, marquée par une forte proportion d'habitat en altitude, rend l'achèvement complet du réseau d'autant plus complexe, et sans doute bien plus coûteux. Pour ce motif encore, le calendrier national de déploiement ne pourra pas être tenu, étant précisé que pour la régie, il sera considéré que le réseau est complet s'il demeure quelques habitations isolées non raccordées (du fait d'un coût prohibitif de ces raccordements, dits « longs »).

Dans de telles conditions, la chambre recommande à la régie de conduire les études permettant de garantir que le marché de déploiement, en cours, comprenne toutes les configurations de raccordements.

Recommandation n° 5. : Améliorer la connaissance des raccordements longs et complexes, et en estimer les incidences financières

5.2.4.4 Les autorisations d'occupation et servitudes de passage pour les fourreaux

Le contrat de partenariat avec Auvergne Très Haut Débit dispose en son article 1.19.1 que le titulaire fait son affaire de l'obtention des autorisations d'occupation du domaine public, et privé, et du montant à acquitter le cas échéant. Le contrat prévoit qu'en cas de retard pris en la matière, non imputable au titulaire du contrat⁸⁵, aucune pénalité de retard ne saurait lui être appliquée.

De fait, aucune pénalité n'a été appliquée à ATHD pour ce motif. La régie n'a cependant aucune visibilité sur les autorisations obtenues par ATHD, dans la mesure où les engagements contractuels du titulaire prévoient que « *la documentation administrative d'ATHD doit être communiquée à la régie au plus tard lors de la livraison des dossiers des ouvrages exécutés* ». Dans ce contexte, la chambre engage la régie à s'assurer que les autorisations requises ont été sollicitées et obtenues en bonne et due forme, pour ne pas avoir à gérer en toute fin de contrat des situations d'occupations illicites ou des renouvellements en masse d'autorisations

⁸³ Source : conseil d'administration du 5 novembre 2024.

⁸⁴ Le raccordement final ayant des impacts pour la régie sur les recettes de commercialisation.

⁸⁵ Et qu'il parvient à faire la preuve de sa diligence en la matière.

temporaires arrivant à terme. Le directeur s'est engagé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, à réaliser une revue documentaire sur l'ensemble du périmètre, à l'issue du déploiement de la dernière phase.

S'agissant du marché de conception réalisation, l'obtention des autorisations de passage⁸⁶ constitue une condition suspensive de l'étude dite « EXE », préalable à l'engagement opérationnel des travaux. De ce fait, la régie a une parfaite connaissance des implantations d'équipement.

5.2.4.5 Le coût d'exploitation et les tarifs de commercialisation

Selon la régie, le plan d'affaires du contrat de partenariat a enregistré des surcoûts concernant l'exploitation. Par suite, la régie a consenti en juillet 2024 à la révision de la tarification appliquée. Le conseil d'administration n'a pas été appelé à se prononcer et les documents afférents aux tarifs ne correspondent plus, depuis lors, à la grille tarifaire fixée par le conseil d'administration (annexe 10g issue de l'avenant 11 du contrat). La chambre rappelle qu'en la matière, l'article R. 2221-38 du CGCT dispose que « *les taux des redevances dues par les usagers de la régie sont fixés par le conseil d'administration* ». En conséquence, il convient impérativement que le conseil d'administration décide de la modification des tarifs appliqués, au risque de devoir rembourser les surplus de redevances indûment perçues.

5.2.4.6 L'adressage en milieu rural, l'utilisation des appuis aériens : des problématiques pour la commercialisation

Les rapports d'activité de la régie pointent, de façon récurrente sur la période contrôlée, deux motifs principaux de difficultés pour le déploiement de la fibre optique : les « *logements sans adresse ou avec adresse incomplète* » d'une part, et « *l'utilisation des appuis aériens basse tension pour la réalisation des raccordements* », difficultés régulièrement présentées comme surmontées par la régie. Toutefois, celui de 2023 fait état de la difficulté d'utilisation des appuis aériens, par les fournisseurs d'accès à internet (lors de leurs interventions en tant que sous-traitant du prestataire, dit mode « STOC »), relevant d'un dispositif contractuel à négocier avec Enedis, gestionnaire du réseau de distribution de l'électricité (et non encore encadré au niveau national).

5.2.5 **La qualité du réseau**

5.2.5.1 Un prestataire chargé de l'exploitation du réseau

C'est le titulaire du contrat de partenariat qui assure l'exploitation du réseau, jusqu'au terme du contrat. Il s'ensuit que le titulaire supporte les risques relatifs à l'indisponibilité du réseau, vis-à-vis des usagers⁸⁷, dès lors que l'indisponibilité n'est pas imputable aux équipements techniques des usagers⁸⁸. Toute interruption de service aux usagers est soumise à une procédure d'alerte de la personne publique, décrite à l'article VI.2 du contrat. Se démarquant des affirmations d'ATHD, la régie a indiqué ne pas disposer d'accès au système

⁸⁶ Point 6.4.2 du cahier des clauses techniques particulières dudit marché.

⁸⁷ Les usagers étant, au cas d'espèce, les fournisseurs d'accès à internet. Ce ne sont donc pas les « utilisateurs du service », lesquels sont les clients des usagers.

⁸⁸ Point VI.1.1.3 du contrat.

d'information du prestataire pour réaliser des contrôles. Elle s'appuie sur les informations recueillies auprès des opérateurs commerciaux, qui sont ses clients.

Les remontées d'information émanant des utilisateurs finaux sont rares ; elles se font par formulaire de contact en ligne sur son site internet. Pour la régie, le contact de l'utilisateur demeure le fournisseur d'accès internet, qu'elle estime « *le seul à même d'établir un diagnostic à distance de l'équipement installé chez son client* », et de ce fait le premier maillon de l'analyse de la cause de l'incident. D'autres services de remontées d'information existent, propres à Orange⁸⁹ ou à Enedis, pour signaler des incidents constatés sur les réseaux.

La chambre note que, juridiquement, la régie a toute faculté de contrôle des missions confiées au titulaire du partenariat, par l'effet des stipulations de l'article XI.1 du contrat. Au surplus, le suivi de l'exécution du contrat procède aussi de la production du rapport annuel du titulaire⁹⁰, qu'exigent l'article L. 1414-14 du CGCT et les articles R. 2234-1 et suivants du code de la commande publique. Par cette voie notamment, selon la régie, la qualité du réseau fait l'objet d'un suivi et de comptes-rendus réguliers.

Mais de fait, si les taux de disponibilité ressortent bien aux rapports d'exploitation⁹¹, et se révèlent satisfaisants⁹², ils doivent être acceptés comme tels, sans aucune contre-expertise de la régie Auvergne numérique faute d'accès aux systèmes d'information du titulaire du partenariat, Auvergne Très Haut Débit. En outre, il n'y a pas eu d'enquête de satisfaction des usagers durant la période d'analyse, au vu des rapports commerciaux d'ATHD qui n'en font pas mention. Or, de telles enquêtes peuvent être demandées par la régie, conformément au point XI.3.3 du contrat de partenariat, et constituer ainsi une source d'information contradictoire sur le taux de disponibilité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur de la régie a exprimé son souhait de disposer de telles enquêtes, ATHD ayant déclaré pour sa part en avoir diligemment sans en rendre compte à la régie.

5.2.5.2 Le risque d'obsolescence des équipements posés

Selon la régie, il existe un risque d'obsolescence des nœuds de raccordement optiques posés en début de déploiement, dont les performances en termes de consommation énergétique pour éviter les effets d'atténuation⁹³ pourraient se révéler problématiques. Par ailleurs, la technologie « satellite », qui doit perdurer dans les zones non appelées à être couvertes par la fibre optique (du fait de leur isolement et de leur éloignement des points de branchement), souffre d'un défaut de qualité en lien avec le phénomène de latence, préjudiciable aux télétravailleurs et entreprises utilisant des réseaux privés virtuels (VPN)⁹⁴.

⁸⁹ Source : <https://dommages-reseaux.orange.fr>

⁹⁰ Point XI.3 du contrat.

⁹¹ En application de l'article XI. 3.2 du contrat de partenariat.

⁹² À titre d'illustration : il oscille entre 97,43 % et 99,98 % selon les technologies visées.

⁹³ L'atténuation désigne la réduction de la force du signal lors de son déplacement le long d'une fibre optique. Ce phénomène se produit en raison de facteurs tels que l'absorption, diffusion et pertes par flexion. La présence de connecteur amplifie la perte de liaison (dont les nœuds de raccordements font partie).

⁹⁴ La latence désigne le temps nécessaire au signal du satellite pour être reçu par l'antenne du bâtiment desservi : cela se traduit par un délai entre la requête envoyée et la réponse qui parvient, pouvant aller jusqu'à créer des effets indésirables tels que la déconnexion aux VPN (*virtual private networks*).

Il en ressort que pour s'assurer de la qualité de service apporté et réinterroger, le cas échéant, les choix de déploiement technologique, la régie doit disposer d'une solide et parfaite connaissance de la qualité du service rendu à l'utilisateur final, non pas seulement par l'effet d'échanges ponctuels avec les fournisseurs d'accès internet mais par l'administration d'enquêtes statistiquement robustes. Sur la base des stipulations du contrat de partenariat, la régie doit en particulier exiger de son prestataire les éléments précis relatifs à l'action commerciale et la qualité du réseau, et se doter de ses propres capacités d'appréciation des informations communiquées par son prestataire. Le directeur de la régie a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, souhaiter progresser en la matière, en s'appuyant notamment sur une assistance à maîtrise d'ouvrage objet d'un marché récemment conclu.

5.2.5.3 La sous-traitance à un opérateur commercial (ou mode « STOC ») : une difficulté pour mesurer la qualité réelle du service rendu

Le mode « STOC », pour « sous-traitance par l'opérateur commercial », désigne un contrat dans lequel l'opérateur d'infrastructures sous-traite à l'opérateur commercial le raccordement du client final, c'est-à-dire la liaison entre le point de branchement et la prise terminale optique, la pose de ladite prise chez le client, ainsi que le test de la ligne du point de mutualisation à la prise terminale optique. Le « brassage » au point de mutualisation peut être également réalisé par l'opérateur commercial.

Dans le souci de contenir les risques de malfaçons chez le client final, la régie n'admet que deux rangs de sous-traitance, au-delà de son prestataire⁹⁵. Les rapports annuels dudit prestataire ne font cependant pas mention du respect de cette exigence, dans la mesure où la gestion des prestataires subséquents relève de la responsabilité d'ATHD. Le directeur de la régie a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir procédé à des contrôles visant à vérifier le nombre de sous-traitants en cascade, sans apporter de pièces justificatives à l'appui de ses dires.

La régie estime toutefois que le fonctionnement du mode « STOC » serait plus apaisé⁹⁶ sur son réseau que pour le reste du territoire national : en particulier, l'expérimentation d'accès aux armoires de point de branchement optique par serrures électroniques, un temps envisagé par la régie pour pouvoir identifier les passages et interventions successives, a finalement été abandonné faute d'intérêt réel, avec de très rares incidents relatés (abandon de déchets électroniques au pied desdites armoires) que ne permettrait pas de résoudre, en tout état de cause, le dispositif de serrures électroniques.

La chambre note, pour sa part, que c'est bien Auvergne Très Haut Débit qui est chargé contractuellement de l'exploitation du réseau, en application du chapitre VI du contrat de partenariat. Comme pour l'ensemble des obligations pesant sur son co-contractant, il appartient donc à la régie de veiller à leur respect et de s'assurer de la parfaite exécution du contrat en la matière, en étant en particulier en mesure de vérifier la disponibilité du réseau, de connaître les situations d'indisponibilité et leur origine.

⁹⁵ Dans l'esprit des recommandations émises par l'ARCEP en novembre 2021.

⁹⁶ La régie cite ainsi « quelques cas de dégradation des portes de point de mutualisation (oubli de la clef) et d'emprunt sauvage d'une fibre au point de mutualisation et au point de branchement (déconnexion d'un client existant d'un autre opérateur pour en raccorder un autre) ».

Recommandation n° 6. : Améliorer le suivi de la qualité du service rendu, en application du contrat de partenariat passé avec Auvergne Très Haut Débit.

5.2.5.4 La résilience du réseau

La régie a identifié diverses menaces affectant la résilience du réseau, mais n'a pas jusqu'à présent élaboré de schéma de résilience, sa priorité pour 2025 étant « *de réussir la montée en puissance du déploiement de la dernière phase de généralisation et la bonne reprise en exploitation des équipements livrés* ». Elle se dit aussi en attente de cadrage national en la matière, besoin de soutien auquel la Banque des territoires a contribué à répondre en diffusant le 5 septembre 2024 un guide pour la préparation des schémas de résilience. Sur la base des retours d'expériences d'autres RIP, en particulier ceux exploités par Orange concessions, le directeur de la régie a indiqué que serait bientôt engagé un schéma de résilience, en coordination avec l'exploitant et les différents intervenants impliqués.

La régie n'est pas partie prenante des plans de gestion de crise pilotés par l'État, situation qu'elle explique par la circonstance qu'elle n'est pas propriétaire des réseaux, qui appartiennent à ATHD pendant le contrat de partenariat. Or, la chambre observe que, pour une part, la régie est maître d'ouvrage sur le réseau objet du marché de conception-réalisation. Elle note aussi que la régie est responsable juridiquement de l'exécution du contrat de partenariat relatif à l'établissement et l'exploitation du réseau : dans ces conditions, la régie ne peut entendre s'exonérer de la surveillance du fonctionnement et du suivi des incidents affectant le réseau.

La chambre engage la régie à se saisir de l'enjeu des questions de résilience du réseau, affectant directement la qualité du service dispensé à la population.

Recommandation n° 7. : Établir un schéma de résilience du réseau et en assurer le suivi.

5.2.6 **Le décommissionnement du cuivre en Auvergne : un nouvel enjeu pour la régie Auvergne numérique**

En France, le réseau de télécommunications en cuivre est la propriété exclusive de l'opérateur Orange (qui a succédé à l'administration de l'État l'ayant développé). Il couvre 100 % du territoire national et permet encore à quelque 20 millions de ménages et d'entreprises d'être raccordés au téléphone et à internet. Orange a annoncé l'abandon du réseau de cuivre, par zones, en deux étapes. Dans un premier temps, l'opérateur doit procéder à une fermeture commerciale, impliquant qu'aucun abonné internet ne peut souscrire d'offre ADSL, et les opérateurs ne peuvent plus louer de lignes. Dans un second temps, de 2026 à 2030, doit intervenir la fermeture technique, obligeant les abonnés au réseau cuivre de souscrire une offre fibre dès lors qu'ils se trouveront dans une zone où la fibre est déployée, ou d'opter pour une solution alternative telle que la 4G fixe ou par satellite.

La fermeture commerciale du réseau de cuivre en Auvergne était initialement prévue entre 2025 et 2026, et la fermeture technique entre 2028 et 2030. La régie ne peut en dire plus, Orange ne communiquant plus que sur la fermeture technique, sans que le calendrier prévisionnel n'ait été modifié ou actualisé récemment.

La régie a informé le conseil d'administration, en février 2023, sur le démarrage expérimental du retrait du cuivre, pour deux communes de Haute-Loire et huit du Puy-de-Dôme, avec une fin de commercialisation pour novembre 2024 et un décommissionnement

physique annoncé pour novembre 2025. Il avait alors été indiqué que la régie serait associée aux réunions de terrain de février 2024, dans la mesure où 138 locaux concernés étaient répertoriés comme non raccordables.

Ultérieurement, lors du conseil d'administration du 5 novembre 2024, la direction de la régie s'est engagée à dresser la liste des communes qui ne pourront être ouvertes commercialement à la fibre au moment de l'interruption commerciale du cuivre, dans le souci de coordonner cet échéancier avec le calendrier de déploiement de la fibre, sous sa responsabilité. Lors du contrôle, il a été enfin indiqué que l'opérateur historique Orange s'apprêtait à annoncer le report d'un an de la fermeture commerciale, initialement prévue pour fin janvier 2026, annonce en lien avec l'exigence de l'ARCEP ayant imposé à Orange (au niveau national) que la fibre optique soit disponible sur la zone considérée, avant décommissionnement du cuivre⁹⁷.

La chambre observe que l'accès au haut débit s'appuie encore pour partie sur les technologies de l'ADSL et du VDSL, ou la montée en débit à partir du cuivre. Il s'en suit que l'arrêt – certes progressif – de l'exploitation du réseau cuivre influera également sur le niveau des recettes de la régie, qui incluent des produits liés à la montée en débit, de quelque 215 200 € en 2023 selon le rapport d'activité de la régie de la même année. La chambre souligne aussi le défaut de visibilité et d'anticipation de la régie quant aux raccordements complexes qui restent à régler en fin de déploiement, à l'approche précisément de l'arrêt du cuivre. À cet égard, la chambre note que le contrat de partenariat prévoit, en son article I. 12 .3, que le titulaire doit proposer des actions de modernisation du réseau régional dans le cas de rupture technologique, et en particulier en cas de fermeture d'accès aux éléments du réseau cuivre.

Il convient donc que la régie se rapproche d'Orange, pour mieux connaître les échéances et anticiper les difficultés et contrariétés de calendrier, entre l'achèvement de la couverture en très haut débit et le démantèlement du réseau cuivre, et solliciter au besoin de son prestataire des solutions palliatives. Le directeur de la régie a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, participer aux réunions d'information organisées par Orange sur la question.

Recommandation n° 8. : Anticiper, tant au regard des prévisions de recettes que pour les solutions technologiques à mettre en œuvre et les zones de déploiement à cibler, les conséquences de la fermeture commerciale et technique du cuivre.

5.3 L'impact de l'action de la régie Auvergne numérique sur la capacité à attirer du territoire auvergnat

La régie Auvergne numérique n'a pas pour objet, selon ses statuts, de suivre les effets du déploiement du très haut débit sur la capacité à attirer du territoire de l'Auvergne. Qui plus est, l'absence de participation au conseil d'administration de représentants des usagers et de personnalités qualifiées, comme le défaut d'exigence auprès de son prestataire en la matière

⁹⁷ Voir notamment la réponse de l'ARCEP à la consultation publique sur le plan de fermeture du cuivre d'Orange.

(aucune étude auprès des utilisateurs finaux), a privé la régie de toute information documentée et analyses pertinentes.

5.3.1 Les besoins identifiés par le schéma directeur territorial d'aménagement numérique et le CESER⁹⁸

Le schéma directeur territorial avait identifié, dès 2011, les besoins auxquels l'accès à internet en très haut débit devait permettre de répondre en Auvergne. Tant les usages résidentiels des particuliers (télévision haute définition, vidéo à la demande, échange de gros fichiers, jeux interactifs en ligne, éducation et formation), que les usages professionnels (visioconférence, échanges de fichiers, télétravail, externalisation de serveurs et travail collaboratif pour la conception assistée par ordinateur, développement des téléservices), avaient alors été bien identifiés mais non chiffrés ni exprimés en termes d'indicateurs de croissance économique, de développement d'entreprises, de taux d'emploi ou de solde migratoire.

Pour sa part, le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a publié, en 2022 et 2023, deux contributions sur les « Clés et défis pour des territoires connectés », l'une concernant les particuliers et la seconde concernant les entreprises et administrations. Il y est souligné l'importance stratégique, pour le développement économique des territoires, de la maîtrise des données sous organisation informatique en nuage (ou « *cloud computing* »), le CESER observant que sur les sept départements de la région dotés de « *data centers* », seul le Puy-de-Dôme appartient à l'Auvergne. Le conseil pointe également que la principale attente des entreprises d'Auvergne-Rhône-Alpes vise la disponibilité et la fiabilité de la connexion, bien plutôt que le dimensionnement des débits.

Les besoins identifiés au schéma directeur n'ont pas ensuite donné lieu à mise à jour et leur degré d'atteinte jamais mesuré, de sorte qu'il est impossible de déterminer l'apport et la contribution de la régie à la capacité à attirer du territoire auvergnat.

5.3.2 Le déploiement du très haut débit : un objectif de couverture en prises raccordables, et non de capacité à attirer

Les objectifs assignés à la régie Auvergne numérique tiennent à la couverture des locaux raccordables, et à la prise de contact en vue de branchement permettant un accès aux usagers finaux. Elle n'a pas d'objectifs en termes de raccordements finaux effectifs, et moins encore d'attentes au regard de la capacité à attirer du territoire. En particulier, la « feuille de route numérique » de 2017-2021 de la région Auvergne-Rhône-Alpes fondait, en une seule stratégie, les enjeux de déploiement du très haut débit et ceux de développement économique, estimant que les infrastructures à très haut débit étaient au nombre d'entraves citées par 17 % des entreprises sondées⁹⁹. Aucun élément de mission n'est cependant dévolu à la régie Auvergne

⁹⁸ Instance consultative régionale, le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a pour mission « *d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* » (article L. 4134-1 du CGCT).

⁹⁹ Page 12 de la feuille de route.

numérique pour contribuer au développement économique, par le déploiement d'une couverture en très haut débit.

Le catalogue des offres proposées par ATHD, en vue de la commercialisation, n'est pas spécifiquement auvergnat ; il est identique à ce qui est proposé sur l'ensemble du territoire métropolitain. La régie ne dispose d'aucune étude sur l'adéquation de son offre avec les besoins particuliers qui auraient été identifiés pour son territoire ; elle estime suffisant de s'appuyer sur l'expertise d'ATHD et du groupe Orange, arguant du fait que le contrat de partenariat « *prévoit de faire régulièrement un benchmark de nos offres avec celles des autres RIP* ».

Sans disposer donc d'analyses documentées, la régie revendique en soutien de son action (et de son objet même) les effets attribués généralement à l'accès au haut débit : facilitation du développement du télétravail ; satisfaction du besoin des entreprises industrielles, fonctionnant en réseau, pour leurs activités CAD/CAM¹⁰⁰ qui nécessitent un volume de données important. Elle met aussi à l'actif du développement du haut débit le maintien en Auvergne d'entreprises de premier plan, ou le développement des liens commerciaux avec des entreprises auvergnates, sans pouvoir documenter ses dires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période de contrôle, la régie Auvergne numérique a déployé un réseau d'infrastructures de télécommunications en très haut débit, initialement conçu selon plusieurs technologies et offres pour mieux s'adapter au territoire auvergnat et aux acteurs locaux (particuliers comme professionnels). Au fil du temps, la diversité d'options s'est réduite pour aboutir, en fin de période, à un déploiement tourné quasi-exclusivement sur la fibre au domicile (dite « FttH ») avec une variante destinée aux entreprises.

Elle conduit la mission de déploiement qui lui est assignée en s'appuyant sur deux prestataires, dont l'un est également chargé de l'exploitation du réseau jusqu'en 2037 par l'effet d'un contrat de partenariat public-privé. Ce contrat, pour partie respecté en ses attendus, contenait des objectifs qui ne privilégiaient pas l'option d'une couverture du territoire en fibre optique ; il en est résulté que l'Auvergne était en deçà, en 2025, des objectifs d'équipement en fibre fixés par l'État. Pour y remédier, un marché de conception-réalisation a été conclu, dont le rythme d'exécution souffre déjà de retard et pour lequel le financement attendu du Fonds national pour la société numérique n'est pas acquis.

La régie doit être plus soucieuse de la prestation finale assurée auprès des utilisateurs, tant en termes du nombre de raccordements effectifs qu'en termes de qualité de réseau. Elle doit aussi se préoccuper des questions de résilience du réseau, et ce d'autant plus à l'approche du démantèlement annoncé du réseau cuivre d'Orange.

N'ayant aucune contrainte en la matière mais bénéficiant d'un objet statutaire ouvert pouvant l'y inciter, la régie Auvergne numérique ne s'est guère souciée jusqu'à présent de l'impact de son intervention sur la capacité à attirer du territoire auvergnat, ni n'a conduit d'études en la matière.

¹⁰⁰ « Computer aided design » : conception assistée par ordinateur ; « computer aided manufacturing » : production assistée par ordinateur.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	61
Annexe n° 2. Le fonctionnement d'un réseau internet très haut débit	62
Annexe n° 3. Dépenses et recettes liées au contrat de partenariat	63
Annexe n° 4. Financements publics perçus par la régie.....	64
Annexe n° 5. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie	65
Annexe n° 6. Diverses observations sur les conditions d'emploi des agents détachés.....	66
Annexe n° 7. Couverture FttH de l'Auvergne au 31 mars 2018	67
Annexe n° 8. Couverture FttH de l'Auvergne au 31 décembre 2024	68
Annexe n° 9. Couverture FttH France métropolitaine au 31 décembre 2024.....	69
Annexe n° 10. Communes peu couvertes par du FttH en zone « appel à manifestation d'intention d'investissement », au 31 décembre 2024	70
Annexe n° 11. Atteinte des objectifs des phases 2 et 3 en FttH.....	71
Annexe n° 12. Contrats passés par la régie avec des fournisseurs d'offres propres aux entreprises.....	72
Annexe n° 13. Les zones à appel à manifestation d'investissement en Auvergne.....	73

Annexe n° 1. Glossaire

AMII : appel à manifestations d'intentions d'investissement

ARCEP : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

CCSPL : commission Consultative des services publics locaux

FAI : fournisseur d'accès à Internet

FEDER : fonds européen de développement régional

FSN : fonds national pour la société numérique

FttH : Fiber to the Home : fibre optique déployée jusqu'à l'abonné grand public

FttO : Fiber to the Office : fibre optique déployée jusqu'à l'abonné entreprise si souscription de l'offre

Montée en débit : opération consistant à améliorer les débits disponibles sur le réseau cuivre de l'opérateur historique, notamment en amenant la fibre du central téléphonique jusqu'aux sous répartitions

NRO : nœud de raccordement optique

PBO : point de branchement optique

PM : point de mutualisation

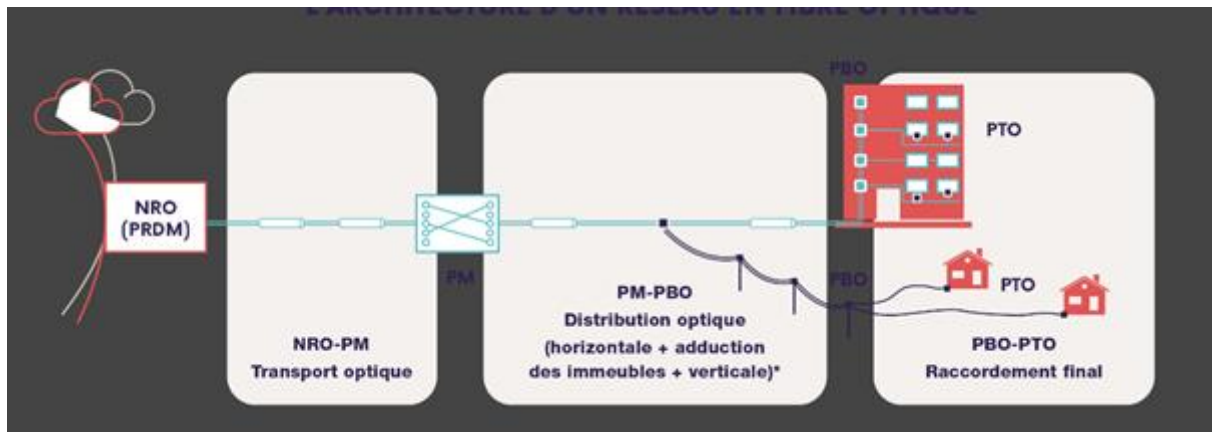
PTO : prise terminale optique

RIP : réseau d'initiative publique

SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique

Triple Play : fourniture d'un service incluant l'Internet, la téléphonie et la télévision (1 téléviseur = monoposte, 2 téléviseurs ou plus = multipostes) /Quadruple Play : idem avec les services de mobilité en plus

Annexe n° 2. Le fonctionnement d'un réseau internet très haut débit



Source : Arcep

Réseaux de collecte, de transport et de desserte :

Le réseau dorsal est la partie principale du réseau de fibre optique, caractérisée par un débit élevé, qui concentre des signaux et les transporte. Le réseau de collecte assure le transport des signaux entre ce réseau dorsal et les réseaux d'accès. Le réseau de transport correspond au segment allant du nœud de raccordement optique (NRO) aux points de mutualisation. Le réseau de distribution est le segment du réseau mutualisé situé entre le point de mutualisation (PM) et le point de branchement optique (PBO). Le réseau de desserte est la partie terminale du réseau mutualisé, allant du point de mutualisation (PM) jusqu'à la PTO installé dans les locaux.

Les différents types de réseaux fibre : FttH, FttO, FttE, FttB :

Un réseau très haut débit de fibre optique jusqu'à l'abonné, ou Fiber to the Home (FttH), permet de relier des utilisateurs aux réseaux d'opérateurs fournissant des services de communications électroniques. Il est également désigné sous le terme de boucle locale optique mutualisée (BLOM). L'opérateur qui établit ou exploite un tel réseau est un opérateur d'infrastructure ou opérateur d'immeuble (OI). Les opérateurs fournissant des services de communications électroniques et bénéficiant de l'accès au réseau déployé par l'OI sont les opérateurs commerciaux (OC).

Le réseau FttH repose sur une architecture dite « fibre mutualisée » qui est la plus répandue, c'est-à-dire qu'à partir du point de mutualisation (PM), la fibre se déploie en arborescence, ce qui va permettre de raccorder l'ensemble des clients situés à l'arrière de celui-ci, particuliers ou professionnels. Le débit sera partagé entre les utilisateurs, ce qui peut entraîner une variation de la vitesse de connexion.

Le réseau « fiber to the office » (FttO) est une architecture fibre spécifique qui déploie un câble optique unique entre le NRO et les locaux de l'entreprise, qui bénéficie alors d'une connexion propre. Plus coûteuse, elle est souvent accompagnée d'une garantie de rétablissement (GTR) en cas de panne ou de problème technique et est destinée aux entreprises importantes ou aux usages critiques.

Le réseau « fiber to the entreprise » (FttE) s'appuie aussi sur un unique câble optique entre le NRO et les locaux de l'entreprise, mais à partir de l'architecture déployée pour le réseau FttH. Le réseau « fiber to the building » (FttB) est déployé avec un réseau fibre qui va jusqu'à l'immeuble, mais se déploie ensuite avec un câble coaxial dans les différents locaux. Il ne s'agit donc pas d'une connexion 100 % fibre.

Annexe n° 3. Dépenses et recettes liées au contrat de partenariat

	Dépenses	Recettes
Exploitation	Rémunération du titulaire du contrat : • Redevances financières (R1, R2)¹⁰¹ • Redevance de maintenance des équipements (R3) • Redevance de provisions pour gros entretien et réparations (R4) • Redevance de provisions sur dépenses de commercialisation (R5) • Redevance de frais de gestion (R6) • Frais à l'euro l'euro (F1 et F2)¹⁰² • D'éventuelles primes en cas d'atteinte des objectifs de performance¹⁰³ Frais de fonctionnement et de gestion de la régie (dépenses de personnel¹⁰⁴, de communication et budget d'accompagnement assistance à maîtrise d'ouvrage-AMO)	Recettes commerciales Appels de fonds des cofinanceurs publics D'éventuelles sanctions financières en cas de non-atteinte des objectifs de performance
Investissement	Rémunération du titulaire du contrat • Pré-loyers directement liés à la mise en service du réseau au fil des jalons contractuels • Une part des redevances R1 et R2 (R1a et R2a), correspondant à la couverture du service de la dette et de la rémunération des fonds propres • Redevance liée aux extensions de réseau (R7)	Appels de fonds des cofinanceurs publics Fonds publics : • Fond national pour la société numérique (FSN) • Fonds européen de développement régional (FEDER) Parfois, certaines communes et EPCI peuvent contribuer dans le cadre de l'extension de couverture FTTH¹⁰⁵ Recettes issues de l'emprunt, le cas échéant¹⁰⁶

Source : contrat de partenariat et rapports d'activité de la régie

¹⁰¹ Dont R1b portant sur les intérêts de la dette cédée, R2c portant sur la rémunération des fonds propres, R2d portant sur le paiement de l'impôt sur les sociétés.

¹⁰² La redevance F1 est constituée des taxes (ARCEP, Organic, CET) tandis que la redevance F2, variable, dépend du niveau effectif de commercialisation (fourniture du service FTTO).

¹⁰³ Prévues à l'annexe 22 du contrat de partenariat. À titre d'exemple, en 2018 ont été appliquées, au titulaire du contrat, 11 509 € de pénalités pour non atteinte des objectifs de commercialisation sur le Wifimax en 2017 (imputées en recettes exceptionnelles au compte administratif 2018), et 589 307 € de prime (inscrits en dépenses exceptionnelles au compte administratif 2018).

¹⁰⁴ Composée d'agents mis à la disposition de la régie par la région et les départements auvergnats.

¹⁰⁵ Ainsi, en 2023, la commune de Vic-le-Comte a versé un montant de 181 859 € à la RAN dans le cadre de l'extension de couverture FTTH pour les secteurs de Lachaux et de Bord-Langlade.

¹⁰⁶ Cas de l'exercice 2020 (emprunt de 50 000 €).

Annexe n° 4. Financements publics perçus par la régie

Tableau n° 9 : Appels de fonds auprès des cofinanceurs publics effectivement perçus (en €)

Type de subvention	Collectivités territoriales et groupements	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
Exploitation	Région ARA	1 058 036	658 820	0	0	0	0	1 716 856
	Dép. Allier	147 788	114 468	0	0	0	0	262 256
	Dep. Cantal	136 822	85 472	0	0	0	0	222 294
	Dep. Haute Loire	195 708	129 762	0	0	0	0	325 470
	Dep. Puy de Dôme	336 818	259 568	0	0	0	0	596 386
	CA du Puy-en-Velay	18 664	18 664	18 664	18 664	18 664	18 664	111 984
	Sous-total subv. d'exploitation	1 893 836	1 266 754	18 664	18 664	18 664	18 664	3 235 246
Investissement	Région ARA	15 199 644	15 148 913	8 867 256	7 788 946	8 143 384	0	55 148 143
	Dep. Allier	2 009 044	2 358 494	1 875 746	1 472 700	1 872 746	1 599 339	11 188 069
	Dep. Cantal	1 702 048	2 326 664	1 406 426	1 036 166	893 792	1 021 774	8 386 870
	Dep. Haute Loire	2 944 804	3 418 235	2 040 124	1 579 632	1 641 724	1 514 349	13 138 868
	Dep. Puy de Dôme	5 885 571	5 813 518	3 976 388	3 404 328	3 783 680	3 109 085	25 972 570
	Commune de Vic le Comte						181 859	181 859
	CC Cère et Goul en Carladès	38 252						38 252
	Sous-total subv. d'investissement	27 779 363	29 065 824	18 165 940	15 281 772	16 335 326	7 426 406	114 054 631

Source : chambre régionale des comptes, à partir mandats et comptes de gestion

Tableau n° 10 : Total de subventions publiques d'investissement perçues (en €)

Type de financement	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
FSN	1 870 195	25 136 086	19 879 807	14 652 838	1 678 424	50 143 589	113 360 938
FEDER	0	0	0	0	0	23 804 279	23 804 279
<i>Sous-total Etat et UE</i>	<i>1 870 195</i>	<i>25 136 086</i>	<i>19 879 807</i>	<i>14 652 838</i>	<i>1 678 424</i>	<i>73 947 868</i>	<i>137 165 217</i>
<i>Sous-total cofinanceurs</i>	<i>27 779 363</i>	<i>29 065 824</i>	<i>18 165 940</i>	<i>15 281 772</i>	<i>16 335 326</i>	<i>7 426 406</i>	<i>114 054 631</i>
Total subventions d'investissement	29 649 558	54 201 910	38 045 747	29 934 610	18 013 750	81 374 274	251 219 848

Source : chambre régionale des comptes, à partir mandats et comptes de gestion

Annexe n° 5. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	30 490 342	6 751 485	22 653 569	19 569 923	36 188 697	46 789 973
- Besoin en fonds de roulement global	2 207 469	6 864 094	15 039 114	6 084 641	28 283 224	19 956 588
=Trésorerie nette	28 282 872	-112 609	7 614 455	13 485 282	7 905 473	26 833 385
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>1 070,9</i>	<i>-3,4</i>	<i>207,0</i>	<i>276,6</i>	<i>127,1</i>	<i>463,9</i>

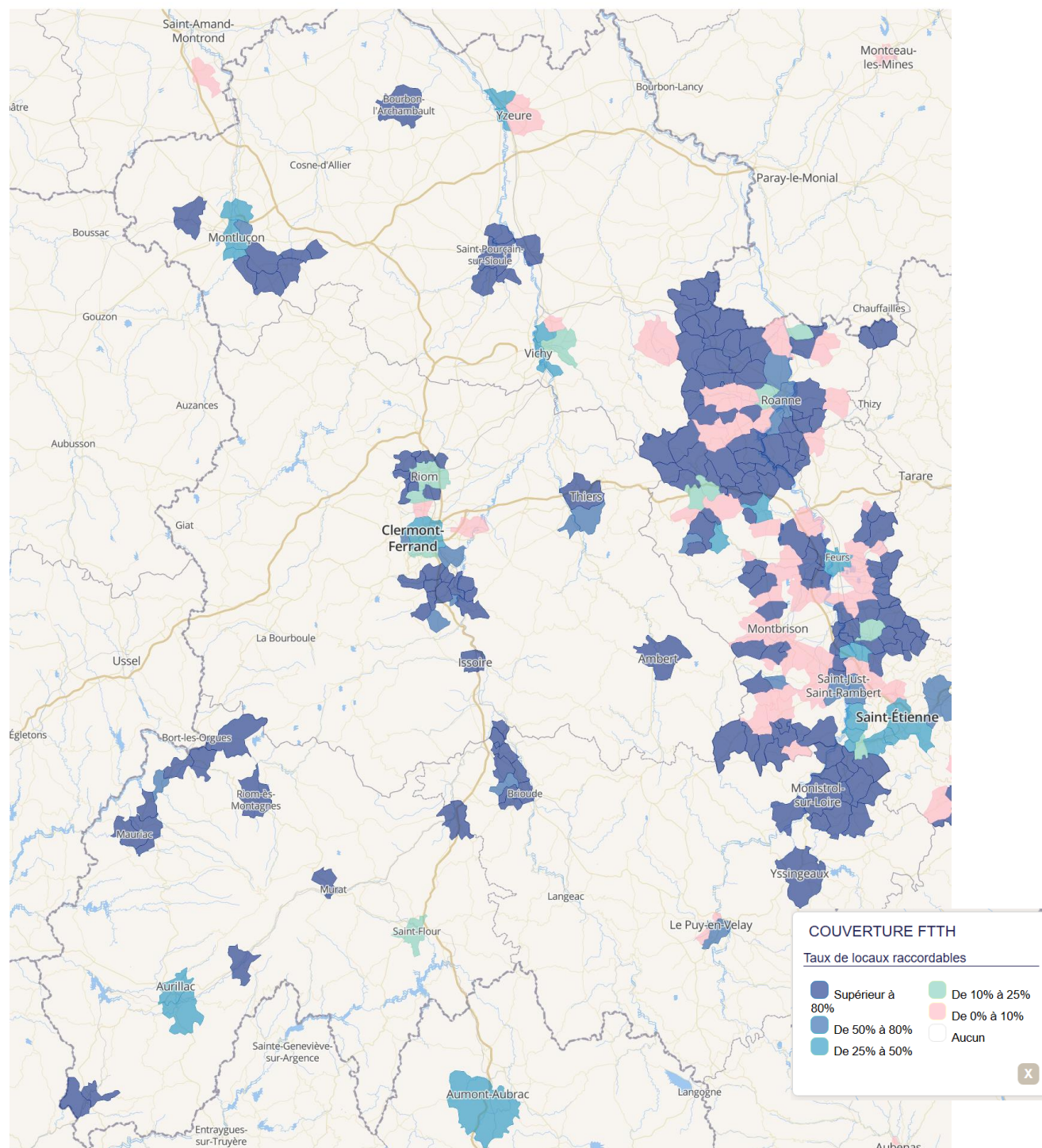
Source : comptes de gestion de la régie, retraitement chambre régionale des comptes

**Annexe n° 6. Diverses observations sur
les conditions d'emploi des agents détachés**

Agent concerné	Type de problématique	Montant brut concerné	Période concernée
<i>Matricule A</i>	Trop perçu au regard des stipulations du contrat de travail	375,97 €	Entre septembre 2020 et juin 2021
<i>Matricule B</i>	Paieement intégral de la prime de rendement et de l'indemnité de repas alors que contrat commencé au 15 du mois	494,67 €	Nov-21
	Avenant n°2 au contrat de travail, faisant figurer une augmentation mensuelle de 2,35 €, signé par une personne non habilitée (directeur adjoint)	Régularisé par le directeur en novembre 2022	Sept-22
<i>Matricule C</i>	Trop perçu au regard des stipulations du contrat de travail	5,97 €	Déc-23
	Avenant n°2 au contrat de travail, faisant figurer une augmentation mensuelle de 109,15 €, signé par une personne non habilitée (directrice adjointe)	Régularisé par le directeur en novembre 2022	Sept-22
	Absence de détail entre salaire de base et prime de service et rendement au contrat, et aux avenants 2, 6 et 8		1er juillet 2019, puis décembre 2019, décembre 2022 et décembre 2023
<i>Matricule D</i>	Trop perçu au regard des stipulations du contrat de travail	10,85 €	Déc-23
	Absence de détail entre salaire de base et prime de service et rendement aux avenants du contrat de travail 3 et 5		Janv-23
	Avenant n°2 au contrat de travail, faisant figurer une augmentation mensuelle de 102,65 €, signé par une personne non habilitée (directrice adjointe)	615,90 €	Entre juillet et décembre 2022
<i>Matricule E</i>	Trop perçu au regard des stipulations du contrat de travail	10,09 €	Déc-23
<i>Matricule F</i>	Trop perçu au regard des stipulations du contrat de travail	12,26 €	Déc-23

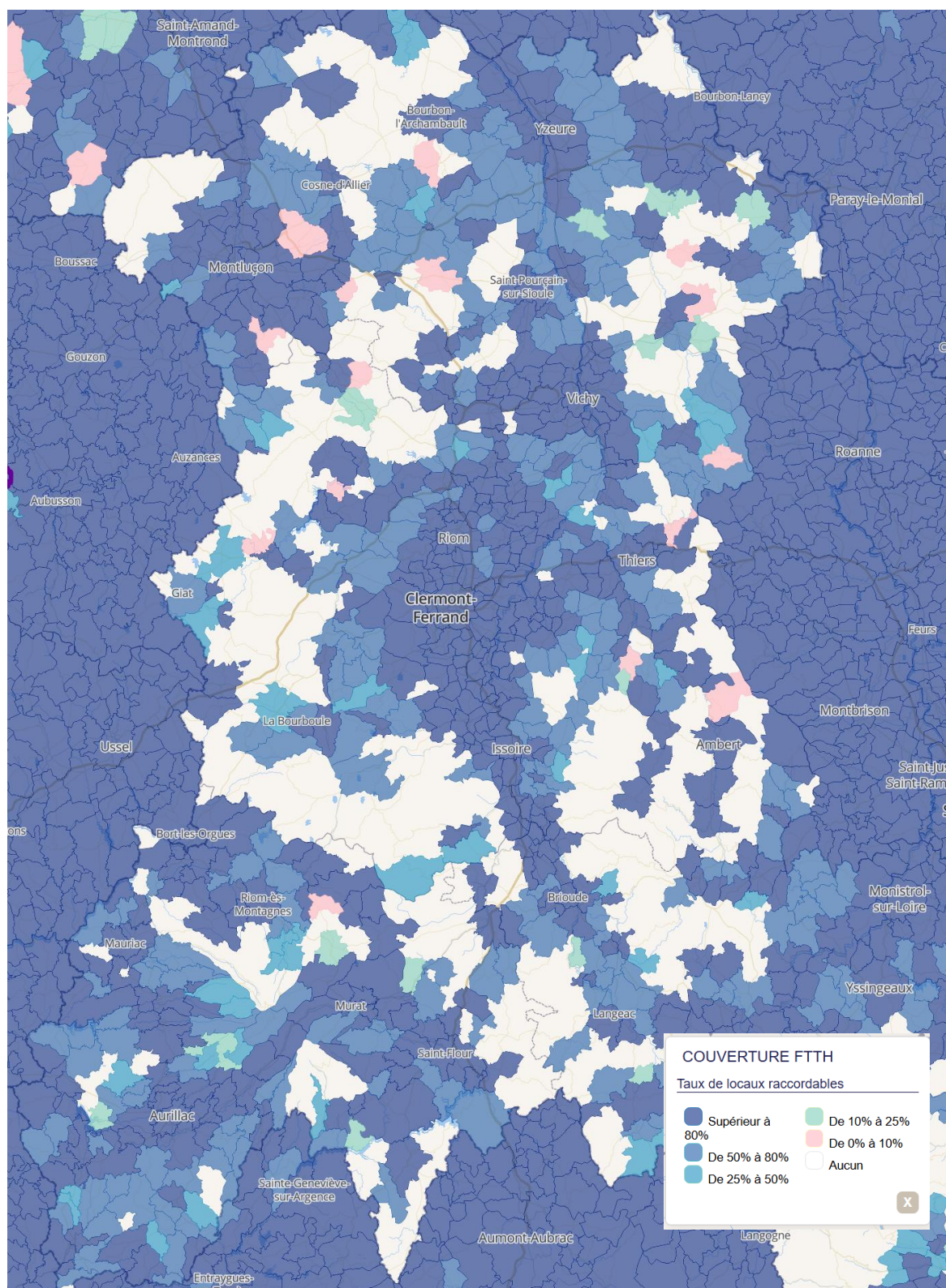
Source : chambre régionale des comptes, à partir les données fournies par la régie Auvergne numérique

Annexe n° 7. Couverture FttH de l'Auvergne au 31 mars 2018



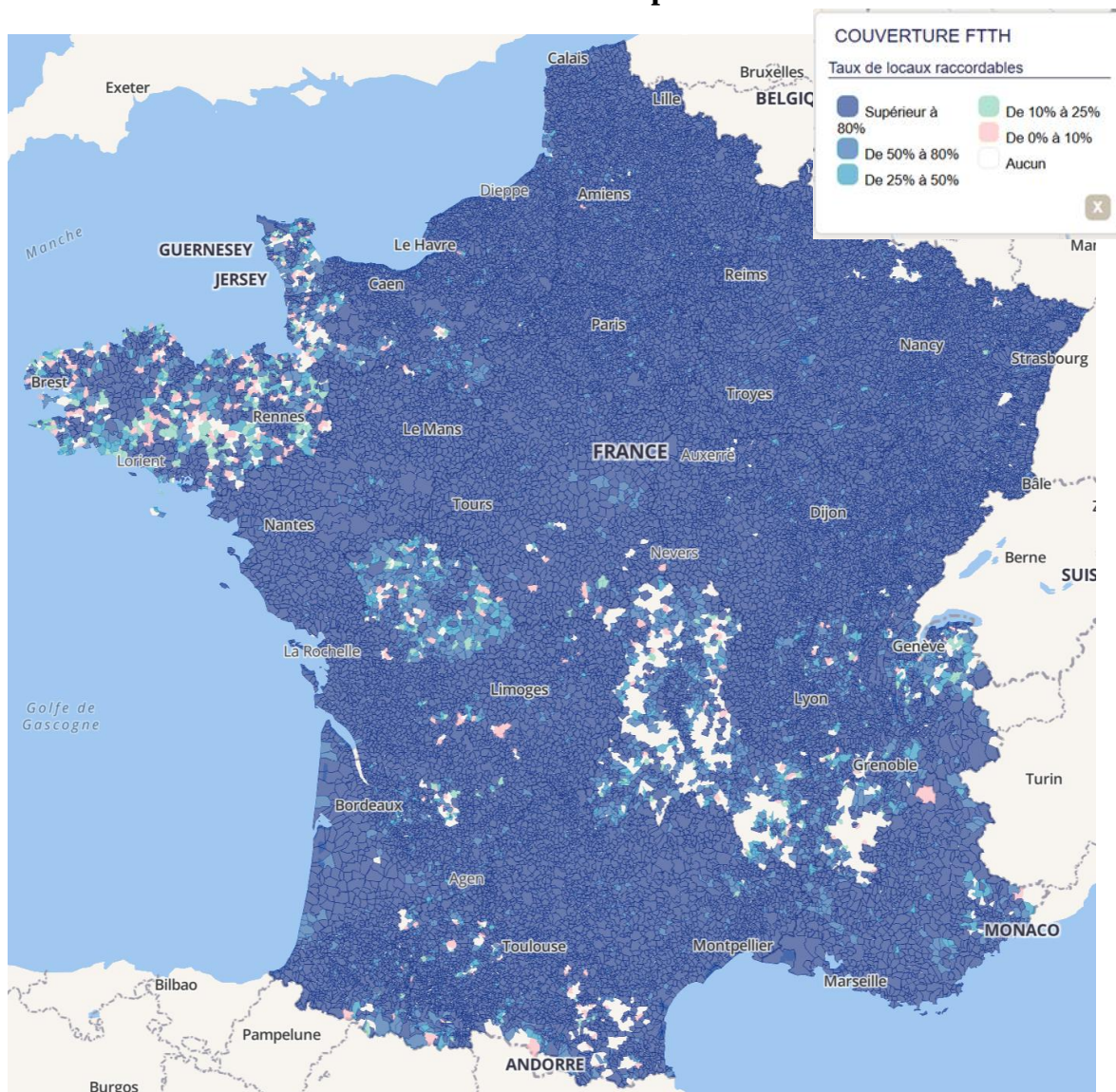
Source : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

Annexe n° 8. Couverture FttH de l'Auvergne au 31 décembre 2024



Source : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

Annexe n° 9. Couverture FttH France métropolitaine au 31 décembre 2024



Source : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

Annexe n° 10. Communes peu couvertes par du FttH en zone « appel à manifestation d'intention d'investissement », au 31 décembre 2024

Taux de locaux raccordables	Cantal	Allier	Haute-Loire
10 à 25 %	Lacapelle-Viescamp, Lascelles	Gouise	
25 à 50 %	Ayrens, Laroquevieille, Saint-Cirgues-de-Jordanne	Lamaids	Ceyssac
50 à 80 %	Saint-Paul-des-Landes, Teissières-de-Cornet, Crandelles, Marmanhac, Mandailles-Saint-Julien, Carlat, Labrousse	Bost, Magnet, Quinssaines, Aurouër, Besson, Bresnay, Chapeau, Chemilly, Chézy, Coulandon, Gennetines, Marigny, Montbeugny, Neuilly-le-Réal, Saint-Ennemond, Souvigny	Saint-Privat, Cussac-sur-Loire, Sanssac-l'Eglise, Saint-Christophe-sur-Dolaison
Nombre total de communes concernées	12	18	5

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

Annexe n° 11. Atteinte des objectifs des phases 2 et 3 en FttH

Tableau n° 11 : Atteinte des objectifs de la phase 2 en FttH

phase 2	Département	ftth cumulé		taux réalisation / objectif	nombre de communes		taux réalisation / objectif
		objectif	réalisé		objectif	réalisé	
2018	3	1644	2538	154%	140	7	98,57%
	15	6336	6379	101%		21	
	43	5312	7070	133%		5	
	63	13437	13507	101%		21	
2019	3	10739	11392	106%		20	
	15	15950	16264	102%		40	
	43	14765	17805	121%		28	
	63	28288	28991	102%		40	
2020	3	16075	16078	100%		22	
	15	18147	18227	100%		42	
	43	25490	25588	100%		33	
	63	39384	40785	104%		41	
2021	3	16297	16689	102%		22	
	15	18722	19322	103%		42	
	43	28219	28807	102%		33	
	63	44970	45867	102%		41	

Source : chambre régionale des comptes, à partir l'annexe 4 du contrat, l'annexe 4 avenant 11 et les rapports d'activité de la régie

Tableau n° 12 : Atteinte des objectifs la phase 3 en FttH

phase 3	Département	ftth cumulé		taux réalisation / objectif	nombre de communes		taux réalisation / objectif
		objectif	réalisé		objectif	réalisé	
2019	3	4248	4251	100%	545	14	140,92%
	15	2683	2691	100%		15	
	43	2696	3038	113%		8	
	63	5967	6003	101%		18	
2020	3	9563	10983	115%		70	
	15	6395	8080	126%		95	
	43	8653	9934	115%		69	
	63	17862	18382	103%		89	
2021	3	23435	23520	100%		108	
	15	14137	14631	103%		88	
	43	20408	20900	102%		72	
	63	41902	42562	102%		152	
2022	3	33530	33535	100%		162	
	15	18389	18573	101%		168	
	43	30871	31121	101%		133	
	63	70639	70760	100%		262	
2023	3	33647	34456	103%		173	
	15	18359	19587	107%		156	
	43	30837	31806	103%		154	
	63	70586	73490	104%		285	

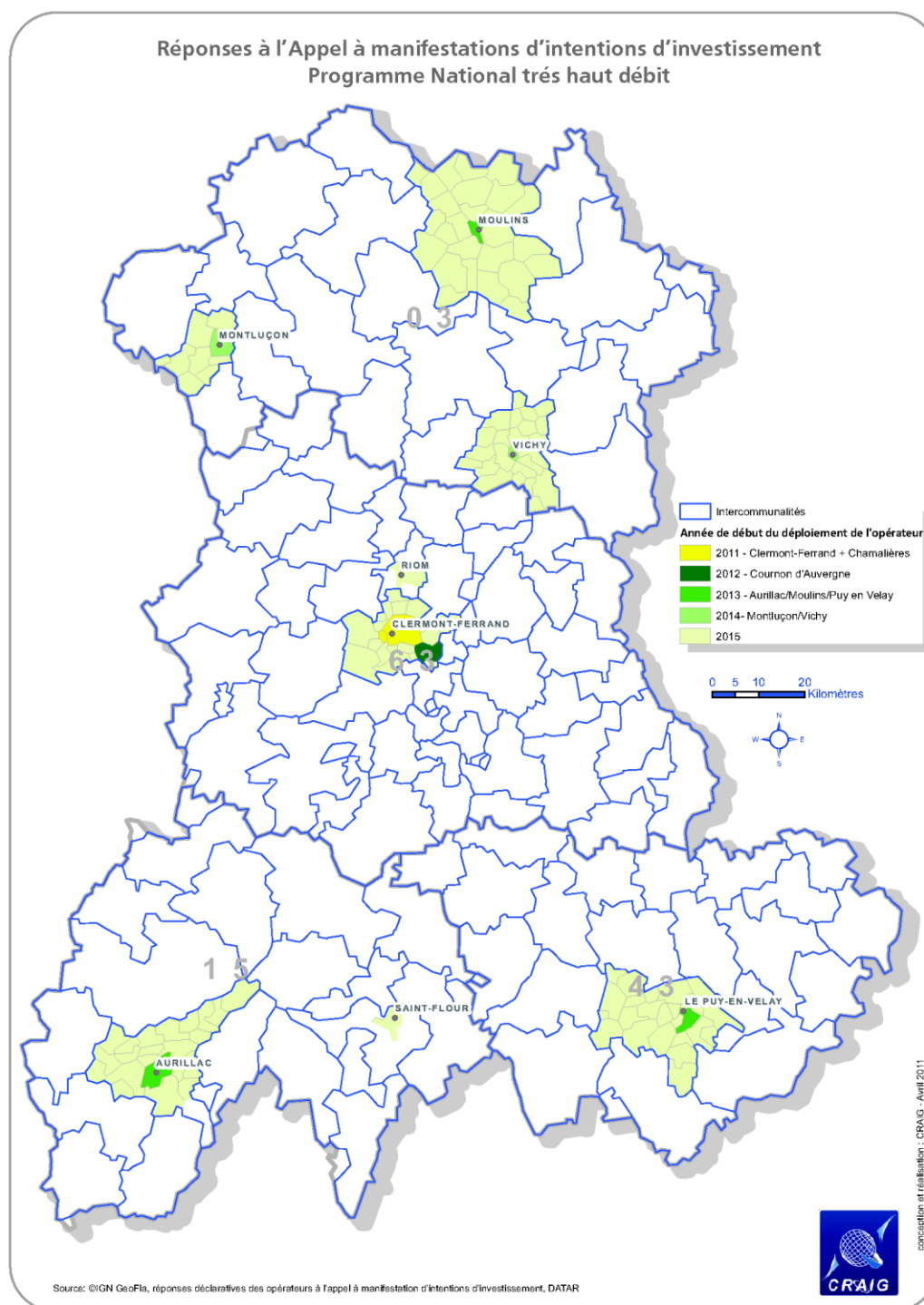
Source : chambre régionale des comptes, à partir l'annexe 4 avenants 11 et 15, les rapports d'activité de la régie et le rapport annuel d'ATHD 2022

Annexe n° 12. Contrats passés par la régie avec des fournisseurs d'offres propres aux entreprises

Contrats usagers entreprises	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Contrat de service FTTO passifs	8	8	8	8	8	8
Contrat de service FTTO activés	12	13	15	15	15	15
Contrat de service FTTE passifs			1	1	3	3
Contrat d'hébergement FTTO	7	7	7	7	7	7

Source : rapports d'activité de la régie et rapport ATHD 2022

Annexe n° 13. Les zones à appel à manifestation d'investissement en Auvergne



Source : schéma directeur territorial d'aménagement numérique de l'Auvergne



Chambre régionale des comptes d'Auvergne Rhône Alpes
124 boulevard Vivier-Merle
CS 23624
69503 Lyon cedex 03

auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes