



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE SEINE-MARITIME NUMÉRIQUE

(Seine-Maritime)
Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 26 août 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LA STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE DU DÉPLOIEMENT D’UN RÉSEAU À HAUT ET TRÈS HAUT DÉBIT	7
1.1 Le premier schéma d’aménagement du numérique en 2012 : le déploiement combiné du haut-débit et du très haut-débit	8
1.2 La révision du schéma d’aménagement numérique en 2017 généralise le déploiement de la fibre optique	11
1.3 Le portage du projet par le syndicat mixte Seine-Maritime numérique.....	12
1.3.1 La gouvernance du syndicat	12
1.3.2 Le budget principal du syndicat mixte	13
2 LES ENJEUX DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DU DÉPLOIEMENT DU RÉSEAU NUMÉRIQUE	15
2.1 D’une construction du réseau territorialisée à une plus grande centralisation avec la fibre.....	15
2.1.1 Une mise en œuvre distincte selon les schémas d’aménagement	15
2.1.2 Les conséquences budgétaires et financières du déploiement du réseau de fibre optique	17
2.1.2.1 Les principaux indicateurs financiers du budget annexe	17
2.1.2.2 La gestion budgétaire et le financement des investissements	19
2.1.2.3 L’évaluation du coût total de création d’un réseau de fibre optique.....	21
2.2 L’exploitation du réseau confiée à une société <i>ad hoc</i> dans le cadre d’une délégation de gestion de service public	22
2.2.1 Les missions et orientations stratégiques de la délégation.....	22
2.2.2 L’économie générale du contrat.....	24
2.2.2.1 Les charges.....	24
2.2.2.2 Les revenus.....	25
2.2.3 Les engagements contractuels du délégataire en termes de qualité de service.....	26
2.2.3.1 Les moyens mis en œuvre dans le traitement des pannes et la maintenance du réseau.....	27
2.2.3.2 Le contrôle des sous-traitants	28
2.2.3.3 Le taux d’échec au raccordement.....	29
2.2.4 Le contrôle exercé par l’autorité concédante	29
2.3 La résilience du réseau et sa commercialisation en voie d’achèvement	30

2.3.1 La nécessité de disposer d'un réseau numérique résilient.....	30
2.3.2 Une commercialisation en progression mais disparate selon les territoires	30
2.4 Le cadrage stratégique du développement des usages numériques et de la mutualisation informatique.....	32
3 L'ADAPTATION DU SYNDICAT À SES NOUVELLES MISSIONS	35
3.1 Les modifications statutaires du syndicat.....	36
3.1.1 L'intégration du développement des usages numériques dans les compétences obligatoires	36
3.1.2 L'intégration des prestations de services numériques dans les compétences optionnelles.....	37
3.2 Une coexistence sous contrainte financière de ces nouvelles missions avec sa mission historique	38
ANNEXE	40
Glossaire.....	41

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte Seine-Maritime numérique a été créé par arrêté préfectoral du 16 janvier 2014 afin d'assurer le déploiement d'infrastructures et de réseaux de communication électronique dans les zones d'investissement public.¹

Initié en 2012, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) a été revu en 2017 pour se conformer à la stratégie nationale prônant le très haut débit lequel a fixé le principe d'un accès généralisé au très haut débit par le déploiement de réseaux en fibre optique sur tout le territoire national.

Le déploiement d'accès au très haut débit par la fibre optique jusqu'à la maison (FTTH)² mais aussi jusqu'au bureau (FTTO) pour la zone d'investissement public devait être achevé en 2023-2024 ; ce qui a bien été le cas avec 236 350 prises de raccordement à la fibre optique ouvertes à la commercialisation fin 2023. Ce déploiement a reposé sur la construction du réseau par le syndicat et l'exploitation sous la forme d'une délégation de service public.

La création des infrastructures précitées a mobilisé trois sources de financement, à savoir l'autofinancement, des subventions de l'État et de la région Normandie ainsi que des emprunts.

Le coût final pour le syndicat du déploiement du réseau public de fibre optique est estimé par la chambre à 266 M€ après prise en compte de 11 M€ de locations d'infrastructures entre 2019 et 2024.

Des directives européennes transposées en droit national ont contraint le syndicat à louer 560 kilomètres de réseau de fibre optique pour un déploiement plus rapide et moins coûteux de réseaux en fibre optique en évitant la construction de réseaux et d'équipements redondants sur son territoire. Le coût de location annuel en résultant est de l'ordre de 3,5 M€ qui est transféré progressivement à la société délégataire assurant l'exploitation du réseau.

Le syndicat conteste la pertinence des chiffres de l'Arcep³ sur la qualité des raccordements qui est en deçà des standards nationaux. Ce point joue notamment en défaveur de la commercialisation de la fibre optique auprès des usagers potentiels.

Au premier semestre 2025, la commercialisation des prises éligibles à la fibre optique s'établit à 61 % avec une disparité géographique issue de l'ancienneté de la disponibilité de la fibre optique, de l'acculturation à la technologie mais aussi de freins techniques dont les raccordements complexes⁴. La pleine commercialisation est également conditionnée par l'arrêt du réseau en « cuivre » de téléphonie et d'internet (technologie ADSL).

Les statuts du syndicat ont été modifiés en 2024 afin d'élargir ses missions au développement et à la promotion des usages et services numériques.

¹ Zones couvrant l'essentiel du département de la Seine-Maritime dans lesquelles les opérateurs privés ne souhaitent pas déployer une infrastructure donnant accès au très haut débit.

² « Fiber to the home » (FTTH) ou « fiber to the office » (FTTO).

³ Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

⁴ Un raccordement est considéré comme complexe lorsqu'une habitation qualifiée d'ancienne ne dispose pas d'infrastructure de raccordement mobilisable (fourreaux absents ou cassés ou câbles pleine terre).

Désormais le syndicat dispose d'une nouvelle compétence obligatoire pour élaborer et mettre en œuvre le schéma départemental des usages numériques (SDUN) qui vise à développer les usages du réseau de la fibre optique et d'une compétence optionnelle pour la prestation de services numériques aux collectivités publiques.

À ce titre, la chambre constate que les modalités de financement de ces nouvelles compétences (la cotisation forfaitaire supplémentaire prévue ne couvre pas les charges induites par l'exercice de la nouvelle compétence obligatoire précitée) ainsi que les perspectives de recettes d'exploitation futures qui s'y rattachent restent floues.

En l'absence, en particulier, de plans prévisionnels d'affaires ou comptes prévisionnels d'exploitation aboutis pour l'activité de fournitures de prestations numériques aux collectivités publiques, il n'est pas certain que cette activité qui s'exerce dans un champ concurrentiel puisse s'équilibrer à terme en dépenses et en recettes.

Dans cette hypothèse défavorable, cette activité nécessiterait d'accroître la cotisation des membres du syndicat.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations de performances :

Recommandation performance n° 1 : Financer la nouvelle compétence obligatoire d'élaboration et de mise en œuvre du schéma départemental des usages numériques par une cotisation dont les recettes attendues puissent couvrir les charges liées à cette nouvelle mission.36

Recommandation performance n° 2 : Chiffrer précisément les coûts de mise en œuvre de chaque projet du schéma départemental des usages numériques piloté par le syndicat.37

Recommandation performance n° 3 : Avant de déployer une offre de services, procéder à une évaluation pluriannuelle réaliste des recettes et des charges qui pourraient être générées par la mise en œuvre de la nouvelle compétence optionnelle.38

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Seine-Maritime numérique, inscrit à son programme pour l'année 2025.

Ce contrôle a été ouvert par lettres de la présidente en date du 9 janvier 2025 adressées à l'actuelle présidente Mme Virginie Lucot-Avril et au président par intérim, du 23 novembre 2024 au 27 janvier 2025, en la personne de M. Olivier Vavasseur.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre de travaux communs de plusieurs chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes. Il a été mené selon quatre axes. Ont été examinés :

- le déploiement de l'accès au haut-débit et très haut-débit par le syndicat, puis l'examen de la temporalité et des montants investis dans le déploiement ;
- l'appréciation de la solidité du modèle économique retenu par le syndicat dans ce déploiement ;
- les motivations et les conséquences induites par la réorientation récente des missions du syndicat.

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.

Lors de la séance du 29 avril 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été transmises dans leurs intégralité à la présidente du syndicat qui a répondu ainsi qu'au président par intérim, et pour la partie qui le concerne à la société délégataire Connect 76.

Après avoir pris connaissance des conclusions du procureur financier et entendu le rapporteur, la chambre a arrêté le 22 juillet 2025 le présent rapport d'observations définitives.

1 LA STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE DU DÉPLOIEMENT D'UN RÉSEAU À HAUT ET TRÈS HAUT DÉBIT

L'accès à internet et à la téléphonie peut se faire soit par l'installation d'antennes-relais donnant accès à la téléphonie mobile soit par le déploiement de réseaux terrestres notamment de réseaux en fibre optique pour avoir un accès très haut débit à internet avec une vitesse de transmission des données supérieure à 30 Mbps⁵.

Les modalités de déploiement des deux infrastructures sont différentes. Les opérateurs commerciaux de la téléphonie mobile se voient octroyer l'accès à des fréquences radio par des

⁵ La notion de débit mesure la quantité de données (en « bits ») transmise par seconde (« bps »). Réglementairement, le très haut débit correspond à une vitesse de transmission de données supérieure à 30 mégabits par seconde.

organismes nationaux par Arcep, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et l'agence nationale des fréquences (ANFR).

Les départements ont peu de prise tant sur leur déploiement que sur leur régulation.

En revanche, le déploiement du numérique terrestre, notamment la création et la gestion d'infrastructures de fibre optique sur des zones d'investissement public⁶ constitue une compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements en application de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales⁷. En Seine-Maritime, le département qui a décidé d'exercer cette compétence l'a ensuite transférée au syndicat mixte Seine-Maritime numérique⁸.

1.1 Le premier schéma d'aménagement du numérique en 2012 : le déploiement combiné du haut-débit et du très haut-débit

Le haut-débit, selon l'Arcep désigne un accès à internet avec un débit de données numérisées inférieur à 30 Mbs/seconde⁹. Différentes technologies comme l'ADSL¹⁰ utilisant le réseau téléphonique en cuivre ou le réseau hertzien wifi (TNT) ou encore le satellite avec une antenne de réception permettent d'atteindre ce débit. Le très-haut débit offre, quant à lui, un débit supérieur à 30 Mbs/seconde. La fibre optique offre des connexions très haut-débit jusqu'à 1 Gb/seconde.

La couverture numérique est jugée essentielle par les décideurs locaux pour l'attractivité d'un territoire. Celle-ci influencerait les décisions économiques et résidentielles, surtout en zone peu dense comme la Normandie, qui est très rurale (neuf communes sur dix¹¹). La moitié des normands vivent en milieu rural, particulièrement en Seine-Maritime, qui compte la plus grande population rurale de la région. La Seine-Maritime compte 707 communes dont 601¹² sont en zone rurale.

Les zones rurales ne sont pas des territoires où l'initiative privée est rentable faute de densité de population suffisante ou en raison de difficultés de déploiement, aussi la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004¹³ a introduit l'article L. 1425-1 dans le code général

⁶ Zones couvrant l'essentiel du département de la Seine-Maritime dans lesquelles les opérateurs privés ne souhaitent pas déployer une infrastructure donnant accès au très haut débit.

⁷ Cf. *infra*.

⁸ Cf. *infra*.

⁹ Un mégabit par seconde correspond à un volume de données numériques transmis en une seconde.

¹⁰ L'ADSL (asymmetric digital subscriber line) ou liaison numérique à débit asymétrique sur ligne d'abonné) est une technologie d'accès à internet s'appuyant sur les hautes fréquences de la ligne téléphonique pour transmettre des données numériques à très haute vitesse.

¹¹ L'espace rural est défini comme l'ensemble des communes peu denses et très peu denses selon la grille communale de densité. La grille communale de densité permet de classer les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense.

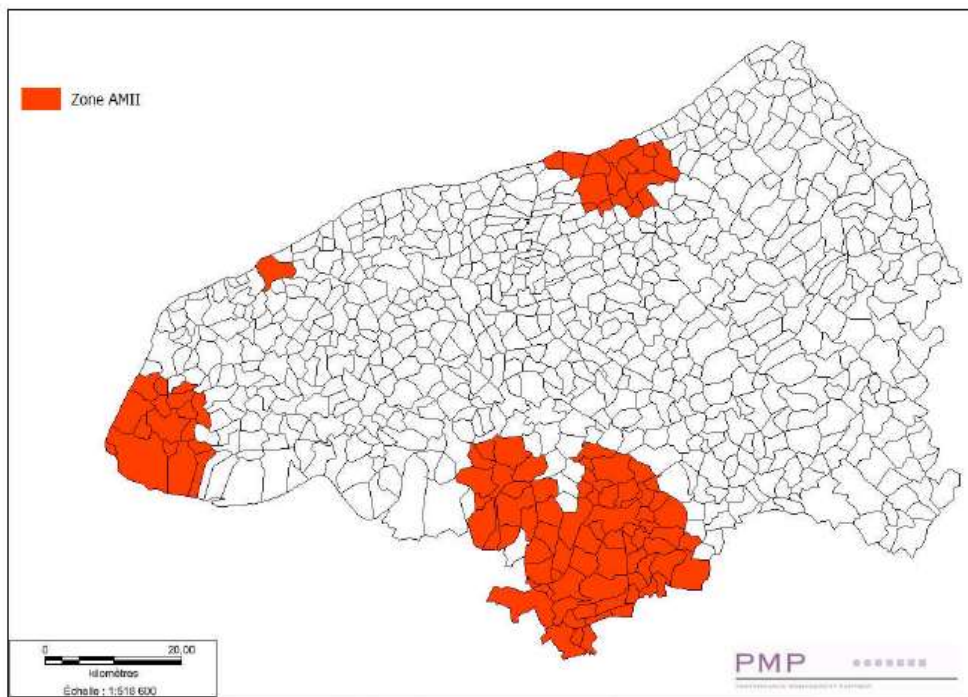
¹² La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ou NOTRe a favorisé les fusions de communes. Avant 2015, la Seine-Maritime comptait 640 communes en zone rurale.

¹³ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

des collectivités territoriales autorisant les collectivités territoriales à mettre en place des réseaux d'initiative publique (RIP).

Il existe néanmoins, en Seine-Maritime, quatre zones¹⁴ dites AMII (appel à manifestation d'intention d'investissement). Il s'agit de territoires urbains denses pour lesquels un ou plusieurs opérateurs commerciaux privés ont manifesté leur souhait de déployer sur leurs fonds propres un réseau en fibre optique.

Carte n° 1 : Zones AMII en Seine-Maritime



Source : Syndicat mixte Seine-Maritime numérique, SDAN 2012

L'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales définit les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN¹⁵). Ceux-ci couvrent un ou plusieurs départements ou une région. Le SDAN planifie le développement des réseaux numériques en particulier le très haut débit et définit une stratégie de déploiement des réseaux. Le schéma peut inclure un volet sur les usages numériques tout en favorisant la coordination public-privé.

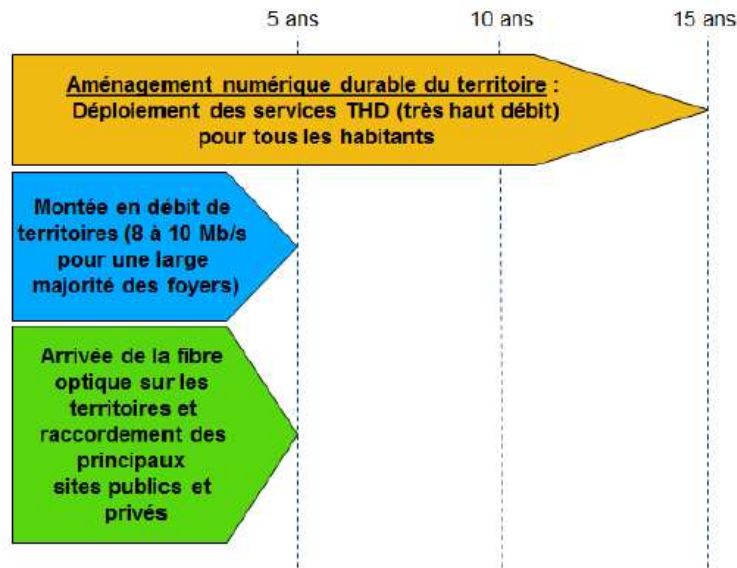
Le département de la Seine-Maritime a adopté son premier SDAN par délibération du 2 juillet 2012. Deux phases étaient prévues, à court terme, et au choix des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) membres soit la montée en débit soit la connexion à la fibre.

¹⁴ Les agglomérations de Rouen, du Havre, de Fécamp et de Dieppe.

¹⁵ Les SDTAN sont communément nommés SDAN.

Par ailleurs, le schéma prévoyait le déploiement sur le territoire de la fibre dans les 15 ans. À cette fin, il était envisagé d'élaborer le réseau de collecte¹⁶ de la fibre et une contribution était demandée à ce titre à tous les membres du syndicat.

Schéma n° 1 : Présentation synthétique du projet d'aménagement numérique de la Seine-Maritime



Source : Syndicat mixte Seine-Maritime numérique

Le déploiement d'un réseau complet en fibre optique se traduit par la pose de prises chez les particuliers (« fibre optique jusqu'à la maison » ou FTTH en anglais)¹⁷ et chez les entreprises (« fibre optique jusqu'au bureau ou FTTE en anglais)¹⁸. Le SDAN de 2012 évaluait le coût d'investissement total du RIP à 340 M€.

Le schéma précité prévoyait que le porteur du projet de déploiement soit un syndicat mixte. Il devait permettre en effet une représentation du département et de l'ensemble des collectivités territoriales de la Seine-Maritime, en particulier les EPCI, concernés par le déploiement des réseaux de communication numérique.

¹⁶ Il s'agit du maillage principal de la fibre et qui en constitue l'ossature.

¹⁷ Fiber to the home (FTTH).

¹⁸ Fiber to the entreprise (FTTE).

1.2 La révision du schéma d'aménagement numérique en 2017 généralise le déploiement de la fibre optique

Le 28 février 2013, le gouvernement français a adopté une stratégie nationale de déploiement du numérique. Cette stratégie est nommée « Plan France Très Haut Débit » (PFTHD). Ce dernier a fixé comme objectif d'améliorer la couverture numérique, tant mobile que fixe, sur l'ensemble du territoire national. Il prévoyait, en outre, la généralisation de la fibre optique d'ici 2025 par l'intermédiaire de la FTTH/FTTO.

C'est donc à l'aune de ce nouvel objectif national qu'a été revu en 2017, le schéma d'aménagement numérique de la Seine-Maritime.

Le schéma révisé fixait désormais un seul objectif pour la zone d'investissement public¹⁹ ou le réseau d'initiative public (RIP) de la Seine-Maritime, à savoir le déploiement de la fibre optique jusqu'à la maison et au bureau (FTTH/FTTO) d'ici 2023-2024. Il prévoyait la mobilisation de fonds d'État dévolus au « Plan France Très Haut Débit » ainsi que le versement de subvention de la région Normandie pour accompagner l'investissement. À cet égard, le schéma ne mentionnait pas de nouveau chiffrage du déploiement de la fibre.

En outre, il était prévu la mise en place d'un fonds d'aide au développement des usages du très haut débit. Les modalités techniques de ce fonds n'étaient pas détaillées dans le schéma révisé.

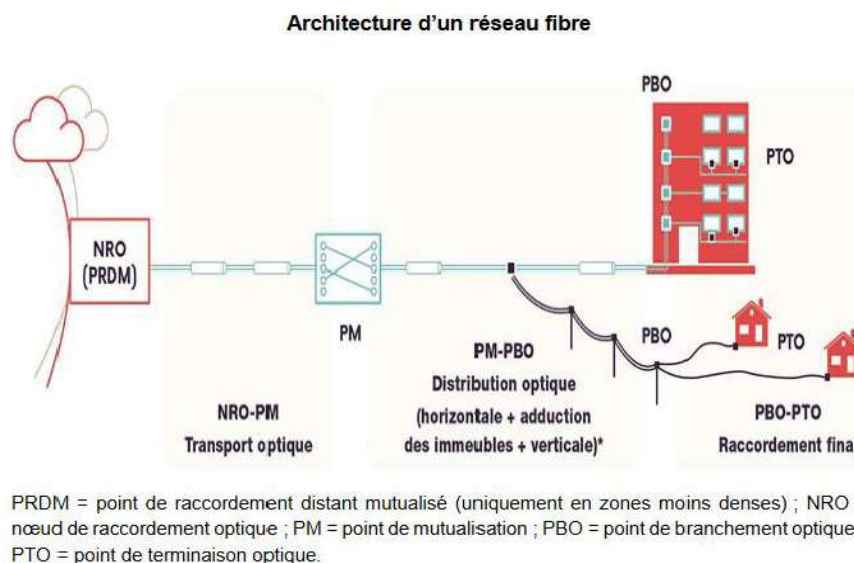
Le réseau fibre FTTH ou FTTO comporte une zone de collecte ou réseau primaire²⁰ en amont du nœud de raccordement optique (NRO), et une zone de transport ou réseau secondaire²¹ entre le NRO et le point de mutualisation (PM) puis la zone de distribution jusqu'au point de branchement optique. Ces trois zones appartiennent au domaine public et leur utilisation par les opérateurs commerciaux donne lieu au versement de redevances.

¹⁹ Le périmètre de la zone est défini par l'Arcep en lien avec les opérateurs de télécommunication et les collectivités intéressées.

²⁰ Le réseau primaire (ou réseau de collecte) est le principal réseau reliant les différents nœuds de raccordement optique.

²¹ Le réseau secondaire (ou réseau de transport) est le réseau de collecte desservant une zone d'activité du territoire.

Schéma n° 2 : Architecture du réseau fibre



Source : Arcep, communiqué de presse, 1^{er} décembre 2022

1.3 Le portage du projet par le syndicat mixte Seine-Maritime numérique

Envisagé dès le SDAN 2012, le syndicat mixte Seine-Maritime numérique est chargé de déployer le numérique sur le périmètre du réseau d'initiative publique. Il a été créé par arrêté préfectoral du 16 janvier 2014.

1.3.1 La gouvernance du syndicat

Les missions du syndicat sont mentionnées à l'article 2 de ses statuts avant la modification de 2024. Ce dernier point sera vu dans la partie consacrée aux usages.

Tableau n° 1 : Compétences du syndicat mixte Seine-Maritime numérique

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
<ul style="list-style-type: none"> - L'aménagement numérique du territoire de la Seine-Maritime sous la forme d'un observatoire des infrastructures, réseaux et services de communications électroniques publics et privés, fixes et mobiles, à haut et très haut débit ; - La gestion, la mise à jour et l'évolution du schéma directeur d'aménagement numérique. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'établissement, la mise à disposition et l'exploitation d'infrastructures et réseaux de communications électroniques ; • L'acquisition des droits d'usage à cette fin ou l'achat d'infrastructures ou réseaux existants ; • La fourniture des services de communications électroniques aux utilisateurs finaux en cas d'insuffisance de l'initiative privée.

Source : tableau de la CRC à partir des statuts du syndicat

La construction du réseau numérique, bien que mission principale du syndicat, est une compétence optionnelle. Ce choix permet d'inclure toutes les intercommunalités du département au titre de ses compétences « obligatoires », y compris celles en zone AMII, assurant ainsi l'éligibilité aux subventions d'État.

L'exercice de la compétence d'observatoire des infrastructures, réseaux et services de communications électroniques publics et privés, fixes et mobiles, à haut et très haut débit, fait l'objet d'aucune trace écrite.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, toutes les intercommunalités de Seine-Maritime sont membres du syndicat y compris celles se trouvant sur une zone AMII (la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, la communauté d'agglomération de la région dieppoise, la métropole Rouen Normandie et l'agglomération de Fécamp). Le syndicat d'énergie de Seine-Maritime est aussi membre associé.

S'agissant de la gouvernance du syndicat, il existe deux collèges de représentants du département et des EPCI au sein du comité syndical.

La chambre a examiné le fonctionnement des instances du syndicat ainsi que l'intégralité des délégations du comité syndical au bureau, et de la présidente au directeur général des services et aux directeurs. Ces points de contrôle n'appellent pas d'observation.

Pour accomplir sa mission, le syndicat dispose de deux budgets. Un budget principal qui porte le fonctionnement du syndicat et un budget annexe qui est dédié au déploiement ainsi qu'à la gestion du réseau numérique mis à disposition de son délégataire de service public (Cf. *infra*).

1.3.2 Le budget principal du syndicat mixte

Le budget principal du syndicat mixte, régi par le référentiel budgétaire et comptable M57 depuis le 1^{er} janvier 2023, finance le fonctionnement de la structure. Son évolution est étroitement liée au déploiement du réseau numérique, puisqu'il intègre les coûts des personnels dédiés à ce suivi.

Les produits de gestion sont composés essentiellement des cotisations des membres et un remboursement du budget annexe des frais de personnels gérant le réseau numérique.

Sur la période de contrôle, les produits ont augmenté de 22,3 % (de 1 025 456 € en 2019 à 1 254 577 € en 2024). Les ressources institutionnelles (notamment les cotisations) ont augmenté le plus sur la période de 2019 à 2024 avec une progression de 31 % (452 315 € en 2019 à 592 517 € en 2024). Cette hausse provient d'une hausse de la cotisation obligatoire au budget principal de 13 % en 2023 et de la mise en place en 2024 d'une cotisation forfaitaire pour les usages numériques fixée à 2 000 € par an et par membre.

Conformément à l'article 9.2 des statuts, les membres du syndicat versent une cotisation obligatoire²² venant abonder le budget principal du syndicat, dont le montant est assis sur un référentiel commun de la population Insee 2014.

²² Une cotisation pour la zone RIP est prévue (0,45 € par habitant) et en zone AMII (0,03 € par habitant) et une cotisation forfaitaire pour le syndicat d'énergie 76 en tant que membre associé (3 000 €).

Le syndicat n'a pas modifié le référentiel de population malgré le recensement de l'Insee en 2021. En effet, le syndicat souhaite que la cotisation soit stable dans le temps. Le montant de la contribution a tout de même été légèrement actualisé en 2023 par une délibération du 28 mars 2023 du comité syndical pour passer à 0,50 € en zone RIP et 0,04 € en zone AMII par habitant. Avant 2023, la contribution était de 0,45 € en zone RIP et de 0,03 € en zone AMII.

L'article 9.2 des statuts fixe un financement à parité du département par rapport aux EPCI. Autrement dit, ce que les EPCI doivent globalement verser au titre de leur cotisation équivaut au montant dû par le département. Toutefois, le calcul de la cotisation du département n'intègre pas les communes situées hors du département de la Seine-Maritime, à savoir la commune de Bouchevilliers (27) qui fait partie de la communauté de communes des Quatre Rivières et 10 communes de la Somme qui font partie de la communauté de communes interrégionale Aumale-Blangy-sur-Bresle.

Tableau n° 2 : Produits et charges de gestion du syndicat mixte (2019-2024)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation 2019/2024 en %
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)	573 141	654 368	523 403	561 719	695 905	662 060	15,5
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	452 315	452 315	452 315	452 315	535 262	592 517	31
= Produits de gestion	1 025 456	1 106 683	975 718	1 014 034	1 231 167	1 254 577	22,3
Charges à caractère général	67 733	85 097	76 359	92 207	156 565	80 551	18,9
+ Charges de personnel	814 839	929 931	966 591	1 024 514	1 104 596	1 116 415	37
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)	9 491	9 494	9 519	9 692	9 912	9 242	- 2,6
= Charges de gestion	892 063	1 024 523	1 052 470	1 126 412	1 271 074	1 206 207	35,2
Excédent brut exploitation	133 393	82 161	- 76 752	- 112 378	- 39 907	48 370	- 63,7

Source : tableau de la CRC d'après les comptes de gestion du syndicat

Les charges de gestion du syndicat ont progressé sur la période sous revue de 35,2 % (de 892 063 € en 2019 à 1 206 207 € en 2024). Cette augmentation s'explique par le déploiement progressif du réseau numérique entraînant une hausse corrélative des charges.

Le poste des charges de personnel est le poste de dépenses qui a le plus progressé, à savoir de 37 % (de 814 839 € en 2019 à 1 116 415 € en 2024). Si cette évolution découle principalement de la mise en place du projet de déploiement du numérique en Seine-Maritime, la masse salariale a été également affectée par la révision du point d'indice en 2022 et 2023.

L'effectif total du syndicat a diminué de 23,8 % entre 2019 et 2024 (de 21 à 16 ETPR²³). En 2019, l'effectif de 21 ETPR était principalement issus de la filière technique (15 agents) et six agents de la filière administrative. En 2024, sur les 16 agents employés par le syndicat, neuf étaient de la filière technique et sept de la filière administrative.

Le syndicat a bénéficié de la mise à disposition de cinq agents en provenance du département de la Seine-Maritime. Cinq conventions ont donc été passées, fin 2014, portant sur trois agents de la filière technique et deux agents de la filière administrative. À ce jour, le syndicat ne compte plus de mise à disposition. En effet, sur les cinq agents, deux ont réintégré le département et trois ont opté pour intégrer les effectifs du syndicat par voie de mutation.

La chambre a vérifié la fiabilité comptable de ce budget. L'examen portait sur la concordance de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable ainsi que l'amortissement pratiqué. Ces vérifications n'appellent aucune observation.

2 LES ENJEUX DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DU DÉPLOIEMENT DU RÉSEAU NUMÉRIQUE

2.1 D'une construction du réseau territorialisée à une plus grande centralisation avec la fibre

2.1.1 Une mise en œuvre distincte selon les schémas d'aménagement

Les modalités techniques de construction du réseau de déploiement ont varié entre le SDAN de 2012 et le SDAN de 2017.

Pour le SDAN de 2012, il était prévu *a minima* une mutualisation du coût de réseau de collecte pour les membres du syndicat pour assurer le déploiement futur et la généralisation de la fibre optique. Les autres actions, à savoir la montée en débit et le raccordement immédiat à la fibre dépendaient du souhait émis par chaque EPCI, membre du syndicat. Chaque EPCI a ainsi signé une convention tripartite avec le syndicat et le département arrêtant un schéma local d'aménagement du numérique (SLAN) et formalisant le choix fait par chaque EPCI en zone d'investissement public entre la montée en débit (technologie ADSL) ou la fibre optique (FTTH/FFTO). Ces conventions fixaient les contributions des EPCI mais également celle du syndicat et du département. En 2016, 19 conventions avaient été signées correspondant au nombre d'EPCI avant les fusions issues de la loi NOTRé²⁴ de 2015.

²³ Équivalent temps plein rémunéré : cela correspond aux effectifs physiques pondérés par la rémunération reçue par les agents en fonction de leur quotité de travail.

²⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

Les EPCI de l'Est du département (le pays de Bray) ont opté pour la montée en débit alors que les EPCI de l'Ouest du département (le pays de Caux) ont choisi la fibre optique.

La montée en débit des réseaux « en cuivre » par la technologie « ADSL » a concerné au final 11 EPCI²⁵ avant la loi NOTRÉ ou cinq EPCI actuels après regroupements de certains d'entre eux. Des marchés publics ont été lancés en 2016 et 2017 pour renforcer ou déployer des lignes ADSL.

Pour la construction du réseau de collecte, le schéma d'ingénierie initial prévoyait le déploiement de 760 kilomètres de réseaux primaires et 55 km de réseaux secondaires. Or, l'ordonnance n° 2016-526 du 28 avril 2016 portant transposition de la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût de déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit est venue modifier l'agencement juridique. Cette ordonnance qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016 accorde un droit d'usage des réseaux existants aux collectivités publiques afin de faciliter le déploiement de la fibre sur un territoire plus rapidement et à un moindre coût d'investissement initial.

Le syndicat a dû louer 560 kilomètres de réseaux de fibre optique. Un nouveau schéma d'ingénierie a donc été élaboré en réduisant à 200 km le réseau dit de « collecte » ou « primaire » et « secondaire »²⁶ à créer dont 145 km mutualisés avec le réseau « de collecte ».

Dans le but de mettre en œuvre le SDAN de 2012, les marchés publics relatifs à la construction des réseaux de collecte de fibre optique, en capacité de 70 000 prises FTTH/FTTO, ont été attribués en 2015, conformément à la loi dite MOP²⁷.

Conformément à la législation en vigueur, la conception était confiée à un maître d'œuvre tandis que la réalisation revenait à des entreprises de travaux. Cette typologie de marché public s'est révélée inadaptée pour le secteur. En effet, les nombreuses interactions requises par la loi MOP entre la maîtrise d'œuvre et les entreprises ont retardé l'exécution des travaux tout en diluant les responsabilités. Trois marchés ont été attribués selon ce dispositif.

Le SDAN de 2017 a rendu obsolète les conventions passées avec les EPCI en raison du changement de la stratégie départementale sous l'effet du « Plan France très haut débit ».

Par ailleurs, un changement réglementaire²⁸ s'est opéré assouplissant les conditions de recours aux marchés de conception-réalisation pour les réseaux de communications électroniques. La passation de nouveaux marchés de conception-réalisation a permis d'accélérer le déploiement d'un réseau de fibre optique sans rattraper cependant le retard initial.

²⁵ EPCI concernés : Bosc Eawy, Aumale, Blangy, Bray Normand, 3 rivières, Forges-les-Eaux, Moulin Ecalles, Sâane et Vienne, Porte nord-ouest de Rouen, Mont de l'Andelle et Londinière.

²⁶ Le réseau dit « secondaire » est le réseau de transport ou d'acheminement des données via la fibre optique vers les abonnés.

²⁷ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Cette loi a été intégrée au code de la commande publique par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018.

²⁸ L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Désormais, deux attributaires sont chargés de la conception et de la réalisation des travaux. Le syndicat a passé deux marchés de conception-réalisation pour la réalisation de 160 000 prises FTTH/FTTO.

Le syndicat a introduit dans ses marchés de conception-réalisation une rémunération plus axée sur la performance, où l'entreprise est payée en fonction du nombre de prises éligibles, et non plus à la prestation réalisée. L'objectif est de responsabiliser les entreprises à l'éligibilité des prises FTTH/FTTO installées. Un contrôle est effectué sur les dossiers d'ouvrage exécuté (DOE) pour la réception des travaux.

Le déploiement du réseau numérique de fibre optique s'est achevé fin 2023 avec 236 350 prises de raccordement à la fibre optique FTTH et FTTO réalisées et ouvertes à la commercialisation.

2.1.2 Les conséquences budgétaires et financières du déploiement du réseau de fibre optique

Les dépenses et les recettes de fonctionnement et d'investissement liées à la création et à la gestion du réseau de fibre optique sont retracées dans un budget annexe du syndicat mixte auquel est applicable le référentiel budgétaire et comptable M4 spécifique aux services publics industriels et commerciaux.

La chambre a examiné la concordance de l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable ainsi que la conformité des amortissements et des restes à réaliser avec la réglementation. Les contrôles de fiabilité ainsi réalisés n'appellent aucune observation.

2.1.2.1 Les principaux indicateurs financiers du budget annexe

En raison du déploiement du réseau de fibre optique, les produits et charges de gestion du budget annexe du syndicat ont connu une croissance significative entre 2019 et 2024.

Les produits ont augmenté de 341,4 %, passant de 3 936 226 € à 17 374 841 €, tandis que les charges ont bondi de 476,6 %, soit de 1 302 578 € à 7 511 187 €. Cette évolution est principalement due à l'augmentation des recettes issues du déploiement du réseau, notamment les redevances, ainsi qu'à la hausse des charges de location de réseau, conséquence de la transposition de la directive européenne 2014/61/UE par l'ordonnance précitée.

Avec l'achèvement du réseau fibre fin 2023, les redevances connaissent une réduction de moitié en 2024. Cette diminution est due au tarissement des paiements liés aux prises nouvellement livrées, qui constituaient une part significative de ces redevances.

Tableau n° 3 : Tableau synthétique des indicateurs financiers du budget annexe du syndicat mixte

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution période en%
<i>Produits de gestion</i>	3 936 226	7 055 453	12 560 754	17 988 727	26 147 066	17 374 841	341,4
<i>Dont redevances</i>	325 650	4 202 512	10 516 572	15 561 943	24 113 187	11 987 926	115,4
<i>Participation des membres</i>	3 605 083	2 840 754	2 031 985	2 436 782	2 033 877	2 033 877	- 43,5
<i>Charges de gestion</i>	1 302 578	1 906 902	2 354 817	4 062 531	6 019 666	7 511 187	476,6
<i>Dont charges de personnels</i>	530 020	600 540	486 048	512 896	609 479	616 481	16,3
<i>CAF Brute</i>	2 622 977	5 132 179	10 183 121	13 916 427	20 024 967	9 863 653	276
CAF Nette	1 312 587	3 479 999	-13 479 607	12 242 996	10 410 129	3 978 567	203,1
<i>Subventions investissement</i>	19 609 472	20 220 815	22 600 297	28 924 357	14 510 990	1 315 618	- 93,3
<i>Dépenses d'investissement</i>	41 099 061	54 486 721	68 216 083	52 950 015	9 163 204	5 541 166	- 86,5
Besoin de financement	- 20 177 022	- 30 801 438	- 60 013 024	- 13 902 158	11 478 056	- 246 981	98,7
<i>Nouveaux emprunts</i>	11 000 000	22 000 000	67 000 000 ²⁹	0	0	1 400 000	-
<i>Encours de la dette</i>	18 109 285	38 457 105	81 794 377	80 120 945	70 506 107	66 021 021	264,5
<i>Capacité de désendettement en années</i>	6,9	7,5	8	5,8	3,5	6,7	-
<i>Fonds de roulement</i>	17 333 790	8 532 352	15 519 328	1 617 170	13 095 226	9 536 172	- 44,9
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	2 373 651	5 704 933	3 712 481	877 014	1 194 710	458 122	- 80,7
<i>Trésorerie</i>	14 960 139	2 827 419	11 806 847	740 156	11 900 518	9 078 050	- 39,3
<i>En nombre de jours de charges de gestion</i>	4 192	541,2	1 830,1	66,5	721,6	459,7	-

Source : tableau CRC d'après le compte de gestion du budget annexe du syndicat

En analysant les grands agrégats financiers, le fonds de roulement du syndicat a connu une baisse sur la période sous revue de presque 45 % sous l'effet des travaux de déploiement du réseau numérique.

²⁹ En 2021, il y a eu 45 M€ de nouveau emprunt et non 67 M€. En effet, suite à une erreur d'imputation entre les comptes 1641 et 16441, 22 M€ de ligne de trésorerie a été considéré comme un emprunt de long terme.

Le besoin de fonds de roulement a plus fortement baissé de 80 % montrant l'attention qui a été portée au suivi des créances et au paiement des dettes.

Enfin, si la trésorerie a baissé de 39 %, elle reste néanmoins confortable avec plus d'une année de charges de gestion.

2.1.2.2 La gestion budgétaire et le financement des investissements

Les dépenses d'investissement ont donné lieu au vote de quatre autorisations de programme³⁰ (AP) en janvier 2014. Elles ont été créées puis ajustées au fil de l'eau notamment avec le plan de financement prévisionnel voté en 2017 et l'avancée des études ainsi que des travaux de construction du réseau. La révision du SDAN en 2017 et l'inflexion du cadre stratégique a abouti à une augmentation des montants et des durées des AP « gouvernance et transversalité » et « FTTH ».

Tableau n° 4 : Les autorisations de programme actualisées du syndicat

	Nom	Durée (en années)	Montant actualisés en €
1	Gouvernance et Transversalité	12	1 116 815
2	Réseau de collecte FTTH	5	7 214 000
3	FTTH	10	283 940 000
4	Montée en débit	5	7 810 000

Source : tableau CRC d'après les données du syndicat mixte Seine-Maritime numérique

L'AP « gouvernance et transversalité » concerne notamment les dépenses liées aux prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage publique en lien avec le projet FTTH et les travaux de déploiement. Les autres AP concernent la construction du réseau de fibre optique sur le département (« réseau de collecte »), la desserte en prises éligibles (« FTTH ») et la « montée en débit » des réseaux en « cuivre ». Les AP n° 2 « réseau de collecte – FTTH » et n° 4 « montée en débit » sont soldées depuis 2019.

La montée en débit, autrement dit l'accès au seul haut-débit, a coûté 7,8 M€ au syndicat. Cette orientation a été abandonnée en raison du changement du cadre stratégique contenu dans le SDAN de 2017.

Le syndicat a utilisé trois sources de financement. L'autofinancement par la participation de ses membres et des ressources externes, à savoir les subventions et les emprunts.

³⁰ Prévues par l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, l'autorisation de programme constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées dans le financement des investissements sur plusieurs années. Le crédit de paiement fixe l'enveloppe des dépenses annuelles pour ces investissements.

La participation des membres a suivi l'évolution de la stratégie départementale dans le numérique. Jusqu'en 2021, les membres participaient à la réalisation du réseau de collecte de la fibre. Le montant était de 21 € par ligne Orange recensée sur le territoire de l'EPCI. Le syndicat a veillé à l'étalement de ce montant sur trois ans pour inciter les adhésions. Ce processus d'étalement s'est achevé en 2017.

En 2018, suite à la révision du SDAN en 2017³¹, le comité syndical a instauré une participation annuelle unique pour tous les membres, visant à financer le déploiement d'une infrastructure 100 % fibre optique. Cette mesure mutualise l'ensemble des coûts, y compris les opérations antérieures de montée en débit et les frais financiers du projet. Assurant la solidarité entre les membres, ce dispositif englobe toutes les charges du réseau numérique et offre une garantie aux cofinanceurs et prêteurs, permettant d'obtenir des conditions de financement avantageuses. Le montant de cette participation a été fixé à 10,88 € par prise programmée, un tarif maintenu pour une durée de 25 ans.

Par cette participation, il en résulte donc un autofinancement, ou CAF nette, qui a progressé de 203 % entre 2019 et 2024.

Le syndicat a également obtenu des subventions du fonds national pour la société numérique (FSN) mis en place par l'État pour un montant de 54 M€ (250 € par prise) et des subventions de la région Normandie pour un montant de 52 M€, soit 13,86 %³² des coûts des travaux³³. Le syndicat a donc perçu 106 M€ de subventions de l'État et de la région Normandie.

Le coût estimé par la chambre des investissements étant de 255 M€, les subventions ont financé 41,5 % de ce montant.

Enfin, le comité syndical, en mars 2018, a voté le principe de l'emprunt bancaire nécessaire aux investissements liés au réseau FTTH pour le compte de l'ensemble des membres.

Les emprunts souscrits par le syndicat ont une double finalité : prévenir le risque de trésorerie né du décalage entre les travaux et le versement effectif des subventions et assurer le besoin de financement du projet.

Deux périodes de mobilisation des emprunts peuvent être distinguées :

- les emprunts souscrits dans le cadre du démarrage du projet, par décision du comité syndical du 22 septembre 2016, avec deux prêts souscrits auprès du Crédit Agricole pour un montant de 8,7 M€ et auprès de la Caisse d'Épargne pour un montant de 11 M€. Ce dernier n'a finalement été mobilisé qu'en 2019.
- La souscription d'emprunts en 2019 pour faire face à l'accélération des travaux de déploiement. Trois ensembles d'emprunts ont été souscrits. Un prêt relais de 45 M€ auprès de la Banque Postale. Ce prêt a été mobilisé en 2021. Auprès de la Caisse d'Épargne, trois emprunts de moyen et de long terme pour 60,4 M€. Enfin, un emprunt auprès de la Banque des Territoires pour 20,4 M€. Cette dernière contractualisation a été une condition

³¹ La délibération n° 2018-17-04.2 du 22 mars 2018 établit le plan de financement actualisé. Le plan de financement initial a été établi par délibération du 15 novembre 2017.

³² Ce taux a été fixé par la région Normandie.

³³ Le pourcentage est calculé sur un montant de dépenses prévisionnelles estimé à 372 820 000 € HT par la Région.

d'obtention de la subvention FSN pour assurer une garantie sur la viabilité financière du projet.

Par ailleurs, deux emprunts souscrits antérieurement par les communautés de communes d'Yvetot et du Plateau de Caux dans le cadre de la construction de leurs réseaux de communication électronique ont été transférés au syndicat. Ceux-ci s'élèvent respectivement à 132 776,64 € auprès de la Caisse d'Épargne et à 215 800,17 € auprès du Crédit Agricole.

Le syndicat a, en outre, eu recours à des lignes de trésorerie en tant que de besoin pour éviter les tensions sur sa trésorerie. Il a souscrit une ligne de trésorerie auprès du Crédit agricole avec un tirage maximum de 10 M€. En outre, le syndicat a utilisé des emprunts revolving auprès de la Caisse d'Épargne en 2019 et d'Arkéa en 2024 respectivement de 30 M€ et de 20,4 M€.

Pour ses opérations d'emprunt et de gestion de la trésorerie il est accompagné par des cabinets de consultants juridiques et financiers.

Le syndicat a procédé avec ses consultants à une gestion active de sa dette afin de contenir les annuités d'emprunts ainsi que ses charges financières. Cette gestion a permis de réduire le montant des charges financières du syndicat sur la période contrôlée de 168 451 €.

2.1.2.3 L'évaluation du coût total de création d'un réseau de fibre optique

Pour estimer le coût du déploiement du réseau de fibre optique, il y a lieu de prendre en compte les dépenses d'investissement (études, travaux) mais également les dépenses de location d'infrastructures à des tiers enregistrées au compte d'exploitation³⁴.

Sur l'ensemble de la période du déploiement du réseau soit de 2016 à 2024, le montant cumulé du coût de ces locations est de 11,2 M€. Celles-ci portent sur les supports (essentiellement des poteaux et des fourreaux enterrés près des routes et des chemins) permettant le passage soit de fils de cuivre renforcé dans le cadre de la montée en débit soit de fibre optique pour la FTTH/FTTO.

L'avancement des travaux s'est accompagné d'une forte augmentation des locations, particulièrement marquée en 2021. Entre 2019 et 2024, les charges locatives ont connu une forte croissance de 1 051 %, passant de 305 714 € à 3 519 133 € par an.

La réévaluation précise des économies réalisées grâce à la location de tronçon de réseau, par rapport au plan initial, s'avère complexe en raison d'une refonte globale du projet.

La location de fibre optique a amené le syndicat à repenser son schéma d'ingénierie. En conséquence, le budget d'investissement alloué à la construction de réseau de collecte pour le réseau primaire initialement prévu est passé de 25 M€ à 7,214 M€ pour le schéma d'ingénierie révisé. Parmi les locations effectuées par le syndicat, figure celle de la fibre optique auprès de la société d'autoroutes SANEF. Ces fibres sont enterrées le long de l'autoroute traversant le département d'ouest en est. En l'absence de cette location, le syndicat aurait dû construire une infrastructure équivalente estimée, par le syndicat, à 7,6 M€ soit 55 € le mètre linéaire.

³⁴ Cf. *supra* les conséquences de l'ordonnance précitée n° 2016-526 du 28 avril 2016.

Le coût global pour le déploiement du réseau numérique a été évalué par le syndicat à 266,4 M€. Cette somme comprend les investissements à 242 M€ dédiés au très haut débit, notamment la fibre, ainsi que 5,6 M€ pour la maintenance et l'extension du réseau, y compris les raccordements complexes. Ce montant intègre les dépenses de location qui se sont élevées à 11,2 M€ entre 2019 et 2024.

Tableau n° 5 : Le coût total de l'investissement relatif au déploiement numérique en Seine-Maritime (2015-2024)

<i>En €</i>	TOTAL
<i>Haut débit (Montée en débit)</i>	7 511 433
<i>Très haut débit (FTTH)</i>	242 029 884
<i>Vie du réseau</i>	5 657 457
<i>Location (2019-2024)</i>	11 200 000
TOTAL	266 398 775

Source : tableau de la CRC Normandie d'après les données du syndicat mixte Seine-Maritime numérique

Si les locations d'infrastructures ont permis de réduire substantiellement le montant des investissements initiaux du syndicat en évitant la construction de réseaux et d'équipements redondants sur un même territoire et d'accélérer le déploiement du RIP, les charges de location de l'ordre de 3,5 M€ par an affecteront les finances du syndicat tant que le réseau sera exploité. Toutefois, la délégation de l'exploitation dudit réseau transfère progressivement ces charges à la société délégataire.

2.2 L'exploitation du réseau confiée à une société *ad hoc* dans le cadre d'une délégation de gestion de service public

2.2.1 Les missions et orientations stratégiques de la délégation

Conformément à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales et au SDAN, le comité syndical a décidé, lors de sa séance du 15 septembre 2017, de confier l'exploitation et la commercialisation du réseau à un délégataire de service public, SFR collectivités³⁵, par un contrat de type affermo-concessif.

La durée initiale de 18 ans, a été prolongée à 22 ans par un avenant du 4 juillet 2022 soit jusqu'en 2039.

³⁵ La convention a été signée le 10 octobre 2017 et notifiée le 17 octobre 2017.

Les objectifs stratégiques visés par le syndicat Seine-Maritime Numérique, au travers de cette délégation de service public portent sur :

- **l'aménagement numérique durable du territoire** par la mise en œuvre d'une couverture totale en FTTH/FTTO de toute la zone publique faisant partie du périmètre du syndicat, et par l'exploitation de solutions de montée en débit DSL sur les territoires non concernés par le FTTH/FTTO ;
- **le renforcement de l'attractivité du territoire** en donnant aux entreprises les moyens de se développer et d'être plus compétitives, et en soutenant le développement des activités économiques qui se nourrissent de réseaux et services à très haut débit ;
- **la réduction du risque de fracture numérique**³⁶ au travers du schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN).

Afin de remplir les missions prévues par la convention³⁷, une société *ad hoc* a été créée en janvier 2018, Connect 76³⁸. Ses missions sont décrites à l'article 2 de la convention et concernent notamment la prise en charge du réseau, la réalisation des travaux de raccordement final, l'exploitation technique et maintenance du réseau, les opérations d'extensions³⁹, de dévoiement⁴⁰ et d'enfouissements, la commercialisation du réseau auprès des opérateurs, la promotion du réseau auprès des utilisateurs et des actions en faveur du développement des services et usages numériques.

Depuis sa signature, la convention a fait l'objet de cinq avenants⁴¹ portant sur notamment sur la prise en compte des évolutions réglementaires, sur l'évolution de l'offre de services au regard de l'évolution du marché ou encore la prise en compte des conséquences de la pandémie ainsi que sur la mise à jour des biens de retours⁴².

³⁶ « D'une part, entre le milieu rural et le milieu urbain : freiner le « déménagement départemental » et la relocalisation des entreprises en milieu urbain. D'autre part, entre le Département de Seine-Maritime et les grandes métropoles françaises : éviter le risque de fracture sociale » (Rapport d'activité du délégataire 2021).

³⁷ Article 15 de la convention de délégation de service public.

³⁸ Connect 76, filiale de SFR Collectivités, a été créé le 9 janvier 2018 avec un capital social de 3,5 M€. En 2019, Connect 76, dans le contexte de la transformation de SFR Collectivités par le Groupe Altice, a intégré la nouvelle filiale SFR FTTH au 1^{er} mars. SFR FTTH est spécialisée dans la conception, la construction et l'exploitation de réseaux et d'infrastructures de télécommunications pour les collectivités territoriales. Elle intervient principalement dans le cadre de délégations de service public mais également par le biais de partenariats public privé ou de toute autre forme de participation aux projets d'aménagements numérique du territoire initiés par les collectivités territoriales. La dénomination SFR FTTH est devenue XP Fibre le 30 mars 2021 (Site Internet www.xpfibre.com). Connect 76 est enregistrée auprès de l'Arcep comme opérateur de communications électroniques en application de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques.

³⁹ Sans augmentation de la capacité du réseau.

⁴⁰ Le dévoiement est imposé lorsque des infrastructures souterraines ou aériennes doivent être déplacées en raison de projets d'urbanisme, de voirie ou d'aménagement du territoire (ex. : construction d'une route, élargissement d'un trottoir, création d'un bâtiment).

⁴¹ Chacun des avenants est accompagné d'une annexe venant modifier et ou compléter les annexes de la convention de la délégation de service public.

⁴² Les biens de retour sont des biens meubles et immeubles indispensables à l'exploitation du service public. Ils reviennent de plein droit et gratuitement à la personne publique en fin de contrat. La liste des biens de retour est prévue par l'annexe 5 de la convention de délégation de service public complétée par l'avenant n° 5 du 11 décembre 2023 (matériels, pro logiciels, droits d'usage, contrats IRU, raccordements finaux, infrastructures aériennes et souterraines etc.).

2.2.2 L'économie générale du contrat

Le délégataire supporte les coûts liés à l'exploitation technique et commerciale des ouvrages qui lui sont remis progressivement par le syndicat. Ces coûts sont énumérés à l'article 3 du contrat de délégation de service public et concernent la maintenance du réseau, le gros entretien et renouvellement nécessaire des parties du réseau, le dévoiement, l'enfouissement, la gestion des usagers du réseau, le paiement des charges et licences dues au titre de l'activité d'opérateur de gros, le paiement des charges et impôts, les redevances liées à l'occupation du domaine public et du domaine privé (location d'infrastructure type fourreaux, fibres ou la souscription d'IRU⁴³) ainsi que les redevances au délégant.

2.2.2.1 Les charges

Le délégataire est tenu de verser des redevances au syndicat, en outre, il doit abonder un fonds de soutien aux usages numériques. Ses investissements sont prévus contractuellement et concernent les biens propres, les biens de reprises ainsi que les biens de retours.

En premier lieu, Connect 76 s'acquitte auprès du syndicat d'une redevance d'usage due au titre de sa participation au coût d'investissement du réseau (R1 à R3) et d'une redevance pour frais de gestion et de contrôle (R4).

Schéma n° 3 : Redevances versées par le délégataire



Source : ROB du Syndicat mixte Seine-Maritime numérique

Sur la période de contrôle, le montant global des redevances perçu par le syndicat au titre du budget annexe est de 64,3 M€ HT (77,2 M€ TTC). Les redevances ont toutefois baissé

⁴³ L'IRU est un droit d'usage irrévocable concédé à un opérateur pour utiliser une partie des infrastructures de fibre optique sur une longue durée.

de 50,2 % entre 2023 et 2024 (24 113 187 € à 11 987 926 €) et ce en raison de l'achèvement du réseau qui affecte le volet R1 de la redevance.

Tableau n° 6 : Montant des redevances 2019-2024

Montants en € HT	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total	325 650	4 202 512	10 516 572	15 161 943	24 113 187	11 987 926

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

En second lieu, et en application de l'article 28 bis de la convention, le délégataire doit veiller à abonder un fonds de soutien aux usages numériques d'un montant de 810 000 € sur la durée de la convention. À ce titre, il a provisionné en 2024, un montant de 160 000 € pour la mise en place, à titre expérimental⁴⁴, d'un centre d'appels pour les raccordements complexes⁴⁵.

Enfin, s'agissant des investissements, le délégataire n'a pas déclaré à ce jour de biens propres ou de biens de reprise. Les biens de retour⁴⁶, sont pour leur part évalués au 31 décembre 2023 à une valeur brute de 49 598 331 €. La liste complète des biens de retours a été mise à jour par avenant n° 5 du 11 décembre 2023 (annexe 5 de la convention).

2.2.2.2 Les revenus

Les revenus perçus par le délégataire sont ceux liés à la commercialisation des prises éligibles aux fournisseurs d'accès à internet et les subventions du syndicat compensant le coût de raccordement au réseau.

Les recettes⁴⁷ du délégataire sont issues de la fourniture de services aux opérateurs et utilisateurs de réseaux indépendants tels que définis au premier alinéa du I de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales⁴⁸. Les services commercialisés comprennent⁴⁹ notamment

⁴⁴ Rapport annuel du délégataire, page 53.

⁴⁵ Un raccordement est considéré comme complexe lorsqu'une habitation qualifiée d'ancienne ne dispose pas d'infrastructure de raccordement mobilisable (fourreaux absents ou cassés ou câbles en pleine terre).

⁴⁶ Les biens propres sont considérés comme ceux n'étant ni nécessaires, ni indispensables à la délégation de service public. Quand le contrat prend fin, le délégataire en reste propriétaire. Les biens de reprise sont des biens nécessaires à l'exploitation du service mais pas indispensables. Ils restent la propriété du délégataire mais la personne publique peut les racheter au terme de la convention. Les biens de retour sont des biens meubles et immeubles indispensables à l'exploitation du service public. Ils reviennent donc de plein droit et gratuitement à la personne publique en fin de contrat.

⁴⁷ Les recettes sont notamment constituées des revenus liés aux offres prévues par les articles 7 et 8 de la décision de l'Arcep n° 2010-1312 du 14 décembre 2010.

⁴⁸ Les clients de Connect 76 sont des « usagers » qui sont définis comme les opérateurs ou fournisseurs d'accès à internet, ou les exploitants de réseaux indépendants relevant des articles L. 33-2 et L. 33-3 du code des postes et communications électroniques.

⁴⁹ Rapport d'activité 2020, page 21.

l'accès résidentiel FTTH, l'accès professionnel FTTE, la connectivité optique (Fibre Optique Noire), la bande passante (Lan to Lan, WDM⁵⁰ ...).

La commercialisation des services produits par le délégataire s'effectue *via* un catalogue de services⁵¹ soumis au contrôle et à la validation du syndicat.

Par ailleurs et en application de l'article 26 bis de la convention, le délégataire sollicite auprès du syndicat une subvention d'équipement destinée à contribuer au financement des raccordements finals (93 €/raccordement). Le plafond de cette subvention avait été évalué à 17 M€ et porté à 19,5 M€ par avenant n° 1 eu égard à l'augmentation du nombre de prises.

Tableau n° 7 : Subventions d'équipement destinées au raccordement final de 2019 à 2024

<i>Montants en € HT</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Subvention</i>	-	220 224	1 620 543	2 987 718	5 255 988	4 649 442
<i>Total</i>						14 733 915

Source : tableau de la CRC Normandie d'après les données du syndicat

2.2.3 Les engagements contractuels du délégataire en termes de qualité de service

Aux termes du chapitre 3 de la convention de délégation de service public, le délégataire assure le bon fonctionnement ainsi que la sécurité du réseau qui lui a été remis par le syndicat de façon à éviter une interruption de service⁵². À ce titre, il assume l'ensemble des charges liées à la maintenance, la réparation et le renouvellement du réseau en veillant à une surveillance régulière et systématique du réseau.

⁵⁰ Lan to Lan ou réseau local à réseau local correspond à l'interconnexion de plusieurs réseaux entre des sites distants), WDM (Wavelength Division Multiplexing) est une technologie permettant la transmission simultanée de plusieurs signaux de données sur une seule fibre optique.

⁵¹ Établi sur la base des lignes directrices des tarifs FTTH adoptée par l'Arcep du 7 décembre 2015.

⁵² La mise à disposition du réseau par le syndicat au délégataire est formalisée par un procès-verbal de prise en charge. Le délégataire est alors substitué dans les droits et obligations du syndicat nés des conventions de location d'infrastructures de génie civil, des droits d'usage d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques, des conventions ou contrats conclus avec les Usagers du réseau antérieurement à l'entrée en vigueur, des contrats de maintenance, des contrats d'exploitation.

Les engagements du délégataire en termes de qualité de service⁵³ sont prévus contractuellement par la convention notamment l'annexe 9⁵⁴ qui liste des objectifs du délégataire vis-à-vis du délégant.

2.2.3.1 Les moyens mis en œuvre dans le traitement des pannes et la maintenance du réseau

Le délégataire s'appuie sur les ressources⁵⁵ de la maison-mère (XP Fibre)) à savoir un centre de supervision, (NOC, Network Operation Center), qui contrôle l'ensemble des équipements actifs de cœur de réseau, un service technique client qui réalise l'interface avec les clients opérateurs afin de recueillir et traiter leurs déclarations d'incidents, des sociétés sous-traitantes ainsi que des procédures générales de gestion de crise et d'escalade et des outils de suivi de résolution des tickets d'incidents. L'ensemble de ces ressources fonctionnent en permanence (24h/24 et 7j/7).

Les objectifs de qualité de service qui incombent au délégataire s'entendent à partir de la déclaration de l'incident par l'opérateur commercial (fournisseur d'accès à internet) et sont prévues à l'annexe 9 précitée.

Dans le cas des lignes d'accès dites FTTH, réalisées en mode « STOC » (sous-traitant opérateur commercial), une intervention de niveau 1 est assurée directement par l'opérateur commercial propriétaire de l'abonnement en cours de la ligne considérée. L'opérateur commercial sollicite le délégataire en cas d'échec de la maintenance de niveau 1.

Les opérations de maintenance par le délégataire (maintenance de niveau 2) s'effectuent du lundi au samedi de 8h à 20h et peuvent donner lieu à des réparations provisoires ou définitives en fonction des conditions rencontrées sur le terrain. Les techniciens sont d'astreinte et interviennent 24h/24/7j/7. De plus, le délégataire prévoit la constitution d'un stock de maintenance afin d'assurer les interventions sur les équipements actifs terminaux et sur les câblages finaux.

Enfin, le délégataire prévoit également la mobilisation de prestataires intervenant pour son compte dans le cadre de la maintenance des infrastructures passives, notamment un sous-traitant principal d'envergure nationale implanté en Seine-Maritime. Ces prestataires disposent des

⁵³ Il convient de distinguer la qualité de service attendue du délégataire vis-à-vis de l'opérateur usager qui est son client, c'est-à-dire les particuliers et les entreprises, de la qualité de service attendue du délégataire vis-à-vis du délégant. Sur ce point, l'annexe 9 de la convention de délégation de service public récapitule les obligations respectives. La qualité de service s'entend par la gestion de la capacité en connectivité optique du réseau. Pour ce faire, le délégataire s'assure que les équipements actifs permettent de supporter les flux de l'ensemble des usagers. Afin de garantir un niveau de service satisfaisant et d'anticiper les éventuelles évolutions nécessaires au maintien de la qualité de service, le taux de charge des équipements fait l'objet d'une surveillance du délégataire, ces équipements émettent une alerte dès qu'ils atteignent 80 % de leurs capacités (article 18 de la convention). La gestion de la capacité en connectivité se traduit par les procédures, stratégies, techniques et outils permettant de garantir que les infrastructures de fibre optique répondent aux besoins actuels et futurs en matière de bande passante et en matière de connectivité (stabilité et performance).

⁵⁴ Sur cette annexe, il s'agit pour l'essentiel d'une retranscription des contrats de services usagers.

⁵⁵ Annexe 17 de la convention.

moyens techniques (véhicules, matériel, stocks de pièces et câbles) nécessaires à la réalisation des différentes opérations de maintenance.

Selon l'Arcep, le taux moyen de pannes⁵⁶ relevé pour le délégataire se situe à 0,28 %⁵⁷ entre 2021⁵⁸ et 2024. Des données récentes indiquent une moyenne de 0,11 % pour Connect 76 entre janvier et octobre 2024.

À l'échelle nationale, sur cette même période, le taux moyen de pannes est passé de 0,19 % à 0,13 % en octobre 2024⁵⁹. En 2024, le taux moyen des pannes du réseau exploité par le délégataire est inférieur à la moyenne nationale.

2.2.3.2 Le contrôle des sous-traitants

Ce contrôle des sous-traitants est assuré par le délégataire. Il s'effectue au travers des données du syndicat et des données du délégataire lui-même :

- données issues du syndicat : de constatations ponctuelles lors de visite sur le terrain par les agents du syndicat, de remontées des élus des 598 communes de la zone RIP et des usagers du réseau, de campagne d'audit terrain portant notamment sur les SRO et les poteaux télécom par les maîtres d'ouvrage portant des projets de dévoiement (essentiellement du SDE⁶⁰ et des communes) ;
- données et indicateurs du délégataire : échecs de raccordement⁶¹, commercialisation, incidents sur le réseau, déclarations « Dommage Réseau » ;
- rapport d'activité annuel et ses annexes notamment : listes des incidents déclarés dans le réseau de transport situé entre le nœud de raccordement optique (NRO) et le point de mutualisation (PM), liste des opérations de dévoiement et enfouissements, liste des opérations de maintenances préventives, liste des échecs de raccordement ;
- contrats signés par les opérateurs commerciaux : sur la base des éléments présentés, remontés et constatés, le syndicat peut être amené à mener des actions de contrôle supplémentaire telles que des campagnes d'audit spécifiques ou des rencontres avec les opérateurs commerciaux.

⁵⁶ Le taux de pannes mensuel est défini selon l'Arcep comme le nombre de pannes signalées (nombre de tickets) par les opérateurs commerciaux à l'opérateur d'infrastructure pendant le mois considéré, rapporté au nombre de ligne en fibres optique en service.

⁵⁷ 0,06 % pour Orange, 0,75 % pour XP Fibre.

⁵⁸ Ces données sont rendues publiques par l'Arcep depuis avril 2021.

⁵⁹ Observatoire de l'Arcep du 26 mars 2025 sur la qualité des réseaux en fibre optique.

⁶⁰ Syndicat départemental de l'énergie.

⁶¹ Le taux mensuel d'échecs au raccordement est défini selon l'Arcep comme « (...) le nombre de tentatives de raccordement à la fibre optique initiées au cours du mois considéré, qui se sont soldées par un échec imputable à l'opérateur d'infrastructure selon l'opérateur commercial, rapporté au nombre total de tentative de raccordement initiés au cours de ce mois. L'opérateur commercial informe l'opérateur d'infrastructure de la cause de l'échec de son intervention dans son compte rendu d'intervention. La caractérisation de l'échec au raccordement est effectuée par l'opérateur commercial au travers d'un code échec et peut donc être différente de la caractérisation par l'opérateur d'infrastructure (cas des échecs déclarés à tort par les opérateurs commerciaux). » Source Arcep.

2.2.3.3 Le taux d'échec au raccordement

Si le taux de pannes ne représente pas une problématique notable sur le réseau de Seine-Maritime numérique, en revanche la question se pose davantage s'agissant du taux d'échecs au raccordement⁶². Selon des données de l'Arcep, le taux d'échecs au raccordement de Connect 76 se situe en moyenne à 6,68 %⁶³ entre 2022 et 2024, et est de 6,71 % sur la période de mai à octobre 2024 alors que les standards du marché prévoient un taux inférieur à 5 %.

Le syndicat indique que « *la moyenne nationale semble ressortir à 6,56 %, moyenne arithmétique simple par réseau FTTH, avec pour biais principal l'absence de prise en compte des volumes de tentatives de raccordement pour chacun de ces réseaux, ce qui est proche des valeurs affichées par Connect 76. On note également que la très grande majorité des réseaux à 5 % ou moins sur cet indicateur sont les zones privées Orange, donc majoritairement de l'urbain dense, peu comparable avec le réseau de Seine-Maritime Numérique.* »

Le syndicat note que tendanciellement, l'augmentation du taux de pénétration⁶⁴ a pour effet de diminuer le taux de panne (sinistralité répartie sur davantage de clients) et d'augmenter le taux d'échec au raccordement (volume d'échecs réparti sur une base plus petite de tentatives de raccordement et la réitération plus fréquente des raccordements déjà mis en échec par les opérateurs nouveaux arrivants).

La chambre constate néanmoins que la location d'infrastructures ajoute un acteur supplémentaire dans la chaîne de mise à disposition d'un accès au très haut débit aux usagers du service public (en plus du syndicat, du délégataire-exploitant du réseau, de ses sous-traitants, des fournisseurs d'accès à internet (FAI) et de leurs sous-traitants)⁶⁵. Or, quand bien même le délégataire serait contractuellement seul responsable du bon fonctionnement du réseau, la multiplication des intervenants rend plus difficile le maintien d'une qualité optimale et de la continuité du service public.

2.2.4 **Le contrôle exercé par l'autorité concédante**

Le contrôle de la délégation de service public est exercé par le syndicat en application de l'article 33 de la convention de délégation de service public. À cet effet, le délégataire est tenu de remettre l'ensemble des documents d'information prévus par la convention permettant au syndicat de s'assurer de la bonne exécution du contrat, à savoir le rapport d'activité comprenant les volets technique, commercial et financier accompagnés des éventuelles annexes. Ce rapport est remis en principe avant le 1^{er} juin de chaque année.

⁶² Selon l'Arcep, le taux d'échec de raccordement est calculé mensuellement et se définit comme le nombre de tentatives de raccordement à la fibre optique initiées au cours du mois considéré qui se sont soldées par un échec imputable à l'opérateur d'infrastructure selon l'opérateur commercial, rapporté au nombre de tentatives de raccordement initiées au cours de ce mois qui ont fait l'objet d'un compte rendu d'intervention.

⁶³ 3,34 % pour Orange, 16,20 % pour XP Fibre.

⁶⁴ Rapport entre le nombre de prises raccordées à un opérateur commercial par rapport au nombre de prises éligibles. Autrement dit, il s'agit du taux de commercialisation des prises éligibles.

⁶⁵ Cf. *infra*.

Il n'y pas eu sur la période contrôlée d'audit sur place et sur pièces.

Pour effectuer ce contrôle, le syndicat s'appuie sur une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), ainsi qu'un cabinet d'avocats.

La synthèse des rapports d'activité du délégataire effectuée par l'AMO est présentée aux membres du comité syndical qui sont par conséquent régulièrement informés de l'activité et de la situation financière du délégataire.

2.3 La résilience du réseau et sa commercialisation en voie d'achèvement

2.3.1 La nécessité de disposer d'un réseau numérique résilient

Pour faire face à de multiples risques comme les aléas climatiques, les cyberattaques ou encore les risques d'attentats, le réseau numérique se doit d'être résilient. Autrement dit, avoir la capacité de faire face à un risque et à se rétablir après la crise.

Ce réseau numérique, en sa zone d'investissement est pour une large partie loué. Parmi celles-ci, il peut être cité le contrat IRU avec la société autoroutière SANEF ou la location des poteaux de l'ancien opérateur historique, Orange. Cette dernière se révèle complexe car les tarifs de location sont fixés au niveau national et ne peuvent être négociés avec le syndicat. Le syndicat a proposé à Orange le rachat de l'intégralité de l'infrastructure support du transport de la fibre optique sur le département de la Seine-Maritime. Cette proposition n'a pas reçu de suite favorable.

La multitude d'intervenants complique le suivi qualitatif et rend nécessaire l'élaboration d'un schéma local de résilience⁶⁶. La présidente du syndicat a donc proposé au comité syndical d'élaborer un tel schéma pour le réseau et de solliciter le co-financement par des subventions de la Banque des territoires. Par délibération du 9 juillet 2024, le comité syndical a approuvé les deux propositions.

2.3.2 Une commercialisation en progression mais disparate selon les territoires

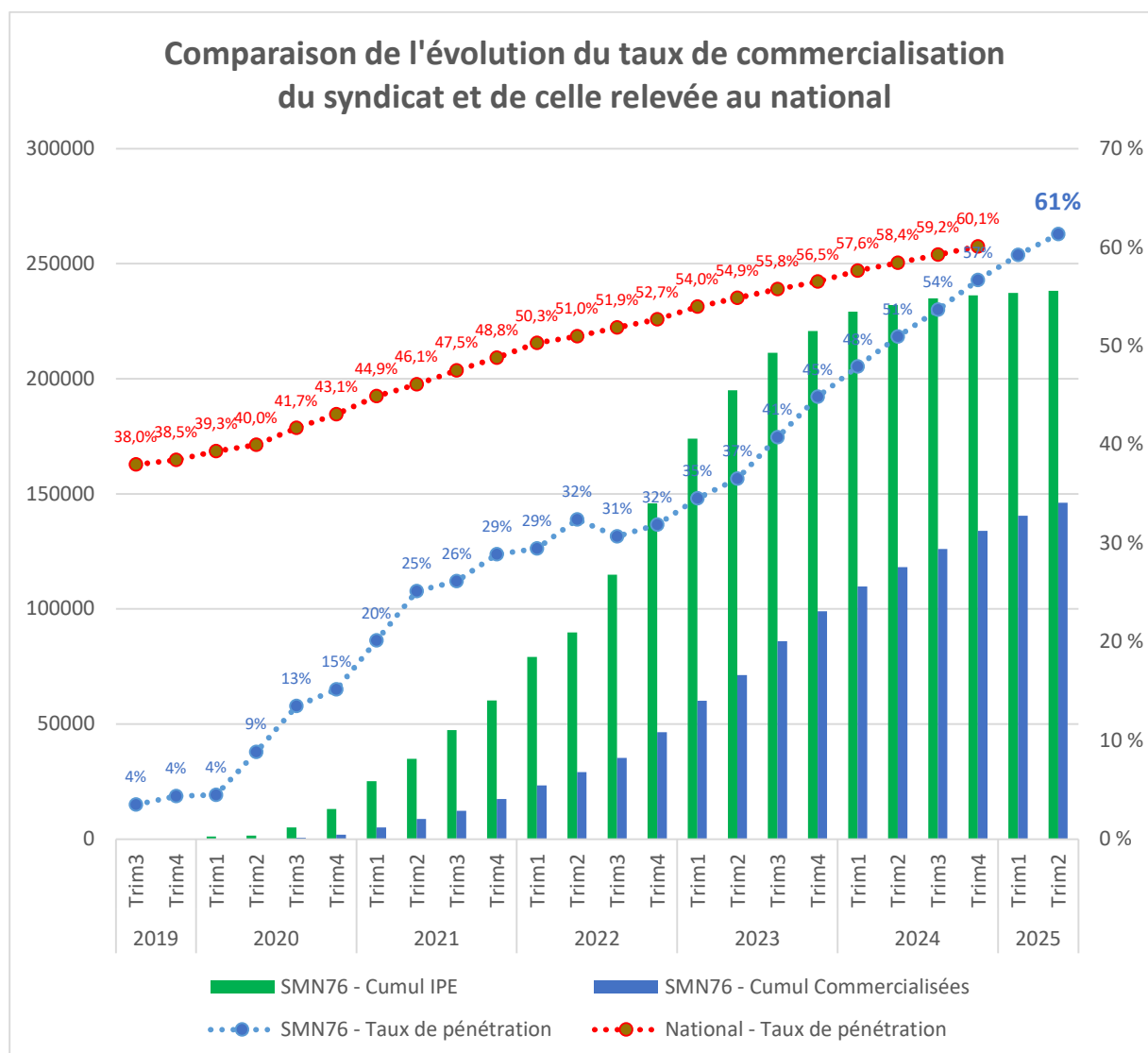
Le taux de pénétration autrement dit la commercialisation du réseau de prises de fibre optique est de 61 %⁶⁷ à la fin du premier semestre 2025. À la fin de l'année 2024, ce taux était de 57 % et le taux moyen national s'élevait à 60,1 %.

⁶⁶ Un schéma local de résilience est un document élaboré par une collectivité territoriale ou un de ses établissements publics en concertation avec les acteurs locaux (Préfecture, agences ou entreprises) afin de définir une stratégie pour renforcer la capacité du territoire à faire face à des crises pouvant affecter un équipement nécessaire à la bonne marche du territoire. Il s'agit d'identifier les vulnérabilités puis de préparer une action coordonnée des acteurs du territoire pour assurer la continuité des services essentiels à la population.

⁶⁷ Le taux résulte du rapport entre le nombre de prises éligibles et le nombre de prises commercialisées.

Cette moyenne cache une grande disparité de situation. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences. D'abord, l'ancienneté de la commercialisation de la fibre optique sur un territoire donné. Ensuite, sur le degré « d'acculturation » de la population aux usages et services numériques et plus particulièrement aux usages ouverts par la fibre optique. Enfin, l'existence de difficultés techniques ont pu obérer la commercialisation du réseau dans certains territoires.

Graphique n° 1 : L'évolution de la commercialisation de la fibre⁶⁸



Source : Syndicat mixte Seine-Maritime numérique

⁶⁸ IPE : informations préalables enrichies. Il s'agit de fichier d'identification des adresses disposant du réseau de la fibre optique. Sont mentionnés notamment l'identifiant de l'adresse, le nombre de logement concerné.

Les quatre principaux opérateurs commerciaux sont Orange qui représente en 2024 presque la moitié du marché (49 %) puis SFR, Free et Bouygues Telecom. Il existe, pour une part marginale, des opérateurs commerciaux d'envergure locale comme : WeAccess, Serinya, Quantic et Numerione.

À ce stade, la commercialisation de l'ensemble des prises FTTH/FTTO éligibles est davantage conditionnée par l'arrêt du réseau en « cuivre » de téléphonie et d'internet (technologie ADSL) que par le développement de nouveaux usages numériques qui rendraient indispensables la souscription d'un accès à très haut débit *via* la fibre optique.

Or, les modalités et le calendrier de l'arrêt du réseau en « cuivre » précité, demeurent à ce stade peu précises⁶⁹.

La commercialisation rapide de toutes les prises disponibles est pourtant indispensable pour assurer la pérennité du modèle économique et l'équilibre financier de la délégation de service public précitée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, outre l'arrêt du réseau en « cuivre » de téléphonie et d'internet (technologie ADSL), le syndicat indique que la commercialisation est conditionnée à la levée des freins techniques notamment la résolution des raccordements complexes.

2.4 Le cadrage stratégique du développement des usages numériques et de la mutualisation informatique

L'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que la stratégie de développement des usages et des services numériques puisse figurer dans le SDAN.

Le département de la Seine-Maritime a dissocié les usages (services numériques) de l'aménagement du réseau qui s'est achevé en 2023 avec le déploiement de la fibre optique.

Le département a chargé le syndicat mixte d'élaborer le schéma des usages numériques en raison de sa structure de gouvernance paritaire, associant les intercommunalités et le département. Le syndicat a commencé les premières concertations fin 2021.

À cette occasion, un état des lieux des usages numériques sur le territoire a été effectué.

Il s'agissait de dresser un bilan tant de l'appropriation des usages par les collectivités territoriales que de leurs besoins et de traduire cet état des lieux en une stratégie opérationnelle concrète. À titre d'illustration, il a été constaté que 91 % des communes de la Seine-Maritime ont moins de 3 000 habitants et qu'un tiers de la population du département habite dans une intercommunalité de moins de 50 000 habitants. Cette proportion de petites communes rend

⁶⁹ Pour la Seine-Maritime, le retrait va intervenir en trois vagues. À échéance du 31 janvier 2027, les communes hors périmètre RIP, autrement dit les zones AMII, seront les premières à se voir retirer le réseau cuivre. Au 31 janvier 2028, 170 communes du RIP seront concernées. Il s'agit des premières qui ont été reliées à la fibre. Puis en 2030, les autres communes du RIP verront l'extinction du réseau cuivre. Ce calendrier et le périmètre est encore en discussion entre le syndicat et Orange.

nécessaire la mutualisation d'outils et de services numériques et ce en raison notamment des compétences informatiques réduites au sein des collectivités.

Le schéma a voulu répondre à quatre objectifs : d'abord, répondre aux spécificités de tous les territoires et à l'hétérogénéité des situations locales rencontrées par les collectivités, puis engager les territoires dans une transition numérique durable depuis les infrastructures vers les usages numériques. Puis, accélérer le déploiement des usages numériques au service de tous dans un esprit de mutualisation. Enfin, identifier les projets adaptés aux réalités territoriales.

L'élaboration du schéma a réuni l'État, la région Normandie, le conseil départemental, le syndicat départemental d'énergie de Seine-Maritime, l'agence régionale de santé (ARS), l'ensemble des EPCI et le centre de gestion de Seine-Maritime.

Il comporte une orientation transversale intitulée « le numérique pour tous ». Il vise à assurer que le numérique soit accessible et à lutter contre « l'illectronisme » par des espaces d'accueil et de démonstration. Cet axe transversal comporte également une sensibilisation des entreprises au numérique. Le schéma comporte cinq autres orientations thématiques :

- axe 1 : rapprocher le citoyen de leurs collectivités locales de rattachement : il s'agit de renforcer le lien entre les citoyens et les collectivités en développant les outils numériques pour la réalisation de démarches en ligne, de proposer des sites internet et des applications mobiles aux collectivités ;
- axe 2 : améliorer l'efficacité des collectivités locales : il s'agit de fournir aux collectivités les outils et services numériques dont elles ont besoin pour améliorer leur fonctionnement (solutions d'e-administration, d'archivage électronique, de cybersécurité et achats de prestations et de matériels informatiques mutualisés) ;
- axe 3 : accélérer les transitions : il s'agit d'accompagner les collectivités dans la transition énergétique et écologique par des solutions de gestion optimisée des bâtiments, d'arrosage intelligent, de gestion des réseaux d'eau, des déchets et de l'éclairage public ;
- axe 4 : contribuer à la sécurité de l'espace public : il s'agit de rendre les produits de vidéoprotection accessibles à toutes les collectivités et également de leur fournir les outils pour relayer les alertes en cas de risques naturels ou technologiques ;
- axe 5 : développer l'attractivité des territoires : il s'agit de valoriser le patrimoine naturel, historique et culturel de la Seine-Maritime grâce au numérique. Par ailleurs, de soutenir le développement de l'offre de soins sur le territoire.

Ces cinq objectifs se déclinent en 30 fiches actions avec un pilote de projet, un calendrier et des modalités d'intervention. Le syndicat est pilote de 19 projets déclinés en fiches actions. Il existe d'autres pilotes de projets, le département de Seine-Maritime (quatre fiches actions), la région Normandie (deux fiches actions), Seine-Maritime attractivité (deux fiches actions) et l'ARS (une fiche action). Le schéma et les fiches actions ont été adoptés par l'assemblée départementale lors de la séance du 7 décembre 2023.

Le syndicat a la charge des thèmes concernant essentiellement les collectivités territoriales. Le thème de l'attractivité économique par le numérique est porté par Seine-Maritime attractivité.

Tableau n° 8 : Fiches projets pilotées par le syndicat

<i>Axes stratégiques</i>	Thématiques
<i>Numérique pour tous</i>	Assister, conseiller et faire des retours d'expérience aux collectivités
	Animer et sensibiliser les élus et agents des collectivités aux enjeux et à l'utilisation des outils numériques
	Sensibiliser les entreprises et les acteurs créateurs de richesses pour les territoires
<i>Rapprocher les citoyens de leurs collectivités</i>	Permettre aux citoyens de participer aux décisions prises par leurs collectivités
	Développer les outils et canaux d'échanges d'informations entre les collectivités et les citoyens
<i>Améliorer l'efficience des collectivités</i>	Fournir les services numériques essentiels au fonctionnement des collectivités
	Accompagner et conseiller les collectivités dans leurs achats informatiques
<i>Accélérer les transitions</i>	Accompagner les collectivités dans la gestion optimisée de leurs bâtiments
	Accompagner les collectivités dans une gestion résiliente des services publics locaux
	Développer un numérique responsable et éthique dans tous les territoires
<i>Contribuer à la sécurité de l'espace public</i>	Rendre les solutions de vidéoprotection accessibles à toutes les collectivités
	Fournir les outils permettant de relayer les alertes en cas de survenance d'un risque

Source : tableau de la CRC Normandie d'après le schéma départemental des usages numériques

La chambre constate que les réflexions en cours et les actions programmées sous l'égide du syndicat pour développer les usages du réseau de fibre optique ne concernent actuellement que marginalement les particuliers et sont davantage orientées vers les collectivités.

Toutefois, si ces collectivités et leurs établissements publics, essentiellement des petites communes venaient à développer leurs offres de services numériques, cela permettrait au mieux la commercialisation d'un millier de prises de fibre optiques selon l'estimation de la chambre sur les 94 304 encore disponibles : ces nouveaux usages ne seront donc pas de nature à assurer à court terme l'équilibre financier de la délégation de service public.

3 L'ADAPTATION DU SYNDICAT À SES NOUVELLES MISSIONS

Les objectifs fixés par le SDUN précité ont nécessité une adaptation des statuts du syndicat ainsi que de son fonctionnement.

Les statuts du syndicat ont été modifiés par arrêté du 29 mars 2024 pour intégrer les usages dans les compétences de l'établissement public. L'article 2.1 dispose, au titre des compétences obligatoires : « *le développement et la promotion des usages et services numériques par et pour les collectivités territoriales de la Seine-Maritime, pour l'optimisation de leur fonctionnement interne ou en vue du renforcement de leurs services aux administrés, particuliers, professionnels ou entreprises.* » Cet ajout permet de légitimer l'action du syndicat dans les projets prévus par le SDUN.

En outre, il est ajouté un article 2.3 intitulé « usages et services numériques » compétence optionnelle. Cet article décline les divers services qui pourront être proposés à ses membres.

Ces services sont :

- de sensibilisation et/ou de formation en matière d'usages et de services numériques à destination des élus et/ou des personnels des collectivités ;
- de communication et d'animation dans les territoires en matière d'usages et de services numériques ;
- d'assistance et d'accompagnement dans la définition d'une stratégie numérique et/ou dans la définition des besoins techniques et/ou organisationnels en matière d'usage et de services numériques ;
- de mobilisation et de mutualisation de moyens, de compétences et/ou de financement pour la réalisation de projets de développement numérique des territoires ;
- d'expérimentations territoriales et de participation à des programmes innovants ;
- de portage opérationnel de projets ;
- de veille technique et technologique.

3.1 Les modifications statutaires du syndicat

3.1.1 L'intégration du développement des usages numériques dans les compétences obligatoires

Le syndicat propose un socle commun de développement des usages et de leur mutualisation, au titre de la compétence obligatoire. Il s'agit des projets issus du SDUN pour lesquels le syndicat est pilote de projets.

Pour la compétence obligatoire, la délibération du comité syndical du 4 avril 2024, a acté l'instauration d'une cotisation d'adhésion au volet services numériques suite aux modifications de statuts précitées. Ces montants seront versés au budget principal au même titre que la cotisation statutaire existante.

La cotisation a été fixée forfaitairement à 2 000 € par membre et repose sur le principe paritaire, édicté par les statuts, entre les EPCI et le département⁷⁰. Le montant total de recettes annuelles attendues est de 68 000 €. Le choix opéré par le syndicat d'un montant « minime » de cotisation a été davantage justifié pour susciter l'adhésion de tous les membres que pour couvrir les charges afférentes à cette nouvelle mission. Le syndicat a confirmé que ces recettes ne couvriraient pas les charges exposées par cette activité, lesquelles n'ont, de plus, pas été évaluées avec précision par le syndicat à ce stade.

Or, pour assurer le suivi des usages et de leur mutualisation, le syndicat va créer une nouvelle direction en charge des services numériques aux territoires⁷¹. Elle aura à la fois en charge le développement des usages et leur optimisation mais également, pilotera le déploiement des services aux collectivités. Un développeur web sera recruté. En outre, la mise en œuvre du SDUN a nécessité le recours à un AMO qui au 31 décembre 2024 a coûté 79 800 € TTC.

Afin de ne pas fragiliser à terme ses équilibres financiers, la chambre recommande au syndicat de financer sa nouvelle compétence obligatoire d'élaboration et de mise en œuvre du SDUN par une cotisation dont les recettes attendues puissent couvrir les charges liées à sa nouvelle mission.

Recommandation performance n°1 : Financer la nouvelle compétence obligatoire d'élaboration et de mise en œuvre du schéma départemental des usages numériques par une cotisation dont les recettes attendues puissent couvrir les charges liées à cette nouvelle mission.

⁷⁰ Des modalités spécifiques de versement existent notamment à la communauté urbaine du Havre. Cet EPCI a réuni, sous l'effet de la loi NOTRe, une zone AMII et une zone d'investissement public. Le syndicat et cet EPCI se sont entendus pour établir un montant unique de 2 000 € pour cet ensemble. Le département avait versé au titre de 2025 sa participation en dédoublant la communauté urbaine du Havre soit une cotisation usage de 38 000 €. Un réajustement de 4 000 € sera effectué pour corriger ce trop-perçu.

⁷¹ Des redéploiements internes sont prévus des services techniques vers la nouvelle direction des services numériques.

En outre, le syndicat ne dispose à ce stade, d'aucun chiffrage détaillé des coûts de mise en œuvre de chaque projet du SDUN dont il est pilote.

En conséquence, la chambre recommande également au syndicat de chiffrer précisément les coûts de mise en œuvre de chaque projet du SDUN dont il est le pilote. Ceci est d'autant plus indispensable que ces projets s'inscrivent dans une compétence obligatoire financée par une cotisation supplémentaire notoirement insuffisante.

Recommandation performance n°2 : Chiffrer précisément les coûts de mise en œuvre de chaque projet du schéma départemental des usages numériques piloté par le syndicat.

3.1.2 L'intégration des prestations de services numériques dans les compétences optionnelles

Le syndicat va proposer à ses membres, les EPCI, un bouquet de services numériques majoritairement payants. En effet, à l'exception de la certification des bases d'adresses locales (BAL) des collectivités, tous les services proposés seront payants.

Une convention, signée entre le syndicat et chaque EPCI intéressé définira le contenu et les tarifs des prestations à réaliser par le syndicat. La grille de tarification⁷² des prestations est en cours d'élaboration. Le syndicat va utiliser la comptabilité analytique pour chiffrer les charges directes et indirectes de chaque prestation proposée. Un taux de marge sera appliqué au tarif. Les recettes issues de la tarification de ces services viendront abonder le budget principal.

Le syndicat a indiqué qu'il disposait d'un catalogue de services qui pourront être déployés dans les collectivités territoriales par le truchement des intercommunalités. Le choix du syndicat a été de proposer des services socles qui nécessiteront l'utilisation du réseau de fibre optique départemental.

À titre d'exemple, le syndicat va proposer aux collectivités de déployer des référentiels géographiques communs. Il s'agit d'un outil développé en interne, destiné aux élus qui permet de visualiser l'état des lieux des 236 350 prises installées. S'appuyant sur un ensemble de fonds cartographiques comme l'IGN, le dispositif permet la superposition de plusieurs cartes (risque naturel, cadastre...).

Le catalogue des services du syndicat contient également un ensemble d'outils de l'e-administration. Il s'agit de la gestion documentaire numérisée, du parapheur électronique sur les différents postes de travail des communes. Cette intégration d'outil numérique facilitera notamment le télétravail. Le syndicat proposera également la mise en place pour les collectivités d'une page web sécurisée qui intègre une mise à jour automatique des données contenues

⁷² Le syndicat a fourni un document de travail distinguant le coût de fonctionnement d'un service numérique de 7 077,85 € par an puis un coût total avec marge incluse de 84 450 €. Cette somme répartie sur les 563 communes revient par commune à 150 € par an (si toutes les communes optent pour ledit service).

(organigrammes et point de contacts notamment). Il sera, en outre, proposé d'orienter les membres du syndicat soit vers le centre de gestion de Seine-Maritime soit vers l'association pour le développement et l'innovation numérique des collectivités (ADICO) pour se doter d'un délégué à la protection des données (DPO) dans le cadre du RGPD⁷³.

Enfin, un usage numérique est attendu par les collectivités : la technologie IOT (internet des objets). Il s'agit d'un pilotage centralisé assurant la supervision des consommations d'énergie et de fluides. Il comprend des capteurs de débit, des détecteurs de fuites, des réglages des thermostats à distance mais aussi la gestion des accès à distance et la mesure de la qualité de l'air pour les publics sensibles.

Le syndicat a adhéré à la centrale d'achat du numérique et des télécoms (CANUT) et va proposer à ses membres des offres supplémentaires.

De plus, le syndicat veut développer à terme les actions préventives et curatives en matière de cybersécurité.

Toutefois, l'absence de plans prévisionnels d'affaires pluriannuels ou comptes prévisionnels d'exploitation qui retraceraient les prévisions pluriannuelles de recettes et de charges afférentes aux services qui seront proposés aux collectivités publiques dans le cadre de sa nouvelle compétence optionnelle, il n'est pas certain que cette activité s'exerçant dans un champ concurrentiel puisse s'équilibrer à terme en dépenses et en recettes.

Dans cette hypothèse défavorable, cette activité fragiliserait les équilibres financiers du syndicat et nécessiterait sûrement d'accroître la cotisation de ses membres alors que tous ne bénéficieraient pas de prestations de services du syndicat dans ce domaine.

En conséquence, avant de déployer son offre de services, la chambre recommande au syndicat de procéder à une évaluation pluriannuelle réaliste des recettes et des charges qui pourraient être générées par la mise en œuvre de sa nouvelle compétence optionnelle.

Recommandation performance n°3 : Avant de déployer une offre de services, procéder à une évaluation pluriannuelle réaliste des recettes et des charges qui pourraient être générées par la mise en œuvre de la nouvelle compétence optionnelle.

3.2 Une coexistence sous contrainte financière de ces nouvelles missions avec sa mission historique

Au 31 décembre 2024 le réseau comptait 236 350 prises FTTH installées éligibles⁷⁴. Il reste néanmoins des travaux d'extension à réaliser pour relier à la fibre à des nouvelles constructions. Le syndicat estime que 2 000 logements par an devront être connectés au réseau de fibre optique, ce qui portera en 2039 le total des prises éligibles du RIP départemental à 268 000.

⁷³ Le règlement général sur la protection des données est issu du règlement européen n° 2016-079 du 27 avril 2016.

⁷⁴ Ces prises ne sont pas toutes « commercialisées » à ce jour. Cf. *supra*.

Le syndicat a élaboré une prospective budgétaire pour le budget annexe, qui est en l'état un document de travail, donc non validé par le comité syndical, basée sur deux scénarii.

Le premier intègre l'évolution du parc de prises évoqués ainsi que les opérations d'enfouissements et les raccordements sur demande. Le second, plus ambitieux, comporte en plus la réalisation des raccordements complexes connus et la sécurisation du réseau.

Le syndicat a chiffré ces deux scénarii dans le cadre d'une prospective financière de 2025 à 2039, dernière année de la délégation de service public.

Quel que soit le scénario retenu, aucun nouvel emprunt n'est envisagé.

Aucune de ces deux prospectives ne comprend les dépenses liées à la résilience du réseau et aux raccordements complexes non encore connus.

Le modèle économique est viable, sous réserve, toutefois, du financement des dépenses précitées, estimées à ce stade à 70 M€.

Ces prospectives financières vont se confronter à un tarissement des sources de financement. En effet, l'optimisation des emprunts effectuée en 2024 a abouti à une diminution de leur volume avec le remboursement d'un emprunt de 45 M€. En outre, les délais d'instruction de la subvention de l'État retardent le versement du solde. Or, la trajectoire financière du réseau abouti à la persistance d'investissements nécessaires à son extension ou à sa sécurisation. Le scénario 2 est plus particulièrement affecté par tarissement des sources de financement avec un prévisionnel budgétaire déficitaire entre 2027 et 2031.

S'agissant des subventions, en particulier celles versées par l'État, il existe un différentiel sur le nombre de prises éligibles entre le syndicat et l'État. En effet, ce-dernier retient le chiffre de 216 719 prises alors que le nombre réel serait de 236 350 prises installées.

Par ailleurs, pour les recettes en particulier pour la mise en place de la FTTH, le département a fait une avance de fonds de 51 M€ en 2021 alors que les EPCI effectuent un versement annuel. Le montant cible attendu, en 2043, est de 65 M€ selon le plan de financement de 2018.

En application du principe de parité propre aux statuts du syndicat, le département doit verser un solde de 14 M€. Or, en raison de tensions propres sur le budget du département, le syndicat craint que celui-ci ne s'acquitte pas du versement du solde de 14 M€, ce qui serait susceptible de fragiliser à terme sa trésorerie.

ANNEXE

Glossaire	41
-----------------	----

Glossaire

Sigle	Signification
ADSL	Asymmetric digital subscriber line (technologie utilisant le réseau téléphonique en cuivre donnant un accès à une connexion haut débit)
AMII	Appel à manifestation d'intention d'investissement
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ANFR	Agence nationale des fréquences
CANUT	Centrale d'achat du numérique et des télécoms
FON	Fibres optiques noires
FTTE	Fiber to the entreprise (réseau en fibre optique jusqu'à l'entreprise)
FTTH	Fiber to the home (réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné)
FTTO	Fiber to the office (réseau de fibre optique jusqu'au bureau)
IGN	Institut national de l'information géographique
IPE	Informations préalables enrichies
IRU	Indefeasible right of use (droit d'usage à long terme)
LAN TO LAN	Réseau local à réseau local
NOC	Network Operation Center (centre de supervision)
NRO	Nœud de raccordement optique
PBO	Point de branchement optique
PM	Point de mutualisation
PTO	Point de terminaison optique
RIP	Réseau d'initiative publique
SDAN	Schéma directeur de l'aménagement numérique
SDTAN	Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SDUN	Schéma directeur des usages numériques
SLAN	Schéma local d'aménagement numérique
SRO	Sous répartiteur optique (nœud intermédiaire de brassage du réseau)
STC	Service technique client
STOC	Sous-traitance à l'opérateur commercial
WDM	Wavelength Division Multiplexing