



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## SYNDICAT MIXTE « SEINE-ET- MARNE NUMÉRIQUE »

(Seine-et-Marne)

Exercices 2013 et suivants

Observations  
délibérées le 27 février 2024

Envoyé en préfecture le 29/10/2024

Reçu en préfecture le 29/10/2024

Publié le



ID : 077-200036481-20241016-DCS2024\_033-DE

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SYNTHÈSE .....                                                                                                                                                          | 6  |
| RECOMMANDATIONS .....                                                                                                                                                   | 8  |
| PROCÉDURE .....                                                                                                                                                         | 9  |
| 1 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT .....                                                                                                                                      | 10 |
| 1.1 Les collectivités de Seine-et-Marne se sont rapidement saisies de leur<br>compétence en matière d'aménagement numérique .....                                       | 10 |
| 1.2 Une gouvernance tripartite entre la région, le département et les<br>intercommunalités .....                                                                        | 12 |
| 1.2.1 Une intégration progressive de l'ensemble des intercommunalités<br>du département et un élargissement des compétences du syndicat<br>aux services numériques..... | 12 |
| 1.2.2 Un équilibre institutionnel entre les trois catégories d'adhérents .....                                                                                          | 13 |
| 1.2.3 Un engagement financier partagé entre les trois catégories<br>d'adhérents .....                                                                                   | 15 |
| 1.3 L'organisation des services .....                                                                                                                                   | 17 |
| 1.3.1 Une organisation interne structurée autour de deux directions .....                                                                                               | 17 |
| 1.3.2 L'absence d'une fonction contrôle interne .....                                                                                                                   | 18 |
| 2 LE DÉPLOIEMENT ET LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX DE<br>COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES .....                                                                                  | 18 |
| 2.1 La structuration des réseaux de communications électroniques .....                                                                                                  | 18 |
| 2.1.1 La genèse des réseaux départementaux de Seine-et-Marne .....                                                                                                      | 18 |
| 2.1.2 Le tournant amorcé par le schéma directeur territorial<br>d'aménagement numérique .....                                                                           | 19 |
| 2.1.3 Le déploiement de boucles locales optiques sur l'ensemble du<br>réseau d'initiative publique .....                                                                | 20 |
| 2.2 Un déploiement accéléré assorti d'une prise en charge spécifique pour<br>les usagers isolés .....                                                                   | 21 |
| 2.2.1 Une accélération du déploiement de la fibre dans le cadre du plan<br>France Très Haut Débit .....                                                                 | 21 |
| 2.2.2 La bonne commercialisation du réseau Sem@fibre77 .....                                                                                                            | 22 |
| 2.2.3 Des financements publics significatifs engagés dans la lutte contre<br>la fracture numérique .....                                                                | 23 |
| 2.3 Des difficultés d'exploitation récurrentes qui soulignent la vulnérabilité<br>du réseau Sem@fibre77 .....                                                           | 24 |
| 2.3.1 Des conditions de mise en service satisfaisantes, qui masquent des<br>difficultés d'exploitation .....                                                            | 24 |
| 2.3.2 Une vulnérabilité structurelle, aggravée par le fonctionnement en<br>« mode STOC » .....                                                                          | 29 |
| 2.3.3 Une nécessaire planification au vu du caractère stratégique des<br>réseaux de communications électroniques .....                                                  | 30 |

|                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3 QUALITÉ, FIABILITÉ ET TRANSPARENCE DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE .....                                                                  | 31 |
| 3.1 L'organisation de la fonction financière .....                                                                                                   | 31 |
| 3.1.1 Une architecture budgétaire qui interroge .....                                                                                                | 31 |
| 3.1.2 L'organisation de la fonction financière et comptable .....                                                                                    | 33 |
| 3.1.3 Des délais globaux de paiement élevés .....                                                                                                    | 34 |
| 3.2 La qualité de l'information budgétaire et financière .....                                                                                       | 35 |
| 3.2.1 L'information financière pourrait être plus complète .....                                                                                     | 35 |
| 3.2.2 Des opérations de fin d'exercice à fiabiliser .....                                                                                            | 37 |
| 3.2.3 L'actif immobilisé corporel et incorporel ne fait pas l'objet de mises en services régulières .....                                            | 39 |
| 3.2.4 Les immobilisations financières sont sous-évaluées .....                                                                                       | 41 |
| 4 ANALYSE FINANCIERE .....                                                                                                                           | 42 |
| 4.1 Le syndicat dispose d'une stratégie financière à long terme .....                                                                                | 43 |
| 4.2 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement sont fortement dépendants de l'évolution des redevances perçues .....         | 44 |
| 4.2.1 La capacité d'autofinancement est en forte progression depuis 2021 ....                                                                        | 44 |
| 4.2.2 Les produits de gestion bénéficient du dynamisme des redevances .....                                                                          | 45 |
| 4.2.3 Les charges de gestion courante progressent moins vite que les produits .....                                                                  | 46 |
| 4.3 Les dépenses d'investissement, en hausse sensible par rapport aux prévisions initiales, sont essentiellement financées par les subventions ..... | 50 |
| 4.3.1 Le coût de déploiement du réseau Sem@fibre77 devrait être supérieur de 54 M€ aux prévisions du PDI .....                                       | 50 |
| 4.3.2 Le financement des investissements est majoritairement assuré par les subventions de l'État et des adhérents .....                             | 52 |
| 4.3.3 L'endettement est important, mais maîtrisé .....                                                                                               | 53 |
| 4.3.4 Le fonds de roulement et la trésorerie permettront de financer sans difficulté la fin du programme d'investissement du syndicat .....          | 54 |
| 5 LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC .....                                                                                                            | 56 |
| 5.1 La convention de délégation de service public Sem@fibre77 .....                                                                                  | 56 |
| 5.1.1 Le choix d'un mode de gestion affermo-concessif .....                                                                                          | 57 |
| 5.1.2 Un réel transfert du risque d'exploitation contrebalancé par un déséquilibre dans l'affectation des produits des DUALT .....                   | 58 |
| 5.1.3 Le contrôle de l'autorité délégante est rigoureux .....                                                                                        | 62 |
| 5.2 La convention de délégation de service public Sem@for77 .....                                                                                    | 63 |
| 6 LA COMMANDE PUBLIQUE .....                                                                                                                         | 65 |
| 6.1 La fonction « achats » .....                                                                                                                     | 65 |
| 6.1.1 Une organisation classique de la fonction achat .....                                                                                          | 65 |
| 6.1.2 Une politique d'achat lisible .....                                                                                                            | 66 |
| 6.1.3 Le syndicat a recours à plusieurs dispositifs de groupements de commande .....                                                                 | 67 |
| 6.2 L'examen des achats réalisés par le syndicat .....                                                                                               | 67 |

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.2.1 Rappel de la réglementation.....                                                                                                                     | 67 |
| 6.2.2 Quelques achats de même nature conclus hors procédure adaptée<br>ou formalisée, alors qu'ils se situent au-dessus des seuils<br>réglementaires ..... | 68 |
| 6.2.3 L'étude d'un échantillon de marchés conclus par le syndicat.....                                                                                     | 68 |
| ANNEXES .....                                                                                                                                              | 71 |
| Annexe n° 1. Carte du réseau Sem@for77.....                                                                                                                | 72 |
| Annexe n° 2. Photographies de points de mutualisation.....                                                                                                 | 73 |
| Annexe n° 3. Données financières complémentaires .....                                                                                                     | 74 |
| Annexe n° 4. Analyse de complétude des rapports annuels du délégataire .....                                                                               | 76 |
| Annexe n° 5. Liste des marchés publics analysés par la chambre .....                                                                                       | 79 |
| Annexe n° 6. Glossaire.....                                                                                                                                | 80 |

## SYNTHÈSE

### ***Une entité à la gouvernance partenariale, qui a globalement atteint son objectif, mais dont les infrastructures souffrent de difficultés d'exploitation récurrentes***

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de Seine-et-Marne Numérique pour les années 2013 et suivantes. Ce syndicat mixte ouvert, créé en 2013, est chargé, à titre principal, d'assurer le déploiement et l'exploitation d'un réseau de fibre optique jusqu'à l'abonné (le réseau Sem@fibre77) et l'exploitation d'un réseau fibré à qualité de service renforcée, dédié aux professionnels et aux administrations (le réseau Sem@for77).

Le syndicat regroupe la région Île-de-France, le département de Seine-et-Marne, et l'ensemble des intercommunalités du département. Ces trois catégories d'adhérents participent de façon équilibrée au financement de son important programme d'investissement (30,9 M€ en moyenne par an sur la période 2018-2022).

La gouvernance de Seine-et-Marne Numérique est exercée de manière partenariale entre les trois catégories d'adhérents. Le syndicat ne dispose toutefois que de peu de moyens propres et exerce l'essentiel de son activité par le biais de la gestion déléguée.

La construction et l'exploitation d'un réseau fibré jusqu'à l'abonné représente la mission principale du syndicat avec un objectif de couverture de 100 % du réseau d'initiative publique, soit environ 320 000 prises, à l'horizon 2026. Le syndicat est en passe d'atteindre cette cible, à un coût relativement maîtrisé, tout en ayant développé un accompagnement spécifique pour les usagers les plus isolés.

Des difficultés d'exploitation affectent toutefois négativement le niveau de qualité du service rendu, notamment depuis le développement à grande échelle de la sous-traitance des mises en service aux opérateurs commerciaux. À moyen terme, la chambre considère que ces difficultés pourraient porter atteinte à l'intégrité du réseau de fibre jusqu'à l'abonné et engage le syndicat à élaborer un schéma départemental de résilience.

### ***Une situation financière saine, mais une information budgétaire et comptable à parfaire***

Si elle découle d'un cycle d'exploitation structurellement positif, la capacité d'autofinancement engendrée par Seine-et-Marne Numérique ne participe que de manière marginale au financement de son programme d'investissement. Au-delà d'un recours important, mais maîtrisé, à l'emprunt, le syndicat s'appuie en effet très largement sur les subventions de l'État et de ses membres.

À moyen terme, la capacité d'autofinancement du syndicat devrait permettre de couvrir sans difficulté l'encours de sa dette, garantissant la pérennité de son modèle économique.

L'architecture budgétaire de Seine-et-Marne Numérique, qui comprend un budget principal et un budget annexe dédié à l'aménagement numérique, souffre d'un manque de lisibilité préjudiciable, qui devra nécessairement être corrigé avec la prise en charge de nouvelles compétences facultatives.

De même, si le syndicat s'est doté de nombreux outils de suivi, certaines pratiques comptables portent atteinte à la fidélité de l'information budgétaire et financière. Il en est notamment ainsi des modalités d'apurement du compte d'immobilisations en cours et de la non comptabilisation des immobilisations financières générées par le département au titre du réseau Sem@for77 et reprises par le syndicat à sa création.

***Un suivi rigoureux des deux contrats de délégation de service public et une organisation claire de la fonction achat***

Le syndicat assure le suivi de délégations de service public relatives à ses deux réseaux de communications électroniques. La forme affermo-concessive de la délégation confiée à la société de projet Seine-et-Marne THD, qui vise le déploiement d'un réseau de fibre jusqu'à l'abonné, permet un partage équilibré du risque et le syndicat assure un contrôle rigoureux de son exécution. Les données financières de cette délégation sont globalement cohérentes avec le plan d'affaires initial, même si une forte progression du chiffre d'affaires du délégataire est à signaler sur la fin de période, notamment en raison de la croissance des recettes tirées des droits d'usage à long terme, dont les modalités d'affectation sont particulièrement favorables à Seine-et-Marne THD.

Seine-et-Marne Numérique assure également un suivi précis de la délégation conclue avec la société de projet Sem@for77. Si les flux financiers entre délégant et délégataire sont aujourd'hui limités, le syndicat devra être vigilant quant à la qualité des biens de retour qui seront remis à l'issue de la délégation.

Seine-et-Marne Numérique dispose par ailleurs d'une politique d'achat structurée, avec des responsabilités clairement réparties entre services techniques et cellule juridique. L'examen d'un échantillon de marchés fait par ailleurs apparaître une rigueur procédurale et de faibles difficultés d'exécution.

Si le syndicat ne passe qu'un montant réduit de commandes hors procédures, il aurait toutefois gagné à mieux estimer ses besoins en matière d'informatique et d'impression.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule huit recommandations, dont cinq concernent la régularité et trois visent à améliorer la performance de la gestion.

# RECOMMANDATIONS

*La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.*

## Les recommandations de régularité :

**Recommandation régularité 1** : En application de l'annexe n° 6 de la convention de délégation, assurer un suivi annuel du respect des obligations du délégataire en matière de délai de rétablissement des services. 28

**Recommandation régularité 2** : En application des articles L. 2192-1 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du code de la commande publique, respecter le délai de mandatement de 20 jours applicable au règlement des achats ou s'acquitter des intérêts moratoires dus en cas de dépassement du délai global de paiement de 30 jours. .... 35

**Recommandation régularité 3** : Tenir une comptabilité d'engagement exhaustive, conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics. .... 38

**Recommandation régularité 4** : Transférer les immobilisations en cours au rythme de leur mise en service, afin de permettre la comptabilisation complète des dotations aux amortissements, conformément au 27° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. 40

**Recommandation régularité 5** : Comptabiliser l'ensemble des immobilisations financières issues de l'application des contrats de délégation de service public, conformément au référentiel budgétaire et comptable M4. 42

## Les recommandations de performance :

**Recommandation performance n°1** : Élaborer un schéma départemental de résilience. 30

**Recommandation performance n°2** : Mettre en place une comptabilité analytique permettant une exacte imputation des dépenses et des recettes entre les budgets du syndicat.32

**Recommandation performance n°3** : Actualiser régulièrement le programme décennal d'investissement. 44

## PROCÉDURE

Sur le fondement des articles L. 211-3, L. 211-4, et R. 243-1 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Seine-et-Marne Numérique depuis 2013 et jusqu'à la période la plus récente. L'ouverture du contrôle a été notifiée par courriers du 26 juin 2023 du président de la chambre à M. Olivier Lavenka, président du syndicat mixte depuis le 12 mai 2015, ainsi qu'à M. Bertrand Caparroy, ancien président.

La chambre a adressé ses observations provisoires le 5 janvier 2024 au président du syndicat mixte et à son prédécesseur. La réponse de M. Olivier Lavenka a été enregistrée au greffe le 9 février 2024. M. Bertrand Caparroy a confirmé, par un courriel du 13 février 2024, ne pas avoir de remarque particulière sur les observations formulées par la chambre.

Des extraits du rapport ont également été transmis, le 5 janvier 2024 aux tiers mis en cause.

Après avoir pris en compte les réponses apportées, la chambre régionale des comptes d'Île de France a adopté, le 27 février 2024, le présent rapport d'observations définitives.

# 1 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT

## 1.1 Les collectivités de Seine-et-Marne se sont rapidement saisies de leur compétence en matière d'aménagement numérique

Afin de lutter contre la fracture numérique au sein d'un territoire dual, entre proche banlieue parisienne et nombreuses zones rurales (75 % des communes du département comptent moins de 2 000 habitants), le département de Seine-et-Marne s'est très vite saisi de la compétence en matière d'aménagement numérique.

### **Les compétences des collectivités territoriales en matière d'aménagement numérique**

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par la loi du 21 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique, fonde la compétence des collectivités territoriales en matière d'aménagement numérique. Les collectivités peuvent, d'une part, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques ouverts au public et, d'autre part, acquérir des droits d'usage à cette fin ou des infrastructures ou réseaux existants. L'absence d'initiative privée, constatée par appel d'offres infructueux, conditionne toutefois l'exercice de cette activité d'opérateur de communication.

La stratégie numérique du département a été formalisée en 2011 au sein du schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)<sup>1</sup>, respectant les orientations de la stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN) élaborée la même année<sup>2</sup>, qui ambitionne de faire de l'Île-de-France la première région fibrée d'Europe. Les collectivités franciliennes ont ainsi devancé les prescriptions de l'article 102 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>3</sup> qui prévoit que *« Lorsque le territoire de la région est couvert par plusieurs schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, la région, les départements, les communes ou leurs groupements concernés les intègrent conjointement au sein d'une stratégie commune d'aménagement numérique du territoire »*.

Un rapport de la chambre régionale des comptes portant sur la politique du haut et du très haut débit en Seine-et-Marne, publié en 2015<sup>4</sup>, détaille les différentes phases de déploiement de la stratégie départementale d'aménagement numérique. Il a nourri les travaux de la Cour des comptes et notamment le rapport public thématique sur les réseaux fixes de haut et très haut débit, publié en 2017<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 23 de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a introduit dans le CGCT un article L. 1425-2 qui prévoit l'établissement, à l'initiative des collectivités territoriales, de SDTAN au niveau d'un ou plusieurs départements ou d'une région.

<sup>2</sup> Et révisée en 2013.

<sup>3</sup> Loi n° 2015-991.

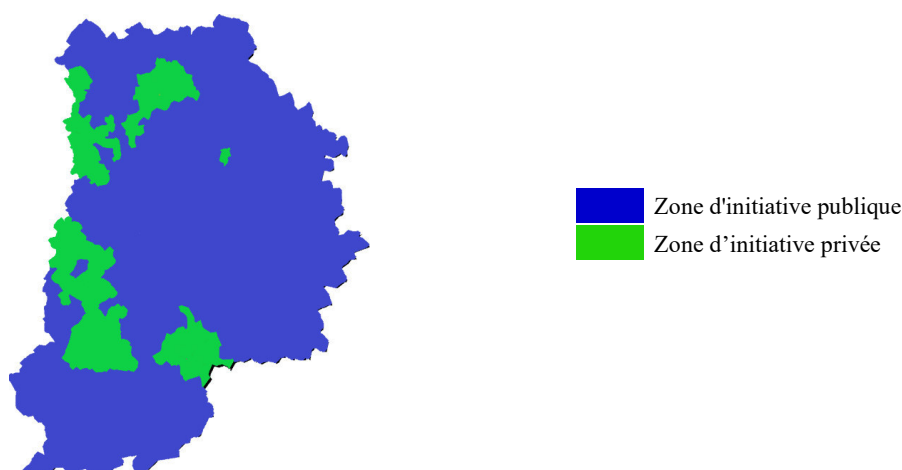
<sup>4</sup> *Département de la Seine-et-Marne - Enquête relative à la politique du haut et très haut débit (Seine-et-Marne)*, chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 2015.

<sup>5</sup> *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, Cour des comptes, 2017.

La création du syndicat mixte Seine-et-Marne Numérique, en 2013, s'inscrit dans cette dynamique, avec pour mission principale d'assurer le déploiement du très haut débit, par la fibre jusqu'à l'abonné, sur l'ensemble du réseau d'initiative publique de Seine-et-Marne.

Le périmètre de ce réseau d'initiative publique a été défini par l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), suite à un appel à manifestation d'intention d'investissement, lancé par le gouvernement auprès des opérateurs privés entre 2010 et 2011. Il couvre 90 % du territoire et 45 % de la population du département.

**Carte n° 1 : Zones de déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné en Seine-et-Marne**



*Source : CRC Île-de-France à partir des données de l'ARCEP*

**La définition des zones de déploiement de la fibre optique**

De juillet 2010 à janvier 2011, le gouvernement a lancé un premier appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII) auprès des opérateurs commerciaux pour le déploiement de réseaux de boucle locale à très haut débit en dehors des zones très denses<sup>6</sup>. Cet AMII a permis de déterminer :

- une zone d'initiative privée, dite « zone AMII », sur laquelle deux opérateurs se sont engagés à déployer, par leurs propres moyens, la fibre jusqu'à l'abonné. En application de l'article L. 33-13 du code des postes et télécommunications, cet engagement a été renouvelé et rendu contraignant en 2018<sup>7</sup> ;
- une zone moins dense, dite zone d'initiative publique, sur laquelle les collectivités territoriales sont chargées du déploiement.

<sup>6</sup> À la suite de la décision n° 2013-1475 de l'ARCEP, seule la commune de Champs-sur-Marne est placée en zone très dense dans le département de Seine-et-Marne.

<sup>7</sup> Suite à deux avis de l'ARCEP rendus le 12 juin 2018 (avis n° 2018-0364 et 2018-0365), le gouvernement a accepté, par deux arrêtés publiés le 26 juillet 2018, les engagements de déploiement des deux opérateurs concernés (arrêtés ECOI1816698A et ECOI1816699A).

## **1.2 Une gouvernance tripartite entre la région, le département et les intercommunalités**

Seine-et-Marne Numérique est un syndicat mixte ouvert, créé par un arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ses statuts ont fait l'objet de 22 révisions successives, dont la plupart sont liées à des ajustements techniques, et notamment aux nouvelles adhésions.

### **1.2.1 Une intégration progressive de l'ensemble des intercommunalités du département et un élargissement des compétences du syndicat aux services numériques**

À sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2013, Seine-et-Marne Numérique regroupait, outre la région et le département, dix établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>8</sup>. Il s'est ensuite élargi, au fil de la recomposition de la carte intercommunale, pour regrouper désormais l'ensemble des EPCI du département. Seule la communauté d'agglomération du Grand Paris Sud (EPCI interdépartemental regroupant des communes des départements de Seine-et-Marne et de l'Essonne) n'est pas adhérente au syndicat. Elle a en revanche conclu en 2015 une convention de délégation partielle de compétence sur le territoire de trois communes<sup>9</sup>.

L'article 2 des statuts de Seine-et-Marne Numérique prévoit que le syndicat exerce, à titre principal et de façon obligatoire pour l'ensemble de ses membres, la compétence « aménagement numérique du territoire », entendue comme la conception, la construction, l'exploitation et la commercialisation d'infrastructures, de réseaux et de services locaux de communications électroniques. Ce transfert est toutefois strictement limité à l'objet du syndicat, de telle sorte que le département reste compétent en matière de suivi du schéma départemental d'aménagement numérique.

L'achèvement prévu mi-2024 de la couverture du territoire départemental en très haut débit par la fibre a poussé le syndicat à envisager l'extension de ses compétences aux usages numériques. Lors du comité syndical du 21 juin 2023, ses statuts ont ainsi été modifiés, lui donnant la possibilité d'œuvrer, à titre complémentaire et de manière facultative, dans le champ de la sécurité numérique et des objets connectés. Il pourra de même, à titre complémentaire, réaliser des études, des analyses prospectives sur l'évolution des besoins des adhérents, mettre en œuvre des actions de mutualisation et se constituer en groupement de commandes.

---

<sup>8</sup> Communauté de communes de la Brie des Morin, communauté de communes du cœur de la Brie, communauté de communes du Pays Créçois, communauté de communes avenir et développement du secteur des trois rivières, communauté de communes de la Brie des templiers, communauté de communes du Val Bréon, communauté de communes de la Gerbe, communauté de communes de la Brie des Moulins, communauté de communes Seine-Ecole, communauté de communes Gâtinais Val-de-Loing.

<sup>9</sup> Communes de Cesson, Vert-Saint-Denis et Réau.

Au-delà de son activité d'opérateur d'infrastructure, le syndicat devient donc *de facto* un opérateur de services. Par exception au droit commun, le code de la commande publique (CCP) admet que certains contrats conclus entre entités appartenant au secteur public peuvent être exclus du champ du droit de la commande publique, qu'il s'agisse de situations de quasi-régie<sup>10</sup> ou de coopération entre pouvoirs adjudicateurs<sup>11</sup>.

La chambre invite donc le syndicat à s'assurer systématiquement, lors de la passation de contrats avec ses adhérents, ou avec des tiers, que les conditions de la quasi-régie ou de la coopération entre pouvoirs adjudicateurs seront réunies. À défaut, il conviendra d'appliquer strictement le code de la commande publique.

## 1.2.2 Un équilibre institutionnel entre les trois catégories d'adhérents

### 1.2.2.1 Le comité syndical

Le comité syndical est composé de 45 délégués désignés par les adhérents et répartis en trois collèges, représentant les trois types de membres, et disposant chacun d'un tiers des voix. Réuni en moyenne cinq fois par an sur la période sous revue, le comité délibère sur toutes les affaires relevant du syndicat, adopte le budget et procède à l'élection des membres du bureau. La gouvernance est consensuelle, car depuis la création du syndicat, seules neuf délibérations n'ont pas fait l'objet d'une adoption à l'unanimité.

Tableau n° 1 : Composition du comité syndical

| Collèges     | Nombre de délégués | Nombre total de voix | Part du total des voix en % |
|--------------|--------------------|----------------------|-----------------------------|
| Région       | 3                  | 39                   | 33,3                        |
| Département  | 3                  | 39                   | 33,3                        |
| EPCI         | 39 <sup>12</sup>   | 39                   | 33,3                        |
| <b>Total</b> | <b>45</b>          | <b>117</b>           | <b>100</b>                  |

Source : CRC Île-de-France à partir de l'article 5 des statuts du syndicat

<sup>10</sup> Les articles L. 2511-1 à L. 2511-5 du CCP prévoient que sont exclus du champ d'application du droit de la commande publique les contrats dits de « quasi-régie », lorsque le pouvoir adjudicateur exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ces propres services (le cas échéant de façon conjointe avec d'autres pouvoirs adjudicateurs) et que l'opérateur exerce l'essentiel de son activité pour le compte des personnes qui le contrôlent.

<sup>11</sup> L'article L. 2511-6 du CCP prévoit que plusieurs pouvoirs adjudicateurs peuvent coopérer en dehors du champ d'application du droit de la commande publique lorsqu'ils cherchent à assurer conjointement la réalisation de missions de service public afin d'atteindre des objectifs communs, que cette coopération n'obéit pas à un intérêt commercial et qu'elle ne s'effectue que de manière minoritaire sur le marché concurrentiel.

<sup>12</sup> Chaque EPCI dispose d'un à trois délégués en fonction de sa population totale (un délégué jusqu'à 30 000 habitants, deux délégués entre 30 000 et 60 000 habitants, et trois délégués au-delà).

Deux commissions consacrées aux finances et aux travaux ont pour mission d'étudier et de préparer les délibérations du comité syndical. Composées du vice-président dédié, d'un représentant du conseil régional, d'un représentant du conseil départemental et de quatre représentants des EPCI, ces commissions se réunissent systématiquement en amont des comités syndicaux. Chaque participant reçoit préalablement un ordre du jour, ainsi qu'un dossier préparé par les services du syndicat. Ces réunions ne donnent toutefois pas lieu à la rédaction d'un compte rendu, ce qui semble préjudiciable au vu de la composition de ces instances et de l'objet des séances.

La chambre engage donc le syndicat à procéder systématiquement à l'élaboration de comptes rendus à l'issue des réunions des commissions finances et travaux.

#### 1.2.2.2 Le président

Le président est élu parmi les membres du comité syndical. Les statuts prévoient également l'élection concomitante de deux vice-présidents, chargés des finances et des travaux. Chaque membre de ce trio doit représenter une des trois catégories de membres du syndicat. Une grande stabilité dans la répartition de ces trois postes est à noter puisque sur l'ensemble de la période sous revue, la présidence du syndicat est toujours revenue à un représentant du conseil départemental, la première vice-présidence chargée des travaux à un représentant du conseil régional et la deuxième vice-présidence chargée des finances revient à un représentant du collège des EPCI.

Le président prépare et exécute les délibérations adoptées par le comité syndical. Au-delà de ses attributions financières, il est également chargé de l'administration du syndicat et assure le pilotage de ses services. Par délibération du 15 septembre 2021, le comité syndical lui a confié certaines autres attributions : la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus au budget, la passation des marchés publics inférieurs à 40 000 € HT, le louage de choses, la passation de contrats d'assurance et l'acceptation d'indemnités de sinistre, l'acceptation de dons et legs, l'aliénation de biens mobiliers, la fixation des rémunérations et le règlement des honoraires d'avocats, notaires et huissiers, la représentation du syndicat en justice, la réalisation de lignes de trésorerie dans une limite annuelle de 6 M€ HT, et le règlement des conséquences des accidents impliquant des véhicules du syndicat.

#### 1.2.2.3 Le bureau

Le bureau est composé de 12 membres, dont le président, les vice-présidents et neuf membres représentant les trois collèges du comité syndical : cinq membres pour le collège des EPCI, deux membres pour le conseil départemental et deux membres pour le conseil régional. Le bureau délibère sur les affaires qui lui ont été déléguées par le comité syndical. Ainsi, l'article 8.2 des statuts approuvés le 21 juin 2023 prévoit que le bureau est compétent pour les marchés publics compris entre 40 000 € HT et 5 M€ HT, pour l'approbation de conventions d'un montant inférieur à 250 000 € HT et en matière de ressources humaines (régime indemnitaire, création de postes, action sociale, etc.). Comme pour le comité syndical, chaque catégorie d'adhérent dispose d'un nombre de voix équivalent (six voix). Il s'est réuni 3,5 fois par an en moyenne sur la période sous revue et fait systématiquement l'objet d'un procès-verbal.

### 1.2.3 Un engagement financier partagé entre les trois catégories d'adhérents

L'article 11 des statuts du syndicat prévoit les modalités de la contribution des adhérents aux dépenses de fonctionnement, comme aux dépenses d'investissement.

#### 1.2.3.1 La forte contribution des EPCI au fonctionnement du syndicat

Les dépenses de fonctionnement du syndicat sont essentiellement couvertes par les contributions de ses adhérents (voir *infra*). Les statuts prévoient trois modes de calcul pour les différentes catégories d'adhérents :

- Pour les EPCI, la contribution annuelle est de 1,02 € par habitant en 2023<sup>13</sup>. Fixée à 0,93 € à la création du syndicat, son évolution annuelle est indexée sur celle de l'indice « FD-Frais divers »<sup>14</sup> ;
- Pour la région, la contribution annuelle est au minimum de 100 000 €. Sur toute la période sous revue, elle est restée à ce niveau annuel ;
- Pour le département, elle se compose d'une subvention de fonctionnement (0,24 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2023) à laquelle s'ajoute une mise à disposition de personnel et de moyens généraux<sup>15</sup>. La valeur des mises à disposition est ajustée en fin de gestion, en fonction de leur coût réel (0,14 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2023).

Les EPCI représentent près des deux tiers des financements perçus sur la période 2018-2022. Si la subvention versée par la région Île-de-France est stable<sup>16</sup>, il convient de signaler un léger déclin de la participation du département de Seine-et-Marne, lié à la baisse de la valeur des mises à disposition, et une légère augmentation de la contribution des EPCI, qui s'explique, d'une part, par l'indexation de la subvention de fonctionnement et, d'autre part, par le dynamisme démographique du département<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Pour les EPCI dont une partie du territoire est située en zone d'initiative privée, seule la moitié de la population des communes concernées est intégrée dans l'assiette du calcul. Par dérogation, la contribution la communauté d'agglomération Paris – Vallée de la Marne, intégralement située en zone d'initiative privée, est fixée de manière forfaitaire à 10 000 € par an.

<sup>14</sup> Les indices de prix, établis par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) permettent de décrire des évolutions de prix sur un secteur donné, pour une période donnée. L'indice « FD -frais divers » correspond à l'index divers des coûts de production dans la construction.

<sup>15</sup> Le niveau des subventions et des mises à disposition est acté par deux conventions signées en début de gestion entre le syndicat et le département.

<sup>16</sup> La contribution la région Île-de-France au titre de l'exercice 2021 n'a été perçue qu'en 2022, d'où un doublement de sa contribution sur cet exercice.

<sup>17</sup> La population de Seine-et-Marne a augmenté de 7,2 % entre 2013 et 2023 (source : INSEE, comparaison entre les populations totales légales au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et au 1<sup>er</sup> janvier 2023).

**Tableau n° 2 : Répartition des contributions de fonctionnement versées entre 2018 et 2023**

| En M€                                       | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | Total       |
|---------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Région Île-de-France                        | 0,10        | 0,10        | 0,10        | 0           | 0,20        | 0,10        | <b>0,60</b> |
| Département de Seine-et-Marne <sup>18</sup> | 0,39        | 0,38        | 0,40        | 0,38        | 0,35        | 0,37        | <b>2,27</b> |
| EPCI                                        | 0,85        | 0,85        | 0,89        | 0,90        | 0,91        | 0,96        | <b>5,36</b> |
| <b>Total</b>                                | <b>1,34</b> | <b>1,33</b> | <b>1,39</b> | <b>1,28</b> | <b>1,46</b> | <b>1,43</b> | <b>8,23</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des conventions de financement

### 1.2.3.2 La contribution équilibrée des adhérents aux investissements du syndicat

L'article 11 des statuts prévoit le vote par le comité syndical d'un programme décennal d'investissement (PDI). Le premier programme décennal, adopté en 2015 fixe quatre priorités : la montée en débit via le réseau téléphonique, la modernisation du réseau radio, l'adaptation du réseau de desserte et de collecte des professionnels et le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (voir *infra*). Il a été révisé une seule fois, en 2016, pour tenir compte de l'accélération du déploiement du réseau de fibre jusqu'à l'abonné, du réajustement du programme de montée en débit et de l'évolution du réseau radio.

La participation financière des adhérents à ce PDI est régie par des conventions dédiées. Par une première convention cadre couvrant la période 2013-2018, la région s'est engagée à contribuer, à hauteur de 25 M€. Cet engagement a été porté à 40 M€ par une deuxième convention dédiée au déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné, signée en 2018. En incluant un soutien complémentaire de 7 M€ pour accompagner le déploiement du programme de raccordement des prises sur les sites les plus isolés (acté par une troisième convention signée en 2021), l'engagement total de la région s'est élevé à 47 M€ entre 2013 et 2023.

Le département présente également un niveau total de contribution de 47 M€, avec un premier engagement de 25 M€ acté par une convention cadre de 2014, une subvention complémentaire de 15 M€ accordée par une seconde convention signée en 2019 et un accompagnement à hauteur de 7 M€ du programme de raccordement des prises isolées (acté par un avenant à la convention 2019, signé en 2020).

La participation des EPCI est fixée par programme, à partir des coûts estimatifs des travaux sur les territoires concernés. Le coût moyen de déploiement varie donc selon les caractéristiques de chaque établissement. Au total, leur participation s'élève à 49,89 M€, dont 41,70 M€ pour la fibre jusqu'à l'abonné, 4,34 M€ pour la montée en débit sur le réseau ADSL<sup>19</sup> et 3,85 M€ pour le déploiement du programme prises isolées<sup>20</sup>.

Ainsi, depuis la création du syndicat, la répartition des subventions d'investissement entre les trois catégories d'adhérents est très équilibrée.

<sup>18</sup> Le calcul comprend la subvention de fonctionnement et la valeur des mises à disposition de personnels et moyens généraux.

<sup>19</sup> L'Asymmetric Digital Subscriber Line (ADSL) est une technologie de transmission de données qui utilise les lignes téléphoniques existantes pour fournir un accès internet à haut débit.

<sup>20</sup> 12 EPCI ont d'ores-et-déjà signé une convention de financement du programme prises isolées avec le syndicat, mais de nouvelles signatures sont susceptibles d'intervenir avant la fin de l'année 2023, ce qui pourrait porter l'engagement total des EPCI à 7,20 M€.

**Tableau n° 3 : Subventions d'investissement accordées par les adhérents depuis 2013**

| En M€                                             | Région<br>Île-de-France | Département de<br>Seine-et-Marne | EPCI  | Total  |
|---------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|-------|--------|
| <i>Total des subventions<br/>d'investissement</i> | 47,00                   | 47,00                            | 49,89 | 143,79 |

*Source : CRC Île-de-France à partir des conventions de financement signées entre le syndicat, la région, le département et les EPCI*

## 1.3 L'organisation des services

### 1.3.1 Une organisation interne structurée autour de deux directions

Le syndicat, qui comprend au total 18 agents, s'organise autour d'une direction administrative et financière composée de sept agents<sup>21</sup> et d'une direction technique composée de huit agents. Il comprend également une chargée de communication et un chef de projet dédié aux services numériques, chargé de préparer le cadre de mise en œuvre des nouvelles compétences du syndicat (voir *supra*). L'ensemble est placé sous l'autorité d'un directeur général des services.

La direction administrative et financière assure le pilotage des fonctions support du syndicat (finances, ressources humaines, commande publique, juridique, systèmes d'information) et le secrétariat de toutes ses instances. La direction technique pilote les travaux effectués sous maîtrise d'ouvrage du syndicat, ainsi que le suivi et le contrôle des deux délégations de service public (voir *infra*).

L'aménagement numérique des réseaux d'initiative publique, compétence majeure du syndicat, est essentiellement réalisé via deux délégations de service public. La première a été passée par le département en 2006, et reprise par le syndicat à sa création. Elle a été confiée à la société Sem@for77, filiale de Covage Infra Concessions<sup>22</sup>. Courant jusqu'en 2031, elle a pour objet la réalisation et l'exploitation d'un réseau en fibre optique à qualité de service renforcée, basé sur une infrastructure dédiée exclusivement au raccordement ponctuel de clients d'affaires. Ce délégataire assure également le déploiement du très haut débit par radio, qui raccorde les particuliers trop éloignés du réseau de fibre optique.

La seconde délégation a été passée en 2015 et confiée à la société de projet Seine-et-Marne THD, filiale de XpFibre.CO<sup>23</sup>. S'étendant jusqu'en 2040, elle couvre l'établissement et l'exploitation d'un réseau de très haut débit, par la fibre optique et *via* des boucles locales mutualisées, à destination de l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel ou administratif.

<sup>21</sup> Ces données sont issues du rapport d'activité 2022 du syndicat.

<sup>22</sup> Covage Infra Concessions est l'actionnaire majoritaire de la société Sem@for77 depuis septembre 2021, en remplacement de Covage. Dans le cadre de l'acquisition de Covage par SFR FTTH Network, la commission européenne a en effet imposé, par une décision du 27 novembre 2020, la cession au groupe Altitude Infra de Covage Infra Concession, actionnaire à 100 % de Sem@for77.

<sup>23</sup> Jusqu'en décembre 2020, l'actionnaire majoritaire de Seine-et-Marne THD était Covage. Depuis le rachat du groupe Covage par SFR FTTH Network (devenue XpFibre Network), Covage a été rebaptisée Xp Fibre.CO.

### 1.3.2 L'absence d'une fonction contrôle interne

Le syndicat ne possède pas de dispositif de contrôle interne<sup>24</sup> dans ses services, bien que sa direction administrative et financière dispose de compétences en matière de contrôle de gestion. Toutefois, elle s'appuie sur un règlement financier et de nombreuses fiches de procédures et elle contrôle régulièrement les actions des services métiers et des délégataires. La chambre estime cependant que la formalisation d'une telle fonction permettrait de renforcer les procédures et outils mis en place en matière d'audit, de maîtrise des risques et d'évaluation des politiques publiques.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Seine-et-Marne Numérique assure, à titre principal, la construction et l'exploitation de deux réseaux de communications électroniques d'initiative publique dédiés aux professionnels et administrations, et aux particuliers. Ses trois catégories d'adhérents (région, département et EPCI) participent de manière équilibrée à son important programme d'investissement.*

*La gouvernance de la structure est exercée de manière partenariale et consensuelle entre ses membres. Le syndicat ne dispose que de peu de moyens propres et exerce l'essentiel de son activité par le biais de la gestion déléguée.*

---

## 2 LE DÉPLOIEMENT ET LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

### 2.1 La structuration des réseaux de communications électroniques

#### 2.1.1 La genèse des réseaux départementaux de Seine-et-Marne

À partir du milieu des années 2000, le département de Seine-et-Marne a choisi de mener une politique d'aménagement numérique volontariste, avec la double ambition d'un déploiement rapide et uniforme sur tout le territoire.

---

<sup>24</sup> Le contrôle interne se définit comme un dispositif organisé, permanent et documenté qui vise, notamment par des audits et évaluations, à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une structure, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, tout en veillant à la conformité des lois et règlements.

Après avoir assuré le déploiement du moyen débit en 2005-2006, et la réalisation d'expérimentations locales via plusieurs techniques innovantes<sup>25</sup>, le département a conclu un contrat de concession pour la réalisation et l'exploitation d'un premier réseau en fibre optique, notamment pour apporter le très haut débit (THD) aux entreprises, à des sites publics et zones d'activité. La mise à disposition d'un réseau THD fiable et sécurisé était en effet identifiée comme un levier majeur d'attractivité économique, dans un contexte de concurrence accrue avec les autres départements d'Île-de-France, plus denses, au sein desquels les opérateurs commerciaux développaient rapidement leurs propres réseaux THD.

À la création du syndicat, en 2013, près de 1 200 km de fibre avaient été installés par le délégataire Sem@for77, répartis sur 282 communes. Afin de favoriser sa future interconnexion avec le réseau de fibre jusqu'à l'abonné, le tracé de ce premier réseau a été conçu de telle sorte qu'aucune habitation n'en soit distante de plus de 10 km<sup>26</sup>.

### 2.1.2 Le tournant amorcé par le schéma directeur territorial d'aménagement numérique

En janvier 2011, le département a validé son schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN). Ce document acte sa volonté d'assurer le déploiement du très haut débit, par la fibre, jusqu'à l'abonné. Au-delà de la construction d'une infrastructure cohérente sur un plan technique, l'intervention publique dans les zones non rentables pour le secteur privé se justifie, selon le département, par la lutte contre la fracture numérique.

Ce SDTAN fixe un objectif de 99 % de foyers raccordables au THD par la fibre à l'horizon 2031, avec un premier jalon à 66 % dès 2021, tout en prévoyant des mesures temporaires d'accompagnement (voir *infra*) pour permettre une augmentation du débit des foyers les plus éloignés des réseaux de fibre optique, dans l'attente de leur raccordement.

La création du syndicat mixte Seine-et-Marne Numérique, prévue dans le SDTAN, découle de la volonté de disposer d'une structure unifiée et spécialisée, présentant une taille critique pour assurer la conception des infrastructures et lever les financements nécessaires au déploiement de cette stratégie dans un cadre mutualisé.

---

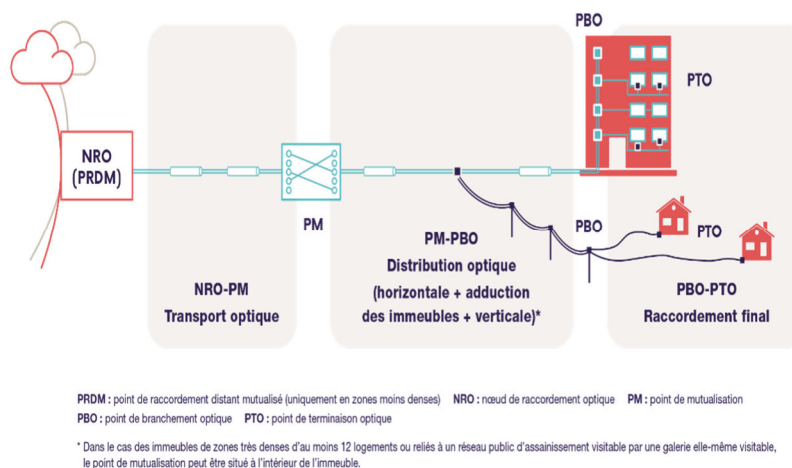
<sup>25</sup> Desserte s'appuyant sur le réseau électrique (technologie dite du courant porteur de ligne), collecte satellitaire (via une desserte Wifi), transport sur le câble de cuivre du réseau téléphonique (technologie xDSL), connexion entre différents équipements via un réseau Wifi (combinaison TDLS-Wifi), fibre optique.

<sup>26</sup> Une carte du réseau Sem@for77 est disponible en annexe n° 1.

### 2.1.3 Le déploiement de boucles locales optiques sur l'ensemble du réseau d'initiative publique

Afin de permettre le déploiement harmonieux de la desserte fibre jusqu'à l'abonné, le syndicat a acté la construction d'un second réseau de communications électroniques appuyé sur 42 boucles locales optiques, organisées autour de nœuds de raccordement optique (NRO), c'est-à-dire de locaux techniques permettant de faire le lien entre le réseau national optique et le réseau local qui assure la desserte de l'utilisateur. Ces NRO sont raccordés à des points de mutualisation (PM), qui prennent la plupart du temps la forme d'armoires de rue, et qui desservent eux-mêmes des points de branchement optique (PBO), situés au sein des immeubles (généralement un PBO par étage) ou, pour les zones résidentielles, à proximité des habitations. Ces PBO assurent le lien avec le point terminal optique (PTO), situé à l'intérieur du domicile de l'abonné. Ainsi, la compétence du syndicat s'étend du NRO jusqu'au PTO.

Schéma n° 1 : L'organisation d'une boucle locale optique



Source : Site internet de l'ARCEP

Pour assurer le déploiement de ces boucles locales optiques, le syndicat a conclu en 2015 une seconde convention de délégation de service public fixant un calendrier ambitieux avec 267 544 prises construites à horizon 2030, dont 123 807 prises réalisées sous maîtrise d'ouvrage du syndicat dans le cadre d'un volet affermé, et 143 737 prises réalisées directement par le délégataire (voir *infra*).

Ce nouveau réseau entretient un lien fort avec l'infrastructure de première génération construite par Sem@for77. D'une part, les prises créées au début des années 2010 dans le cadre de boucles locales expérimentales<sup>27</sup> ont été intégralement transférées au nouveau délégataire et, d'autre part, les infrastructures du réseau Sem@for77 ont été mobilisées pour assurer une partie du transport optique entre les NRO et les PM.

<sup>27</sup> Les boucles locales expérimentales concernent 9 049 prises sur les communes de Chevry-Cossigny, Cesson, Vert-Saint-Denis et Bailly-Romainvilliers.

## 2.2 Un déploiement accéléré assorti d'une prise en charge spécifique pour les usagers isolés

### 2.2.1 Une accélération du déploiement de la fibre dans le cadre du plan France Très Haut Débit

Lancé en 2013, le plan France Très Haut Débit visait à la couverture de l'ensemble des foyers, locaux professionnels et bâtiments de service public en THD à l'horizon 2022, avec 80 % de desserte en fibre optique jusqu'à l'abonné. Face au montant significatif des investissements publics et privés nécessaires à l'atteinte de cet objectif (20 Md€ sur 10 ans), l'État a souhaité accompagner les structures porteuses par la mobilisation du fonds national pour la société numérique (FSN), créé en 2010 dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA)<sup>28</sup>.

Le syndicat a répondu à un appel à projet de 2015, afin d'obtenir un cofinancement sur les opérations de montée en débit (voir *infra*) et sur le déploiement du réseau de fibre jusqu'à l'abonné. Par une convention du 11 septembre 2016, révisée le 12 septembre 2017, l'État a acté la prise en charge de 25,1 % des dépenses engagées au titre du programme de montée en débit (soit 3,24 M€) et de 16 % des dépenses liées au déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné entre 2015 et 2021 (soit 41,70 M€).

Le calendrier de livraison des prises installées sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat, établi initialement avec prudence au vu de l'ampleur de l'infrastructure et de son caractère précurseur, au sein d'un territoire à majorité rurale, a été accéléré à deux reprises (en 2015 et 2018), en lien avec le délégataire et les collectivités concernées. Le syndicat vise désormais 99% des locaux raccordables à la fibre optique à fin 2023, en cohérence avec la dernière cible fixée par le plan France Très Haut Débit, qui prévoit la généralisation de la fibre jusqu'à l'abonné d'ici 2025. Malgré un léger retard sur les deux premières années, les données disponibles à la mi-2023 montrent que l'objectif révisé est en passe d'être atteint, et ce alors qu'une augmentation significative du nombre de prises à déployer au sein du réseau d'initiative publique est constatée (318 000 prises selon les dernières estimations du syndicat, contre 276 584 initialement prévues) en raison de la dynamique démographique du département. En effet, 270 700 prises sont d'ores-et-déjà construites et 27 000 sont en cours de déploiement<sup>29</sup>. L'effort final se concentrera donc sur 20 000 prises dites de complétude<sup>30</sup>.

Le syndicat n'a pas été en mesure de fournir une estimation du coût de déploiement moyen à la prise sur l'ensemble du réseau Sem@fibre77. Il indique en effet que ce coût est difficilement évaluable dans la mesure où il relève, pour la partie concédée, du délégataire qui ne communique pas sa comptabilité analytique. La chambre s'étonne de cette absence de communication de données pourtant essentielles et engage le délégant à les exiger du délégataire.

---

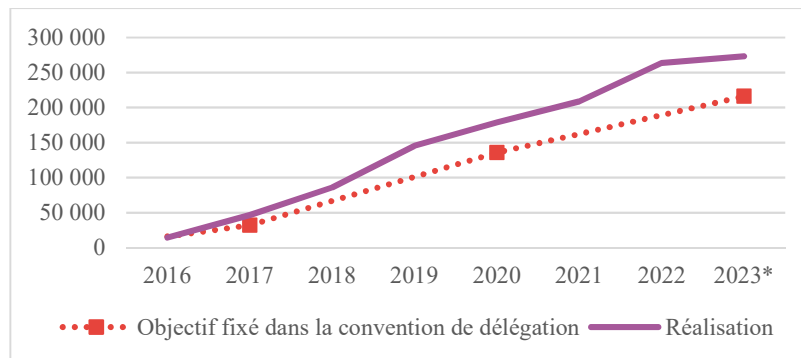
<sup>28</sup> Entre 2010 et 2023, l'État a consacré 3,64 Md€ à l'accompagnement des réseaux d'initiative publique (source : Sénat, Rapport général sur la mission Economie présenté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2023).

<sup>29</sup> La phase d'étude est achevée pour 13 000 prises et la phase de travaux est terminée pour 14 000 autres prises.

<sup>30</sup> Prises à raccorder aux boucles existantes, notamment suite au développement de nouveaux programmes immobiliers.

Pour les prises construites sous sa maîtrise d'ouvrage, le syndicat fait toutefois état d'un coût moyen à la prise estimé entre 720 et 740 €, hors raccordements terminaux et segments de transport. Ce coût est légèrement inférieur à la moyenne constatée par France Stratégie sur les segments de distribution des réseaux d'initiative publique (RIP) (805 €)<sup>31</sup>.

**Graphique n° 1 : Nombre de prises déployées sur le RIP Sem@fibre77**



Source : CRC Île-de-France à partir de la convention de délégation et des rapports d'activité du délégataire

## 2.2.2 La bonne commercialisation du réseau Sem@fibre77

Le déploiement du RIP s'est accompagné de l'accueil progressif, entre 2018 et 2022, des quatre grands opérateurs commerciaux, garantissant un large choix pour les clients finaux. Ces quatre opérateurs louent les infrastructures de transport du syndicat, mais assurent eux-mêmes la connexion entre leurs réseaux nationaux et les terminaux des usagers<sup>32</sup>. Fin 2022, le réseau comptait également six opérateurs alternatifs, qui louent non seulement les infrastructures de transport du syndicat, mais aussi les équipements permettant la connexion des clients finaux<sup>33</sup>.

Cette diversité de l'offre permet d'inciter les clients finaux à opter pour le réseau fibré. Ainsi, à fin 2022, plus de la moitié (52 %) des clients raccordables au RIP départemental avaient effectivement opté pour un abonnement à la fibre, soit un niveau très proche de la moyenne nationale (53 %)<sup>34</sup> qui inclut pourtant les zones d'initiative privée, pour lesquelles le déploiement a commencé plus tôt.

<sup>31</sup> *Infrastructures numériques et aménagement du territoire, Impacts économiques et sociaux du plan France Très Haut Débit*, France Stratégie, janvier 2023.

<sup>32</sup> Dans ce cas, l'offre de l'opérateur d'infrastructure est dite « passive ».

<sup>33</sup> L'offre de l'opérateur d'infrastructure est alors qualifiée « d'active ».

<sup>34</sup> Moyenne nationale issue de l'observatoire du très haut débit 2023, co-réalisé par la banque des territoires, Infranum et l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA).

## 2.2.3 Des financements publics significatifs engagés dans la lutte contre la fracture numérique

### 2.2.3.1 La mobilisation de technologies annexes pour les clients les plus isolés

Conformément à son ambition initiale d'égalité territoriale, le syndicat a très vite programmé la mise en place de solutions techniques pour permettre aux habitants difficilement raccordables à la fibre, car trop éloignés des infrastructures départementales, d'avoir accès à un débit internet minimal. Dès 2013, il a lancé, sous sa propre maîtrise d'ouvrage, des opérations de montée en débit<sup>35</sup>, via le réseau cuivre de l'opérateur historique, notamment par la construction de nouvelles lignes de transport optique et par la mise en place de nouveaux équipements au sein des sous-répartiteurs du réseau téléphonique.

Au total, la montée en débit a porté sur 76 opérations situées au sein de 11 EPCI et desservant un total de 26 894 prises. Les dépenses d'équipement affectées à ces opérations se sont élevées à 15,01 M€<sup>36</sup>, soit en moyenne 561 € par prise<sup>37</sup>. Il s'agit d'un coût relativement maîtrisé, dans la mesure où un rapport sénatorial<sup>38</sup> de 2015 estimait le coût de la montée en débit entre 500 € et 5 000 € par prise.

Parallèlement, dans les territoires dépourvus de réseau cuivre performant, le délégataire Sem@for77 est chargé de l'exploitation d'un réseau radio permettant un accès Internet à très haut débit<sup>39</sup>. Le succès de ce réseau radio, qui repose depuis 2016 sur la technologie « THD radio » est toutefois très relatif, puisqu'il n'a desservi, en cumulé, que 1 419 foyers à fin 2023, pour un investissement initial de 1,94 M€, soit 1 368 € par foyer couvert. À cette même date, seuls 275 foyers restaient abonnés à ce service dont l'avenir est incertain, car la convention de mise à disposition qui lie Sem@for77 avec la société attributaire des droits d'utilisation des bandes fréquences dédiées, arrivera à terme en juillet 2026<sup>40</sup>.

### 2.2.3.2 Des financements très significatifs alloués au programme « sites isolés »

Partant du constat que la fibre optique est devenue une infrastructure essentielle, au même titre que le réseau d'eau ou d'électricité, et dans un souci d'égalité territoriale, le comité syndical a souhaité, par une délibération en date du 14 avril 2021, étendre le réseau de desserte par la fibre jusqu'aux sites les plus isolés afin de couvrir 100 % des foyers seine-et-marnais à l'horizon 2026.

---

<sup>35</sup> Permettant d'atteindre un débit minimum de 10 mégabit par seconde (contre 30 mégabit par seconde pour le THD).

<sup>36</sup> Données issues des conventions de financement avec les EPCI pour le nombre de prises et d'une note de synthèse réalisée en septembre 2020 par un cabinet prestataire du syndicat pour les dépenses d'équipement par EPCI.

<sup>37</sup> Avec un maximum de 1 279 € par prise pour la communauté de communes du Bocage Gâtinais et un minimum de 386 € pour la communauté de communes du Pays de Nemours (calcul effectué par la chambre à partir des extraits d'appel de solde des conventions entre les EPCI et le syndicat).

<sup>38</sup> *Rapport d'information sur la couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions*, Sénat, 25 novembre 2015.

<sup>39</sup> Le réseau radio s'appuie sur les mêmes technologies que le réseau mobile 4G. Il ne dessert toutefois que des clients fixes, en utilisant une fréquence dédiée.

<sup>40</sup> En conséquence de la reprise de ces mêmes fréquences par le régulateur, pour assurer le déploiement de la 5G.

Cette opération, qui sera réalisée sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat<sup>41</sup>, concerne 2 708 prises, pour un coût total de 28,3 M€<sup>42</sup>. Même s'il varie fortement entre les EPCI, le coût moyen à la prise sur le volet sites isolés (10 447 €) est plus de dix fois supérieur au coût moyen constaté sur le reste du réseau. Il convient de signaler que, contrairement au financement des boucles locales optiques classiques, qui repose sur un partage entre fonds privés et fonds publics (voir *infra*), le financement du programme sites isolés s'appuie quasi-exclusivement sur des participations publiques. Même si aucune convention de financement n'a été signée avec l'État à ce stade, le syndicat a obtenu en 2022 un accord de principe du Premier ministre pour un financement de 6,3 M€ au titre du fonds national pour la société numérique.

## **2.3 Des difficultés d'exploitation récurrentes qui soulignent la vulnérabilité du réseau Sem@fibre77**

Afin d'apprécier la qualité de service, la chambre s'est concentrée sur le réseau Sem@fibre77, pour les exercices les plus récents (2019-2022). En effet, les premières années étaient peu significatives dans la mesure où le parc de clients finaux était relativement réduit. Ce n'est qu'en 2019 que le parc a dépassé les 25 000 clients finaux.

### **2.3.1 Des conditions de mise en service satisfaisantes, qui masquent des difficultés d'exploitation**

Le règlement d'exploitation et de supervision du réseau Sem@fibre77, annexé à la convention de délégation de service public, prévoit des engagements précis et chiffrés en matière de qualité de service, dont le délégataire doit rendre compte régulièrement au délégant.

#### **2.3.1.1 Des délais de mise en service globalement maîtrisés, mais un taux d'échec de raccordement relativement élevé**

En premier lieu, le délégataire assure un suivi du délai de mise en service des lignes, en distinguant celles réalisées en propre de celles sous-traitées aux opérateurs commerciaux dans le cadre du fonctionnement en mode « sous-traitance à l'opérateur commercial », dit mode STOC (voir encadré *infra*). Le règlement d'exploitation et de supervision assortit ce suivi d'objectifs chiffrés pour les mises en service réalisées directement par le délégataire : 10 jours ouvrés si le raccordement final est existant et 25 jours ouvrés si le raccordement final est à réaliser. Pour les mises en services réalisées par les opérateurs commerciaux, le délai de raccordement n'est pas imputable au délégataire. L'objectif porte donc sur le délai de transmission à l'opérateur commercial du compte rendu de commande assortie de la fourniture d'une route optique (délai de deux jours, quel que soit le type de mise en service).

---

<sup>41</sup> Les prises construites étant ensuite transférées, pour exploitation, à Seine-et-Marne THD.

<sup>42</sup> C'est le montant de l'autorisation de programme votée lors du comité syndical du 7 décembre 2022.

### La sous-traitance à l'opérateur commercial (STOC)

Le mode STOC s'est généralisé sur la base d'une décision de l'ARCEP de 2015 (décision n° 2015-0776), prévoyant que l'opérateur d'infrastructure a, en principe, l'obligation de faire droit aux demandes des opérateurs commerciaux de réaliser eux-mêmes, en qualité de sous-traitants, les raccordements finaux des abonnés (la liaison entre les PMO et les PTO).

Concrètement, l'opérateur commercial qui en fait la demande se voit confier le raccordement final de ses clients, en contrepartie d'une rémunération versée par l'opérateur d'infrastructure. Il sous-traite la plupart du temps l'acte de raccordement à un prestataire technique, qui peut lui aussi décider d'externaliser ses missions, d'où la naissance de sous-traitance « en cascade » (pouvant aller jusqu'au niveau 4 ou 5<sup>43</sup>).

Ce mode de fonctionnement, qui a indéniablement accompagné la montée en puissance de la fibre optique, soulève toutefois certaines interrogations, en matière de qualité des raccordements. Une étude diligentée par l'ARCEP<sup>44</sup> sur 840 points de mutualisation, montre que près de la moitié (46 %) des équipements présentaient des états de câblage non satisfaisants. Les opérateurs d'infrastructure éprouvent par ailleurs de fortes difficultés à contrôler la bonne exécution de ces raccordements, dans la mesure où ils ne disposent ni de l'identité, ni des plannings d'intervention des sous-traitants.

En 2020, face aux nombreux dysfonctionnements attribués au mode STOC, un groupe de travail composé de représentants des opérateurs d'infrastructure et d'opérateurs commerciaux a acté la mise en place d'un plan d'action national prévoyant notamment la réalisation d'un compte rendu d'intervention pour chaque raccordement et la limitation à deux du nombre de rang de sous-traitant.

Cette feuille de route n'ayant pas été totalement suivie d'effets, le Sénat a voté à l'unanimité, le 2 mai 2023, une proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique. Ce texte, dont l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale était encore en cours en décembre 2023, prévoit notamment la remise à l'opérateur d'infrastructure d'un certificat de conformité une fois le raccordement effectué, qui devrait conditionner la rémunération du sous-traitant.

Sur la période 2019-2022, les délais moyens de mise en service avec raccordement restent stables pour les opérations réalisées par les opérateurs commerciaux et sont beaucoup plus fluctuants pour les opérations réalisées directement par le délégataire, même si ces dernières restent systématiquement en dessous de la limite contractuelle de 25 jours.

En revanche, lorsque la mise en service intervient sur une ligne déjà raccordée, les délais augmentent fortement sur la période, pour atteindre, en 2022 14 jours pour les raccordements réalisés par le délégataire, soit un niveau supérieur à la limite contractuelle.

<sup>43</sup> Les ratés de la sous-traitance pour le raccordement de la fibre, La Gazette des communes, 05/02/2021.

<sup>44</sup> Etude de l'état des points de mutualisation et des points de branchement optiques des réseaux FttH en dehors des zones très denses, ARCEP, 2022.

**Tableau n° 4 : Évolution des délais moyens de mise en service sur le réseau Sem@fibre77**

| En jours ouvrés                                     |                         | Objectif | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------------------------|-------------------------|----------|------|------|------|------|
| Opérations réalisées par les opérateurs commerciaux | Raccordement à réaliser | 2        | 20   | 21   | 18   | 20   |
|                                                     | Raccordement existant   | 2        | 1    | 2    | 11   | 7    |
| Opérations réalisées par le délégataire             | Raccordement à réaliser | 35       | 19   | 16   | 11   | 22   |
|                                                     | Raccordement existant   | 10       | 2    | 3    | 7    | 14   |

Source : CRC Île-de-France à partir des rapports annuels du délégataire Seine-et-Marne THD

Au-delà du délai, la fluidité du circuit de mise en service des lignes se mesure également par le taux d’échec de raccordement à la première intervention. Ce taux annuel s’améliore, après un pic de 22 % constaté en 2020. L’observatoire de qualité des réseaux en fibre optique<sup>45</sup> montre même que ce taux a été ramené à 7,15 % entre novembre 2022 et mars 2023, soit un niveau proche de celui constaté sur des réseaux départementaux de taille similaire<sup>46</sup> ou franciliens<sup>47</sup>.

**Tableau n° 5 : Taux d’échec de raccordement**

| En %         | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------|------|------|------|------|
| Taux d’échec | 6    | 22   | 13   | 12   |

Source : CRC Île-de-France à partir des rapports annuels du délégataire Seine-et-Marne THD

### 2.3.1.2 Des données contradictoires en matière de disponibilité du réseau

La mesure de la disponibilité<sup>48</sup> du réseau permet d’apprécier concrètement la qualité du service rendu à l’usager. Le règlement d’exploitation prévoit bien un indicateur de suivi afférent, limité à la portion située entre les nœuds de raccordement et les points de branchement optique, c’est-à-dire hors raccordements finaux. L’objectif annuel moyen en matière de taux de disponibilité est fixé à 99,70 %, niveau que le délégataire a systématiquement atteint entre 2019 et 2022.

Ces résultats très satisfaisants sont fortement contrebalancés par l’examen du taux de panne<sup>49</sup> remonté par les opérateurs commerciaux au délégataire, qui prend en compte l’intégralité du réseau (du NRO au PTO). Selon l’observatoire de qualité des réseaux en fibre optique, le taux de panne mensuel sur le réseau Sem@fibre77 s’est établi en moyenne à 0,59 % entre novembre 2022 et avril 2023, soit la huitième plus mauvaise performance nationale pour un RIP et même la deuxième plus mauvaise en ne prenant en compte que les RIP déployés au niveau départemental.

---

<sup>45</sup> Publié en juillet 2023 par l’ARCEP et portant sur la période novembre 2022-mars 2023.

<sup>46</sup> 7,14 % pour le SIEA (Ain), 6,74 % pour La Fibre 31 (Haute-Garonne), et 6,81 % pour Hérault THD (Hérault).

<sup>47</sup> 9,07 % pour le réseau Débitex (Seine-Saint-Denis et Val-d’Oise), 6,97 % pour le réseau Yvelines Fibre (Yvelines), et 9,46 % pour Essonne Numérique (Essonne).

<sup>48</sup> Le taux de disponibilité correspond, pour une période donnée, au rapport entre le temps d’indisponibilité d’un service et le temps total.

<sup>49</sup> Le taux de panne mensuel est défini comme le nombre de pannes signalées par les opérateurs commerciaux à l’opérateur d’infrastructure, rapporté au nombre de lignes en fibre optique en service.

Le syndicat estime que ce taux élevé de panne est à mettre au regard de la complexité et du haut degré d'avancement du RIP et constate qu'il est essentiellement lié aux raccordements massifs réalisés par les grands opérateurs commerciaux, via le fonctionnement en mode STOC.

Ces derniers couvrent en effet 97 % des lignes du RIP<sup>50</sup> et leurs sous-traitants concentrent, pour assurer le raccordement final des abonnés, la quasi-totalité des passages dans les infrastructures du réseau. Le manque de formation des professionnels chargés de ces raccordements et l'absence de visibilité du délégataire sur les interventions de ces mêmes professionnels expliquent, selon le syndicat, la dégradation de l'état du RIP. Un audit, réalisé par Seine-et-Marne Numérique en novembre 2023, sur les 511 points de mutualisation ouverts à la commercialisation montre que 45 % d'entre eux sont dans un état général dégradé (serrures cassées, portes tagguées). La présence de tiroirs cassés est attestée dans 37 % des cas et 45 % des PM présentent des branchements non conformes, avec une saturation de jarretières optiques<sup>51</sup>. Le phénomène semble même aujourd'hui s'accélérer puisque sur les 57 PM remis en état par le délégataire au cours de l'année 2023, 35 % présentaient un état dégradé, lors de l'audit de novembre 2023, et des branchements non conformes étaient constatés dans 67 % des cas.

La chambre a également pu constater, en septembre 2023, lors du contrôle sur place d'un échantillon de sept points de mutualisation situés sur les communes de Pringy et Saint-Fargeau-Ponthierry, la réalité de ces dégradations (voir les photos en annexe n° 2). La plupart des points de mutualisation visités étaient caractérisés par un fort enchevêtrement des jarretières optiques, et deux d'entre-eux avaient une ouverture défectueuse. Au final, seul un point de mutualisation présentait un état général conforme et des branchements réalisés suivant les préconisations du guide pratique pour le raccordement client au réseau en fibre optique FttH dans le parc immobilier existant, réalisé en 2020 par Objectif fibre, syndicat regroupant les professionnels de la filière très haut débit.

Le syndicat a alerté, le 26 avril 2021, la présidente de l'ARCEP sur les dégradations et les malfaçons de raccordement constatées sur le réseau Sem@fibre77<sup>52</sup>. Depuis la fin de l'exercice 2022, il convoque trimestriellement les opérateurs commerciaux et le délégataire pour échanger sur les difficultés récurrentes remontées à ses équipes.

Bien que le syndicat n'ait pas la charge de l'exploitation de l'infrastructure, ses services sont affectés de manière croissante par les difficultés rencontrées sur le réseau Sem@fibre77. Ainsi, Seine-et-Marne Numérique a notamment été contraint de mettre en ligne un formulaire de déclaration de dommage réseau à destination des collectivités et d'affecter un agent au suivi de ces signalements.

---

<sup>50</sup> Donnée issue du rapport annuel du délégataire pour 2022.

<sup>51</sup> Les jarretières optiques (ou cordons optiques) sont des composants indispensables au déploiement de la fibre optique. Elles s'installent dans les matériels d'extrémité afin d'effectuer la liaison optique entre les différents éléments du réseau.

<sup>52</sup> La présidente de l'ARCEP a répondu, par courrier en date du 10 juin 2021, pour préciser les actions engagées par ses services (réunion des opérateurs, application de la feuille de route de 2020, mise en place d'indicateurs de suivi).

2.3.1.3 Une recrudescence des incidents, et un manque de transparence du délégataire en matière de délai de rétablissement des services

Le nombre de tickets d’incident remontés annuellement au délégataire augmente de manière tendancielle, pour atteindre 4 112 tickets sur l’année 2022 (contre 171 tickets en 2019). Au-delà de la progression régulière du nombre de clients finaux (100 663 clients finaux en 2022 contre 14 261 en 2019), Seine-et-Marne THD explique cette évolution par l’intégration, à partir de l’exercice 2020, des incidents déclarés par les opérateurs commerciaux.

**Tableau n° 6 : Évolution du nombre annuel de tickets d’incident pour 1 000 clients finaux de Sem@fibre77**

|                                           | 2019   | 2020   | 2021   | 2022    |
|-------------------------------------------|--------|--------|--------|---------|
| Nombre de tickets reçus                   | 171    | 2 390  | 5 099  | 4 112   |
| Nombre de clients finaux au 01/01         | 14 261 | 37 158 | 69 906 | 100 663 |
| Nombre de ticket pour 1000 clients finaux | 12     | 64     | 76     | 41      |

*Source : CRC Île-de-France à partir des rapports annuels du délégataire Seine-et-Marne THD*

En sus du nombre de tickets reçus, le délégataire communique annuellement sur le délai moyen de rétablissement, qu’il met au regard d’un « engagement en matière de temps de rétablissement des services » qui serait fixé à 240 heures. La chambre, qui n’a pas retrouvé trace, dans les documents contractuels, de cet objectif de 240 heures, note en revanche que l’annexe 6 à la convention de délégation prévoit des objectifs précis en matière de délai de rétablissement pour les incidents les plus graves, en fonction du type de client concerné (particulier ou professionnel)<sup>53</sup>.

Or, dans ses rapports annuels, le délégataire n’a jamais fourni d’information exhaustive quant au délai de rétablissement, par type d’incident et type de client. Il est par conséquent impossible d’apprécier le respect de ses obligations en la matière. La chambre demande donc au syndicat d’assurer un suivi plus régulier des obligations du délégataire en matière de délai de rétablissement et de procéder, le cas échéant, à l’application des pénalités afférentes.

**Recommandation régularité 1**
: En application de l’annexe n° 6 de la convention de délégation, assurer un suivi annuel du respect des obligations du délégataire en matière de délai de rétablissement des services.

<sup>53</sup> Ce délai s’étale de 4 à 10 heures pour les incidents critiques, de 8 à 48 heures pour les incidents majeurs.

### 2.3.2 Une vulnérabilité structurelle, aggravée par le fonctionnement en « mode STOC »

Le syndicat a fait face, en février 2021, à une cyberattaque sous forme de crypto-verrouilleur<sup>54</sup>, qui a pu être rapidement maîtrisée grâce à l'intervention de l'exploitant du système informatique et à l'existence d'une double sauvegarde des données. Depuis cette date, il a entrepris une vérification et une montée des niveaux de sécurité de l'ensemble du réseau et du parc informatique.

Au-delà des systèmes d'information, les grands réseaux d'infrastructure sont également soumis à des risques inhérents à la dispersion de leurs équipements sur l'ensemble du territoire. Les réseaux de communications électroniques n'échappent pas à ce constat et une étude récente<sup>55</sup>, co-réalisée par la Banque des Territoires et Infranum<sup>56</sup> identifie plusieurs facteurs de risque tels que les actes de malveillance ou les phénomènes naturels extrêmes.

Le risque climatique semble devoir être nuancé s'agissant de la Seine-et-Marne. En effet, sur les 34 incidents majeurs enregistrés sur la période 2019-2022, les réseaux Sem@for77 et Sem@fibre77 n'ont été confrontés qu'à un incident majeur lié à un phénomène naturel extrême. En revanche, la chambre constate la recrudescence des incidents liés à des actes de malveillance. Sur l'année 2023, trois actes de vandalisme effectués au niveau de points de mutualisation ont ainsi entraîné la coupure de plusieurs centaines d'utilisateurs<sup>57</sup>.

En parallèle de ces risques génériques, la généralisation de sous-traitance, aux opérateurs commerciaux, des mises en service de lignes, *via* le mode STOC engendre une dégradation de l'état des infrastructures numériques du RIP Seine-et-Marnais (voir *supra*).

En effet, contrairement aux autres grands réseaux d'infrastructure, le maître d'ouvrage ne dispose pas du pouvoir de sélection des prestataires et ne reçoit que de trop peu d'informations pour assurer un contrôle optimal des interventions externes<sup>58</sup>.

La situation pourrait encore se dégrader dans un proche avenir, l'opérateur historique ayant annoncé l'abandon de son réseau cuivre d'ici à 2030, impliquant un report massif d'utilisateurs sur le réseau fibré<sup>59</sup>. Sans amélioration de la qualité des raccordements, la chambre considère que la résilience du réseau Sem@fibre77 pourrait rapidement être mise en cause.

---

<sup>54</sup> Un crypto-verrouilleur est un logiciel malveillant visant à bloquer l'accès de tout utilisateur à un poste informatique jusqu'à ce qu'une clé ou un outil de débridage soit envoyé à la victime en échange d'une somme d'argent.

<sup>55</sup> *Infrastructures numériques, essentielles c'est une évidence, résilientes c'est une exigence*, Banque des territoires et Infranum, 2023.

<sup>56</sup> Fédération regroupant les principaux acteurs professionnels du développement numérique.

<sup>57</sup> 432 usagers impactés sur la boucle de Thomery en juillet 2023, 500 usagers impactés sur la boucle de Chevry-Cossigny en novembre 2023, et 800 usagers impactés sur la boucle de Pringy.

<sup>58</sup> Le délégataire ne dispose notamment pas des calendriers d'intervention des entreprises sous-traitantes des opérateurs commerciaux.

<sup>59</sup> C'est pour cette raison que le syndicat a refusé, par un courrier en date du 11 juillet 2022 adressé au directeur régional d'Orange, l'expérimentation de l'abandon du réseau cuivré sur les communes de Maincy et Bois-le-Roi.

### 2.3.3 Une nécessaire planification au vu du caractère stratégique des réseaux de communications électroniques

Les réseaux de communications électroniques sont des infrastructures stratégiques, voire vitales<sup>60</sup>, même si la chambre note, avec un certain étonnement, que ni Seine-et-Marne Numérique, ni ses délégataires, ne sont associés aux dispositifs de gestion de crise portés par la préfecture. En conséquence, il revient au syndicat de s'assurer de leur résilience, par une analyse fine et actualisée des risques.

En dehors des remontées ponctuelles des élus locaux, des usagers ou des délégataires, la chambre relève que le syndicat ne dispose pas d'une vision claire du degré d'exposition de ses réseaux aux différents risques opérationnels évoqués *supra* et, partant, des mesures de prévention et de gestion de crise nécessaires pour assurer leur résilience.

Elle invite donc le syndicat à s'engager dans l'élaboration d'un document cadre en la matière, qui pourrait prendre la forme d'un schéma départemental de résilience<sup>61</sup> et qui aurait vocation à dresser une carte des risques opérationnels, à identifier les actions correctives et à programmer les éventuels investissements nécessaires.

En réponse aux observations de la chambre, le syndicat indique qu'il souscrit à l'utilité d'élaborer un tel schéma et qu'il lancera une étude à cette fin, dès 2024.

|                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Recommandation performance n°1</b> : Élaborer un schéma départemental de résilience. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La compétence d'aménagement numérique confiée au syndicat Seine-et-Marne Numérique comprend, outre l'exploitation du réseau fibré historique constitué par le département, la construction et l'exploitation d'un réseau fibré jusqu'à l'abonné, avec un objectif de couverture de 100 % du réseau d'initiative publique à l'horizon 2026. Le syndicat est en passe d'atteindre cet objectif majeur, à un coût relativement maîtrisé, tout en ayant assuré un accompagnement spécifique pour les usagers les plus isolés.*

*Des difficultés d'exploitation affectent toutefois négativement le niveau de qualité du service rendu, notamment depuis le développement à grande échelle du mode « sous-traitance à l'opérateur commercial », dit mode STOC. Ces difficultés d'exploitation constituent un risque majeur pour la résilience du réseau de fibre jusqu'à l'abonné. Au vu du caractère stratégique, voire vital, de cette infrastructure, la chambre recommande donc l'élaboration d'un schéma départemental de résilience.*

<sup>60</sup> Les communications électroniques font partie des douze secteurs d'activité d'importance vitale répertoriés par le Gouvernement. Cf. arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activité d'importance vitale et désignant les ministres coordinateurs des différents secteurs.

<sup>61</sup> Le syndicat pourrait s'appuyer, dans cette démarche, sur le guide méthodologique « Elaborer son schéma local de résilience », coréalisé en août 2023 par l'agence nationale de cohésion des territoires et la banque des territoires (ANCT).

### 3 QUALITÉ, FIABILITÉ ET TRANSPARENCE DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La chambre a effectué ses diligences sur la qualité, la fiabilité et la transparence de l'information budgétaire et comptable selon deux axes principaux : l'organisation du contrôle interne et de la fonction financière, et la fidélité de l'image fournie par l'information budgétaire et financière. Elle appuie notamment ses observations sur le recueil des normes comptables du secteur public local, produit par le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), qui deviendra applicable aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics à compter de l'exercice 2024<sup>62</sup>.

Ses vérifications se sont plus particulièrement concentrées sur deux processus comptables eu égard aux enjeux qu'ils représentent pour le syndicat : la tenue de la comptabilité patrimoniale et les immobilisations financières. En effet, la tenue de l'actif immobilisé est particulièrement importante pour l'entité, en raison de son activité d'opérateur d'infrastructure, et du poids des actifs corporels et incorporels dans son bilan (52 % de la valeur nette comptable au 31 décembre 2022). L'examen des immobilisations financières se justifie par l'importance de la valeur nette des immobilisations inscrites au compte 2764 - Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé, qui représentent 39 % du bilan du syndicat.

#### 3.1 L'organisation de la fonction financière

##### 3.1.1 Une architecture budgétaire qui interroge

L'information budgétaire et financière de Seine-et-Marne Numérique s'organise autour d'un budget principal et d'un budget annexe. Le premier, relevant de l'instruction budgétaire et comptable M57 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>63</sup> (et M52 auparavant), retrace les flux financiers relatifs au fonctionnement général du syndicat. Le second, relevant de l'instruction M4, supporte l'ensemble des opérations relatives à l'aménagement numérique du territoire. Les flux réciproques entre ces budgets sont limités aux réimputations de charges de personnel du budget principal au budget annexe, et s'élèvent à 0,2 M€ par an.

**Tableau n° 7 : Volumes budgétaires de Seine-et-Marne Numérique après le vote du budget supplémentaire 2023**

| Budget                       | Référentiel comptable | Volume budgétaire en M€ |              |              | En %         |
|------------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                              |                       | Fct.                    | Inv.         | Total        |              |
| Budget principal             | M57                   | 2,90                    | 0,39         | 3,29         | 5,7          |
| BA « Aménagement numérique » | M4                    | 15,18                   | 39,02        | 54,20        | 94,3         |
| <b>Total agrégé</b>          |                       | <b>18,08</b>            | <b>39,41</b> | <b>57,49</b> | <b>100,0</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des budgets supplémentaires 2023

<sup>62</sup> En vertu de l'arrêté du 13 novembre 2023 portant adoption du recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales.

<sup>63</sup> Délibération du 8 décembre 2021.

Cette organisation budgétaire duale, instaurée à partir de 2015, a été préconisée par une étude du cabinet prestataire du syndicat et validée par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Seine-et-Marne. Cette dernière s'appuie sur l'article L. 1425-1 du CGCT qui prévoit que *« les dépenses et les recettes afférentes à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et à l'exercice d'une activité d'opérateur de communications électroniques par les collectivités territoriales et leurs groupements sont retracées au sein d'une comptabilité distincte »*. Dans la mesure où l'aménagement numérique constitue la raison sociale de Seine-et-Marne Numérique, la chambre considère que cette comptabilité distincte conduit à une moindre lisibilité budgétaire<sup>64</sup>. À titre d'exemple, la délibération actant les réimputations des charges de personnels au budget annexe ne couvre que la rémunération des agents contribuant à la réalisation des immobilisations sous maîtrise d'ouvrage du syndicat, excluant par la même la rémunération des agents chargés du suivi et du contrôle des délégataires. Il en est de même pour l'ensemble des frais de structure (systèmes d'information, carburants, assurances), qui sont intégralement imputés au budget principal. Au vu de ces éléments, la chambre recommande au syndicat de tenir une comptabilité analytique permettant d'assurer l'exacte imputation des dépenses et des recettes aux budgets auxquels elles se rattachent

L'instauration des nouvelles compétences facultatives et la décision de création d'un budget annexe dédié à nouvelle la centrale d'achat, actée lors du comité syndical du 6 décembre 2023, vont également renforcer ce besoin de lisibilité.

**Recommandation performance n°2** : Mettre en place une comptabilité analytique permettant une exacte imputation des dépenses et des recettes entre les budgets du syndicat.

---

<sup>64</sup> Ces deux budgets sont d'ailleurs enregistrés sous le même code APE (Activité Principale Exercée), à savoir 6190Z – Autres activités de télécommunications au répertoire SIRENE (système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements).

Au surplus, la doctrine tend à considérer les services de communications électroniques comme des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC)<sup>65</sup>, ce qui est d'ailleurs corroboré par l'application de l'instruction budgétaire et comptable M4 au budget annexe du syndicat. Si la chambre relève qu'aucun texte ni jurisprudence ne viennent étendre aux syndicats mixtes les restrictions apportées au financement de SPIC exploités en régie ou dans le cadre d'une concession de service public par les communes, EPCI<sup>66</sup> et départements, elle considère toutefois que l'imprécise répartition des dépenses et des recettes entre budget principal et budget annexe fait peser un risque juridique, dans la mesure où les contributions des adhérents représentent la quasi-intégralité des produits du budget principal, et que leur mode de calcul, forfaitaire et pérenne s'agissant des EPCI, peut difficilement s'entendre comme conforme aux dispositions du CGCT<sup>67</sup>.

### 3.1.2 L'organisation de la fonction financière et comptable

La gouvernance financière du syndicat est largement assurée par le comité syndical, qui discute et vote les actes budgétaires. Son président est chargé par les statuts de préparer les budgets et dispose d'une délégation l'autorisant notamment à conclure des emprunts et des lignes de trésorerie. Le vice-président chargé des finances, s'il préside la commission des finances, ne dispose pas de délégation de signature.

Le directeur général des services, la directrice administrative et financière et le directeur technique possèdent une délégation de signature leur permettant l'ordonnancement des mandats de paiement et des titres de recettes<sup>68</sup>. Il n'a pas été observé de cas de non-respect de ces délégations, en dehors de la signature, entre 2019 et 2023, des comptes de gestion par la directrice administrative et financière. En réponse, le syndicat indique avoir régularisé la situation par un arrêté du 7 février 2024 qui accorde délégation à la directrice administrative et financière pour la signature des comptes de gestion.

Au sein de la direction administrative et financière (DAF), la fonction comptable et financière est, outre la directrice, assurée par deux agents, respectivement chargés du pilotage financier et de l'exécution et de la valorisation du budget annexe.

---

<sup>65</sup> Voir à cet effet : Delvolvé P., *Les services publics locaux de communications électroniques*, mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume, 2007, Matharan X. et Abboub S., *Le service public local de communications électroniques : bilan de dix années et perspectives d'évolution*, RFDA mai 2015 ou encore les contributions des cabinets Latournerie Wolfrom & Associés et Baker & McKenzie (2003) au projet de rédaction de l'article L. 1425-1 du CGCT.

<sup>66</sup> Restrictions posées dans les articles L. 2224-1, L. 2224-2 (pour les communes) et L. 3241-5 du CGCT (pour les départements).

<sup>67</sup> Les dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 ont d'ailleurs été étendues par le Conseil d'État aux syndicats de communes : Conseil d'État 8 / 9 SSR, 29 octobre 1997, *décision Sté Sucrerie agricole de Colleville*, n° 144 007.

<sup>68</sup> Sans limitation pour le DGS, et avec des limitations fixées respectivement à 500 000 € et 100 000 € pour la directrice administrative et financière et pour le directeur technique.

Le syndicat s'est également doté d'un règlement budgétaire et financier, approuvé par délibération du 17 décembre 2013. Ce document, complet au regard du référentiel budgétaire et comptable M57, est néanmoins caduc, dès lors que ce même référentiel prévoit qu'il doit être adopté à l'occasion de chaque renouvellement général des membres de l'organe délibérant, ce qui n'a pas été fait en 2021. En réponse, le syndicat précise qu'afin de régulariser la situation, l'approbation du règlement budgétaire et financier sera mise à l'ordre du jour du comité syndical du mois de juin 2024.

Le dispositif de maîtrise de la qualité comptable est enfin complété par l'organisation de formations internes visant à acculturer l'ensemble des agents aux principes fondamentaux du droit et des finances locales, tels que la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement ou les différentes procédures de passation des contrats publics. L'activité financière est par ailleurs suivie par le biais d'un tableau de bord mis à jour mensuellement<sup>69</sup>.

### 3.1.3 Des délais globaux de paiement élevés

Le code de la commande publique fixe un plafond de 30 jours pour le règlement des factures aux fournisseurs et prestataires, dont 20 jours maximum pour le mandatement par l'ordonnateur et 10 jours pour le paiement par le comptable. Si le délai global de paiement du syndicat est resté, en moyenne annuelle, en dessous des jours durant la période 2018-2022, une analyse mensuelle montre toutefois que ce délai est très régulièrement dépassé, notamment sur le budget annexe (voir tableau n° 8 ci-après).

En réponse, l'ordonnateur indique, s'agissant du budget annexe, que les délais globaux de paiement sont allongés par la présence dans l'échantillon des subventions au délégataire, dont le délai de règlement est fixé contractuellement à 45 jours. La chambre rappelle toutefois que les subventions au délégataire constituent des sommes dues par le pouvoir adjudicateur en vertu de ses obligations contractuelles et que, nonobstant les dispositions contraires prévues dans les conventions de délégations, elles restent soumises au délai de 30 jours prévu par le code précité.

La chambre constate également qu'aucun intérêt moratoire n'a été payé durant cette période. Or, en cas de dépassement du délai global de paiement, des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, sans possibilité d'y renoncer<sup>70</sup>, en sus de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Ils doivent être réglés dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal.

---

<sup>69</sup> Le tableau de bord des indicateurs financiers s'appuie sur cinq thématiques : l'activité comptable (nombre de factures et de mandats passés), la qualité comptable (délai global de paiement et taux de rejet comptable), le niveau de consommation budgétaire, le niveau de consommation des subventions et l'équilibre financier (encours de dette, niveau de la trésorerie).

<sup>70</sup> Articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du code précité.

**Tableau n° 8 : Évolution du délai global de paiement entre 2018 et 2022**

|                                     | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Budget principal</b>             |       |       |       |       |       |
| Délai global de paiement (en jours) | 32,93 | 24,87 | 26,40 | 28,30 | 23,49 |
| dont délai syndicat                 | 29,34 | 21,77 | 20,99 | 22,58 | 18,47 |
| Nombre de mois en dépassement       | 8     | 3     | 1     | 3     | 1     |
| <b>Budget annexe</b>                |       |       |       |       |       |
| Délai global de paiement (en jours) | 28,49 | 26,88 | 29,29 | 27,67 | 33,11 |
| dont délai syndicat                 | 22,78 | 21,77 | 22,29 | 22,11 | 24,60 |
| Nombre de mois en dépassement       | 3     | 3     | 4     | 8     | 8     |

Source : Paierie départementale

Pour toutes ces raisons, la chambre invite donc le syndicat à améliorer son délai de mandatement et, lorsque le délai légal de paiement est dépassé, à régler systématiquement les intérêts moratoires et les indemnités forfaitaires calculés par le comptable public.

**Recommandation régularité 2** : En application des articles L. 2192-1 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du code de la commande publique, respecter le délai de mandatement de 20 jours applicable au règlement des achats ou s'acquitter des intérêts moratoires dus en cas de dépassement du délai global de paiement de 30 jours.

## 3.2 La qualité de l'information budgétaire et financière

### 3.2.1 L'information financière pourrait être plus complète

En tant que syndicat mixte ouvert, Seine-et-Marne Numérique doit, en application de l'article L. 5722-1<sup>71</sup> renvoyant à l'article L. 2312-1 du CGCT, organiser un débat d'orientations budgétaires (DOB) dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, sur la base d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB).

Le contenu des ROB du syndicat couvre les principaux éléments énumérés à l'article D. 2312-3 du code précité. Quelques informations y sont toutefois absentes, et notamment la présentation des engagements pluriannuels, l'évolution prévisionnelle de l'épargne nette, ainsi que la structure des effectifs. Les dépenses de personnel, les éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les nouvelles bonifications indiciaires et les éventuelles heures supplémentaires rémunérées sont également manquantes. L'ajout d'un tableau de synthèse, présentant l'ensemble des prévisions et leurs évolutions par rapport à l'exercice précédent permettrait également de mieux observer les grands équilibres budgétaires du syndicat.

<sup>71</sup> Cet article prévoit néanmoins que le syndicat puisse opter pour l'application des dispositions relatives aux départements (Livre III de la troisième partie du CGCT) lorsque le syndicat comprend au moins un département parmi ses membres, ou aux régions (Livre III de la quatrième partie du CGCT) lorsqu'il comprend au moins une région parmi ses membres. Les dispositions relatives au contenu du rapport d'orientations budgétaires et aux obligations de publication sont toutefois similaires dans les trois cas.

Le calendrier budgétaire du syndicat le conduit à tenir un DOB en octobre-novembre de l'année n-1, pour un vote du budget primitif avant fin décembre, sur la base de montants voués à être fortement modifiés par un budget supplémentaire, qui intervient généralement au printemps de l'année n<sup>72</sup>. À titre d'exemple, pour les exercices 2021 et 2023, le syndicat a adopté un budget primitif pour son budget annexe présentant un déséquilibre des opérations financières à hauteur de 40 000 €, ces soldes s'établissant respectivement à +5,5 M€ et +7,6 M€ après l'adoption des budgets supplémentaires. Ce calendrier budgétaire affecte négativement la pertinence du DOB, tenu sur la base de données peu stabilisées<sup>73</sup>. Le syndicat pourrait pallier cette difficulté et améliorer la qualité de l'information aux élus en intégrant dans ses rapports davantage d'éléments issus de sa prospective à long terme.

L'article L. 2313-1 du CGCT<sup>74</sup> prévoit par ailleurs que le ROB, ainsi que les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif soient mis en ligne sur le site internet du syndicat. Lors de son contrôle, la chambre avait constaté que le syndicat ne publiait aucun de ces documents. Suite à ses observations provisoires, le syndicat a corrigé ce manquement.

Les annexes aux documents budgétaires sont par ailleurs très incomplètes. Sur la période 2018-2023, de nombreux états financiers, parmi ceux énumérés dans les articles L. 2313-1<sup>75</sup> et R. 2313-3<sup>76</sup> du CGCT sont manquants. Ainsi, aucun compte administratif ne contient de présentation agrégée des résultats du budget principal et du budget annexe. De même, les états portant sur la gestion de l'actif immobilisé ne sont presque jamais complétés. L'état du personnel est parfois manquant<sup>77</sup>, tout comme l'état des emprunts et des dettes. Le syndicat ne recense par ailleurs aucun engagement hors bilan<sup>78</sup> en dehors des crédits inscrits en restes à réaliser. Cette absence est surprenante, dans la mesure où le montant des subventions à verser et à recevoir dans le cadre du déploiement du réseau Sem@fibre constituent des engagements hors bilan, tout comme l'indemnité prévue en cas de résiliation pour motif d'intérêt général. *A contrario*, dans un souci de lisibilité, le syndicat pourrait retirer de ses documents budgétaires les nombreux états sans objet<sup>79</sup>.

---

<sup>72</sup> Le budget supplémentaire de 2022 a été adopté le 22 juin 2022, le débat d'orientations budgétaire ayant eu lieu le 13 octobre 2021. Il en est de même pour l'exercice 2023, le débat d'orientations budgétaire s'étant tenu le 12 octobre 2022, soit huit mois avant l'adoption du budget supplémentaire, le 21 juin 2023.

<sup>73</sup> Le tableau n° 22, disponible en annexe n° 3, dresse un comparatif entre les données du ROB, les prévisions d'exécution et les montants exécutés.

<sup>74</sup> Ou, le cas échéant, les articles L. 3313-1 et L. 4313-1.

<sup>75</sup> L. 3313-1 du même code pour l'article applicable aux départements, ou L. 4313-1 pour l'article applicable aux régions.

<sup>76</sup> R. 3313-7 du même code pour l'article applicable aux départements, ou R. 4313-3 pour l'article applicable aux régions.

<sup>77</sup> Comptes administratifs de 2019, 2020 et 2021 et budgets primitifs 2022 et 2023.

<sup>78</sup> Les engagements hors bilan sont définis par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) dans sa norme n° 13. Elle précise que doivent notamment être recensés les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis. Tel est notamment le cas des subventions à verser et à recevoir, des engagements pris dans le cadre de marchés publics et de contrats de concession de service publics. À ce titre, les crédits inscrits en restes à réaliser, ou encore les autorisations de programme engagées, nettes des crédits de paiement déjà mandatés constituent des engagements hors bilan.

<sup>79</sup> Il s'agit par exemple des états de ventilation des dépenses et recettes des services d'eau et d'assainissement, des opérations pour compte de tiers, des emprunts garantis par la régie, des contrats de partenariat public-privé, etc.

Dans le cadre de ses observations provisoires, la chambre demandait en conséquence au syndicat de se mettre sans délai en conformité avec ses obligations en matière de complétude des annexes aux documents budgétaires. En réponse, Seine-et-Marne Numérique a intégré, dès le budget primitif 2024, les annexes dédiées aux engagements hors bilan et aux états des emprunts et des dettes.

### 3.2.2 Des opérations de fin d'exercice à fiabiliser

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment de leur enregistrement comptable, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites sur des comptes d'imputation provisoire, qui doivent être apurés dans les meilleurs délais. L'absence ou le retard dans ces opérations d'apurement des comptes conduit à minorer les charges et produits de gestion, ce qui affecte la sincérité du résultat de l'exercice et le besoin en fonds de roulement.

Le solde des comptes d'imputation provisoire du syndicat est, pour les exercices 2018 et 2020 à 2022, élevé<sup>80</sup>. Il apparaît néanmoins que ce constat n'affecte pas le résultat annuel du syndicat dans la mesure où les recettes à classer constituent quasi exclusivement des subventions d'équipement perçues (donc imputables au chapitre 13 « subventions d'investissement ») et où les dépenses à classer correspondent aux échéances des emprunts exigibles au 1<sup>er</sup> janvier mais faisant l'objet d'un paiement avant mandatement le 31 décembre de l'exercice précédent.

L'application du principe d'indépendance des exercices implique par ailleurs que les charges et produits soient rattachés à l'exercice auquel ils se rapportent. La procédure de rattachement consiste à intégrer, dans le résultat annuel, toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, et qui n'ont pas pu être comptabilisés, en raison notamment de l'absence de réception par l'ordonnateur des pièces justificatives.

Les rattachements effectués entre 2018 et 2022 sont quasi-inexistants<sup>81</sup>, alors que plusieurs charges et produits enregistrés en début de chaque exercice auraient dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice précédent. À titre d'exemple, il a été identifié l'absence de rattachement de la contribution annuelle de 100 000 € de la région Île-de-France, versée en 2022 au titre de l'année 2021, de la redevance d'occupation du domaine public 2020 de 186 900 € due par Orange pour la mise à disposition de nœuds de raccordement d'abonnés (NRA), enregistrée en 2021, ainsi que 98 466 € de factures d'électricité mandatées en 2022 et portant sur des consommations de 2020 et 2021. Si le montant des charges et produits concernés n'est pas de nature à affecter de façon significative la sincérité du résultat, la chambre demande toutefois au syndicat d'appliquer la procédure de rattachement avec plus de rigueur. En réponse, le syndicat indique avoir procédé à des rattachements au titre de l'exercice 2023, à hauteur de 21 521 € en dépenses pour le budget principal, 51 132 € en dépenses et 65 387 € en recettes pour le budget annexe.

---

<sup>80</sup> 1,1 M€, 2,4 M€ et 1,7 M€ de recettes à classer en 2018, 2020 et 2022, 0,2 M€ de dépenses à classer en 2021 et 2022. Voir tableau n° 23 en annexe n° 3.

<sup>81</sup> Seules deux charges ont fait l'objet d'un rattachement à l'exercice, en 2020, pour un montant total de 6 050 €.

En section d'investissement, le syndicat procède à l'inscription en restes à réaliser des crédits engagés et non réalisés à la clôture de l'exercice, en dépenses comme en recettes<sup>82</sup>. Les restes à réaliser en dépense représentent un volume en diminution régulière sur la période sous revue (0,9 M€ en 2022 contre 5,5 M€ en 2018).

L'analyse de la comptabilité d'engagement du syndicat aurait pu faire peser un doute sur l'exhaustivité de ces restes à réaliser. En effet, le taux de dépenses réelles d'investissement mandatées et présentant un numéro d'engagement comptable est faible : 19,2 % en moyenne durant la période 2018-2022<sup>83</sup>. Cette situation s'explique en réalité par l'importance de la gestion en autorisations de programme<sup>84</sup>, qui couvre la grande majorité des dépenses réelles d'investissement du syndicat<sup>85</sup>.

Un constat similaire est dressé sur les dépenses réelles de fonctionnement, avec un taux d'engagement comptable préalable des charges à caractère général de 28,9 % entre 2018 et 2022.

En réponse aux observations provisoires, le syndicat explique ce faible ratio par l'importance des dépenses qu'il considère comme non engageables parmi les charges à caractère général (maintenance, consommation d'électricité des armoires de montée en débit, redevances d'occupation du domaine public...). La chambre rappelle toutefois que l'obligation de comptabilisation des dépenses engagées, prévue par l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice, et demande en conséquence au syndicat d'assurer une tenue exhaustive de cette comptabilité.

**Recommandation régularité 3 :** Tenir une comptabilité d'engagement exhaustive, conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

<sup>82</sup> Voir tableau n° 24 en annexe n° 3.

<sup>83</sup> Voir tableau n° 25 en annexe n° 3.

<sup>84</sup> L'autorisation de programme définit la limite supérieure des dépenses budgétaires que le comité syndical a autorisé à engager, de manière pluriannuelle, pour l'exécution d'investissements. L'affectation de l'autorisation de programme constitue l'acte comptable qui traduit la décision prise par l'ordonnateur de réaliser ou d'autoriser l'exécution d'une opération.

<sup>85</sup> Cinq autorisations de programme ont été votées par le comité syndical au cours de la période sous revue : le programme montée en débit (19,2 M€), le programme Sem@for77 (1 M€), la première tranche du programme Sem@fibre77 (88,6 M€ sur 2015-2019), la deuxième tranche du programme Sem@fibre77 (116 M€ sur 2020-2024) et le programme prises isolées (28,3 M€ sur 2023-2026).

### 3.2.3 L'actif immobilisé corporel et incorporel ne fait pas l'objet de mises en services régulières

Une immobilisation corporelle ou incorporelle est un actif<sup>86</sup> identifiable que l'entité publique locale contrôle, pour l'utiliser dans la production ou la fourniture de biens ou de services, ou le louer à des tiers, soit à des fins administratives, et qu'elle s'attend à utiliser sur plus d'un exercice<sup>87</sup>. Les instructions budgétaires et comptables applicables, respectivement M52, puis M57 et M4, précisent que la responsabilité du suivi des immobilisations de l'entité incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Dans la mesure où la quasi-intégralité de l'actif incorporel et corporel est affectée au budget annexe, les diligences relatives au contrôle des comptes ont été limitées au contrôle des écritures émises sur celui-ci.

Le syndicat a fixé les durées d'amortissement par une délibération du 13 décembre 2017, actualisée par délibérations du 8 décembre 2021, dans le cadre de l'adoption du référentiel budgétaire et comptable M57 pour son budget principal, et du 13 décembre 2017 pour son budget annexe. Il a déterminé une stratégie de suivi de son actif immobilisé qui consiste en un suivi par point de mutualisation (voir *supra*).

La valeur nette comptable des immobilisations du syndicat s'établit à 105,9 M€ au 31 décembre 2022 d'après l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur, et à 103,4 M€ d'après l'état de l'actif tenu par le comptable<sup>88</sup>. L'écart de 2,5 % est faible, d'autant plus qu'il résulte très largement du maintien injustifié d'un bien comptabilisé au compte 2042 « subvention d'équipement aux personnes de droit privé » de l'inventaire comptable de l'ordonnateur, et valorisé à 2,6 M€.

La chambre a procédé au contrôle des immobilisations corporelles figurant à l'actif du syndicat sur la base d'un échantillon de mandats émis au compte 2313 sur la période 2017-2022. Il n'en ressort pas d'anomalie significative, comme le confirme l'état des anomalies des contrôles comptables automatisés édités par le comptable public (total estimé entre 0,2 M€ et 0,3 M€ par an).

Toutefois, le solde des comptes d'immobilisations en cours à l'issue de l'exercice 2022 affiche un montant très important (83,5 M€), représentant plus de 76 % de la valeur brute des immobilisations corporelles et incorporelles<sup>89</sup>. Pour rappel, les comptes d'immobilisation en cours enregistrent, à leur débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lors de leur mise en service, ces immobilisations sont transférées à leur compte d'imputation définitive, ce qui initie leur amortissement. Le retard dans la mise en service comptable des immobilisations en cours a donc pour effet de décaler dans le temps leur amortissement, et de minorer les dotations aux amortissements constituées annuellement.

---

<sup>86</sup> Un actif est défini par le cadre conceptuel des comptes publics comme une ressource actuelle contrôlée du fait d'un événement passé, ayant la capacité de fournir un potentiel de service ou un avantage économique à l'entité qui en a le contrôle.

<sup>87</sup> Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, CNOCP, fiches n° 5 et 6 relatives aux immobilisations incorporelles et corporelles.

<sup>88</sup> Voir le tableau n° 26 en annexe n° 3.

<sup>89</sup> Voir le tableau n° 27 en annexe n° 3.

Cette situation résulte en grande partie du choix de Seine-et-Marne Numérique de prévoir le transfert de la totalité des immobilisations relatives au marché de travaux de construction des boucles locales optique 2016-2019, qui constituent la grande majorité des immobilisations corporelles en cours, à réception du décompte global et définitif du marché, au cours de l'exercice 2023. Compte tenu du coût total du marché, qui s'établit à 52,93 M€, ce choix a eu pour effet de doubler le montant des dotations aux amortissements (+ 1,30 M€)<sup>90</sup>, alors que la mise en service des différentes boucles locales optiques est intervenue de façon progressive au cours de la période d'exécution du marché. Le syndicat avait opéré de la même manière pour les travaux de montée en débit réalisés sur la période 2013-2018, qui ont donné lieu, en 2019, à un transfert unique d'immobilisations en cours pour plus de 15 M€.

Pour le second volet des travaux de construction des boucles locales optique, qui s'étalent sur la période 2020-2023 et dont le montant est estimé à 51 M€, le syndicat indique souhaiter mettre en place une procédure de transfert au fil de l'eau. Toutefois, au 1<sup>er</sup> octobre 2023, aucun transfert d'immobilisations en cours n'était encore intervenu.

La chambre rappelle que la mise en service d'une immobilisation ne correspond pas à son début d'exploitation commerciale effective, mais à la date à laquelle elle est considérée comme étant en état de fonctionnement et donc achevée. À ce titre, la pratique visant à considérer l'ensemble des travaux relatifs aux différentes boucles locales actives comme un bien unique n'apparaît pas cohérente avec le rythme de déploiement du réseau affermé. Aussi, le syndicat doit y mettre fin.

L'effet de cette pratique sur la formation du résultat est toutefois contrebalancé par l'absence de transfert, au compte de résultat, des subventions d'équipements perçues pour le financement des immobilisations concernées.

**Recommandation régularité 4** : Transférer les immobilisations en cours au rythme de leur mise en service, afin de permettre la comptabilisation complète des dotations aux amortissements, conformément au 27° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, si la création du budget annexe en 2015 a donné lieu à l'affectation, par délibération du 17 octobre 2018, des immobilisations nécessaires à l'exploitation des réseaux de communication électronique, la démarche équivalente n'a été effectuée que partiellement pour les subventions d'équipement reçues, alors que la nécessité du transfert avait été identifiée par les services du syndicat. La somme inscrite au crédit du compte 13 « Subventions d'équipement » du budget principal au 31 décembre 2022 s'établit ainsi à 6,8 M€, dont 3,4 M€ de subventions transférables qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert de quote-part annuelle au compte de résultat. À la suite des échanges intervenus lors du contrôle de la chambre, le syndicat a indiqué avoir entrepris de nouvelles démarches auprès du comptable public afin de régulariser cette situation.

---

<sup>90</sup> Les référentiels budgétaires et comptables prévoient normalement le transfert des immobilisations mises en concession ou en affermage au compte 24, mettant ainsi fin à leur amortissement par le délégant. Toutefois, le contrat de délégation de service public prévoyant, dans son article 29.4, que ces immobilisations ne soient pas amorties par le délégataire, le choix du syndicat d'imputer ces immobilisations au compte 21 et de procéder à leur amortissement comptable n'appelle pas d'observations.

### 3.2.4 Les immobilisations financières sont sous-évaluées

Les immobilisations financières sont constituées des participations et créances rattachées à des participations<sup>91</sup>, et des autres immobilisations financières, qui regroupent les prêts, dépôts et cautionnements versés, ainsi que les titres, autres que ceux précédemment évoqués, dont la détention ne permet pas d'exercer une influence sur leur émetteur<sup>92</sup>. Dans la mesure où l'intégralité des immobilisations financières est affectée au budget annexe « Aménagement numérique », les diligences relatives au contrôle des comptes ont été limitées au contrôle des écritures émises sur celui-ci.

Le syndicat a formalisé des fiches de procédure dédiées au versement des appels de fonds auprès de Seine-et-Marne THD, qui constituent plus de 91 % des entrées d'immobilisations financières depuis 2018. Le suivi de ces immobilisations financières dans l'inventaire comptable n'y est toutefois pas évoqué. Ainsi, seules six immobilisations, acquises entre 2013 et 2018 et représentant 4,7 % de la valeur des immobilisations financières figurant à l'actif tenu par le comptable, disposent d'un numéro de fiche d'inventaire, les autres n'apparaissent pas à l'inventaire comptable du syndicat.

La valeur des immobilisations financières enregistrées au bilan du syndicat s'élève, fin 2022, à 84,8 M€. Elle est constituée, à hauteur de 7,2 M€, des subventions versées au délégataire Sem@for77, et, pour 77,6 M€, des subventions de premier établissement et des subventions de raccordements finaux versées au délégataire Seine-et-Marne THD.

Ces immobilisations, bien que qualifiées de subventions d'équipement dans les contrats les prévoyant, figurent à la demande de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) dans les comptes du syndicat au compte 2764 « Créance sur des particuliers et autres personnes de droit privé » au titre « d'avances sur biens de retour », ce qui est conforme à la norme n° 22 du recueil des normes comptables du secteur public local du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) relative aux subventions d'investissement<sup>93</sup>.

Elle n'est en revanche pas adaptée au versement de 374 291 € effectué en 2016 dans le cadre de l'avenant n° 12 au contrat Sem@for77, qui constituait la contrepartie à la restitution par le délégataire, au titre des biens de retours, des boucles locales optiques passives, et des raccordements en vue de leur exploitation par Seine-et-Marne THD<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Les participations étant définies comme les droits que l'entité publique locale détient sur d'autres organismes, matérialisés ou non par des titres, et qui créent un lien durable avec celles-ci.

<sup>92</sup> Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, CNOCP, fiche n° 7 relative aux immobilisations financières.

<sup>93</sup> Le recueil des normes comptes publié par le CNOCP deviendra applicable aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics à compter de l'exercice 2024 en vertu de l'arrêté du 13 novembre 2023 portant adoption du recueil des normes comptables applicables aux entités publiques locales.

<sup>94</sup> Ce versement étant défini à l'article 2 de l'avenant 12 du 23 novembre 2015 comme « la valeur comptable nette des subventions des biens acquis par le Délégué et non encore amortie », il n'est plus assimilable à une créance auprès du délégataire.

Par ailleurs, les immobilisations financières recensées par le syndicat ne sont pas exhaustives. Ainsi, l'état de l'actif n'affiche pas les versements effectués au délégataire Sem@for77 par le département avant la création du syndicat en 2013. Ceux-ci s'élèvent à 34,5 M€<sup>95</sup>, soit 30 % de la valeur totale des immobilisations financières du syndicat qui se retrouvent, de fait, sensiblement sous-évaluées.

La chambre demande par conséquent au syndicat de régulariser la situation.

**Recommandation régularité 5** : Comptabiliser l'ensemble des immobilisations financières issues de l'application des contrats de délégation de service public, conformément au référentiel budgétaire et comptable M4.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*L'architecture budgétaire du syndicat souffre d'un manque de lisibilité préjudiciable qui devra être corrigé avec la prise en charge de nouvelles compétences facultatives.*

*Son information budgétaire, relativement complète, pourrait toutefois être renforcée par une meilleure tenue de la comptabilité d'engagement.*

*Si le syndicat s'est doté de nombreux outils de suivi, certaines pratiques comptables portent atteinte à la fidélité de l'information budgétaire et financière. Il en est notamment ainsi des modalités d'apurement du compte d'immobilisations en cours et de la non comptabilisation des immobilisations financières générées au titre de la délégation de service public Sem@for77 avant la création du syndicat.*

## 4 ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière rétrospective de Seine-et-Marne Numérique a été réalisée à partir des données comptables de la période 2018-2022. À titre informatif, les différents tableaux de cette sous-partie présentent également les montants figurant dans la prévision de clôture des comptes 2023 transmise par le syndicat en réponse aux observations provisoires. Ils ne sont toutefois pas, sauf évolution marquante, commentés dans le corps de texte.

Les développements se basent, sauf indication contraire, sur les données agrégées du budget principal et du budget annexe, retraitées des flux réciproques. Ils sont présentés en euros courants, c'est-à-dire tels qu'ils apparaissent aux comptes de gestion, non corrigés des variations de prix liées à l'inflation.

<sup>95</sup> L'article 1.6.2.1. du contrat prévoit le financement des ouvrages nouveaux constitutifs du réseau à hauteur de 30,4 M€, l'article 1.6.2.2. le financement de la pose et fourniture de matériel de réception WiMax, WiFi et CPL à hauteur de 0,3 M€, l'article 1.2.4 une subvention de 2,0 M€ pour le financement d'extensions du réseau, l'article 1.6.2.5.1 une subvention de 1,7 M€ pour le financement d'autres raccordements et extensions. L'état de l'actif ne fait pas non plus apparaître l'avance théoriquement versée au titre des travaux des nouvelles zones d'activités du périmètre du Grand Projet 3 Roissy pour 0,8 M€.

Après avoir effectué ses diligences, la chambre constate que la crise sanitaire et la poussée inflationniste de l'exercice 2022 n'ont pas eu d'effet sensible sur les finances du syndicat. Elle n'y consacrera donc pas de développement dédié.

#### 4.1 Le syndicat dispose d'une stratégie financière à long terme

La stratégie financière de Seine-et-Marne Numérique repose sur trois objectifs, rappelés, depuis 2019, en préambule des ROB : garantir le bon fonctionnement du syndicat tout en maîtrisant les dépenses de fonctionnement, mobiliser l'ensemble des ressources financières à disposition afin de garantir le bon niveau de trésorerie et accompagner et maîtriser la montée en puissance des déploiement de la fibre, et donc des dépenses d'investissement, en s'attachant de réunir les moyens nécessaires à l'exécution des contrats.

Ces orientations ne sont pas assorties d'objectifs chiffrés, et sont par ailleurs difficilement rattachables à des indicateurs financiers précis. La chambre considère toutefois que le syndicat tend à les respecter dans la mesure où l'augmentation des charges courantes, certes notable (+ 40 % sur la période), n'a pas obéré la progression sensible de sa capacité d'autofinancement, permettant, jusqu'en 2022, une diminution de sa capacité de désendettement, sans porter significativement atteinte à sa trésorerie ou à la réalisation de ses projets d'investissement.

**Tableau n° 9 : Estimation du suivi des objectifs financiers définis aux ROB du syndicat**

|                                                                                                                                                                                 | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023 (P) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| <b>Objectif 1 : Assurer le bon fonctionnement du syndicat tout en maîtrisant les dépenses de fonctionnement/d'exploitation</b>                                                  |       |       |       |       |       |          |
| Charges courantes (en M€)                                                                                                                                                       | 1,5   | 1,6   | 1,9   | 1,7   | 2,1   | 2,1      |
| Capacité d'autofinancement brute (en M€)                                                                                                                                        | 1,7   | 1,6   | 1,8   | 1,7   | 3,1   | 3,1      |
| <b>Objectif 2 : Mobiliser l'ensemble des ressources financières à disposition afin de garantir le bon niveau de trésorerie</b>                                                  |       |       |       |       |       |          |
| Trésorerie nette au 31 décembre (en M€)                                                                                                                                         | 11,7  | 15,5  | 7,8   | 9,4   | 9,2   | 12,1     |
| Trésorerie nette (nombre de jours de charges courantes)                                                                                                                         | 2 870 | 3 458 | 1 523 | 1 989 | 1 608 | 2 079    |
| Encours de la dette au 31 décembre (en M€)                                                                                                                                      | 11,5  | 10,6  | 9,8   | 15,0  | 20,6  | 33,7     |
| Capacité de désendettement (en années)                                                                                                                                          | 16,9  | 13,7  | 10,2  | 9,5   | 7,2   | 10,8     |
| <b>Objectif 3 : Accompagner et maîtriser la montée en puissance des dépenses d'investissement, en s'attachant à disposer des crédits nécessaires à l'exécution des contrats</b> |       |       |       |       |       |          |
| Acquisitions d'immobilisations (en M€)                                                                                                                                          | 28,3  | 28,1  | 36,2  | 30,9  | 25,9  | 22,5     |
| Taux de réalisation des dépenses d'équipement (%)                                                                                                                               | 69,5  | 76,7  | 80,2  | 69,6  | 71,9  | 72,3     |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion et des budgets supplémentaires

Depuis 2015, le syndicat dispose par ailleurs d'un programme décennal d'investissement (PDI), comme prévu par ses statuts. Celui-ci n'a toutefois pas été actualisé depuis 2016, malgré l'évolution substantielle du coût prévisionnel des travaux sous maîtrise d'ouvrage du syndicat (voir *infra*), et la création d'une autorisation de programme de 28,3 M€ pour le raccordement des sites isolés en 2022. Les documents budgétaires ne restituent d'ailleurs que rarement la situation des autorisations de programme ouvertes, et les ROB ne font jamais référence à cette programmation pluriannuelle.

La chambre invite donc le syndicat à renforcer l'information du comité syndical, notamment par une actualisation régulière du programme décennal d'investissement.

**Recommandation performance n°3**
: Actualiser régulièrement le programme décennal d’investissement.

Les services du syndicat ont en revanche mis en place un outil prospectif à long terme, qu’ils actualisent annuellement. Établi pour la période 2015-2040 pour le seul budget annexe, il vise à s’assurer de la soutenabilité à long terme de ses programmes d’aménagement et à définir les modalités de financement des investissements afférents. Des notes viennent en appui analyser la prospective financière et l’exécution des marchés de travaux entrants dans le cadre du volet affermé de la délégation de service public (DSP). Il ressort de ces documents une bonne maîtrise, par le syndicat, de sa trajectoire financière. Le syndicat fait par ailleurs ponctuellement appel à un prestataire pour l’appuyer dans cette démarche, dans le cadre d’un marché d’assistance technique, juridique et financière pour la réalisation des programmes d’aménagement numérique.

## 4.2 L’excédent brut de fonctionnement et la capacité d’autofinancement sont fortement dépendants de l’évolution des redevances perçues

### 4.2.1 La capacité d’autofinancement est en forte progression depuis 2021

L’excédent brut de fonctionnement (EBF) représente l’excédent des produits de gestion sur les charges de gestion et renseigne sur la capacité de l’entité à maîtriser sa gestion courante. La capacité d’autofinancement brute (CAF) détermine sa capacité à assurer le remboursement de sa dette en capital et le financement d’une part plus ou moins importante de ses dépenses d’équipement.

Le syndicat Seine et Marne Numérique affiche des niveaux d’EBF et de CAF élevés, qui représentent en moyenne 47 % de ses produits de gestion sur la période 2018-2022, avec une amélioration notable à partir de 2020.

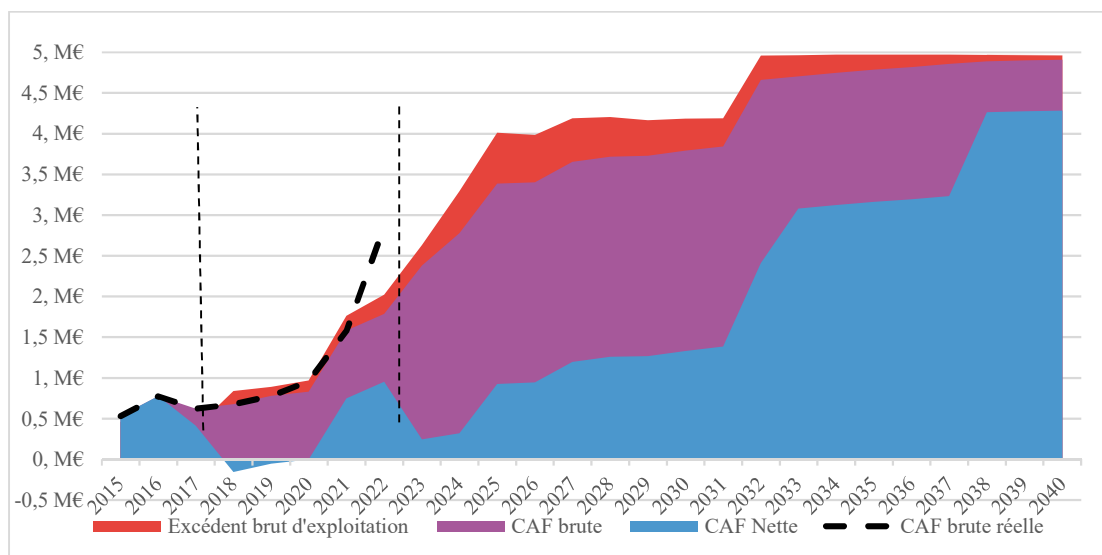
Tableau n° 10 : Évolution de l’autofinancement

| En M€                                         | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023 (P)    |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Produits de gestion (A)                       | 2,7         | 2,9         | 3,2         | 3,7         | 4,5         | 5,2         |
| Charges de gestion (B)                        | 1,5         | 1,7         | 1,9         | 1,7         | 2,1         | 2,1         |
| <b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>  | <b>1,2</b>  | <b>1,2</b>  | <b>1,3</b>  | <b>1,9</b>  | <b>2,4</b>  | <b>3,1</b>  |
| <i>en % des produits de gestion</i>           | <i>43,2</i> | <i>41,5</i> | <i>41,1</i> | <i>52,2</i> | <i>53,4</i> | <i>59,5</i> |
| + Résultat financier (réel)                   | - 0,2       | - 0,1       | - 0,2       | - 0,2       | - 0,3       | -0,9        |
| + Résultat exceptionnel (réel, hors cessions) | - 0,0       | - 0,0       | - 0,0       | - 0,0       | 1,0         | 1,0         |
| <b>Capacité d’autofinancement brute</b>       | <b>1,0</b>  | <b>1,1</b>  | <b>1,1</b>  | <b>1,7</b>  | <b>3,1</b>  | <b>3,1</b>  |
| <i>en % des produits de gestion</i>           | <i>37,1</i> | <i>37,3</i> | <i>35,3</i> | <i>47,1</i> | <i>69,1</i> | <i>59,6</i> |
| - Annuité en capital de la dette              | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 1,9         |
| <b>Capacité d’autofinancement nette</b>       | <b>0,2</b>  | <b>0,2</b>  | <b>0,3</b>  | <b>0,9</b>  | <b>2,2</b>  | <b>1,2</b>  |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Le scénario prospectif réalisé par le syndicat pour le budget annexe envisage une progression croissante de la CAF nette, qui s'établirait, en 2040, à 4,3 M€. Ce scénario semble par ailleurs prudent, dans la mesure où il retient une hypothèse de 1 M€ par an de redevances perçues dans le cadre du renouvellement du contrat de DSP confié à Sem@for77 à compter de 2031, alors qu'une étude commanditée à cet effet en 2019 valorise cette redevance entre 2,1 M€ et 8,5 M€ par an.

**Graphique n° 2 : Scénario prospectif d'évolution de l'EBF et de la CAF entre 2015 et 2040<sup>96</sup>**



Source : CRC Île-de-France à partir de la prospective 2022 de Seine-et-Marne Numérique

#### 4.2.2 Les produits de gestion bénéficient du dynamisme des redevances

Les produits de gestion du syndicat se composent quasi-exclusivement des contributions de ses membres, et des redevances perçues auprès des délégataires et d'Orange (voir *infra*).

Les premières représentent entre 1,28 M€ et 1,46 M€ par an (voir *supra* pour leur répartition). Elles visent à financer la section de fonctionnement du budget principal, qui regroupe les charges de structure du syndicat.

Les redevances augmentent, pour leur part, entre 1,16 M€ en 2018 et 2,75 M€ en 2022. Elles se composent des redevances pour frais de gestion et de contrôle versées par les délégataires (pour 0,1 M€ à 0,2 M€ par an), et des redevances liées à la mise à disposition des réseaux de communications électroniques aux délégataires et à Orange. Si les montants versés annuellement par Sem@for77 et Orange à ce titre sont fixes, ceux versés par Seine-et-Marne THD sont en forte progression annuelle, car assis sur le nombre de prises commercialisables mises à disposition par le syndicat dans le cadre du volet affermé de la délégation (20,8 € par prise) et sur le nombre de prises commercialisées (12,5 € par prise).

<sup>96</sup> La période faisant l'objet de l'analyse financière est encadrée par des lignes pointillées.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

| En M€                                                             | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023 (P)    |
|-------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b> | <b>1,34</b> | <b>1,33</b> | <b>1,39</b> | <b>1,28</b> | <b>1,46</b> | <b>1,45</b> |
| <i>dont contribution région</i>                                   | <i>0,10</i> | <i>0,10</i> | <i>0,10</i> | <i>0,00</i> | <i>0,20</i> | <i>0,10</i> |
| <i>dont contribution département</i>                              | <i>0,39</i> | <i>0,38</i> | <i>0,40</i> | <i>0,38</i> | <i>0,35</i> | <i>0,31</i> |
| <i>dont contribution EPCI</i>                                     | <i>0,85</i> | <i>0,85</i> | <i>0,89</i> | <i>0,90</i> | <i>0,91</i> | <i>0,96</i> |
| <b>Ressources d’exploitation (hors flux réciproques)</b>          | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  |
| <b>Autres produits de gestion</b>                                 | <b>1,16</b> | <b>1,38</b> | <b>1,66</b> | <b>2,18</b> | <b>2,75</b> | <b>3,51</b> |
| <i>dont redevances SEM@FOR 77</i>                                 | <i>0,24</i> | <i>0,24</i> | <i>0,24</i> | <i>0,24</i> | <i>0,25</i> | <i>n.d</i>  |
| <i>dont redevances Seine-et-Marne THD</i>                         | <i>0,64</i> | <i>0,90</i> | <i>1,31</i> | <i>1,70</i> | <i>2,17</i> | <i>n.d</i>  |
| <i>dont redevances Orange</i>                                     | <i>0,21</i> | <i>0,19</i> | <i>0,0</i>  | <i>0,19</i> | <i>0,19</i> | <i>n.d</i>  |
| <b>Production immobilisée, travaux en régie</b>                   | <b>0,18</b> | <b>0,15</b> | <b>0,19</b> | <b>0,20</b> | <b>0,24</b> | <b>0,29</b> |
| <b>Total produits de gestion</b>                                  | <b>2,68</b> | <b>2,87</b> | <b>3,24</b> | <b>3,66</b> | <b>4,46</b> | <b>4,44</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La chambre observe toutefois que, s’agissant de la convention conclue avec Seine-et-Marne THD, la part assise sur le nombre de prises commercialisées ne fait l’objet d’aucune actualisation contractuelle. La part sur le nombre de prises commercialisables est, elle, indexée sur l’indice mensuel « ICHT-IME<sup>97</sup> – Tous salariés ». Le dynamisme de cette actualisation est toutefois atténué par l’application d’un coefficient lié à la part des recettes issues des droits d’usage à long terme (DUALT). Ainsi, et alors que l’indice en question a évolué de 17,1 % entre janvier 2017 et janvier 2023, l’application de la formule d’actualisation contractuelle limite à + 2,7 % l’évolution de la valeur unitaire de cette redevance. Cette modalité de calcul est donc peu à l’avantage du syndicat, avec un manque à gagner de 306 000 € sur la période 2016-2022. Au vu de l’évolution significative de la part des DUALT dans le chiffre d’affaires du délégataire, le syndicat devrait, en application de l’article 29-3-1 de la convention de délégation, solliciter une réévaluation du coefficient afférent<sup>98</sup>.

4.2.3 Les charges de gestion courante progressent moins vite que les produits

Entre 2018 et 2022, les charges de gestion courante ont progressé de 39,3 % pour s’établir à 2,3 M€. Cette hausse a concerné plus particulièrement trois postes : les charges à caractère général (+ 63,4 %), les charges de personnel (+ 18,7 %) et le service de la dette (+ 67,1 %). Les charges de personnel constituent le principal poste et s’établissent à 1,1 M€ en 2022, soit 41,7 % des charges de gestion courante.

Les charges courantes sont majoritairement supportées par le budget principal (à hauteur de 64 % en 2022) et, à ce titre, elles ne sont pas intégrées dans la prospective financière du syndicat.

<sup>97</sup> Indice mensuel du coût horaire du travail dans les industries mécaniques et électriques publié mensuellement par l’institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

<sup>98</sup> Le coefficient fixé dans le contrat de délégation est de 16 %, correspondant au chiffre d’affaires estimé des DUALT. Or, les DUALT représentent, pour l’exercice 2022, 36 % du chiffre d’affaires de Seine-et-Marne THD.

**Tableau n° 12 : Évolution des charges de gestion courante**

| En M€                                           | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023 (P)    |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Charges à caractère général</b>              | <b>0,58</b> | <b>0,73</b> | <b>0,83</b> | <b>0,73</b> | <b>0,94</b> | <b>0,85</b> |
| <i>dont achats</i>                              | <i>0,16</i> | <i>0,15</i> | <i>0,11</i> | <i>0,08</i> | <i>0,29</i> | <i>0,23</i> |
| <i>dont locations et charges de copropriété</i> | <i>0,08</i> | <i>0,12</i> | <i>0,14</i> | <i>0,19</i> | <i>0,17</i> | <i>0,09</i> |
| <i>dont contrats de prestation de service</i>   | <i>0,14</i> | <i>0,24</i> | <i>0,32</i> | <i>0,23</i> | <i>0,24</i> | <i>0,20</i> |
| <i>dont honoraires, études et recherches</i>    | <i>0,03</i> | <i>0,03</i> | <i>0,07</i> | <i>0,06</i> | <i>0,06</i> | <i>0,11</i> |
| <i>dont remboursement de frais</i>              | <i>0,06</i> | <i>0,07</i> | <i>0,07</i> | <i>0,07</i> | <i>0,07</i> | <i>0,08</i> |
| <b>+ Charges de personnel</b>                   | <b>0,94</b> | <b>0,95</b> | <b>1,07</b> | <b>1,00</b> | <b>1,12</b> | <b>1,26</b> |
| <b>+ Autres charges de gestion</b>              | <b>0,00</b> | <b>0,00</b> | <b>0,01</b> | <b>0,02</b> | <b>0,02</b> | <b>0,02</b> |
| <b>Total charges de gestion courante</b>        | <b>1,52</b> | <b>1,68</b> | <b>1,91</b> | <b>1,75</b> | <b>2,08</b> | <b>2,13</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

#### 4.2.3.1 Les charges à caractère général ont sensiblement progressé

Les charges à caractère général se composent de trois postes principaux. Tout d'abord, des contrats de prestation de service (10,1 % de charges de gestion courante en 2022), qui correspondent principalement aux marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage technique, financière, informatique et économique auxquels recourt le syndicat. La progression observée en 2020, fait suite au recours accru à deux cabinets désignés par le syndicat, dans l'objectif d'avoir une vision précise des conséquences contractuelles et opérationnelles des modifications d'actionnariat intervenues en 2020 chez Seine-et-Marne THD.

Les achats représentent 12,2 % des charges de gestion courante en 2022 et sont notamment portés par les dépenses d'électricité pour l'alimentation des armoires de montée en débit. La forte progression observée en 2022 correspond, pour près de 100 000 €, au rattrapage de consommations relatives aux exercices 2020 et 2021 non rattachées. Le montant moyen corrigé de ce poste de charges est estimé à 170 000 €, soit près de 8 % des charges de gestion courante. Il convient de noter que le contrat de fourniture d'électricité conclu pour la période 2020-2023 prévoit une clause butoir limitant l'augmentation annuelle des prix à 4 %. Cette clause n'a toutefois pas été appliquée, puisqu'il a été observé une progression de 40 % du prix du KWh entre début 2021 et fin 2022. La chambre relève que le syndicat n'a pas été en mesure de lui fournir les raisons de la non-application de cette clause.

Les locations et autres charges de copropriété représentent 7,4 % des charges de gestion courante et couvrent les autorisations de passage réglées à Orange au titre de l'utilisation de ses infrastructures (environ 35 000 € par an), ainsi que les redevances d'occupation du domaine public dues au syndicat départemental des énergies de Seine-et-Marne (SDESM) pour l'utilisation de ses réseaux aériens de fourniture en électricité. Ces dernières se chiffrent entre 39 000 € et 116 000 € par an en fonction des déploiements annuels réalisés par Seine-et-Marne Numérique.

Corrigées des régularisations des consommations électriques, les charges à caractère général ont progressé de 46,8 % entre 2018 et 2022. Cette hausse est toutefois concentrée sur les exercices 2019 et 2020 (+ 46,3 %), sous l'effet de la hausse de la redevance versée au SDESM et de l'accroissement du recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elles sont en revanche stables en 2021 et 2022.

#### 4.2.3.2 Les charges de personnel ont progressé, en lien avec la montée en puissance de l'activité du syndicat

Les charges totales de personnel s'établissent à 1,1 M€ en 2022, et ont progressé de 18,7 % par rapport à 2018. Cette progression est surtout liée à la hausse des effectifs de la structure, le nombre de postes permanents ouverts sur la période passant de 15 à 20. Les ROB successifs indiquent que Seine-et-Marne Numérique s'était fixé, à sa création, un objectif cible de 15 agents, atteint en 2018. Le syndicat a procédé depuis à deux créations de postes permanents<sup>99</sup> et à la conclusion de trois contrats de projet<sup>100</sup>. Ces charges de personnel pourraient continuer de croître à l'avenir, sous l'effet de recrutements complémentaires liés aux nouvelles compétences du syndicat. Les prévisions de clôture 2023 montrent que la masse salariale s'établit à 1,26 M€ sur l'exercice et elle pourrait même atteindre 1,5 M€ en 2024, selon les prévisions du ROB.

**Tableau n° 13 : Nombre d'équivalents temps plein travaillés par année**

| 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 14,68 | 15,66 | 16,26 | 15,12 | 16,61 | 17,83 |

*Source : CRC Île-de-France à partir des données du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne*

Le personnel du syndicat se compose de deux catégories : les personnels externes, qui sont rattachés à une autre administration mais rémunérés par le syndicat dans le cadre d'une mise à disposition, et les personnels internes, qui sont rattachés administrativement au syndicat.

Les rémunérations du personnel sont constituées, dans des proportions importantes, des rémunérations du personnel non-titulaire. Ces dernières représentaient 62 % des rémunérations du personnel interne en 2018 et 51,9 % en 2022. Si cette part demeure prépondérante, elle est néanmoins en diminution. La grande majorité des postes permanents relevant de la filière technique est occupée par des agents non-titulaires<sup>101</sup>, alors qu'à l'inverse, la grande majorité des postes permanents relevant de la filière administrative est pourvue par des agents titulaires<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Un poste dédié au pilotage financier, ainsi qu'un poste de technicien chargé des études et des travaux.

<sup>100</sup> Un poste d'assistant chef de projet marché de travaux, un poste d'adjoint technique chargé de la vérification des livrables des marchés de travaux et un poste de juriste.

<sup>101</sup> À l'exception d'une ingénieure principale territoriale, recrutée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2021 par voie de de détachement, et d'un ingénieur territorial, lauréat du concours et nommé au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>102</sup> À l'exception d'une agent, recrutée dans les fonctions de secrétaire-assistante entre 2018 et 2020.

**Tableau n° 14 : Évolution des charges de personnel<sup>103</sup>**

|                                                                      | 2018           | 2019           | 2020             | 2021             | 2022             | 2023 (P)         |
|----------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Rémunérations du personnel                                           | 549 728        | 633 010        | 697 838          | 699 786          | 781 136          | 889 085          |
| <i>dont personnel titulaire*</i>                                     | 209 113        | 277 537        | 265 867          | 295 630          | 373 229          | 441 611          |
| <i>dont personnel non titulaire*</i>                                 | 340 917        | 364 290        | 430 828          | 388 592          | 412 766          | 448 840          |
| <i>en % des rémunérations</i>                                        | 62,0           | 56,8           | 61,7             | 55,5             | 51,9             | 50,4             |
| + Charges sociales                                                   | 190 945        | 209 882        | 234 866          | 228 803          | 292 154          | 325 472          |
| + Impôts et taxes sur rémunérations                                  | 9 489          | 10 688         | 11 485           | 11 238           | 25 671           | 43 383           |
| + Autres charges de personnel                                        | 11 934         | 12 504         | 22 844           | 10 184           | 0                | 0                |
| <b>= Charges de personnel interne</b>                                | <b>762 096</b> | <b>866 084</b> | <b>967 033</b>   | <b>950 011</b>   | <b>1 098 961</b> | <b>1 257 940</b> |
| Charges sociales en % des CP interne                                 | 25,1           | 24,2           | 24,3             | 24,1             | 26,6             | 25,9             |
| <b>+ Charges de personnel externe</b>                                | <b>181 852</b> | <b>80 714</b>  | <b>103 303</b>   | <b>52 956</b>    | <b>21 194</b>    | <b>2 977</b>     |
| <b>= Total charges de personnel</b>                                  | <b>943 948</b> | <b>946 798</b> | <b>1 070 335</b> | <b>1 002 967</b> | <b>1 120 154</b> | <b>1 260 917</b> |
| Charges de personnels externes en % des charges de personnel totales | 19,3           | 8,5            | 9,7              | 5,3              | 1,9              | 0,2              |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Entre 2018 et 2022, les charges de personnel externe sont en diminution, alors que celles relatives au personnel interne augmentent.

En effet, à la création de Seine-et-Marne Numérique, en 2013, l'intégralité des effectifs était issue de l'ex-direction de l'aménagement numérique du département et était affectée au syndicat par le biais de conventions de mise à disposition. Dans le cadre de sa montée en puissance et au fil des départs, la part de ces charges de personnel dits « externes » a fortement diminué, au profit d'une internalisation des effectifs. Ainsi, en 2018, la fin de mise à disposition de trois agents, parmi lesquels son directeur technique et son directeur administratif et financier, ont abouti à une forte baisse de ces mises à disposition refacturées, qui se sont totalement éteintes au milieu de l'année 2022.

Cette internalisation a eu pour effet d'augmenter dans les mêmes proportions les charges de personnel nettes de la prise en charge par le département<sup>104</sup> des agents mis à disposition. Elles ont ainsi progressé de 44,2 % entre 2018 et 2022 et sont partiellement compensées, à partir de 2021, par l'augmentation de 30 000 € de la contribution annuelle versée par le département.

Il est rappelé que le syndicat procède à la réimputation, à son budget annexe, d'une partie des charges de personnel supportées par le budget principal à hauteur de trois équivalents temps pleins (ETP)<sup>105</sup>, pour 170 000 € à 250 000 € annuels. Cette faible réimputation des charges totales de personnel (21,9 % en 2022) conforte les interrogations de la chambre sur le réalisme de la répartition des charges entre budget principal et budget annexe.

<sup>103</sup> Hors atténuations de charges et autres rémunérations.

<sup>104</sup> Le personnel mis à disposition par le département l'est à titre gracieux, dans le cadre de conventions de mise à disposition de moyens prévoyant leur remboursement par le syndicat, et leur prise en compte dans la contribution annuelle de fonctionnement.

<sup>105</sup> L'équivalent temps plein (ETP) est une unité de mesure qui représente le temps de travail d'un agent pendant une année complète.

#### 4.2.3.3 Les autres charges de gestion courante sont négligeables

Les autres charges de gestion courante fluctuent entre 2 705 € en 2018 et 15 458 € en 2022. Elles sont quasi-exclusivement constituées des licences informatiques. Le syndicat ne verse aucune subvention de fonctionnement à d'autres organismes, ni indemnité aux élus.

### **4.3 Les dépenses d'investissement, en hausse sensible par rapport aux prévisions initiales, sont essentiellement financées par les subventions**

Les dépenses d'équipement et d'investissement sont quasi-exclusivement portées par le budget annexe « Aménagement numérique ». S'agissant d'un SPIC, ces dépenses ne peuvent faire l'objet d'un financement par le budget principal du syndicat. À ce titre, l'analyse de la politique d'investissement du syndicat ne porte que sur les données du budget annexe.

#### **4.3.1 Le coût de déploiement du réseau Sem@fibre77 devrait être supérieur de 54 M€ aux prévisions du PDI**

Le PDI, dans sa version la plus récente (2016), prévoyait la réalisation de 193 M€ de dépenses d'ici 2026, en large majorité destinées au financement du réseau de fibre jusqu'à l'abonné (176 M€). La lutte contre la fracture numérique, qui comprenait les opérations de montée en débit et le déploiement du THD radio, représentait pour sa part 17 M€.

Pour les exercices 2018 à 2022, le PDI prévoyait la réalisation de 108,8 M€ d'investissements, soit 56,37 % de son montant total, quasi-exclusivement dédiés au réseau de fibre jusqu'à l'abonné (108,5 M€). Sur cette période, le syndicat a finalement réalisé 154,3 M€ d'investissements, soit un montant supérieur de 41,9 % aux prévisions. Cet écart s'explique par deux facteurs :

- Un calendrier de réalisation des travaux de déploiement du réseau de fibre optique accéléré (voir *supra*), ayant pour effet de concentrer les dépenses sur 2018-2022 ;
- Une augmentation sensible des dépenses totales prévisionnelles pour la réalisation des travaux sous maîtrise d'ouvrage du syndicat, initialement estimées par le délégataire à 77,1 M€ et qui pourraient finalement s'établir à 103 M€. Cette forte hausse est liée, d'une part, à une sous estimation du linéaire d'infrastructure nécessaire<sup>106</sup> au déploiement du réseau de fibre optique (555 km ont été créés ou sont en cours fin 2023, alors que les prévisions portaient initialement sur 183 km) et, d'autre part, à l'augmentation du nombre de prises et de points de mutualisation à construire, du fait de la croissance démographique en Seine-et-Marne.

---

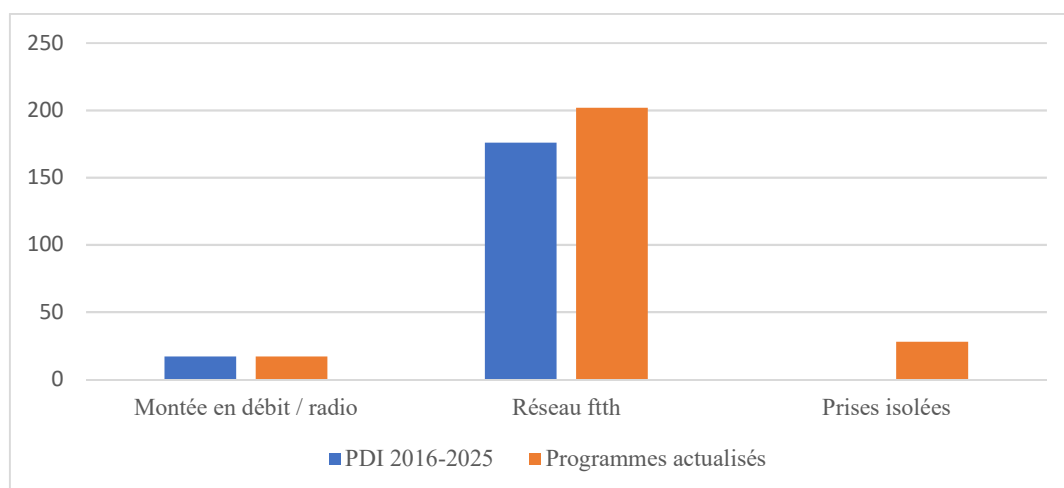
<sup>106</sup> À ce sujet, Seine et Marne Numérique évoque la qualité insuffisante des infrastructures préexistantes sur lesquelles il était prévu d'adosser le déploiement du réseau de fibre optique.

Ainsi, le coût final du marché de conception-réalisation des boucles locales optiques de la partie affermée du réseau pour la période 2015-2019 devrait s'établir à 52,9 M€<sup>107</sup>, contre 32 M€ initialement prévus<sup>108</sup>. Lors de la passation du marché de conception-réalisation pour la période 2020-2023, Seine-et-Marne Numérique s'est attaché à se prémunir contre un nouveau risque de dépassement. Ainsi, alors que le marché attribué en 2015 était basé sur des prix unitaires, faisant supporter au syndicat le risque d'une mauvaise estimation des travaux nécessaires, son renouvellement a été pris sur la base d'un prix global et forfaitaire, transférant ce même risque à l'attributaire du marché.

Parallèlement, le choix de l'indice TP12d – Réseaux de communications en fibre optique comme indice de révision des prix en lieu et place de l'indice TP01 – Indice général tous travaux, utilisé lors du marché précédent, devrait avoir pour effet de limiter l'impact de la hausse du coût des travaux liés à la conjoncture, celui-ci étant moins dynamique<sup>109</sup>.

À partir de l'exercice 2024, l'effort d'investissement devrait être presque uniquement porté sur le raccordement des sites isolés, au titre desquels le syndicat a ouvert une autorisation de programme à hauteur de 28,3 M€ pour la période 2023-2026. Le déploiement de ce programme a par ailleurs fait l'objet de financements public additionnels (voir *supra*).

**Graphique n° 3 : Comparaison, par programme, des dépenses d'équipement prévues au plan décennal d'investissements et finalement réalisée / prévues (en M€)**



Source : CRC Île-de-France à partir des données du centre de gestion de Seine-et-Marne

Au final, les surcoûts engendrés par les travaux sous maîtrise d'ouvrage du syndicat (26 M€), ainsi que la décision de procéder au raccordement de ces sites isolés (28 M€) devrait engendrer une hausse d'environ 54 M€ du coût de déploiement du réseau de communications électroniques par rapport aux montants inscrits au PDI.

<sup>107</sup> Dont 46 M€ sur le marché *stricto sensu* et 6,9 M€ pour les assistances nécessaires à la bonne réalisation du projet.

<sup>108</sup> Une partie du dépassement est imputable à la hausse du coût de la construction. L'indice TP01 – Travaux publics (indice général tous travaux) sur lequel est indexé le marché a progressé de 8,2 % entre juillet 2016 et fin 2020, date à laquelle la majeure partie des dépenses relatives à ce marché ont été réalisées.

<sup>109</sup> L'indice TP01 a progressé de 15,3 % entre 2016 et 2023, contre 7,2 % sur la même période pour l'indice TP12d.

### 4.3.2 Le financement des investissements est majoritairement assuré par les subventions de l’État et des adhérents

Le financement public du réseau de fibre jusqu’à l’abonné (hors sites isolés) représente 170,9 M€. Il se répartit de la manière suivante :

- Des subventions du fonds national pour la société numérique (FSN), à hauteur de 44,9 M€, dont 3,2 M€ pour les programmes de montée en débit et 41,7 M€ pour le programme fibre jusqu’à l’abonné ;
- Des subventions de la région et du département, dans le cadre d’une convention cadre conclue en 2014 prévoyant le versement de 25 M€ de chacune de ces collectivités, avant que ces montants ne soient portés à 40 M€ en 2018 ;
- Des fonds de concours versés par les EPCI, qui font l’objet de conventions particulières, pour un montant prévisionnel de 46 M€.

En octobre 2023, Seine-et-Marne Numérique avait effectivement perçu 163,9 M€ de ces financements, soit 96 %, dont 148,1 M€ pour la seule part affectée au déploiement du réseau THD hors sites isolés, ce qui représente 96 % des financements dédiés.

**Tableau n° 15 : Ventilation des financements du réseau THD, au 1<sup>er</sup> octobre 2023, en M€**

| Institutions                  | Total (hors sites isolés) |              | dont Med filaire et hertzien | dont réseau THD* (hors sites isolés) |
|-------------------------------|---------------------------|--------------|------------------------------|--------------------------------------|
|                               | Attribué                  | Perçu        | Perçu                        | Perçu                                |
| FSN                           | 44,9                      | 40,0         | 2,9                          | 37,1                                 |
| Région Île-de-France          | 40,0                      | 38,9         | 4,4                          | 34,4                                 |
| Département de Seine-et-Marne | 40,0                      | 40,0         | 4,1                          | 35,8                                 |
| EPCI                          | 46,0                      | 45,0         | 4,3                          | 40,7                                 |
| <b>Total</b>                  | <b>170,9</b>              | <b>163,9</b> | <b>15,8</b>                  | <b>148,1</b>                         |

Source : CRC Île-de-France à partir des conventions et données de Seine-et-Marne Numérique  
\* sont ici incluses les subventions perçues au titre des études et de l’inclusion numérique

Le PDI prévoyait que le montant résiduel pour le réseau de fibre jusqu’à l’abonné, chiffré initialement à 36,7 M€, et correspondant aux subventions pour raccordement serait directement pris en charge par le syndicat. En conséquence, Seine-et-Marne Numérique n’a pas recouru à l’endettement avant 2017.

### 4.3.3 L'endettement est important, mais maîtrisé

Les contrats MON14862EUR et MON14863EUR, souscrits en 2017 auprès de la Banque Postale pour 12,5 M€ prévoyaient la mise à disposition des fonds sur l'exercice. Le contrat M2017062611 conclu avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour le même montant, prévoyait une phase de mobilisation de huit ans et la possibilité de procéder à plusieurs demandes de tirages. Le syndicat a ainsi effectué un tirage de 6 M€ en 2021 et de 6,5 M€ en 2022. Un nouvel emprunt A752300K souscrit en 2023 pour 15 M€ vise à financer la hausse du coût des travaux de déploiement du réseau sous maîtrise d'ouvrage syndicale évoquée *supra*.

Les emprunts souscrits sont tous classifiés A1 dans la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales<sup>110</sup>. Prévoyant une durée d'amortissement de 15 ou 20 ans, ils devraient être amortis à hauteur de 96 % à l'issue du contrat de DSP conclu avec Sem@fibre77.

**Tableau n° 16 : Emprunts réalisés par Seine et Marne Numérique**

| Année signature | Prêteur           | N° Emprunt  | Montant    | Durée d'amortissement | Taux d'intérêt   |
|-----------------|-------------------|-------------|------------|-----------------------|------------------|
| 2017            | La Banque Postale | MON14862EUR | 2 500 000  | 15 ans                | Taux fixe 1,36 % |
| 2017            | La Banque Postale | MON14863EUR | 10 000 000 | 15 ans                | Taux fixe 1,36 % |
| 2017            | CDC               | M2017072611 | 12 500 000 | 20 ans                | Livret A + 1 %   |
| 2023            | Caisse d'épargne  | A752300K    | 15 000 000 | 15 ans                | Taux fixe 3,54 % |

Source : CRC Île-de-France à partir des contrats d'emprunt

La capacité de désendettement du syndicat est, entre 2018 et 2022, en diminution sensible, en raison du début d'amortissement de l'emprunt réalisé en 2017, mais surtout de la progression de sa CAF brute.

**Tableau n° 17 : Évolution de l'endettement**

| En M€                                   | 2018  | 2019  | 2020 | 2021  | 2022  | 2023 (P) |
|-----------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|----------|
| Encours de dette agrégée au 31 décembre | 11,45 | 10,63 | 9,79 | 14,96 | 20,63 | 33,75    |
| Dont nouveaux emprunts                  | 0,00  | 0,00  | 0,00 | 6,00  | 6,50  | 15,00    |

<sup>110</sup> Cette charte de bonne conduite, signée en 2010 entre le secteur bancaire et les collectivités territoriales, favorise une meilleure compréhension des risques liés aux emprunts de ces dernières selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le risque lié à l'indice servant au calcul de la formule du prêt, la lettre (de A à E) exprimant le risque attaché à la complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser

| En M€                                                    | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (P) |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|----------|
| Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute) | 9,8  | 8,7  | 7,3  | 7,8  | 6,7  | 10,8     |
| Dont capacité de désendettement du budget annexe         | 16,9 | 13,7 | 10,2 | 9,5  | 7,2  | 12,3     |
| Annuité en capital de la dette                           | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 1,88     |
| Charge d'intérêt et pertes nettes de change              | 0,16 | 0,11 | 0,17 | 0,18 | 0,27 | 0,95     |
| Taux d'intérêt apparent de la dette consolidée en %      | 1,40 | 1,03 | 1,73 | 1,20 | 1,30 | 2,81     |
| Annuité                                                  | 0,99 | 0,95 | 1,73 | 1,02 | 1,10 | 2,83     |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

La réalisation de l'emprunt de 15 M€ début 2023 porte ce ratio à plus de 10,8 années en fin d'exercice. Cette situation ne suscite toutefois pas d'inquiétude, dans la mesure où le déploiement du réseau de communications électroniques du syndicat est en cours d'achèvement et où la progression des redevances à venir devrait permettre de faire face sans difficulté au service de la dette.

Le début d'amortissement de l'emprunt A752300K et la hausse du taux de rémunération du livret A<sup>111</sup> à compter de 2022 devraient néanmoins engendrer une progression sensible des frais financiers supportés par le syndicat. Ils s'élèvent à 0,95 M€ en 2023, et devraient dépasser 1 M€ à partir de 2024.

#### 4.3.4 Le fonds de roulement et la trésorerie permettront de financer sans difficulté la fin du programme d'investissement du syndicat

Le fonds de roulement net global (FRNG) a notablement diminué durant la période 2018-2022. Cela s'explique essentiellement par le décalage entre la réalisation des investissements et la perception des subventions d'investissement afférentes. La hausse conjoncturelle constatée en 2021 intervient à la suite de l'augmentation des dettes financières du syndicat. Si ce FRNG a vocation à diminuer à court terme avec l'amortissement des dettes financières et la finalisation des investissements liés au déploiement du réseau de communications électroniques, il devrait néanmoins fortement progresser à compter de 2025, sous l'effet de la progression évoquée *supra* de la CAF nette du syndicat. En effet, la prospective réalisée en 2022 par Seine et Marne Numérique aboutit à une augmentation du FRNG de près de 27 M€ entre 2023 et 2040.

<sup>111</sup> Sur lequel un des emprunts (CDC – réf. M2017072611) est indexé.

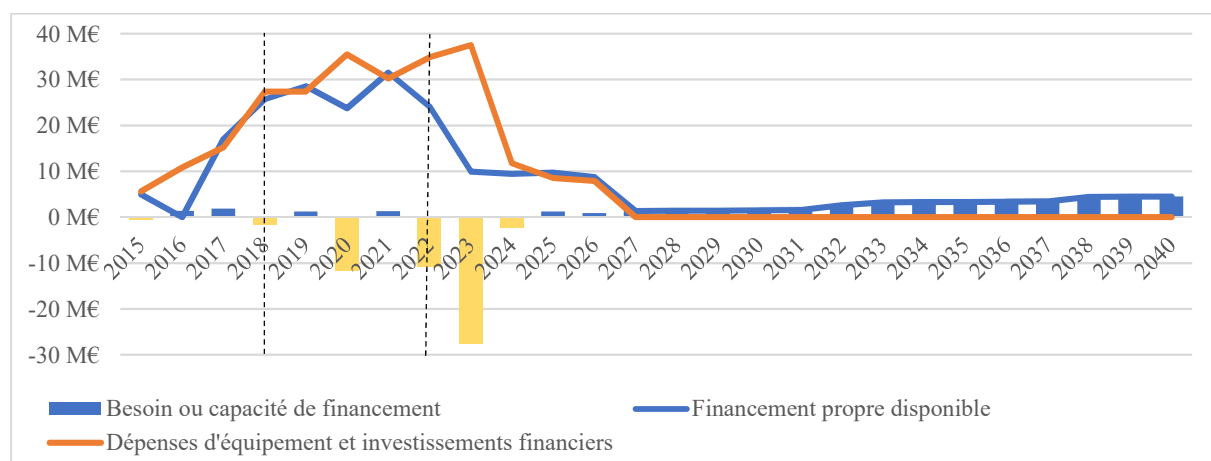
**Tableau n° 18 : Fonds de roulement et trésorerie**

| Au 31 décembre, en M€                                     | 2018   | 2019   | 2020  | 2021   | 2022   | 2023 (P) |
|-----------------------------------------------------------|--------|--------|-------|--------|--------|----------|
| Fonds de roulement net global                             | 14,62  | 16,08  | 4,43  | 11,90  | 10,96  | 13,02    |
| - Besoin en fonds de roulement global                     | - 2,87 | - 0,59 | 3,39  | - 2,45 | - 1,72 | - 0,91   |
| = Trésorerie nette                                        | 11,74  | 15,49  | 7,82  | 9,48   | 9,24   | 12,11    |
| dont compte de rattachement (trésorerie du budget annexe) | 11,08  | 14,45  | 6,69  | 8,34   | 6,16   | 10,77    |
| en nombre de jours de charges courantes                   | 2 547  | 3 157  | 1 371 | 1 784  | 1 439  | 2 079    |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

Alors que les fluctuations du besoin en fonds de roulement global s'expliquent largement par les variations du solde des comptes d'imputation provisoires<sup>112</sup>, l'évolution de la trésorerie suit celle du FRNG. Fin 2022, celle-ci s'élève à 9,24 M€, ce qui correspond à 1 439 jours de dépenses courantes. Ce niveau confortable ne remet toutefois pas en cause la légitimité de l'emprunt de 15 M€ contracté début 2023, qui vise à répondre au pic de besoin de financement anticipé pour l'exercice 2023<sup>113</sup>.

**Graphique n° 4 : Prospective d'évolution du besoin de financement entre 2015 et 2040**



Source : CRC Île-de-France à partir des données de Seine-et-Marne Numérique

La fin progressive du programme d'investissement entre 2024 et 2027, sous l'effet de l'achèvement du déploiement du réseau de fibre jusqu'à l'abonné, rendra nul le besoin de financement du syndicat. Tenant compte de la probable progression des redevances versées par les délégataires, la CAF nette devrait venir alors fortement abonder le FRNG du syndicat de plus de 1,3 M€ par an en moyenne jusqu'en 2030. D'après la prospective transmise à la chambre, cette capacité d'autofinancement excédentaire dépasserait les 3 M€ par an à partir de 2033, et les 4 M€ par an à partir de 2038.

<sup>112</sup> Ces variations concernent largement le paiement avant mandatement de l'échéance d'un emprunt le 31 décembre de chaque année mais exigible au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice suivant, ainsi que la perception tardive de subventions d'équipement.

<sup>113</sup> Les données exécutées au 11 décembre 2023 et le rapport sur les orientations budgétaires 2024 laissent toutefois envisager un étalement plus large des dépenses d'investissement sur les exercices futurs.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Même si elle découle d'un cycle d'exploitation structurellement positif, la capacité d'autofinancement dégagée par le syndicat mixte Seine-et-Marne Numérique ne participe que de manière marginale au financement de son lourd programme d'investissements.*

*Au-delà d'un recours important, mais maîtrisé, à l'emprunt, le syndicat s'appuie très largement sur les subventions d'investissement de l'État et de ses adhérents. Une fois le réseau départemental de fibre jusqu'à l'habitant achevé, la capacité d'autofinancement devrait permettre de couvrir largement les annuités d'emprunt, garantissant, à périmètre constant, la pérennité du modèle économique du syndicat.*

---

## 5 LES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Compte tenu des enjeux, tant financiers qu'opérationnels, l'instruction s'est concentrée sur le contrôle de la convention de délégation de service public (DSP) dite « Sem@fibre77 », relative à l'établissement et l'exploitation d'un réseau de très haut débit, par la fibre, jusqu'à l'abonné. S'agissant du contrat de DSP dit « Sem@for77 » relatif à l'établissement et l'exploitation du réseau dédié aux professionnels et aux administrations, qui se terminera en 2031, les diligences se sont limitées aux modalités de contrôle du délégataire et aux conditions de sortie du contrat.

### 5.1 La convention de délégation de service public Sem@fibre77

Seine-et-Marne Numérique a conclu, en 2015, une convention de DSP avec la société Seine-et-Marne THD, société de projet, filiale de Covage pour l'établissement d'un réseau de fibre jusqu'à l'abonné. Ce contrat est constitué de trois missions :

- La mission n° 1 vise à l'établissement du réseau à très haut débit sur la zone d'initiative publique. Elle est constituée d'un volet dit « concessif » portant sur la conception, le financement et l'exploitation de boucles locales optiques, et d'un volet dit « affermé », portant sur l'assistance dans la conception et la réalisation de boucles locales optiques sous la maîtrise d'ouvrage du syndicat et leur exploitation par la suite ;
- La mission n° 2 prévoit une intervention potentielle en zone d'initiative privée, dans l'hypothèse où il serait constaté une carence de cette dernière, ce qui ne s'est pas produit à ce jour ;
- La mission n° 3 porte sur l'exploitation des boucles locales expérimentales établies et exploitées dans le cadre de la DSP du réseau Sem@for77. Cette mission a fait l'objet d'un avenant en date du 4 décembre 2015 fixant les modalités de reprise, par Seine-et-Marne THD, de certains ouvrages réalisés et exploités jusqu'ici par Sem@for77.

Le rachat du groupe Covage par SFR FTTH, intervenu en 2020, et depuis devenu la société XpFibre a entraîné des évolutions sensibles dans le suivi du contrat par le syndicat dans la mesure où il s'est accompagné d'un changement d'interlocuteurs et de pratiques, comme en attestent les échanges intervenant en ouverture de l'intégralité des comptes rendus des comités de suivi n° 53 à 61 jusqu'à mars 2022.

### 5.1.1 Le choix d'un mode de gestion affermo-concessif

Le recours à la gestion déléguée pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de fibre jusqu'à l'abonné a été acté par une délibération du comité syndical du 19 février 2013.

Le rapport préparé à cette occasion écarte l'option de la gestion en régie personnalisée, en raison de la complexité du projet, des objectifs de couverture territoriale et des montants des investissements à engager.

Parmi les différentes modalités de gestion déléguée, le rapport considère que la volonté d'impliquer le secteur privé dans le financement des infrastructures et les difficultés de coordination entre concepteur et exploitant du réseau conduisent à ne pas retenir l'option de la réalisation du réseau sous l'entière maîtrise d'ouvrage du syndicat, suivie d'un contrat d'affermage ou du recours à une régie intéressée. Le contrat de partenariat a, lui, été exclu car il aurait conduit à faire peser sur le syndicat l'intégralité du risque commercial. La concession sur l'ensemble du RIP a enfin été écartée, par crainte d'un manque d'appétence du secteur privé, au vu des montants élevés d'investissements à consentir et des risques d'exploitation, notamment sur les premières années d'exécution du contrat.

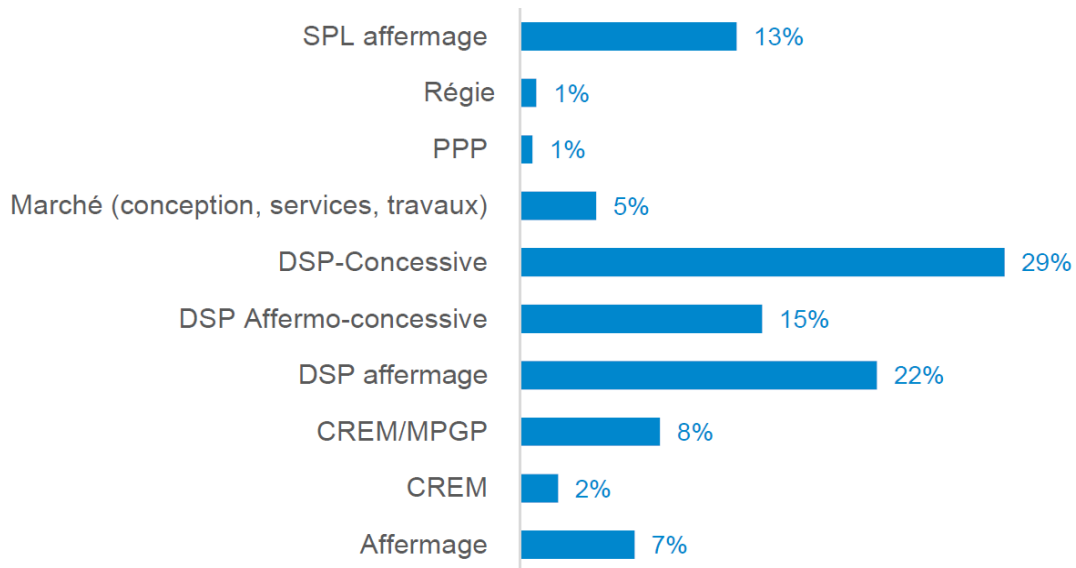
Le rapport indique que le mode de gestion affermo-concessif est le plus adapté car il permet au syndicat de disposer d'un interlocuteur unique pour l'exploitation de toutes les boucles optiques RIP. De surcroît, la participation du délégant à une partie de la construction du réseau lui garantit une bonne connaissance des infrastructures et de leurs spécificités, qui facilitera ensuite sa mission de contrôle.

La gestion déléguée est très majoritaire au sein des RIP, d'après les observations réalisées au niveau national par une étude de l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de Paris<sup>114</sup>. Cette étude précise par ailleurs que les RIP exploités en mode affermo-concessif ont des degrés d'avancement plus élevés que les RIP ayant opté pour d'autres modes de gestion.

---

<sup>114</sup> Beuve J., Jardine V. et Saussier S. (2022). Le déploiement des réseaux d'initiative publique. Quels modes de réalisation et d'exploitation pour quelle performance ?, Chaire IAE Paris « Economie des Partenariats Public-Privé », juillet 2022

**Graphique n° 5 : Modes de réalisation et d'exploitation des RIP entre 2013 et 2021**



Source : France Stratégie<sup>115</sup>.

La définition du périmètre relevant du volet affermé du contrat a été laissée à l'initiative des candidats, dans le cadre de la consultation. Ils ont été invités à formuler une offre précisant la part des prises intégrées au volet concessif, ce qui a d'ailleurs constitué un des sous-critères de notation concourant pour 10 % à la note globale des offres.

### **5.1.2 Un réel transfert du risque d'exploitation contrebalancé par un déséquilibre dans l'affectation des produits des DUALT**

#### **5.1.2.1 Un réel transfert du risque d'exploitation au délégant**

La convention de DSP prévoit que la rémunération du délégataire est constituée des recettes liées à la fourniture des services aux opérateurs et utilisateurs de réseaux indépendants. Aussi, ni Seine-et-Marne Numérique, ni aucun de ses membres, ne versent de compensation ou de subvention d'exploitation et la rémunération du délégataire est substantiellement liée aux résultats d'exploitation.

Il est toutefois prévu que le délégant participe aux investissements à hauteur de 93,5 M€ via des subventions de premier établissement (62,2 M€) et des subventions au raccordement (estimées à 31,3 M€). Après intégration de la prise en charge des travaux relevant de la partie affermée par le syndicat (estimée à 103 M€), la participation publique à la réalisation du réseau s'élève à 196,5 M€, soit 51,2 % du total de investissements. En déduisant les redevances de mise à disposition versées par le délégataire à hauteur de 83,9 M€ sur la durée du contrat, la part des investissements à la charge de la personne publique s'établit à 29,3 %.

<sup>115</sup> France Stratégie, Infrastructures numériques et aménagement du territoire – Impacts économiques et sociaux du Plan France Très Haut Débit, janvier 2023, d'après l'étude IAE précitée.

**Tableau n° 19 : Répartition de la charge d'investissement en €**

|                                                                                       |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Investissement de 1 <sup>er</sup> établissement (A)                                   | 123 717 375 |
| Subvention de 1 <sup>er</sup> établissement (B)                                       | 62 240 102  |
| Investissement lié aux raccordements (C)                                              | 157 332 568 |
| Subvention sur raccordements (D)                                                      | 31 294 303  |
| Investissement à la charge du syndicat (E)                                            | 103 000 000 |
| Redevance de mise à disposition (F)                                                   | 83 922 685  |
| % Part de l'investissement brut à la charge du syndicat (B+D+E) / (A+C+E)             | 51,2        |
| <b>% Part de l'investissement net à la charge du syndicat (B+D+E-F) / (A + C + E)</b> | <b>29,3</b> |

*Source : CRC Île-de-France à partir des données du plan d'affaires de la DSP, mises à jour avec la prospective 2021*

Les participations du délégant sont destinées à compenser strictement le surcoût induit par les obligations de service public. La possibilité de subventionner la réalisation de réseaux de communications électroniques est ouverte au IV. de l'article L. 1425-1 du CGCT. Le dossier de candidature au plan France très haut débit intègre par ailleurs un mémorandum sur le respect des aides d'État, par lequel Seine-et-Marne Numérique justifie le respect des articles 106 à 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

Le montant de la participation du délégant a été fixé par les candidats dans le cadre de la procédure d'attribution et constituait la principale composante de l'évaluation des aspects financiers des offres.

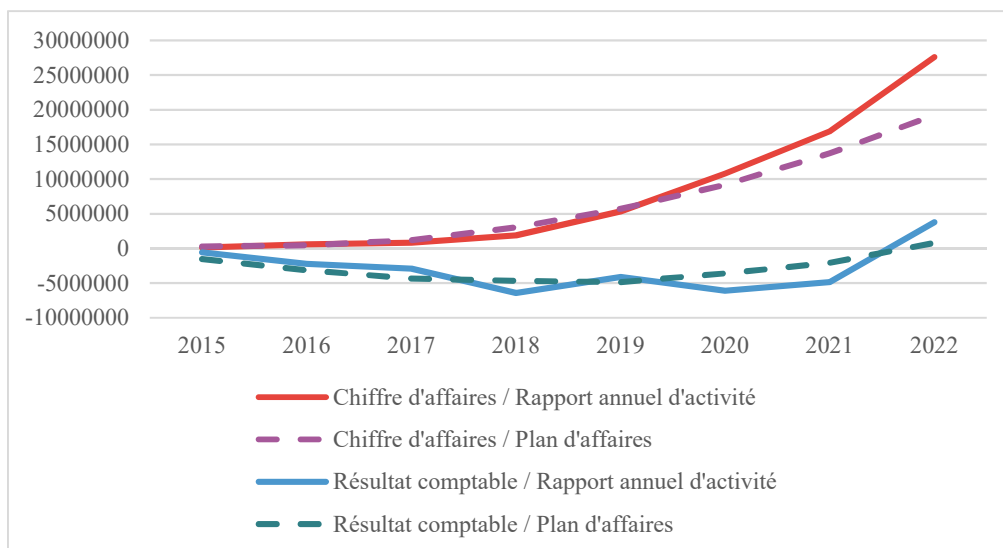
La convention prévoit que le catalogue de services et la grille tarifaire soient fixés contractuellement, ne laissant au délégataire aucune latitude pour les faire évoluer, en dehors de la possibilité de pratiquer des tarifs promotionnels pour une durée maximale de six mois et après accord du comité de suivi. En pratique, deux avenants sont venus modifier ce catalogue de services, en décembre 2015 et novembre 2019. Celles-ci n'ont pas donné lieu à un avis de l'ARCEP<sup>116</sup>. Un nouveau projet d'avenant visant notamment à modifier ce catalogue de service fait par ailleurs l'objet de discussions entre le syndicat et le délégataire.

<sup>116</sup> Toute nouvelle condition tarifaire est transmise à l'ARCEP conformément au VI. de l'article L. 1425-1 du CGCT qui l'examine au regard des lignes directrices tarifaires en vigueur et émet un avis si elle estime qu'elle ne sont pas objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées et qu'elles ne garantissent pas le respect du principe de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques ainsi que le caractère ouvert des infrastructures et réseaux.

### 5.1.2.2 Un chiffre d'affaires sensiblement supérieur aux estimations initiales, à mettre au regard d'un mode de répartition des produits des DUALT particulièrement favorable au délégataire

Le plan d'affaires prévoit un taux moyen de marge brute du contrat de 19,9 %, pour un résultat net cumulé de 76 M€ sur l'ensemble de la durée du contrat. Au vu des éléments financiers inscrits dans les rapports annuels du délégataire sur la période 2015-2022, la trajectoire financière est, pour l'heure, cohérente avec les prévisions. La convention prévoit une clause de retour à meilleure fortune obligeant le délégataire à abonder un compte de réserve à hauteur d'une fraction du résultat brut d'exploitation dans le cas où son montant cumulé serait supérieur aux prévisions figurant au plan d'affaires. Celui-ci peut, après avis du comité de suivi, être destiné au financement d'extensions ou d'améliorations du réseau, ou être reversé au délégant. À ce jour, la clause n'a pas encore été activée.

**Graphique n° 6 : Évolution comparée du chiffre d'affaires et du résultat comptable prévu et réalisé entre 2015 et 2022 en euros constants**



Source : CRC Île-de-France à partir du plan d'affaires et des rapports d'annuels d'activité

Une part croissante du chiffre d'affaires (36 % en 2022) est générée par la commercialisation de droits d'usage à long terme<sup>117</sup> (DUALT) bien supérieure aux prévisions (10 M€ réalisés en 2022 contre 6,35 M€ prévu au plan d'affaires). Cela aura une incidence sensible en fin de contrat, dans la mesure où ces droits d'usage sont attribués pour une durée de 20 ans, conformément à l'annexe 8-B à la convention de DSP, soit pour une durée excédant celle de la délégation pour les droits cédés à partir de 2020. Cette même convention prévoit le lissage au compte de résultat des recettes tarifaires non récurrentes dans les comptes du délégataire pour une durée qui ne pourra excéder la durée résiduelle de la convention.

<sup>117</sup> Ce dispositif, aussi qualifié d'offre de co-investissement, consiste en un engagement ferme par lequel l'opérateur commercial s'engage, pour une zone donnée et une période déterminée, à acquérir des droits d'accès

Ce dispositif aboutira, pour le délégant, à reprendre ces droits d'usages octroyés jusqu'à leur terme, sans que ceux-ci n'engendrent de recettes autres que les redevances mensuelles<sup>118</sup> jusqu'au terme de ces droits d'usage, ni d'indemnisation de la part du délégataire à l'issue du contrat. Pour la seule année 2022, les engagements hors bilan générés par ce lissage des recettes tarifaires non récurrentes peuvent être estimés à 2,5 M€<sup>119</sup>. Sur la base des prévisions annuelles de recettes inscrites au plan d'affaires, le volume total d'engagements hors bilan récupéré sans indemnité à l'issue du contrat pourrait s'élever à 15,8 M€.

Le syndicat fait au surplus état d'une tendance des opérateurs commerciaux à rechercher un allongement de la durée de DUALT qui leur ont été octroyés<sup>120</sup>, au motif d'un besoin de visibilité. Un contentieux est d'ailleurs en cours entre le délégataire et un de ses usagers, qui souhaite bénéficier d'un droit au renouvellement, à titre gratuit, de ses DUALT pour 20 ans supplémentaires, ce que le catalogue de service fixé par le délégant ne permet pas.

### 5.1.2.3 Des conditions de fin de contrat claires

La convention de délégation prévoit expressément, dans son article 29.4, que les biens de retour, définis comme les biens nécessaires au fonctionnement du service public et, en tant que tel, indissociablement liés à ce service, doivent avoir été amortis par le délégataire au terme normal de la convention. Cela exclut de fait le risque, pour le syndicat, d'être redevable d'une indemnité au titre des biens de retour non amortis. Dans le cas d'espèce, les biens de retour correspondent aux biens constitutifs du réseau, c'est-à-dire les biens nécessaires à la fourniture des services aux usagers, réalisés ou acquis par le délégataire ou mis à sa disposition par le délégant et qui sont amortis sur la durée de la délégation. D'après le rapport annuel 2022, ils représentent 97 % des investissements réalisés par le délégataire.

La convention prévoit toutefois une exception au principe de l'amortissement de caducité pour les investissements portant sur les biens de reprise<sup>121</sup>, les biens propres et les biens de retour non prévus à l'origine engagés à compter du vingtième exercice de la convention. Il en résulte, dans le plan d'affaires, une indemnité prévisionnelle due au délégataire, de 2,26 M€.

---

sur l'ensemble des infrastructures du réseau, en contrepartie d'un droit d'usage pérenne sur les infrastructures de ce même réseau.

<sup>118</sup> Les redevances mensuelles constituent la part récurrente des droits d'usage à long terme et sont uniquement destinées à couvrir les frais d'exploitation du réseau.

<sup>119</sup> Soit 1/20<sup>ème</sup> des 50,9 M€ de DUALT octroyés sur l'année 2022.

<sup>120</sup> Voir notamment la décision n° 2018-0569-RDPI de l'ARCEP en date du 17 mai 2018 se prononçant sur une demande de règlement de différend opposant deux opérateurs commerciaux, dans laquelle le régulateur invite notamment les parties « à négocier de bonne foi une durée des droits définis d'au moins 40 ans » ou encore la décision n° 2010-1312 du 14 décembre 2010 précisant qu'« il semble légitime et compatible avec les pratiques en matière de réseaux d'initiative publique que le partage des coûts puisse conduire à consentir des droits d'usage de durée supérieure à la durée du contrat entre la collectivité territoriale et l'opérateur ayant établi et/ou exploitant le réseau ».

<sup>121</sup> Les biens de reprise se définissent comme les biens qui n'ont pas été remis par le délégant au délégataire en vue de leur gestion par celui-ci et qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public. Les biens de reprise identifiés par la convention initiale sont constitués des équipements d'activation « Gigabit-capable Passive Optical Network » (GPON) et « Radio Frequency Over Glass » (ROFG).

La liste détaillée des biens de retour est dument annexée au rapport annuel du délégataire, permettant son contrôle par le syndicat. Les rapports de contre-analyse commandités annuellement par Seine-et-Marne Numérique déplorent toutefois régulièrement le manque de précision de ces inventaires.

Enfin, le délégataire ne procède à aucune provision pour renouvellement, et la convention ne prévoit aucune clause de garantie de renouvellement, alors que le gros entretien et renouvellement est contractuellement à la charge du délégataire.

### 5.1.3 Le contrôle de l'autorité délégante est rigoureux

Le suivi de la convention de DSP par le syndicat est assuré par une cheffe de projet à temps plein, ainsi que par le directeur des services techniques, qui y consacre une partie importante de son activité. Un comité de suivi se réunit tous les deux mois et le contrat de DSP prévoit l'organisation d'un comité de pilotage, au moins deux fois par an. Le syndicat indique également que des réunions hebdomadaires, au formalisme moindre, sont également mises en place.

Le délégataire transmet annuellement un rapport d'activité, présenté à la commission consultative des services publics locaux, et au comité syndical. Son contenu est relativement conforme aux dispositions des articles R. 3131-3 et R. 3131-4 du CCP, ainsi qu'aux prescriptions de l'annexe n° 15 du contrat de délégation, sous réserve de certaines imprécisions relevées par les rapports d'analyse produits par l'assistance à maîtrise d'ouvrage du syndicat<sup>122</sup>.

L'inventaire des biens de retour, comme le détail des charges intra-groupe demeurent notamment insuffisamment détaillés. En effet, la chambre constate que le délégataire fournit bien un état comptable, ainsi qu'un inventaire physique des biens, mais il ne procède pas à leur rapprochement, alors que l'article 2.6 de l'annexe n° 15 du contrat de délégation le prévoit.

Sur les charges intra-groupes, le plan d'affaires prévoit que les charges d'exploitation supportées sur l'ensemble de la durée du contrat (244,7 M€) soient constituées de 30 % de sous-traitance auprès des sociétés du groupe. Sur l'année 2021, une analyse du grand livre du délégataire réalisée par la chambre établit un niveau de 58 % de charges intra-groupes (soit 4,4 M€). Un audit des comptes du délégataire, diligenté en 2022 par le syndicat, a notamment mis en avant des lacunes dans les pièces justificatives relatives à ces charges de nature à remettre en cause la sincérité des montants affichés au rapport annuel 2020.

Sur le plan technique, le délégant a également procédé à des contrôles de la réalisation des travaux sous maîtrise d'ouvrage du délégataire par le biais d'audits (décembre 2021 et mars 2023). Ceux-ci mettent en avant, de façon systémique, un nombre élevé d'anomalies et de défauts. Le syndicat n'a, néanmoins, pas fait application des articles 43 et 44 du contrat de DSP prévoyant respectivement l'exécution d'office de travaux faisant suite à l'inexécution des obligations du délégataire, et la mise en régie provisoire du service public délégué.

Ces modalités de contrôle, prévues par la convention, justifient le versement au délégant d'une redevance annuelle de contrôle fixée à 150 000 € pour les sept premières années du contrat, puis à 100 000 € les années suivantes.

---

<sup>122</sup> Voir tableau n° 27 en annexe n° 4.

Conformément aux stipulations de la convention, deux pénalités ont par ailleurs été appliquées, pour un montant total de 493 700 €. En 2017, le syndicat a émis un titre de recettes de 327 500 € pour sanctionner le retard du délégataire dans le premier jalon du calendrier d'établissement de la part concessive du réseau. Les deux jalons suivants, fixés aux années 2020 et 2023 ont été respectés par le délégataire.

Une autre pénalité a été appliquée en 2022, pour 166 200 €, en raison du retard sur la commercialisation de 21 points de mutualisation prévus au programme de déploiement de 2020, lequel a fait l'objet d'un recours du délégataire auprès du tribunal administratif de Melun.

Au global, il apparaît que le syndicat mobilise des moyens importants de contrôle et de suivi du délégataire.

## 5.2 La convention de délégation de service public Sem@for77

Seine-et-Marne Numérique a repris, à sa création, une convention de DSP, conclue en 2008 entre le département de Seine-et-Marne et un groupement d'entreprises solidaires constitué des sociétés Axia France, Vinci Networks et Maris Contracting Services. Les différents mouvements de fusion-acquisitions intervenus dans le secteur des communications électroniques dans l'intervalle ont abouti à un actionnariat désormais constitué à 100 % par la société Covage Infra Concessions, au sein du groupe Altitude Infra. L'objet du contrat visait la réalisation et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à haut débit, destiné au raccordement des entreprises et organismes publics, ainsi que celle d'un réseau radio, dans le cadre de la lutte contre la fracture numérique (voir *supra*).

La convention prévoyait le financement, par le syndicat, et antérieurement par le département, des réseaux à hauteur de 42 M€<sup>123</sup>, soit un tiers du coût total prévisionnel des investissements. Initialement conclue pour une période de 20 ans, sa durée a été prolongée de cinq années par l'avenant n° 13 du 5 décembre 2015. Celle-ci visait à permettre au délégataire d'assurer l'amortissement des travaux de conception, réalisation et exploitation du réseau radio très haut débit.

Sur la période 2018-2022, les flux financiers entre le délégant et le délégataire ont été limités puisqu'ils ont été quasi-exclusivement constitués des derniers versements dus au délégataire au titre de l'avenant n° 13 précédemment cité. En parallèle, le délégataire verse annuellement 207 500 € au syndicat au titre des redevances d'usage, et entre 35 000 et 41 000 € au titre des frais de contrôle prévus au contrat.

---

<sup>123</sup> Dont 30,4 M€ versés dans le cadre du financement initial des ouvrages constituant le réseau de communications électroniques. De nombreux avenants sont venus fixer des participations supplémentaires, destinés principalement au financement d'extensions du réseau (6,5 M€) ou au déploiement d'autres technologies (pose et fourniture de matériels de réception WiMax, WiFi et CPL : 543 € par matériels installés ; modernisation du réseau radio moyen débit : 1,9 M€ ; déploiement d'expérimentation pour la fibre jusqu'à l'abonné : 4,0 M€).

**Tableau n° 20 : Flux financiers entre le syndicat et Sem@for77 entre 2018 et 2022**

|                              | 2018      | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    |
|------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Dépenses</b>              |           |         |         |         |         |
| Subventions d'investissement | 1 373 842 | 66 423  | 64 103  | 147 077 | 5 630   |
| <b>Recettes</b>              |           |         |         |         |         |
| Redevances d'usage           | 207 500   | 207 500 | 207 500 | 207 500 | 207 500 |
| Frais de contrôle            | 34 918    | 35 824  | 36 044  | 35 330  | 41 429  |

*Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion*

Les modalités de contrôle de la convention de DSP sont comparables à celles mises en œuvre dans le cadre de la convention de DSP décrite *supra*. Un agent est en charge du pilotage de la DSP et le contrat prévoit l'organisation d'un comité de suivi au moins quatre fois par an.

Le délégataire transmet un rapport annuel d'activité qui fait également l'objet d'une analyse par un cabinet extérieur. Sont notamment contrôlés le respect des contrats et conventions intra-groupe conclus par le délégataire, la tenue de l'inventaire des biens de la concession, ainsi que les aspects financiers de la concession. Les rapports mettent annuellement en avant une information financière trop synthétique et la nécessité de compléter et fiabiliser l'inventaire comptable des biens de la concession. Une tendance à l'amélioration, tant de la qualité des informations fournies que du suivi de l'inventaire est toutefois observée par le prestataire<sup>124</sup>. La chambre souscrit à cette analyse.

La convention prévoit expressément que les biens de retour soient remis au délégant à son terme. Si elle ne formalise pas l'obligation du délégataire de procéder à l'amortissement de ces biens sur la durée du contrat, le principe d'une remise à titre gratuit est toutefois posé, pour les investissements de premier établissement, ceux nécessaires à la satisfaction des obligations de couverture, ceux liés aux renouvellements des équipements actifs et à la mise à niveau du réseau et aux raccordements. Ces stipulations ne sont pas applicables aux autres investissements réalisés par le délégataire, et autorisés par voie d'avenant. Pour autant, au vu du plan d'amortissement figurant en annexe au rapport d'activités du délégataire 2021, toutes les immobilisations réalisées à cette date devraient bien avoir été amorties à l'issue du contrat, prévu en octobre 2031.

La convention ne prévoit pas de dispositif spécifiquement dédié au suivi des opérations de gros entretien et renouvellement. Toutefois, l'article 1.4.4 précise que le délégataire est réputé avoir prévu tous les renouvellements et réinvestissements nécessaires aux fins de garantir la disponibilité des services objets de la délégation tout au long de la durée de la convention. En conséquence, la chambre appelle le syndicat à la plus grande vigilance quant au devenir de la provision de renouvellement, inscrite dans les comptes du délégataire, à hauteur de 3,9 M€ au terme de la convention<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Voir tableau n° 28 en annexe n° 5.

<sup>125</sup> Cette provision, ayant pour effet de réduire d'autant le résultat net comptable du délégataire a une incidence sur le calcul de l'intéressement versé ou non au délégant. À ce titre, celle-ci ne peut légitimement être conservée intégralement par le délégataire dans l'hypothèse où elle n'aurait pas été mobilisée en vue du renouvellement des équipements constituant les biens de retour de la délégation.

Pour ce qui est des DUALT, la convention prévoit que les contrats conclus avec les usagers dont la durée excède celle de la convention donneront lieu à remboursement par le délégataire au *prorata temporis* de la partie de service non encore assurée. Le montant est toutefois négligeable, les données issues du rapport d'activités du délégataire 2021 permettant de l'estimer à 9 390 €.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Le syndicat assure le suivi de deux délégations de service public relatives à ses deux réseaux de communications électroniques.*

*La forme affermo-concessive de la délégation conclue avec Seine-et-Marne THD permet un réel transfert du risque d'exploitation et facilite le contrôle rigoureux de son exécution. Les données financières de la délégation sont globalement cohérentes avec le plan d'affaires, même si une forte progression du chiffre d'affaires du délégataire est à signaler sur la fin de période, liée notamment à la croissance des droits d'usage à long terme, dont la répartition est particulièrement favorable à Seine-et-Marne THD.*

*Le syndicat assure également un suivi rigoureux de la délégation conclue avec Sem@for77. Si les flux financiers entre délégant et délégataire sont aujourd'hui limités, le syndicat devra être vigilant quant à la qualité des biens de retour qui seront remis à l'issue de la délégation.*

---

## 6 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 6.1 La fonction « achats »

#### 6.1.1 Une organisation classique de la fonction achat

Le syndicat dispose d'une cellule juridique, composée de deux agents directement rattachés à la directrice administrative et financière, qui assure, notamment, le suivi de la commande publique et supervise la passation de 15 à 20 marchés publics par an. Dans ce cadre, elle accompagne les services métiers dans la définition de leurs besoins, la réalisation du montage technique des marchés, l'analyse des offres et le suivi de l'exécution. Elle rédige les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) et vérifie les documents administratifs préparés par les services métiers. Par ailleurs, elle procède à la validation des candidatures et opère un contrôle de cohérence entre les notes des rapports d'analyse des offres et l'application des critères énoncés dans les documents de marchés. Elle tient en outre un tableau de suivi qui permet d'identifier les dates de renouvellement des marchés récurrents.

Le syndicat a produit, depuis 2015, un guide de procédures internes des marchés publics, actualisé en 2023. Il est cependant très succinct et ne comporte que peu de lignes directrices à destination des services gestionnaires en matière de définition du besoin, de critères de notation, de méthode d'analyse des offres, de rédaction du rapport faisant état de cette analyse, ou de suivi de l'exécution. Les services métier sont toutefois guidés par la mise à disposition de modèles de pièces de marché (règlement de consultation, acte d'engagement) et la cellule juridique anime régulièrement des formations internes. En 2022, elle a organisé deux actions de formation.

Par ailleurs, le syndicat ne dispose pas d'une nomenclature des achats, de telle sorte qu'il lui est impossible de procéder à une analyse rétrospective des achats homogènes dépassant les seuils de procédure. De même, il n'effectue pas d'analyse des achats par compte de tiers. Ce constat doit toutefois être nuancé par le faible volume des achats hors marché (voir *infra*).

### 6.1.2 Une politique d'achat lisible

Depuis une révision du 20 juin 2016, les statuts du syndicat prévoient que le bureau prend toutes les décisions pour les marchés publics d'un montant compris entre 40 000 € et 5 M€ HT et que le président dispose des mêmes compétences pour les marchés publics d'un montant inférieur à 40 000 € HT. Le directeur général des services bénéficie d'une délégation de signature du président pour les décisions en matière de marché public d'un montant inférieur à 15 000 € HT<sup>126</sup>. L'analyse des procès-verbaux des comités syndicaux et des bureaux sur la période 2018-2022 montre que le lancement de tous les marchés ayant dépassé les seuils ont effectivement été autorisés par les instances compétentes.

Les marchés passés selon une procédure formalisée font l'objet d'une attribution par la commission d'appel d'offres (CAO). Une CAO a été instituée par une délibération du 17 janvier 2013. La composition de cette commission a été renouvelée à huit reprises au cours de la période sous revue, la dernière en date étant fixée par une délibération du 15 septembre 2021. Le syndicat n'a toutefois pas adopté de règlement intérieur pour cette CAO.

Le syndicat dispose également d'une commission de DSP, instituée par une délibération du 23 avril 2013 et dont la dernière composition en date a été fixée par la délibération du 15 septembre 2021.

Enfin, le circuit de validation des bons de commandes et des factures est relativement restreint avec deux niveaux intermédiaires<sup>127</sup> avant signature effective par le directeur général des services.

---

<sup>126</sup> Cette délégation est étendue, en son absence à la directrice administrative et financière (pour un montant maximal de 15 000 € HT) et au directeur technique (pour un montant maximal de 5 000 € HT).

<sup>127</sup> La pièce est émise par le service acheteur puis validée, selon l'objet, par le directeur technique ou la directrice administrative et financière.

### 6.1.3 Le syndicat a recours à plusieurs dispositifs de groupements de commande

Le syndicat est membre de plusieurs groupements de commande dont le coordonnateur est le centre interdépartemental de gestion de la grande couronne (CIG-GC) : « Participation au risque santé », « Assurance Dommages aux Biens », « Assurance Responsabilité Civile », « Assurance Flotte Automobile », « Reliure des actes administratifs » et « Assurance cybersécurité ».

Il a par ailleurs recours aux services de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) pour la fourniture et la maintenance de matériel de téléphonie fixe, l'achat de petit équipement, la location longue durée de véhicules et les fournitures administratives.

## 6.2 L'examen des achats réalisés par le syndicat

### 6.2.1 Rappel de la réglementation

Tout acheteur public est tenu, dès le premier euro dépensé, de respecter les principes fondamentaux de la commande publique. Afin de garantir le respect de ces principes, un recensement, sur une période annuelle, de la totalité des besoins similaires doit être effectué afin de permettre d'identifier les règles de procédure et de publicité applicables à la passation des marchés.

Sur l'ensemble de la période, les seuils de procédure et de publicité ont évolué à trois reprises. À cet égard, l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, dispose que la valeur estimée des besoins est déterminée « *en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

**Tableau n° 21 : Seuils de procédure et de publicité des marchés des collectivités territoriales**

| En € HT                      | Publicité non obligatoire | Procédure et publicité adaptées | Procédure adaptée avec publicité au BOAMP <sup>128</sup> ou dans un JAL <sup>129</sup> |                        | Procédure formalisée avec publicité au BOAMP et au JOUE <sup>130</sup> |                        |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------|
|                              |                           |                                 | Fournitures et services                                                                | Travaux                | Fournitures et services                                                | Fourniture et services |
| 1 <sup>er</sup> janvier 2018 | En dessous de 25 000      | De 25 000 à 89 999              | De 90 000 à 220 999                                                                    | De 90 000 à 5 547 999  | À partir de 221 000                                                    | À partir de 5 548 000  |
| 1 <sup>er</sup> janvier 2020 | En dessous de 40 000      | De 40 000 à 89 999              | De 90 000 à 213 999                                                                    | De 100 000 à 5 349 999 | À partir de 214 000                                                    | À partir de 5 350 000  |
| 1 <sup>er</sup> janvier 2022 | En dessous de 40 000      | De 40 000 à 89 999              | De 90 000 à 214 999                                                                    | De 90 000 à 5 381 999  | À partir de 215 000                                                    | À partir de 5 382 000  |

Source : Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique paru aux JORF des 31 décembre 2017, 10 décembre 2019 et 9 décembre 2021

<sup>128</sup> BOAMP : Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

<sup>129</sup> JAL : Journal d'annonces légales.

<sup>130</sup> JOUE : Journal officiel de l'Union européenne.

## **6.2.2 Quelques achats de même nature conclus hors procédure adaptée ou formalisée, alors qu'ils se situent au-dessus des seuils réglementaires**

Le syndicat n'effectue que peu d'achats hors procédure adaptée ou formalisée. Ainsi, seuls 8,5 % des bons de commande (soit 1,65 M€ HT) enregistrés entre 2017 et 2022 ne sont rattachés à aucun marché<sup>131</sup>. La chambre a toutefois consulté les factures réglées sur la période pour identifier les éventuels achats récurrents effectués pour des prestations homogènes, sans qu'un marché ne soit référencé, alors même que leur cumul aurait pu nécessiter la mise en œuvre d'une procédure adaptée, voire formalisée.

En matière informatique, la chambre note qu'un volume de 177 150 € de factures sans marché de rattachement a été émis par un prestataire entre 2018 et 2022, alors que la société concernée était titulaire, sur la même période, du marché de « modernisation et maintenance du système d'information du syndicat », passé en procédure adaptée. Au-delà du fait qu'une de ces factures dépasse, à elle seule, nettement le seuil de la procédure adaptée<sup>132</sup>, la chambre constate que l'addition des achats réalisés sur marché et hors marché auprès de la société Quadria s'élève à 310 981 € HT sur la période, soit un montant supérieur au seuil de procédure formalisée.

De même, le syndicat a recours à des achats hors marché auprès d'une entreprise, alors même qu'il a conclu en 2019, via une procédure de simple consultation, un marché avec cette entreprise pour la conception et l'impression de ses supports de communication. Depuis 2019, aux 8 611 € HT facturés dans le cadre du marché d'impression se sont ainsi ajoutés 24 606 € HT facturés hors marché. La somme totale aurait donc justifié la passation d'un marché sous la forme adaptée avec publicité<sup>133</sup>.

Ces dépassements de seuils, bien que peu nombreux, contribuent à restreindre la concurrence entre prestataires, pouvant entraîner une perte d'efficacité des achats.

La chambre recommande donc au syndicat d'être plus vigilant quant à l'évaluation de ses besoins et de respecter, dans leur complétude, les règles et grands principes de la commande publique.

## **6.2.3 L'étude d'un échantillon de marchés conclus par le syndicat**

Les procédures relatives à sept marchés publics, représentant 13 lots, ont été analysées. Cet échantillon est représentatif des marchés passés entre 2017 et 2022 qu'il s'agisse de la date de passation, du montant et de l'objet des marchés<sup>134</sup>. L'examen de cet échantillon appelle plusieurs observations tant s'agissant de la définition des besoins et des procédures de passation retenues, que de l'exécution des marchés.

---

<sup>131</sup> Calcul réalisé à partir des extractions du logiciel financier du syndicat (sur un périmètre comprenant le budget principal et le budget annexe). La part d'achats hors marché est portée à 22,5 % si on exclut du calcul le marché de conception-réalisation des boucles locales optiques.

<sup>132</sup> FAC2003AU801597 d'un montant de 68 800 € HT.

<sup>133</sup> Le seuil des marchés à procédure adaptée étant de 25 000 € HT jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

<sup>134</sup> Voir tableau en annexe n° 5 présentant l'échantillon des marchés examinés par la chambre.

#### 6.2.3.1 Une sous-estimation des besoins conduisant parfois à un choix erroné de procédure de passation

En matière de choix de la procédure de passation, la chambre constate que les montants estimatifs des marchés sont régulièrement établis à un niveau très proche des seuils de procédure. Il en est ainsi du marché de fourniture, mise en service et maintenance d'une liaison en fibre optique noire et d'un accès Internet pour le réseau informatique du syndicat, passé en procédure adaptée en 2017 pour une valeur estimée à 204 000 €, du marché de prestations pour la modernisation et la maintenance du système informatique, passé également en procédure adaptée en 2017 pour une valeur estimée à 208 000 € ou encore du marché de conception et d'impression d'outils de communication, passé en 2019 via une simple consultation alors que sa valeur estimée était de 24 000 €.

Sur les deux derniers marchés cités, les nombreux achats hors procédure évoqués *supra* démontrent l'estimation partielle du besoin par le syndicat et, partant, le choix erroné de la procédure de passation. En réponse, le syndicat indique que lors du lancement, en 2022, des deux nouveaux marchés liés à l'informatique et à l'impression, il a appliqué la procédure la plus exigeante (procédure formalisée pour l'informatique et procédure adaptée pour l'impression).

#### 6.2.3.2 Des procédures de passation régulières, mais marquées par un faible nombre de candidats

L'analyse de l'échantillon de marchés fait apparaître un respect des grandes étapes de la procédure de passation : les publications sont effectuées dans les conditions prévues par le code de la commande publique (CCP), les règlements de consultation prévoient tous une phase d'analyse des candidatures et une phase d'analyse des offres, les pondérations sont mentionnées de manière exhaustive dans les règlements de consultation et respectées dans le cadre de l'attribution des notes, l'information des candidats évincés est effectuée dans les formes prescrites par le CCP.

La chambre souligne la qualité des rapports d'analyse des offres, appuyés systématiquement sur une annexe contenant des commentaires étayés et présentant clairement la méthode de notation retenue. Lorsque le syndicat a recours à la négociation, il en assure une traçabilité exhaustive.

Les bénéfices de cette rigueur procédurale sont néanmoins contrebalancés par le faible nombre de candidatures reçues suite aux mesures de publicité. Ainsi, plus de la moitié des lots examinés (sept sur treize) n'ont suscité qu'une ou deux candidatures. Un des marchés de l'échantillon<sup>135</sup> a même été déclaré infructueux suite à l'appel d'offre, nécessitant la mise en œuvre, dans un deuxième temps, d'une procédure négociée.

---

<sup>135</sup> Le marché de fourniture et d'acheminement d'électricité alimentant les armoires de montée en débit du syndicat.

Ce manque d'engouement pour les procédures passées par le syndicat, qui peut s'expliquer par leur objet souvent très spécifique, engendre une très faible rotation des prestataires. Ainsi, à deux exceptions près<sup>136</sup>, tous les lots de l'échantillon ont été attribués à des prestataires déjà titulaires de marchés avec le syndicat. Pour les marchés dont l'objet s'y prête, le syndicat pourrait développer la démarche de sourçage, prévue à l'article R. 2111-1 du CCP, et qui recouvre l'ensemble des actions de recherche de fournisseurs et d'évaluation de leur capacité à répondre à ses besoins opérationnels<sup>137</sup>.

### 6.2.3.3 Une exécution des marchés satisfaisante

Sur les marchés de l'échantillon, il ressort de la procédure d'instruction que les obligations contractuelles (délais, livrables) ont été globalement respectées, avec une faible variation de l'objet des marchés. Seuls trois des marchés ont donné lieu à la rédaction d'avenants, à chaque fois pour des motifs mineurs<sup>138</sup>.

Un marché a toutefois présenté quelques difficultés d'exécution, résumées dans un courrier adressé par le syndicat au prestataire concerné, sans toutefois qu'elles donnent lieu à application de pénalité. De manière générale, aucune pénalité au titre des marchés de l'échantillon n'a d'ailleurs été appliquée au cours de la période sous revue<sup>139</sup>.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le syndicat dispose d'une politique d'achat claire, avec des responsabilités réparties entre services techniques et cellule juridique.*

*Si le syndicat ne présente qu'un montant réduit de commandes passées hors marché, il aurait toutefois gagné à mieux estimer ses besoins en matière d'informatique et d'impression, et doit veiller à respecter scrupuleusement les règles de la commande publique pour l'intégralité de ses achats.*

*L'examen d'un échantillon de marché passé par le syndicat fait apparaître une rigueur procédurale et de faibles difficultés d'exécution, mais une rotation limitée des prestataires.*

---

<sup>136</sup> Le marché de conception et d'impression d'outils de communication et le premier lot du marché d'assistance technique, juridique et financière pour la réalisation des programmes d'aménagement numérique.

<sup>137</sup> Le syndicat pourrait s'appuyer à cet égard sur le guide du sourcing opérationnel, réalisé en 2019 par la direction des achats de l'État.

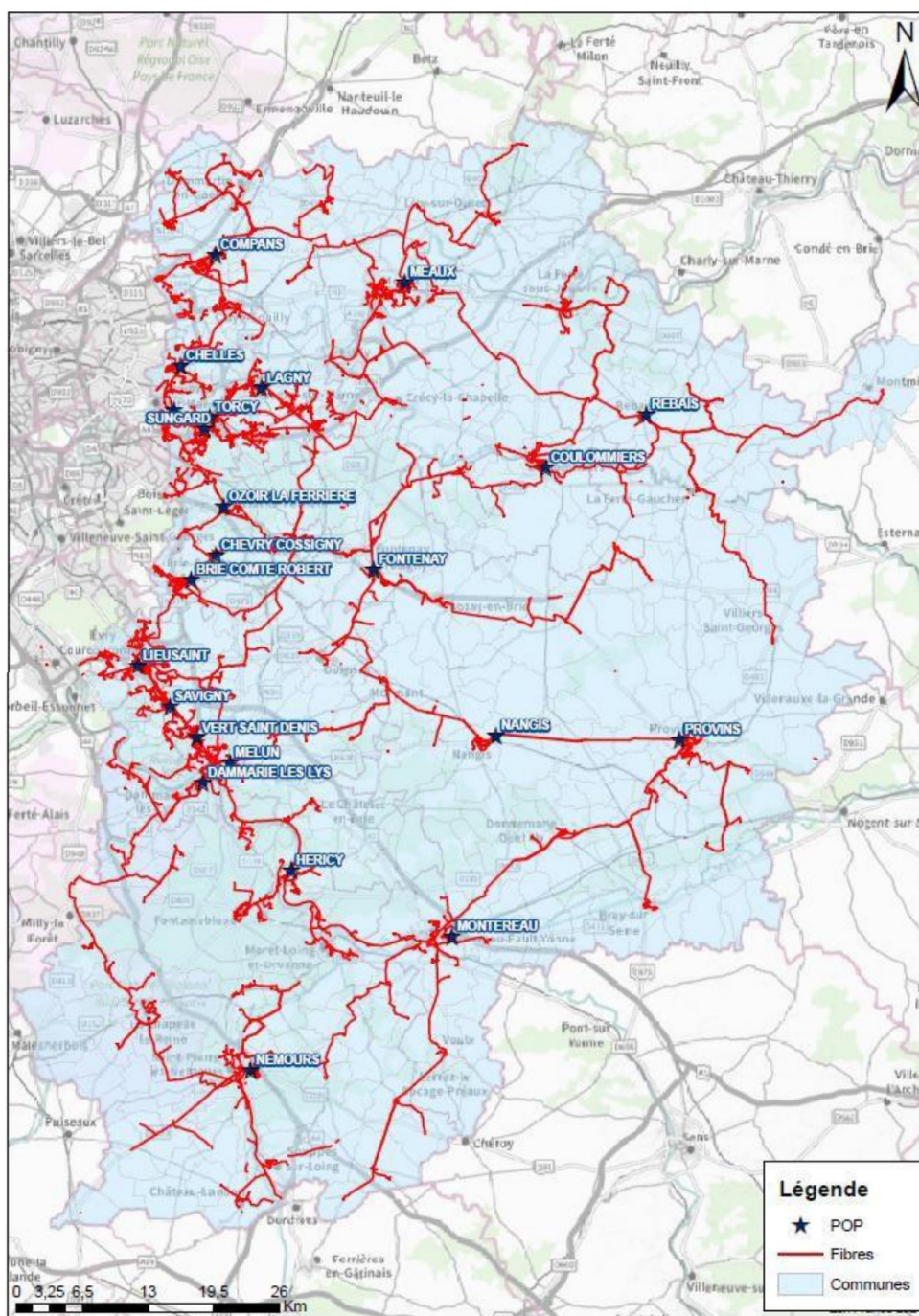
<sup>138</sup> Prolongation d'un mois du marché pour faciliter la transition avec un nouveau prestataire, changement d'actionnariat et augmentation de 2 % du montant des avances dans le cadre du Covid.

<sup>139</sup> Constat dressé à partir de l'analyse du compte 7711 « Débits et pénalités perçus ».

## ANNEXES

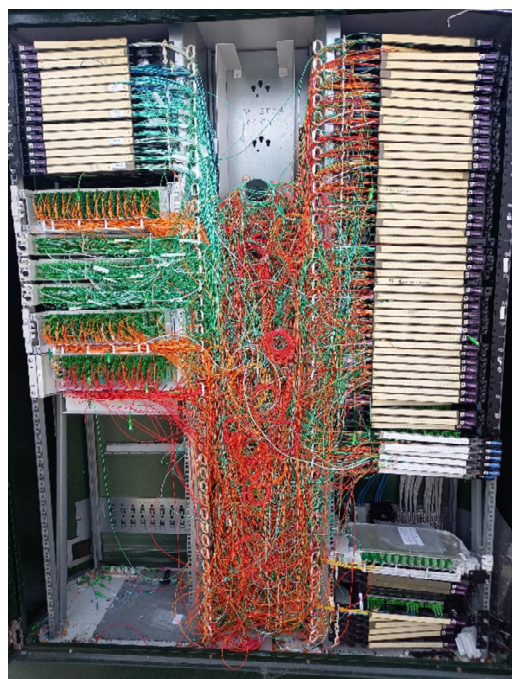
|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Annexe n° 1. Carte du réseau Sem@for77.....                                 | 72 |
| Annexe n° 2. Photographies de points de mutualisation.....                  | 73 |
| Annexe n° 3. Données financières complémentaires.....                       | 74 |
| Annexe n° 4. Analyse de complétude des rapports annuels du délégataire..... | 76 |
| Annexe n° 5. Liste des marchés publics analysés par la chambre.....         | 79 |
| Annexe n° 6. Glossaire.....                                                 | 80 |

## Annexe n° 1. Carte du réseau Sem@for77



Source : Rapport annuel du délégataire Sem@for77

## Annexe n° 2. Photographies de points de mutualisation



*Source : Photographies prises par la chambre, lors d'un contrôle sur place*

### Annexe n° 3. Données financières complémentaires

**Tableau n° 22 : Comparaison des données inscrites aux ROB, des prévisions et des réalisations budgétaires, budgets agrégés**

|                                    | En M€                 | 2019   | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|------------------------------------|-----------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | ROB                   | 1,90   | 2,29  | 2,74  | 2,61  | 2,96  |
|                                    | Budget primitif       | 2,25   | 2,29  | 2,90  | 2,67  | 3,06  |
|                                    | Budget supplémentaire | 1,03   | 1,68  | 2,54  | 2,95  | 2,40  |
|                                    | Compte administratif  | 1,95   | 2,28  | 2,16  | 2,83  | NC    |
| Recettes réelles de fonctionnement | ROB                   | 2,49   | 3,14  | 3,50  | 4,02  | 4,88  |
|                                    | Budget primitif       | 2,79   | 2,99  | 3,55  | 4,02  | 4,88  |
|                                    | Budget supplémentaire | - 0,20 | 0,29  | 0,00  | 0,00  | 0,10  |
|                                    | Compte administratif  | 2,88   | 3,22  | 3,68  | 5,33  | NC    |
| Acquisition d'immobilisations      | ROB                   | 25,50  | 26,00 | 36,80 | 25,90 | 25,04 |
|                                    | Budget primitif       | 25,97  | 25,86 | 37,02 | 26,22 | 24,49 |
|                                    | Budget supplémentaire | 18,43  | 19,53 | 8,33  | 9,79  | 6,67  |
|                                    | Compte administratif  | 34,06  | 36,42 | 31,57 | 25,90 | NC    |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 23 : Solde des comptes d'imputation provisoire au 31 décembre de l'exercice**

| En M€                                                                      | 2018        | 2019       | 2020        | 2021        | 2022        |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes à classer ou à régulariser                                        | 1,1         | 0,0        | 2,4         | 0,0         | 1,7         |
| Produits de gestion                                                        | 2,9         | 3,0        | 3,4         | 3,9         | 4,7         |
| <b>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion en %</b> | <b>38,0</b> | <b>0,0</b> | <b>69,2</b> | <b>0,2</b>  | <b>35,9</b> |
| Dépenses à classer ou à régulariser                                        | 0,0         | 0,0        | 0,0         | 0,2         | 0,2         |
| Charges de gestion                                                         | 1,7         | 1,8        | 2,1         | 1,9         | 2,3         |
| <b>Dépenses à classer ou régulariser en % des charges de gestion</b>       | <b>0,4</b>  | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>  | <b>12,3</b> | <b>10,2</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 24 : Restes à réaliser inscrits par le syndicat à l'issue de l'exercice**

| En M€                                               | 2018        | 2019        | 2020        | 2021       | 2022       |
|-----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Restes à réaliser en dépenses (RAR)                 | 5,5         | 6,8         | 1,0         | 1,5        | 0,9        |
| Dépenses réelles d'investissement (DRI, hors dette) | 27,4        | 27,2        | 35,4        | 30,1       | 25,9       |
| <b>En % RAR / (RAR + DRI)</b>                       | <b>16,6</b> | <b>20,0</b> | <b>2,9</b>  | <b>4,8</b> | <b>3,2</b> |
| Restes à réaliser en recettes                       | 3,7         | 0,8         | 5,4         | 1,3        | 0,0        |
| Recettes réelles d'investissement (RRI)             | 26,2        | 28,6        | 23,6        | 36,8       | 22,1       |
| <b>En % RAR / (RAR + RRI)</b>                       | <b>12,3</b> | <b>2,8</b>  | <b>18,7</b> | <b>3,3</b> | <b>0,0</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 25 : Taux d'engagement comptable des dépenses d'équipement et immobilisations financières**

| En M€                                   | 2018        | 2019        | 2020        | 2021       | 2022       |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Dépenses réalisées                      | 27,6        | 27,4        | 36,2        | 30,6       | 25,3       |
| dont dépenses sans engagement préalable | 17,2        | 20,0        | 28,2        | 28,4       | 24,5       |
| <b>% Taux d'engagement préalable</b>    | <b>37,5</b> | <b>26,8</b> | <b>22,1</b> | <b>6,2</b> | <b>3,3</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des données issues du grand livre

**Tableau n° 26 : Comparatif de la valeur nette comptable des immobilisations corporelles et incorporelles inscrites à l'actif et figurant à l'inventaire comptable au 31 décembre 2022 (en €)**

| Compte       | Inventaire comptable de l'ordonnateur |                        | État de l'actif du comptable |                        | Écart sur la valeur nette comptable en % |
|--------------|---------------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------------------|
|              | Valeur brute                          | Valeur nette comptable | Valeur brute                 | Valeur nette comptable |                                          |
| 2033         | 7 392                                 | 2 250                  | 3 762                        | 3 762                  | <b>40,2</b>                              |
| 20422        | 2 637 099                             | 2 637 099              |                              |                        |                                          |
| 2051         | 172 377                               | 3 315                  | 172 377                      | 3 315                  | <b>0,0</b>                               |
| 2153         | 15 198 199                            | 11 629 981             | 15 198 425                   | 11 630 207             | <b>0,0</b>                               |
| 21753        | 10 421 602                            | 7 415 333              | 10 421 602                   | 7 541 833              | <b>1,7</b>                               |
| 2181         | 46 000                                | 23 000                 | 46 000                       | 23 000                 | <b>0,0</b>                               |
| 21838        | 195 434                               | 27 581                 | 196 061                      | 28 208                 | <b>2,2</b>                               |
| 21848        | 47 217                                | 14 198                 | 47 333                       | 14 315                 | <b>0,8</b>                               |
| 2185         | 9 643                                 | 3 781                  | 9 643                        | 3 781                  | <b>0,0</b>                               |
| 2188         | 8 514                                 | 3 090                  | 8 514                        | 3 216                  | <b>3,9</b>                               |
| 2315         | 82 264 236                            | 82 264 236             | 82 234 665                   | 82 234 665             | <b>0,0</b>                               |
| 2318         | 1 301 320                             | 1 301 320              | 1 301 320                    | 1 301 320              | <b>0,0</b>                               |
| 238          | 598 107                               | 598 107                | 598 107                      | 598 107                | <b>0,0</b>                               |
| <b>TOTAL</b> | <b>112 907 141</b>                    | <b>105 923 292</b>     | <b>110 237 809</b>           | <b>103 385 728</b>     | <b>- 2,5</b>                             |

Source : CRC Île-de-France à partir des inventaires comptables de l'ordonnateur et des états de l'actif du comptable

**Tableau n° 27 : Évolution du solde des imputations des comptes d'immobilisation en cours**

| Immobilisations en cours (en M€)                                        | 2013     | 2014      | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|-------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)                        | 0,26     | 2,81      | 7,02       | 14,70      | 25,74      | 37,96      | 33,58      | 46,95      | 63,35      | 83,54      | 89,68      |
| Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)                         | 0,26     | 2,56      | 4,20       | 7,69       | 11,15      | 12,60      | 10,79      | 13,37      | 16,40      | 20,18      | 6,14       |
| Immobilisations corporelles - Solde (C)                                 | 7,99     | 8,01      | 7,00       | 7,06       | 7,89       | 8,70       | 25,88      | 25,90      | 25,91      | 25,93      | 25,94      |
| <b>% Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)]</b> | <b>3</b> | <b>35</b> | <b>100</b> | <b>208</b> | <b>328</b> | <b>470</b> | <b>130</b> | <b>181</b> | <b>244</b> | <b>322</b> | <b>346</b> |

Source : CRC Île-de-France à partir des comptes de gestion

## Annexe n° 4. Analyse de complétude des rapports annuels du délégataire

Tableau n° 28 : Rapports annuels de Seine-et-Marne THD

|                                                                                                                                                                                                                                          | 2018        | 2019        | 2020       | 2021    | 2022 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------|---------|------|
| <b>Obligations législatives et réglementaires</b>                                                                                                                                                                                        |             |             |            |         |      |
| Compte de résultat annuel                                                                                                                                                                                                                | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Présentation des méthodes et des éléments de calcul économique                                                                                                                                                                           | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Etat des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat                                                                                                                                                        | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué, comportant notamment une description des biens                                                                         | Partiel     | Partiel     | Partiel    | OK      |      |
| Etat du suivi du programme contractuel d'investissements et méthodologie de calcul de l'amortissement                                                                                                                                    | OK          | OK          | Partiel    | Partiel |      |
| Etat des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année conformément aux obligations contractuelles                                                                                                                            | OK          | OK          | Partiel    | Partiel |      |
| Inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué                                                                                                                                          | OK          | Insuffisant | Partiel    | Partiel |      |
| Engagements à incidences financières                                                                                                                                                                                                     | Absent      | Absent      | Sans objet | OK      |      |
| Analyse de la qualité de service                                                                                                                                                                                                         | Perfectible | Perfectible | OK         | OK      |      |
| Compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service et notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation. | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| <b>Obligations contractuelles</b>                                                                                                                                                                                                        |             |             |            |         |      |
| Présentation des chiffres clés                                                                                                                                                                                                           | Partiel     | OK          | OK         | OK      |      |
| Présentation des faits marquants                                                                                                                                                                                                         | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Organisations et moyens                                                                                                                                                                                                                  | Partiel     | Partiel     | Partiel    | Partiel |      |
| Prises de commande pour l'année écoulée                                                                                                                                                                                                  | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Evolution des services et des tarifs                                                                                                                                                                                                     | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Communication et promotion du réseau                                                                                                                                                                                                     | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Analyse de l'évolution des prises de commande                                                                                                                                                                                            | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Usagers du réseau et présentation des nouveaux usagers                                                                                                                                                                                   | Partiel     | Partiel     | OK         | OK      |      |
| Analyse comparative de la performance commerciale                                                                                                                                                                                        | Partiel     | Absent      | Partiel    | Absent  |      |
| Analyse de l'état d'avancement des études d'ingénierie et du déploiement du réseau, et de la qualité du service rendu aux usagers                                                                                                        | OK          | OK          | OK         | OK      |      |
| Etat descriptif détaillée et chiffré des travaux d'établissement et de renouvellement                                                                                                                                                    | Absent      | OK          | OK         | OK      |      |
| Etat de l'occupation du réseau pour les différents éléments passifs et actifs                                                                                                                                                            | Partiel     | Partiel     | OK         | OK      |      |
| Etat descriptif détaillé de l'évolution générale de l'état des ouvrages et équipements                                                                                                                                                   | Absent      | Absent      | Absent     | Absent  |      |

|                                                                                                                                                   | 2018        | 2019        | 2020        | 2021    | 2022 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------|------|
| Référentiel du réseau couplé avec l'inventaire des biens décrits au volet financier                                                               | Absent      | Absent      | Absent      | Absent  |      |
| Données descriptives relatives à la couverture du réseau en projection Lambert 93                                                                 | Absent      | Insuffisant | OK          | OK      |      |
| Données techniques relatives au suivi des engagements de qualité de service                                                                       | Perfectible | Perfectible | Perfectible | OK      |      |
| Données techniques relatives au suivi des incidents sur le réseau                                                                                 | Perfectible | Perfectible | Perfectible | OK      |      |
| Rapports des commissaires aux comptes                                                                                                             | OK          | OK          | OK          | OK      |      |
| Détail du calcul des redevances versées au délégant                                                                                               | OK          | OK          | OK          | OK      |      |
| Tableau de suivi de l'état d'avancement de la consommation des enveloppes de subvention                                                           | OK          | OK          | OK          | OK      |      |
| Rappel des règles de comptabilité retenues                                                                                                        | OK          | OK          | OK          | OK      |      |
| Bilan, compte de résultat et tableau de financement                                                                                               | Perfectible | OK          | Partiel     | Partiel |      |
| Compte d'exploitation prévisionnel pour l'exercice suivant                                                                                        | OK          | OK          | OK          | Absent  |      |
| Etat d'avancement des investissements                                                                                                             | OK          | OK          | OK          | OK      |      |
| Programme pluriannuel des investissements et des subventions                                                                                      | OK          | OK          | OK          | OK      |      |
| Suivi des dépenses d'acquisition et de renouvellement des équipements et du matériel actif                                                        | Partiel     | Partiel     | Partiel     | Absent  |      |
| Inventaires des biens de retour lié avec la base de données du référentiel du réseau et journal des biens de reprise et des biens propres         | Partiel     | Insuffisant | Insuffisant | OK      |      |
| État des charges d'exploitation et des investissements renouvelables issues de droits d'occupation nécessaires au déploiement des biens de retour | Partiel     | OK          | Partiel     | OK      |      |
| État des charges sous-traitées aux principaux fournisseurs                                                                                        | Perfectible | OK          | OK          | Absent  |      |
| État des variations du patrimoine immobilisé de la délégation                                                                                     | Perfectible | OK          | OK          | OK      |      |
| État de la commercialisation des services sous la forme d'IRU                                                                                     | Absent      | OK          | Absent      | Absent  |      |
| Engagements à incidence financière du délégataire, y compris en matière d'emprunt et de personnel                                                 | Absent      | OK          | OK          | Absent  |      |
| Détail des dettes et autres sources de financements externes et détail des flux liés aux dettes en vigueur                                        | Partiel     | OK          | Partiel     | OK      |      |

Source : CRC Île-de-France à partir des données des rapports d'analyse des rapports annuels du délégataire

Tableau n° 29 : Rapports annuels de Sem@for 77

|                                                                                                                                                                  | 2018   | 2019    | 2020    | 2021    | 2022 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------|---------|---------|------|
| <b>Obligations législatives et réglementaires</b>                                                                                                                |        |         |         |         |      |
| Compte de résultat annuel                                                                                                                                        | OK     | OK      | OK      | OK      |      |
| Présentation des méthodes et des éléments de calcul économique                                                                                                   | OK     | OK      | OK      | OK      |      |
| État des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat                                                                                | Non OK | Partiel | Partiel | Partiel |      |
| Compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué, comportant notamment une description des biens | Non OK | Partiel | Partiel | Partiel |      |

|                                                                                                                                                                                                                                          | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| État du suivi du programme contractuel d'investissements et méthodologie de calcul de l'amortissement                                                                                                                                    | Partiel     | Partiel     | Partiel     | Perfectible |      |
| Etat des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année conformément aux obligations contractuelles                                                                                                                            | OK          | OK          | OK          | OK          |      |
| Inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué                                                                                                                                          | Insuffisant | Insuffisant | Insuffisant | Perfectible |      |
| Engagements à incidences financières                                                                                                                                                                                                     | Non OK      | OK          | Non OK      | OK          |      |
| Analyse de la qualité de service                                                                                                                                                                                                         | Perfectible | Perfectible | Perfectible | OK          |      |
| Compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service et notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation. | OK          | OK          | OK          | OK          |      |
| <b>Obligations contractuelles</b>                                                                                                                                                                                                        |             |             |             |             |      |
| Pour le réseau hertzien, un suivi du parc des clients, des raccordements et réalisations, et un suivi des indicateurs de qualité du réseau                                                                                               | Perfectible | OK          | OK          | OK          |      |
| Pour le réseau fibre optique, un suivi du nombre d'entreprises et de sites publics raccordés, des contrats clients en prestation bande passante et location fibre noire, et un suivi des indicateurs de qualité du réseau                | Perfectible | OK          | OK          | OK          |      |
| Informations concernant la disponibilité du réseau par type de service                                                                                                                                                                   | Incomplet   | Incomplet   | OK          | OK          |      |
| Inventaire mis à jour des ouvrages de la convention (biens de retour)                                                                                                                                                                    | Non OK      | Insuffisant | Partiel     | Incomplet   |      |
| Rapport sur les événements intervenus sur le réseau (préventif, curatif, programmé)                                                                                                                                                      | Perfectible | OK          | Incomplet   | Incomplet   |      |
| État de réservation des capacités du réseau                                                                                                                                                                                              | OK          | Insuffisant | Insuffisant | Incomplet   |      |
| État de la commercialisation par service                                                                                                                                                                                                 | OK          | OK          | OK          | OK          |      |
| Liste des contrats signés avec les usagers des réseaux                                                                                                                                                                                   | Non OK      | OK          | OK          | OK          |      |
| Objectifs de commercialisation pour l'année à venir                                                                                                                                                                                      | Insuffisant | OK          | OK          | OK          |      |
| Présentation des événements prévus dans l'année à venir                                                                                                                                                                                  | Non OK      | OK          | OK          | Perfectible |      |
| Enquête de satisfaction des usagers                                                                                                                                                                                                      | OK          | OK          | OK          | OK          |      |
| Bilan et compte d'exploitation de la société ad hoc                                                                                                                                                                                      | OK          | OK          | OK          | OK          |      |
| Tableaux d'amortissement des biens de retour, et, le cas échéant, des biens de reprise de la concession, décomposition de ces amortissements et leur durée                                                                               | Non OK      | Non OK      | Partiel     | Partiel     |      |
| Plan prévisionnels de trésorerie de l'année suivante et comptes de résultat prévisionnels                                                                                                                                                | Partiel     | Partiel     | Partiel     | OK          |      |

Source : CRC Île-de-France à partir des données des rapports d'analyse des rapports annuels du délégataire

## Annexe n° 5. Liste des marchés publics analysés par la chambre

| N° marché            | Objet du marché                                                                                                                                                                        | N° et objet lot                                                                                     | Année de passation | Montant global du marché en € HT (avenant compris) |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------|
| LOCAFON01            | Fourniture, mise en service et maintenance d'un droit irrévocable d'usage (IRU) d'une liaison en fibre optique noire et d'un accès Internet pour le réseau informatique du syndicat    | 1<br>Fourniture, mise en service et maintenance d'une FON                                           | 2017               | 184 000                                            |
|                      |                                                                                                                                                                                        | 2<br>Fourniture, mise en service et maintenance d'un accès internet                                 | 2017               | 24 000                                             |
| DEPLSI01             | Prestations pour la modernisation et la maintenance du système informatique du Syndicat Mixte Seine-et-Marne Numérique                                                                 | 1<br>Construction et déploiement d'un nouveau système informatique                                  | 2017               |                                                    |
|                      |                                                                                                                                                                                        | 2<br>Maintenance d'un nouveau système informatique                                                  | 2017               |                                                    |
| 201901IMPRESSIO<br>N | Conception et impression d'outils de communication                                                                                                                                     | Lot unique                                                                                          | 2019               | 24 000                                             |
| 202002               | Assistance technique, juridique et financière pour la réalisation des programmes d'aménagement numérique du syndicat                                                                   | 1<br>Coordination sécurité protection de la santé, pour la construction de boucles locales optiques | 2020               | 310 400                                            |
|                      |                                                                                                                                                                                        | 2<br>Assistance juridique et représentation en justice                                              | 2020               | 22 200                                             |
|                      |                                                                                                                                                                                        | 3<br>Assistance financière                                                                          | 2020               | 66 600                                             |
|                      |                                                                                                                                                                                        | 4<br>Assistance en ingénierie technique et économique                                               | 2020               | 133 200                                            |
|                      |                                                                                                                                                                                        | 5<br>Assistance opérationnelle                                                                      | 2020               | 54 750                                             |
| 2020TRAVBLO          | Conception-Réalisation relatif au déploiement de boucles locales optiques                                                                                                              | Lot unique                                                                                          | 2020               | 90 000                                             |
| 2022-04              | Prestations de fournitures et services relatif au remplacement et à la protection contre le risque cyber des équipements du système d'information du syndicat Seine-et-Marne Numérique | Lot unique                                                                                          | 2022               | 29 150                                             |
| 2023-13              | Fourniture et acheminement d'électricité alimentant les armoires de montée en débit du Syndicat Seine-et-Marne Numérique                                                               | Lot unique                                                                                          | 2023               | 756 410                                            |

## Annexe n° 6. Glossaire

| Acronyme | Définition                                                                                             |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AMII     | Appel à manifestations d'intentions d'investissement                                                   |
| ANCT     | Agence nationale de cohésion des territoires                                                           |
| APE      | Activité principale exercée                                                                            |
| ARCEP    | Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse |
| AVICCA   | Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel         |
| BOAMP    | Bulletin officiel des annonces de marchés publics                                                      |
| CAF      | Capacité d'autofinancement                                                                             |
| CAO      | Commission d'appel d'offres                                                                            |
| CCAP     | Cahier des clauses administratives particulières                                                       |
| CCP      | Code de la commande publique                                                                           |
| CDC      | Caisse de dépôts et consignations                                                                      |
| CGCT     | Code général des collectivités territoriales                                                           |
| CNOCP    | Conseil de normalisation des comptes publics                                                           |
| DAF      | Direction administrative et financière                                                                 |
| DDFip    | Direction départementale des finances publiques                                                        |
| DGS      | Direction générale des services                                                                        |
| DOB      | Débat d'orientation budgétaire                                                                         |
| DSP      | Délégation de service public                                                                           |
| DUALT    | Droits d'usage à long terme                                                                            |
| EBF      | Excédent brut de fonctionnement                                                                        |
| EPCI     | Etablissement public de coopération intercommunale                                                     |
| ETP      | Equivalent temps plein                                                                                 |
| FRNG     | Fonds de roulement net global                                                                          |
| FSN      | Fonds national pour la société numérique                                                               |
| JAL      | Journal d'annonces légales                                                                             |
| JOUE     | Journal officiel de l'Union Européenne                                                                 |
| MeD      | Montée en débit                                                                                        |

| Acronyme | Définition                                               |
|----------|----------------------------------------------------------|
| NRA      | Nœud de raccordement d'abonnés                           |
| NRO      | Nœud de raccordement optique                             |
| PBO      | Point de branchement optique                             |
| PDI      | Programme décennal d'investissement                      |
| PIA      | Programme d'investissements d'avenir                     |
| PM       | Point de mutualisation                                   |
| PTO      | Point de terminaison optique                             |
| RIP      | Réseau d'initiative publique                             |
| ROB      | Rapport sur les orientations budgétaires                 |
| SCORAN   | Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique |
| SDESM    | Syndicat départemental des énergies de Seine-et-Marne    |
| SDTAN    | Schéma directeur territorial d'aménagement numérique     |
| SPIC     | Service public industriel et commercial                  |
| STOC     | Sous-traitance aux opérateurs commerciaux                |
| THD      | Très haut débit                                          |
| UGAP     | Union des groupements d'achats publics                   |

Envoyé en préfecture le 29/10/2024

Reçu en préfecture le 29/10/2024

Publié le



ID : 077-200036481-20241016-DCS2024\_033-DE

## RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SEINE-ET-MARNE NUMERIQUE (\*)

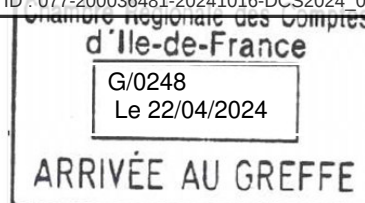
***(\*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.***



SEINE-ET-MARNE NUMÉRIQUE

Envoyé en préfecture le 29/10/2024  
Reçu en préfecture le 29/10/2024  
Publié le  
ID : 077-200036481-20241016-DCS2024\_033-DE

S<sup>2</sup>LO



Monsieur Thierry VUGHT  
Président de la Chambre Régionale des Comptes  
d'Ile-de-France  
6, cours des Roches  
77315 MARNE LA VALLEE

N/Réf. D24-096 – DLY/JDC/ACN

Melun, le 16 avril 2024

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes sur la gestion du Syndicat Seine-et-Marne Numérique de sa création en 2013 à l'exercice 2022

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 22 mars 2024, le Syndicat Seine-et-Marne Numérique a été destinataire du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat.

La présente a pour objet la communication des remarques portant sur ce rapport d'observations définitives.

- I. Sur les données contradictoires en matière de disponibilité du réseau (article 2.3.1.2 – page 25)

Les indicateurs transmis par les Opérateurs Commerciaux (OC) auprès de différentes instances se révèlent d'une fiabilité incertaine.

Le Syndicat constate que les incidents majeurs intervenus sur le réseau fin 2023 et début 2024 (cas de vandalismes à Pringy, Chevry-Cossigny, Evry-Grégy, ou de travaux causant des détériorations comme à Chalaute-la-Grande, Pommeuse, Pomponne, Montévrain, La Trétoire, ...) mettent en évidence un écart important entre le faible nombre de tickets d'incidents ouverts par les OC auprès de l'Opérateur d'Infrastructure (OI) et le volume important constaté sur le terrain.

A titre d'illustration, le cas de Chalaute-la-Grande est révélateur. Alors que le délégataire recensait huit tickets ouverts par les OC auprès de l'OI, les plaintes d'administrés dont l'accès était en panne représentaient cinquante cas non transmis par les OC à l'OI. Seule une convocation sur le terrain par le Syndicat, des quatre OC d'envergure nationale et du délégataire, a permis un rétablissement des services. Cette situation est également constatée sur les autres cas précités.

- II. Sur la vulnérabilité structurelle (article 2.3.2 – page 28)

La vulnérabilité du réseau ne ressort pas tant de la structure du réseau qui a été bien construit (qualité de construction saluée par les OC d'envergure nationale à leur arrivée en commercialisation en 2018 et 2019) mais de l'utilisation qui est faite de ce réseau par leurs sous-traitants (mode STOC).

En effet, les sous-traitants des OC intervenant pour l'établissement des raccordements ne respectent pas les règles d'utilisation du réseau fixées par l'OI (non-respect des étiquetages, routes optiques et des allocations de Points de Branchement Optiques, dégradations de câbles/boîtiers/armoires, etc). De plus, les sous-traitants des OC interviennent également en exploitation sur le segment du raccordement (PBO-PTO), fréquemment sans autorisation et sans information, ne permettant pas à l'OI de contrôler l'évolution du réseau. De fait, tout écart ou intervention ne fait pas l'objet d'un *reporting* en bonne et due forme vers l'OI ce qui explique une discordance croissante entre le système d'information du délégataire qui constitue référentiel de données pour l'exploitation et la réalité terrain.

Ainsi, à Chevry-Cossigny, la désynchronisation entre le système d'information et le terrain, mesurée à l'occasion de la vaste remise en état rendue nécessaire en décembre 2023 par suite d'un acte de vandalisme, a atteint 80% (source : réunion de retour d'expérience du 14 février 2024, en présence du Maire, de la Présidente de l'ARCEP, du Président d'XpFibre et de représentants d'Orange seul OC sur cette commune).

**La perte de l'unicité de pilotage de la production comme de l'exploitation, en direct, par l'OI, induite par le mode STOC, est la cause majeure des maux dont se plaignent les administrés. L'OI (le délégataire) est pourtant entièrement responsable au titre du contrat de Délégation de Service Public (DSP). Il est à rappeler que le délégataire a la charge de la construction et de l'exploitation intégrale du réseau.**

Malgré les alertes émises par le Syndicat auprès de l'ARCEP et des ministres successifs, la Secrétaire d'Etat en charge du Numérique indique dans un courrier du 19 mars 2024 au Président du Département de Seine-et-Marne que « *Rendre l'opérateur d'infrastructures (OI) responsable vis-à-vis de l'utilisateur final l'oblige en effet à refondre l'ensemble de ses contrats, mettant un coup d'arrêt aux déploiements. Ce risque de casser la dynamique actuelle de migration vers la fibre est d'autant plus important que la fermeture du cuivre a d'ores et déjà commencé : l'ensemble des usagers devront avoir migré sur la fibre lorsque le cuivre fermera, et il y a une incitation forte des acteurs publics, et notamment des collectivités porteuses de RIPs, à fermer rapidement ce réseau. Prendre le risque de casser la dynamique des raccordements finaux aujourd'hui revient à prendre le risque que la fermeture du cuivre soit fortement retardée, ou qu'elle génère beaucoup de difficultés avec un nombre de foyers à faire migrer encore très élevé.*

*A ce jour, c'est l'opérateur commercial qui assure cette responsabilité car c'est le seul à même d'assurer les fonctions de raccordement final. [...]*»

Or, l'OI est responsable intégralement du réseau, y compris du raccordement tel que l'ARCEP l'a constamment rappelé (cf contrat de DSP tel que rappelé ci-avant – l'OC n'est que sous-traitant). Ainsi, la qualité de l'exploitation du réseau FttH pour l'intérêt général doit être un prérequis à la fermeture du réseau cuivre et non une variable d'un objectif servant les intérêts d'un acteur privé du marché.

Le Syndicat rappelle que les dispositifs de contrôle définis par la filière industrielle, sous l'égide de l'ARCEP, ne sont toujours pas en place ou n'ont pas apportés leurs effets, cinq ans après le début des raccordements massifs sur le réseau sem@fibre77 (mi-2018 arrivée de Bouygues Telecom). Ce qui a été exposé par Seine-et-Marne Numérique dans sa contribution à la consultation publique de l'ARCEP sur les raccordements en 2021 demeure vrai.

Mi-2018, la production de raccordements en propre par Seine-et-Marne THD (dit mode OI) était proche de ce que produit un seul OC à ce jour (entre 500 et 1000 prises par mois) et aucun problème majeur d'exploitation n'était identifié.

Cette vulnérabilité opérationnelle (et non de conception) affecte inmanquablement toute action visant à améliorer la résilience structurelle du réseau. L'efficacité de la mise en œuvre d'un schéma de résilience requiert en prérequis une bonne qualité d'exploitation du réseau, ce que le mode STOC ne permet pas faute de dilution des responsabilités.

## III. Sur les délais globaux de paiement élevés (article 3.1.3)

Le Syndicat précise que les délais globaux de paiement sous revue sont artificiellement allongés par le dépôt sous CHORUS des subventions à verser au délégataire Seine-et-Marne THD. Le versement de ces subventions est soumis contractuellement à un délai de 45 jours et non de 30 jours comme les factures communes. Le choix de recourir à un dépôt dématérialisé a été fait en concertation avec le délégataire, afin de permettre une émission de la demande de subvention au plus près de la validation des livrables. Or, l'application CHORUS ne permet pas de faire de distinction entre des appels à subventions soumis à un délai de 45 jours et factures classiques soumises à un délai de 30 jours.

Par ailleurs, le Syndicat, volontaire sur le respect des délais globaux de paiement, a initié un contrôle accentué de ces délais. Ce contrôle en profondeur a permis depuis le dernier trimestre 2023 d'obtenir des résultats très satisfaisants en termes de délais globaux mensuels comme le traduit le tableau ci-après :

| Année | Mois     | DGP mensuel | Taux de représentativité |
|-------|----------|-------------|--------------------------|
| 2023  | Octobre  | 15,41       | 99,66%                   |
| 2023  | Novembre | 17,83       | 99,73%                   |
| 2023  | Décembre | 14,56       | 99,74%                   |
| 2024  | Janvier  | 17,16       | 100,00%                  |
| 2024  | Février  | 13,91       | 100,00%                  |
| 2024  | Mars     | 10,25       | 100,00%                  |

Source : Tableau de bord application HELIOS de la Paierie Départementale remis en forme par SMN

Le Syndicat souhaite également mettre en lumière son score IPC 2023 qui atteint 88,24% (15 items validés sur 17) contre 70,59 % (12 items validés sur 17) en 2022, fruit de la volonté d'une constante amélioration du traitement des sujets comptables. Les trois nouveaux items validés en 2023 sont les reprises de subventions, la régularisation des comptes de tiers (soldes des comptes de la classe 4) et le rattachement des charges et des produits et leurs régularisations.

## IV. Sur le coût de déploiement (article 4.3.1 – page 48)

Le Syndicat précise que le coût final du marché de travaux pour la période 2016-2019 est fixé à 46 M€ contre 32M€ estimé. Le montant final de 52M€ correspond à ces 46M€ auxquels s'additionnent les coûts d'assistance (en maîtrise d'œuvre et en maîtrise d'ouvrage) nécessaires à la bonne réalisation du projet. En 2020, il ne s'agissait pas d'un renouvellement du marché, mais de l'exécution des programmations 2020-2023. Il s'agissait donc d'un nouveau marché à part entière.

## V. Sur le transfert du risque d'exploitation (article 5.1.2 – page 60)

Le lissage au compte de résultat des recettes de la composante non récurrente des contrats DUALT, sur une durée qui ne peut excéder la durée résiduelle de la convention a été défini en cohérence avec l'imposition faite au délégataire d'appliquer un amortissement de caducité aux investissements qui portent ce service, par ailleurs biens de retour au Syndicat. Ainsi, le dispositif aboutira, pour le Syndicat, à reprendre les droits d'usage octroyés, jusqu'à leur terme, sans que ceux-ci n'engendrent de recettes autres que les recettes mensuelles qui doivent couvrir les charges d'exploitation d'un actif par ailleurs amorti. L'équilibre financier est ainsi prévu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs. *A*

*les plus cordiales*

*Olivier Lavenka*  
Olivier LAVENKA  
Président

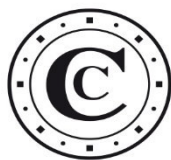
Envoyé en préfecture le 29/10/2024

Reçu en préfecture le 29/10/2024

Publié le



ID : 077-200036481-20241016-DCS2024\_033-DE



Envoyé en préfecture le 29/10/2024

Reçu en préfecture le 29/10/2024

Publié le

S<sup>2</sup>LOW

ID : 077-200036481-20241016-DCS2024\_033-DE

« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

Courriel : [iledefrance@crtc.ccomptes.fr](mailto:iledefrance@crtc.ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france>